

Vergaderjaar 2019–2020

35 321

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter uitbreiding van het rookverbod

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 23 november 2018 is het Nationaal Preventieakkoord aangeboden aan de Tweede Kamer.¹ In dit akkoord is een pakket aan maatregelen en acties afgesproken met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Eén van de maatregelen heeft betrekking op het rookverbod. Het «rookverbod» behelst thans, gelet op artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet), het verbod om tabaksproducten te roken. In het Nationaal Preventieakkoord is opgenomen dat het rookverbod per 2020 wordt uitgebreid voor de elektronische sigaret (hierna: e-sigaret) met en zonder nicotine en het roken van de bestaande en toekomstige dampwaren en aanverwante producten.² Met dit wetsvoorstel wordt uitvoering gegeven aan deze maatregel. Door middel van een aanpassing van de definitie van «rookverbod» in artikel 1 van de wet wordt de plicht om een rookverbod in te stellen, aan te duiden, en te handhaven, bedoeld in artikel 10 van de wet, uitgebreid.

Jaarlijks sterven 20.000 rokers aan de gevolgen van roken en enkele duizenden aan de gevolgen van meeroken.³ Vanuit het belang van het beschermen van de volksgezondheid wordt ingezet op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken, het beschermen van omstanders tegen meeroken en het ondersteunen van rokers die willen stoppen met roken. Dit is nodig omdat roken zwaar verslavend werkt en ernstige gevolgen heeft voor de gezondheid van de roker en diens omgeving. Elke dag beginnen gemiddeld 75 jongeren onder de 18 jaar met dagelijks roken.⁴ Uit onderzoek is gebleken dat jongeren sneller gaan roken als zij anderen

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339, p. 20.

³ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

⁴ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017).

zien roken.⁵ Ook is gebleken dat hoe jonger men begint met roken, hoe groter de kans op verslaving is en hoe moeilijker het is om te stoppen met roken.⁶ Het voorkomen dat jongeren gaan roken zal veel winst leveren voor de volksgezondheid en heeft daarom prioriteit. Het aantal rokende jongeren daalt al jaren. Echter is het aantal kinderen dat rookt of ooit gerookt heeft nog steeds aanzienlijk. Volgens onderzoek uit 2017 heeft 31,2% van de jongeren van 16 jaar ooit gerookt, en 4,1% van diezelfde groep rookt dagelijks.⁷

De afgelopen jaren is al een aantal maatregelen genomen, waaronder een reclame- en sponsorverbod, een leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, verschillende eisen aan verpakkingen van tabaksproducten en rookverboden voor publieke ruimtes. Recent is ook een verbod op het uitstallen van rookwaren (uitstalverbod) toegevoegd aan de wet. In het Nationaal Preventieakkoord zijn samen met maatschappelijke organisaties aanvullende maatregelen afgesproken om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Om tot deze doelstellingen te komen is besloten dat in 2020 meer kinderen opgroeien in een rook- en tabakvrije omgeving. Een van de maatregelen die in het preventieakkoord is afgesproken om hier toe te komen is het uitbreiden van het huidige rookverbod.

2. Uitbreiding rookverbod

Het huidige rookverbod is alleen van toepassing op het roken van tabaksproducten. Tabaksproducten zijn in de wet gedefinieerd als producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak⁸. De afgelopen jaren is er een aantal nieuwe tabaksproducten op de markt gekomen die niet gerookt worden. Ook komen er steeds meer dampwaren op de markt, zoals de e-sigaret, die niet onder de definitie van tabaksproducten vallen. Daarnaast zullen er de komende jaren waarschijnlijk nieuwe producten op de markt komen die bedoeld of onbedoeld net buiten de reikwijdte van het huidige rookverbod vallen.

Om tot een rook- en tabakvrije omgeving te kunnen komen is besloten om alle tabaksproducten onder het rookverbod te plaatsen. Alle tabaksproducten zijn immers schadelijk voor de volksgezondheid en daarom is het belangrijk een duidelijke norm voor deze producten te stellen, die vergelijkbaar is met het verbod op roken in publieke ruimten. Tabaksproducten zijn geen normale producten, en we willen daarom niet dat kinderen en jongeren er mee worden geconfronteerd, of dat zij gezondheidsschade oplopen door deze producten. Door alle tabaksproducten onder het rookverbod te plaatsen kan worden voorkomen dat gebruikers vervangende schadelijk producten gaan gebruiken, omdat deze niet onder het rookverbod vallen. Daarnaast zorgt het er ook voor dat eventuele nieuwe tabaksproducten die op de markt komen direct onder het rookverbod vallen.

Veel van bovengenoemde argumenten gelden ook voor de e-sigaret met en zonder nicotine. Dit zijn echter geen tabaksproducten, en daarom wordt de consumptie van deze producten separaat toegevoegd aan het

⁵ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Notitie Zien roken, doet roken? (2016).

⁶ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Factsheet Kinderen en Roken (2017).

⁷ Health behaviour in school-aged children – HBSC Nederland, Sociaal en Cultureel Planbureau (2017).

⁸ Definitie in artikel 1 Tabaks- en rookwarenwet. Tabak: Bladeren en andere natuurlijke, getransformeerde of niet-verwerkte delen van de tabakspant, met inbegrip van geëxpandeerde en gereconstitueerde tabak.

rookverbod. Naast de schadelijkheid van de e-sigaret speelt bij deze toevoeging aan het rookverbod ook mee dat de consumptie van de e-sigaret sterk lijkt op het roken van een sigaret en dus kan aanzetten tot het roken van sigaretten. Een rookvrije omgeving is dan ook gebaat bij het verbod op de consumptie(dampen) van de e-sigaret in publieke ruimten.

