

Vergaderjaar 2014–2015

33 791

Verduidelijking van de rookverboden in de Tabakswet, met inbegrip van een algemeen rookverbod in de horeca

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT¹

Vastgesteld 30 september 2014

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter verduidelijking van enkele begrippen omtrent de rookverboden in de Tabakswet en het algemene rookverbod in de horeca. Deze leden hebben ten aanzien van de noodzaak van deze wetgeving, de economische effecten voor de kleine horeca ondernemers, de handhaafbaarheid en de bereikbaarheid van jeugdigen door middel van voorlichting nog enkele vragen. De leden van **PVV**-fractie sluiten zich bij een deel van deze vragen aan.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel ter verduidelijking van de rookverboden in de Tabakswet. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling maar ook met enige aarzeling kennis genomen van het wetsvoorstel. Hoewel het wetsvoorstel ook uit is op wetstechnische verduidelijkingen is het wetsvoorstel met name gericht op herbevestiging van het rookverbod binnen de totale horecawereld, dat is ingesteld op 1 juli 2008.² Bij

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD) (*vicevoorzitter*), Linthorst (PvdA), Slagter-Roukema (SP) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Reuten (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Barth (PvdA), Martens (CDA), vac. (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), Ganzevoort (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Frijters-Klijnen (PVV), Van Dijk (PVV), De Grave (VVD), Bröcker (VVD), Beckers (VVD), Van Beek (PVV), Bruijn (VVD), Koning (PvdA)

² Zie ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 791, nr. 3, blz. 1.

algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) is in 2011³ immers een uitzondering op het rookverbod voor kleine cafés, beheerd door een zelfstandig zonder personeel, toegestaan. Met dit wetsvoorstel wordt deze ontheffing ongedaan gemaakt. Deze leden hebben enkele vragen aan de regering.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van wetsvoorstel 33791. Deze leden zijn blij met de verduidelijking van de rookverboden in de Tabakswet, zodat een algemeen rookverbod in de horeca gaat gelden. Zij hebben echter nog wel enkele verduidelijkende vragen over het wetsvoorstel.

VVD-fractie

Volgens mededeling van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer gaat het thans goed met de naleving van rookverboden en de huidige regels en is er sprake van een stijgende lijn.⁴ Wordt er door invoering van deze wet bewerkstelligd dat er in totaliteit minder gerookt wordt, c.q. dat er minder mensen last zullen hebben van meerooken en zo ja, kan de regering aangeven waarop deze veronderstelling is gebaseerd?

Heeft de betere naleving meer te maken met de acceptatiegraad, dan met afdwingbaarheid door middel van controle.

Heeft de acceptatiegraad onder burgers en ondernemers te maken met de als redelijk gevoelde uitzonderingspositie voor kleine ondernemers en de rookruimten bij grotere ondernemers?

Wordt met de onderhavige voorstellen niet bewerkstelligd dat de acceptatiegraad opnieuw daalt, dat daardoor de controle intensiever moet worden en de handhaafbaarheid nog meer capaciteit gaat vragen?

Deze leden vragen of de inzet van controlemechanismen bij dergelijke gedragsaspecten wel zinvol is en te verkiezen valt boven overtuiging en het scheppen van als redelijk ervaren uitzonderingen?

Als deze vragen niet overtuigend te beantwoorden zijn, wat is dan de wenselijkheid of noodzaak van opheffing van de uitzonderingsbepaling?

De leden van de VVD-fractie vragen of het niet zinvoller zou zijn om de uitgetrokken extra capaciteit te benutten om jongeren in de samenleving voor te lichten en te overtuigen van de nadelige gevolgen van rookgedrag. Dit geldt te meer nu steeds meer deskundigen er van overtuigd zijn dat het huidige bestand aan volwassen rokers nauwelijks meer te verminderen is en dat het zinvoller is om jongeren zodanig zorgvuldig voor te lichten dat zij er niet mee beginnen. Hoe denkt de regering hierover?

Kan de regering aangeven wat thans de stand van zaken is omtrent het rookvrij maken van schoolpleinen en waarom heeft de regering daar niet de prioriteit gelegd?

De volgende vragen stellen de leden van de VVD-fractie mede namens de leden van de **PVV**-fractie.

Is de regering van mening dat dit wetsvoorstel een gedegen bijdrage levert aan het beoogde kabinetsdoel minder regeldruk te realiseren?

³ Gepubliceerd in het Staatsblad, jaargang 2011, nr. 337 op 5 juli 2011.

