

Vergaderjaar 2020–2021

**35 504**

## **Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 7 oktober 2020

Over de voorgestelde wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen zijn vragen gesteld door de leden van de fracties van de VVD, de PVV, het CDA, GroenLinks en de SP. Ik dank de leden voor hun inbreng. Hieronder ga ik per thema in op de gestelde vragen in de volgorde waarin zij zijn gesteld. Met het oog op de leesbaarheid van deze nota heb ik de vragen van een nummering voorzien.

#### **1. Inleiding**

1.

De leden van de **CDA-fractie** stellen dat in het Nationaal Preventieakkoord tussendoelstellingen zijn opgenomen voor 2020. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe het staat met:

- het percentage zwangere vrouwen die nog roken (doelstelling was een daling van 9% naar 5%)
- het percentage vrouwen dat gestopt is, maar na de bevalling weer begint (doelstelling was een daling van 50% naar 25%)
- het percentage volwassen rokers (doelstelling was een daling naar onder de 20%)
- het aantal jongeren dat dagelijks start met roken (doelstelling was een daling naar onder de 40).

Het Trimbos-instituut heeft vorig jaar de Monitor Middelengebruik en Zwangerschap 2018 uitgebracht waaruit bleek dat het aantal vrouwen dat rookt is verminderd van 9% naar 7%. Het percentage vrouwen dat gestopt is met roken, maar na de bevalling weer begint, is gedaald van 50% naar 44%.<sup>1</sup> Er is sprake van een dalende trend en we zijn goed op weg. De Taskforce Rookvrije Start heeft aangegeven dit en komend jaar meer in te zetten op betere stoppen-met-rokenzorg tijdens de zwangerschap en in de preconceptieperiode. Ook dit jaar voert het Trimbos-instituut onderzoek uit naar middelengebruik voor, tijdens en na zwangerschap. Deze monitor,

<sup>1</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32279, nr. 174.

waarin de cijfers over 2020 zijn opgenomen, wordt halverwege volgend jaar gepubliceerd.

Het percentage volwassen rokers is gedaald van 23,1% in 2017 naar 21,7% in 2019.<sup>2</sup> Ook hier is sprake van een dalende trend. De prevalentie van roken onder jongeren is in 2019 niet veranderd ten opzichte van 2017.<sup>3</sup> Het aantal jongeren dat dagelijks start met roken is stabiel gebleven. Succesvol beleid voor tabaksontmoediging is gebaseerd op meerdere samenhangende pijlers. Een belangrijk onderdeel van het pakket aan maatregelen richt zich op het ontmoedigen van roken onder jongeren. Dit is in 2019 ingezet en zou kunnen leiden tot het verder terugdringen van de rookprevalentie onder jongeren.

2.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen of de regering een indicatie kan geven wat het netto effect is van deze wetwijziging op het aantal rokers. Zij vragen wanneer onderhavig wetsvoorstel het doel heeft behaald.

In het Nationaal Preventieakkoord is een veelheid aan maatregelen en acties afgesproken met het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om in 2040 een zogenoemde rookvrije generatie te realiseren. In dit samenhangend pakket aan effectieve maatregelen zit onder andere een forse accijnsverhoging, het afschaffen van de rookruimtes, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, onderhavige uitbreiding van het reclameverbod en de uitbreiding van het rookverbod, in combinatie met intensieve campagnes. Deze maatregelen zijn noodzakelijk voor een effectief tabaksontmoedigingsbeleid. Het niet implementeren van één van deze maatregelen zou de effectiviteit van het geheel kunnen ondermijnen. Het is niet mogelijk om voor individuele maatregelen aan te geven wat het verwachte effect is op de prevalentiecijfers. Wel is bekend dat de verschillende maatregelen effectief zijn. In lijn met het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging heeft de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) in 2008 de zogenoemde MPOWER maatregelen geïntroduceerd.<sup>4</sup> De WHO raadt zes typen maatregelen aan waarvan sterk wetenschappelijk bewijs is voor de effectiviteit. Eén van deze maatregelen is het verbieden van reclame en andere vormen van promotie van tabak. Dit draagt bij aan het beperken van het blootstellen van met name jongeren aan (afbeeldingen van) tabaksproducten en het versterken van de norm dat niet roken normaal is.

## 2. Aanleiding

3.

De leden van de **CDA-fractie** lezen dat het momenteel al verboden is om op websites reclame te maken voor tabaksproducten en aanverwante producten. Deze leden vragen op welke wijze dit verbod gehandhaafd wordt. Zij vragen of ook wordt gecontroleerd en gehandhaafd op (sluik)reclame op sociale media en bij influencers.

De NVWA ziet toe op de naleving van het reclameverbod, zowel online als offline. Het inzetten van influencers door de tabaksindustrie valt onder de definitie van reclame en is in Nederland dus wettelijk verboden. Het ingewikkelde aan social media is echter het grensoverschrijdende karakter van de media. De NVWA kan optreden tegen sociale mediacampagnes die actief zijn vanuit Nederland of gericht zijn op inwoners van Nederland. Is

<sup>2</sup> Bommelé en Willemsen (2020), Kerncijfers roken 2019, Trimbos-instituut.

<sup>3</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 166.