Een aantal landen, zoals België⁹, en een aantal Amerikaanse staten¹⁰ hebben het rookverbod in (gesloten) publieke ruimtes reeds uitgebreid voor andere producten, zoals de e-sigaret. Tijdens de tweejaarlijkse Conference of the Parties (hierna: COP) van het kaderverdrag inzake tabaksontmoediging is in 2018 een besluit geadopteerd waarin de landen op hun verantwoordelijkheid wordt gewezen om mensen te beschermen tegen de emissies van verhitte tabaksproducten. Het besluit roept de verdragspartijen op om de reikwijdte van de wetgeving te verruimen zodat deze producten onder artikel 8 van het verdrag vallen.¹¹ Dit artikel omschrijft de verplichting om maatregelen te nemen, die voorzien in bescherming tegen (andermans) tabaksrook in het publieke domein.¹² Met deze uitbreiding van het rookverbod geeft Nederland uitvoering aan het besluit van de COP en is het te verwachten dat andere landen die het kaderverdrag hebben geratificeerd ook over zullen gaan tot het uitbreiden van het rookverbod.

Met deze wetswijziging wordt de definitie van «rookverbod» zoals opgenomen in artikel 1 van de wet materieel uitgebreid met:

- het verbod tabaksproducten, anders dan door roken te consumeren; en
- het verbod nicotinehoudende damp of niet-nicotinehoudende damp van e-sigaretten of e-sigaretten zonder nicotine te consumeren.

Indien in het vervolg gesproken wordt over uitbreiding van het rookverbod, worden de twee hierboven genoemde uitbreidingen bedoeld.

3. Rook- en tabakvrije omgeving

De producten die door bovengenoemde uitbreiding onder het rookverbod worden geplaatst zijn niet te rijmen met de doelstelling om een rook- en tabakvrije omgeving te creëren. In een dergelijke omgeving worden jongeren beschermd tegen tabaksrook en de verleiding om te gaan roken. Dit betekent ook dat zij niet in aanraking komen met nieuwsoortige tabaksproducten (zoals verhitte tabak) en e-sigaretten met en zonder nicotine. De zorg bestaat namelijk dat de consumptie van deze producten kan aanzetten tot roken en dat het de niet-roken norm die door de rookverboden wordt uitgestraald kan ondermijnen.¹³

Het Trimbos stelt dat er vanuit verschillende invalshoeken bewijs is voor de stelling «Zien roken, doet roken». De stelling wordt onderbouwd door verschillende gedragstheorieën. Daarnaast is aangetoond dat belangrijke personen uit de omgeving van kinderen en jongeren, zoals ouders en vrienden, een grote rol spelen bij het beginnen met roken, bij het stoppen met roken en bij de mate van nicotineafhankelijkheid. Tot slot hebben verschillende experimentele studies een verband aangetoond tussen het anderen zien roken en rookgedrag. Hoewel voor dit verband meerdere

⁹ <https://www.health.belgium.be/nl/gezondheid/zorg-voor-jezelf/alcohol-tabak/e-sigaret>

¹⁰ Factsheet Elektronische sigaret Trimbos 2014.

¹¹ Decision on Novel and emerging tobacco products Conference of the Parties of the WHO Framework on Tobacco Control, 2018.

¹² Kamerstukken II, 2004/05, 29 927, nr. 1.

¹³ Factsheet Elektronische sigaret Trimbos 2014.

verklaringen mogelijk zijn, suggereren de meeste onderzoeken dat dit verband causaal is.¹⁴

Steeds meer internationaal onderzoek maakt aannemelijk dat gebruik van een e-sigaret een opstap kan zijn naar het roken van tabakssigaretten. Zo blijkt uit recente onderzoeken dat jongeren die de e-sigaret gebruiken op langere termijn meer kans hebben om te gaan roken dan jongeren die de e-sigaret niet gebruiken.¹⁵ Mede daarom sprak de Federale overheid in de Verenigde Staten onlangs haar zorg uit over de epidemische vormen die het gebruik van e-sigaretten daar onder jongeren in 2018 had aangenomen, en is besloten om zoete smaakstoffen te verbieden om zo de elektronische sigaret minder populair te maken onder jongeren. Ook in Nederland tonen de meest recente gegevens van het Trimbos (2017) dat scholieren van 12 tot en met 16 jaar meer ervaring hebben met een e-sigaret of shisha pen (28%) dan met een tabakssigaret (17%). Onder Nederlandse MBO- en HBO-studenten (16 t/m 18 jaar) had in 2017 zelfs 44% wel eens een e-sigaret gebruikt. Door deze producten te gebruiken kunnen kinderen aan nicotine verslaafd raken en staan ze bovendien bloot aan schadelijke stoffen. Naast het feit dat er een kans bestaat dat jongeren overstappen op tabakssigaretten is het een zeer zorgelijke ontwikkeling dat zoveel jongeren een schadelijk product gebruiken. Door deze producten onder het rookverbod te plaatsen versterken we de sociale norm dat roken, dampen of het consumeren van tabak in elke andere vorm niet normaal is, en kunnen we jongeren beschermen.

