

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 7 februari 2002

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA, de VVD en GroenLinks van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Daar zitten bepaalde suggesties tussen die ik wil overnemen. Hierna ga ik daar nader op in.

Net als de CDA-fractie hecht ook de regering grote waarde aan de harmonisatie van de interne markt van de Europese Gemeenschap. Daarbij moet ingevolge artikel 95 van het EG-Verdrag een hoog niveau van gezondheidsbescherming in acht worden genomen. Bij een zo schadelijk product als tabak komt dat neer op het vergaand beperken van de reclame en sponsoring. De Europese Commissie heeft daartoe medio 2001 een nieuw richtlijnvoorstel gedaan. Vanwege het arrest d.d. 5 oktober 2000 van het Europese Hof van Justitie, waardoor de eerdere reclamerichtlijn (98/43/EG) in verband met de rechtsgrondslag nietig werd verklaard, ziet dit nieuwe reclamerichtlijnvoorstel uitsluitend op grensoverschrijdende tabaksreclame en -sponsoring. Dat is nu precies het verschil met het onderhavige wetsvoorstel, waarin bepalingen inzake nationale reclame en sponsoring voor tabaksproducten staan. Inhoudelijk zijn deze bepalingen echter wél nagenoeg gelijk aan voornoemde reclamerichtlijn. Daarmee zitten we op hetzelfde spoor als het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Die landen hebben er ook voor gekozen om de inhoud van de eerdere reclamerichtlijn om te zetten in nationale wetgeving. EU-lidstaten als België, Frankrijk, Finland, Ierland, Italië, Portugal en Zweden kennen al geruime tijd een vergaande nationale wettelijke beperking van tabakspromotie ter bevordering van de gezondheid en ter bescherming van de jeugd. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de intentie van dit nieuwe reclamerichtlijnvoorstel dat vorig najaar is besproken tijdens de EU-Gezondheidsraad en dat thans voor een eerste lezing bij het Europese parlement ligt. Als juridisch duidelijk is dat een nieuwe EU-reclamerichtlijn geen aantasting van de nationale bevoegdheid inzake tabaksreclamebeperking tot gevolg heeft doch daaraan slechts complementair is, zal de regering hiermee kunnen instemmen. Een zodanige nieuwe tabaksreclamerichtlijn zal géén gevolgen hebben voor de nu voorliggende wijziging van de Tabakswet.

Het bevorderen van de ondersteuning bij het stoppen van roken acht ik, net als de leden van de CDA-fractie, van groot belang. Dit beleidsinstrument wint de laatste tijd aan betekenis. Het experiment in Friesland is bedoeld om in de praktijk na te gaan of vergoeding van middelen en methoden, waarvan al eerder en elders bewezen is dat ze effectief zijn, een meerwaarde (meer stoppogingen en stoppers) heeft en zo ja, onder welke voorwaarden dan op verantwoorde wijze vergoeding kan plaatsvinden. Het is dus niet zo dat we in dit experiment proberen iets, dat al bekend is, opnieuw te onderzoeken. Het experiment gaat namelijk niet over de vraag welke hulpmiddelen of ondersteuningsmethoden effectief zijn bij het stoppen met roken. De in het experiment gekozen benadering ligt geheel in het verlengde van uitvoering van de kamerbreed aangenomen motie van de leden Oudkerk en Kant.

In termen van gezondheidswinst is het uitermate rendabel om aan rokers die willen stoppen adequate ondersteuning te bieden. Dit gebeurt niet in een grootschalig landelijk experiment, omdat er dan geen controlegroep (rokers die willen stoppen, maar géén vergoeding ontvangen) mogelijk zou zijn. De vraag of vergoeding in deze een meerwaarde heeft, zou dan niet beantwoord kunnen worden.

De inspanningen van werkgevers en (semi-)publieke instellingen om te komen tot een rookvrij binnenmilieu in ons land wil ik complementeren door in het komende jaar een landelijk stoppen met roken-programma op te zetten. Juist door te kiezen voor doelmatige vergoeding op een verantwoorde wijze zullen bijvoorbeeld werknemers die willen stoppen, daarbij geholpen door de omstandigheid dat men op het werk niet meer kan roken, een efficiënt hulpaanbod kunnen krijgen. Vooral de lagere inkomensgroepen, waar het roken het meest voorkomt, zullen daarbij centraal staan.

De leden van de VVD-fractie stellen naar aanleiding van de memorie van antwoord enkele nadere vragen. Op het nut en effect van de tabakszelfregulering wil ik graag nader ingaan. Er is in de loop der jaren meermalen overleg geweest met de tabaksindustrie over het wezenlijk aanscherpen van de zelfregulering voor de marketing, reclame, promotie en sponsoring van tabaksproducten opdat jongeren hiermee niet langer geconfronteerd zouden worden. Dit bedrijfsleven is niet ten principale altijd onwillig gebleken. Men heeft zichzelf in het verleden wel bepaalde beperkingen opgelegd, maar uiteindelijk bleek de tabaksindustrie medio jaren negentig niet bereid om via zelfregulering af te zien van tabakspromotie. De grens van de inzet van het instrument zelfregulering was daarmee toen bereikt. Zelfregulering reikte niet ver genoeg om het oogmerk – niet-rokers, en dan vooral jongeren vrijwaren van tabakspromotie – te bereiken. Daarom heeft de regering in de loop van 1997, in samenspraak met de Tweede Kamer, besloten om te komen tot een wettelijke aanpak van de marketing, reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten.