⁴ Zie ook: *Handelingen II*, 2013–2014, nr. 98, item 13 – blz. 17.

Kan de regering aangeven wat de economische effecten zullen zijn voor de 2000 kleine ondernemers, die veelal een publiek krijgen dat bij het consumeren van drank ook tabaksartikelen wenst te gebruiken? Acht de regering dit publiek qua rookgedrag alsnog beïnvloedbaar, of zal het resultaat van de maatregel zijn dat het publiek enkel van locatie verandert?

Kan de regering aangeven wat het effect is van deze locatieverandering voor de kleine ondernemer?

Heeft de regering overwogen om de uitzonderingspositie van de kleine ondernemer overeind te houden en de controle te vergemakkelijken door dergelijke ondernemingen herkenbaar te maken door een informatief schildje aan de buitenzijde van de horecagelegenheid aan te brengen?

Kan de regering inzicht geven in de verschillende elementen die bij de afwegingen een rol hebben gespeeld en in welke mate?

Is de capaciteit van 17 fte voldoende om gedegen controle uit te oefenen op zowel handhaving van de leeftijdsgrens voor verkoop, alsook controle van de uitbreiding met 2000 kleine ondernemingen.

Hebben de kleine caféhouders ten opzichte van hun grote collega's nog een gelijk speelveld nadat deze wet in werking is getreden? Is de regering van mening dat er dan in voldoende mate sprake is van een evenwichtige concurrentiepositie?

SP-fractie

De leden van de SP-fractie ontvangen graag een beknopte toelichting van de regering waarin zij uiteenzet wat de voornaamste reden is om dit wetsvoorstel te presenteren. Deze leden hebben de indruk dat het met name de ongelijkheid is tussen kleine (éénmans) horecazaken en de grotere horecazaken, waarbij in de één wel en in de andere niet gerookt mag worden, die opgeheven zou moeten worden. Dat zou in de ogen van de leden van deze fractie betekenen dat de aanleiding niet zo zeer de volksgezondheid is maar eerder de ongelijkheid tussen en discriminatie van zowel grote (waarin niet mag worden gerookt) als van kleine (waarin wel mag worden gerookt) horecazaken. Kan de regering aangeven of de observatie van deze leden klopt?

In dit verband ontvangen deze leden ook graag informatie over de stand van zaken met betrekking tot de cassatie die de regering heeft aangekend tegen het arrest van het Gerechtshof Den Haag,⁵ dat luidde dat de uitzondering voor kleine cafés in 2011, ingesteld door de regering, onrechtmatig en onverbindend was.⁶ Met het aantekenen van de cassatie zou de regering duidelijkheid willen krijgen over de al of niet directe werking van artikel 8, lid 2 van de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (het FCTC-verdrag) voor de bestrijding van Tabaksmisbruik. Nederland is sinds 2005 partij bij het FCTC-verdrag. Kan de regering toelichten waarom artikel 8, lid 2 van dit verdrag geen directe werking zou hebben op Nederlandse regelgeving? Wat is daar op tegen? Voor de leden van de fractie van de SP is de volksgezondheid bij het bestrijden van Tabaksmisbruik de voornaamste motivering voor antirookbeleid. Kan de regering aangeven in welk samenhangend plan het voorliggend wetsontwerp past?

Is de rapportage van het onderzoek dat is ingesteld om de effecten in kaart te brengen van maatregelen als het aantal verkooppunten en een uitstalverbod al beschikbaar? Het onderzoek betreft zowel de economische aspecten als de effectiviteit als het gaat om het terugdringen van

⁵ Zie: Hof 's-Graveshage 26 maart 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4871.

⁶ Deze uitspraak volgde op een vordering van Clean Air Nederland.

tabaksmisbruik. In het debat in de Tweede Kamer over dit wetsvoorstel is toegezegd het voor het zomerreces naar de Kamer te sturen.⁷

De regering heeft aangegeven geen overhaaste maatregelen te willen treffen in het kader van antirookbeleid. Deze leden hebben eerder de indruk dat ons land vergeleken met heel veel andere landen helemaal geen haast maakt met het terugdringen van roken. Ons land scoort slecht als men kijkt naar het totaal percentage rokers en als men kijkt naar het aantal starters, jonge mensen. Het aantal van 18.858 sterfgevallen in 2011 aan een aan roken gerelateerde ziekte is in onze ogen huiveringwekkend.⁸ Deze leden vernemen graag een reactie van de regering op dit punt.

