



**Advies inzake de initiatiefontwerplandsverordening
tot wijziging van de Landsverordening beperking
tabaksgebruik**

UITGEBRACHT AAN HET PARLEMENT

23 DECEMBER 2024

REF.NR. 099/2024-SER

Deskundig Onafhankelijk Verbindend



Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad
Ansinghstraat 15-17
Willemstad, Curaçao
T (+5999) 461 5406 / 5328
E info@ser.cw
www.ser.cw

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	0
Samenvatting van conclusies en aanbevelingen	1
1. Inleiding	8
1.1 Adviesverzoek	8
1.2 Strekking en inhoud van het initiatiefwetsvoorstel	8
1.3 Evaluatie van het initiatiefontwerp conform de Circulaire Aanwijzingen voor de Regelgeving	9
1.4 Toegepaste methodiek	11
2. Standpunt van de SER	12
2.1 Probleemanalyse, beoogd doel en reikwijdte	12
2.2 Het initiatiefontwerp in breder verband	15
2.2.1 Beleidsmatige inkadering	15
2.2.2 Wetgevend kader en juridische implicaties	18
2.3 Sociaaleconomische aspecten	20
2.3.1 Tabaksgebruik en nicotineverslaving in Curaçao	20
2.3.2 Gezondheidsgevolgen en zorgkosten van tabaksgebruik	26
2.3.3 Bescherming van jongeren tegen tabaksgebruik	30
2.3.4 Preventie en ontmoediging van tabaksgebruik	32
2.4 Internationale richtlijnen en verdragen	34
2.4.1 Internationale organisaties ter bestrijding van tabaksproducten en nieuwe en opkomende producten	35
2.4.2 Internationale ontwikkelingen op het gebied van regelgeving	40
2.5 Financiële gevolgen	41
2.5.1 Invoer van tabaksproducten en vapes	41
2.5.2 Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging in Nederland	43
2.5.3 Regelgeving Comptabiliteit	45
2.6 Conclusies en aanbevelingen	46
BIJLAGE 1 – data m.b.t. roken in Curaçao, 2017	48
BIJLAGE 2 – rookverbod op terrassen EU	52
BIJLAGE 3 – reclame voor vapes in openbare ruimte	53
BIJLAGE 4 – motie Staten d.d. 9 december 2024 m.b.t. Vapes	54
BIJLAGE 5 – Éxtra 16 dec 24: opname jongeren IC na vpen	56

Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering van 13 december 2024 betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik (nr. 23-24/00972-0, ref.nr. 043/2024-SER)

Samenvatting van conclusies en aanbevelingen

“Het zou beter zijn als het aanbod er niet is, het is nergens goed voor.”

(citaat van een longarts bij het CMC)

- Het onderhavige initiatiefontwerp beoogt een herziening en aanscherping van de bestaande Landsverordening beperking tabaksgebruik (P.B. 1996, no. 55, zoals gewijzigd). Dit initiatiefontwerp richt zich op het versterken van de wettelijke kaders om de volksgezondheid te beschermen, met bijzondere aandacht voor minderjarigen;
- Het initiatiefontwerp komt voort uit de toenemende bezorgdheid bij de indieners over de negatieve gezondheidsimpact van roken, en met name van vapes onder jongeren. De huidige wetgeving, vastgelegd in de Landsverordening beperking tabaksgebruik, wordt als ontoereikend beschouwd om de hedendaagse uitdagingen aan te pakken die gepaard gaan met de opkomst van nieuwe rookproducten zoals elektronische sigaretten c.q. vapes en rookloze tabaksproducten. Het voornaamste doel van het initiatiefontwerp is om deze lacunes te dichten door de introductie van striktere regels en duidelijke definities;
- Volgens de indieners brengt het initiatiefontwerp de Landsverordening beperking tabaksgebruik in overeenstemming met internationale standaarden en verdragen, zoals het WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksonthouding (FCTC). Hoewel Curaçao geen formele partij is bij dit verdrag, kunnen volgens de indieners van het initiatiefwetsvoorstel enkele aspecten van het verdrag toch gehanteerd worden;
- De SER vraagt zich in af of de tools die het initiatiefwetsontwerp hiervoor aandraagt verstrekkend genoeg zijn om roken (van zowel tabaksproducten als van alternatieve rookproducten) in het algemeen en met name onder minderjarigen in voldoende mate te ontmoedigen. De SER is van oordeel dat de reikwijdte van de herziening van de huidige Landsverordening beperking tabaksgebruik aanzienlijk groter moet zijn ten behoeve van het behoud van de volksgezondheid;
- Een van de maatregelen in het initiatiefwetsvoorstel betreft de invoering van een wettelijke minimumleeftijd van 18 jaar voor de aankoop van tabaksproducten en elektronische sigaretten. Een andere voorgestelde maatregel is de uitbreiding van het rookverbod met elektronische sigaretten met en zonder nicotine;
- In het initiatiefontwerp worden nieuwe definities geïntroduceerd voor termen zoals ‘elektronische sigaret’, ‘elektronische sigaret zonder nicotine’ buitenverpakking, navulpakje, buitenverpakking en ‘niet voor roken bestemd tabaksproduct’. De SER merkt op dat veel van de geïntroduceerde begrippen niet eenduidig of zelfs niet correct zijn gedefinieerd en dat er tevens overlap bestaat tussen de verschillende opgenomen begrippen. De raad acht het van belang om redundantie te vermijden en ervoor te zorgen dat elke term uniek en ondubbelzinnig gedefinieerd is;

- De raad constateert dat er soms sprake is van overlap tussen de artikelen en ook dat gebruikte definities en omschrijvingen niet altijd eenduidig worden gebruikt in de verschillende artikelen. De raad acht het zinvol om de artikelen te herstructureren zodat het voorstel meer gestroomlijnd is, waarbij zorggedragen wordt voor eenduidige begripsbepalingen;
- De SER dringt erop aan dat de artikelsgewijze toelichting in de bij het initiatiefontwerp gevoegde memorie van toelichting (MvT) volledig is en tevens dat de gebruikte terminologie in de artikelsgewijze toelichting overeenkomt met die in het ontwerp. Ook adviseert de SER dat het algemene inhoudelijke deel van de toelichting consistentie vertoont en een logische opbouw kent;
- Wereldwijd, en dat geldt ook voor Curaçao, heeft de markt voor tabaksproducten de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen ondergaan met de introductie van nieuwe producten zoals onder andere elektronische sigaretten (e-sigaretten of vapes), verwarmde tabaksproducten en rookloze tabaksopties. Het gebruik hiervan neemt vooral onder jongeren verontrustend toe. De producten zijn gemakkelijk toegankelijk en snel verslavend. Marketing, *Peer pressure*, en het niet rationeel beslissingen kunnen nemen vanwege nog onvolledig ontwikkelde hersenen van jongeren dragen mede bij aan deze gebruikstoename;
- In de MvT wordt kort stilgestaan bij de prevalentie van het gebruik van elektronische sigaretten en anders dan door roken geconsumeerde tabaksproducten in Curaçao. Er wordt verwezen naar het onderzoek van de stichting Fundashon Maneho di Adikshon (FMA), doch de feitelijke resultaten van het onderzoek onder jongeren worden niet genoemd. Ook bevat de MvT geen data over tabaksgebruik en nicotineverslaving onder de gehele bevolking. De SER vindt dit een omissie. Voordat wordt overgegaan tot het indienen van nieuwe of aanvullende regelgeving, dienen de aanleiding, het probleem en het doel, evenals de rechtvaardiging van de overheidsinterventie toegelicht te worden;
- De SER realiseert zich dat de meest recente cijfers over tabaksgebruik en nicotineverslaving afkomstig zijn uit 2017 en dus enigszins gedateerd. Gebaseerd op gesprekken die gevoerd zijn met deskundigen en betrokkenen is niettemin geconstateerd dat er de laatste anderhalf jaar een enorme toename is van het gebruik van vapes, e-sigaretten, IQOS (doelgroep van de IQOS zijn volwassenen) en overige alternatieve rookwaren. Daarbij valt het gebruik van vape-pennen vooral op bij een jongere groep dan de leeftijdsgroep waarin gebruikelijker wijs gerookt wordt. Deze jongere groep is gemiddeld 12 tot 13 jaar, met uitschieters naar nog jonger;
- Om een beter inzicht te verkrijgen in deze – voor de volksgezondheid verontrustende - ontwikkelingen dringt de SER er op aan om statistieken met betrekking tot roken (alle rookproducten) jaarlijks of tweejaarlijks bij te houden;
- Als gevolg van het wereldwijd dalende aantal rokers heeft de tabaksindustrie geen bestaansrecht zonder deze jonge groep gebruikers. Door nieuwe producten op de markt te brengen, creëert de tabaksindustrie een nieuwe doelgroep klanten die meestal verslaafd raakt voordat ze 21 jaar oud zijn en vervolgens hun leven lang verslaafd blijft en aldus de producten blijft gebruiken. Op de groeiende vapemarkt maken *celebrity*merken en innovatieve designs deze producten aantrekkelijk voor jongeren. Fabrikanten hebben high-tech functies toegevoegd, zoals Bluetooth, HD-schermen, vapes met games, waardoor e-sigaretten multifunctioneel en extra verslavend worden;
- Deze combinatie van nieuwe technologie en marketing door beroemdheden brengt extra risico's met zich mee voor jongere gebruikers, die worden blootgesteld aan producten met een hoge verslavingspotentie en ontoereikende regulering;
- Hoewel lange tijd werd aangenomen – en nog steeds – dat deze producten minder schadelijk zouden zijn dan traditionele sigaretten, wordt steeds duidelijker dat deze producten, ook wel 'het nieuwe roken'

genoemd, juist meer en tevens onomkeerbare gezondheidsschade toebrengen. De schade aan de longen die door vaperen wordt veroorzaakt, verschilt van de schade veroorzaakt door het roken van tabak;

- In de probleemanalyse van het initiatiefontwerp zijn enkele van de negatieve gezondheidsgevolgen van vaperen aan de orde gesteld. Er zijn er echter meer. Behalve de metalen die vrijkomen bij vaperen, hebben ook de e-liquids schadelijke invloed op de hersenontwikkeling. De zoete smaken in de e-liquids veroorzaken extra schade. Ook zit het stofje formaldehyde in vapes. Formaldehyde wordt onder meer gebruikt om dode lichaamsdelen in te bewaren. Die stof wordt ingeademd bij vape-gebruik;
- Longartsen in het Curaçao Medical Center (CMC) krijgen nu al af en toe patiënten waarbij hun longziekte waarschijnlijk verergerd is door vaperen. De longartsen verwachten sneller dan bij het roken van tabak het geval was, geconfronteerd te worden met de desastreuze gevolgen van vaperen op de longafdeling, met name in de vorm van EVALI (*E-cigarette or Vaping Use-Associated Lung Injury*);
- Eerder dit jaar hebben specialisten van de kinderafdeling in het CMC een conferentie georganiseerd over de gevolgen van vaperen bij jongeren. In oktober 2024 organiseerde de afdeling Longziekten van het CMC in samenwerking met de *Netherlands-Caribbean Foundation for Clinical Higher Education* (NASHKO) een congres 'Breathe in...Breathe out' om de kennis en het bewustzijn over de negatieve effecten van roken en vaperen te vergroten. "De deelnemers aan het congres zijn wel geschrokken", aldus één van de organisatoren. De SER leidt hieruit af dat er niet uitsluitend onvoldoende kennis is bij jongeren en hun ouders over de gevolgen van vaperen, maar ook bij medisch opgeleide professionals;
- Omwille van de hiervoor genoemde redenen is het van groot belang zo snel mogelijk in te grijpen om de algehele volksgezondheid en met name die van jongeren te beschermen. Om onbeheersbare kosten in de zorg te voorkomen, is het tevens van belang dat er stevige maatregelen worden doorgevoerd om preventie en ontmoediging van tabaksgebruik te maximaliseren;
- De zorgkosten en sociale kosten gerelateerd aan het gebruik van e-sigaretten zijn vooralsnog niet goed meetbaar. Longartsen in Curaçao geven weliswaar reeds aan dat de zorgkosten geheel uit de hand zullen lopen als gevolg van 'het nieuwe roken';
- Ook de SER acht het evident dat de zorgkosten alarmerend en in de toekomst mogelijk onbeheersbaar zullen zijn. Concluderend stelt de raad dat de schadelijke effecten en de directe en indirecte sociale kosten van het gebruik van vapes, e-sigaretten en andere rookloze tabaksproducten vooralsnog niet goed meetbaar zijn. Dit neemt niet weg dat er al indicaties zijn dat de schadelijke effecten van vapes, e-sigaretten en andere rookloze producten minimaal zo ernstig lijken te zijn als bij roken;
- De sociale kosten van roken in Curaçao zijn onbekend, maar er is voldoende bewijs dat sociale kosten gerelateerd aan roken elders ter wereld significant hoog zijn. Dit biedt voldoende aanleiding om aan te nemen dat de kosten in Curaçao ook significant hoog zijn. De Wereldbank benadrukt het belang van de bescherming van jongeren voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal. Door jongeren te behoeden voor de invloed van tabak, lopen ze minder kans om aan tabak verlaafde ziekten te ontwikkelen die hun schoolprestaties en professionele prestaties belemmeren;
- Om de maatschappelijke kosten en baten van roken gerelateerde interventies te analyseren is in 2016 een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) van tabaksontmoediging in Nederland uitgevoerd. De SER is van oordeel dat, hoewel het een onderzoek in Nederland betreft waar de prevalentie van roken hoger is dan in Curaçao en het bestaande overheidsbeleid inzake tabaksontmoediging op punten verschillend zal zijn voor beide landen, de algemene bevindingen en conclusies uit het rapport kunnen worden doorgetrokken naar andere landen, zo ook naar Curaçao;

- De belangrijkste conclusie uit de uitgevoerde MKBA is dat alle overheidsmaatregelen resulteren in een positief saldo voor de samenleving als geheel, zowel op de korte als op de lange termijn. De MKBA biedt daarom belangrijke aanknopingspunten ten aanzien van het tabaksontmoedigingsbeleid;
- De MKBA heeft zich toegespitst op het roken van tabaksproducten. Er is geen specifieke aandacht besteed aan alternatieve rookproducten zoals e-sigaretten c.q. vapes. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de problematiek rondom het gebruik van e-sigaretten/vapes nog in opkomst was;
- Voor vapes zijn nog weinig concrete data beschikbaar maar gezien de nóg schadelijker werking van vapes en dergelijke elektronische dampwaren, is te voorzien dat de economische gevolgen van het gebruik van vapes desastreus zullen zijn. De raad wenst hierbij te vermelden dat een eventuele negatieve doorwerking op de overheidsinkomsten ruimschoots gecompenseerd wordt door de gezondheidswinst die met de regelgeving behaald wordt, die omgerekend kan worden in economische voordelen voor wat betreft verhoogde arbeidsparticipatie, en tevens door de daling van de zorgkosten;
- De SER mist in de financiële paragraaf een toelichting met betrekking tot de financiële gevolgen van het onderhavige initiatiefontwerp. Het betreft onder andere kosten die verbonden zijn aan voorlichting, toezichthoudende activiteiten en de afhandeling van bezwaar- en beroepsschriften die niet gekwantificeerd worden in de MvT. Daarnaast wordt niet concreet vermeld hoe deze kosten gedekt zullen worden. Ook de batenzijde wordt niet toegelicht, zoals de geschatte daling van de zorgkosten en van de sociale kosten;
- Daarbij moet worden aangegeven of het voor de uitvoering verantwoordelijke ministerie over voldoende capaciteiten beschikt om de extra taken te kunnen uitvoeren en in staat is de extra kosten – voortvloeiende uit toezichthoudende activiteiten – te kunnen dragen. Overigens vraagt de SER zich af in hoeverre momenteel in de praktijk wordt toegezien op de naleving van de Landsverordening tabaksgebruik. Het is een feit van algemene bekendheid dat handhaving in Curaçao, door onder meer gebrek aan personeel en middelen, vaak tekort schiet. De initiatiefnemers hebben naar het oordeel van de raad geen of te weinig aandacht besteed aan de invulling van de handhaving van de aangescherpte regelgeving;
- Uit gesprekken met de douane van Curaçao is gebleken dat geen kwantitatieve en kwalitatieve data beschikbaar zijn over de invoer van e-sigaretten c.q. vapes. Dit komt doordat er voor vapes vooralsnog geen aparte goederencode beschikbaar is. De douane heeft aangegeven dat het controleren van vapes en vloeistoffen om de vapes te vullen op aard en inhoud ingewikkeld is, omdat er talloze variaties en vormen bestaan. Voor de douane is het ondoenlijk om deze individueel te controleren; bovendien is de capaciteit hiervoor onvoldoende;
- De SER constateert dat er in Curaçao vooralsnog geen wettelijk vastgelegde restricties zijn voor wat betreft vapes en/of samenstelling van de vloeistoffen in vapes, hetgeen impliceert dat alle soorten vapes en vloeistoffen legaal mogen worden ingevoerd. Ook met de ingebruikname van het geharmoniseerd systeem 2017 zal geen aparte goederencode voor e-sigaretten worden ingevoerd. De SER spreekt zijn bezorgdheid uit over het feit dat e-sigaretten, de daarbij behorende vloeistoffen en overige alternatieve rookwaren, geen aparte goederencode hebben en aldus niet aan regelgeving hoeven te voldoen qua vormgeving, verpakking, informatievoorziening en inhoud. Door de veelheid aan stoffen die in e-sigaretten en de vloeistoffen aanwezig zijn, lijkt het schier ondoenlijk om deze gespecificeerd te duiden en de kans is groot dat deze vervolgens onder een categorie 'overig' worden geplaatst;
- Volgens de douane is een algemeen verbod op de invoer van e-sigaretten c.q. vapes en de daartoe bestemde vloeistoffen eenvoudiger te handhaven dan regelgeving rondom de aard, inhoud en kwaliteit van deze producten, mede vanwege de enorme verscheidenheid van deze producten;

- Pas als goederen bij wet verboden zijn, zoals het geval is bij wapens en drugs, kan de douane handhavend optreden. De douane moet hierbij dan als toezichthouder worden benoemd;
- De SER is derhalve van mening dat om de toegang tot elektronische dampwaar op een effectieve wijze te bestrijden, dit bij voorkeur gerealiseerd kan worden door deze producten in zijn geheel te verbieden in Curaçao. Dit is vergelijkbaar met het verbod op lachgas, dat onlangs in werking is getreden;
- De raad heeft hierbij in overweging genomen dat Curaçao het voordeel heeft een eiland te zijn waar nagenoeg alle producten via de douane ingevoerd moeten worden, waardoor het relatief eenvoudiger is om het verbod op import te handhaven. Zonder in te gaan op een exacte berekening van de bijkomende kosten van deze controle en handhaving aan de grens, vermoedt de SER dat deze eenvoudiger en eenduidiger vorm van handhaving de kosten ervan beduidend naar beneden kunnen brengen;
- Een algemeen verbod op vaperen beschermt het individu tegen onvrijheid. Een algemeen verbod op vaperen ondersteunt tevens de naleving van internationale verdragen met betrekking tot mensenrechten in het algemeen en kinderrechten in het bijzonder;
- Als overheden in de tijd dat roken in opkomst was, hadden geweten dat de gezondheidsgevolgen van roken desastreus zouden zijn, was het gebruik van sigaretten hoogstwaarschijnlijk nooit toegestaan. Momenteel bevinden we ons met e-sigaretten, vapes en andere alternatieve rookwaren en nicotineproducten op een vergelijkbaar cruciaal punt. Om de jeugd te beschermen en te voorkomen dat gezondheidskosten als gevolg van het gebruik van e-sigaretten, vapes en andere alternatieve rookproducten onbeheersbaar worden, pleit de SER ervoor het gebruik van e-sigaretten, vapes en andere tabaksloze rookproducten in Curaçao te verbieden;
- Steeds meer landen ontwikkelen beleid en strengere regelgeving om zowel het gebruik van traditionele tabaksproducten als de opkomst van nieuwe nicotineproducten, zoals e-sigaretten en verhitte tabaksproducten, te reguleren. Deze regelgeving richt zich zowel op de bescherming van de volksgezondheid als op de noodzaak om de markt voor nieuwe nicotineproducten, die inspelen op de vraag naar minder schadelijke alternatieven voor roken, effectief te beheersen en te beperken;
- Strengere regelgeving en voortdurende herziening van bestaande wetgeving zijn cruciaal, zo niet imperatief, om de algehele volksgezondheid te beschermen en het gebruik van tabaksproducten en alternatieve rook- of dampwaren tegen te gaan, met een bijzondere focus op jongeren;
- De SER acht het bijvoorbeeld van belang dat er niet uitsluitend een leeftijdsgrens ingevoerd moet worden voor de verkoop van rookwaar aan jongeren onder de 18 jaar, maar dat er tevens een rookverbod ingesteld moet worden voor jongeren tot die leeftijd;
- Verder verbaast het de SER dat er in het initiatiefwetsvoorstel gekozen is om geen verbod op smaakjes aan e-sigaretten (met en zonder nicotine) op te nemen, terwijl tegelijkertijd onderschreven wordt, zowel in de bijbehorende MvT als in (internationale) onderzoeken, dat juist smaakjes de jeugd aanzetten tot het gebruik van alternatieve rookproducten;
- Recentelijk hebben ook de Staten de urgentie erkend van de zorgwekkende gevolgen van de populariteit van het gebruik van vapes onder jongeren. Het voorgestelde verbod op smaakjes lijkt aanvankelijk een effectieve maatregel om jongeren van het vaperen af te houden. Echter, er zijn al signalen dat deze maatregel op zichzelf niet voldoende zal zijn om het gebruik van vapes door jongeren substantieel te verminderen;

- Een totaalverbod (in plaats van een gedeeltelijk verbod) voor reclame voor rookartikelen acht de SER op zijn plaats;
- Het WHO Kaderverdrag dient, naar het oordeel van de SER, medegelding te krijgen voor Curaçao. Door middel van medegelding van het Kaderverdrag verplicht Curaçao zich aan dit verdrag te houden;
- Naar het oordeel van de raad is het noodzakelijk om de aangepaste beperkende regelgeving op zo kort mogelijke termijn op te stellen en in werking te doen treden. Uit gesprekken met het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) heeft de SER vernomen dat dit ministerie zelf al bezig is met de aanpassing van de bestaande landsverordening;
- De SER pleit voor een ministerie overkoepelend beleid. Daarbij is de SER van oordeel dat experts en stakeholders betrokken moeten zijn. Daarbij zijn er voldoende voorbeelden van regelgeving elders, die als *best practices* kunnen dienen;
- Het verbod op bemoeienis door de tabaksindustrie met de publieke gezondheid moet strikt gehandhaafd worden. Dit verbod is opgenomen in artikel 5.3 van de FCTC. Bestuurders en beleidsmakers dienen hoe dan ook niet in gesprek te gaan met deze industrie;
- De SER benadrukt tevens het belang van het opnemen van regelgeving met het oog op toekomstige, nieuwe, en nog niet in de handel gebrachte, vergelijkbare producten, waarbij bijzondere goedkeuring of nadere regelgeving vóóraf verplicht is;
- De SER acht het noodzakelijk de FMA te versterken door middel van additionele fondsen opdat de instantie haar functie met betrekking tot de verslavingszorg zoals preventie, behandeling en metingen van data rondom verslavingen kan versterken en optimaliseren. In het kader van een algeheel verbod op het gebruik van vapes door jongeren tot 18 jaar, evenals een verbod op de invoer van vapes, voorziet de SER dat de aanzienlijke groep jongeren die al verslaafd is aan nicotine of andere stoffen, op zoek zal gaan naar alternatieve producten om in hun behoeften te voorzien. Voor deze specifieke groep is het noodzakelijk om extra investeringen te doen om hen te ondersteunen bij het overwinnen van hun verslaving;
- De SER onderschrijft dat het ontwikkelen en implementeren van extensieve voorlichtingsprogramma's aan kinderen, jongeren, hun ouders en de gehele gemeenschap, zowel binnen als buiten het onderwijs, van groot belang is. De SER acht het cruciaal dat zowel in het funderend als het voortgezet onderwijs voorlichting over de schadelijke gevolgen van tabaks- c.q. vapegebruik als verplicht onderdeel in het curriculum wordt opgenomen;
- Concluderend benadrukt de raad de urgentie van een krachtig en breed gedragen tabaksontmoedigingsbeleid op Curaçao, gericht op het minimaliseren van de volksgezondheidsrisico's en de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met het gebruik van tabaksproducten en alternatieve rookwaren zoals e-sigaretten en vapes. Het gebruik van deze producten, vooral onder jongeren, neemt zorgwekkend toe, met verontrustende gevolgen voor de volksgezondheid, waaronder onomkeerbare schade aan het brein en andere lichaamsfuncties;
- Ondanks de voorgestelde maatregelen, zoals een verkoopverbod aan jongeren onder de 18 jaar, acht de SER de huidige reikwijdte van de regelgeving ontoereikend. Internationale voorbeelden tonen aan dat strengere maatregelen, inclusief totaalverboden, noodzakelijk zijn om de toegang tot en het gebruik van alternatieve rookwaren effectief te beperken. Curaçao, als eiland met controleerbare invoerpunten, heeft de unieke mogelijkheid om handhaving efficiënter te organiseren dan in veel andere landen.

De raad adviseert:

1. **Uitbreiding van regelgeving:** Het instellen van een totaalverbod op de invoer van alternatieve rookwaren zoals vapes en e-sigaretten, en het instellen van een totaalverbod op de verkoop aan en consumptie door jongeren tot 18 jaar.
2. **Medegelding van het WHO-Kaderverdrag:** Curaçao wordt aangemoedigd medegelding te verzoeken van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, waarmee internationale samenwerking en richtlijnen geïmplementeerd kunnen worden.
3. **Versterking van de preventie, behandeling en dataverzameling:** Extra middelen en capaciteit moeten worden toegewezen aan de FMA en andere relevante instanties voor een effectievere preventie, behandeling en dataverzameling rond nicotineverslaving.
4. **Breed volksgezondheidsbeleid:** Het tabaksbeleid dient te worden geherformuleerd om zowel rokers als niet-rokers te beschermen, met nadruk op preventie en ontmoediging van gebruik bij alle bevolkingsgroepen.
5. **Voorlichtingscampagnes:** Het intensiveren van educatie- en bewustwordingscampagnes om jongeren en ouders te informeren over de ernstige gevolgen van het gebruik van alternatieve rookwaren.

Gezien de significante gezondheidswinst en de positieve economische impact van een rookvrij beleid, pleit de SER ervoor om de voorgestelde maatregelen snel en effectief te implementeren. Het streven naar een grotendeels rookvrije samenleving is essentieel voor het waarborgen van de volksgezondheid en het beheersen van toekomstige zorgkosten.