4. Tabaksproducten anders dan door roken te consumeren

De uitbreiding ziet op tabaksproducten die anders dan door roken worden geconsumeerd. Met deze uitbreiding vallen dus alle bestaande en toekomstige tabaksproducten onder het rookverbod. De uitbreiding ziet daarmee op bestaande producten die anders dan door roken worden geconsumeerd: nieuwsoortige tabaksproducten die worden verhit, pruimtabak, snuiftabak, en tabak voor oraal gebruik.

Het verhitten, in plaats van verbranden, van tabak in speciaal daarvoor ontwikkelde tabaksproducten is een nieuwe manier om tabak te gebruiken. Een bekend voorbeeld daarvan is de HEETS tabaksstick, die met het speciaal daarvoor ontworpen verhittingsapparaat IQOS wordt verhit. Het verhittingsapparaat zelf, waarin geen tabak is verwerkt, valt niet onder de definitie van een nieuwsoortig tabaksproduct, de stick zelf wel. De HEETS tabaksstick is vooralsnog het enige nieuwsoortige tabaksproduct dat in Nederland in de handel is gebracht. Er zijn echter wel al soortgelijke producten ontwikkeld die op korte termijn mogelijk ook in Nederland worden verkocht.

Uit onderzoek van het RIVM¹⁶ blijkt dat in de emissies van de tabaksstick, die verhit wordt met het daarvoor bedoelde apparaat, schadelijke stoffen aanwezig zijn. De emissies worden gehaald bij het gebruik van de tabaksstick; het gebruik is dan ook schadelijk voor de gezondheid van zowel de gebruiker als de omstander. Op dit moment kan nog niet worden vastgesteld wat de schadelijke gezondheidseffecten op korte en lange termijn precies zijn. Veel tabakgerelateerde ziekten ontstaan namelijk pas na langere tijd. Wel is duidelijk dat emissies van de tabakssticks onder

¹⁴ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Notitie Zien roken, doet roken? 2016.

¹⁵ Berry et al. Association of Electronic Cigarette Use With Subsequent Initiation of Tobacco Cigarettes in US Youths. 2019. Soneji et al. Association Between Initial Use of e-Cigarettes and Subsequent Cigarette Smoking Among Adolescents and Young Adults. A Systematic Review and Meta-analysis. 2017.

¹⁶ Factsheet Nieuwsoortige tabaksproducten, RIVM 2018.

meer nicotine, kankerverwekkende stoffen en andere schadelijke stoffen bevatten. Doordat er nicotine vrijkomt, is de tabakssticker ook een verslavend product. Verder is duidelijk dat stoffen die vrijkomen bij het gebruik van tabakssticker effecten kunnen veroorzaken op de luchtwegen. Ze kunnen bijvoorbeeld de longcellen irriteren of beschadigen.

Net als bij andere tabaksproducten is het gebruik van pruim- en snuiftabak en tabak voor oraal gebruik schadelijk voor de gezondheid. Het gebruik van deze tabaksproducten kan mond- en keelkanker, slokdarmkanker en schildklierkanker veroorzaken.¹⁷ In de Verenigde Staten worden elk jaar 2300 kankergevallen geregistreerd die door deze rookloze tabaksproducten veroorzaakt zijn. Daarnaast is het gebruik van deze rookloze tabaksproducten gerelateerd aan verschillende aandoeningen van de mondholte, zoals ontstekingen van het tandvlees en tandbederf, en is er een verhoogd risico op hart- en vaatziekten.¹⁸ Er is geen veilige gebruikshoeveelheid van deze tabaksproducten en gebruikers van alle leeftijden kunnen met de negatieve effecten geconfronteerd worden. In de Verenigde Staten zijn deze rookloze tabaksproducten populair onder jongeren. Elke dag proberen 1300 jongeren daarvoor het eerst dit type rookloze tabaksproducten uit.¹⁹ De producten bevatten nicotine en zijn verslavend. Er bestaat een mogelijkheid dat tabaksfabrikanten met gerichte marketingstrategieën zullen trachten deze categorie producten populair te maken onder jongeren. Omdat deze producten nu niet onder het rookverbod vallen, kunnen deze producten op plekken waar een rookverbod geldt gebruikt worden om de verslaving in stand te houden. Op deze manier kunnen deze producten eraan bijdragen dat de motivatie om met roken te stoppen wordt verminderd. Het is daarom van belang om ook deze producten onder het rookverbod te brengen.

Tabak voor oraal gebruik zoals snus²⁰ mag op grond van Richtlijn 2014/40/EU²¹ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn) niet in de Europese Unie (met uitzondering van Zweden) op de markt gebracht worden. De consumptie is echter niet illegaal, en men zou in Nederland, net als in Zweden, over kunnen stappen op dit product. Omdat ook deze producten schadelijk zijn, ligt het in de rede deze tabaksproducten eveneens onder het rookverbod te brengen.

5. E-sigaret met en zonder nicotine

Sinds de introductie op de Westerse markt in 2004 wint de e-sigaret in de VS en Europa aan populariteit. Er is inmiddels een grote variëteit aan modellen en smaken en het aantal aanbieders van e-sigaretten is de afgelopen jaren flink toegenomen. In Nederland zijn e-sigaretten onder andere te koop via internet, in kiosken en in tabaksspecialzaken en speciale e-sigaret winkels. E-sigaretten zijn leverbaar in vele vormen en maten, zowel als wegwerpproduct voor eenmalig gebruik (e-sigaret

¹⁷ Smokeless Tobacco and Public Health: A Global Perspective. National Cancer Institute (NCI), 2014.