Tegen deze achtergrond moet de nu voorliggende maatregel – beperking van de tabakspromotie tot tabaksspeciaalzaken – worden gezien. In de nieuwe situatie kunnen tabaksfabrikanten via deze verkooppunten onder bepaalde voorwaarden nog steeds promotie richting hun klanten, de rokers, bedrijven.

Het is juist dat over een code voor tabaksreclame in tabaksspeciaalzaken op twee punten na (gezondheidswaarschuwing op alle reclame-uitingen en overgangstermijn) overeenstemming is bereikt met de tabaksfabrikanten en tabaksdetailhandel. Het lijkt me wat zwaar aangezet en vooralsnog ook niet nodig hierover een bestuurlijk overleg te voeren ten einde deze twee beperkte knelpunten op te lossen. De tabaksbranche doet in deze zo op het eerste gezicht geen onredelijk verzoek: men wil bepaalde inventaris, ook al is dit een reclame, niet voorzien van een waarschuwing en men heeft tijd nodig om de reclame-uitingen in de speciaalzaak aan te

passen aan de nieuwe bepalingen in de toekomstige Reclamecode voor tabaksproducten. Het komt me voor dat hierover zonder bestuurlijk overleg tot overeenstemming moet zijn te komen.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie reageer ik graag nader op de publieke uitspraak in De Telegraaf van 13 juli 2001 door de leider van de alcoholvoorlichtingscampagne dat het beleid van de regering om een leeftijdsdocument te vragen aan jongeren die alcohol willen kopen, niet zou werken. Daarbij herhaal ik deels hetgeen hierover in de memorie van antwoord staat.

De stelling van deze deskundige dat het beleid om verkopers van alcohol en tabak wettelijk te verplichten aan de hand van een leeftijdsdocument vast te stellen of jongeren de vereiste leeftijd hebben bereikt, zou zijn mislukt, is prematuur en onbewezen. Deze uitspraak is al weer geruime tijd geleden gedaan en daardoor inmiddels gedateerd.

Vorig jaar is een experimenteel team van de Keuringsdienst van Waren operationeel geworden. Hun taak is de ontwikkeling van methoden van toezicht op het in acht nemen van de leeftijdsgrenzen in de te onderscheiden situaties. Inmiddels zijn 40 controleurs en 5 teamleiders geworven om systematisch toezicht te gaan houden. Deze mensen zullen echter eerst moeten worden opgeleid alvorens ze productief kunnen zijn. Hiermee is ongeveer een half jaar gemoeid. Pas als de systematische inzet van de moderne handhavingmethoden kan worden geëvalueerd, is het mogelijk om verantwoorde uitspraken te doen over de handhaving. Het spreekt voor zich dat de opgedane ervaringen bij de Drank- en Horecawet ondersteuning geven voor een goede aanpak in het kader van de Tabakswet. Garanties op succes zijn uit de aard der zaak niet op voorhand te geven. De ervaringen van het experimentele team stemmen tot dusverre hoopvol.

Het invoeren van een wettelijk verplichte leeftijdsvaststelling aan de hand van een leeftijdsdocument zal het voor de alcohol- en tabaksverkopers eenvoudiger maken om de wet na te leven. De bereidwilligheid van het betrokken bedrijfsleven om de wet na te leven neemt toe. De handhavingsspanning van de Keuringsdienst van Waren voor de Tabakswet zal aanzienlijk toenemen.

Een bijkomend voordeel is dat de komende leeftijdsgrens van 16 jaar in de Tabakswet door de leden van het Platform Verkooppunten Tabak conform de eigen zelfregulering al enkele jaren in de praktijk dient te worden gebracht. De onderhavige wettelijke regeling betekent dus, als het goed is (als men de eigen zelfregulering ten minste naleeft), in de praktijk geen wezenlijke materiële verandering in het verkoopgedrag van de tabaksverkopers, behalve dan dat men in de nieuwe wettelijke situatie om een leeftijdsdocument zal moeten vragen ten einde vast te stellen of de aspirant-koper de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt (behalve als dit onmiskenbaar het geval is). Er is derhalve draagvlak voor deze maatregel bij degenen die het primair aangaat, want men is via zelfregulering al vooruitgelopen op de komende wettelijke norm.

Kortom, het is nog veel te vroeg om te concluderen dat een en ander niet zou werken. En het is zeer voorbarig om nu al tot de slotsom te komen dat de wettelijke regels op dit punt niet zouden voldoen.

Vanwege al deze redenen is er voldoende aanleiding om het niet eens te zijn met de gememoreerde bewering van voornoemde campagneleider.

Inhoud wetsvoorstel

De leden van de fractie van het CDA refereren aan het standpunt in de memorie van antwoord dat een wezenlijke terugdringing en substantiële vermindering van de vele tienduizenden tabaksverkooppunten een zaak is voor het volgende kabinet (nieuwe Tabaksnota). Conform de wens van de CDA-fractie is het kabinet bereid de in artikel 7, lid 3, en artikel 9, lid 4, van

het wetsvoorstel opgenomen grondslagen voor een algemene maatregel van bestuur nu nog niet te hanteren ten einde het aantal tabaksverkooppunten vergaand te beperken.