1. Inleiding

1.1 Adviesverzoek

Op 7 juni 2024 heeft de Sociaal-Economische Raad (hierna: de SER of de raad), ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Landsverordening SER (A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70), een adviesverzoek ontvangen van de Voorzitter van de Staten d.d. 6 juni 2024 (no. 23-24/00972-0; bij de SER ingeboekt onder nummer 043/2024-SER) betreffende de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik, hierna verder aangeduid als 'de initiatiefontwerplandsverordening', 'het initiatiefontwerp' of 'het initiatiefwetsvoorstel'. De indieners van dit initiatiefontwerp zijn de leden van de MFK-fractie in de Staten, die gebruik hebben gemaakt van het recht van de Staten zoals toegekend in artikel 77 van de Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, no. 86). Dit artikel bepaalt dat de Staten het recht hebben om ontwerpverordeningen aan de regering voor te dragen, waarbij deze ontwerpverordeningen bij de Staten aanhangig worden gemaakt door één of meer leden.

1.2 Strekking en inhoud van het initiatiefwetsvoorstel

Het onderhavige initiatiefontwerp beoogt een herziening en aanscherping van de bestaande Landsverordening beperking tabaksgebruik (P.B. 1996, no. 55 zoals gewijzigd)¹. Dit initiatiefontwerp richt zich op het versterken van de wettelijke kaders om de volksgezondheid te beschermen, met bijzondere aandacht voor minderjarigen. De voorgestelde wijzigingen zijn, aldus de indieners, geïnspireerd door internationale verdragen en *best practices*, en zijn gericht op het ontmoedigen van het gebruik van rookwaar en het beschermen van de bevolking tegen de schadelijke effecten ervan.

Het initiatiefontwerp komt voort uit de toenemende bezorgdheid bij de indieners over de negatieve gezondheidsimpact van roken, en met name van vapes onder jongeren. De huidige wetgeving, vastgelegd in de Landsverordening beperking tabaksgebruik (P.B. 1996, no. 55, zoals gewijzigd), wordt als ontoereikend beschouwd om de hedendaagse uitdagingen aan te pakken die gepaard gaan met de opkomst van nieuwe rookproducten zoals elektronische sigaretten c.q. vapes² en rookloze tabaksproducten zoals de IQOS, waarbij de tabak niet verbrand maar verwarmd wordt. Het voornaamste doel van het initiatiefontwerp is dan ook om deze lacunes te dichten door de introductie van striktere regels en duidelijke definities, wat de effectiviteit van de regelgeving aanzienlijk zal vergroten.

Een belangrijke maatregel in het initiatiefwetsvoorstel betreft de invoering van een wettelijke minimumleeftijd van 18 jaar voor de aankoop van tabaksproducten en elektronische sigaretten. Dit wordt als een zeer belangrijke maatregel geacht om jongeren te beschermen tegen nicotineverslaving en om de toegankelijkheid van deze producten voor minderjarigen te beperken.

Een andere voorgestelde maatregel is de uitbreiding van het rookverbod met elektronische sigaretten met en zonder nicotine.

De huidige landsverordening beperking tabaksgebruik voorziet reeds, zoals bepaald in artikel 2, eerste lid, in een algemeen rookverbod in alle publiek toegankelijke ruimten, werkruimten en openbaar vervoer en is tevens van toepassing op terreinen behorende bij onderwijs- en kinderopvanginstellingen en op terreinen bij gezondheidsinstellingen, gezondheidszorg faciliteiten, klinieken, verpleeghuizen en ziekenhuizen. In artikel 2, tweede lid, onder a tot en met p, is bepaald op welke publiek toegankelijke ruimten, werkruimten en openbaar vervoer het rookverbod in ieder geval van toepassing is. Het betreft een breed scala aan faciliteiten.

¹ Landsbesluit van de 9^{de} januari 2024, no. 24/058, houdende vaststelling van de geconsolideerde tekst van de Landsverordening beperking tabaksgebruik. P.B. 2024, no.17 (GT)

² E-sigaretten en vapes zijn verschillende benamingen voor in feite hetzelfde product. Voorheen werd uitsluitend de naam e-sigaret gehanteerd, tegenwoordig is de benaming vape meer courant. Dit kan te maken hebben met marketing: door het 'sexy' maken van het product voelen meer jongeren zich ertoe aangetrokken.

Het huidige rookverbod is niet expliciet van toepassing op open ruimtes zoals niet overdekte of ommuurde terrassen en eveneens niet op stranden.³

Daarbij heeft het huidige rookverbod zoals bepaald in artikel 2 alleen betrekking op tabaksproducten. Het initiatiefontwerp voorziet in een uitbreiding van artikel 2 met elektronische sigaretten met en zonder nicotine.

Een volgende voorgestelde wijziging betreft het per landsbesluit, houdende algemene maatregelen, vaststellen van maximale emissieniveaus voor niet voor roken bestemde tabaksproducten en elektronische sigaretten; het stellen van eisen ten aanzien van de verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van tabaksproducten en elektronische sigaretten, en het onderwerpen van het op de markt brengen van nieuwe of gewijzigde niet voor roken bestemde tabaksproducten en elektronische sigaretten aan de hierboven genoemde voorwaarden.

Verder vereist de initiatiefontwerplandsverordening verplichte gezondheidswaarschuwingen op verpakkingen van tabaksproducten en elektronische sigaretten. Deze waarschuwingen moeten in de drie officiële talen van Curaçao (Papiamentu, Nederlands en Engels) worden weergegeven. De boodschap voor tabaksproducten verschilt van die voor niet voor roken bestemde tabaksproducten en e-sigaretten. Daarenboven kunnen bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere gezondheidswaarschuwingen voor nieuwe producten die niet in deze landsverordening zijn opgenomen, vastgesteld worden.

Het initiatiefontwerp bevat ook strikte bepalingen met betrekking tot reclame en promotie van tabaksproducten en elektronische sigaretten. Het ontwerp verbiedt reclame en promotie op plaatsen die voornamelijk door minderjarigen worden bezocht, zoals onderwijsinstellingen en sportfaciliteiten.

Volgens de indieners brengt het initiatiefontwerp de Landsverordening beperking tabaksgebruik in overeenstemming met internationale standaarden en verdragen, zoals het WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging (FCTC⁴). Hoewel Curaçao geen formele partij is bij dit verdrag⁵, kunnen volgens de indieners van het initiatiefwetsvoorstel enkele aspecten van het verdrag toch gehanteerd worden.

1.3 Evaluatie van het initiatiefontwerp conform de Circulaire Aanwijzingen voor de Regelgeving

De SER heeft op hoofdlijnen onderzocht of, en in hoeverre, het voorliggende initiatiefontwerp en de bijbehorende memorie van toelichting (hierna: MvT) voldoen aan de 'Circulaire Aanwijzingen voor de Regelgeving' van 31 juli 2013, zaaknummer 2011/39851, met een focus op wetgeving technische aspecten. Een van de eerste criteria uit de Circulaire Aanwijzingen betreft de consistentie en duidelijkheid van de gebruikte terminologie. In het initiatiefontwerp worden nieuwe definities geïntroduceerd voor termen zoals 'elektronische sigaret', 'elektronische sigaret zonder nicotine' buitenverpakking, navulpakje, buitenverpakking en 'niet voor roken bestemd tabaksproduct'. De SER merkt op dat veel van de geïntroduceerde begrippen niet eenduidig of zelfs niet correct zijn gedefinieerd en dat er tevens overlap bestaat tussen de verschillende opgenomen begrippen. De raad acht het van belang om redundantie te vermijden en ervoor te zorgen dat elke term uniek en ondubbelzinnig gedefinieerd is. Met betrekking tot het begrip 'tabaksproducten' is de SER van mening dat de omschrijving ervan in de huidige geldende Landsverordening duidelijker en omvattender is geformuleerd en dat wijziging hiervan niet opportuun is.

De samenhang tussen verschillende artikelen is een ander relevant aspect. Het initiatiefontwerp maakt gebruik van subartikelen en paragrafen om verschillende verplichtingen en verboden te specificeren. De raad

³ De Europese ministers van Volksgezondheid zijn onlangs akkoord gegaan met een EU-voorstel om blootstelling aan passief roken aan te pakken. Het voorstel raadt de lidstaten aan om buiten roken te verbieden, onder meer in speeltuinen, op terrassen en stranden. Ook vapes vallen hieronder. (zie bijlage 2)

⁴ WHO Framework Convention on Tobacco Control, World Health Organization, ISBN 978 92 4 159101 (LC/NLM classification: HD 9130.6), WHO 2003, updated reprint 2004, 2005; <https://fctc.who.int/who-fctc/overview>; Het WHO FCTC vertegenwoordigt een paradigmaverschuiving in de ontwikkeling van een regelgevende strategie om verslavende stoffen aan te pakken; in tegenstelling tot eerdere drugsbestrijdingsverdragen, benadrukt het WHO FCTC het belang van vraagreductiestrategieën evenals de aanbodkwesties.

⁵ Van toepassing op het Koninkrijksdeel Nederland (in Europa) met ingang van 27 april 2005; zie Tractatenblad 2003, 127; <http://verdragenbank.overheid.nl/verdragen/010032>.

constateert dat gebruikte definities en omschrijvingen niet altijd eenduidig worden gebruikt in de verschillende artikelen en dat er soms sprake is van overlap tussen de artikelen. Dit kan tot verwarring leiden over de specifieke eisen en verboden. De raad acht het zinvol om de artikelen te herstructureren zodat het voorstel meer gestroomlijnd is, waarbij zorggedragen wordt voor eenduidige begripsbepalingen.

Toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de regelgeving zijn essentieel voor de uitvoerbaarheid. De MvT bij het initiatiefontwerp biedt uitgebreide context en uitleg over de achtergrond en doelstellingen van de voorgestelde wijzigingen. Dit is in lijn met de aanwijzingen voor de regelgeving, die benadrukken dat toelichtingen duidelijk en informatief moeten zijn. De MvT, met name het artikelsgewijze deel, bevat echter omissies in de zin dat toelichting op sommige artikelen in het ontwerp ontbreekt, en dat deze tevens niet altijd consistent is met de gebruikte terminologie in de artikelen van het ontwerp. De SER dringt erop aan dat de artikelsgewijze toelichting in de MvT volledig is en tevens dat de gebruikte terminologie in de artikelsgewijze toelichting overeenkomt met die in het ontwerp. Ook constateert de SER dat het algemene inhoudelijke deel van de toelichting niet overal consistent is en dat dit deel een logische opbouw mist.

De Circulaire Aanwijzingen voor de Regelgeving benadrukt tevens het belang van publieke consultatie en betrokkenheid van stakeholders bij het opstellen van regelgeving. De MvT vermeldt consultaties met verschillende belanghebbenden, zoals het Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC) en de Wereldgezondheidsorganisatie, WHO. De SER vindt dit een positieve stap om breed draagvlak en input van diverse groepen te verkrijgen. Echter, er is weinig detail over de specifieke feedback van deze stakeholders en hoe deze feedback is verwerkt in het uiteindelijke initiatiefwetsvoorstel. De SER merkt daarbij op dat het VIC Curaçao als zelfstandig instituut al een aantal jaren niet meer bestaat. Een meer gedetailleerd overzicht van het consultatieproces en de ontvangen feedback zou de transparantie en legitimiteit van het initiatiefontwerp kunnen versterken. Daarbij is de SER van oordeel dat meer experts en stakeholders betrokken hadden kunnen zijn bij het consultatieproces.

De initiatiefontwerplandsverordening verwijst verder naar internationale verdragen zoals het reeds hierboven genoemde WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging. Hoewel Curaçao, zoals reeds opgemerkt, geen partij is bij dit verdrag, zeggen de initiatiefnemers de aanbevelingen ervan te hebben gevolgd ter bescherming van de volksgezondheid. Dit acht de raad in lijn met de Aanwijzingen voor de Regelgeving, die benadrukken dat nationale wetgeving in overeenstemming moet zijn met internationale verplichtingen en *best practices*.

De MvT bevat daarnaast een financiële paragraaf die de kosten en de verwachte economische impact van de voorgestelde wijzigingen bespreekt. In deze paragraaf wordt aangegeven dat de kosten voornamelijk verbonden zijn aan voorlichting en toezicht op de naleving van de nieuwe regels. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de Minister van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN), waarbij gebruik wordt gemaakt van bestaande toezichthouders, zoals die belast met de Warenlandsverordening.⁶ Verder wordt in deze paragraaf gesteld dat controleactiviteiten reeds worden uitgevoerd in de horecasector en dat deze activiteiten uitgebreid zullen worden om de naleving van de nieuwe regels te waarborgen.

Bovendien wordt in de MvT opgemerkt dat de overheid mogelijk inkomsten kan genereren uit boetes die worden opgelegd bij overtredingen van de nieuwe regels.

Echter wordt geconstateerd dat de financiële paragraaf weliswaar enkele kostenposten benoemt, maar deze niet kwantificeert. Er worden geen specifieke bedragen genoemd voor de verwachte uitgaven of inkomsten. De SER vindt dat voor een volledige en transparante financiële paragraaf het wenselijk zou zijn om concrete bedragen te noemen voor de kosten van voorlichting en toezicht. Inkomsten uit accijnzen, invoerbelasting en OB en verwachte derving daarvan als gevolg van de striktere regelgeving zijn in de financiële paragraaf geheel buiten beschouwing gelaten. Tegelijkertijd is door de initiatiefnemers geen inschatting gemaakt van de kostenbesparingen die een verminderd gebruik van tabak en vapes tot gevolg hebben. Daarnaast zou

⁶ P.B. 1997, no. 334; zie artikel 19 voor de aangewezen personen voor toezicht, waarbij de Inspectie voor de Volksgezondheid een belangrijke rol speelt in de uitoefening van het toezicht, zowel op eet- en drinkwaren als op andere waren, afhankelijk van specifieke aanwijzingen door het bestuurscollege en landsbesluiten.

een inschatting van de mogelijke inkomsten uit boetes bij overtredingen van de nieuwe regels nuttig zijn, temeer omdat door de indieners wordt voorgesteld om uit die inkomsten de extra controlewerkzaamheden te financieren. Een meer gedetailleerde uitsplitsing van de kostenposten, zoals personeelskosten, materiaalkosten voor voorlichtingscampagnes en eventuele extra middelen voor handhaving, evenals van de posten die een kostenbesparing opleveren, zou bijdragen aan de volledigheid en transparantie van de financiële paragraaf. Door deze verbeteringen kan de financiële paragraaf vollediger en transparanter worden, wat helpt bij het beoordelen van de financiële haalbaarheid en de sociaaleconomische impact van de voorgestelde wetgeving.

De SER is in dit verband tevens van mening dat de indieners van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel te lichtvaardig veronderstellen dat de bestaande toezichthouders in staat zullen zijn om consistent, op doeltreffende en doelmatige wijze, extra toezicht te houden. De taakverzwaring die dit met zich meebrengt voor de Inspectie voor de Volksgezondheid (hierna: 'de inspectie') wordt, naar het oordeel van de SER, daarmee ernstig miskend. Hoewel de inspectie duidelijke structuren en processen heeft voor toezicht, blijkt dat er nog steeds uitdagingen zijn op het gebied van middelen en capaciteitsbeheer. De inspectie kan effectief werken middels tijdige interventies en door het opleggen van maatregelen zoals verscherpt toezicht en bestuurlijke dwang. Echter, de doeltreffendheid van het toezicht kan worden belemmerd door beperkte middelen en de noodzaak van continue bijscholing en training van inspecteurs – en het gebrek daaraan – om op de hoogte te blijven van de nieuwste ontwikkelingen en beste praktijken.

1.4 Toegepaste methodiek

Bij het schrijven van dit advies heeft de SER uitgebreid literatuuronderzoek gedaan om de omvang van de nicotineverslaving en de bijbehorende gezondheids- en sociaaleconomische effecten in kaart te brengen. Dit onderzoek bestond uit het bestuderen van wetenschappelijke artikelen, rapporten en statistische gegevens. Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met diverse experts en stakeholders, waaronder schoolbesturen, zorgteams, medewerkers jeugdgezondheidszorg, de stichting Fundashon Maneho di Adikshon (FMA), beleidsmedewerkers van het Ministerie van GMN, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), voorlichters op het gebied van verslaving, kinder- en longartsen. De input van deze experts en stakeholders was van groot belang om inzicht te krijgen in de wenselijkheid en mogelijkheden voor de bestrijding van nicotineverslaving en de praktische uitdagingen die daarbij komen kijken. Dit consultatieproces zorgt ervoor dat het advies rekening houdt met verschillende perspectieven en belangen.

2. Standpunt van de SER

2.1 Probleemanalyse, beoogd doel en reikwijdte

Wereldwijd, en dat geldt ook voor Curaçao, heeft de markt voor tabaksproducten de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen ondergaan met de introductie van nieuwe producten zoals onder andere elektronische sigaretten (e-sigaretten of vapes), verwarmde tabaksproducten en rookloze tabaksopties.⁷ Deze producten worden vaak gepromoot als minder schadelijke alternatieven voor traditionele sigaretten. Kwantitatieve data uit de EU tonen aan dat het gebruik van e-sigaretten en aanverwante producten onder jongeren toeneemt. Een studie gepubliceerd door de Europese Commissie in 2022 meldde dat 18% van jongeren tussen 15-24 jaar e-sigaretten had geprobeerd, terwijl 9% regelmatig gebruik maakt van e-sigaretten.⁸ De WHO heeft in 2023 ook een rapport uitgebracht dat het gebruik van e-sigaretten onder jongeren in Europa documenteert.⁹ Het rapport benadrukt dat er aanzienlijke variaties zijn tussen verschillende landen, maar dat het algemene gebruik blijft toenemen. In sommige landen had bijna 20% van de jongeren tussen 13-15 jaar e-sigaretten geprobeerd.

De bevindingen in de EU komen overeen met trends die in de Verenigde Staten (VS) zijn waargenomen. Uit recent onderzoek blijkt dat het percentage jongeren dat e-sigaretten gebruikt in de VS, nog steeds zorgwekkend hoog is, maar er zijn variaties in de trends waargenomen sinds 2020. Hoewel er een algemene daling in het gebruik van e-sigaretten onder middelbare scholieren was, werd een lichte toename in het gebruik onder basisschoolleerlingen waargenomen.¹⁰ De gegevens wijzen op een aanhoudende populariteit

⁷ *Elektronische sigaretten* worden volgens de WHO gedefinieerd als 'elektronische nicotineafgiftesystemen (ENDS) of elektronische niet-nicotine afgiftesystemen (ENNDS)'. Deze producten verwarmen een vloeistof (e-liquid) om aerosol te creëren die door de gebruiker worden ingeademd. E-liquids kunnen nicotine bevatten, maar bevatten geen tabak. Ze bevatten vaak additieven, smaakstoffen en andere chemicaliën die schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid. Wetenschappelijk gezien zijn e-sigaretten apparaten die een vloeistof verhitten om een aerosol te produceren die wordt ingeademd door de gebruiker. Deze vloeistof, ook wel e-juice of vape juice genoemd, bevat meestal nicotine, propyleenglycol, plantaardige glycerine, smaakstoffen en andere chemicaliën. De aerosol die door e-sigaretten wordt geproduceerd, bevat schadelijke en mogelijk schadelijke stoffen zoals nicotine, kankerverwekkende chemicaliën, zware metalen en vluchtige organische verbindingen; zie [Product regulation - European Commission \(europa.eu\)](#).

Verwarmde tabaksproducten worden door de WHO erkend als 'novel tobacco products'. Deze producten verwarmen tabak tot een hoge temperatuur zonder deze te verbranden, waardoor een nicotine houdende damp wordt geproduceerd. De WHO benadrukt dat hoewel deze producten minder schadelijke chemicaliën kunnen bevatten dan traditionele sigaretten, ze nog steeds aanzienlijke gezondheidsrisico's met zich meebrengen. Wetenschappelijk gezien verwarmen deze apparaten tabak tot temperaturen onder de verbrandingsdrempel (meestal onder 350 °C), waardoor een nicotine houdende damp ontstaat die door de gebruiker wordt ingeademd. De damp bevat minder schadelijke chemicaliën dan de rook van verbrande tabak, maar bevat nog steeds toxische stoffen zoals nicotine en verschillende kankerverwekkende stoffen.

Rookloze tabaksproducten, zoals snus en nicotinepouches, vallen onder de regulering van de WHO voor tabaksproducten. Deze producten bevatten tabak of nicotine en zijn ontworpen om zonder verbranding te worden geconsumeerd. De WHO reguleert deze producten streng om de gezondheidsrisico's te minimaliseren en hun gebruik onder jongeren te beperken.

Wetenschappelijke definitie: Wetenschappelijk gezien omvatten rookloze tabaksproducten producten zoals snus (voornamelijk gebruikt in Zweden) en nicotinepouches. Deze producten worden zonder verbranding geconsumeerd en leveren nicotine via het slijmvlies van de mond. Hoewel ze als minder schadelijk worden gepromoot dan verbrande tabaksproducten, zijn ze niet zonder risico's en kunnen ze leiden tot gezondheidsproblemen zoals mondkanker en hartziekten (**Public Health**).

⁸ Directorate-General for Communication (Europese Commissie), Kantar, 'Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes', 3 februari 2021, Directorate-General for Health and Food Safety, ISBN: 978-92-76-27171-0, DOI: 10.2875/490366, Catalogusnummer: EW-06-20-138-EN-N. Deze bevindingen zijn gepubliceerd in het rapport "Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes" als onderdeel van de Special Eurobarometer 506.

⁹ WHO, 'Prevalence of tobacco and E-cigarette use in young people in the WHO European region', 25 januari 2022.

¹⁰ FDA, 'Results from the Annual National Youth Tobacco Survey'; [Results from the Annual National Youth Tobacco Survey | FDA](#).

van gearomatiseerde e-sigaretten, wat aangeeft dat smaakjes een belangrijke rol spelen in de aantrekkelijkheid van deze producten voor jongeren.

Ook in Nederland blijkt het gebruik van e-sigaretten onder jongeren te zijn toegenomen. Uit de Jongerenmonitor Tabaks- en Nicotineproducten van het Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, dat onderdeel vormt van het Trimbos-instituut in Nederland, blijkt dat 18.1% van de jongeren in Nederland (12 t/m 25 jaar) in 2023 maandelijks rookte (sigaretten, shag, cigarillo's of pijp). 10.3% van de jongeren gebruikte in 2023 maandelijks een e-sigaret (e-sigaretten met vloeistoffen, vapes, wegwerp-vapes of shisha-pennen), 2.8% van de jongeren gebruikte maandelijks nicotinezakjes (snus) en 69.1% van de jongeren die in 2023 maandelijks een e-sigaret gebruikten, rookte ook maandelijks een sigaret. Deze cijfers geven een beeld van de ernst van het aantal jongeren dat rookt en e-sigaretten gebruikt. Tevens geeft het onderzoek aan dat jongeren die e-sigaretten (e-sigaretten met vloeistoffen, vapes, wegwerp-vapes of shisha-pennen) gebruiken, veel vaker overgaan tot het roken van tabaksproducten (sigaretten, shag, cigarillo's of pijp). Het gebruik van e-sigaretten is met name voor jongeren verontrustend. Op de gemakkelijke toegankelijkheid en het gevaar van snelle verslaving van deze middelen, *peer pressure*, en het niet rationeel beslissingen kunnen nemen vanwege nog onvolledig ontwikkelde hersenen wordt verderop in dit advies ingegaan.

Het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) publiceerde in 2024 een rapport waarin werd aangetoond dat 22% van jongeren tussen de 12 en 25 jaar in Nederland een e-sigaret heeft gebruikt.¹¹ Dit percentage is een stijging ten opzichte van eerdere jaren. Het rapport benadrukt dat e-sigaretten vaak nicotine bevatten, wat verslavend is en schadelijk kan zijn voor de gezondheid. Bovendien dienen e-sigaretten in 70% van de gevallen als opstapje naar het roken van traditionele sigaretten. Hoewel voornoemde rapporten niet specifiek ingaan op de cijfers voor Caribisch Nederland, biedt het een algemene context over het toenemende gebruik van e-sigaretten en de daarmee samenhangende gezondheidsrisico's. De bevindingen ondersteunen de noodzaak voor blijvende monitoring en interventies om het gebruik van e-sigaretten onder jongeren terug te dringen en de volksgezondheid te beschermen.

Hoewel lange tijd werd aangenomen – en nog steeds – dat deze producten minder schadelijk zouden zijn dan traditionele sigaretten, wordt steeds meer duidelijk, zo blijkt uit meer recent uitgevoerde onderzoeken, dat deze producten, ook wel 'het nieuwe roken' genoemd, juist meer en tevens onomkeerbare gezondheidsschade toebrengen.^{12 13}

Nieuw Amerikaans onderzoek wijst uit dat bij het inhaleren van vapes, elektronische sigaretten, giftige metalen vrijkomen die via het inhaleren diep in de longen en daarna in het lichaam terechtkomen. Dit betekent dat vaperen niet alleen schade toebrengt aan de luchtwegen; ook de hersenen en organen kunnen erdoor worden aangetast. Dat er metalen vrijkomen bij het vaperen werd al vermoed, maar hoeveel er in het lichaam terechtkomt, was niet bekend. Vaperen verhoogt het risico op blootstelling aan lood, uranium en cadmium. Blootstelling aan zware metalen kan blijvende schade bij jongeren veroorzaken, niet alleen bij langdurig gebruik, maar ook op de korte termijn. Het kan onder meer leiden tot cognitieve stoornissen, gedragsstoornissen en ademhalingscomplicaties. Lood heeft vooral invloed op hart en bloedvaten en de hersenen, cadmium wordt in verband gebracht met verschillende soorten kanker.¹⁴

Strengere regelgeving en voortdurende herziening van bestaande wetgeving zijn cruciaal, zo niet imperatief, om de algehele volksgezondheid te beschermen en het gebruik van tabaksproducten en alternatieve rook- of dampwaren tegen te gaan, met een bijzondere focus op jongeren.

SER heeft al in een advies uit 2014 gewezen op de gezondheidsrisico's van 'alternatieve rookproducten' waaronder de e-sigaret, de shisha-pen en de shisha waterpijp vallen. De SER heeft in dit advies reeds

¹¹ RvM, 'RIVM adviseert een standaardontwerp voor e-sigaretten om aantrekkelijkheid te verminderen', 25 april 2024, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport; [RIVM adviseert een standaardontwerp voor e-sigaretten om aantrekkelijkheid te verminderen](https://nos.nl/artikel/2518967-nieuw-onderzoek-vapen-schade-aan-hersenen-en-organen-door-giftige-metalen) | RIVM.