¹⁸ Pruim- en snuiftabak. Trimbos-instituut. Webpagina bezocht op 22 februari 2019. <https://www.rokeninfo.nl/professionals/tabaksproducten/pruim-en-snuiftabak>

¹⁹ Dip, Chew, Snuff, Snus: «Smokeless» Doesn't Mean «Safe». FDA, 2019. Beschikbaar via: www.fda.gov/TobaccoProducts/Labeling/ProductsIngredientsComponents/ucm542713.htm

²⁰ Snus is tabak in een theezakje die je onder je lip stopt.

²¹ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

zonder nicotine²²) als in varianten die navulbaar zijn (e-sigaret²³). De eerste modellen zagen er uit als gangbare tabaksproducten, zoals sigaretten, sigaren of een pijp, maar de nieuwere apparaten lijken nog maar weinig op traditionele rookwaar.²⁴ De *e-sigaret is in twee verschillende vormen verkrijgbaar die zijn gedefinieerd in artikel 1 van de wet.*

Vanaf mei 2016 gelden er nieuwe regels voor de verkoop van de e-sigaret. Zo geldt sindsdien onder andere een leeftijdsgrens van 18 jaar, worden er eisen gesteld aan de veiligheid en is reclame voor e-sigaretten alleen nog toegestaan bij fysieke (tabaks- of) e-sigaretten speciaalzaken. Ook is er in 2016 voor gekozen om de e-sigaret zonder nicotine onder de wet te brengen zodat de producteisen ook voor deze wegwerpproducten gelden.

Uit onderzoek van het RIVM uit 2015 blijkt dat e-sigaretten schadelijk zijn voor de gebruiker.²⁵ Uit dit onderzoek blijkt dat inhalatie kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, hartkloppingen en een verhoogde kans op kanker. De e-sigaret is voor een individuele gebruiker minder ongezond dan tabakssigaretten. Maar dan moet de roker wel volledig overstappen op de e-sigaret. In de praktijk blijkt dat driekwart van de e-sigaretgebruikers daarnaast tabaksproducten blijft roken. Er is bovendien ook nog geen wetenschappelijke overeenstemming over hoeveel minder schadelijk de e-sigaret is voor een individu dat volledig overstapt op e-sigaretten. Uit het RIVM-onderzoek blijkt namelijk dat de damp van e-sigaretten een aantal ingrediënten en chemische onzuiverheden bevat in hoeveelheden die schadelijk zijn voor de gezondheid. Bij het gebruik van e-sigaretten kunnen kankerverwekkende stoffen vrijkomen, zoals formaldehyde. In 2016 heeft het RIVM²⁶ een onderzoek gepubliceerd naar de schadelijke effecten van de e-sigaret voor omstanders. Hierin stelt het RIVM dat bij het gebruik van e-sigaretten schadelijke stoffen worden uitgedemd, zoals propyleenglycol, nicotine en nitrosamines. De hoeveelheid die wordt uitgedemd is sterk afhankelijk van de samenstelling van de gebruikte vloeistof, de intensiteit van het dampen (frequentie en inhalatie), en de ventilatie en afmetingen van de ruimte waarin wordt gedampt. Dit bepaalt ook in hoeverre gezondheidsrisico's kunnen optreden. Afhankelijk van bovenstaande factoren kunnen omstanders lichte gevoelens van keel-, neus- en oogirritatie ervaren. Veel dampers (78 procent) gebruiken vloeistoffen die nicotine bevatten. Hierdoor kunnen omstanders gezondheidseffecten ondervinden als hartkloppingen en een verhoogde bloeddruk.

De uitbreiding van het rookverbod geldt zowel voor e-sigaretten met als zonder nicotine. Omdat de gezondheidseffecten van de e-sigaret zonder nicotine voor omstanders ook schadelijk blijken, is in lijn met de wetgeving over reclame, de leeftijdsgrens en veiligheidseisen ook hier gekozen de wetgeving op zowel e-sigaretten met als zonder nicotine van toepassing te verklaren. In de praktijk is het moeilijk om de aanwezigheid van nicotine in een e-sigaret ter plekke te bepalen. Onderscheid tussen de e-sigaret met en zonder nicotine zou zowel voor de beheerder, werkgever of andere (rechts)persoon, genoemd in artikel 10 van de wet (hierna: beheerder) die het rookverbod in zijn gebouw inrichting instelt, aanduid

²² Definitie Artikel 1 Tabaks- en rookwarenwet: elektronische sigaret: een product dat gebruikt kan worden voor de consumptie van nicotinehoudende damp via een mondstuk, of een onderdeel van dat product, waaronder een patroon, een reservoir en het apparaat zonder patroon of reservoir;

²³ Definitie Artikel 1 Tabaks- en rookwarenwet: elektronische sigaret zonder nicotine: een wegwerpproduct dat een reservoir met niet-nicotinehoudende vloeistof bevat en slechts gebruikt kan worden voor de consumptie van niet-nicotinehoudende damp via een mondstuk;

²⁴ Factsheet Elektronische sigaret. Trimbos, 2014.

²⁵ De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten. RIVM, 2015

²⁶ Visser et al. RIVM Briefrapport De gezondheidsrisico's van e-sigaretten voor omstanders, 2016

en handhaaft, als de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) die dat controleert, zeer slecht uitvoerbaar zijn. Daarnaast is het voor de doelstelling om een rookvrije generatie te creëren waarbij jongeren niet in aanmerking komen met dergelijke producten ook niet gewenst om de e-sigaret zonder nicotine te consumeren in publieke ruimten.