Daarbij maak ik wel een drietal uitzonderingen: sportaccommodaties, winkels waar geneesmiddelen worden verkocht en plaatsen waar veel jongeren onder de 16 jaar komen. Ik doe dat om de volgende redenen. De verkoop van tabak in sportaccommodaties en in combinatie met geneesmiddelen is qua voorbeeldwerking respectievelijk uitstraling onwenselijk. Daarnaast kan het uit handhavingsoogpunt (leeftijdsgrens) noodzakelijk blijken te zijn de tabaksverkoop niet langer toe te staan op plaatsen waar veel kinderen komen. Deze drie verkoopbeperkingen behelzen redelijk beperkte ingrepen in de distributie en verkoopkanalen.

Overigens merk ik op dat ingevolge artikel 12 van het wetsvoorstel de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 7 en artikel 9, vierde lid, niet eerder kan worden gedaan dan vier weken nadat het ontwerp-besluit aan de beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Dit impliceert dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet kan bevorderen dat een door deze leden bedoeld besluit voor advies aan de Raad van State wordt voorgedragen zonder dat er eerst sprake is geweest van parlementaire voorhang.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de WHO-doelstelling uit 1988 is. Deze doelstelling is in het voorlopig verslag gememoreerd door de leden van de SP-fractie en behelsde dat het aantal rokers in het jaar 2000 zou zijn gehalveerd ten opzichte van 1988. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven dat het duidelijk is dat Nederland dit doel nog niet heeft gehaald. Mede daarom heeft het kabinet besloten om het samenhangende tabaksontmoedigingsbeleid te intensiveren. Wetgeving is daarbij – naast voorlichting, preventie, hulp bij stoppen-met-roken, zelfregulering en accijnsheffing – één van de beleidsinstrumenten. Dit wetsvoorstel is in dat kader een belangrijke stap voorwaarts.

Ik ben gaarne bereid nader in te gaan op de bestaande voornemens inzake de invoering van dit wetsvoorstel en daarbij naar de huidige inzichten een tijdschema aan te geven voor de gedifferentieerde inwerkingtreding van de voornaamste artikelen. Overigens zal daarover ook nog overleg plaatsvinden met de betrokken maatschappelijke sectoren en belanghebbende marktpartijen. In dit verband prevaleert een goede voorbereiding boven haast. Ik wil daar waar nodig organisaties de tijd gunnen om via zelfregulering alvast in gang te zetten hetgeen wenselijk is en zo vooruit te lopen op de beoogde wettelijke situatie. Tegelijkertijd is het zaak via een inwerkingtredingsbesluit vroegtijdig duidelijkheid te bieden over de uiteenlopende data voor de diverse wettelijke bepalingen.

De eerstvolgende te zetten stap is de openbare behandeling van dit wetsvoorstel in de Senaat. In de verwachting dat deze binnenkort kan plaatsvinden, ziet het indicatieve tijdspad er als volgt uit.

- Reclamebeperking: medio 2002. Hierover is overleg gaande met de tabaksfabrikanten en tabaksdetailhandel in verband met een overgangstermijn voor het her en der verwijderen van reclameuitingen en het aanpassen van de nog toegestane reclame in de tabaksspecialzaken.
- Leeftijdsgrens 16 jaar: 1 januari 2003. Deze datum is voor de automaten afgesproken tijdens de openbare behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer en hangt direct samen met de technische aanpassing van de tabaksautomaten ten behoeve van de elektronische leeftijdsvaststelling door middel van de bankchipkaart.
- Rookvrije werkplek: in de loop van 2003. Zoals in de memorie van antwoord aangegeven, is het de bedoeling om het recht op een rookvrije werkplek in samenspraak met de sociale partners in te voeren.

Momenteel is een communicatieplan voor de gefaseerde inwerking-treding van de gehele gewijzigde Tabakswet in ontwikkeling. Ook daarbij zullen de betrokken maatschappelijke organisaties en belanghebbende marktpartijen worden betrokken.

De CDA-fractie stelde nog een aantal vragen over de rookvrije werkplek. De werkgever hoeft het recht op een rookvrije werkomgeving niet waar te maken ten aanzien van werknemers die thuis telewerken of terwijl zij in de buitenlucht werkzaam zijn. Voor dergelijke werksituaties zal krachtens artikel 11a, vijfde lid, in elk geval een uitzondering worden getroffen. In dit verband wil ik graag stilstaan bij de vraag wie in artikel 11a als werkgever moet worden gezien en wie derhalve verplicht is zodanige maatregelen te treffen dat werknemers hun werkzaamheden kunnen verrichten zonder daarbij hinder of overlast van roken door anderen te ondervinden. Voor de toepassing van artikel 11a wordt onder werkgever verstaan degene die als zodanig wordt aangeduid in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. De aansluiting bij de Arbeidsomstandighedenwet 1998 ligt bij de verdere verwezenlijking van een rookvrije werkplek als hier wordt voorgesteld voor de hand. Het gaat in de Tabakswet – evenals in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 in meer algemene zin – om de gezondheid en het welzijn van de (werkende) mens. De werkgever heeft daarvoor in te staan. Als werkgever moet daarbij normaliter worden gezien degene jegens wie krachtens civielrechtelijke arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling arbeid moet worden verricht. In de situatie van uitzendarbeid is er evenwel sprake van een soort «dubbeling» van de werkgeversrol. In die situatie zijn derhalve zowel de formele werkgever – het uitzendbureau – als de feitelijke werkgever – de inlener – gehouden een rookvrije werkplek te garanderen. Recepties of andere feestelijke bijeenkomsten die door of namens de werkgever in het bedrijfsrestaurant, de kantine of elders in het gebouw van de onderneming worden georganiseerd, vallen onder de reikwijdte van het eerste lid van artikel 11a, alleen al omdat bij zo'n gelegenheid de mensen van de bediening aan het werk zijn. Dit laat onverlet dat de werkgever in dergelijke gevallen desgewenst kan voorzien in een aparte rookruimte.