¹² <https://nos.nl/artikel/2518967-nieuw-onderzoek-vapen-schade-aan-hersenen-en-organen-door-giftige-metalen>

¹³ <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/early/2024/04/08/tc-2023-058554#T2>

¹⁴ <https://nos.nl/artikel/2518967-nieuw-onderzoek-vapen-schade-aan-hersenen-en-organen-door-giftige-metalen>

geadviseerd om de definitie van tabaksproducten uit te breiden en alternatieve rookproducten erin op te nemen. De Landsverordening beperking tabaksgebruik is toen gewijzigd zonder opvolging van dit advies. Het huidige rookverbod is alleen van toepassing op het roken van tabaksproducten. De initiatiefnemers stellen in het voorliggend initiatiefwetsvoorstel voor ook de elektronische sigaret met en zonder nicotine op te nemen in het huidige rookverbod. De SER acht dit een belangrijke toevoeging maar ontoereikend om de desastreuze gezondheidsgevolgen door het gebruik van alternatieve rookproducten een halt toe te roepen.

Het onderhavig initiatiefontwerp heeft als doel om met name jongeren te beschermen tegen de negatieve gevolgen van roken en vaperen. Verschillende maatregelen hiertoe zijn in het ontwerp opgenomen. Hoewel een aantal maatregelen, zoals het toevoegen van e-sigaretten in het rookverbod en het verbod om tabaksproducten en dampwaren te verkopen aan jongeren onder de 18 jaar, effectief kunnen zijn in de strijd tegen het gebruik ervan door jongeren, acht de SER de reikwijdte van het initiatiefontwerp onvoldoende om voornoemd doel te bereiken. De SER is van oordeel dat de reikwijdte van de herziening van de huidige Landsverordening beperking tabaksgebruik aanzienlijk groter moet zijn ten behoeve van het behoud van de volksgezondheid.

De SER acht het bijvoorbeeld van belang dat er niet uitsluitend een leeftijdsgrens ingevoerd moet worden voor de verkoop van rookwaar aan jongeren onder de 18 jaar, maar dat er tevens een rookverbod ingesteld moet worden voor jongeren tot die leeftijd. Enkel een verkoopverbod is niet toereikend; er zijn vele manieren om aan de producten te komen, zoals via 'dealers', bestellingen via internet, snapchat en dergelijke. Verder verbaast het de SER dat er in initiatiefontwerp gekozen is om geen verbod op smaakjes aan e-sigaretten (met en zonder nicotine) op te nemen, terwijl tegelijkertijd onderschreven wordt, zowel in de MvT als in (internationale) onderzoeken, dat juist smaakjes de jeugd aanzetten tot het gebruik van alternatieve rookproducten. Dit niet willen toepassen van het verbod op smaakjes is daarbij tegenstrijdig met het in de MvT tot uitdrukking gebrachte belang van het creëren van een rookvrije en nicotinevrije generatie. Ook het beperkte verbod op reclame is volgens de SER ontoereikend. Het is een bekend en aangetoond feit dat de tabaksindustrie alles op alles zet om een nieuwe klantenkring te verwerven en deze snel verslaafd te maken, nu het tabaksgebruik wereldwijd dalende is. Jongeren zijn hierbij hun voornaamste doelgroep, mede door het gegeven dat deze groep relatief gemakkelijk te verleiden is. Geen enkel middel wordt hierbij geschuwd; verderop in het advies wordt hierop ingegaan. Een totaalverbod voor reclame voor rookartikelen acht de SER op zijn plaats.

De in artikel 2b, derde lid, voorgestelde boodschap voor alternatieve rookproducten "*Dit product is niet risicoloos en bevat nicotine, wat verslavend is*", acht de raad onvoldoende. Het is immers niet uitsluitend of vooral de nicotine die niet risicoloos is, het zijn de verschillende metalen en toegevoegde stoffen die ernstige gezondheidsrisico's tot gevolg kunnen hebben. De risico's worden met de voorgestelde waarschuwingsboodschap naar het oordeel van de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt en zouden wel degelijk op de verpakking kenbaar moeten worden gemaakt.

Jurisdicties die reeds strenge regelgeving en uitgebreide voorlichtingsprogramma's hebben om de jeugd en ook volwassenen te informeren over de gevaren van vaperen en roken, ervaren dat deze ontoereikend zijn om de jeugd van het vaperen af te houden. Ook al beseft de jeugd dat het slecht is, ze doen het toch. Daarom pleiten gezondheidsexperts voor een totaalverbod op de invoer en verkoop van alternatieve rookproducten, zodat er geen aanbod is. Enkele landen hebben reeds een dergelijk totaalverbod ingevoerd, of staan op het punt dit in te voeren.

2.2 Het initiatiefontwerp in breder verband

2.2.1 Beleidsmatige inkadering

In het regeerprogramma 2022-2025¹⁵ zijn geen expliciete voornemens opgenomen met betrekking tot het (verder) beperken van tabaksgebruik of van het gebruik van andere rookwaren (zoals e-sigaretten en/of vapes). In hoofdstuk 8 van het desbetreffende regeerprogramma, dat de beleidsvoornemens van het Ministerie van GMN omvat, is wel in algemene bewoordingen opgenomen dat 'de regering ervoor zorgdraagt dat de bevolking van Curaçao over de kennis en vaardigheden zal beschikken waarmee zij hun eigen gezondheid op een verantwoordelijke wijze kunnen aansturen. Vanuit het ministerie zal een integraal beleid vanuit een holistisch perspectief gevoerd worden dat de nadruk legt op preventie in de gezondheidszorg, een gezonde leefstijl zal stimuleren c.q. bevorderen, gezonde voeding en de productie daarvan in een ecologisch gebalanceerde omgeving (aarde, lucht, water en zee).'

Van belang is dat in hoofdstuk 8 van het regeerprogramma een paragraaf wordt gewijd aan 'preventie', waarbij onder meer de nadruk wordt gelegd op de bestrijding van 'niet overdraagbare aandoeningen' (*non-communicable diseases - NCDs*), zoals diabetes, hart- en vaatziekten, kanker, en chronische ademhalingsproblemen. Er wordt niet specifiek op ingegaan dat roken en/of vapes bijdraagt aan een verhoogd risico op deze ziekten of een verslechtering ervan. Wel wordt vermeld dat preventieve activiteiten dichter bij de bevolking zullen worden gebracht door gebruik te maken van – bestaande of nog te creëren - faciliteiten in de wijk, zowel op individueel als op wijkniveau.

De SER ziet hierin beleidsmatige aanknopingspunten voor het (verder) beperken van tabaksgebruik en van het gebruik van andere rookwaren (zoals e-sigaretten en/of vapes).

Voorts adviseert de SER de wetgever om beleidsmatig aansluiting te zoeken bij de in de Agenda 2030 geformuleerde duurzame ontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties, de zogenaamde *Sustainable Development Goals* (hierna: SDGs).¹⁶ In het regeerprogramma wordt vermeld dat Curaçao zich aangesloten heeft bij de SDGs. SDG no. 3 omvat het thema 'Goede Gezondheid en Welzijn, voor iedereen en voor alle leeftijden'. Doelstelling 3.a richt zich specifiek op de ontmoediging van tabaksgebruik en heeft als richtlijn "het versterken van de uitvoering van de Kaderovereenkomst van de WHO voor de bestrijding van tabaksgebruik (FCTC) in alle landen".¹⁷

De impact van roken op de gezondheid is enorm en raakt direct aan deze SDG no. 3.a. Tabaksproducten zijn de dodelijkste legale producten op de markt. Wereldwijd sterven jaarlijks meer dan 8 miljoen mensen door de gevolgen van roken; ongeveer 7 miljoen mensen overlijden doordat ze zelf tabaksproducten gebruiken. En meer dan 1,3 miljoen mensen zijn niet-rokers die overlijden aan de gevolgen van meeroken.¹⁸ Dit maakt stoppen met roken van eminent belang.

Hetzelfde is van toepassing op e-sigaretten, vapes en overige alternatieve rookproducten c.q. dampwaren. De gevaarlijke stoffen die in deze producten zitten, zijn in feite nog veel gevaarlijker voor de gezondheid en tevens sneller verslavend dan de stoffen die in sigaretten zitten. In die zin behoort het, ten behoeve van goede gezondheid en welzijn, tot de verantwoordelijkheid van Curaçao om het gebruik van alternatieve rookproducten aan te pakken.

Hoewel in het regeerprogramma niet specifiek verwezen wordt naar het tegengaan van roken van zowel tabaks- als niet-tabak bevattende producten ten behoeve van een verbetering van de volksgezondheid, sluit een dergelijke aanpak wel degelijk aan bij de grote lijnen in het regeerakkoord – zoals de preventie van NCDs - en bij de aansluiting bij de SDGs door Curaçao, zoals hierboven uiteengezet. Ook sluit een verdere beperking van het gebruik van tabaksproducten en elektronische sigaretten, vapes en overige rook- en

¹⁵ Regeerprogramma 2022-2025: 'Op weg naar herstel en een betere kwaliteit van leven voor het volk'.

¹⁶ 17 duurzame ontwikkelingsdoelstellingen zijn vastgelegd in de zogenaamde Agenda 2030. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

¹⁷ <https://www.who.int/data/gho/data/themes/topics/indicator-groups/indicator-group-details/GHO/sdg-target-3.a-tobacco-control>

¹⁸ <https://www.rokeninfo.nl/cijfers/hoeveel-mensen-overlijden-er-jaarlijks-wereldwijd-aan-de-gevolgen-van-roken>. En <https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>. Geraadpleegd op 22 oktober 2024.

dampwaar naadloos aan bij artikel 25, eerste lid, van de Staatsregeling, waarin is bepaald dat de overheid maatregelen treft ter bevordering van de volksgezondheid.¹⁹ In de bij de Staatsregeling behorende MvT wordt toegelicht dat artikel 25 een sociaal grondrecht betreft.²⁰ Sociale grondrechten leggen de nadruk op positieve verplichtingen voor de overheid; de overheid moet derhalve actief voorzieningen treffen om deze rechten te realiseren.

Gezien de enorme vlucht die het gebruik van vapes de laatste jaren heeft genomen, met name onder de jeugd, en de inmiddels bekende desastreuze gevolgen hiervan, wenst de SER op te merken dat het hem verbaast dat de regering niet zélf al het initiatief heeft genomen tot het aanpassen van de Landsverordening beperking tabaksgebruik en dat (wederom) het initiatief om deze landsverordening inzake het gebruik van tabak aan te passen, in die zin dat deze uitgebreid wordt en meer beperkende regelgeving zal omvatten, van een fractie in de Staten afkomstig is. Gezien de taak en verantwoordelijkheid van de overheid om de bevolking te beschermen tegen gezondheidsschade had, naar het oordeel van de SER, met de grootste urgentie de problematiek van het gebruik van e-sigaretten en/of vapes al op een effectieve wijze geadresseerd moeten worden.

Een laatste ingrijpende wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik dateert van 2015.²¹ Zoals reeds betoogd, heeft de SER in 2014 advies uitgebracht over het toenmalige ontwerp en toen reeds gewezen op het gevaar van e-sigaretten en overige alternatieve rookproducten.²² Hoewel delen van het advies van de SER indertijd zijn overgenomen (zoals de uitbreiding van de werkingssfeer van het rookverbod naar alle publiek toegankelijke ruimten), is het advies om alternatieve rookproducten ook onder de regelgeving te doen ressorteren, niet overgenomen. Nu, tien jaar later, is de SER wederom gevraagd mede hierover advies uit te brengen en is het, naar het oordeel van de raad, zaak om de regelgeving zo scherp mogelijk te formuleren om het gewenste doel te bereiken.

In dit verband merkt de SER op dat op pagina 9 van de MvT staat dat Statenleden in het verleden de aandacht hebben gevraagd voor het probleem van elektronische sigaretten hier te lande, waarbij wordt verwezen naar een brief van het toenmalige Statenlid Rosaria aan de toenmalige Minister van GMN.²³ Volgens de MvT is deze brief nooit beantwoord. De brief is niet bij het adviesverzoek gevoegd en de SER is derhalve niet bekend met de exacte inhoud ervan. Wel is duidelijk dat de brief is verstuurd nadat de SER het bovenvermelde advies heeft uitgebracht. De raad vermoedt derhalve dat de brief van de heer Rosaria is opgesteld naar aanleiding van het advies van de SER, dat dateert van 8 mei 2014. Overigens was het toenmalige initiatiefontwerp afkomstig van de Statenfractie van de heer Rosaria zelf.

In de MvT van het voorliggende initiatiefontwerp wordt gemeld dat Curaçao geen medegelding heeft verzocht van het WHO Kaderverdrag.²⁴ Binnen Koninkrijksverband is het verdrag wel aangenomen, maar tot op heden uitsluitend door Nederland geratificeerd.

¹⁹ Staatsregeling van Curaçao, artikel 25.

²⁰ 'sociaal grondrecht' is een grondrecht dat gericht is op het waarborgen van basisvoorzieningen en een bepaalde mate van sociale zekerheid voor burgers. Het verplicht de overheid om actief beleid te voeren ter bevordering van het welzijn en de sociale gelijkheid in de samenleving. Sociaal grondrechten kunnen betrekking hebben op zaken zoals onderwijs, gezondheidszorg, werkgelegenheid, huisvesting, en een schoon en veilig leefmilieu. Sociale grondrechten hebben als doel om sociale ongelijkheid te verminderen en de basisvoorwaarden voor een menswaardig bestaan voor iedereen te garanderen. Ze ondersteunen de deelname van burgers aan de samenleving en bieden bescherming tegen armoede en uitsluiting.

²¹ Landsverordening van de 7^{de} september 2015 tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik (P.B. 1996, no. 55), P.B.2015, no. 44. De Landsverordening is op 1 maart 2016 in werking getreden en kende dus een overgangstermijn van (ruim) zes maanden.

²² Advies van de Sociaal-Economische Raad zoals vastgesteld in de plenaire vergadering op 25 april 2014 inzake de initiatief ontwerp landsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik (P.B. 1966, no. 55). Ref.nr. 068/2014-SER.

²³ Brief van 30 juni 2014, nr. 838/13-14.

²⁴ Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging is op 27 januari 2005 geratificeerd door het Koninkrijk der Nederlanden en in Nederland op 27 april 2005 in werking getreden. De regering van de Nederlandse Antillen achtte op dat moment medegelding van het verdrag niet wenselijk omdat volgens de Directie Buitenlandse

In het advies van de SER uit 2014²⁵ dringt de raad, teneinde de bevolking te beschermen tegen de verwoestende gezondheidseffecten en sociale, milieu- en economische gevolgen van tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook, aan op een verdere ontwikkeling van een wettelijk kader voor maatregelen ten behoeve van tabaksontmoediging, waarbij naar de mening van de SER het WHO-Kaderverdrag als uitgangspunt kan dienen. Daarbij geeft de SER in overweging de mogelijkheid te onderzoeken om alsnog medegelding te verzoeken van het WHO-Kaderverdrag.

De SER is nog steeds dezelfde mening toegedaan en handhaaft dit standpunt. Waarbij het accent niet meer uitsluitend op tabaksproducten ligt, maar tevens op aanverwante producten, de zogenaamde alternatieve rookwaren, in de initiatiefontwerplandsverordening gedefinieerd als 'elektronische dampwaar'. Het WHO Kaderverdrag dient naar het oordeel van de SER door Curaçao geratificeerd te worden. Door middel van medegelding van het Kaderverdrag verplicht Curaçao zich aan het Kaderverdrag te houden en is het ontwikkelen van lokale regelgeving niet of in mindere mate afhankelijk van de politieke wil of prioriteit om al dan niet adequate regelgeving op te stellen die de richtlijnen van de WHO en in het bijzonder die van de FCTC volgt. Het uitgangspunt zou immers in eerste instantie de bevordering van de volksgezondheid moeten zijn en niet commerciële of andere belangen. Daar komt bij dat een verbeterde volksgezondheid leidt tot aanzienlijke kostenbeheersing in de gezondheidszorg. Op dit laatste punt gaat de SER verderop in dit advies nader in.

Het is de raad overigens niet bekend waarom Curaçao tot nu toe geen medegelding heeft verzocht van het Kaderverdrag. Echter, wijst de SER er nadrukkelijk op dat het opstellen en vaststellen van herziene regelgeving inzake tabaksgebruik niet moet wachten op deze medegelding, omdat dit een vertragend effect zal hebben, hetgeen als onwenselijk wordt geacht. Naar het oordeel van de raad is het noodzakelijk om de aangepaste beperkende regelgeving op zo kort mogelijke termijn te ontwerpen en in werking te doen treden. Er mag geen tijd (meer) verloren gaan.

In het verlengde van het voorgaande benadrukt de raad dat het landen niet verboden is om lokale regelgeving op te stellen, vooruitlopend op ratificatie van een verdrag. Andersom geldt wel: als een verdrag eenmaal geratificeerd is, is een land verplicht om de lokale regelgeving hierop aan te laten sluiten. Volgens de SER hoeft het aanpassen van de regelgeving niet veel tijd in beslag te nemen; in de herziene regelgeving kunnen de richtlijnen van de FCTC eenvoudig worden overgenomen, behoudens enkele specifiek voor Curaçao geldende aanpassingen c.q. maatregelen. Daarbij zijn er voldoende voorbeelden van regelgeving elders, die als *best practices* kunnen dienen. Het wiel hoeft niet opnieuw uitgevonden te worden.

Dat de regering wel degelijk de urgentie onderkent van bepaalde gezondheidsrisico's en veiligheidsissues blijkt uit het verbod op lachgas dat is opgenomen in de onlangs in werking getreden nieuwe Opiumlandsverordening 2024.²⁶ Lachgas en stoffen die gebruikt worden voor de productie van drugs zijn onder meer opgenomen in (al dan niet gedelegeerde) regelgeving van de Opiumlandsverordening.

Het verbod op lachgas in Curaçao is ingevoerd vanwege de toenemende bezorgdheid over de gezondheidsrisico's, sociale problemen en veiligheidsissues die het gebruik ervan met zich meebrengt. Net als in veel andere landen, is het gebruik van lachgas in Curaçao toegenomen, vooral onder jongeren, wat aanleiding heeft gegeven tot diverse gezondheids- en maatschappelijke problemen. Het verbod op lachgas is bedoeld om het gebruik van deze stof in te perken en daarmee de gezondheids- en maatschappelijke problemen die ermee gepaard gaan te verminderen. Door lachgas te verbieden, hoopt de overheid van Curaçao een halt toe te roepen aan het gevaarlijke en problematische gebruik ervan, vooral onder jongeren, en een veiligere en gezondere samenleving te bevorderen.²⁷

Betekkingen op advies van de Directie Volksgezondheid niet kon worden voldaan aan de verdragsbepalingen (SER advies 2014, ref.nr. 068/2014-SER).

²⁵ SER advies inzake de Initiatief-ontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening tabaksgebruik. Ref.nr. 068/2014-SER.

²⁶ Landsverordening van de 5^{de} juli 2024 tot het vaststellen van een nieuwe opiumlandsverordening 2024 (Opiumlandsverordening 2024), P.B. 2024, no. 74. De Landsverordening is direct met ingang van de dag na de datum van bekendmaking in werking getreden.

²⁷ Overigens is het verbod ten aanzien van distikstofmonoxide (lachgas) niet van toepassing wanneer het distikstofmonoxide bestemd is voor technische doeleinden of voor medisch gebruik.

Naar analogie van de gevaarlijke gevolgen van het gebruik van lachgas, is de SER van oordeel dat de regering niets in de weg staat om een dergelijk verbod ook te doen laten gelden voor alternatieve rook- en dampwaren.

Recentelijk hebben ook de Staten de urgentie erkend van de zorgwekkende gevolgen van de populariteit van het gebruik van vapes onder jongeren. Op 9 december 2024 werd tijdens een openbare vergadering unaniem een motie aangenomen, ingediend door de fracties MAN, PNP en PAR, die streeft naar een verbod op vapes met smaakjes (zie bijlage 4). De SER waardeert dat de Staten de ernst van het vapegebruik onder jongeren onderkennen. Het verbod op smaakjes lijkt aanvankelijk een effectieve maatregel om jongeren van het vaperen af te houden. Echter, er zijn al signalen dat deze maatregel op zichzelf niet voldoende zal zijn om het gebruik van vapes door jongeren substantieel te verminderen.

2.2.2 Wetgevend kader en juridische implicaties

Zoals in de voorgaande paragraaf aan de orde is gekomen, is er sprake van aanpassing van reeds bestaande regelgeving, namelijk de Landsverordening beperking tabaksgebruik. Uit gesprekken met het Ministerie van GMN heeft de SER vernomen dat dit ministerie zelf al bezig was met de aanpassing van de huidige landsverordening, en dat het ministerie hierbij het eerder genoemde *Framework Convention for Tobacco Control* volgt. Volgens het ministerie zijn wetgevingsjuristen beschikbaar om zowel de regelgeving als de bijbehorende MvT op te stellen. Aangezien de fractie die het initiatiefvoorstel heeft ingediend van dezelfde partij is als die van de Minister van GMN, verwacht het Ministerie van GMN dat de aangepaste regelgeving vóór het einde van het jaar 2024 in conceptvorm gereed kan zijn. De SER juicht deze werkwijze toe, met name de toegezegde snelheid waarmee de nieuwe wetgeving gereed kan zijn, doch plaatst hierbij de volgende kanttekeningen.

De FCTC geeft handvatten voor velerlei beperkingen die te maken hebben met de toegang en beschikbaarheid van tabaksproducten, al dan niet gerelateerd aan bepaalde leeftijdscategorieën. Hierbij wordt er – blijkbaar – vanuit gegaan dat deze beperkende maatregelen ook nageleefd en gecontroleerd en gehandhaafd worden, zodat zij het gewenste effect opleveren.

Echter, de raad wijst erop dat het een feit van algemene bekendheid is dat handhaving in Curaçao, door onder meer gebrek aan personeel en middelen, vaak tekort schiet (zie ook de opmerkingen hieromtrent door de raad in het hoofdstuk financiële gevolgen). De SER is derhalve van mening dat om de toegang tot elektronische dampwaar op een effectieve wijze te bestrijden, dit bij voorkeur gerealiseerd kan worden door deze producten in zijn geheel te verbieden in Curaçao. Dit is vergelijkbaar met het verbod op lachgas voor privégebruik zonder medische of technische redenen (en dus gecontroleerd), dat – zoals eerder in dit advies vermeld – onlangs in werking is getreden. De raad heeft hierbij in overweging genomen dat Curaçao het voordeel heeft een eiland te zijn waar nagenoeg alle producten via de douane ingevoerd moeten worden, waardoor het relatief eenvoudiger is om het verbod op import te handhaven. Hetzelfde geldt voor import door bezoekers via de luchthaven (passagiers) of per boot. Voor deze laatste categorie kan bijvoorbeeld bepaald worden dat de producten uitsluitend voor eigen gebruik mogen worden ingevoerd en dus aan een maximum aantal per persoon zijn gebonden. Dergelijke regelgeving bestaat reeds voor sigaretten, alcohol, cash geld et cetera, en kan eenvoudig worden uitgebreid naar elektronische dampwaar en overige alternatieve rookproducten.

Zonder in te gaan op een exacte berekening van de bijkomende kosten van deze controle en handhaving aan de grens, vermoedt de raad dat deze eenvoudiger en eenduidiger vorm van handhaving de kosten ervan beduidend naar beneden kunnen brengen.

Overgangstermijn

In het verlengde van het voorgaande wijst de SER erop dat het in acht nemen van een overgangstermijn noodzakelijk is. Bedrijven die zich momenteel richten op de import van elektronische dampwaar, moeten in de gelegenheid worden gesteld zich voor te bereiden op de nieuwe regelgeving. Ook de douane moet zich kunnen voorbereiden op de wijziging van hun controlerende en handhavende taak.

In artikel II van het initiatiefontwerp is bepaald dat deze landsverordening in werking treedt op een bij landsbesluit te bepalen tijdstip dat niet later is dan 1 januari 2025. In de artikelsgewijze toelichting van de MvT is opgenomen dat het overgangsrecht inhoudt dat producten die vóór 1 januari 2025 in het vrije verkeer zijn gebracht en nog niet voldoen aan de gestelde eisen mogen worden uitverkocht. Vanaf 1 januari 2025 moeten alle producten aan de nieuwe eisen voldoen.

Hoewel de SER van oordeel is dat een verbod op de invoer en verkoop van elektronische dampwaar en vergelijkbare artikelen met en zonder nicotine zo spoedig mogelijk moet worden ingevoerd ten behoeve van de algemene volksgezondheid, geeft de raad de initiatiefnemers in overweging om delen van de landsverordening die betrekking hebben op de invoer en verkoop van elektronische dampwaar en vergelijkbare artikelen met en zonder nicotine in werking te laten treden met ingang van de eerste dag van de zesde maand na de datum van bekendmaking. Een dergelijke overgangstermijn stelt importeurs en detailhandel in de gelegenheid om aan de nieuwe regelgeving te voldoen. De SER acht het niet opportuun om de inwerkingtreding via gedelegeerde regelgeving te regelen, dat wil zeggen middels een landsbesluit, omdat de gewenste datum van inwerkingtreding reeds bekend is.

Voor wat betreft de voorgestelde bepalingen in het initiatiefontwerp met betrekking tot toegankelijkheid van de producten voor jongeren, verbodsbepalingen tot verkoop en gebruik tot 18 jaar, het maken van reclame of anderszins aanbieden van de producten aan jongeren, acht de raad een dergelijk ruime overgangstermijn niet opportuun. De landsverordening kan naar het oordeel van de raad met ingang van de eerste dag van de volgende maand na de datum van bekendmaking in werking treden. Dit is ter bescherming van de jeugd en hun gezondheid. In de MvT wordt het belang benadrukt van het creëren van een rookvrije en nicotinevrije generatie, een doelstelling die de SER volledig onderschrijft. De SER geeft dan ook in overweging om een dergelijk streven – een rookvrije en nicotinevrije generatie – wettelijk vast te leggen.

Het opnemen van deze bepalingen in de herziene landsverordening zijn tevens van belang wanneer blijkt dat de producten op een illegale wijze toch op de markt gebracht zijn. Een algemeen verbod maakt het gemakkelijker om handhavend op te treden.

Een ander belangrijk punt dat de SER uitdrukkelijk naar voren wenst te brengen is dat, bij het opstellen van de regelgeving het imperatief is dat het verbod op bemoeienis door de tabaksindustrie met de publieke gezondheid strikt gehandhaafd wordt. Dit verbod is als volgt opgenomen in artikel 5.3 van de FCTC: *"In setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law"*.²⁸ Bestuurders en beleidsmakers dienen hoe dan ook niet in gesprek te gaan met deze industrie. Ook tijdens de COP 10 Conferentie²⁹ was één van de belangrijke uitkomsten dat de inmenging van de tabaksindustrie en andere commerciële belangen één van de belangrijke belemmeringen is bij de implementatie van regelgeving ter bestrijding van tabaksgebruik:

*'Although progress was made over the last two weeks, "tobacco industry interference and other commercial vested interests remain a major obstacle for both WHO FCTC and Protocol implementation. Civil Society strongly commends the efforts to highlight art 5.3 WHO FCTC and Art. 4.2 during these negotiations, particularly through the AMRO and AFRO regional statements on maximizing transparency," said Leslie Rae Ferat, Executive Director of GATC.*³⁰

²⁸ Vertaald: "Bij het vaststellen en uitvoeren van hun volksgezondheidsbeleid met betrekking tot de bestrijding van tabaksgebruik beschermen de partijen dit beleid tegen commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie, overeenkomstig de nationale wetgeving."