6. Term rookverbod

De emissies die vrijkomen bij het consumeren van e-sigaretten en nieuwsoortige tabaksproducten zijn wetenschappelijk gezien geen rook. Ook zullen consumenten niet alleen spreken van het «roken» van een e-sigaret, maar ook van «dampen» van een e-sigaret en van het «pruimen» van pruimtabak of «gebruiken» van een ander rookloos tabaksproduct. Van het begrip rookverbod kan daarom worden gezegd dat het, met de introductie van de twee nieuwe verboden, de lading strikt genomen niet geheel meer dekt. Er is echter niet voor gekozen het woord «rookverbod» uit te breiden met andere werkwoorden en er bijvoorbeeld een «rook- en consumptieverbod» van te maken. Dit heeft als achtergrond dat het begrip «rookverbod» als symbool wordt opgevat, en staat voor alle verboden die eronder vallen. Het is, in tegenstelling tot iedere nieuwe term die bedacht zou kunnen worden, een geheel ingeburgerde en bovenal duidelijke term. Daarnaast ziet het rookverbod in sommige instellingen nu al op producten zoals de e-sigaret.

7. Uitvoering en handhaving

In artikel 10 van de wet is vastgelegd dat de beheerder of de eigenaar van de daar genoemde instellingen verplicht is tot het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod. De uitbreiding van het rookverbod verandert enkel de scope van dit rookverbod. Voor beheerders waar op dit moment rookloze tabaksproducten of de e-sigaret nog worden geconsumeerd kan dit betekenen dat vaker moet worden geïntervenieerd om het rookverbod te handhaven en duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte ervan. Hoewel het op dit moment wettelijk toegestaan is om de e-sigaret en anders dan door roken geconsumeerde tabaksproducten te gebruiken waar een rookverbod geldt, zijn er al wel een aantal beheerders en werkgevers, die het verbod op het consumeren van de e-sigaret onder de huisregels hebben geplaatst. Dit geldt onder andere voor de Nederlandse Spoorwegen²⁷ en het Leids Universitair Medisch Centrum²⁸. Het wettelijk vastleggen van het verbod op de consumptie van tabaksproducten en de e-sigaret schept zowel voor gebruikers als niet-gebruikers duidelijkheid over wat wel en niet is toegestaan.

De NVWA houdt toezicht op het handhaven van het rookverbod door de beheerder. Bij overtreding van het rookverbod kan de NVWA overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. De boete zal in alle gevallen terecht komen bij de beheerder, die is immers verantwoordelijk voor de verplichting tot het instellen, aanduiden en handhaven van het rookverbod. De boete zal dus niet worden gegeven aan individuen die dit rookverbod overtreden.

²⁷ https://www.ns.nl/binaries/_ht_1527840942226/content/assets/ns-nl/stationsinformatie/huisregels-ns.pdf.

²⁸ <https://www.lumc.nl/patientenzorg/praktisch/uw-bezoek/>.

8. De wijziging in Europese context

De wet en onderliggende regelgeving zijn grotendeels implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn. De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Dit teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.²⁹ De Tabaksproductenrichtlijn voorziet niet in totaalharmonisatie, waardoor de lidstaten de mogelijkheid hebben over een aantal onderwerpen zelf regels te stellen. Het instellen van rookverboden is een van die onderwerpen; onderhavig wetsvoorstel is dus in lijn met de Tabaksproductenrichtlijn.³⁰

Artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) eist opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van goederen, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse en buitenlandse producten. Alle maatregelen die de uitoefening van deze fundamentele vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken zijn – volgens vaste jurisprudentie – als een dergelijke beperking te beschouwen. Naar het oordeel van de regering is de hier voorgestelde maatregel, zo die al handelsbelemmerend zou zijn, geschikt en gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, een en ander overeenkomstig artikel 36 VWEU.

Een beperking van het vrije verkeer van goederen kan gerechtvaardigd zijn als de maatregel beantwoordt aan een dwingende reden van algemeen belang. Die reden ligt in het realiseren van een hoge mate van bescherming van de volksgezondheid. Als we de gezondheid van onze bevolking willen bevorderen dan heeft het voorkomen van gezondheidsschade door het consumeren – actief, dan wel passief als omstander – van een e-sigaret of een nieuwsoortig tabaksproduct prioriteit omdat dit leidt tot minder ziekte, sterfte en dus gezondheidswinst oplevert. Daarnaast draagt de uitbreiding van het rookverbod bij aan het denormaliseren van het gebruik van tabaksproducten en daarmee aan het verminderen van het aantal mensen dat begint met roken. Beleidsmaatregelen die resulteren in vermindering van het aantal plekken in openbare ruimtes, werkplekken en dergelijke, waar men blootgesteld kan worden aan tabaksemisies zijn derhalve gerechtvaardigd, en tevens geschikt om het nagestreefde doel te verwezenlijken. De regering is van mening dat de uitbreiding van het rookverbod proportioneel is ten opzichte van hierboven genoemde gezondheidswinst en de gezondheidswinst die een rookvrije generatie met zich meebrengt.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) volgt dat de lidstaten een grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid.³¹ Lidstaten mogen zelfstandig hun niveau van bescherming bepalen. De voorgestelde maatregelen zijn in het licht van de gezondheidseffecten relatief bescheiden van aard. Tegen deze achtergrond heeft de regering aanleiding om te concluderen dat de maatregel in het licht van het VWEU goed verdedigbaar, gerechtvaardigd