Mijn opmerkingen in de memorie van antwoord over de betekenis van artikel 11a, eerste lid, in relatie tot de horeca als werkplek hebben zeker niet de bedoeling gehad om te getuigen van weinig begrip voor de bijzondere omstandigheden van deze bedrijfstak. Integendeel. Hier moet sprake zijn van een misverstand. In de memorie van antwoord heb ik duidelijk aangegeven dat horecawerkgevers in aanmerking komen om te worden uitgezonderd via een algemene maatregel van bestuur krachtens het vijfde lid van artikel 11a. Dat is ook zo bedoeld door de indiener van het amendement.

Tegelijkertijd rijst de vraag of zo'n uitzondering voor eens en altijd en voor iedere horecawerkgever ware te maken. Daarbij moeten we beseffen dat de horeca beslist geen uniforme branche is. Bepaalde horecagelegenheden, zoals sportkantines, snackbars, jeugdhonken en «fast food» gelegenheden, worden vaak bezocht door veel kinderen. Willen we hen blijven blootstellen aan schadelijke tabaksrook, is dan de vraag. Daarnaast komen er ook steeds meer volwassen mensen die er prijs op stellen om uit eten te kunnen gaan in een rookvrij restaurant, of in elk geval zonder al te veel hinder of overlast van tabaksrook te ondervinden. Willen we dat (uiteindelijk) wettelijk mogelijk maken of laten we het (vooralsnog) over aan de zelfregulering?

Al dit soort vragen zullen in de loop der jaren keer op keer opnieuw moeten worden bezien. Immers, het gaat hierbij eerst en vooral ook om draagvlak in de samenleving. Als steeds meer burgers niet langer tabaksrook in willen ademen, dan is er reden om maatregelen tegen

hinder en overlast van tabaksrook te nemen, hetzij via zelfregulering, hetzij in de vorm van regelgeving.

Overigens merk ik ook hier op dat de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport niet kan bevorderen dat een besluit krachtens artikel 11a, vijfde lid, wordt voorgedragen zonder dat er eerst parlementaire voorhang heeft plaatsgevonden.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA over artikel 5c breng ik het volgende naar voren. De figuur van openbaarmaking van een veroordelend vonnis past zeer wel in het Nederlandse rechtstelsel. In het aansprakelijkheidsrecht is het gebruikelijk dat de pleger van de onrechtmatige daad, die bestond uit het doen van lasterlijke of smadelijke uitlatingen, met naam en toenaam wordt genoemd in de rectificatie van de gewraakte uitlatingen. Dit wordt algemeen gezien als een geëigend middel om de schade zoveel mogelijk weg te nemen of te herstellen. Een voorbeeld van een wettelijke regeling van openbaarmaking kan gevonden worden in artikel 6:241, derde lid, onder c, van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling heeft ook model gestaan voor het voorgestelde artikel 5c, derde lid, onder c, van de Tabakswet. De rechter wordt daarmee de mogelijkheid geboden openbaarmaking te gelasten in hetzelfde medium – bijvoorbeeld een bepaalde krant – als waarin de onrechtmatige tabaksreclame was opgenomen. De vraag of het daarbij om openbaarmaking met naam en toenaam of een geanonimiseerde versie van het vonnis zal gaan, zal veelal academisch zijn, omdat men uit de gewraakte reclame zelf meestal de identiteit van de pleger kan afleiden.

De leden van de CDA-fractie informeerden hoe is opgetreden in de 116 gevallen die in het jaar 2000 bij de meldkamer van de Keuringsdienst van Waren als klacht in het kader van de Tabakswet zijn geregistreerd. Al deze klachten betroffen het overtreden van het rookverbod in openbare gebouwen. Zoals te doen gebruikelijk zijn alle klachten nader onderzocht en zijn de klagers geïnformeerd of de klacht al dan niet was gegrond. In 13 gevallen bleek de klacht niet gegrond en in 5 gevallen was niet meer te achterhalen of de Tabakswet al dan niet werd overtreden. In de 98 gevallen dat er sprake was van een overtreding van de Tabakswet is een schriftelijke waarschuwing verzonden. Verdergaande maatregelen kan de Keuringsdienst van Waren op dit moment nog niet nemen, omdat de artikelen 10 en 11 van de Tabakswet, die zien op het instellen en handhaven van rookverboden, nog geen strafbaarheidstelling kennen. Met dit wetsvoorstel komt daarin verandering. In de nieuwe situatie zal de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op voordracht van de controleur een bestuurlijke boete kunnen opleggen.

Dank aan deze leden voor het onder mijn aandacht brengen van een onvolkomenheid in de memorie van antwoord. De tabaksaccijns-opbrengsten bedroegen in 1999 inderdaad f 3,5 miljard.