²⁹ The Global Alliance for Tobacco Control is proud to have led a diverse delegation of over 150 civil society advocates to the Tenth Conference of the Parties (COP10) for the World Health Organization's Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) and the Third Meeting of the Parties (MOP3) to the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products (Protocol) in Panama City from 5 to 16 February, 2024, under the theme "United for Healthy Lives". Over 1,000 delegates came together to make critical decisions to further strengthen and support global tobacco control measures and protect public health.

³⁰ <https://gatc-int.org/progress-and-challenges-after-cop10-and-mop3/>

De SER benadrukt dit uitdrukkelijke verbod op bemoeienis door de tabaksindustrie, omdat ook in Curaçao geconstateerd is dat de tabaksindustrie telkens weer aan beleidsmakers en/of bestuurders aanbiedt om aan tafel te zitten en gezamenlijk te werken aan regelgeving. Aangezien de belangen van de tabaksindustrie nooit in het belang zijn van de volksgezondheid, neemt de raad het advies van de FCTC over om nimmer in gesprek te gaan met deze tabaksindustrie.

Tot slot benadrukt de SER het belang van het opnemen van regelgeving met het oog op toekomstige, nieuwe, en nog niet in de handel gebrachte, vergelijkbare producten. De tabaksindustrie heeft immers, nadat de winsten op tabaksproductie afnamen, ingezet op nieuwe producten en doelgroepen. Dat zij daarmee niet schuwen om het jongste deel van de bevolking op een snelle en hen aanspreekbare manier verslaafd te maken, deert hen blijkbaar niet.

Het op de markt brengen van nieuwe, vergelijkbare, nicotine bevattende of anderszins verslavende producten dient onder specifieke regelgeving te vallen, waarbij bijzondere goedkeuring of nadere regelgeving vóóraf verplicht is.

Bovenstaande sluit aan bij de *general obligations* van het FCTC van de WHO.³¹ In de COP10 is specifiek aandacht besteed aan nieuwe en opkomende producten, zoals apparaatjes die de tabak verwarmen in plaats van verbranden, vapes, nicotinezakje en dergelijke.³²

In de volgende paragraaf over internationale richtlijnen en verdragen wordt hier nader op ingegaan.

2.3 Sociaaleconomische aspecten

2.3.1 Tabaksgebruik en nicotineverslaving in Curaçao

In de MvT behorende bij het onderhavige initiatiefontwerp wordt in paragraaf 9 kort stilgestaan bij de prevalentie van het gebruik van elektronische sigaretten en anders dan door roken geconsumeerde tabaksproducten in Curaçao. Hierbij wordt met name gerefereerd naar de publicatie van FMA waarin de resultaten worden gepresenteerd van een enquête die gehouden is onder jongeren tussen 12 en 25 jaar inzake het gebruik van alcohol, marihuana, tabak en elektronische sigaretten. Een belangrijke bevinding is dat de mate van gebruik van de elektronische sigaret alarmerend is onder jongeren in Curaçao. In de MvT is verder opgenomen dat hoewel FMA aangeeft dat de resultaten van de enquête niet volledig representatief zijn voor de gehele populatie van jongeren tussen 12 en 25 jaar, het onderzoek wel degelijk inzicht geeft in de huidige trends in middelengebruik onder jongeren in Curaçao.³³

In de MvT wordt verwezen naar het onderzoek van FMA, doch de feitelijke resultaten van het onderzoek onder jongeren worden niet genoemd. Ook bevat de MvT geen data over tabaksgebruik en nicotineverslaving onder de gehele bevolking. De SER vindt dit een omissie. Voordat wordt overgegaan tot het indienen van nieuwe of aanvullende regelgeving, dienen de aanleiding, het probleem en het doel, evenals de rechtvaardiging van de overheidsinterventie toegelicht te worden. Hoewel de SER op basis van de signalering door FMA, medisch specialisten en scholen, ook constateert dat aanvullende regelgeving noodzakelijk is, acht de raad het om de hiervoor genoemde redenen van belang data over tabaksgebruik en gebruik van roken gerelateerde artikelen, zoals e-sigaretten en vapes, inzichtelijk te maken. De raad is zich daarbij bewust van het feit dat data over tabaksgebruik en van gebruik van roken gerelateerde artikelen in

³¹ Artikel 5 van het WHO Framework Convention on Tobacco Control luidt als volgt: Each party shall develop, implement, periodically update and review comprehensive multisectoral national tobacco control strategies, plans and programmes in accordance with this Convention and the protocols to which it is a Party.

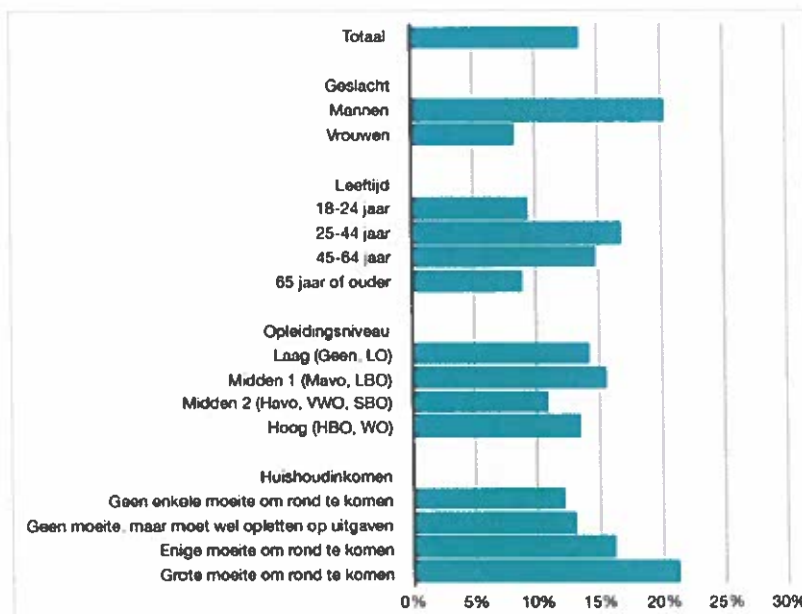
³² https://gac-int.org/wp-content/uploads/2024/01/GATC_COP10-Brief_-_Emerging-Products_ENG.pdf

³³ De SER erkent dat de indeling in leeftijdsgroepen is gebaseerd op internationaal gehanteerde standaarden. In het kader van het onderscheid tussen volwassenen en minderjarigen (met een leeftijdsgrens van 18 jaar) waarop een rookverbod van toepassing is, adviseert de SER om de data verder te specificeren voor kleinere, duidelijk gedefinieerde leeftijdscategorieën.

Curaçao slechts in beperkte mate beschikbaar zijn. Desalniettemin geeft de SER in deze paragraaf de informatie, die wél beschikbaar is, weer.

Hoewel het percentage tabaksgebruikers in Curaçao aanzienlijk lager is dan het wereldwijde gemiddelde, blijkt uit de Nationale Gezondheidsenquête (NGE) van 2017 dat toch een aanzienlijk percentage van de bevolking van Curaçao rookt.³⁴ Volgens deze enquête (zie Figuur 1.0) geeft 13.6% van de volwassen bevolking aan wel eens te roken; dit betreft alle soorten rookwaar (dus ook e-sigaretten, vapes, sisha en tabakspijp) maar betreft voor het overgrote deel sigaretten of shag (11.3%). Mannen (20.4%) roken vaker dan vrouwen (8.3%). Roken komt het meest frequent voor onder de 25- tot 44-jarige groep, gevolgd door 45- tot 64-jarigen. Minder dan 10% van de volwassenen binnen de leeftijdsgroep 18-24 jaar geeft aan te roken. 0.4% van de volwassenen rookt meer dan 21 sigaretten of shagjes per dag (zware rokers). 18% van de volwassenen rookt zelf niet maar komt thuis in aanraking met tabaksrook. De prevalentie van meeroken bij respectievelijk mannen en vrouwen loopt niet ver uiteen. Onder 18- tot 24-jarigen komt meeroken het vaakst voor (33.1%), terwijl hoogopgeleiden juist aangeven dat zij minder vaak meeroker zijn. Dit laatste correspondeert met de bevinding dat roken vaker voorkomt bij laagopgeleiden dan bij hoogopgeleiden. Wanneer gekeken wordt naar het inkomensniveau, komt roken vaker voor bij huishoudinkomens die enige of grote moeite hebben om rond te komen in vergelijking met huishoudens die geen moeite hebben om rond te komen.³⁵ In de paragraaf over de maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging wordt nader ingegaan op de uitkomsten van de MKBA³⁶ met betrekking tot sociaal economische status.

Figuur 1.0 Overzicht Prevalentie van roken onder volwassenen in Curaçao



Figuur 4.3 Percentage volwassenen dat rookt (dagelijks en niet-dagelijks)

Bron: De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017

³⁴ De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017

³⁵ De tabellen met gedetailleerde informatie over het rookgedrag in Curaçao zoals gepresenteerd in het rapport over de nationale gezondheidsenquête 2017, zijn opgenomen in bijlage 1.

³⁶ Social cost-benefit analysis of tobacco control policies in the Netherlands. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Maastricht University, 9 June 2016.

Ook in 2013 heeft het VIC een nationale gezondheidsenquête uitgevoerd.³⁷ Daaruit blijkt dat 15.5% van de volwassenen in 2013 rookte. Het rapport van het VIC verwijst ook naar een onderzoek naar de gezondheidssituatie in Curaçao uit 1996 waaruit blijkt dat in 1993/94 17.1% van de volwassen bevolking rookte.³⁸ Deze cijfers geven aan dat in de loop der jaren een lichte daling in de prevalentie van roken is waar te nemen: van 17.1% in 1993/94 tot 13.6% in 2017. Het aantal zware rokers – dat wil zeggen diegenen die meer dan 20 sigaretten per dag roken – is tussen 2013 en 2017 zelfs drastisch afgenomen, van 4.3% naar 0.4%.³⁹

In bovengenoemde enquêtes (uit 2013 en 1996) wordt niet toegelicht of ook andere rookwaren dan tabak deel uitmaken van het onderzoek. Voor deze enquêtes geldt dat het onbekend is of behalve sigaretten en shag andere vormen van rookwaren zoals vpen, e-sigaretten en andere nicotine bevattende producten in de gezondheidsenquête van 2013 zijn meegenomen onder de categorie roken. De SER acht het aannemelijk dat deze toen niet zijn meegenomen in de vraagstelling omdat het gebruik ervan nog niet wijdverspreid was.

Het VIC als zelfstandig instituut is sinds enkele jaren opgeheven en de werkzaamheden vallen nu integraal onder het Ministerie van GMN. Voor zover de SER kan nagaan is er echter na 2017 geen Nationale Gezondheidsenquête meer uitgevoerd. Het ontbreken van cijfers en statistieken met betrekking tot de gezondheidssituatie van de bevolking van Curaçao is naar de mening van de SER verontrustend, omdat beleidsvorming immers op basis van geïnformeerde besluitvorming zou moeten plaatsvinden.

In de door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uitgevoerde Census van 2011 werd gevraagd naar rookgedrag. De prevalentie van roken werd gemeten met daarbij onderverdelingen in de frequentie van rookgedrag, sekse, leeftijd en opleidingsniveau. In de Census van 2023 vormde de vraag naar rookgedrag geen onderdeel van de enquête.

De SER realiseert zich dat de meest recente cijfers afkomstig zijn uit 2017 en dus enigszins gedateerd. Gebaseerd op gesprekken die gevoerd zijn met deskundigen en betrokkenen is niettemin geconstateerd dat er de laatste jaren een enorme toename is van het gebruik van vapes, e-sigaretten, IQOS en overige alternatieve rookwaren. Deze toename is met name waar te nemen onder jongeren (doelgroep van de IQOS zijn volwassenen).

Om inzicht te krijgen in deze – voor de volksgezondheid verontrustende - ontwikkelingen dringt de SER er op aan om statistieken met betrekking tot roken (alle rookproducten) jaarlijks of tweejaarlijks bij te houden. De SER wijst in dit verband op het pilotprogramma Caribbean Health Research dat de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie (ZonMw) heeft gelanceerd.⁴⁰ Vanuit een grondige verkenning, uitgevoerd door een hiertoe ingestelde projectgroep bestaande uit Curaçaose en Nederlandse (onderzoeks)instellingen (Fundashon Prevashon, Stichting Expertisecentrum Preventie/Projectbureau Caribbean, en het Athena Instituut van de Vrije Universiteit Amsterdam) is een aantal belangrijke aandachtsgebieden naar voren gekomen, te weten geestelijke gezondheidszorg, leefstijl & preventie en seksuele gezondheid & moeder- en kind zorg.⁴¹ Deze gebieden krijgen prioriteit in de subsidieoproep die inmiddels is gepubliceerd. De doelstelling van de verkenning is inzicht te verkrijgen of, en zo ja op welke wijze, ZonMw middels zorgkennisprogrammering een bijdrage kan leveren aan de volksgezondheid van de bevolking op de ABCSSS eilanden⁴².

Aanleiding voor het uitvoeren van de verkenning en het opzetten van het pilotprogramma was de constatering dat hoewel op de Nederlands-Caribische eilanden slechts in zeer beperkte mate gezondheidsonderzoek

³⁷ S. Verstraeten, I. Jansen, R. Pin en W. Brouwer, De nationale gezondheidsenquête Curaçao, *Methodologie en belangrijkste resultaten*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2013

³⁸ Ibidem

³⁹ De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017.

⁴⁰ <https://www.zonmw.nl/nl/programma/caribbean-health-research>

⁴¹ Verkenning programmeren gezondheidsonderzoek in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Projectgroep Fundashon Prevashon, Stichting Expertisecentrum Preventie/Projectbureau Caribbean, Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam. Willemstad/Amsterdam, 15 december 2022.

⁴² Het gaat om Aruba, Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius en Sint maarten.

wordt verricht, het desondanks van groot belang is voor de totstandkoming van wezenlijke verbeteringen op het gebied van gezondheid en welzijn, sociaal-economische ontwikkeling, het in stand houden dan wel opbouwen van een kwalitatief hoogwaardig en betaalbaar zorgmodel en het behalen van de SDGs op dit gebied. 'Evidence-informed' gezondheidsbeleid en -interventies kunnen bijdragen aan het verbeteren van gezondheidsuitkomsten op de verschillende eilanden en het verkleinen van de steeds ongunstiger wordende gezondheidsverschillen binnen het Koninkrijk der Nederlanden.⁴³

Een gedegen infrastructuur voor onderzoek en een onderzoeksagenda voor de eilanden ontbreekt. Ook zijn er op de verschillende eilanden maar in beperkte mate fondsen voor gezondheidsonderzoek beschikbaar, terwijl organisaties uit het Caribisch-Nederlands gebied niet of slechts in beperkte mate in aanmerking komen voor subsidies en fondsen van Nederlandse financieringsorganisaties zoals ZonMw. Dit heeft geleid tot het initiatief van ZonMw om een verkenning voor programmeringsmogelijkheden van gezondheidsonderzoek op de verschillende eilanden in het Nederlands-Caribisch gebied te laten uitvoeren.⁴⁴

Navraag leert dat onderzoeksvoorstellen kunnen worden ingediend, waarbij bijvoorbeeld onderzoek naar vape gebruik en de gevolgen hiervan kan vallen onder het aandachtsgebied leefstijl & preventie.

In 2020 gebruikte circa 22.3% van de wereldpopulatie tabak.⁴⁵ ⁴⁶ Ongeveer 80% van de rokers (1.3 miljard gebruikers) leeft in lage en middeninkomens landen.⁴⁷ Wereldwijd is het tabaksgebruik door mannen aanzienlijk hoger dan tabaksgebruik door vrouwen (respectievelijk 36.7% en 7.8%). Echter deze verschillen zijn zeer regionaal en cultureel bepaald; er zijn landen waar het percentage tabaksgebruikers onder mannen en vrouwen vrijwel gelijk is. In hoge inkomenslanden is het percentage vrouwen dat tabak gebruikt hoger dan in lage- en middeninkomenslanden. De interactieve grafieken van de website 'Ourworldindata.org' geven hiervan een duidelijk en geactualiseerd beeld.⁴⁸ Zoals hierboven al vermeld, wordt in Curaçao, in vergelijking met andere landen, minder gerookt (Figuur 2.0).⁴⁹ Het gebruik van tabak in Curaçao is lager dan het wereldwijde gemiddelde. De raad is van oordeel dat wanneer in Curaçao sterk wordt ingezet op het tegengaan van roken, dit kan leiden tot een nog veel lager percentage dan nu het geval is. Dit leidt op zijn beurt weer tot een kostenbeheersing in de gezondheidszorg en een verlaging van de sociale kosten van roken. Hetzelfde geldt voor vaperen.

⁴³ Verstraeten. Population health in Dutch Caribbean. A comparative study of political context and health policy performance. Proefschrift Erasmus universiteit. 2020

⁴⁴ Verkenning programmeren gezondheidsonderzoek in het Caribische deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Projectgroep Fundashon Prevension, Stichting Expertisecentrum Preventie/Projectbureau Caribbean, Athena Instituut, Vrije Universiteit Amsterdam. Willemstad/Amsterdam, 15 december 2022, p.4.

⁴⁵ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco#:~:text=1.%20Tobacco%20kills%20up%20to>. Geraadpleegd op 2 oktober 2024.

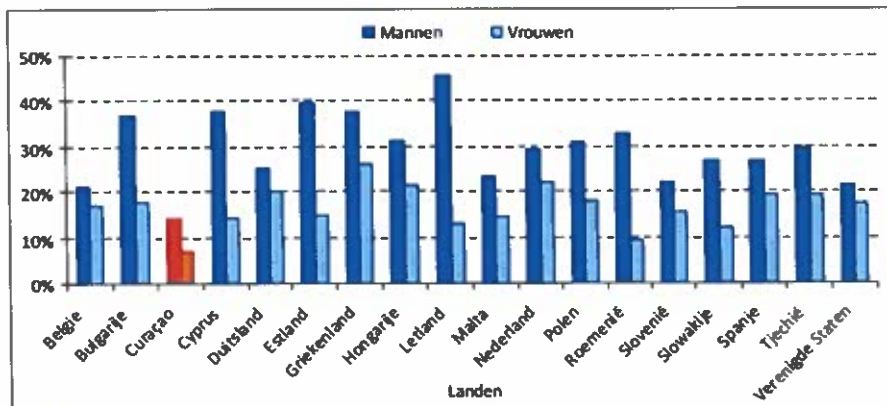
⁴⁶ https://ourworldindata.org/grapher/comparing-the-share-of-men-and-women-who-are-smoking?country=~OWID_WRL. Geraadpleegd op 14 oktober 2024.

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ <https://ourworldindata.org/grapher/comparing-the-share-of-men-and-women-who-are-smoking?country=Middle-income+countries~Low-income+countries~Lower-middle-income+countries~High-income+countries>. Geraadpleegd op 22 oktober 2024.

⁴⁹ S. Verstraeten, I. Jansen, R. Pin en W. Brouwer, De nationale gezondheidsenquête Curaçao, *Methodologie en belangrijkste resultaten*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2013

Figuur 2.0 Prevalentie dagelijkse rokers per land, naar geslacht



Figuur 35. Zelfgerapporteerde prevalentie dagelijkse rokers per land, naar geslacht
 A) Prevalenties van de Europese landen, m.u.v. Nederland, komen uit de EHIS, 2008-2009. Data beschikbaar via Eurostat.⁽¹⁰⁾ Betreft respondenten van 15 jaar en ouder en dagelijkse rokers van sigaretten en shag. B) Nederlandse prevalenties beschikbaar via CBS Statline 2011.⁽¹⁰⁾ Betreft respondenten van 12 jaar en ouder en dagelijkse rokers van alle tabaksproducten. C) Prevalenties van de Verenigde Staten komen van CDC, fact sheet Smoking & Tobacco use.⁽¹⁰⁴⁾ Betreft respondenten van 18 jaar en ouder en dagelijkse rokers van alle tabaksproducten.

Bron: S. Verstraeten, I. Jansen, R. Pin en W. Brouwer, De nationale gezondheidsenquête Curaçao, *Methodologie en belangrijkste resultaten*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2013

In de enquête onder jongeren van FMA was vaperen in het jaar 2023 voor het eerst als aparte categorie opgenomen. Vooral nog zijn er geen vergelijkbare data uit andere jaren aangezien FMA tweejaarlijks een enquête afneemt onder volwassenen en tweejaarlijks onder jongeren.

In het jaar 2024 vormt vaperen voor het eerst onderdeel van de enquête voor volwassenen en in het jaar 2025 zal vaperen voor de tweede keer onderdeel vormen van de enquête onder jongeren.

Uit de enquête van FMA uit 2023 waaraan 369 jongeren tot en met 25 jaar hebben meegedaan heeft 7.4% aangegeven te roken.⁵⁰ In de enquête van FMA uit 2022 bedroeg dit percentage nog 25%.⁵¹ In 2023 gaf 24.5% van de geënquêteerden aan te vaperen met nicotine en 21.8% gaf aan te vaperen zonder nicotine.⁵² 41% van de jongeren onder de 16 jaar geeft in de enquête aan weleens te hebben gevaped in de afgelopen zes maanden. Deze resultaten geven aan dat bijna de helft van de geënquêteerde jongeren vapes gebruikt en dat de helft van de jongeren onder de 16 jaar het recentelijk wel eens heeft gebruikt. Er is een duidelijke verschuiving te zien van tabak roken naar vaperen, waarbij vaperen niet alleen het roken vervangt, maar overstijgt. Volgens de resultaten van de enquête van FMA bezit 16% van de geënquêteerden onder de 16 jaar een eigen vape-pen.

In alle gesprekken die de SER heeft gevoerd met lokale betrokkenen en experts kwam naar voren dat het gebruik van vapes onder jongeren en de problematiek rondom vapes/e-sigaretten sinds ongeveer anderhalf jaar een zorgwekkende toename kent. Daarbij valt het gebruik van vape-pennen vooral op bij een jongere groep dan de leeftijdsgroep waarin gebruikelijker wijs gerookt wordt. Deze jongere groep is gemiddeld 12 tot 13 jaar, met uitschieters naar nog jonger.

⁵⁰ <https://fma-Curaçao.com/enkuesta-2023-nl-pap-eng/>, 1 oktober 2024

⁵¹ <https://fma-Curaçao.com/enkuesta-di-uso-di-alkohol/>, 1 oktober 2024

⁵² Overigens wordt door FMA aangegeven dat jongeren veelal niet op de hoogte zijn van het nicotinegehalte in een vape-pen.

In 2022 ontving de FMA 408 meldingen van cliënten met verslavingsproblematiek, waarvan 18 met een nicotineverslaving. In 2023 betrof het aantal meldingen 426 gevallen, waarvan 32 met een nicotineverslaving.

De overige – aangemelde - verslavingsproblematieken vinden hun oorsprong in het verslaafd zijn aan marihuana, alcohol, base, cocaïne, XTC, *gaming*, gokken, *social media* en seks. In een aantal gevallen is het type verslaving nog onduidelijk. Marihuana en alcohol verslaving worden het meest aangemeld. De SER houdt er rekening mee dat deze aantallen meldingen met verslavingsproblematiek ver onder het werkelijke aantal verslavingen liggen. Indien het aantal meldingen voor hulp bij verslaving zou toenemen dan betwijfelt de SER of FMA over voldoende budget en menskracht beschikt om aan deze behoefte te voldoen.

Met ingang van 2024 heeft FMA de vape problematiek als aparte categorie opgenomen in het cliënten registratiesysteem. In 2024 heeft FMA 14 meldingen ontvangen in verband met de verslavingsproblematiek rondom vapes; alle betroffen jongeren onder de leeftijd van 21 jaar. De SER concludeert dat vergeleken met de aantallen meldingen voor problematiek van nicotineverslaving (respectievelijk 18 gevallen in 2022, 32 gevallen in 2023), 14 gevallen voor problematiek van vape-verslaving fors is. De SER beschouwt dit als een duidelijk signaal dat de problematiek rondom vapes ernstig is. Ook longartsen bij het Curaçao Medical Center (CMC) maakten gewag van de recentelijke meldingen van verslaving aan vapes bij FMA: 14 binnen een half jaar tijd. De longartsen vinden dit aantal meldingen voor een klein land als Curaçao hoog en zorgwekkend.

Volgens FMA is het toegenomen gebruik van de vape-pen mede mogelijk gemaakt door het ontbreken van wetgeving en controle. Het instituut heeft meerdere malen publiek haar bezorgdheid geuit over de toenemende populariteit van de vape-pen onder jongeren.^{53 54 55} Ook heeft de stichting in februari 2024 een campagne 'Si bo ta riba VAPE; kidou bo n' pèrdè SHAPE' gelanceerd. Hiermee wil de stichting bewustzijn creëren over de negatieve gevolgen van vapes op de gezonde ontwikkeling van jongeren en jongeren waarschuwen voor de gevaren van het gebruik van de vape-pen.⁵⁶

De SER acht het noodzakelijk de FMA te versterken middels additionele fondsen opdat de instantie haar functie met betrekking tot de verslavingszorg zoals preventie, behandeling en metingen van data rondom verslavingen kan versterken en optimaliseren. In het kader van een algeheel verbod op het gebruik van vapes door jongeren tot 18 jaar, evenals een verbod op de invoer van vapes, voorziet de SER dat de aanzienlijke groep jongeren die al verslaafd is aan nicotine of andere stoffen, op zoek zal gaan naar alternatieve producten om in hun behoeften te voorzien. Voor deze specifieke groep is het noodzakelijk om extra investeringen te doen om hen te ondersteunen bij het overwinnen van hun verslaving.