²⁹ O.m. overweging 8 en 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³⁰ De Tabaksproductenrichtlijn betreft de presentatie, de productie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Zie de titel, artikel 1 en de overwegingen 48, 53 tot en met 55, en 50 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³¹ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juli 2004, C-262/02, Commissie t. Frankrijk, overweging 24 en de daarin aangehaalde arresten, ECLI:EU:C:2004:431; Arrest van het Hof van Justitie van 9 december 2010, C-421/09, Humanplasma GmbH t. Oostenrijk, overweging 32 en de daarin aangehaalde arresten, ECLI:EU:C:2010:760.

en proportioneel is. Ten slotte wordt de uitbereiding van het rookverbod zonder discriminatie toegepast; er wordt geen onderscheid gemaakt naar de afkomst van de tabaksproducten of e-sigaretten.

Naast het VWEU geeft het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) aanleiding tot een afweging, en wel tussen de bescherming van de vrije ontplooiing van het privéleven – zoals neergelegd in artikel 8 EVRM – enerzijds, en het bevorderen van de gezondheid van de bevolking – aan de overheid opgedragen in artikel 22 van de Grondwet, en een van de rechtvaardigingsgronden genoemd in artikel 8, tweede lid, EVRM – anderzijds. Het vigerende rookverbod kan gezien worden als een inmenging in het privéleven, omdat het de zelfbeschikking van rokers enigszins beperkt, in dit geval door te bepalen dat op bepaalde publieke plaatsen niet gerookt mag worden. Het behoeft geen betoog dat in deze afweging de bescherming van de volksgezondheid het zwaarst weegt. Het rookverbod wordt al decennia gezien als een van de effectiefste maatregelen ter bescherming van anderen tegen gezondheidsschade door tabaksrook.³² Dit wetsvoorstel borduurt daar op voort; ditmaal niet door een uitbreiding van de plekken waar niet gerookt mag worden, maar door een uitbreiding van de producten die niet gebruikt mogen worden op de al rookvrije plaatsen. In hoofdstuk 4 en 5 van deze toelichting is ingegaan op de schadelijkheid van rookloze tabaksproducten en e-sigaretten voor zowel gebruikers als omstanders. Voor de regering staat vast dat het niet alleen nodig is de volksgezondheid te beschermen tegen tabaksrook, maar ook tegen de schadelijkheid van de blootstelling aan deze andere vormen van «roken» en bovendien tegen de bijdrage aan de instandhouding van verslavingen die deze producten kunnen leveren. Daartegenover staat het ongemak dat gebruikers van rookloze tabaksproducten en e-sigaretten kunnen ervaren, omdat zij een andere plek moeten zoeken om deze producten te gebruiken. De regering is van mening dat ook nu, in het geval van deze uitbreiding van het rookverbod, in de afweging tussen kortgezegd «het recht op keuzevrijheid» en de bescherming van de volksgezondheid, de volksgezondheid prevaleert.

De noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel is in de alinea's hierboven al aan bod gekomen. Tot slot is – door deze wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet – de maatregel voorzienbaar bij wet, en is daarmee, alles bijeen genomen, sprake van een gerechtvaardigde inbreuk op artikel 8 EVRM.

Zoals hierboven beschreven is, is niet uit te sluiten dat onderhavige uitbreiding van het rookverbod de wijze van verhandeling van e-sigaretten en rookloze tabaksproducten kan beïnvloeden en daarom kan worden aangemerkt als een «andere eis» in de zin van Richtlijn (EU) 2015/1535³³. Een concept van deze wijziging is daarom op 1 oktober 2019 op grond van artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 voorgelegd aan de Europese Commissie.

³² Het rookverbod vormt sinds 1984 een belangrijk, zo niet het belangrijkste instrument ter bescherming van mensen die niet roken. Zie voor een uitgebreidere bespreking van dit beleidsinstrument *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 791, nr. 3, paragraaf 2.

³³ Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L 241).

9. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

De NVWA heeft in de uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets aangegeven³⁴ dat bij de huidige inspecties in het kader van het rookverbod in de horeca de indruk bestaat dat het gebruik van e-sigaretten of tabaksproducten die anders dan door roken worden geconsumeerd relatief weinig wordt waargenomen. De uitbreiding van het rookverbod vergt binnen de NVWA beperkt extra werkzaamheden om deze in de werkwijze van de NVWA te implementeren. Op basis van relatief kleine aanpassingen van bestaande informatie, documenten en systemen kan de wetswijziging binnen het bestaande toezicht op het rookverbod worden geïmplementeerd. De NVWA geeft wel aan dat het gebruik van snuiftabak, pruimtabak en tabak voor oraal gebruik niet goed zichtbaar is en er geen geur bij het gebruik waarneembaar is waardoor handhaving van het rookverbod door de beheerder en het toezicht van de NVWA daarop moeilijker is. Bij de overweging om deze producten onder het rookverbod te brengen is de lastige handhaving van het rookverbod voor deze producten meegewogen. Gezien de beperkte zichtbaarheid van het product op het moment dat het geconsumeerd wordt, zou de beheerder een gebruiker al kunnen wijzen op het rookverbod wanneer het product wel zichtbaar is. Dit kan bijvoorbeeld wanneer iemand het product op tafel heeft liggen en aanstalten maakt het te consumeren, door de tabak uit de verpakking te halen. Er wordt niet van de beheerder verwacht dat er een fysieke controle plaatsvindt om gebruik aan te tonen. Het is dus bijvoorbeeld niet nodig iemand te verzoeken de mond te openen zodat vastgesteld kan worden dat er pruimtabak gepruimd wordt. Ditzelfde geldt voor de controle op de handhaving door de NVWA. Gezien het beperkte gebruik van het product en de meer beperkte gevolgen voor omstanders acht de regering deze manier van handhaven proportioneel voor deze producten.