<sup>4</sup> <https://www.who.int/tobacco/mpower/publications/en/>.

dit niet het geval dan kan de NVWA een signaal afgeven aan de autoriteiten van het land waar het bedrijf gevestigd is.

4.

Uit onderzoek blijkt dat een alomvattend verbod op reclame en promotie van tabak de tabaksconsumptie substantieel kan doen verlagen. Deze leden van de CDA-fractie vragen wat de afwegingen zijn geweest om niet tot een alomvattend verbod over te gaan, maar toch nog enkele uitzonderingen toe te staan.

Deze speciaalzaken, die zich hoofdzakelijk op rookwaren richten, zijn eerder al uitgezonderd van het uitstalverbod.<sup>5</sup> In lijn met die uitzondering worden dezelfde speciaalzaken uitgezonderd van de uitbreiding van het reclameverbod wanneer het gaat om reclame *in* die verkooppunten. De aard van de tabaksspeciaalzaak die (bijna) enkel tabaksproducten verkoopt en een bijbehorend klantenbestand trekt, en de kleine zaken die zwaar leunen op de verkoop van tabak, rechtvaardigt in de ogen van de regering een uitzondering op het reclameverbod.

Daarnaast vindt de regering het verbieden van reclame *in* een speciaalzaak waar de producten zelf nog uitgesteld mogen staan niet te verenigen. Deze speciaalzaken mogen daarom in de zaak nog wel reclame maken. Indien de speciaalzaak die onder de uitzondering valt reclame maakt in het verkooppunt, is het onverminderd belangrijk dat die reclame en de uitstalling van tabaks- en aanverwante producten vanaf de buitenkant van het verkooppunt niet, bedoeld of onbedoeld, zichtbaar zijn. Door daarnaast ook reclame op de gevel en in de etalage te verbieden worden jongeren en ander algemeen winkelend publiek beschermd tegen tabaksreclame.

5.

De regering schrijft dat het verstrekken van vergoedingen van tabaksfabrikanten aan verkooppunten voor het plaatsen van reclame nu ook al wettelijk niet toegestaan is, maar dat dit in de praktijk wel gebeurt. Hierbij wordt verwezen naar een onderzoek van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) uit 2019<sup>6</sup>. In dat onderzoek concludeert de NVWA dat de bevoegdheid om medewerking af te dwingen door het opleggen van een herstelsanctie (last onder dwangsom) of een bestraffende sanctie (dwangsom) het proces van handhaving versneld zou hebben. Deze bevoegdheid is echter niet opgenomen in de Tabaks- en rookwarenwet, waardoor controle bemoeilijkt wordt. Genoemde leden vragen waarom de regering deze bevoegdheid niet heeft opgenomen in dit wetsvoorstel.

Momenteel is het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht in behandeling bij uw Kamer. In genoemd wetsvoorstel is voorgesteld artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht aan te vullen, opdat iedere toezichthouder de bevoegdheid heeft om een last onder dwangsom op te leggen aan een (rechts)persoon die niet meewerkt, om daarmee de medewerking die redelijkerwijs gevorderd kan worden, ook af te kunnen dwingen.<sup>7</sup> Ook de NVWA zou na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel die bevoegdheid hebben. Aangezien een dergelijke bevoegdheid onder het algemene bestuursrecht

<sup>5</sup> Besluit van 20 september 2019, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter regeling van een uitzondering voor verkooppunten op het verbod te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verstrekken persoon, en faciliteiten in aangewezen rookruimtes, Stb. 2019, 308.

<sup>6</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 256, nr. 2, Hoofdstuk 1. Wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 1, onderdeel C.

valt is het niet nodig een dergelijke bevoegdheid (ook) in de Tabaks- en rookwarenwet te regelen.

6.

De leden van de **SP-fractie** stellen dat de nu voorgestelde wijzigingen om de reclamemogelijkheden voor tabaksspecialzaken in te perken reeds in het Nationaal Preventieakkoord zijn aangekondigd. Aangezien er sterk wetenschappelijk bewijs is dat het verbieden van reclame en andere vormen van promotie van tabak effectief is, vinden deze leden het logisch dat hier nu actief op ingezet wordt. De leden vragen wat precies de verwachte afname is van het aantal rokers en het aantal mensen dat begint met roken, met deze maatregelen. Echter, ook blijkt dat het invoeren van een allesomvattend reclame- en promotieverbod naar alle waarschijnlijkheid het beste zou werken. De genoemde leden vragen of zij het goed begrijpen dat economische argumenten zwaarder wegen dan gezondheidsargumenten in de keuze niet voor een dergelijk allesomvattend verbod te kiezen. Hoe verhoudt deze keuze zich precies tot een effectief tabaksontmoedigingsbeleid, zo vragen deze leden.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de SP-fractie naar het antwoord op vraag 2 van de leden van de GroenLinks-fractie en het antwoord op vraag 4 van de CDA-fractie.

### ***Onderdelen van het reclameverbod***

7.

De leden van de **VVD-fractie** stellen dat hoewel de titel van het voorstel en de voorgestelde wijzigingen in de wetstekst dit niet doen vermoeden, uit de memorie van toelichting blijkt dat de regering met het voorstel niet enkel beoogt het maken van reclame voor tabaksproducten te beperken, maar tevens de vergoedingen die tabaksfabrikanten betalen aan de specialzaken. Zij vragen of de regering een inschatting heeft gemaakt welke inkomensderving een dergelijk verbod op vergoedingen zal betekenen voor de specialzaken.