⁵³ [https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20\(FMA\),%20de](https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20(FMA),%20de), 2 oktober 2024

⁵⁴ <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2023/11/07/e-sigaret-populair-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=Het%20gebruik%20van%20e-sigaret%20onder%20jongeren%20op%20Curaçao,%20gedaan%20onder%20jongeren%20tussen%2012%20en%2025%20jaar.,> 2 oktober 2024

⁵⁵ [https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20\(FMA\),%20de](https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20(FMA),%20de), 2 oktober 2024

⁵⁶ <https://nu.cw/2024/02/01/fma-komt-met-campagne-tegen-vape-gebruik/#:~:text=Uit%20recent%20onderzoek%20van%20FMA%20blijkt%20dat%2016%20procent%20van,> 2 oktober 2024

2.3.2 Gezondheidsgevolgen en zorgkosten van tabaksgebruik

De WHO geeft aan dat de tabaksepidemie één van de grootste bedreigingen voor de volksgezondheid is die de wereld ooit heeft gekend.⁵⁷ Ongeveer de helft van gebruikers van tabak die er niet mee stoppen overlijdt als gevolg van tabaksgebruik.⁵⁸⁻⁵⁹ In Nederland is roken de belangrijkste oorzaak van ziekte en sterfte.⁶⁰⁻⁶¹

Tabaksgebruik is de grootste vermijdbare doodsoorzaak in hoge-inkomenslanden; dit geldt ook steeds meer in lage- en middeninkomenslanden.⁶² Verschillende bronnen melden dat roken dodelijk is en het gebruik van tabak het risico op ernstige ziekten, zoals kanker, longaandoeningen, hart- en vaatziekten, maagzweren en de ziekte van Crohn verhoogt.⁶³⁻⁶⁴ Bij 81% van alle mensen met longkanker is roken de oorzaak.⁶⁵⁻⁶⁶ Volgens het RIVM heeft de leefstijlfactor 'roken' een nog grotere invloed op de gezondheid dan ongezonde voeding of te weinig bewegen.⁶⁷ Daarnaast kan volgens het RIVM roken een ongunstig effect hebben op het verloop van een ziekte, zoals bijvoorbeeld bij patiënten met multiple sclerose, waarbij roken de overgang naar een volgende ziektefase versnelt. Alle vormen van tabaksgebruik zijn schadelijk en er is geen veilig niveau van blootstelling aan tabak.⁶⁸

Ziektekosten gerelateerd aan roken bedragen jaarlijks circa 6-15% van de nationale uitgaven aan zorg in de Verenigde Staten en andere landen met een hoog inkomen.⁶⁹ De sociale kosten van roken bedragen in Australië tussen de 2.1% en 3.4% van het BBP.⁷⁰ In de Verenigde Staten zijn de sociale kosten van roken ongeveer 1.4%-1.6% van het BBP en in Canada 1.3%-2.2% van het BBP.⁷¹ 80% van rokers wereldwijd komt uit lage- en middeninkomenslanden; helaas zijn de cijfers over sociale kosten van roken in deze landen zeer beperkt beschikbaar.⁷² Uit een rapport van de WHO blijkt dat de kosten van roken in lage- en middeninkomenslanden lager is dan in landen met een hoog inkomen.⁷³ Het effect op morbiditeit en mortaliteit wordt pas na langdurige perioden van roken gevoeld en is pas na lange tijd goed meetbaar.⁷⁴ De prevalentie van roken daalt overigens in ontwikkelde landen, maar stijgt in ontwikkelingslanden.⁷⁵

Op basis van de voorgaande paragrafen is het voor de SER duidelijk dat de gezondheidsgevolgen van roken ernstig en evident zijn. De sociale kosten van roken in Curaçao zijn onbekend, maar er is voldoende bewijs dat sociale kosten gerelateerd aan roken elders ter wereld significant hoog zijn. Dit biedt voldoende aanleiding om aan te nemen dat de kosten in Curaçao ook significant hoog zijn.

⁵⁷ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>, 29 oktober 2024

⁵⁸ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco#:~:text=1.%20Tobacco%20kills%20up%20to> , 2 oktober 2024

⁵⁹ <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/#Ziekte>, 29 oktober 2024

⁶⁰ <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/#Ziekte>, 29 oktober 2024

⁶¹ <https://www.rivm.nl/tabak/hoe-ongezond-is-roken>, 29 oktober 2024

⁶² Economics of Tobacco Toolkit: Assessment of the Economic Costs of Smoking, World Health Organization, 2011

⁶³ <https://www.rivm.nl/tabak/hoe-ongezond-is-roken>, 1 november 2024

⁶⁴ <https://www.vzinfo.nl/roken/gevolgen>, 1 november 2024

⁶⁵ <https://www.kwf.nl/kanker-voorkomen/stoppen-met-roken/gevolgen-van-roken>, 29 oktober 2024

⁶⁶ <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/#Ziekte>, 29 oktober 2024

⁶⁷ <https://www.rivm.nl/tabak/hoe-ongezond-is-roken>, 29 oktober 2024

⁶⁸ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>, 29 oktober 2024

⁶⁹ Warner and Hodgson et al., 1999; World Bank, 1999

⁷⁰ J. Lightwood, D. Collins, H. Lapsley, and T. Novotny, *Estimating the costs of tobacco use*, 2000

⁷¹ Ibidem

⁷² <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco#:~:text=1.%20Tobacco%20kills%20up%20to> , 2 oktober 2024

⁷³ Economics of Tobacco Toolkit: Assessment of the Economic Costs of Smoking, World Health Organization, 2011

⁷⁴ Economics of Tobacco Toolkit: Assessment of the Economic Costs of Smoking, World Health Organization, 2011

⁷⁵ Ibidem

Enkele doelstellingen die in de initiatiefontwerplandsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik worden genoemd zijn de bescherming van de niet-roker, het waarschuwen van gebruikers over gezondheidsrisico's van het gebruik van tabaksproducten en de elektronische sigaret; en tevens de bescherming van minderjarigen door voor hen de toegang tot sigaretten en andere brandbare tabaksproducten te beperken.

De SER is van mening dat de doelstelling in een breder kader getrokken dient te worden. Aangezien de maatschappij het risico loopt dat zowel de ziektekosten als de sociale kosten onbeheersbaar worden, dient de volksgezondheid te worden beschermd tegen de gevolgen van het gebruik van tabak en alternatieve rookproducten. Dit betekent dat zowel niet-rokers als rokers dienen te worden beschermd tegen de gevolgen van het gebruik van tabaksrook en andere dampen. Het tabaksbeleid dient derhalve gericht te zijn op een algehele ontmoediging van tabaksgebruik. Voorts dient niet alleen de gezondheid van minderjarigen te worden beschermd maar die van alle burgers. Daarbij is een bijzondere focus op minderjarigen nodig aangezien deze groep om diverse redenen meer vatbaar is voor alternatieve rookproducten en vervolgens ook voor tabaksproducten.

Het Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, wat onderdeel vormt van het Trimbos-instituut, geeft aan dat e-sigaretten veel van de giftige verbrandingsproducten van tabak missen, maar dat in de damp wel schadelijke stoffen vrijkomen, zoals nicotine, giftige en kankerverwekkende stoffen die gezondheidsrisico's met zich meedragen op korte en lange termijn.⁷⁶ E-sigaretten zijn extreem verslavend gemaakt en kunnen zelfs meer nicotine bevatten dan een heel pakje sigaretten. E-sigaretten stoten giftige stoffen uit, waaronder kankerverwekkende stoffen, en worden geassocieerd met verschillende gezondheidsrisico's zoals longziekten, vergiftiging, verwondingen, brandwonden en onmiddellijke nicotinevergiftiging door inademing.⁷⁷ Inmiddels is voldoende bekend dat e-sigaretten in ernstige mate schadelijke producten zijn door de zeer giftige stoffen en de (hoge) nicotineconcentraties in de e-vloeistof.⁷⁸ Nicotine kan de hersenen van adolescenten onherstelbaar beschadigen, wat kan leiden tot problemen met cognitie, aandacht en stemming.⁷⁹ Tweedehands blootstelling aan e-sigarettdamp is evenmin onschadelijk.⁸⁰

Bij jongeren is de prefrontale cortex niet volledig ontwikkeld, terwijl de dopamine receptoren wel volledig zijn ontwikkeld. Dit zorgt ervoor dat jongeren niet in staat zijn een goede afweging te maken van de voor- en nadelen op lange termijn.⁸¹ Daarom zijn jongeren meer vatbaar voor verslavingen en zorgt het gebruik van e-sigaretten op jonge leeftijd voor een hogere vatbaarheid voor (nicotine)verslaving op latere leeftijd en voor een opstap naar het gebruik van tabakssigaretten.⁸²

Experts en betrokkenen hebben in gesprekken met de SER meermalen grote zorgen geuit over zowel de toenemende populariteit van vaper onder jongeren, de gezondheidsgevolgen van vaper en als gevolg daarvan de onbeheersbare zorgkosten gerelateerd aan vaper (en andere rookloze tabaksproducten).

⁷⁶ Factsheet Elektronische sigaretten (vapes), Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (onderdeel van het Trimbos-instituut), Oktober 2023

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Ibidem

⁷⁹ The National Academies of Science, Engineering, and Medicine. Public Health Consequences of E-Cigarettes. 2018.

⁸⁰ Ibidem

⁸¹ <https://www.hersenchichting.nl/de-hersenen/ontwikkeling-van-de-hersenen/puberhersenen/>

⁸² <https://www.trimbos.nl/kennis/roken-tabak/e-sigaret-en-shisha-pen/#Hoeschadelijkisdeesigaret>, 16 oktober 2024

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven dat FMA meerdere malen haar bezorgdheid heeft geuit over de toenemende populariteit van de vape-pen onder jongeren.^{83 84 85} Het instituut heeft deze zorgen zowel in de media geuit als in gesprekken met de SER. In de media sloeg FMA in november 2023 alarm vanwege de toenemende populariteit van de vape-pen

FMA uitte in dit artikel ook haar zorgen over het gebruik van tabak en alcohol, maar wees het sterk toegenomen gebruik van de vape-pen aan als het meest opvallende.

In januari 2024 uit de instantie wederom via de media haar zorgen rondom de populariteit en de gevaren van vaperen onder jongeren. De instantie benadrukt de noodzaak van wetgeving voor de e-sigaret. In het buitenland, bijvoorbeeld in Australië, is de elektronische sigaret alleen via de huisarts verkrijgbaar.⁸⁶

Eerder dit jaar hebben specialisten van de kinderafdeling in het CMC een conferentie georganiseerd over de gevolgen van vaperen bij jongeren, waarbij onder meer de effecten van vaperen en de ernst van de gezondheidsgevolgen zijn benadrukt. In oktober 2024 organiseerde de afdeling Longziekten van het CMC in samenwerking met NASHKO een congres 'Breathe in...Breathe out' om de kennis en het bewustzijn over de negatieve effecten van roken en vaperen te vergroten. Ook huisartsen zijn geïnformeerd over de prevalentie van vaperen onder jongeren en de schadelijke effecten die dit met zich meebrengt. "De deelnemers aan het congres zijn wel geschrokken", aldus één van de organisatoren. De SER leidt hieruit af dat er niet uitsluitend onvoldoende kennis is bij jongeren en hun ouders over de gevolgen van vaperen, maar ook bij medisch opgeleide professionals. De door de SER geconsulteerde specialisten spreken echter allemaal van een alarmerende ontwikkeling en geven aan dat het gebruik van e-sigaretten c.q. vapes uitermate gevaarlijk is voor de gezondheid. En, zoals een longarts bij het CMC formuleerde: "Het zou beter zijn als het aanbod er niet is, het is nergens goed voor."

In het initiatiefwetsvoorstel is aangegeven dat de Amerikaanse *Food and Drug Administration* (FDA) toestemming heeft gegeven voor het op de markt brengen van rookloze tabaksproducten. Voorts stellen ze dat de FDA concludeerde dat de commercialisering ervan adequaat was voor de bescherming van de volksgezondheid. Het besluit van de FDA zou volgens de initiatiefnemers gebaseerd zijn op een aantal belangrijke overwegingen, waaronder de bevinding dat rookloze tabaksproducten minder en lagere concentraties van bepaalde giftige stoffen produceren in vergelijking met brandbare sigaretten. Gebaseerd op de veelheid aan wetenschappelijke informatie die tegenwoordig beschikbaar is met betrekking tot de zeer schadelijke effecten van e-sigaretten en vapes en de daaruit voortvloeiende internationale advisering en regelgeving weerlegt de SER deze bevindingen en adviseert de initiatiefnemers om deze alinea uit de toelichting te schrappen.

In de probleemanalyse zijn enkele van de negatieve gezondheidsgevolgen van vaperen aan de orde gesteld. Er zijn er echter meer. Behalve de metalen die vrijkomen bij vaperen (meetbaar in de urine) met alle gezondheidsschade van dien, hebben ook de e-liquids, de vloeistoffen in de vapes met nicotine, schadelijke invloed op de hersenontwikkeling. De zoete smaken in de e-liquids veroorzaken extra schade; gebruikers van vapes met smaakjes bleken meer uranium in hun lichaam te hebben, eveneens een zwaar metaal dat uitermate schadelijk is.⁸⁷

⁸³ [https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20\(FMA\),%20de,2%20oktober%202024](https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20(FMA),%20de,2%20oktober%202024)

⁸⁴ <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2023/11/07/e-sigaret-populair-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=Het%20gebruik%20van%20e-sigaret%20onder%20jongeren%20op%20Curaçao,%20gedaan%20onder%20jongeren%20tussen%2012%20en%2025%20jaar.,2%20oktober%202024>

⁸⁵ [https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20\(FMA\),%20de,2%20oktober%202024](https://Curaçao.nu/fma-zorgwekkende-toename-gebruik-vape-pen-onder-jongeren-op-Curaçao/#:~:text=WILLEMSTAD%20%E2%80%93%20De%20Fundashon%20pa%20Maneho%20di%20Adikshon%20(FMA),%20de,2%20oktober%202024)

⁸⁶ <https://www.abc.net.au/news/health/2024-10-01/vapes-available-pharmacies-without-prescription-legislation/104411044>, 3 november 2024

⁸⁷ <https://nos.nl/artikel/2518967-nieuw-onderzoek-vaperen-schade-aan-hersenen-en-organen-door-giftige-metalen>

Ook zit het stofje formaldehyde in vapes. Formaldehyde wordt onder meer gebruikt om dode lichaamsdelen in te bewaren.⁸⁸ Die stof wordt dus ingeademd bij vape-gebruik.

Kinderlongartsen in Nederland benadrukken dat de aangebrachte schade aan het brein door bijvoorbeeld nicotine in veel gevallen onomkeerbaar is en dat mensen er hun hele leven gevolgen van kunnen ondervinden. Een longarts uit Nederland citerend: "We zien af en toe jongeren op de intensive care terechtkomen met serieuze ademhalingsproblemen door het vaperen.⁸⁹ Maar ik maak me meer zorgen over de stille schade aan het brein van jongeren. Over de langetermijengevolgen is nog relatief weinig zeker, omdat vapes nog niet zo lang bestaan. Over 20, 30 jaar zullen we veel meer weten. Maar het is allang duidelijk dat het slecht is, zeker niet beter dan sigaretten." En: "We moeten naar een nicotinevrije generatie, waarbij kinderen die na 2011 geboren zijn niet meer legaal aan vapes of sigaretten kunnen komen. Dat zou ook een enorme verlichting voor de zorg betekenen."^{90 91}

Op 18 december 2024 is in de Tweede Kamer in Nederland het burgerinitiatief Nicotinee, dat onder meer een voorstel omvat voor het wettelijk vastleggen van een nicotinevrije generatie, besproken. Dit heeft ertoe geleid dat de Tweede Kamer wil dat de regering onderzoek doet naar het voorstel van Nicotinee voor een verbod op de verkoop van nicotinehoudende producten aan mensen geboren vanaf 2012. Ook vraagt de Kamer de regering om meer samenwerking tussen handhavende autoriteiten bij de handhaving van de Tabakswet te bevorderen.⁹²

Longartsen bij het CMC lichten toe dat smaakjes in de vapes gevaarlijk zijn om in te ademen; de stoffen die in de smaken zitten zijn vaak wel goedgekeurd om te eten, maar niet om te inhaleren. Als voorbeeld wordt een popcornfabriek genoemd, waar medewerkers serieuze longproblemen kregen en hieraan bijna stierven. Dit werd veroorzaakt door het stofje diacetyl, het kunstmatige botersmaakje dat aan popcorn gegeven wordt. Nu wordt deze smaak in vapes toegevoegd. Het eten van dit stofje is toegestaan maar inhaleren ervan is zeer slecht. Er bestaan echter geen wetgevingsbezwaren voor.

De schade aan de longen die door vaperen wordt veroorzaakt verschilt van de schade veroorzaakt door het roken van tabak. Roken veroorzaakt een laagje teer op de longblaasjes. Wanneer iemand stopt met roken, geven de longen langzaam de opgebouwde teer en gifstoffen vrij. Het herstellen van de longfunctie begint direct na het stoppen met roken. De al toegebrachte schade aan longblaasjes door ontstekingen en littekenweefsel is wél blijvend.⁹³

Vaperen legt een vetlaagje over de longblaasjes, dat omschreven kan worden als olieachtig, wasachtig, geurkaarsachtig. Hierdoor wordt de natuurlijke barrière van de cellen verstoord hetgeen leidt tot ontstekingsmechanismen. Er vormen zich ontstekingscellen in de longen wat een immunologisch proces is dat niet meer stopt en dus permanent is. Longartsen in het CMC krijgen nu al af en toe patiënten waarbij hun longziekte waarschijnlijk verergerd is door vaperen. De longartsen verwachten, sneller dan bij het roken van tabak het geval was, met de desastreuze gevolgen van vaperen bij de longafdeling geconfronteerd te worden met EVALI (*E-cigarette or vaping use-associated lung injury*).

Ook veroorzaakt vaperen schade aan het DNA, wat op zijn beurt kankerverwekkend is.^{94 95} Of de zware metalen ooit uit het lichaam verdwijnen na stoppen met het gebruik van vapes, is nog de vraag. De vapes zijn nog te kort op de markt om daar definitieve uitspraken over te doen.

⁸⁸ <https://www.epa.gov/formaldehyde/facts-about-formaldehyde>; <https://nfda.org/advocacy/current-issues/epa-review-of-formaldehyde>

⁸⁹ Zie bijlage 5: persbericht Extra 16 december 2024 m.b.t. opnames intensive care jongeren na vaperen.

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ Het plan zou dan vanaf 2030 effect moeten gaan sorteren, als de kinderen die in 2012 zijn geboren 18 jaar worden.

⁹² <https://nicotinee.nl/debat-nicotinee-leidt-tot-onderzoek-naar-generatiegebonden-tabaksverbod/>

⁹³ <https://www.longforum.nl/gespreksthemas/deskundigen/vraag-de-longfonds-advieslijn/hoe-lang-na-stoppen-met-roken-zijn-de>

⁹⁴ <https://keck.usc.edu/news/first-genome-wide-comparison-of-vapers-and-smokers-finds-similar-dna-changes-linked-to-disease-risk/>

⁹⁵ <https://radar.avrotros.nl/artikel/nieuw-onderzoek-e-sigaret-beschadigt-net-als-tabak-het-dna-54381>

De zorgkosten of sociale kosten gerelateerd aan het gebruik van e-sigaretten zijn voornamelijk niet goed meetbaar. Longartsen in Curaçao geven aan dat de zorgkosten geheel uit de hand zullen lopen als gevolg van 'het nieuwe roken'. Zij betreuren het dat er niet voldoende middelen en mensen beschikbaar zijn om adequate data te genereren voor Curaçao.

Ook de raad acht het evident dat de zorgkosten alarmerend en in de toekomst mogelijk onbeheersbaar zullen zijn. Concluderend stelt de SER dat de schadelijke effecten en de directe en indirecte sociale kosten van het gebruik van vapes, e-sigaretten en andere rookloze tabaksproducten voornamelijk niet goed meetbaar is. Dit neemt niet weg dat er al indicaties zijn dat de schadelijke effecten van vapes, e-sigaretten en andere rookloze producten minimaal zo ernstig lijken te zijn als bij roken. Zowel internationale instanties als lokale betrokkenen hebben hierover hun zorgen geuit. Omwille van de hiervoor genoemde redenen is het van groot belang zo snel mogelijk in te grijpen om de algehele volksgezondheid en met name die van jongeren te beschermen. Om onbeheersbare kosten in de zorg te voorkomen, is het van belang dat er stevige maatregelen worden doorgevoerd om preventie en ontmoediging van tabaksgebruik te maximaliseren.

2.3.3 Bescherming van jongeren tegen tabaksgebruik

Als gevolg van het wereldwijd dalende aantal rokers heeft de tabaksindustrie geen bestaansrecht zonder deze jonge groep gebruikers. Door nieuwe producten op de markt te brengen, creëert de tabaksindustrie een nieuwe doelgroep klanten die meestal verslaafd raakt voordat ze 21 jaar oud zijn en vervolgens hun leven lang verslaafd blijft en aldus de producten blijft gebruiken. Volgens de Tobacco Atlas zijn er momenteel ongeveer 50 miljoen kinderen tussen de 13 en 15 jaar die (sigaretten) roken of rookloze tabaksproducten gebruiken.⁹⁶ In de meeste landen waar metingen verricht zijn, is de prevalentie van elektronische varianten van tabaksproducten hoger onder jonge personen dan onder oudere generaties.⁹⁷

De tabaksindustrie gebruikt diverse tactieken om kinderen en jongeren te binden aan hun producten. Er worden producten ontworpen die met name kinderen en jongeren aanspreken, waaronder vapes en e-sigaretten met smaakjes. Deze producten zijn specifiek gericht op jongeren.⁹⁸ Bij gebrek aan wetgeving worden deze producten verkocht in smaakjes zoals fruit en snoep.⁹⁹ Wanneer smaakjes verboden worden verandert de tabaksindustrie de producten zodanig dat ze alsnog aangeboden kunnen worden, bijvoorbeeld door smaakjes via accessoires zoals smaakcapsules aan te bieden.

De tabaksindustrie gebruikt ook specifieke marketingtechnieken gericht op jongeren. In het rapport van de WHO wordt toegelicht dat de tabaksindustrie traditionele en grensoverschrijdende (*cross-border*) marketing toepast in landen waar dat is toegestaan om jongeren te bereiken. In landen waar traditionele marketing van tabaksproducten niet is toegestaan bereikt de tabaksindustrie jongeren via grensoverschrijdende (*cross-border*) digitale marketing. Op TikTok wordt een miljoen US dollar per uur uitgegeven aan vape reclames.¹⁰⁰ Daarnaast bereikt de tabaksindustrie jongeren via kunst en sport door bijvoorbeeld het sponsoren van sportactiviteiten. Verder tracht de industrie via *corporate social responsibility* hun imago onder jongeren te verbeteren door bijvoorbeeld het financieren van schoolgebouwen of het aanbieden van *scholarships* aan jongeren. Het rapport van de WHO omschrijft een tactiek waarbij de industrie anti-rook en anti-e-sigaret campagnes opzet. Door middel van misleidende informatie manipuleert de tabaksindustrie de publieke opinie en de jeugd. Voorbeelden van een zogenaamde anti-rook en anti-e-sigaret campagne van een speler in de tabaksindustrie zijn onlangs in Curaçao in onder meer het AD, de Extra en de Amigoe aangetroffen. Met dergelijke campagnes kan de indruk gewekt worden dat de aanbieder zich inzet om de verkoop van tabak en nicotine houdende producten aan jongeren te voorkomen. Ondertussen blijven de producten – al dan niet in andere vorm - op de markt beschikbaar. Het artikel in de Extra vermeldde bovendien niet dat het een

⁹⁶ <https://tobaccoatlas.org/challenges/youth/>, 1 november 2024

⁹⁷ Hooking the next generation: how the tobacco industry captures young costumers, World Health Organization (WHO), 2024

⁹⁸ Protecting children from the tobacco industry, Action on Smoking & Health (ASH)

⁹⁹ WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000–2030, World Health Organization (WHO), 2024

¹⁰⁰ <https://wnl.tv/2024/12/12/vapende-pubers-met-klaplongen-en-longbloedingen-verkoopverbod-op-nicotineproducten-voor-iedereen-die-vanaf-2012-geboren-is>. Minuut 4:45-4:55.

advertentie betreft, waardoor de indruk kan worden gewekt dat het een wetenschappelijk of journalistiek artikel betreft. Zonder wetenschappelijke onderbouwingen wordt beweerd dat het gebruik van de IQOS gezond(er) is. Longartsen benadrukken juist de gevaren van de IQOS: met een IQOS kan langer en dieper geïnhaald worden, waardoor men, naast de overige gevaarlijke stoffen, meer nicotine binnenkrijgt, waardoor het roken met een IQOS de facto verslavender en schadelijker is. De industrie doet het echter heel anders voorkomen en verschaft misleidende informatie.

De grote tabaksbedrijven die in het westen een 'rookvrije' toekomst beloven, verleiden nu ook in Zuid-Amerika op grote schaal jongeren met sigaretten met zoete smaakjes. *The Examination* onthult hoe muziekfestivals, feesten en reclame worden gebruikt om jongeren aan de tabak te krijgen. Philip Morris International (PMI) en British American Tobacco (BAT), twee tabaksfirma's die beweren een rookvrije en betere toekomst na te streven, zijn in Zuid-Amerika jongeren volop aan het verleiden met sigaretten met zoete smaakjes. Dit blijkt uit een groot onderzoek van *The Examination* in samenwerking met nieuwsplatforms *Salud con lupa* (Peru) en *LaBot* (Chili). De populairste vorm van die sigaretten met smaakjes is de kliksigaret, met een capsule in het filter die nadat die kapot is gedrukt de rookmaak maskeert met een zoet smaakje.¹⁰¹

Gebrek aan wet- en regelgeving om tabaksgebruik en nicotineverslaving te beperken, zwakke wet- en regelgeving, onvolledig geïmplementeerde wet- en regelgeving en tekortschietende naleving van wet- en regelgeving helpen de tabaksindustrie met het 'werven' van nieuwe generaties.¹⁰² Het rapport van de WHO geeft aan dat bemoeienis van de tabaksindustrie met wet- en regelgeving rondom gezondheid een belangrijke reden is waarom jongeren niet of onvoldoende beschermd worden.¹⁰³

TabakNee¹⁰⁴ heeft een nieuwsartikel gepubliceerd over fabrikanten in de rookindustrie die innovatieve producten blijven ontwikkelen die het aantrekkelijker maken om jonge klanten te werven. Een voorbeeld is een e-sigaret die uitgerust is met hightech gadgets wat de e-sigaret een multifunctioneel en extra verslavend apparaat maakt. Zo is er een navulbare vape met digitale spelletjes waarin de hoeveelheid trekjes punten oplevert die noodzakelijk zijn voor vooruitgang in het spel. In één van de spelletjes leveren trekjes voedsel op voor een virtueel huisdier dat in leven moet worden gehouden. In een ander spelletje leveren trekjes een score op die op sociale media wordt geplaatst om te vergelijken met anderen.

De initiatiefnemers introduceren met het nieuwe artikel 6 het verbod om aan minderjarigen, dat wil zeggen jongeren tot 18 jaar, tabaksproducten of e-sigaretten met of zonder nicotine te verkopen of te verstrekken. De leeftijd moet gecontroleerd worden aan de hand van de identiteitskaart. Tevens moet het desbetreffende verbod op plaatsen waar tabaksartikelen en alternatieve rookwaren worden verkocht duidelijk zichtbaar en goed leesbaar worden aangegeven dat deze producten niet aan jongeren onder de 18 jaar worden verkocht of verstrekt.