De NVWA heeft naast het bovenstaande oordeel over het wetsvoorstel het advies gegeven om kruidenrookproducten eveneens onder het rookverbod te brengen. De NVWA wijst erop dat uitzonderingen de naleving ondermijnen en dat door de voorgestelde reikwijdte de complexe inspectiewerkwijze voor de NVWA bij shishalounges blijft bestaan. Of tabak in een waterpijp wordt gerookt moet namelijk via laboratoriumonderzoek worden vastgesteld. Als een kruidenrookproduct zonder tabak wordt gebruikt, wordt het rookverbod niet overtreden. Bij de onderhandelingen voor het preventieakkoord is het onder het rookverbod brengen van kruidenrookproducten niet als één van de prioriteiten naar voren gekomen. Hier is niet voor gekozen omdat kruidenrookproducten, zoals de waterpijp, veelal worden gerookt op vaste locaties. De bezoekers van deze inrichtingen zijn net als bezoekers van tabaksspecialzaken bewust op zoek naar deze producten, en komen er dan ook niet toevallig mee in aanraking. De producten die met de uitbreiding onder het rookverbod worden geplaatst, worden meer in het publieke domein geconsumeerd en hebben daardoor een groter aandeel in het ondermijnen van de niet-rokennorm. In het preventieakkoord is wel opgenomen dat de rookruimten in de horeca, en dus ook in de shishalounges zullen worden afgeschaft; daarvoor is wetgeving in voorbereiding. Dit betekent dat in deze inrichtingen dan geen waterpijp met tabak meer mag worden gerookt.

³⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

10. Gevolgen voor regeldruk

Het concept wetsvoorstel is ter advies voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (hierna: ATR)³⁵. Het ATR stelt dat het wetsvoorstel slechts beperkte gevolgen heeft voor de regeldruk van eigenaren, beheerders en werkgevers. De reden hiervoor is volgens het ATR dat in de praktijk in gebouwen en inrichtingen waar het huidige rookverbod geldt niet of nauwelijks op andere wijze tabak geconsumeerd wordt en e-sigaretten worden gerookt. Het ATR vermoedt dat dit komt doordat bezoekers al denken dat het gebruik onder dat verbod valt. Daar waar beheerders bij andersoortig gebruik tot handhaving moeten overgaan, zal dat in de praktijk dus maar in een beperkt aantal gevallen nodig zijn, en op den duur afnemen. De uitbreiding van het rookverbod leidt tot eenmalige kennisnemingskosten bij beheerders en eigenaren van instellingen en het personeel die de wet moeten handhaven. De verwachting is dat de tijdsinvestering om de inhoud van deze wetswijziging tot zich te nemen als eenvoudig tot matig gekwalificeerd kan worden en dus 3 tot 15 minuten tijd zal kosten.³⁶ Het is niet bekend in hoeveel gebouwen en inrichtingen het rookverbod van toepassing is. Bij een deel van deze gebouwen en instellingen zal al een meer uitgebreid rookverbod van toepassing zijn, omdat deze in de huisregels zijn opgenomen. Bij deze instellingen liggen de kennisnemingskosten lager.

In verband met de verschillende wetgevingstrajecten van de Tabaks- en rookwarenwet, adviseert het ATR in de nota van toelichting aandacht te besteden aan het voor de regeldruk minder belastende alternatief van een (geleidelijke) introductie van een algeheel rookverbod voor de doelgroep van de voorgenomen maatregelen. In het Nationaal Preventieakkoord is gekozen voor een breed pakket aan maatregelen om het gebruik van tabaks- en aanverwante producten op meerdere manieren te ontmoedigen en een rookvrije generatie te realiseren omdat dit een effectieve aanpak gebleken is. De uitbreiding van het rookverbod met de e-sigaret en andere tabaksproducten maakt onderdeel uit van deze effectieve aanpak die op voldoende maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Voor een algeheel rookverbod voor de gehele Nederlandse bevolking, zoals het ATR met zoveel woorden voorstelt, is politiek en maatschappelijk gezien niet voldoende draagvlak.

11. Advies en consultatie

Via <https://www.internetconsultatie.nl/rookverbod> is van 25 april 2019 tot en met 26 mei 2019 aan een ieder de mogelijkheid geboden te reageren op dit wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting. Er zijn in totaal 48 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties uit de tabaksindustrie en organisaties die tabaksproducten en elektronische dampwaar verkopen. Bij de consultatie is aangegeven dat bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden met artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Ongeveer een kwart van de reacties was positief over het wetsvoorstel. Deze reacties zijn afkomstig van gezondheidsfondsen, GGD-en, bedrijven en burgers. In deze reacties wordt het vertrouwen uitgesproken dat de uitbreiding van het rookverbod bijdraagt aan het realiseren van een rookvrije generatie. Ook wordt de blijdschap uitgesproken dat de overlast door het gebruik van de e-sigaret zal afnemen als deze niet meer op de werkplek of in publieke ruimten geconsumeerd mogen worden.