Is de regering van mening dat (starten met) roken een vrije keus is of ziet zij ook in dat deze verslaving een lastig te bestrijden ziekte is, waarbij vooral moet worden ingezet op het terugdringen van het starten?

De Alliantie Nederland Rookvrij heeft erop gewezen dat de overheid het publiek duidelijk moet uitleggen dat een rookvrije horeca nodig is om niet-rokers te beschermen tegen de gevaren van meerroken.⁹ Met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel ligt er een goede kans om alsnog goed te communiceren over nut en noodzaak van deze maatregel. Hoe gaat de regering deze uitdaging aanpakken? Welke partijen worden bij deze aanpak betrokken en welk budget wordt hiervoor beschikbaar gesteld?

D66-fractie

Volgens de toelichting op genoemde AMvB van 2011 waarin kleine cafés werden vrijgesteld van handhaving van het rookverbod heeft de regering toen gekozen voor een praktische benadering vanwege grote onvrede onder de uitbaters van de kleine cafés. Gelet op de geringe omvang van de ruimte was het inrichten van een voorgeschreven rookvrije ruimte feitelijk onmogelijk. De regering vond een uitweg door geen aandacht te besteden aan de gezondheidsbelangen van werknemers, een van de pijlers van de Tabakswet. In een café beheerd door een zelfstandige zonder personeel waren immers geen werknemers. En, mits daaromtrent geïnformeerd door een bord bij de ingang, wisten de bezoekers dat zij een rokerscafé zouden betreden. Dit alles werd ondanks de concurrentievervalsing tussen grote en kleine horecagelegenheden gerechtvaardigd, aldus de toelichting door de sociale functie van een bepaald soort buurtkroegjes, die behouden diende te blijven. Met dit wetsvoorstel wordt artikel 11, lid 5 van de Tabakswet waaraan genoemde AMvB is opgehangen weer ingetrokken. Het rookverbod gaat zoals vanaf 2008 de bedoeling was voor de gehele horeca gelden. De praktische benadering en de gegeven rechtvaardiging van de regering voor het behoud van het kleine buurtkroegje hebben aan belang ingeboet. Volgens de memorie van toelichting staat het gezondheidsbelang van de bezoeker thans voorop.¹⁰ Van ongelijke behandeling van beheerders van kleine cafés die feitelijk geen rookvrije ruimte kunnen inrichten wil de regering niet langer weten. De regering maakt hiermee een ommezwaai in haar beleid, waarbij de leden van de D66-fractie toch een vraagteken zetten. De beleidswijzigingen volgen elkaar in korte termijn op en enige consistentie daarin is moeilijk te ontwaren. Deze leden achten het van belang om over de achtergrond van deze wijzigingen meer duidelijkheid te

⁷ Zie ook: *Handelingen II*, 2013–2014, nr. 98, item 13 – blz. 14.

⁸ Zie: Nationale Drugs Monitor 2012 van het Trimbos Instituut: blz. 258.

⁹ Zie: <http://www.alliantienederlandrookvrij.nl/tweede-kamer-kiest-met-rookvrije-horeca-voor-gezondheid/>

¹⁰ Zie ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 791, nr. 3, blz. 3.

verkrijgen, dit temeer omdat, voor zover deze leden hebben kunnen nagaan, de wijzigingen in de Tabakswet èn in 2008 èn in 2011 hun vorm hebben gekregen op het niveau van de besluitwetgever, zoals de regering deze staatsrechtelijke figuur zelf in de memorie van toelichting beschrijft.¹¹ Anders dan nu het geval is, zijn deze wijzigingen niet aan het parlement voorgelegd (zij het wellicht wel middels een voorhangprocedure). Na de Tweede Kamer moet nu de Eerste Kamer voor het eerst sinds de wijziging van de Tabakswet in 2001, over gezondheidsbelangen, versus het behoud van het kleine rokerscafé vanwege andere belangen, beslissen. Deze leden vragen de regering om deze ommezwaai in het beleid mede tegen die achtergrond nog eens uitvoerig en gemotiveerd toe te lichten.