In de vigerende Tabaks- en rookwarenwet is een strikt en veelomvattend reclameverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten opgenomen. Elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van producten te bevorderen is verboden, zo ook vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen.<sup>8</sup> Ik heb dit eerder toegelicht in mijn brief van 5 december 2019.<sup>9</sup> Door de voorliggende wetswijziging verandert er niets op dit vlak, maar wordt bevestigd en nader toegelicht dat deze vergoedingen onder het reclameverbod vallen, hetgeen de handhaafbaarheid ten goede kan komen. Aangezien deze vergoedingen al lange tijd verboden zijn en het voorliggende wetsvoorstel en de memorie van toelichting hierin geen verandering aanbrengen, vloeien eventuele financiële gevolgen niet voort uit dit wetsvoorstel.

8.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat het betalen van deze vergoedingen valt onder de definitie van reclame, daarmee verboden is en dat hierop sinds kort wordt gehandhaafd. De definitie in de Tabaks- en rookwarenwet stamt uit 2001. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering altijd van mening is geweest dat het betalen van vergoedingen

<sup>8</sup> Definitie van reclame in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

valt onder de definitie van reclame. Zo ja, waarom is er dan niet eerder gehandhaafd, vragen zij.

Zoals in de memorie van toelichting wordt beschreven is het betalen van genoemde vergoedingen verboden, maar gebeurt het in de praktijk helaas wel. Voor een vastgestelde overtreding kan een forse boete worden opgelegd, beginnend bij € 45.000,-. De NVWA heeft hier bij speciaalzaken onderzoek naar gedaan<sup>10</sup> en 67 rapporten van bevinding opgemaakt. Deze zaken zijn in verschillende fases van het juridische proces. De onderzochte zaken kunnen sowieso een hercontrole verwachten.

Het toezicht op het reclameverbod met betrekking tot de genoemde vergoedingen waaronder het bepalen of een vergoeding een overtreding van het reclameverbod vormen is complex en vergt veel capaciteit. In de voorafgaande jaren heeft het reclametoezicht van de NVWA zich voornamelijk op openlijke tabaksreclame gericht. Nu openlijke tabaksreclame vrijwel is uitgebannen, door nakoming en door de handhavingsacties van de NVWA bij niet nakoming, kan meer handhavingscapaciteit worden ingezet op andere vormen van reclame.

9.

Vorst stellen de leden van de VVD-fractie dat de wetsgeschiedenis van de Tabaks- en rookwarenwet geen aanleiding geeft te veronderstellen dat dergelijke vergoedingen bedoeld zijn te vallen onder de definitie van reclame. Zij vragen of de regering beoogt met de memorie van toelichting dat de Kamer zich uitspreekt over deze definitie. Zij vragen voorts of een dergelijke uitleg ook gevolgen zal hebben voor de opvatting van de definitie van reclame voor andere dan tabaksproducten. Zij vragen tot slot waarom de regering er niet voor kiest een dergelijk verbod op vergoedingen expliciet in een wetsvoorstel aan de Kamer voor te leggen, in plaats van hiertoe het begrip «reclame» op te rekken.

Zoals in het antwoord op bovenstaande vragen van de leden is toegelicht, is geen sprake van een nieuwe uitleg van de definitie. Gelet op de definitie van tabaksreclame is elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen verboden.<sup>11</sup> Dit verbod geldt reeds sinds 2001. Het verstrekken van vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen zijn aan te merken als handelingen in de economische sfeer met als doel de verkoop van producten te bevorderen. Dit geldt ook voor vergoedingen voor promotiemateriaal, zoals gevelreclame, posters, displays en lichtbakken.

De definitie van tabaksreclame geldt voor alle tabaksproducten en aanverwante producten, zoals elektronische dampwaar. De uitleg van deze definitie raakt de uitleg van andere definities over andere producten niet.

De NVWA heeft tot dusver niet tegen vergoedingen voor promotiemateriaal opgetreden omdat een specifieke passage uit de wetshistorie<sup>12</sup> de – onterechte – verwachting zou kunnen wekken dat deze vergoedingen voor promotiemateriaal niet onder het reclameverbod zouden vallen. Om eventuele verwarring hierover weg te nemen, en om het reclameverbod in

<sup>10</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 32 011, nr. 75, p. 2.

<sup>11</sup> Definitie van reclame in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2000–01, 26 472, nr. 7, nota van wijziging p. 10–14 (paragraaf 4. «Bedrijfseffecten versus gezondheidswinst»).

al zijn facetten te bespreken, heb ik in de memorie van toelichting een passage opgenomen waarin wordt bevestigd dat deze en de andere genoemde vergoedingen onder het reclameverbod vallen. Dit kan de kenbaarheid voor ondernemers vergroten.

10.