³⁵ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³⁶ Handboek Meting Regeldrukkosten. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2017.

Een groot deel van de respondenten is tegen de uitbreiding van het rookverbod. Een van de redenen die wordt aangevoerd is het argument dat de uitbreiding van het rookverbod betuttelend zou zijn. Het merendeel van de negatieve reacties trekt het aangehaalde wetenschappelijke onderzoek over de risico's van de e-sigaret in twijfel en wijst op de gezondheidswinst ten opzichte van het roken van een tabakssigaret. Een aantal reacties stelt daardoor ook dat de e-sigaret een belangrijke rol kan spelen bij het stoppen met roken en dat het gebruik daarom gestimuleerd zou moeten worden. Zoals in de toelichting in paragraaf 5 is aangegeven brengt het gebruik van de e-sigaret op korte termijn gezondheidsschade met zich mee, en zijn de gezondheidseffecten op de lange termijn nog niet voldoende bekend. De regering is daarom niet van mening dat de e-sigaret gestimuleerd zou moeten worden. In het huidige regeringsbeleid is ruimte voor de e-sigaret als een stoppen-met-roken ondersteuningsmethode, zoals ook staat beschreven in de in 2016 door zorgverleners opgestelde «richtlijn behandeling tabaksverslaving en stoppen met roken ondersteuning».³⁷ Daarin heeft overigens gedagsondersteuning, eventueel aangevuld met medicatie, de voorkeur en wordt aangeraden gebruik van de e-sigaret na enige tijd af te bouwen. De e-sigaret of het gebruik daarvan wordt niet verboden, en de voorgestelde wijziging van de wet om het rookverbod uit te breiden verandert niets aan dit beleid. Ten slotte zijn er enkele reacties binnengekomen over de reikwijdte van de uitbreiding van het rookverbod. Zo wordt door twee partijen ingebracht dat het wenselijk zou zijn om ook kruidenrookproducten onder het rookverbod te plaatsen. Het onder het rookverbod brengen van kruidenmengsels zonder tabak is niet uit de onderhandelingen voor het Nationaal Preventieakkoord gekomen, en is daarom niet meegenomen in deze uitbreiding van het rookverbod. Het roken van kruidenmengsels met tabak valt nu al onder het rookverbod.

De ontvangen reacties uit de internetconsultatie geven geen aanleiding het concept wetsvoorstel aan te passen.

12. Inwerkingtreding

Beoogd is deze wetswijziging per 1 juli 2020 in te laten gaan. Naar verwachting zal vanaf die datum het rookverbod voor alle toegevoegde producten gelden. Voorafgaand aan de inwerkingtreding zal de uitbreiding van het rookverbod worden gecommuniceerd naar de verschillende brancheorganisaties zoals onder andere Koninklijke Horeca Nederland en VNO-NCW.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht, is het voor het uitbreiden van de werkingssfeer van het rookverbod enkel nodig de definitie van het begrip rookverbod aan te passen. Daartoe wordt artikel 1 van de wet gewijzigd. De voorgaande definitie van het rookverbod bestond enkel uit een verbod om tabaksproducten te *roken*. De elementen «tabaksproducten consumeren op een andere manier dan roken» en «de damp van elektronische sigaretten, al dan niet met nicotine, te consumeren» worden aan de definitie toegevoegd. De term «rookverbod» wordt daarmee een symbool voor iedere wijze van consumeren van tabaksproducten en e-sigaretten.

³⁷ <https://www.trimbos.nl/aanbod/webwinkel/product/af1580-richtlijn-behandeling-van-tabaksverslaving-en-stoppen-met-roken-ondersteuning>.

Gezien de definitie van tabaksproducten, vallen kruidenrookproducten niet onder de nieuwe invulling van definitie van het nieuwe rookverbod. Dit geldt overigens ook voor de navulverpakkingen en patronen voor e-sigaretten met of zonder nicotine. In de nieuwe definitie van het rookverbod wordt niet verwezen naar het verzamelbegrip «elektronische dampwaar», maar enkel naar elektronische sigaretten met en zonder nicotine.³⁸ Het rollen van een sigaret op bepaalde plekken waar ook een rookverbod geldt, kan onwenselijk zijn. Om die reden kan dit verboden zijn op grond van huisregels. Op grond van de wet valt die handeling echter niet onder het rookverbod dat moet worden ingesteld in gebouwen en inrichtingen die zijn genoemd in artikel 10 van de wet. Voor e-sigaretten is hierbij aangesloten: het bijvullen of gereedmaken voor gebruik van een e-sigaret valt niet onder de definitie van rookverbod.

Omdat gekozen is het begrip «rookverbod» zelf niet aan te passen werkt het begrip door in alle artikelen van de wet en de daarop gebaseerde regelgeving. Daar waar op grond van artikel 10 van de wet een rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd, moet na inwerkingtreding van deze wet dus een rookverbod gaan gelden dat ziet op het verbieden van roken van tabaksproducten, het consumeren van tabaksproducten en het consumeren van e-sigaretten met of zonder nicotine.

Artikel II

Inwerkingtreding van deze wet is voorzien op 1 juli 2020.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
P. Blokhuis

³⁸ In artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet zijn elektronische dampwaar omschreven als elektronische sigaret, navulverpakking, elektronische sigaret zonder nicotine, navulverpakking zonder nicotine en patroon zonder nicotine.