De raad vindt dit een goede en noodzakelijke toevoeging aan de huidige regelgeving. De raad is echter van mening dat ter bescherming van de jeugd het desbetreffende artikel uitgebreid zou moeten worden, of in een nieuw artikel omvat, waarin een totaalverbod voor jongeren onder de 18 jaar om tabaksproducten of alternatieve rookwaren of nicotineproducten tot zich te nemen is vastgelegd. Het verbod zou moeten gelden voor zowel consumptie in het openbaar als in de privé-situatie.

Overigens is de formulering in artikel 6, eerste en derde lid, de raad niet geheel duidelijk: 'Het is verboden bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten, elektronische sigaret met of zonder nicotine te verstrekken [...] bereikt.' Betekent dit dat deze producten wél mogen worden verstrekt als het 'om niet', dat

¹⁰¹ <https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/3131-big-tobacco-pusht-zoete-kliksigaretten-bij-zuid-amerikaanse-jeugd>. 2 december 2024

¹⁰² Hooking the next generation: how the tobacco industry captures young costumers, World Health Organization (WHO), 2024

¹⁰³ Ibidem

¹⁰⁴ <https://www.tabaknee.nl/>

TabakNee is een onderzoeksjournalistieke website over de activiteiten en de machtige lobby van de tabaksindustrie in Nederland. Zij is geboren uit verontwaardiging over wat de tabaksindustrie aanricht onder de Nederlandse bevolking. De overheid en politiek doen veel te weinig om de bevolking te beschermen tegen de tabaksindustrie. *TabakNee* zet de feiten op een rij. De website is een uitgave van Stichting Rookpreventie Jeugd (<https://rookpreventiejeugd.nl/>).

wil zeggen gratis, is? De MvT scheidt hierover geen duidelijkheid. De SER adviseert om het 'om niet' nader toe te lichten en te onderbouwen, of uit de formulering te schrappen.

Een voorbeeld van een *best practice* in bredere context is het Icelandic Prevention Model (IPM), een wetenschappelijk onderbouwde aanpak om verslavingen (alcohol, tabak en drugs) onder jongeren te voorkomen. Het model richt zich op het implementeren van lokale interventies die bekende risicofactoren voor middelengebruik verminderen en die ouders, scholen en gemeenschappen ondersteuning bieden op het gebied van preventie. De belangrijkste elementen van het model zijn gemeenschapsbetrokkenheid, ouderbetrokkenheid, georganiseerde sport- en vrijetijdsactiviteiten, educatie en bewustwording, beleid en regelgeving. Sinds de implementatie van het IPM heeft IJsland een significante daling gezien in het middelengebruik onder jongeren. Bijvoorbeeld, het percentage 10e-klassers dat dagelijks rookte, daalde van 23% in 1998 naar slechts 2% in recente jaren.

Het voorgaande is benoemd om het belang van een ministerie overstijgend beleid te laten zien. Alhoewel de regelgeving inzake tabaksgebruik in principe onder het Ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) valt, is een ministerie overkoepelend beleid door middel van een samenwerking tussen in elk geval het Ministerie van GMN en het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport (OWCS), effectief voor een succesvolle aanpak ten aanzien van preventie van tabaksgebruik.

2.3.4 Preventie en ontmoediging van tabaksgebruik

Het doel van preventie is het voorkomen van ongewenste situaties of gedragingen voordat ze zich voordoen. Preventie richt zich op het creëren van een omgeving of omstandigheden die risicogedrag ontmoedigen. Preventie is proactief en richt zich op educatie, bewustwording en het bieden van middelen die mensen helpen om gezonde keuzes te maken. Preventie van tabaksgebruik richt zich op bewustwording en educatie met als doelstelling tabaksgebruik te voorkomen. Preventie is proactief en heeft als doel tabaksgebruik te voorkomen.

Het doel van ontmoediging is het verminderen of afschaffen van bepaald gedrag door negatieve consequenties of signalen te gebruiken. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden door middel van straf of negatieve feedback, waardoor mensen minder geneigd zijn om een bepaalde actie te ondernemen. Ontmoediging van tabaksgebruik richt zich op het verminderen van tabaksgebruik. Preventie en ontmoediging zijn belangrijke tools om beperking van tabaksgebruik te realiseren.

De initiatiefnemers geven in de ontwerpverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksgebruik het volgende aan: 'dat het ter ontmoediging van het roken, vooral onder minderjarigen, en ter bescherming van de niet-roker, noodzakelijk is de Landsverordening beperking tabaksproducten aan te scherpen.' De initiatiefnemers stellen daarbij dat de voorgestelde bepalingen in het initiatiefwetsontwerp positieve gevolgen hebben voor de gezondheid van alle burgers, in het bijzonder die van jongeren. Verder geven de initiatiefnemers aan dat burgers zonder misleid te worden meer zicht krijgen op de schadelijkheid van de producten voor de volksgezondheid. De SER beaamt dat het initiatiefontwerp positieve gevolgen kan hebben aangezien het voorgestelde beleid strenger is dan het bestaande beleid.

De SER vraagt zich echter ook in alle ernst af of de tools die het initiatiefwetsontwerp hiervoor aandraagt verstrekkend genoeg zijn om roken (van zowel tabaksproducten als van alternatieve rookproducten) in het algemeen en met name onder minderjarigen in voldoende mate te ontmoedigen.

Als overheden in de tijd dat roken in opkomst was hadden geweten dat de gezondheidsgevolgen van roken desastreus waren, dan was het gebruik van sigaretten hoogst waarschijnlijk nooit toegestaan. Momenteel bevinden we ons met e-sigaretten, vapes en andere alternatieve rookwaren en nicotineproducten op een vergelijkbaar cruciaal punt. Om de jeugd te beschermen en te voorkomen dat gezondheidskosten als gevolg van het gebruik van e-sigaretten, vapes en andere alternatieve rookproducten onbeheersbaar worden, pleit de SER ervoor het gebruik van e-sigaretten, vapes en andere tabaksloze rookproducten in Curaçao te verbieden.

Een algemeen verbod beschermt het individu tegen onvrijheid. In een blogpost op de website van de *London School of Economics*, betoogt hoogleraar Ethiek en politieke filosofie aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG), Andreas Schmidt, dat vrijheid zelf een verbod ondersteunt:

"als je verslaafd raakt aan sigaretten, krimpt je toekomstige vrijheid naar verwachting enorm.¹⁰⁵ Verslavingen verminderen dat onze acties overeenkomen met wat we autonoom wensen te doen met ons leven."¹⁰⁶

De hoogleraar vervolgt:

"We zouden individuen moeten beschermen tegen opties die hun toekomstige zelf in ernstige mate onvrij maken. Dit argument wordt nog sterker als we ons zorgen maken over de verdeling van vrijheid tussen mensen. Roken maakt de sociale verdeling van vrijheid ongelijker. Roken heeft een sociale gradiënt, wat betekent dat mensen met een lagere sociaaleconomische status vaker roken. Door een hogere mortaliteit, morbiditeit en financiële lasten vermindert tabak onevenredig de vrijheid van mensen die toch al minder hadden."¹⁰⁷

Een algemeen verbod op vapes ondersteunt tevens de naleving van internationale verdragen met betrekking tot mensenrechten in het algemeen en kinderrechten in het bijzonder. In aanloop naar Wereld Niet Roken Dag op 31 mei 2024 hebben *Action on Smoking and Health* (ASH) en hun partners bij *Unfairtobacco*¹⁰⁸ een gezamenlijk rapport gepubliceerd, getiteld *Kinderen Beschermen Tegen de Tabaksindustrie*. Het rapport belicht de diverse manieren waarop tabaksbedrijven wereldwijd de rechten van kinderen schenden, bijvoorbeeld door middel van marketingstrategieën die gericht zijn op jonge mensen. Tevens biedt het rapport pleitbezorgers handvatten om gebruik te maken van wereldwijde mensenrechtennormen en -instrumenten om kinderen te beschermen tegen de schadelijke invloed van de tabaksindustrie.¹⁰⁹

In Curaçao is er over de gehele breedte sprake van een zwakke infrastructuur van handhaving. Rekening houdende met deze zwakke infrastructuur zijn er extra stevige maatregelen nodig die waarborgen dat tabaksgebruik beheerst blijft. Preventie speelt daarom in de lokale context een cruciale sleutelrol om tabaksgebruik en de kosten als gevolg van tabaksgebruik te kunnen beheersen. Rekening houdende met de beperkingen in de lokale infrastructuur, ook op dit gebied, adviseert de raad in aanvulling op het WHO-kaderverdrag een verbod op import van vapes, e-sigaretten en andere rookloze tabaksproducten. Volgens de douane van Curaçao is een algemeen verbod op de invoer van e-sigaretten c.q. vapes en de daartoe bestemde vloeistoffen eenvoudiger te handhaven dan regelgeving rondom de aard, inhoud en kwaliteit van deze producten, mede vanwege de enorme verscheidenheid van deze producten. In de paragraaf over import en opbrengsten wordt hier nader op ingegaan.

Voorts geven de initiatiefnemers aan dat het reguleren van het verbod op reclame voor tabaksproducten, elektronische sigaretten, elektronische sigaretten zonder nicotine en aanverwante producten ervoor zorgen dat de burger, met name jongeren, minder in de verleiding komen om de rookwaar aan te schaffen of te gebruiken. Dit bevordert volgens de initiatiefnemers de gezondheid van rokers en potentiële meerokers. De raad merkt op dat er in het onderhavige ontwerp geen sprake is van een totaalverbod op reclame, maar slechts van een gedeeltelijk verbod op reclame. Het verbod sluit enkel reclame uit op plekken waarvan bepaald is dat jongeren daar aanwezig zijn. Dit betekent niet dat het potentieel gezondheidseffect effect heeft

¹⁰⁵ "Ten eerste daalt je levensverwachting met 10-15 jaar. Je opties nemen navenant af, want je hebt geen opties meer als je dood bent. Sigaretten verslechteren ook je gezondheid, waardoor je 'fysieke opties' en dus je vrijheid afnemen terwijl je nog leeft. Sigaretten verminderen ook je financiële vrijheid. Drie van de vier rokers zouden willen dat ze konden stoppen. Maar dat kunnen ze niet, dus hun dure sigarettenverslaving vermindert het geld dat ze kunnen uitgeven aan andere dingen die ze nodig hebben of waar ze waarde aan hechten."

¹⁰⁶ <https://www.tabaknee.nl/nieuws/nieuws/item/3078-leeftijdsgelonden-tabaksban-bevordert-de-vrijheid>

¹⁰⁷ Ibidem

¹⁰⁸ <https://unfairtobacco.org/#/>

¹⁰⁹ <https://ash.org/tobacco-companies-violate-childrens-human-rights/>

op jongeren; jongeren begeven zich immers ook buiten de voornamelijk op jongeren gerichte plekken. De SER is van mening dat deze beperking niet voldoende toereikend is om het gewenste gezondheidseffect te bewerkstelligen, en adviseert een totaalverbod voor reclame voor tabaksproducten en alternatieve rookwaren en nicotineproducten.

Het huidige rookverbod is niet expliciet van toepassing op open ruimtes zoals niet overdekte of ommuurde terrassen en eveneens niet op stranden. Om ongewenst meeroken (door kinderen, jongeren en volwassenen) te voorkomen adviseert de raad om deze ruimten tevens op te nemen in het rookverbod.

Uit gesprekken met betrokkenen is naar voren gekomen dat het wenselijk is om zowel in het funderend als het voortgezet onderwijs verplichte voorlichting over de schadelijke gevolgen van tabaksgebruik als onderdeel van het curriculum te introduceren. Daarnaast dienen er ook voorlichtingssessies voor de ouders te worden georganiseerd om bewustzijn bij hen te creëren.

De SER onderschrijft dat het ontwikkelen en implementeren van extensieve voorlichtingsprogramma's aan kinderen, jongeren, hun ouders en zelfs de gehele gemeenschap, zowel binnen als buiten het onderwijs, van groot belang is. Ook met een totaalverbod op de invoer van e-sigaretten en aanverwante producten, en een rook- c.q. gebruiksverbod voor jongeren tot 18 jaar, is het naar het oordeel van de raad noodzakelijk om de kennis over de steeds duidelijker wordende schadelijke gevolgen van vaperen en roken kenbaar te maken. Overigens merkt de raad hierbij op dat ook hier het wiel niet opnieuw uitgevonden hoeft te worden; er kan gebruik gemaakt worden van voorlichtingsprogramma's die reeds in andere landen en internationaal ontwikkeld zijn.^{110 111}

De initiatiefnemers geven in het voorstel aan dat zij de gezondheid van de bevolking willen bevorderen en dat het voorkómen van gezondheidsschade door consumptie van een elektronische of een nieuwsoortig tabaksproduct prioriteit heeft aangezien dit leidt tot minder ziekte en sterfte en dus gezondheidswinst oplevert. De SER kan zich vinden in deze stelling. Een beperking van het vrije verkeer van goederen, zo stellen de initiatiefnemers, kan gerechtvaardigd zijn indien de maatregel beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang. Die reden ligt naar het oordeel van de SER in het realiseren van een grote mate van bescherming van de volksgezondheid.

2.4 Internationale richtlijnen en verdragen

Het belangrijkste internationale Verdrag op het gebied van de bestrijding van tabaksgebruik is het reeds eerder meermalen genoemde *Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)*. Hoewel Curaçao dit verdrag niet heeft geratificeerd, wordt het, naar verkregen informatie, door het Ministerie van GMN als richtlijn gebruikt bij het opstellen van beleid inzake tabak en vergelijkbare artikelen, zoals elektronische dampwaren.

Het FCTC is een juridisch bindend verdrag dat landen verplicht om maatregelen te nemen tegen tabaksgebruik, zoals het reguleren van reclame, het instellen van rookvrije zones, en het verhogen van belastingen op tabaksproducten. Daarbij voert de WHO een beleid voor e-sigaretten waarbij de WHO landen adviseert over het reguleren van e-sigaretten en de mogelijke risico's, vooral voor jongeren, benadrukt. De WHO publiceert regelmatig rapporten en aanbevelingen over tabaks- en nicotineproducten, waaronder e-sigaretten.

De doelstelling van het Verdrag en de daarbij behorende protocollen is het beschermen van huidige en toekomstige generaties tegen de verwoestende gevolgen van tabaksgebruik voor gezondheid, maatschappij, milieu en economie en tegen blootstelling aan tabaksrook. Hiertoe biedt het een kader voor te nemen maatregelen ter bestrijding van tabaksgebruik die door de partijen op nationaal, regionaal en internationaal

¹¹⁰ <https://www.nationaleonderwijsgids.nl/voortgezet-onderwijs/nieuws/67483-lespakket-over-vaperen-in-trek-bij-scholen.html>

¹¹¹ <https://www.who.int/publications/i/item/9789240080553>

niveau dienen te worden uitgevoerd om de prevalentie van tabaksgebruik en de blootstelling aan tabaksrook aanzienlijk en permanent te verminderen.¹¹² E-sigaretten en overige elektronische dampwaar vallen hier tevens onder.

Het Verdrag bevat *guiding principles*, richtlijnen, en *general obligations*, algemene verplichtingen.

De (niet uitputtende) *guiding principles*¹¹³ omvatten onder meer:

- Het informeren van de bevolking over de gezondheidsrisico's en het verslavende karakter van tabaksgebruik.
- De noodzaak van een sterke politieke betrokkenheid om maatregelen te treffen.
- Internationale samenwerking op het gebied van technologie, kennis en ervaring.
- Deelname van maatschappelijke organisaties om de doelen te bereiken.

De *general obligations*¹¹⁴ houden onder meer in dat:

- Elke partij ontwikkelt, implementeert, actualiseert en herziet periodiek alomvattende multisectorale nationale strategieën, plannen en programma's voor de bestrijding van tabaksgebruik, in overeenstemming met deze overeenkomst en de protocollen waarbij zij partij is.
- Hiertoe zal de Partij een nationaal coördinatiemechanisme of nationale knooppunten voor de bestrijding van tabaksgebruik instellen of versterken en financieren, en doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke en/of andere maatregelen nemen en uitvoeren en waar nodig met andere partijen samenwerken bij de ontwikkeling van passend beleid ter voorkoming en vermindering van tabaksgebruik, nicotineverslaving en blootstelling aan tabaksrook.
- Bij het vaststellen en uitvoeren van hun volksgezondheidsbeleid met betrekking tot de bestrijding van tabaksgebruik nemen de partijen maatregelen om dit beleid te beschermen tegen commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie in overeenstemming met de nationale wetgeving.
- de Partijen werken samen bij de opstelling van voorstellen voor maatregelen, procedures en richtsnoeren voor de uitvoering van het verdrag en de protocollen waarbij zij partij zijn.
- De Partijen werken waar nodig samen met bevoegde internationale en regionale intergouvernementele organisaties en andere organen om de doelstellingen van het verdrag en de protocollen waarbij zij partij zijn te verwezenlijken.
- de partijen werken, binnen de middelen en mogelijkheden waarover zij beschikken, samen om via bilaterale en multilaterale mechanismen financiële middelen bijeen te brengen voor een doeltreffende uitvoering van het verdrag.

Overige delen van het verdrag betreffen maatregelen om zowel de vraag naar als de toevoer van tabaksproducten te verminderen, de bescherming van het milieu, vraagstukken rondom aansprakelijkheid, wetenschappelijke en technische samenwerking en informatie-uitwisseling, institutionele afspraken en financiële middelen.

De raad dringt er met klem op aan om de Landsverordening beperking tabaksgebruik, opnieuw onder de loep te nemen en, met inachtneming van de internationale richtlijnen en voortschrijdende inzichten, aan te passen aan de actuele ontwikkelingen. Waarbij met name de alternatieve rookwaren, zoals elektronische dampwaar, in de regelgeving dienen te worden opgenomen. Deze producten dienen, zoals ook door de initiatiefnemers wordt voorgesteld, ook onder de desbetreffende Landsverordening te ressorteren.

2.4.1 Internationale organisaties ter bestrijding van tabaksproducten en nieuwe en opkomende producten

Naast de WHO zijn er meerdere internationale organisaties actief in het verzamelen van data over en het bestrijden van het gebruik van tabaksproducten en alternatieve rookproducten, zoals elektronische

¹¹² WHO FCTC, artikel 3.

¹¹³ WHO FCTC, artikel 4.

¹¹⁴ WHO FCTC, artikel 5.

dampwaar. Deze organisaties werken samen met regeringen, NGO's, en gemeenschappen wereldwijd om tabaksgebruik en de opkomst van e-sigaretten aan te pakken door middel van wetgeving, gezondheidsprogramma's, belastingen en preventieve campagnes. Hun doel is om het gebruik van tabak en nicotine wereldwijd te verminderen en de volksgezondheid te verbeteren. Hieronder wordt een aantal van hen genoemd, met daarbij een korte toelichting op hun activiteiten op het gebied van de bestrijding van tabaksgebruik en e-sigaretten.

Het United Nations Children's Fund (UNICEF)

UNICEF werkt samen met landen om kinderen en jongeren te beschermen tegen de verleiding van tabak en e-sigaretten, en stimuleert preventieprogramma's op scholen en in gemeenschappen. Ze richten zich op educatie en bewustwordingscampagnes die jongeren helpen om tabaksgebruik te vermijden.

Noemenswaardig hierbij is een representatieve peiling onder jongeren van (10-18 jaar) over sigaretten en vapes, die door Unicef Nederland is uitgevoerd in 2024.¹¹⁵ Voor het onderzoek werden 1.017 jongeren in de leeftijd van 10 tot 18 jaar ondervraagd. Uit het onderzoek blijkt dat 2 procent van de 10-11-jarigen al ervaring heeft met vaperen. Dat percentage groeit met de jaren: 15 procent van de 12-14-jarigen heeft ervaring met e-sigaretten en 31 procent van de 15-17-jarigen. Acht op de tien jongeren (82 procent) antwoordt volmondig 'ja' op de vraag of vapes verboden moeten worden. Eveneens 80 procent is voor een verbod op traditionele sigaretten. De jongeren vertellen dat ervaringsverhalen van jongeren die negatieve gevolgen van vaperen hebben ondervonden het beste kunnen werken om ze te laten stoppen met het gebruik van de e-sigaretten. Ook informatie over de impact van vaperen op het uiterlijk kunnen volgens de jongeren overtuigen. De peiling laat tegelijkertijd zien dat een groot deel van de jongeren niet op de hoogte is van de voornaamste risico's die vaperen met zich meebrengt.¹¹⁶ Slechts 44 procent weet dat vaperen concentratieproblemen kan opleveren, 48 procent is zich bewust van DNA-schade die door vaperen kan ontstaan, wat tot kanker kan leiden, en 58 procent realiseert zich dat vaperen de hersenontwikkeling kan verstoren. Het figuur hieronder geeft de belangrijkste bevindingen in de peiling weer.

Figuur 3.0 Uitkomsten van een peiling onder jongeren over vaperen, Unicef Nederland, 2024.



¹¹⁵ <https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/3051-acht-op-tien-jongeren-willen-verbod-op-vapes-en-sigaretten>.

¹¹⁶ <https://www.unicef.nl/nieuws/2024-08-02-nederlandse-jongeren-weten-te-weinig-over-risicos-vaperen>

De World Bank (Wereldbank)

De Wereldbank helpt landen om beleid te implementeren dat tabaksgebruik en het gebruik van e-sigaretten en vapes ontmoedigt, met een focus op belastingheffing en prijsbeleid als economische strategieën om de consumptie te verlagen. De Wereldbank biedt ook financiële en technische steun voor de implementatie van tabaksbestrijdingsprogramma's.

Voor de World No Tobacco Day 2024, die in het kader stond van het voorkómen van tabaksverslaving bij kinderen en jeugd, benadrukte de Wereldbank het belang van de bescherming van jongeren voor de ontwikkeling van menselijk kapitaal. Door jongeren te behoeden voor de invloed van tabak, lopen ze minder kans om aan tabak verslaafde ziekten te ontwikkelen die hun schoolprestaties en professionele prestaties belemmeren.

Ook benadrukt de Wereldbank dat het verhogen van tabaksaccijnzen een zeer effectieve maatregel is om tabaksgebruik onder controle te houden. Onderzoek heeft consequent aangetoond dat jongeren prijsgevoeliger zijn dan volwassenen, wat betekent dat hogere tabaksprijzen de kans aanzienlijk verkleinen dat ze deze producten kopen.¹¹⁷ Hetzelfde geldt voor e-sigaretten en vapes.¹¹⁸

Tegelijkertijd constateert de Wereldbank dat het belasten van tabak een zeer effectief maar onderbenut beleid is om tabaksgebruik onder controle te krijgen. De 2024 Tobacconomics Cigarette Tax Scorecard laat zien dat overheden wereldwijd onvoldoende vooruitgang hebben geboekt in het inzetten van tabaksaccijnzen om tabaksgebruik te bestrijden als een van de belangrijkste oorzaken van vermijdbare sterfte. Ondanks het potentieel van tabaksaccijnzen om zowel levens te redden als overheidsinkomsten te verhogen, hebben de meeste landen dit beleidsinstrument niet effectief ingezet.¹¹⁹

De Wereldbank wijst er tevens op dat naast fiscale maatregelen ook regelgevend beleid een belangrijke rol speelt bij het beschermen van kinderen en jongeren tegen meedogenloze reclame en promotie door de tabaksindustrie. Een algeheel verbod op tabaksreclame, -promotie en -sponsoring, en wetten voor duidelijke verpakkingen kunnen de sociale acceptatie van tabaksgebruik verminderen. Door omgevingen te creëren waarin tabaksgebruik minder zichtbaar en minder glamoureuus is, kunnen jongeren ervan weerhouden worden om überhaupt tabak te gaan gebruiken.¹²⁰

U.S. Centers for Disease Control and Prevention (CDC)

De CDC ondersteunt wereldwijd programma's voor tabaksbestrijding. Ze werken met regeringen en NGO's om de gevolgen van tabak en e-sigaretten voor de volksgezondheid in kaart te brengen en om effectieve maatregelen tegen het gebruik te ontwikkelen.¹²¹

Campaign for Tobacco-Free Kids

Deze NGO voert wereldwijd campagnes om tabaks- en e-sigarettenwetgeving te versterken, vooral door zich te richten op bescherming van jongeren. Ze ondersteunen initiatieven voor strikte regelgeving en organiseren campagnes om overheden aan te sporen actie te ondernemen.

Ook deze organisatie benadrukt dat e-sigaretten een nieuwe generatie verslaafd maakt aan nicotine - waardoor miljoenen kinderen gevaar lopen en de decennialange vooruitgang in het terugdringen van tabaksgebruik door jongeren in gevaar komt. Het is een crisis van jeugdverslaving, aangewakkerd door duizenden kindvriendelijke smaken en enorme doses nicotine. De organisatie wijst er tevens op dat kinderen niet alleen maar experimenteren met e-sigaretten. Velen gebruiken deze producten de meeste dagen of elke dag, een duidelijk teken dat ze verslaafd raken. Producten met een smaakje stimuleren het gebruik door jongeren. Bijna 90% van de e-sigaretgebruikers onder jongeren gebruikt producten met een smaakje, waarbij fruit, snoep/desserts/andere zoetigheden, munt en menthol de populairste smaken zijn. In de Verenigde Staten zijn kinderen, na het intreden van het verbod op de meeste smaakjes in e-sigaretten, drastisch overgestapt op e-sigaretten voor eenmalig gebruik en menthol, twee productcategorieën die onder de huidige

¹¹⁷ <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3228562/>
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/356561555100066200/e-cigarettes-use-and-taxation>

¹¹⁹ Tobacconomics.

¹²⁰ <https://blogs.worldbank.org/en/health/World-No-Tobacco-Day-2024>

¹²¹ <https://www.cdc.gov/tobacco/e-cigarettes/youth.html>

federale beperkingen wél op de markt bleven. Deze verschuivingen tonen aan dat de enige manier om deze crisis te beëindigen het uitbannen van alle e-sigaretten met een smaakje is.¹²²

Framework Convention Alliance (FCA, vanaf 1 november 2022 GATC-Global Alliance for Tobacco Control)¹²³

De Global Alliance for Tobacco Control (GATC), voorheen bekend als de Framework Convention Alliance (FCA), vormt een wereldwijd netwerk van maatschappelijke organisaties dat zich inzet voor een samenleving waarin de schadelijke gevolgen van tabak voor gezondheid, maatschappij, economie en milieu worden geminimaliseerd. GATC is het enige wereldwijde netwerk dat zich volledig richt op de implementatie van de WHO-Kaderovereenkomst voor Tabaksbestrijding (FCTC) en vervult een cruciale rol als vertegenwoordiger van maatschappelijke organisaties in het versterken en versnellen van beleidsmaatregelen voor tabaksbestrijding.