Deze leden hebben kennis genomen van de uitspraak van het Gerechtshof Den Haag van 26 maart 2013 waarin dit hof op vordering van Clean Air Nederland tegen de Staat de uitzondering op het rookverbod voor kleine cafés zonder personeel onverbindend heeft verklaard met verwijzing naar artikel 8, lid 2 van de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik (het FCTC verdrag).¹² De regering heeft tegen deze uitspraak cassatie aangetekend om duidelijkheid te krijgen over de al dan niet directe werking van het FCTC verdrag, aldus de memorie van toezicht.¹³ Een uitspraak van de Hoge Raad is er nog niet. Deze leden vragen zich af of de regering niet eerst de uitspraak van de Hoge Raad zou dienen af te wachten alvorens dit wetsvoorstel verder te behandelen. Bij bevestiging van de uitspraak van het Haagse Hof is immers de AMvB, waarin een uitzondering werd gemaakt voor kleine cafés, van toepassing uitgesloten, zodat dit wetsvoorstel geen belang meer heeft. Is de regering bereid de behandeling van dit wetsvoorstel in afwachting van de uitspraak van de Hoge Raad aan te houden?

Ook vragen de leden van de D66-fractie wat de gevolgen van deze wetswijziging zijn voor het kleine rokerscafé wanneer deze zich organiseert als een vereniging met uitsluitend toegang van vooraf aangemelde leden, bijvoorbeeld op vertoon van een pasje. Is ook dan de ruimte te beschouwen als een horecaruimte waarvoor het rookverbod gaat gelden of als een ruimte de persoonlijke levenssfeer betreffende, waarvoor dat verbod niet geldt?

Een laatste vraag van de leden van de D66-fractie heeft betrekking op de handhaving. Indien ook de kleine cafés weer op handhaving van het rookverbod dienen te worden gecontroleerd gaat het volgens de memorie van toelichting om 2000 extra te controleren horecagelegenheden, bovenop de huidige 8000 cafés in Nederland. De regering belooft vergroting van de capaciteit van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit door de inzet van een jongerenteam in te zetten als mystery guests, zo begrijpen de leden uit de woorden van de regering in de memorie van toelichting. Gelet op de veelal oudere bevolkingsgroep die de kleine buurtcafés bezoekt en de weerstand die het rookverbod aldaar gaat oproepen zal deze methode waarschijnlijk op weinig sympathie kunnen rekenen. De leden achten daarom, en ook om de nog bestaande en zeker niet weggenomen onvrede onder de beheerders van kleine cafés niet verder op de spits te drijven, een breed gedragen voorlichtingscampagne van regeringszijde van groot belang, waarin met name ook dit aspect van de handhaving aan de orde komt. Is de regering bereid om een dergelijke campagne op korte termijn uit te voeren?

¹¹ Zie ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 791, nr. 3, blz. 3 & 5.

¹² Zie: Hof 's-Gravenhage 26 maart 2013, ECLI:NL:GHDHA:2013:BZ4871.

¹³ Zie ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II*, 2013–2014, 33 791, nr. 3, blz. 4–5.

ChristenUnie-fractie

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn benieuwd naar de beoogde reikwijdte van de in artikel 10, lid 2 bedoelde afwijkingsmogelijkheid. Kan de regering nader ingaan op de reikwijdte hiervan? Klopt de aanname dat het hier in beginsel slechts gaat om het toestaan van aparte rookruimten en roken in open lucht?

Het nalevingspercentage van het rookverbod in restaurants, sportkantines, cafetaria's, kunst en cultuursector, hotels en recreatie-instellingen in het jaar 2013 betreft 96%. De regering geeft aan naar eenzelfde naleving te streven voor de gehele horeca, inclusief discotheken en cafés. Hoe verhoudt zich dit tot de ambitie de horeca volledig rookvrij te krijgen? Kan de regering aangeven wat haar ambitie op de lange termijn is en welke stappen zij onderneemt om dit te realiseren?

Waarom kiest de regering ervoor de handhaving van het rookverbod centraal uit te voeren? Kan de regering ingaan op de voor- en nadelen van de decentralisatie van de handhaving van het rookverbod naar gemeenten?

Heeft de regering voldoende extra middelen kunnen vrijmaken voor aanvullende handhaving? Is de regering van mening dat deze extra uitgaven voldoende zijn om de horeca, in lijn met de ambitie van het kabinet en dit voorstel, 100% rookvrij te krijgen? Zo nee, welke inspanningen onderneemt zij nog meer?

Deze leden constateren dat dit wetsvoorstel, gelet op de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 juli 2014, vertraging heeft opgelopen. Naar welke inwerkingtredingsdatum streeft de regering thans?

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 24 oktober 2014.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Slagter-Roukema

De griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
De Boer