De leden van de **PVV-fractie** lezen dat gevelreclames en etalagereclames met dit wetsvoorstel worden verboden. Zij vragen waarom diezelfde eisen niet gelden voor coffeeshops en shishalounges? Zij stellen dat de regering van mening is dat reclame-uitingen ervoor zorgen dat jongeren gewend raken aan het beeld van deze rookwaren, deze producten normaal gaan vinden en daardoor eerder gaan experimenteren met deze producten. Zij vragen of de regering het roken van deze producten, cannabis, hasj en een waterpijp, die niet onder dit aangescherpte reclameverbod komen te vallen dan wel normaal vindt. De leden vragen of het wel wenselijk is dat het brede publiek (inclusief kinderen, jongeren, niet-rokers, rokers die proberen te stoppen, ex-blowers en blowers die proberen te stoppen) op deze manier worden blootgesteld aan reclame en daarmee worden verleid om deze producten te kopen of te gaan gebruiken.

In de beleidsregels Aanwijzing Opiumwet<sup>13</sup> is opgenomen dat voor coffeeshops geen enkele vorm van reclame toegestaan is. Er kan enkel een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit worden gebezigd. Voor shishalounges geldt het reclameverbod uit de Tabaks- en rookwarenwet, er mag zowel direct als indirect geen reclame worden gemaakt voor tabaksproducten of aanverwante producten. De waterpijp zelf valt net als de gewone pijp niet onder het reclameverbod, maar de tabaksproducten en aanverwante producten die in de waterpijp worden gebruikt wel.

11.

De leden van de **SP-fractie** lezen dat aangegeven wordt dat het verbieden van reclame in een speciaalzaak waar producten uitgesteld staan «*niet proportioneel lijkt*». Zij vragen of deze opmerking nader toegelicht kan worden en wat daarbij precies het verschil is tussen «*het is niet proportioneel*» en «*het lijkt niet proportioneel*».

Beide door de leden van de SP-fractie genoemde formuleringen geven de mening van de regering weer over proportionaliteit in dit geval. Zoals beschreven in het antwoord op vraag 4 van de leden van de CDA-fractie, is wat de regering betreft de uitzondering op het reclameverbod in lijn met de uitzondering op het uitstalverbod (als *lex specialis* van reclameverbod) gerechtvaardigd voor enkele verkooppunten.

12.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat «*het toestaan van reclame binnen een speciaalzaak die niet onder een van de uitzonderingen van het uitstalverbod valt, of andere vormen van nadere uitzonderingen, zijn overwogen. Echter, iedere verdere uitzondering doet afbreuk aan het doel de rookprevalentie te verminderen*». De leden van de SP-fractie vragen of daarmee de verwachting dan ook is dat de nu wel toegestane uitzonderingen géén afbreuk doen aan het doel de rookprevalentie te verminderen, en zo ja, waarom dat niet het geval is. Wordt deze uitzondering geëvalueerd, zo vragen deze leden.

Voor een antwoord op het eerste deel van de vraag verwijs ik de leden naar het antwoord op vraag 4 van de leden van de CDA-fractie. De uitzondering voor speciaalzaken volgt uit de uitzondering zoals deze is

<sup>13</sup> Aanwijzing Opiumwet, (Stcrt. 2015, 5391) paragraaf 3.4.

opgenomen in het uitstalverbod. In de toelichting op het besluit waarin dat is geregeld is opgenomen dat twee jaar na inwerkingtreding zal worden gemonitord of de speciaalzaken die zijn uitgezonderd van het uitstalverbod in aantal toenemen.

13.

Het besluit om gevelreclame niet langer toe te staan, begrijpen genoemde leden volledig. Deze leden begrijpen uit de toelichting dat de verkooppunten nog wel mogen aangeven dat er tabaksproducten worden verkocht of dat dit in de naam van de onderneming wordt opgenomen. De NVWA ziet hierop toe. De leden vragen of kan worden toegelicht waar precies de grens ligt tussen reclame en het mogen aangeven dat er tabaksproducten worden verkocht, wat niet mag en wat nog wel mag.

De regering is van mening dat verkooppunten van tabaksproducten zich als zodanig kenbaar moeten kunnen maken door het voeren van enerzijds een bedrijfsnaam, of een aanduiding op de voorgevel die bestaat uit de feitelijke mededeling dat er tabaksproducten of aanverwante producten worden verkocht. Hierdoor kan de consument een bewuste keuze maken om wel of niet de winkel te betreden. De regering is van mening dat dit niet moet worden opgevat als tabaksreclame. Echter moet worden voorkomen dat de aanduiding de aandacht trekt en op die manier kan leiden tot het promoten van tabaksproducten of aanverwante producten, want dan is er volgens de regering wel sprake van reclame. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) ziet toe op de naleving van het reclameverbod en of een gevelaanduiding of vermelding van een bedrijfsnaam op een sobere en neutrale manier gebeurt.

14.

Het brede verbod op etalagereclame steunen de leden van de **SP-fractie**, blootstelling aan tabaksproducten voor iedereen die simpelweg langs de winkel loopt wordt hierdoor verminderd. Vergoedingen voor verkooppunten zijn momenteel al niet toegestaan, dit gebeurt echter toch. De leden vragen wat de huidige cijfers op dit gebied zijn. Wat wordt er aanvullend ondernomen om dit verder terug te dringen, vragen zij.