In het kader van de FCTC is momenteel de Global Strategy to Accelerate Tobacco Control 2019-2025 geïnitieerd, een strategisch middellangetermijnplan.¹²⁴ GATC heeft actief bijgedragen aan de goedkeuring van deze strategie, die de focus verlegt van de ontwikkeling van richtlijnen naar de implementatie van concrete tabaksbestrijdingsmaatregelen. In lijn met deze strategische koerswijziging heeft GATC haar activiteiten en programma's verder afgestemd op de veranderende behoeften binnen de tabaksbestrijdingsagenda.¹²⁵

Europese Unie (EU) - Tabaksproductenrichtlijn

De Tabaksproductenrichtlijn (TPD) of Europese tabaksproductenrichtlijn (EUTPD) (2014/40/EU) is een richtlijn van de Europese Unie die beperkingen oplegt aan de verkoop en merchandising van tabak en tabaksproducten in de EU. De TPD is bedoeld om de interne markt voor tabak en aanverwante producten beter te laten functioneren en tegelijkertijd een hoog niveau van gezondheidsbescherming voor Europese burgers te waarborgen. Op basis van het voorstel van de Europese Commissie is de richtlijn op 19 mei 2014 in werking getreden en op 20 mei 2016 van toepassing geworden in de EU-lidstaten.

Deze richtlijn is van toepassing op de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten, waaronder sigaretten, shag, pijptabak, sigaren, cigarillo's, rookloze tabak, elektronische sigaretten en kruidenproducten om te roken. Om deze situatie aan te pakken, hebben de Europese Unie en haar lidstaten verschillende maatregelen genomen om het tabaksgebruik terug te dringen in de vorm van wetgeving, aanbevelingen en voorlichtingscampagnes.¹²⁶

Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC)¹²⁷

Het Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC) werkt wereldwijd samen met belangenorganisaties, overheden en instellingen om een van de grootste obstakels bij de implementatie van tabaksontmoedigingsbeleid aan te pakken: de inmenging door de tabaksindustrie. GGTC richt zich op het beschermen van de volksgezondheid en het welzijn door beleidsmakers op nationaal, regionaal en mondiaal niveau te ondersteunen met geavanceerde strategieën en hulpmiddelen. Dit helpt bij het ontwikkelen en implementeren van een samenhangend en effectief beleid ter ontmoediging van tabaksgebruik.

Het GGTC biedt technische ondersteuning en ontwikkelt leidende praktijkvoorbeelden die beleidsmakers in staat stellen om de invloed van de tabaksindustrie te beperken. Elke twee jaar publiceert GGTC de Global Tobacco Industry Interference Index (GTI), een maatschappelijke beoordeling van de mate waarin het volksgezondheidsbeleid in verschillende landen wordt beschermd tegen inmenging door de tabaksindustrie. Daarnaast publiceert GGTC een handleiding waarin best practices voor goed bestuur worden gedocumenteerd. Het centrum biedt ook ondersteuning aan de Stop Tobacco Pollution Alliance (STPA), een beweging die zich richt op de afstemming van het FCTC-beleid met het milieubeleid, en aan Global Youth

¹²² <https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/industry-watch/e-cigarettes>

¹²³ <https://gatc-int.org/>

¹²⁴ <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/325887/WHO-CSF-2019.1-eng.pdf>

¹²⁵ <https://gatc-int.org/new-and-emerging-products/>

¹²⁶ https://health.ec.europa.eu/tobacco/product-regulation/systems-tobacco-traceability-and-security-features/extension-eu-tobacco-traceability-system-tobacco-products-other-cigarettes-and-roll-your-own-tobacco_en

¹²⁷ <https://ggtc.world/>

Voices (GYV), een door jongeren geleide organisatie die de tabaksindustrie aansprakelijk probeert te stellen voor haar schadelijke effecten.

Van 2017 tot begin 2023 fungeerde GGTC als WHO FCTC Knowledge Hub voor Artikel 5.3, waarbij het technische ondersteuning en leermiddelen aanbod aan overheden en stakeholders om inmenging van de tabaksindustrie tegen te gaan. Het GGTC onderhoudt een resource hub met een databank, hulpmiddelen en casestudies ter ondersteuning van goed bestuur in tabaksontmoediging.

Het GGTC publiceert jaarlijks een overzicht van landen die de verkoop van e-sigaretten hebben verboden. Per oktober 2023 hadden in totaal 41 landen een dergelijk verbod ingesteld. Van de 82 landen die e-sigaretten nog toestaan, hebben 38 landen restricties ingevoerd op het nicotinegehalte van deze producten. Naast de landen met een volledig verbod op e-sigaretten, hadden in oktober 2023 slechts 4 landen een algemeen verbod op karakteristieke smaakstoffen ingesteld, terwijl 16 landen beperkingen op specifieke smaken handhaafden. Voor andere landen is betrouwbare informatie over regulering en restricties op e-sigaretten op dit moment beperkt beschikbaar.¹²⁸

Vapes met games stapelen verslaving op verslaving.

Op de groeiende vapemarkt maken *celebrity*merken innovatieve designs deze producten aantrekkelijk voor jongeren, ondanks de risico's op verslaving. Beroemdheden zoals Mike Tyson, Chris Brown en Snoop Dogg hebben eigen e-sigaretmerken gelanceerd, met kleurrijke ontwerpen en zoete smaken die jongeren aanspreken.¹²⁹ Deze producten zijn vaak sterker, goedkoper en bevatten marketingelementen, zoals verzamelkaarten met stripfiguren, die de aantrekkingskracht verder vergroten.

Daarnaast hebben fabrikanten high-tech functies toegevoegd, zoals Bluetooth, HD-schermen, en zelfs ingebouwde spellen zoals Pac-Man, waardoor e-sigaretten multifunctioneel en extra verslavend worden. Deze combinatie van nieuwe technologie en marketing door beroemdheden brengt extra risico's met zich mee voor jongere gebruikers, die worden blootgesteld aan producten met een hoge verslavingspotentie en weinig regulering. Fabrikanten van e-sigaretten integreren steeds vaker high-tech functies in hun producten, zoals ingebouwde spellen, Bluetooth-luidsprekers en HD-touchscreens, om zich te onderscheiden op de groeiende markt en gebruikers, met name jongeren, aan te trekken. Sommige e-sigaretten bieden bijvoorbeeld spelletjes waarin punten worden verdiend per trekje of bevatten klassieke spellen zoals Pac-Man. Deze multifunctionele functies maken de apparaten extra aantrekkelijk en potentieel verslavender, en omdat deze nieuwe modellen ongeveer even duur zijn als reguliere e-sigaretten, blijven ze breed toegankelijk voor jongeren.¹³⁰

Zoals uit bovenstaande blijkt is de jeugd zeer gevoelig en beïnvloedbaar door sociale media en gedrag van leeftijdsgenoten dat veelal via die sociale media wordt getoond c.q. verspreid. Mede hierom heeft de WHO in samenwerking met GGCT in 2024 een wedstrijd uitgeschreven om de uitdagingen van de *Social Reels* tegen te gaan met als thema "onthul de tactieken van de tabaksindustrie gericht op jongeren".¹³¹ Deze wedstrijd biedt een platform om impactvolle veranderingen teweeg te brengen in de aanpak van de inmenging van de tabaksindustrie.

Deze 4e Global Media Competition (GMC) ontving inzendingen uit meer dan 50 landen die de misleidende tactieken van de tabaksindustrie blootleggen en effectieve wetten die kinderen beschermen tegen de schadelijke invloed van tabak belichten. Inzendingen van 35 jaar en jonger zijn uitgenodigd om een 'voor jeugd door jeugd' aanpak te erkennen.

¹²⁸ <https://ggtc.world/library/e-cigarette-ban-regulation-global-status-as-of-october-2023>

¹²⁹ In Bijlage 3 is te zien hoe het *celebrity* merk 'Deathrow' gepromoot wordt middels stickers op palen van stoplichten bij o.a. het Julianaplein te Curaçao. Death Row Vapes worden aangeboden en gepromoot door een samenwerking tussen Snoop Dogg en experts uit de industrie. Zie o.m. <https://vapebeat.com/disposable-vapes/death-row-vapes/>, <https://www.elementvape.com/death-row>. Op de websites waar deze producten te koop zijn staat weliswaar aangegeven dat de producten nicotine bevatten en dat nicotine verslavend werkt, maar er wordt geen informatie gegeven over de overige schadelijke producten die bij gebruik van de vapes vrijkomen.

¹³⁰ <https://ggtc.world/news-and-events/vapes-with-games-pile-addiction-on-addiction> 23 september 2024
<https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/3082-vapes-met-spelletjes-stapelen-verslaving-op-verslaving>

¹³¹ <https://ggtc.world/actions/global-media-competition>

2.4.2 Internationale ontwikkelingen op het gebied van regelgeving

Steeds meer landen ontwikkelen beleid en strengere regelgeving om zowel het gebruik van traditionele tabaksproducten als de opkomst van nieuwe nicotineproducten, zoals e-sigaretten en verhitte tabaksproducten, te reguleren. Deze regelgeving richt zich zowel op de bescherming van de volksgezondheid als op de noodzaak om de markt voor nieuwe nicotineproducten, die inspelen op de vraag naar minder schadelijke alternatieven voor roken, effectief te beheersen en te beperken.

Deze internationale ontwikkelingen weerspiegelen de voortdurende inzet van overheden en gezondheidsorganisaties om met passend beleid in te spelen op nieuwe uitdagingen en behoeften op het gebied van tabaksontmoediging.

Enkele van de belangrijkste ontwikkelingen zijn:

WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) en Richtlijnen

De WHO FCTC blijft wereldwijd leidend in de strijd tegen tabaksgebruik. Veel landen passen de FCTC-richtlijnen toe, zoals het verbieden van tabaksreclame, het reguleren van tabaksverpakkingen, en het instellen van rookvrije ruimtes. De FCTC-richtlijnen zijn echter ook van toepassing op nieuwe alternatieve nicotineproducten, hoewel de implementatie in veel landen verschilt.

Sinds de lancering van de *Global Strategy to Accelerate Tobacco Control 2019-2025*¹³² verschuift de aandacht van de FCTC-partijen meer naar de implementatie en handhaving van beleid, waaronder richtlijnen voor de beperking van nieuwe producten zoals e-sigaretten en verhitte tabak.

Verboden op e-sigaretten en regulering van smaakstoffen

In 2023 hadden wereldwijd 41 landen¹³³ een verbod op de verkoop van e-sigaretten ingesteld. Deze landen zien deze producten als een bedreiging voor de volksgezondheid, vooral vanwege het potentieel om jongeren aan te trekken.

Smaakstoffen in e-sigaretten zijn een belangrijk aandachtspunt in de regelgeving, omdat ze worden beschouwd als aantrekkelijk voor jongeren. Zo hebben 4 landen¹³⁴ alle karakteristieke smaakstoffen verboden en 16 landen¹³⁵ hebben een verbod op bepaalde smaken ingevoerd.

In de Europese Unie zijn smaakstoffen in traditionele tabak al grotendeels verboden, en dit wordt verder uitgebreid naar verhitte tabaksproducten, zoals in de recente EU-richtlijn die geldt vanaf oktober 2023.

Nicotine- en inhoudsrestricties

Veel landen beperken het nicotinegehalte in e-sigaretten en verhitte tabaksproducten om verslaving te ontmoedigen. In totaal hebben 38 landen¹³⁶ limieten op het nicotinegehalte van e-sigaretten ingevoerd. De EU bijvoorbeeld staat maximaal 20 mg/ml nicotine in e-liquids toe. Andere landen volgen dit voorbeeld en stellen vergelijkbare limieten om het risico van nicotineverslaving te verkleinen.

¹³² <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/325887/WHO-CSF-2019.1-eng.pdf>

¹³³ Argentina, Bahrain, Brazil, Brunei Darussalam, Cabo Verde, Cambodia, Chile, Colombia, Democratic People's Republic of Korea, Egypt, Ethiopia, Gambia, India, Iran (Islamic Republic of), Iraq, Jordan, Kazakhstan, Kuwait, Lao People's Democratic Republic, Lebanon, Marshall Islands, Mauritius, Mexico, Nicaragua, Norway, Oman, Palau, Panama, Qatar, Singapore, Sri Lanka, Suriname, Syrian Arab Republic, Thailand, Timor-Leste, Türkiye, Turkmenistan, Uganda, Uruguay, Vanuatu, and Venezuela (Bolivarian Republic of). <https://ggtc.world/library/e-cigarette-ban-regulation-global-status-as-of-october-2023>

¹³⁴ Finland, Hungary, Latvia, and Montenegro. <https://ggtc.world/library/e-cigarette-ban-regulation-global-status-as-of-october-2023>

¹³⁵ Australia, Canada, China, Denmark, Egypt, Estonia, Finland, Germany, Lithuania, Netherlands (Kingdom of the), New Zealand, Philippines, Saudi Arabia, Slovenia, Ukraine and the United States. <https://ggtc.world/library/e-cigarette-ban-regulation-global-status-as-of-october-2023>

¹³⁶ Albania, Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, England, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Jordan, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Netherlands (Kingdom of the), Northern Ireland, Poland, Portugal, Romania, Saudi Arabia, Scotland, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, and Wales. . <https://ggtc.world/library/e-cigarette-ban-regulation-global-status-as-of-october-2023>

Herverdeling van belastingen en accijnzen

Belastingheffing en accijnzen zijn steeds vaker gericht op zowel traditionele tabaksproducten als nieuwe nicotineproducten. Dit beleid is bedoeld om de consumptie te ontmoedigen door producten financieel minder aantrekkelijk te maken. Landen als de Verenigde Staten, Australië en meerdere EU-landen passen accijnzen toe op e-sigaretten, terwijl andere landen nog een balans zoeken tussen de belasting van traditionele en nieuwe producten.

Milieu- en afvalbeheer

De WHO FCTC en milieuorganisaties werken ook aan regelgeving om de milieu-impact van tabak en nieuwe nicotineproducten te beperken, zoals het afval van filters, verpakkingen en elektronische onderdelen in e-sigaretten. In sommige landen worden fabrikanten verplicht om verantwoordelijkheid te nemen voor de afvalverwerking van hun producten.

Bescherming tegen inmenging van de tabaksindustrie

Organisaties zoals het *Global Center for Good Governance in Tobacco Control* (GGTC) en andere NGO's pleiten voor transparante regelgeving die inmenging van de tabaksindustrie voorkomt. Landen ontwikkelen beleid om te voorkomen dat de industrie invloed uitoefent op beleid dat de gezondheid van de bevolking moet beschermen. WHO FCTC Artikel 5.3 speelt hierin een belangrijke rol en wordt door steeds meer landen omarmd.

Toekomstige richtlijnen en innovaties

Naarmate nieuwe producten op de markt komen, ontstaan ook aanvullende richtlijnen en protocollen. Innovaties zoals nicotinevrije e-sigaretten en synthetische nicotine vereisen nieuwe benaderingen, waardoor beleidsmakers voorbereid moeten zijn op een steeds veranderend landschap in nicotine- en tabaksproducten.

2.5 Financiële gevolgen

De belangrijkste financiële gevolgen voor de overheid, als gevolg van beperking van tabaksgebruik kunnen worden onderverdeeld in de volgende kosten:

- minder inkomsten uit accijnzen (korte en lange termijn), tenzij de accijnzen verhoogd worden.
- meer kosten aan preventie en voorlichting (korte en lange termijn)
- verlaging van gezondheidskosten (lange termijn)
- verlaging van een deel van de sociale kosten
- meer inkomsten als gevolg van positieve economische effecten, als gevolg van een meer gezonde bevolking (lange termijn: minder verzuim met hogere arbeidsproductiviteit als gevolg; hierin zit tevens het andere deel van sociale kosten)

Op ondernemers kan een verdere beperking van tabaksgebruik en aanverwante producten zoals e-sigaretten en vapes een negatieve economische impact hebben.

2.5.1 Invoer van tabaksproducten en vapes

Tabaksproducten

Aan de douane zijn importgegevens over tabaksproducten gevraagd voor de afgelopen vijf jaar en de inkomsten voor de landkas voortvloeiend uit die import, welke bestaan uit inkomsten uit accijnzen, invoerrechten en OB.

Op tabak worden al dan niet accijnzen geheven, afhankelijk van het tabaksproduct. Voor sigaretten geldt een invoertarief van 5% en accijns bedraagt Naf. 21,85 per 100 stuks sigaretten.

Voor de invoer van sigaren en shag wordt geen accijns gerekend, echter wel een invoertarief van 62%. Voor alle tabaksproducten bedraagt de OB 9%.

Deze posten hebben de volgende omschrijvingen:

2402: Sigaren, cigarrillos en sigaretten van tabak of van tabakssurrogaten

2403: Andere tabak en tabakssurrogaten, tot verbruik bereid; tabaksextracten en -sausen

Hieronder volgt een overzicht van invoerrechten, omzetbelasting en accijnzen (IR, OB en accijnzen) die zijn betaald over de periode 2020 tot en met 2024 (tot 3 december), ter zake de posten 2402 en 2403.

Jaar	Betaalde rechten NAf.
2020	24,355,955.81
2021	18,052,447.73
2022	20,197,509.89
2023	16,600,422.20
2024	13,843,106.49

Bron: Douane Curacao, 5 december 2024

In bovenstaand overzicht is te zien dat er de afgelopen jaren sprake is van een significante daling van inkomsten uit IR, OB en accijnzen. Dit lijkt te duiden op een afname van invoer van deze artikelen.

E-sigaretten c.q. vapes

Uit gesprekken met de douane van Curacao is gebleken dat geen kwantitatieve en kwalitatieve data beschikbaar zijn over de invoer van e-sigaretten c.q. vapes. Dit komt doordat er voor vapes vooralsnog geen aparte goederencode beschikbaar is. Momenteel worden e-sigaretten c.q. vapes ingedeeld in de categorie 'overige' onder de post 'elektrische machines, apparaten en toestellen, met een eigen functie, niet genoemd of niet begrepen onder andere posten van dit hoofdstuk'. Hierdoor is niet te achterhalen hoeveel vapes, welke modellen geïmporteerd worden, en voor welke handelswaarde.

De vloeistof om vapes (bij) te vullen is momenteel tevens in een andere categorie ingedeeld, namelijk 'bereide bindmiddelen voor gietvormen of voor gietkernen; chemische producten en preparaten van de chemische of van aanverwante industrieën (mengsels van natuurlijke producten daaronder begrepen), elders genoemd noch elders onder begrepen'. Afhankelijk van het soort vloeistof wordt een specifieke code eraan toegekend. Indien niet voldoende informatie staat op de verpakking, bijsluiter of factuur, dan wordt dit door de douane nagevraagd om tot een juiste indeling te kunnen komen. Het is derhalve per geval verschillend.

De douane heeft aangegeven dat het controleren van vapes en vloeistoffen om de vapes te vullen op aard en inhoud ingewikkeld is, omdat er talloze variaties en vormen bestaan¹³⁷. Voor de douane is het ondoenlijk om deze individueel te controleren; bovendien is de capaciteit hiervoor onvoldoende. Daarbij komt, aldus de douane, dat zij uitsluitend controleren. Bij constatering van afwijkingen wordt de desbetreffende autoriteit erbij gehaald, bijvoorbeeld de Inspectie van het Ministerie van GMN of van Justitie.

Volgens de douane maakt een algemeen verbod op vapes en vloeistoffen om de vapes te vullen het eenvoudiger en makkelijker om deze waren te onderscheppen in het geval deze toch geïmporteerd of gesmokkeld worden.

Op de vapes en de voor de vapes bestemde vloeistoffen worden geen accijnzen geheven. Wel worden er invoerrechten ad. 10,5 % en OB ad. 9 % berekend over de inkoopwaarde van deze producten.

Dat er vooralsnog geen goederencode aan vapes en de voor de vapes bestemde vloeistoffen kan worden gegeven, ligt in het feit dat de douane gebonden is aan internationale en lokale goederencodes.

Het „Geharmoniseerd systeem voor de omschrijving en codering van goederen" (GS) van de Wereld Douane Organisatie (W.D.O) dient overal ter wereld als referentie voor de nomenclaturen van de statistieken van de

¹³⁷ Er bestaan meer dan 15.000 smaakjes.

buitenlandse handel en voor de douanetarieven. In juridisch opzicht is het een internationale overeenkomst. Het GS is ook van toepassing op Curaçao. In het "Tarief" zijn de eerste 6 cijferige GS-onderverdelingen verder uitgebreid tot een 8 cijferige goederencode waarvan:

- Positie 1 t/m 2: hoofdstuk nummer xx xx xx xx
- Positie 1 t/m 4 GS-post (vier cijfer niveau)
- Positie 1 t/m 6 GS-onderverdelingen
- Positie 1 t/m 8 Nationale onderverdelingen

Normaalgesproken dient dit codesysteem elke vijf jaar te worden geactualiseerd. Het huidig gebruikte goederencode systeem dateert echter van 2012¹³⁸; het gevolg hiervan is dat - omdat het een betrekkelijk nieuw product betreft - elektronische sigaretten c.q. vapes nog niet als aparte categorie zijn opgenomen. De douane heeft aangegeven binnen korte tijd wel het GS van 2017 te gaan gebruiken. Met het invoeren van het geharmoniseerd systeem 2017, wordt geen aparte goederencode voor e-sigaretten ingevoerd.

De SER constateert dat er in Curaçao vooralsnog geen wettelijk vastgelegde restricties zijn voor wat betreft vapes en/of samenstelling van de vloeistoffen in vapes, hetgeen impliceert dat alle soorten vapes en vloeistoffen legaal mogen worden ingevoerd. Ook met de ingebruikname van het geharmoniseerd systeem 2017 zal geen aparte goederencode voor e-sigaretten worden ingevoerd. De SER spreekt zijn bezorgdheid uit over het feit dat e-sigaretten, de daarbij behorende vloeistoffen en overige alternatieve rookwaren, geen aparte goederencode hebben en aldus niet aan regelgeving hoeven te voldoen qua vormgeving, verpakking, informatievoorziening en inhoud.

Daarbij komt dat de invoering van het GS 2017 vele jaren op zich heeft laten wachten, aldus de douane. De SER voorziet dat de invoering van een recenter GS, waarin aan e-sigaretten, de daarbij behorende vloeistoffen en overige alternatieve rookproducten, een aparte goederencode wordt toegewezen, eveneens een (te) lange tijd zal kunnen duren.

Met name de beoordeling van de vloeistoffen in of los van de e-sigaretten ziet de SER als een groot obstakel. Door de veelheid aan stoffen die in e-sigaretten en de vloeistoffen aanwezig zijn lijkt het schier ondoenlijk om deze gespecificeerd te duiden en de kans is groot dat deze vervolgens onder een categorie 'overig' worden geplaatst. Er is gewoonweg niet de capaciteit om voldoende toezicht te houden op de invoer van deze alternatieve rookproducten.

Pas als goederen bij wet verboden zijn, zoals het geval is bij wapens en drugs, kan de douane handhavend optreden. De douane moet hierbij dan als toezichthouder worden benoemd.

Vanwege de ernstige gezondheidsgevaaren die 'het alternatieve roken' met zich mee brengt en om de volksgezondheid te beschermen, stelt de SER rigoureuze maatregelen voor en een totaalverbod voor de invoer van e-sigaretten c.q. vapes, de daarbij behorende vloeistoffen, en van overige alternatieve rookproducten en/of dampwaren in te stellen.

Met de komst van nieuwe producten op de markt (de industrie is creatief) moet daarbij de mogelijkheid bestaan om deze producten via snel in te voeren aanvullende regelgeving toe te voegen.

2.5.2 Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging in Nederland

Roken is de belangrijkste veroorzaker van onder andere hart- en vaatziekten, longkanker, en COPD (*Chronic obstructive pulmonary disease*).¹³⁹ Naast de negatieve invloed van roken op de gezondheid veroorzaakt roken ook een economische last voor de samenleving. In Nederland werd in 2010 Euro 2,8 miljard uitgegeven aan aandoeningen direct veroorzaakt door roken. Om de maatschappelijke kosten en baten van roken gerelateerde interventies te analyseren is in 2016 een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) van tabaksontmoediging in Nederland uitgevoerd. Met het oog op het uitgangspunt dat een MKBA over dit onderwerp van hoge kwaliteit en zo objectief mogelijk moest zijn, is het onderzoek uitgevoerd door een

¹³⁸ <https://douane.cw/wp-content/uploads/2023/03/Tarief-van-Invoerrechten-2012.pdf>

¹³⁹ <https://www.mayoclinic.org/diseases-conditions/copd/symptoms-causes/syc-20353679>

combinatie van toonaangevende wetenschappelijke instellingen (Universiteit van Maastricht, het RIVM en het Trimbos Instituut). Daarbij heeft zowel een klankbordgroep als een adviesraad van deskundigen het proces begeleid en zijn nationale en internationale experts gevraagd het rapport te beoordelen en waar nodig te becommentariëren.¹⁴⁰

Het rapport gaat verder dan eerdere (ook internationale) onderzoeken op het gebied van kosten en baten van tabaksontmoediging en bevat verrassende en belangrijke uitkomsten. Het rapport beschrijft een studie naar de maatschappelijke kosten en baten van roken gerelateerde interventies. In de analyse is gekozen voor een breder economisch en maatschappelijk perspectief, dat wil zeggen dat op macro-economisch niveau alle relevante kosten en baten van roken in beeld zijn gebracht en uitgedrukt in monetaire eenheden (geld) en meegewogen worden in het streven naar een rookvrije samenleving. Er wordt verder gekeken dan alleen de kosten en baten in de gezondheidszorg. Ter illustratie: ook de economische baten van een productievare bevolking en de kosten van het verloren gaan van het 'consumentensurplus'^{141 142} worden meegenomen. Volgens de onderzoekers is op deze manier – volgens de meest recente wetenschappelijke richtlijnen voor het maken van een MKBA – een zo compleet mogelijk beeld geschetst.

De MKBA is uitgevoerd conform de richtlijnen van het SEO onderzoeksinstituut¹⁴³ en het Centraal Planbureau (CPB) en kan een bijdrage leveren aan de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming op het terrein van volksgezondheid en zorg.¹⁴⁴

De SER is van oordeel dat, hoewel het een onderzoek in Nederland betreft waar de prevalentie van roken hoger is dan in Curaçao en het bestaande overheidsbeleid inzake tabaksontmoediging op punten verschillend zal zijn voor beide landen, de algemene bevindingen en conclusies uit het rapport kunnen worden doorgetrokken naar andere landen, zo ook naar Curaçao. Het betreft dan weliswaar niet een vergelijking voor wat betreft de exacte cijfers zoals uitgedrukt in procentpunten en opbrengsten in euro's, maar wel voor wat betreft de algemene tendensen van stijgingen en dalingen van respectievelijk rookgedrag, opbrengsten en kosten. Derhalve worden de belangrijkste bevindingen hieronder samengevat.