De leden van de CDA-fractie hadden nog enkele vragen over de definitie van reclame. Deze is deels overgenomen uit voornoemde reclamerichtlijn en heeft zijn nut in een aantal andere landen al in de praktijk bewezen. Het is natuurlijk niet de bedoeling van de definitie om een cirkelredenering op gang te brengen. Naar het oordeel van de regering bestaat dat gevaar ook niet. Met deze leden ben ik van mening dat het met het oog op een nauwkeurige afgrenzing ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting van belang is om hier zo scherp mogelijk te formuleren. Het enkele optreden van het bekendheid geven aan of het aanprijzen van een tabaksproduct leidt nog niet zonder meer tot de conclusie dat er sprake is van reclame in de zin van de Tabakswet. Daartoe dient er namelijk tevens sprake te zijn van een commerciële mededeling die dit bekendheid geven

aan of aanprijzen van een tabaksproduct tot doel dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg heeft.

In de memorie van antwoord heb ik ter zake met «anderszins stimuleren vanuit een commercieel oogmerk» bedoeld aan te geven dat er ook andersoortige beloningen bestaan dan in de vorm van geld. Ik deel in deze de zienswijze van de leden van de CDA-fractie dat er in beide genoemde gevallen («advertorial» en «comedy night») sprake is van betaling, ook al gaat het uitsluitend om vermelding van de naam van de tabaksfabrikant die (bijvoorbeeld) sponsort. De memorie van antwoord heeft niet de indruk willen wekken, dat de sponsoring van een «comedy night» – waarbij bijvoorbeeld in uitingen naar buiten toe melding wordt gemaakt van de naam van de tabaksfabrikant als sponsor – wordt gezien als een andersoortige beloning, respectievelijk als het anderszins stimuleren vanuit een commercieel oogmerk. Overigens merk ik op dat het wetsvoorstel óók een definitie van sponsoring bevat. Het is dus niet zo dat het adjectief «commerciële» in de reclamedefinitie uitsluitend moet worden verbonden met betaling van geld. Betaling moet hier inderdaad ruim worden gezien, dat ben ik met deze leden eens. Dan nog blijft er naar het oordeel van de regering een zelfstandige betekenis over voor het «anderszins stimuleren vanuit een commercieel oogmerk», namelijk via tegenprestaties die niet zijn te vatten onder het begrip betaling, zelfs niet in ruime zin opgevat.

Voor wat betreft omzeilende vormen van verboden reclame komt het in de memorie van antwoord genoemde, bij twijfelgevallen te hanteren tweede criterium – wie heeft er voor de tabaksreclame betaald? – de leden van de CDA-fractie als betekenisloos, respectievelijk riskant voor, want het zou aanleiding kunnen geven tot schijnconstructies. De regering ziet dit toch anders. Gaarne licht ik dit toe aan de hand van de volgende casus. Stel, er is reclame voor een Chesterfield rookfauteuil. Dan is het toch relevant wie hiervoor heeft betaald, de meubelmaker of de sigarettenfabrikant? Met andere woorden: is het de bedoeling van de reclame om een sigarettenmerk of een armstoel aan te prijzen?

Het door deze leden naar voren gebrachte voorbeeld van een trust in de Verenigde Staten, gevoed met legaten van tabaksliefhebbers, die een evenement in Nederland geld schenken, indien de bekende cowboy of kameel wordt gebruikt, is interessant en vraagt om een reactie. Ik ga er daarbij vanuit dat deze leden hier doelen op een poging tot een omzeilende vorm van tabaksreclame. In dat geval is er naar mijn oordeel géén sprake van een twijfelgeval – en behoeft dus ook de vraag wie er voor de reclame betaald heeft, niet te worden gesteld – want het gebruik van de bekende cowboy of kameel heeft dan immers het bekendheid geven aan of het aanprijzen van een sigarettenmerk tot doel, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg. Het gaat hier tenslotte niet om een vereniging van kamelenliefhebbers of cowboyvrienden.

Op dit punt wilden de leden van de CDA-fractie graag nog vernemen of het met toestemming van de merkgerechtigde zonder betaling door een kunstenaar verwerken van de welbekende cowboy of kameel in een kunstwerk een vorm van reclame oplevert en of het denkbaar is dat een in opdracht van een sigarettenfabrikant vervaardigd kunstwerk, waarin de naam of een andersoortig teken voorkomt, een reclame oplevert.

Deze vraagstelling doet bij mij allereerst de vraag rijzen of het mogelijk is zonder betaling (in de ruime zin) ergens een opdracht voor te verlenen. Mijn ervaring zegt dat dit normaliter niet het geval is.

In de tweede plaats is de vraag wat moet worden verstaan onder een kunstwerk. Het lijkt me niet eenvoudig dat helder onder woorden te brengen. Daarnaast is het zo dat op reclamebureaus nogal wat creatieve mensen werken die de kunstacademie hebben doorlopen.

Ten derde is relevant waarvoor het bedoelde kunstwerk is bestemd. Komt

het in de hal van het kantoor van de sigarettenfirma te staan? Of heeft het kunstwerk het bekendheid geven aan of het aanprijzen van een tabaksproduct tot doel, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks tot gevolg? In de vierde plaats is er een bekend sigarettenmerk dat al sinds enkele jaren jongeren de gelegenheid biedt om hun kunstzinnigheid uit te leven. Die «kunstwerken» worden dan vervolgens als reclameaffiche gebruikt. Kortom, in al dit soort voorbeelden is naar het oordeel van de regering steeds weer dezelfde cruciale vraag aan de orde: is er wel of niet sprake van reclame of sponsoring, zoals gedefinieerd in artikel 1?