In mijn brief van 5 december 2019 aan Uw Kamer ben ik ingegaan op de laatste cijfers.<sup>14</sup> In 2019 is gebleken dat alle 10 onderzochte speciaalzaken afspraken met fabrikanten hebben gemaakt over vergoedingen. In totaal zijn 69 samenwerkingsovereenkomsten met 19 verschillende fabrikanten aangetroffen. Voor meer informatie daarover verwijs ik de leden naar genoemde brief. Op dit moment rondt de NVWA het onderzoek af naar onrechtmatige vergoedingen aan supermarkten. Wanneer dit onderzoek is afgerond, zal ik uw Kamer hierover informeren. Daarna zal de NVWA een vergelijkbaar onderzoek bij tankstations starten.

### **3. Bevoegdheid provincies en gemeenten ten aanzien van rookverboden**

15.

De leden van de **PVV-fractie** stellen dat het huisrecht of eigendomsrecht als vertrekpunt kan gebruikt worden voor het instellen van rookvrije zones. Als de buitenruimte eigendom is van de provincie of de gemeente kan via een huisreglement een rookvrije zone ingesteld worden en kan dit vervolgens met bebording worden aangegeven. De handhaving van de huisregels bestaat bijvoorbeeld uit het aanspreken van rokers met het verzoek om niet in de aangegeven zone te roken of het ontzeggen van toegang tot die ruimte. Diverse gemeenten hebben aangegeven dit niet

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

alleen informeel maar ook juridisch te willen aanpakken. Kunnen gemeenten met deze wetswijziging uiteindelijk zo ver gaan dat zij mensen kunnen verbieden om in hun eigen huis, eigen tuin of op hun eigen balkon mogen roken?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering besloten de eerder in het wetsvoorstel opgenomen aanvulling op artikel 10 van de Tabaks- en rookwarenwet uit het wetsvoorstel te schrappen.<sup>15</sup> In de -geschrapte- wijziging werd expliciet gemaakt dat decentrale overheden regels kunnen stellen in aanvulling op artikel 10 van de wet. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State is het niet nodig dat met een artikel te regelen. Er is daarom geen sprake van een voorgestelde wetswijziging over dit onderwerp. In de toelichting wordt beschreven hoe de al bestaande autonome verordenende bevoegdheid van gemeenten zich in de ogen van de regering verhoudt tot de Tabaks- en rookwarenwet. Gemeenten zijn bevoegd regels te stellen betreffende de gemeentelijke huishouding. Dit betekent dat een gemeentelijke verordening een gemeentelijk, openbaar belang moet dienen. Het roken in de privésfeer van eigen huis, tuin of balkon kan daar niet toe gerekend worden.

16.

De leden van de **CDA-fractie** vragen of het klopt dat een gemeente voor alle openbare ruimte een juridisch handhaafbaar rookverbod mag instellen, met uitzondering van de «open lucht» behorende bij een gebouw waar wettelijk gezien juist een rookverbod geldt. Zo ja, dan vragen zij wat de regering vindt van deze (ogenschijnlijk) inconsistente situatie.

De genoemde «open lucht» behorende bij een gebouw waar op grond van de Tabaks- en rookwarenwet een rookverbod moet zijn ingesteld, valt inderdaad niet onder de bevoegdheid van de gemeente. In de eerste plaats is over het betreffende gebouw in de Tabaks- en rookwarenwet zowel geregeld waar wel, en waar niet een rookverbod moet zijn ingesteld, aangeduid en worden gehandhaafd; een gemeentelijke regel kan dat niet doorkruisen. In de tweede plaats is een balkon, dakterras of patio van een dergelijk gebouw geen openbare ruimte. Er is daarom geen sprake van een uitzondering, maar van een bevoegdheidsverdeling.

17.

Deze leden vragen of de regering met een voorbeeld kan aangeven op welke wijze een provincie gebruik zou kunnen maken van de bevoegdheid om rookverboden op te leggen.

Het is denkbaar dat een provincie zou kunnen maken van haar autonome verordenende bevoegdheid in bijvoorbeeld een door haar beheerd natuurgebied.

18.

De leden van de **SP-fractie** begrijpen dat het provincies en gemeenten (reeds) toegestaan is om, aanvullend op de wet, gebieden in de openbare ruimte rookvrij te maken. Veel verboden (en de handhaving daarvan) zijn echter informeel. De leden vragen wat precies de ervaringen met dergelijke informele verboden te roken op een bepaalde plaats zijn.

Ruim honderd gemeenten zetten zich actief in voor een rookvrij beleid. Veel gemeenten doen dit door informele rookverboden te hanteren op plaatsen als speeltuinen, of in de openbare ruimte rondom bijvoorbeeld scholen of ziekenhuizen. De ervaringen met dergelijke verboden zijn veelal

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 4, p. 7.



positief. Zo is er in de gemeente Gooi en Vechtstreek een convenant gesloten met alle maatschappelijke organisaties om kindomgevingen rookvrij te maken. Sportverenigingen, buurthuizen en speeltuinen zijn hierdoor rookvrij. Gemeente Losser onthulde onlangs een rookvrij-bord bij het Twents Carmel college, waarmee de start werd aangekondigd op weg naar een rookvrije generatie. Er zullen daar nog minstens 75 borden volgen op onder andere speeltuinen en sportlocaties. De gemeente wil hiermee de boodschap overbrengen dat rookvrij de nieuwe norm is.

19.

Deze leden vinden het logisch dat sommige gemeenten op zoek zijn naar een meer juridische aanpak. Uit het advies van de Afdeling Advisering komt naar voren dat dit mogelijk is. De leden vragen hoe wordt in dezen omgegaan met mogelijk toenemende verschillen in beleid tussen gemeenten. Zij vragen of dergelijke verschillen wenselijk zijn, en of het in theorie mogelijk dat een gemeente in alle openbare buitenruimten een rookverbod instelt.

De kracht van de Rookvrije generatie is de positieve insteek en het daarmee verbonden brede maatschappelijke draagvlak om te komen tot rookvrije omgevingen. Het maatschappelijk draagvlak kan verschillen tussen de gemeenten. Dit zorgt voor verschillen in beleid tussen de gemeenten. Zo kan een gemeente regels opstellen die een rechtstreeks rookverbod inhouden, een verplichting opleggen aan bepaalde organisaties om een rookvrije zone in te stellen, aan te duiden en te handhaven, een partieel rookverbod (bijvoorbeeld in tijd) of wat de gemeente ook maar geschikt, nodig, proportioneel en handhaafbaar acht. Een beoordeling van de haalbaarheid van een juridisch rookverbod in de lokale context is niet aan mij, maar gezien onder meer het proportionaliteitsvraagstuk acht ik een rookverbod dat tegelijkertijd geldt in alle openbare buitenruimten van een gemeente niet haalbaar.

#### **4. Gevolgen voor uitvoering en handhaving**

20.

De leden van de **SP-fractie** vragen of de voorgestelde wijzigingen van de Tabaks- en rookwarenwet de handhaving op deze thema's voor de NVWA vergemakkelijkt. Zij vragen of de voorgestelde wijzigingen extra capaciteit van de NVWA vereisen.

Het wetsvoorstel is aan de NVWA voorgelegd om het te toetsen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. In deze toets is aangegeven dat de voorgestelde regelgeving handhaafbaar en uitvoerbaar is. Voor wat betreft de extra capaciteit heeft de NVWA indertijd voor alle nieuwe taken die voortvloeien uit het Nationaal Preventieakkoord een capaciteitsclaim ingediend die is toegekend. Die claim omvat ook het toezicht op de aanscherping van het rookverbod. Hierover heb ik uw Kamer bij brief van 11 mei 2020 geïnformeerd.<sup>16</sup>

#### **5. Gevolgen voor verkooppunten en fabrikanten**

21.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben nog enkele vragen bij de financiële aspecten van dit wetsvoorstel. Momenteel ontvangen retailers schapsvergoedingen van de tabaksindustrie om een tabaksaanbod aan te leggen. De leden vragen wat bij benadering het inkomensverlies van retailers is als deze schapsvergoedingen straks niet meer mogen? Voorts vragen zij in hoeverre dit van invloed heeft op het voortbestaan van kleine

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2019/20, 32 793, nr. 479.

gemaks- en buurtwinkels, gezien de economische recessie waarin wij ons bevinden.

Zoals ik in het antwoord bij vraag 7 en 8 van de leden van de VVD-fractie heb aangegeven zijn deze vergoedingen al lange tijd verboden. Aangezien het voorliggende wetsvoorstel en de memorie van toelichting hierin geen verandering aanbrengen, vloeien eventuele financiële gevolgen niet voort uit dit wetsvoorstel.

22.

De genoemde leden vragen voorts of de regering kan toelichten waarom e-sigaretten ook onder het verbod van schapsvergoedingen vallen?

Zoals is toegelicht in het antwoord op vraag 9 van de leden van de VVD-fractie geldt het reclameverbod voor zowel tabaksproducten als voor aanverwante producten zoals elektronische dampwaar. Het reclameverbod geldt sinds 20 mei 2016 ook voor e-sigaretten en navulverpakkingen. Deze maatregel is ingevoerd bij de implementatie van de Europese Tabaksproductenrichtlijn<sup>17</sup> om, gezien de negatieve gezondheidseffecten van e-sigaretten, de aantrekkelijkheid van het product te verminderen en de verleiding om het te gebruiken kleiner te maken. Sinds 1 juli 2017 geldt het reclameverbod ook voor e-sigaretten zonder nicotine, met als doel de aantrekkelijkheid van het product te verminderen en de blootstelling van jongeren aan reclame en sponsoring te beperken.

Zoals is toegelicht in de antwoorden op vraag 8 en 9 van de leden van de VVD-fractie is het reclameverbod van toepassing op vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. Vergoedingen voor een goede plaats in het schap vallen hier ook onder. Het voorliggende wetsvoorstel brengt hierin geen verandering.

## 6. Advisering en consultatie

23.

De leden van de **VVD-fractie** vragen of de regering heeft overwogen een mkb-toets uit te voeren op de invoering van deze wetswijziging of kan de regering motiveren waarom dit niet is gebeurd.

Het uitbreiden van het reclameverbod heeft beperkte regeldrukgevolgen voor speciaalzaken. Het gaat dan om het verwijderen van gevelreclame, etalagereclame en reclame in de speciaalzaak. Gezien de beperkte regeldrukgevolgen is ervoor gekozen naast de internetconsultatie geen mkb-toets uit te voeren.

24.

De leden van de **PVV-fractie** merken op dat de regering in haar beantwoording van de vragen naar aanleiding van het Nationaal Preventieakkoord het volgende antwoordt: *«Er bestaat inderdaad brede consensus onder volksgezondheidsdeskundigen, wetenschappers en regelgevers dat een individuele roker die volledig overstapt op het gebruik van een e-sigaret minder gezondheidsrisico's loopt dan een roker die blijft roken»*.<sup>18</sup> Dit roept dan ook de vraag op in hoeverre de voorgestelde maatregel om het reclameverbod ook voor de e-sigaret uit te breiden, in

<sup>17</sup> 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).

<sup>18</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 385.

het belang is van de volksgezondheid. Deze leden ontvangen op dit punt graag een reactie van de regering.

In het plenaire debat over het preventieakkoord op 3 september 2019 heb ik uw Kamer toegezegd de stand van zaken van de wetenschap over de schadelijkheid en aantrekkelijkheid in kaart te laten brengen. In mei van dit jaar heb ik uw Kamer dit onderzoek van het Trimbos-instituut toege-stuurd.<sup>19</sup> Het Trimbos concludeert dat het gebruik van de e-sigaret schadelijker is dan aanvankelijk werd aangenomen. Volgens het beschikbare wetenschappelijke onderzoek lijkt een e-sigaret minder schadelijk dan een tabakssigaret, maar een definitieve uitspraak over de mate van schadelijkheid van de e-sigaret is pas over tientallen jaren mogelijk. Als een roker volledig overstapt op dampen kan dit gezondheidswinst opleveren. Het blijkt echter dat veel gebruikers naast e-sigaretten ook tabakssigaretten gebruiken. Dit levert niet of nauwelijks gezondheidswinst op, en er zijn zelfs signalen dat dit zogenaamde *dual use* schadelijker zou kunnen zijn dan het gebruik van alleen tabakssigaretten of e-sigaretten.<sup>20</sup> Ook komen er steeds meer aanwijzingen dat de e-sigaret een opstapproduct is naar tabak, en dat de vele smaakjes het product aantrekkelijk maken voor jongeren. Uitgaande van het voorzorgs-principe is het advies van Trimbos dan ook dat de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat is bij ontmoediging van het gebruik van e-sigaretten en het beperken van het gebruik hiervan tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met bewezen effectieve hulpmiddelen.

De bevindingen van Trimbos ondersteunen mijn visie – en die van alle maatschappelijke partners die betrokken zijn bij de afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord om roken terug te dringen – dat een rookvrije generatie ook een e-sigaretvrije generatie moet zijn. Mijn uitgangspunt is om e-sigaretten wettelijk zoveel mogelijk onder hetzelfde regime te brengen als gewone sigaretten; de uitbreiding van het reclameverbod is daar een onderdeel van. Reclame werkt aanmoedigend in plaats van ontmoedigend. Reclame voor een product waarvan vaststaat dat het schadelijk is past niet in een beleid waarvan het doel een hoge mate van bescherming van de volksgezondheid is. Daarom geldt het reclameverbod sinds 20 mei 2016 ook voor e-sigaretten en navulverpakkingen.

25.

In de memorie van toelichting bij de conceptwetswijziging wordt als rechtvaardiging om geen uitzondering te maken voor e-sigaretten gesteld dat de zorg bestaat dat het gebruik van een e-sigaret een opstap kan zijn naar het roken van tabakssigaretten. In de meest recent gepubliceerde cijfers van het Trimbos instituut wordt echter geconcludeerd dat maar 1,6% van de volwassen bevolking de e-sigaret met regelmaat gebruikt, en dat deze groep vrijwel uitsluitend uit (ex)rokers bestaat. Zo heeft maar 0,2% van de e-sigarettengebruikers daarvoor nooit gerookt. Ook bestaat bij de regering de zorg dat e-sigaretten aantrekkelijk kunnen zijn voor jongeren. In dat kader blijkt echter uit de meest recente Trimbos cijfers dat het aantal jongeren dat vorig jaar heeft geëxperimenteerd met een e-sigaret met 9 procentpunten is teruggelopen t.o.v. 2015 (van 34% in 2015 naar 25% in 2019) en dat van regelmatig gebruik onder jongeren geen sprake is. De e-sigaret is dus geen opstap naar het roken van tabak en het gebruik van e-sigaretten onder jongeren neemt gestaag af. De leden vragen waarom e-sigaretten niet worden uitgezonderd van de uitbreiding van het reclameverbod.

<sup>19</sup> Bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 32 793 nr. 479.

<sup>20</sup> Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, Trimbos-instituut. Factsheet Elektronische sigaretten, 2020.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de PVV-fractie naar het antwoord op vraag 24 van deze leden en naar het antwoord op vraag 22 van de leden van de fractie van de VVD.

26.

De Raad van State heeft in zijn advies gesteld dat er vraagtekens zijn bij de proportionaliteit, de toegevoegde waarde en het effect van deze maatregel binnen het algehele rookontmoedigingsbeleid. Waarom heeft de regering deze branche nooit geraadpleegd over de economische gevolgen van de uitbreiding van het reclameverbod?

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State is de proportionaliteit, de toegevoegde waarde en het effect van deze maatregel binnen het algehele rookontmoedigingsbeleid uitvoeriger toegelicht in de memorie van toelichting. Met betrekking tot de economische gevolgen voor fabrikanten en verkooppunten is de regering van mening dat deze maatregel proportioneel is ten opzichte van de met de maatregel gepaard gaande gezondheidswinst en de gezondheidswinst die een rookvrije generatie met zich meebrengt. Daarnaast moet worden opgemerkt dat het maken van reclame op zichzelf geen aanmerkelijke economische waarde voor verkooppunten zou moeten vertegenwoordigen, in die zin dat het aannemen van een financiële tegemoetkoming voor het plaatsen van reclame al lange tijd verboden is; het valt onder het reclameverbod. De branche heeft op het wetsvoorstel kunnen reageren via de internetconsultatie.

27.

De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat de regering stelt dat de uitbreiding van het reclameverbod ook voor e-sigaretten geldt. Hoewel de lange termijneffecten van e-roken nog niet volledig bekend zijn, is de wetenschappelijke consensus dat e-roken minder schade toebrengt dan reguliere tabak. Zo stelt de American Cancer Society dat e-sigaretten «significant minder» kankerverwekkende stoffen bevatten dan tabak.<sup>21</sup> Bovendien stellen verschillende onderzoeken dat e-sigaretten kunnen helpen bij het afkicken. De leden vragen op basis van welke wetenschappelijke inzichten de regering van mening is dat de uitbreiding van het reclameverbod ook moet gelden voor e-sigaretten terwijl het steeds vaker wordt gezien als een minder dodelijk alternatief.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik de leden van de GroenLinks-fractie naar het antwoord op vraag 24 van de PVV-fractie.

28.

Tevens hebben deze leden vragen over de uitvoering van de wet. Een aantal bevoegdheden worden decentraal belegd. Een deel van de gemeenten en GGD-kantoren wijzen op de onwenselijkheid van decentrale regelgeving in de internetconsultatie. Het zou leiden tot een overmaat aan regelgeving en regeldruk. Genoemde leden merken op dat roken een gezondheidsrisico vormt voor alle Nederlanders. De leden vragen of de regering wederom kan toelichten wat de nut en noodzaak is van decentrale bevoegdheden. Zij vragen of dit de uitvoering niet te complex maakt.

De regering is van mening dat de Tabaks- en rookwarenwet niet uitputtend bedoeld is op het punt van rookverboden. Dat wil zeggen dat provincies en gemeenten die op basis van hun autonome verordenende bevoegdheid regels willen stellen met betrekking tot rookverboden, in elk

<sup>21</sup> American Cancer Society, «What Do We Know About E-cigarettes?»

Zie ook <https://www.cancer.org/cancer/cancer-causes/tobacco-and-cancer/e-cigarettes.html>.

geval niet gehinderd worden door artikel 10 van deze wet. In de memorie van toelichting wordt hierop ingegaan, omdat er vragen leefden over het bereik van de Tabaks- en rookwarenwet in verhouding tot (voorgenomen) decentrale regelgeving. Er wordt met dit wetsvoorstel geen wettelijke basis gecreëerd of veranderd, en er wordt gemeenten en provincies niks opgelegd. De toelichting betreft op dit punt slechts een weergave van de discussie en daarmee, naar ik hoop, een verduidelijking van de verhouding tussen enerzijds de wet en anderzijds de – al bestaande – autonome verordenende bevoegdheid van decentrale overheden.

29.

De leden van deze fractie vragen of de regering kan reageren op de vragen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) betreffende de motieven die een gemeenteraad zou kunnen hebben bij het instellen van rookverboden, de mogelijke grenzen aan de autonome verordenende bevoegdheid van de gemeente en de afwegingen die de gemeenteraad kan maken.

De besproken autonome verordenende bevoegdheid van gemeenten vloeit rechtstreeks voort uit de Gemeentewet. Deze bevoegdheid om regels te stellen inzake de huishouding van de gemeente is niet onbegrensd. De Tabaks- en rookwarenwet vormt de zogenaamde «bovengrens»: regelgeving van decentrale overheden mag deze wet, en daarmee ook niet de rookverboden zoals die zijn opgenomen in artikel 10, niet doorkruisen. De ondergrens van de autonome verordenende bevoegdheid is de privésfeer, de ruimtelijke grens valt samen met de gemeentegrens. Het is niet aan de regering om in de afwegingen van decentrale overheden te treden, daarom ben ik op het punt van motieven en afwegingen terughoudend een standpunt in te nemen.

## **7. Inwerkingtreding**

30.

De leden van de **VVD-fractie** stellen dat voor de meeste speciaalzaken de gevolgen van deze wet aanzienlijk zullen zijn. De regering schat dat van de 1.600 speciaalzaken slechts 150 zich hoofdzakelijk zullen gaan richten op tabaksverkoop. De regering stelt voor de wetswijziging reeds op 1 januari 2021 in werking te laten treden. Ligt gezien de ingrijpende gevolgen voor veel speciaalzaken een latere invoering niet voor de hand, zo vragen deze leden.

Om speciaalzaken meer tijd te geven zich aan te passen ben ik bereid de ingangstermijn met zes maanden uit te stellen naar 1 juli 2021.

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