De onderzoekers hebben gewerkt met verschillende interventie scenario's, variërend van *single policies* tot *policy packages* tot een rookvrij (Neder)land.¹⁴⁵ De belangrijkste bevindingen zijn dat in de alternatieve scenario's de prevalentie door een verdere intensivering van tabaksontmoedigingsbeleid aanzienlijk meer kan dalen dan bij gelijkblijvend beleid. Daarbij is gevonden dat de interventiekosten in alle scenario's gering

¹⁴⁰ Social cost-benefit analysis of tobacco control policies in the Netherlands. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Maastricht University, 9 June 2016.

¹⁴¹ Consumentensurplus ontstaat doordat sommige consumenten een hogere prijs zouden willen betalen voor een product dan de marktprijs. Het totale consumentensurplus in een markt is de som van al deze verschillen tussen betalingsbereidheid en de prijs die betaald wordt, voor alle consumenten.

¹⁴² De onderzoekers merken hierbij op dat het goed is om er bij stil te staan of het wel zinvol is bij roken naar het consumentensurplus te kijken. Het consumentensurplus is de waarde die een consument bereid is méér te betalen voor een bepaald product dan de marktprijs. Deze term is bij normale producten waar vrijwillige keuze een rol speelt een belangrijk micro-economisch principe. Tabak is sterk verslavend en dan is er eerder sprake van consumptiedwang dan van een consumentensurplus in de zin van specifieke en vrijwillige keuze uit alternatieven. Daar tegenover staat dat het consumentensurplus veranderen als consumenten minder waarde gaan hechten aan rookwaren door bewustwording van gezondheidsrisico's. De onderzoekers hebben ervoor gekozen om in consumentensurplus toch als variabele mee te nemen om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen.

¹⁴³ seo.nl, SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast economisch onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam en beschikt over sterke expertise in kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden en -technieken.

¹⁴⁴ Social cost-benefit analysis of tobacco control policies in the Netherlands. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Maastricht University, 9 June 2016, p.1.

¹⁴⁵ De 8 toegepaste scenario's zijn: 1: Het nul-alternatief; 2&3:Verhoging van accijnzen met 5% of 10% per jaar; 4: Massa media campagne; 5&6: Maatregelen WHO-verdrag met 5% en 10% accijnsverhoging; 7: Rookvrije samenleving (prevalentie <5%); en 8: Niemand start meer met roken. (Social cost-benefit analysis of tobacco control policies in the Netherlands. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Maastricht University, 9 June 2016, p.50-p.108.)

zijn over de gehele tijdshorizon en dat alle onderzochte scenario's resulteren in een positief saldo, ook op de lange termijn, al worden de baten bij verschillende stakeholders behaald, afhankelijk van het scenario. Het is daarbij belangrijk te letten op de relatie tussen maatregel en effecten. In scenario's waar vooral de prevalentie daalt, als gevolg van massa media campagnes, zijn de baten het grootst voor de consumenten (verhoging van het aantal QALYs – *Quality Adjusted Life Years*) en voor de werkgevers (daling in de productiviteitsverliezen). In scenario's waarin de accijnzen stijgen, zijn de baten het grootst voor de overheid maar is er een lager effect op de prevalentie en ziektelast. Massa mediacampagnes, wanneer zelfstandig en als enig instrument gebruikt, hebben daarentegen een positief effect op de prevalentie maar een negatief effect op de accijnsinkomsten. De scenario's waarin zowel een maatregelenpakket ingevoerd wordt en een accijnsverhoging van 5% of 10% per jaar, resulteren in zowel baten voor de consumenten en werkgevers als in de accijnsinkomsten voor de overheid.

In alle scenario's daalt het consumentensurplus. Indien het consumentensurplus niet zou worden meegenomen in de analyses vallen de resultaten positiever uit. Daarnaast is het belangrijk in gedachte te houden dat een verhoging van de accijnzen zou kunnen leiden tot verdringings- of grenseffecten, indien mensen over de grens tabak kopen. Importbeperkingen voor persoonlijk gebruik kunnen dit effect tegengaan.

De belangrijkste conclusie uit de de uitgevoerde MKBA is dat alle overheidsmaatregelen resulteren in een positief saldo voor de (Nederlandse) samenleving als geheel, zowel op de korte als op de lange termijn. De MKBA biedt daarom belangrijke aanknopingspunten ten aanzien van het tabaksontmoedigingsbeleid (in Nederland).

Sociaal economische status is niet meegewogen in de uitkomsten. In het rapport wordt hierover gezegd dat bekend is dat roken meer voorkomt bij mensen met een lagere sociaal economische status – en dit geldt ook voor Curaçao, zie paragraaf 2.3.1 – en dat hun pogingen om van het roken af te geraken in het algemeen minder succesvol zijn, dat zij minder gevoelig zijn voor massa-media-campagnes, en dat zij vaak een sterkere tabaksverslaving hebben. En dat derhalve de positieve uitkomsten van de verschillende toegepaste scenario's voor deze subpopulatie overschat kunnen zijn. Tegelijkertijd kan deze overschatting gecompenseerd worden door een onderschatting van de positieve effecten bij mensen met een hoge sociaaleconomische status. De onderzoekers wijzen erop dat men wel bewust moet zijn over eventuele negatieve kansengelijkheidseffecten (*'equity effects'*) en dat meer onderzoek nodig is naar de effecten van programma's om te stoppen met roken bij mensen met een lage sociaal economische status, met name voor wat betreft de gezondheidseffecten.¹⁴⁶

De MKBA heeft zich toegespitst op het roken van tabaksproducten. Er is geen specifieke aandacht besteed aan alternatieve rookproducten zoals e-sigaretten c.q. vapes. Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan het feit dat de problematiek rondom het gebruik van e-sigaretten/vapes nog in opkomst was en de gevaren ervan voor wat betreft gezondheid en de kosten die daarmee verbonden zijn, nog niet voldoende in beeld waren. Inmiddels is er veel meer bekend over de schadelijke effecten van de zogenaamde nieuwe rookwaren, waarbij aangenomen wordt dat het roken van e-sigaretten/vapes zelfs nog schadelijker is dan het roken van tabaksproducten.¹⁴⁷

2.5.3 Regelgeving Comptabiliteit

In artikel 11 van de Landsverordening comptabiliteit 2010 staat dat in de toelichting op ontwerpen van wet- en regelgeving een afzonderlijk onderdeel moet worden opgenomen waarin de financiële gevolgen voor en de dekking door het Land worden vermeld.

Hoewel de toelichting op genoemd artikel niets daarover zegt, maakt de raad naar aanleiding van de laatste volzin daarvan op, dat het artikel alleen ministers bindt. Desalniettemin kan er naar het oordeel van de raad

¹⁴⁶ Social cost-benefit analysis of tobacco control policies in the Netherlands. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Maastricht University, 9 June 2016. p. 120.

¹⁴⁷ N.B. Het inhaleren van opgewarmde tabak, zoals bij de IQOS gebeurt, is daarentegen schadelijker dan het roken van een sigaret, omdat er door de methode van opwarming dieper geïnhaled kan worden.

van een zekere reflexwerking richting de Staten sprake zijn. Immers, de lasten voor de overheid die voortvloeien uit het initiatiefontwerp, zullen op de begroting gaan drukken. In aanwijzing 157 van de Aanwijzingen voor de regelgeving¹⁴⁸ wordt ook bepaald dat de memorie van toelichting een verantwoording dient te bevatten over de lasten voor de overheid en de financiële gevolgen van het initiatiefontwerp. Indien een ontwerp voor een landsverordening financiële gevolgen voor het land bevat, dient overeenkomstig aanwijzing 159 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in een afzonderlijk gedeelte van de memorie van toelichting aangegeven te worden in welke omvang daaraan meer of mindere uitgaven of ontvangsten zullen zijn verbonden.

In de financiële paragraaf dient aangegeven te worden wat de financiële gevolgen van het onderhavige initiatiefontwerp zijn. Met andere woorden de financiële gevolgen van de thans voorgestelde wijzigingen. Het betreft onder andere kosten die verbonden zijn aan de voorlichting, de toezichthoudende activiteiten en de afhandeling van bezwaar- en beroepsschriften die niet gekwantificeerd worden in de MvT. Daarnaast wordt niet concreet vermeld hoe deze kosten gedekt zullen worden.

Daarbij moet, naar het oordeel van de raad, in de financiële paragraaf van het initiatiefontwerp worden aangegeven of het voor de uitvoering verantwoordelijke ministerie over voldoende capaciteiten beschikt om de extra taken te kunnen uitvoeren en in staat is de extra kosten – voortvloeiende uit toezichthoudende activiteiten en voorlichting van de bevolking – te kunnen dragen. Overigens vraagt de SER zich af in hoeverre in de praktijk wordt toegezien op de naleving van de Landsverordening tabaksgebruik. Het is een feit van algemene bekendheid dat handhaving in Curaçao, door onder meer gebrek aan personeel en middelen, vaak tekort schiet. De initiatiefnemers hebben naar het oordeel van de raad geen of te weinig aandacht besteed aan de invulling van de handhaving van de aangescherpte regelgeving. De raad geeft de initiatiefnemers in overweging om toe te lichten hoe handhavingsmechanismen versterkt dienen te worden. In dit verband benadrukt de SER dat de mogelijkheid om, hoewel niet gekwantificeerd, inkomsten te genereren uit opgelegde boetes bij overtredingen van de nieuwe regels, zoals vermeld in de MvT, niet als primair doel moet hebben het verwerven van financiële middelen. De SER is van mening dat het opleggen van boetes vooral gericht moet zijn op handhaving, en niet op het genereren van inkomsten.

Naast bedoelde kosten kan het zijn dat het ontmoedigingsbeleid c.q. respectievelijk verbod voor de bedrijven die hier te lande tabaksproducten en niet tabak bevattende rookproducten importeren, een dalende bedrijfsomzet ten gevolge heeft welke een negatieve doorwerking zal hebben op de overheidsinkomsten in de vorm van een teruggang in de opbrengsten uit accijns (en in mindere mate in de winst- en omzetbelasting opbrengsten).

De raad wenst hierbij uitdrukkelijk te vermelden dat de negatieve doorwerking op de overheidsinkomsten ruimschoots gecompenseerd wordt door de gezondheidswinst die met de regelgeving behaald wordt, die omgerekend kan worden in economische voordelen voor wat betreft verhoogde arbeidsparticipatie, en tevens door de daling van de zorgkosten. Voor vapes zijn nog weinig concrete data beschikbaar maar gezien de nóg schadelijker werking van vapes en dergelijke elektronische dampwaren, is te voorzien dat de economische gevolgen van het gebruik van vapes desastreus zullen zijn.

2.6 Conclusies en aanbevelingen

De raad benadrukt de urgentie van een krachtig en breed gedragen tabaksontmoedigingsbeleid op Curaçao, gericht op het minimaliseren van de volksgezondheidsrisico's en de maatschappelijke kosten die gepaard gaan met het gebruik van tabaksproducten en alternatieve rookwaren zoals e-sigaretten en vapes. Het gebruik van deze producten, vooral onder jongeren, neemt zorgwekkend toe, met verontrustende gevolgen voor de volksgezondheid, waaronder onomkeerbare schade aan het brein en andere lichaamsfuncties.

Ondanks de voorgestelde maatregelen, zoals een verkoopverbod aan jongeren onder de 18 jaar, acht de SER de huidige reikwijdte van de regelgeving ontoereikend. Internationale voorbeelden tonen aan dat strengere maatregelen, inclusief totaalverboden, noodzakelijk zijn om de toegang tot en het gebruik van

¹⁴⁸ Vastgesteld door de Raad van Ministers op 31 juli 2013 (zaaknummer 2011/39851)

alternatieve rookwaren effectief te beperken. Curaçao, als eiland met controleerbare invoerpunten, heeft de unieke mogelijkheid om handhaving efficiënter te organiseren dan in veel andere landen.

De raad adviseert:

1. **Uitbreiding van regelgeving:** Het instellen van een totaalverbod op de invoer van alternatieve rookwaren zoals vapes en e-sigaretten, en het instellen van een totaalverbod op de verkoop aan en consumptie door jongeren tot 18 jaar.
2. **Medegelding van het WHO-Kaderverdrag:** Curaçao wordt aangemoedigd om medegelding te verzoeken van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, waarmee internationale samenwerking en richtlijnen geïmplementeerd kunnen worden.
3. **Versterking van de preventie, behandeling en dataverzameling:** Extra middelen en capaciteit moeten worden toegewezen aan de FMA en andere relevante organisaties voor een effectievere preventie, behandeling en dataverzameling rond nicotineverslaving.
4. **Breed volksgezondheidsbeleid:** Het tabaksbeleid dient te worden geherformuleerd om zowel rokers als niet-rokers te beschermen, met nadruk op preventie en ontmoediging van gebruik bij alle bevolkingsgroepen.
5. **Voorlichtingscampagnes:** Het intensiveren van educatie- en bewustwordingscampagnes om jongeren en ouders te informeren over de ernstige gevolgen van het gebruik van alternatieve rookwaren.

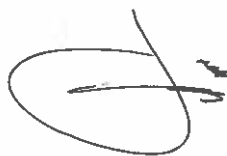
Gezien de significante gezondheidswinst en de positieve economische impact van een rookvrij beleid, pleit de SER ervoor om de voorgestelde maatregelen snel en effectief te implementeren. Het streven naar een grotendeels rookvrije samenleving is essentieel voor het waarborgen van de volksgezondheid en het beheersen van toekomstige zorgkosten.

De raad sluit dit advies af met een recente quote van een Nederlandse politica:

"Bescherm onze jongeren in plaats van dat je denkt: 'laten we het nog even afwachten.' Die tijd is geweest."

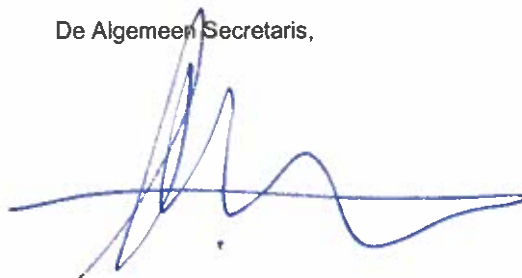
Namens de Sociaal-Economische Raad,

De fungerend Voorzitter,



Dhr. mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Dhr. drs. R.J. Henriquez

BIJLAGE 1 – data m.b.t. roken in Curaçao, 2017

Tabel 1.0 Percentage volwassenen dat rookt

SK_roker		
Percentage volwassenen dat rookt (dagelijks en niet-dagelijks, alle soorten rookwaar)		
	Percentage (%)	95% BI
Totaal	13.6%	13.4 - 13.8
Geslacht		
Mannen	20.4%	20.1 - 20.8
Vrouwen	8.3%	8.1 - 8.5
Leeftijd		
18-24 jaar	9.4%	8.9 - 9.9
25-44 jaar	16.8%	16.4 - 17.2
45-64 jaar	14.7%	14.4 - 15.0
65 jaar of ouder	8.9%	8.5 - 9.3
Burgerlijke staat		
Gehuwd, incl. geregistreerd partnerschap	11.5%	11.2 - 11.8
Samenwonend	18.9%	18.1 - 19.6
Ongehuwd, nooit gehuwd	14.7%	14.4 - 15.0
Gescheiden, niet hertrouwd	13.4%	12.8 - 14.0
Weduwe/ Weduwnaar, niet hertrouwd	9.8%	9.2 - 10.4
Opleidingsniveau		
Laag (Geen, LO)	14.2%	13.7 - 14.7
Midden 1 (Mavo, LBO)	15.6%	15.3 - 15.9
Midden 2 (Havo, VWO, SBO)	10.8%	10.4 - 11.1
Hoog (HBO, WO)	13.5%	13.1 - 14.0
Huishoudinkomen		
Geen enkele moeite om rond te komen	12.1%	11.9 - 12.3
Geen moeite, maar moet wel opletten op uitgaven	13.1%	12.7 - 13.5
Enige moeite om rond te komen	16.2%	15.6 - 16.8
Grote moeite om rond te komen	21.3%	20.5 - 22.1

Bron: De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017.

Tabel 2.0 Percentage volwassenen dat sigaretten en/of shaggies rookt

SK_sigaretten_shaggies		
Percentage volwassenen dat sigaretten en/of shaggies rookt (dagelijks en niet-dagelijks)		
	Percentage (%)	95% BI
Totaal	11.3%	11.2 - 11.5
Geslacht		
Mannen	17.4%	17.1 - 17.7
Vrouwen	6.6%	6.4 - 6.8
Leeftijd		
18-24 jaar	8.1%	7.7 - 8.6
25-44 jaar	14.7%	14.3 - 15.0
45-64 jaar	11.9%	11.6 - 12.2
65 jaar of ouder	7.0%	6.7 - 7.3
Burgerlijke staat		
Gehuwd, incl. geregistreerd partnerschap	9.3%	9.0 - 9.6
Samenwonend	14.6%	14.0 - 15.3
Ongehuwd, nooit gehuwd	13.0%	12.7 - 13.3
Gescheiden, niet hertrouwd	10.5%	9.9 - 11.0
Weduwe/ Weduwnaar, niet hertrouwd	7.6%	7.0 - 8.2
Opleidingsniveau		
Laag (Geen, LO)	11.8%	11.3 - 12.2
Midden 1 (Mavo, LBO)	12.7%	12.4 - 13.0
Midden 2 (Havo, VWO, SBO)	9.4%	9.1 - 9.7
Hoog (HBO, WO)	11.5%	11.1 - 12.0
Huishoudinkomen		
Geen enkele moeite om rond te komen	10.2%	10.0 - 10.5
Geen moeite, maar moet wel opletten op uitgaven	10.8%	10.5 - 11.2
Enige moeite om rond te komen	13.4%	12.9 - 14.0
Grote moeite om rond te komen	17.4%	16.7 - 18.2

Bron: De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017.

Tabel 3.0 Percentage volwassenen dat 21 of meer sigaretten en/of shaggies per dag rookt

SK_zware_roker Percentage volwassenen dat 21 of meer sigaretten en/of shaggies per dag rookt (zware roker)		
	Percentage (%)	95% BI
Totaal	0.4%	0.4 - 0.4
Geslacht		
Mannen	0.6%	0.6 - 0.7
Vrouwen	0.2%	0.2 - 0.3
Leeftijd		
18-24 jaar	0.0%	-
25-44 jaar	0.2%	0.1 - 0.2
45-64 jaar	0.8%	0.7 - 0.9
65 jaar of ouder	0.3%	0.2 - 0.3
Burgerlijke staat		
Gehuwd, incl. geregistreerd partnerschap	0.3%	0.3 - 0.4
Samenwonend	0.8%	0.7 - 1.0
Ongehuwd, nooit gehuwd	0.4%	0.3 - 0.4
Gescheiden, niet hertrouwd	0.4%	0.3 - 0.5
Weduwe/ Weduwnaar, niet hertrouwd	0.4%	0.3 - 0.6
Opleidingsniveau		
Laag (Geen, LO)	0.4%	0.3 - 0.5
Midden 1 (Mavo, LBO)	0.4%	0.3 - 0.4
Midden 2 (Havo, VWO, SBO)	0.4%	0.3 - 0.4
Hoog (HBO, WO)	0.6%	0.5 - 0.7
Huishoudinkomen		
Geen enkele moeite om rond te komen	0.5%	0.4 - 0.5
Geen moeite, maar moet wel opletten op uitgaven	0.3%	0.2 - 0.3
Enige moeite om rond te komen	0.6%	0.5 - 0.8
Grote moeite om rond te komen	0.0%	-

Bron: De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017.

Tabel 4.0 Percentage volwassenen dat meerookt

SK_meeroker		
Percentage volwassenen dat meerookt (komt u in aanraking met tabaksrook binnenshuis, maar rookt zelf niet)		
	Percentage (%)	95% BI
Totaal	17.6%	17.4 - 17.8
Geslacht		
Mannen	18.7%	18.3 - 19.0
Vrouwen	16.8%	16.6 - 17.1
Leeftijd		
18-24 jaar	33.1%	32.2 - 33.9
25-44 jaar	20.5%	20.1 - 21.0
45-64 jaar	15.4%	15.1 - 15.8
65 jaar of ouder	9.1%	8.8 - 9.5
Burgerlijke staat		
Gehuwd, incl. geregistreerd partnerschap	12.9%	12.5 - 13.2
Samenwonend	19.0%	18.2 - 19.8
Ongehuwd, nooit gehuwd	23.3%	22.9 - 23.7
Gescheiden, niet hertrouwd	16.4%	15.7 - 17.1
Weduwe/Weduwenaar, niet hertrouwd	6.9%	6.3 - 7.5
Opleidingsniveau		
Laag (Geen, LO)	16.1%	15.6 - 16.7
Midden 1 (Mavo, LBO)	19.1%	18.7 - 19.5
Midden 2 (Havo, VWO, SBO)	21.3%	20.9 - 21.8
Hoog (HBO, WO)	8.2%	7.8 - 8.7
Huishoudinkomen		
Geen enkele moeite om rond te komen	16.5%	16.2 - 16.8
Geen moeite, maar moet wel opletten op uitgaven	13.4%	12.9 - 13.8
Enige moeite om rond te komen	26.8%	26.0 - 27.6
Grote moeite om rond te komen	24.1%	23.1 - 25.0

Bron: De nationale gezondheidsenquête Curaçao 2017, *Resultaten, methode en tabellen*, Willemstad, Volksgezondheid Instituut Curaçao (VIC), 2017.

BIJLAGE 2 – rookverbod op terrassen EU

Manchester Paul Lawton...
 in alle... volgens... de...
 Anigoe 3/12/24

EU-lidstaten willen roken op terrassen verbieden



hane, recht-ncurrerende de nieuwe deze investegging na centrale ecorderen. Met gen, meteen in de nieuwe van de com-eunt zij ook tievermogen i industrieën strategische libera.

ropese Com-ig van start i periode van

ten nu voor-in om aan-ken op het

BRUSSEL — De Europese ministers van Volksgezondheid zijn vandaag in Brussel akkoord gegaan met een EU-voorstel om blootstelling aan passief roken aan te pakken.

Het voorstel raadt de lidstaten aan om buiten roken te verbieden, onder meer in spelstuinen, op terrassen en op het strand. Ook vapes vallen hieronder. Een meerderheid van het Europees Parlement stemde vorige week nog tegen het voorstel. Daarbij luidde de kritiek onder meer dat het voorstel geen onderscheid maakt tussen vapes en normale sigaretten, terwijl vapes rokers kunnen helpen met stoppen. Het voorstel is niet juridisch bindend.

Photo: Shutterstock

BIJLAGE 3 – reclame voor vapes in openbare ruimte



BIJLAGE 4 – motie Staten d.d. 9 december 2024 m.b.t. Vapes

VI

MOSHON

Den Reunion Públiko di Parlamento di 9 di desèmber 2024

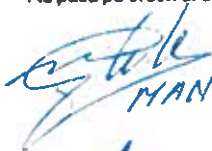
KONSIDERANDO KU:

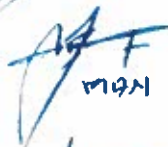
- Vape ta keda usa den nos komunidat i ta hopi popular bou di nos hobennan;
- Tin un kampaña di Fundashon pa Maneho di Adikshon (FMA) pa konsientisá nos komunidat riba uso di vape;
- Investigashon mundial ta indiká ku vape ta afektá selebro i organo di e ser humano dor di metánan venenoso ku e ta kontene;
- Dòkternan di mucha mundialmente ta beti alarma riba introdukshon di smart vape;
- Uso di vape di sabor a demostrá di ta promové adikshon;

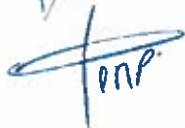
TA DISIDI:

1. Pa Gobièrnu basa riba evidensia yega na prohibishon di vape di sabor na Kòrsou.

I ta pasa pa orden di día.


MAN


MAN


PNP


PNP


PNP


(PPR)


(PPR)



STATEN VAN CURAÇAO

STEMMINGSLIJST

AGENDAPUNT: 2

VERGADERING NO.: _____ D.D.: 9 december 2024

STEMMING: Motie VI

	LEDEN	VOOR	TEGEN
2.	Pauletta	/	
3.	Calmes		
4.	Carolina		
5.	Wifa		
6.	Luizeni		
7.	Branim		
8.	Muelina		
9.	Godett		
10.	Diaoen-Genaro		
11.	Brownbill		
12.	Mc William		
13.	Osepa		
14.	Jang		
15.	Dokan		
16.	Sefenna		
17.	Coes		
18.	Laimonie		
19.	Marcelina		
20.			
21.			
1.	America-Françisca (Vz)		
	UITSLAG STEMMING	VOOR:	TEGEN:

*Algemene stemmen
Aangenomen ✓*

BIJLAGE 5 – Èxtra 16 dec 24: opname jongeren IC na vopen

Muchanan ku ta vape ta resultá den hospital

KRALENDIJK/DEN HAAG – “Si bo ta mama òf tata, kit’é, bent’é afó i pèrkurá pa bo yunan no us’é.” Esai ta e kontesta di Sekretario di Estado Karremans di Hubentut, Prevencion i Deporte, riba e noticia ku por lo ménos diskutater mucha a resultá den hospital den e último aña komo resultado di vape.

Mester a interná un mucha muhé di 15 aña i un muchu humber di 17 aña den kuido intensivo. Otro muchanan a sufri di pulmon, hemorragia pulmonar, òf tabada den funcion di pulmon.

Segun Karremans, 20 poribento di muchanan entre e edatnan di 12 i 18 aña ta vape. Kasi semper eskunan ta vape ku sabor. Nan ta ilegal i nos no sa kiko tin den nan. “E efektividad riba salú ta minimo. Ningun mayar ta esaki pa sa ya.”

A strapá nan ku vape

ku sabor ta prohibi for di 2020. Tòg nan ta keda ofresá na hopi lugá. E problema ta ku e regulador di NVWA tin muchu tiki bende, Karremans ta bisa i ku bendedónan mester keda gará si un inspektor ke interbeni. Gobierno ta trahando riba esei. Hopi mióms mas a keda posé disponibel kaba pa desplega mas inspektor otro aña. Gobierno tambo ta trahando riba legislashon pa hasi mas fasil pa atendé ku bendedónan. Hulanda no por introdusi un prohibishon total di vape, inkaso vape sin sabor agregá so. Mester regla esaki na nivel Europeo, asina Karremans ta bisa. I Gobierno ta comprometé ku esaki.

Por lo pronto, ta keda paca na Gobierno, mayornan, eskuadras i klupnan deportivo pa deskurshá muchanan di vape. Karremans ta

enfoká prinsipalmente riba mayornan. “Nos tur mester hasi hunto. Nos lo enforzá mas, pero mi mester tambe pa mayornan tuma akshon mas estrikto kontra nan yunan.”

Karremans ta kere ku muchanan ta komprondé ora mayornan papia ku nan tokante esei. “Ningun mucha òf terminá den hospital ku problema ku pulmon.”



Extra 16/12/24