Dat geldt ook voor de casus van discussieprogramma's op televisie en symposia, waarin namen van sigarettenfabrikanten of sigarettenmerken aan de orde komen. Het simpelweg noemen van een sigarettenmerk in dergelijke situaties ziet de regering niet zonder meer als een commerciële mededeling. Als er geld of een andersoortige beloning tegenover staat, ligt dit vanzelfsprekend anders. Dan is er in elk geval niet langer sprake van vrije nieuwsgaring.

Ook zonder dat er geld of een andersoortige beloning in het geding is, zou er in principe toch sprake kunnen zijn van tabaksreclame, namelijk als de bewuste economische handeling of commerciële mededeling onder de definitie van reclame valt. Echter, deze stellingname vloeit veeleer voort uit de logica der dingen dan dat ik dit in de economische werkelijkheid zie gebeuren.

Overigens merk ik op dat het ingevolge de Mediawet in het kader van het tegengaan van sluikreclame niet is toegestaan om op radio en televisie (behalve dan in de reclameblokken) commerciële merknamen te noemen of te tonen, van welk product of dienst dan ook.

De leden hier aan het woord zien spanning met de vrijheid van meningsuiting, indien een sigarettenfabrikant een voor het publiek toegankelijk symposium bekostigt over het al dan niet minder schadelijk zijn van een specifiek tabaksproduct en dit vanwege het onrechtstreekse gevolg van een aanprijzing van een tabaksproduct in de ogen van de regering een verboden commerciële mededeling zou opleveren. Dat we hier zijn beland op het raakvlak van reclame en vrijheid van meningsuiting wil ik niet bestrijden. Wél zij benadrukt dat onze Grondwet handelsreclame uitzondert van de vrijheid van meningsuiting en dat het van hogere orde zijnde Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens reclamebeperkingen uit een oogpunt van onder meer bescherming van de volksgezondheid toestaat.

De vraag lijkt me dan ook niet zozeer of er een beperking wordt opgelegd aan de vrijheid van meningsuiting, maar of het door deze leden bedoelde symposium wel of niet onder de definities van tabaksreclame en sponsoring valt.

Net als de leden van de CDA-fractie streeft ook de regering naar een nauwkeurige afgrenzing ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting, dit mede in het licht van de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. De door deze leden voorgestelde formulering, dat uitingen die mogelijk zijn geworden als gevolg van betaling (in de ruime zin van dat begrip genomen) en ongeacht de bron van waaruit die betaling afkomstig is, in principe een commerciële mededeling opleveren (mits bekendheid geven aan of aanprijzen van een tabaksproductie het doel, dan wel het rechtstreekse of onrechtstreekse gevolg is van die mededeling), doch dat er situaties denkbaar zijn, waarbij de gedane mededeling vanwege de «setting» waarin deze werd gedaan niet als reclame kan worden aangemerkt, stuit bij mij voorshands niet op bezwaren.

In dat kader zie ook ik «advertorials» wel degelijk als reclame. Bij een door een sigarettenfabrikant georganiseerd symposium van deskundigen op het terrein van gezondheidseffecten van roken hoeft dat niet per se het

geval te zijn. Zonder nadere informatie over de specificaties van zo'n symposium laat deze casus zich hier en nu echter niet eenvoudig verder in concreto behandelen.

Een bijvoorbeeld door het Bureau Voorlichting Tabak georganiseerde persconferentie, waarbij slechts de zaalhuur, koffie en technische faciliteiten voor journalisten zijn betaald, zie ik als zodanig niet als een verboden reclame-uiting. Ik deel op dit punt de visie van de leden hier aan het woord.

Nu er bij de leden van de CDA-fractie enige zorg is ontstaan over de figuur van de bestuurlijke boeten met een opsomming van de met een bestuurlijke boete te bedreigen overtredingen in een wettelijke bijlage of in een algemene maatregel van bestuur als daarin tevens de strafmaat gefixeerd wordt, wil ik deze graag proberen weg te nemen. Allereerst merk ik op dat deze figuur al ettelijke malen in de Nederlandse wetgeving is opgenomen zonder dat het CDA – althans voor zover mij bekend – eerder bezwaren heeft geuit. Hier volgt een kleine opsomming: de recentelijk gewijzigde Warenwet (artikel 32a), de Arbeidsomstandighedenwet 1998 (artikel 33), de Pensioen- en spaarfondsenwet (artikel 23c), de Wet financiële betrekkingen buitenland 1994 (artikel 9c), de Wet inburgering nieuwkomers (artikel 18), de Wet inzake de wisselkantoren (artikel 23c) en de Wet toezicht beleggingsinstellingen (artikel 33d).

Daarnaast moeten we niet voorbij gaan aan één van de hoofdlijnen achter de introductie van bestuurlijke boeten in het bestuurs- en economisch ordeningsrecht, namelijk het openbaar ministerie en de strafrechter ontlasten door het bestuur de bevoegdheid te geven via een lik-op-stuk sanctiebeleid op te treden tegen (veelal) eenvoudig vast te stellen en in hoge mate als standaarddelicten te karakteriseren overtredingen.

Bij dergelijke relatief eenvoudige, niet erg normatief te achten overtredingen hoort ook een systeem van gefixeerde boeten. Voorlopers van zo'n systeem zijn al heel lang bekend in het bestuursrecht. Ik noem slechts het systeem van de fiscale boeten, zoals dat decennia heeft gefunctioneerd via de fiscale Leidraad, een leidraad die ook door de fiscale rechter werd gehanteerd.

Voorts kan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport ten gunste van de dader afwijken als de boete op grond van de bijzondere omstandigheden onevenredig hoog moet worden geacht (artikel 11b, derde lid). De rechter kan steeds toetsen of de minister ten onrechte geen gebruik heeft gemaakt van deze bevoegdheid.

Tenslotte acht ik dit dossier eerlijk gezegd niet de juiste plaats om een principieel debat over de voor- en nadelen van de bestuurlijke boete te voeren. De aangewezen plaats daarvoor lijkt mij de regeling van de bestuurlijke boeten in de (vierde tranche van de) Algemene wet bestuursrecht.

In het licht van het voorgaande zie ik dan ook geen aanleiding om vooruitlopend daarop toepassing van de voorhangprocedure te bevorderen.

Mij wordt rondom artikel 18 ten onrechte een onjuiste voorstelling van zaken verweten. Het is geenszins zo dat ik het heb doen voorkomen alsof de implementatieproblematiek alleen aan de orde is in de sfeer van de bindende regels. Ik heb er slechts op gewezen dat artikel 18 volgens het wetsvoorstel alléén een basis geeft voor het stellen van regels als dat regels zijn ter uitvoering van bindende besluiten.

Als dat laatste niet het geval is – als er dus sprake is van implementatie van Europese regelgeving met zogenaamde beleidsruimte – dan biedt artikel 18 géén basis voor regeling bij algemene maatregel van bestuur. Alsdan zal het veelal zo zijn dat regels gesteld moeten worden op grond van andere delegatiebepalingen, zoals artikel 7 (verkoopbeperkingen), artikel 9, vierde lid (automatenverkoop) of artikel 11a (rookvrije werkplek),

waarvoor wel een voorhang blijft gelden, of dat regeling bij formele wet geboden is.

Ook hier zie ik dus geen aanleiding om de voorhang toe te passen. Voor het overige wil ik korthedshalve volstaan met verwijzing naar hetgeen hierover is opgemerkt op pagina 19 en 20 van de memorie van antwoord.

In reactie op de leden van de VVD-fractie over het nut van en de voorkeur voor preventie en voorlichting ten opzichte van wetgeving als beleidsinstrument is de regering van mening dat het een niet zonder het ander kan. De kracht van het tabaksontmoedigingsbeleid ligt dan ook in de samenhangende aanpak. Wetgeving versterkt voorlichting en omgekeerd. En accijnsverhoging brengt meer rokers ertoe om nu eindelijk toch maar eens te proberen er écht mee te stoppen. En zelfregulering in de vorm van een rookvrije omgeving heeft de juiste voorbeeldwerking op anderen. Zo zijn er diverse mechanismen, waarlangs de beleidsinstrumenten elkaar versterken.

Met deze leden deel ik de zienswijze dat het van groot belang is om het stoppen-met-roken te bevorderen. Op grond van de resultaten van het eerder genoemde stoppen-met-rokenexperiment wil ik een nationaal programma voor stoppen-met-roken ontwikkelen dat ondersteuning biedt aan verslaafde rokers die er graag vanaf willen. De succesvolle Millenniumactie toont inderdaad aan dat met extra middelen ook beduidend meer effect te bereiken is.

Het experiment voor de marketing van het niet-roken onder jongeren, dat binnenkort van start gaat, zal meer inzicht genereren in de mogelijkheden van inzet van forse voorlichtingsbudgetten. De voorlichtingscampagnes en preventie-activiteiten van DEFACTO blijven overigens gewoon doorgaan.

Wetgeving is en blijft ook een kosteneffectief instrument binnen het totale samenhangende tabaksontmoedigingsbeleid van de regering. Een instrument ook met de belangrijke functie dat veranderende sociale normen in de loop der tijd worden verankerd. Dat zien we op velerlei terreinen, ook bij het roken. Wetgeving maakt tevens duidelijk dat het bij roken om een ernstig probleem gaat, voor de roker én de niet-roker. Beschermend optreden van de overheid is gerechtvaardigd, zeker voor jongeren.

Het voorgenomen beleid inzake toepassing van artikel 11a voor de horecasector strookt geheel met de bedoeling van amendement 13 van het lid Hermann. Werkgevers kunnen inderdaad niet in alle gevallen zodanige maatregelen treffen dat werknemers hun werk in een volledig rookvrije ruimte kunnen verrichten. Dit is het geval bij veel horecabe-drijven. Daarom biedt het vijfde lid de mogelijkheid om de verplichting uit het eerste lid te beperken.

De regering deelt de kennelijke opvatting in deze van de leden van de VVD-fractie. Ik ben dan ook voornemens de horecasector uit te zonderen van de in artikel 11a, eerste lid, opgenomen verplichting voor werkgevers. Voor sportaccommodaties, niet gesubsidieerde sportkantine en andere horecagelegenheden, waar vaak veel kinderen komen, streven we wel naar een rookvrije horeca-omgeving. Dit zal gebeuren in samenspraak met de betrokken sectoren.

De vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of het personeel van horecagelegenheden waar tabaksautomaten staan in staat is om er binnen de reguliere werkzaamheden op toe te zien dat kinderen beneden de zestien geen tabaksproducten via automaten betrekken, kan ik bevestigend beantwoorden. Wanneer eenmaal duidelijk is dat het personeel de verkoop via automaten in de gaten houdt en er op toeziet dat de leeftijdsgrens wordt geëerbiedigd – dat wil zeggen dat personen van zestien jaar of ouder hun (daartoe eerder op het postkantoor of bij een

bankfiliaal geschikt gemaakte) bankchipkaart niet uitlenen aan jongeren onder de zestien, dan wel dat personen van boven de zestien geen tabaksproducten kopen voor jongeren onder de zestien jaar – dan gaat hiervan een preventieve werking uit.

Bijkomend voordeel is dat het bedoelde horecapersoneel, anders dan de controleurs van de Keuringsdienst van Waren, continu in de zaak aanwezig is. Naast het toezicht door het personeel zullen de bezoekers van de horecagelegenheid ook een zekere sociale controle kunnen uitoefenen als automaten in het zicht staan, dus niet in halletjes, toilet-ruimten en dergelijke.

Bovendien wil ik in dit verband nog wijzen op de mogelijkheid dat tabaksautomaten annex bankchipkaarten van software worden voorzien, die het mogelijk maakt een maximum te stellen aan het aantal keren dat men binnen één etmaal met dezelfde bankchipkaart tabaksproducten uit automaten kan betrekken. Ook deze technische mogelijkheid kan bijdragen aan het nagestreefde doel, namelijk dat aan kinderen onder de zestien geen tabaksproducten worden verkocht.

Een en ander leidt tot de slotsom dat het niet nodig is speciaal toezicht-houdend personeel bij tabaksautomaten neer te zetten.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de GroenLinksfractie waarom er vanuit een oogpunt van eenvoud van handhaving niet voor is gekozen om de verkoop van tabakswaren te beperken tot speciaalzaken wil ik het volgende opmerken. Een dergelijke beperking is om twee redenen wenselijk. De handhaving van de leeftijdsgrens wordt erdoor vergemakkelijkt. En ten tweede gaat er de duidelijke boodschap van uit dat tabaksproducten geen «gewone» consumentenproducten zijn.

De beleidslijn – ook aan de orde geweest in de Tweede Kamer – is dat de regering overweegt om de verkoop van tabaksproducten op termijn gefaseerd terug te dringen tot de huidige tabaksspecialzaken. Zo'n benadering leidt uiteindelijk tot een situatie, waarin er in plaats van verkoopbeperkingen sprake is van een «positieve» lijst van gespecialiseerde verkooppunten die tabak mogen verkopen. Deze beleidslijn heeft aan geldigheid niets ingeboet. Echter, zoals eerder gesteld, is dit een zaak voor het volgende kabinet. Dan zal er een nieuwe Tabaksnota uitkomen.

Uit de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks of uitvoering van voorliggend wetsontwerp betekent dat in alle intramurale zorginstellingen waar gewoond wordt, zoals verzorgings- en verpleeghuizen, psychiatrische ziekenhuizen en woonoorden voor mensen met een verstandelijke of lichamelijke handicap, een rookverbod gaat gelden, spreekt een misverstand. Het «rookverbod» – hetgeen impliceert het treffen van maatregelen, opdat er geen hinder of overlast van tabaksrook is – in genoemde instellingen geldt namelijk al sedert 1 januari 1990 (Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten, Stb. 1989, 612). Het gaat hierbij om de bescherming van de niet-roker in deze instellingen. Daarom strekt de bedoelde maatregel tegen hinder en overlast van tabaksrook zich slechts uit tot de gemeenschappelijke en openbare ruimten – en dus niet tot de privé-ruimten van bewoners van dergelijke zorginstellingen. Er is dan ook geen sprake van rechtsongelijkheid tussen rokers die thuis wonen en rokers die door gezondheidsomstandigheden gedwongen in instellingen wonen.

Daarnaast is het zo dat instellingen vrij zijn om – naast de uitzonderingen die op grond van de huidige wettekst zijn toegestaan – desgewenst speciale rookkamers aan hun bewoners en bezoekers aan te bieden, mits daardoor geen hinder of overlast ontstaat voor anderen. Deze bestaande mogelijkheid zal bij de eerstvolgende wijziging van bovengenoemd besluit verduidelijkt worden.

Het is in dit verband echter wel goed om erop te wijzen dat werknemers in bedoelde instellingen hun werk moeten kunnen verrichten zonder hinder of overlast van tabaksrook te ondervinden. Ook deze maatregel, waaraan

een groot aantal instellingen tot nu toe weinig aandacht hebben besteed, is sedert 1 januari 1990 van kracht. In de regel worden beheerders van inrichtingen, die problemen lijken te ondervinden bij het correct naleven van de Tabakswet, verwezen naar DEFACTO. Deze organisatie voor een rookvrije toekomst helpt instellingen om op passende wijze een rookvrije omgeving te creëren. Daarbij gaat men niet voorbij aan de behoefte van verslaafde rokers. Het is evenmin de bedoeling om rokers buiten te sluiten.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers