

Nota van toelichting

Algemeen

1. Inleiding

Het onderhavige besluit voorziet in een samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur die gebaseerd zijn op de Tabakswet, tot één besluit met de titel Besluit uitvoering Tabakswet. Hiermee worden alle op de Tabakswet gebaseerde besluiten overbodig, zodat ze kunnen worden ingetrokken. Met deze samenvoeging wordt beoogd de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de tabakswetgeving te verbeteren. Hiermee wordt tevens tegemoetgekomen aan de aanbeveling om uitvoeringsregelingen ter uitvoering van een hogere regeling zoveel mogelijk in één algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling te concentreren (zie ook aanwijzing 104 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).

In dit besluit wordt al rekening gehouden met de wijziging van de Tabakswet ter implementatie van richtlijn 2014/40/EU van het Europese Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassingen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG, (PbEG 2014, L 127), (hierna: de tabaksproductenrichtlijn) die in voorbereiding is. De paragraafindeling van dit besluit sluit alvast aan bij deze noodzakelijke aanpassing van de Tabakswet. Dat maakt het makkelijker om op termijn ook de bepalingen die uit de tabaksproductenrichtlijn voortvloeien in dit besluit te implementeren. In dat verband is een paragraaf 4 'Gegevensverstrekking' gereserveerd die nog niet ingevuld is. Bij de implementatie van de tabaksproductenrichtlijn zijn op dat gebied een aantal regels voorzien, die zullen worden opgenomen in deze paragraaf.

Het onderhavige besluit bevat geen nieuw beleid.

Wel is van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een aantal uitgewerkte bepalingen te schrappen, zoals:

- de regel uit het Besluit maximumgehalten dat de maximumgehalten aan teer, nicotine en koolmonoxide tot 2007 niet gelden voor tabaksproducten die bestemd zijn voor export naar landen buiten de Europese Unie;
- uit hetzelfde besluit de uitverkoopregel dat shag die niet aan de gehalte-eisen voldoet tot 1 mei 2005 mag worden uitverkocht;
- de overgangsbepalingen uit de artikelen 5 en 6 van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten die alle betrekking hadden op de jaren 2002 en 2003.

Notificatie, administratieve lasten en bedrijfseffecten

Het ontwerpbesluit is niet gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen, ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften (Pb EG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG. Hoewel het besluit zeker technische voorschriften bevat in de zin van richtlijn 98/34/EG kan notificatie achterwege blijven, hetzij omdat die technische voorschriften bij hun totstandkoming in het (verre) verleden al genotificeerd zijn, hetzij omdat deze voorschriften implementatie van EU-richtlijnen vormen.

De vraag of het onderhavige besluit administratieve lasten voor burgers of het bedrijfsleven met zich meebrengt kan eveneens negatief beantwoord worden. Aangezien alle voorschriften ook vóór de totstandkoming van dit besluit al (feitelijk) van kracht waren, vloeien er noch voor de burger, noch voor het bedrijfsleven nieuwe informatieverplichtingen uit het besluit voort. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de bedrijfseffecten.

Paragraaf- en artikelsgewijze toelichting

§ 1 Begripsbepalingen

In deze paragraaf is richtlijn 2001/37/EG gedefinieerd. Deze richtlijn is nog van toepassing op tabaksproducten, totdat richtlijn 2014/40/EU van het Europese Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassingen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PbEG 2014, L 127), geïmplementeerd is.

§ 2 Producteisen

De in deze paragraaf vermelde bepalingen zijn nagenoeg ongewijzigd overgenomen uit het Besluit maximumgehalten aan teer, nicotine en koolmonoxide in sigaretten en shag, onder samenvoeging van de bepalingen uit het Besluit criteria laboratoria Tabakswet. Deze samenvoeging ligt voor de hand aangezien deze bepalingen iets regelen over de maximale toegestane gehalten aan teer, nicotine en koolmonoxide en de vaststelling daarvan. De enige wijziging die is doorgevoerd is dat 'shagje' aangeduid wordt als 'sjekkie', hetgeen beter aansluit bij het spraakgebruik.

§ 3 Verpakkingseisen

In deze paragraaf zijn de bepalingen opgenomen die voorheen waren opgenomen als de artikelen 1, 2 en 4 in het Aanduidingenbesluit tabaksproducten. Artikel 3 van het Aanduidingenbesluit behoeft niet in deze paragraaf worden opgenomen omdat een vergelijkbare bepaling al in paragraaf 2 producteisen is opgenomen in artikel 2.2.

Artikel 3.2

In artikel 3.2 worden de frequenties van de waarschuwingen en kanten van de verpakkingseenheden waar de waarschuwingen geplaatst moeten worden conform artikel 5, tweede lid, onderdelen a en b, en vierde lid, van de richtlijn 2001/37, aangegeven. Aan de nota van toelichting bij de wijziging van het Aanduidingenbesluit in 2002 (Stbl. 2002, 83, blz. 9) wordt het volgende ontleend: *"Met «voorkant» wordt bedoeld de duidelijkst zichtbare kant van de verpakking; dat is over het algemeen de kant waar de verpakking wordt geopend. De «achterkant» is dan de andere duidelijkst zichtbare kant van de verpakking. Bij ouderwetse sigarettenverpakkingen, die aan de bovenzijde worden geopend, is de «voorkant» de kant met de centrale merkuitstraling (naam, logo et cetera)."* In een oudere versie van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten was bepaald dat de gezondheidswaarschuwingen voor elk merk elk in een zodanige frequentie op de verpakking worden gedrukt dat daardoor op jaarbasis de onderlinge verschillen in frequentie de 5 procent niet overschrijden. De bovengenoemde nota van

toelichting vermeldt met betrekking hiermee het volgende: "*Aan de thans geldende formulering in het eerste en tweede lid, te weten «wisselen elkaar op zodanige wijze af dat zij regelmatig voorkomen» wordt dezelfde betekenis toegekend.*"

§ 4 Gegevensverstrekking

Deze paragraaf bevat nog geen artikelen en is gereserveerd voor bepalingen die zien op het leveren van gegevens over tabaksproducten. In deze paragraaf zullen bij de implementatie van de tabaksproductenrichtlijn artikelen opgenomen worden.

§ 5 Verkoopbeperkingen

De in deze paragraaf vermelde bepalingen zijn het resultaat van een ongewijzigde samenvoeging van de bepalingen uit het Besluit tabaksverkoop justitiële inrichtingen en het Besluit tabaksautomaten, onder toevoeging van artikel 4 uit het Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten. Voor deze samenvoeging is gekozen, omdat de betrokken categorieën van regels vrij klein zijn en zich alle richten op de verkoop (of specifieke verkoopmodaliteiten) met betrekking tot tabaksproducten.

Artikel 5.1

Artikel 7, eerste lid, eerste volzin, van de Tabakswet bepaalt dat het verboden is in de instellingen, diensten en bedrijven, die door de Staat of andere openbare lichamen worden beheerd, bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. De tweede volzin van dit artikellid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen, waarvoor het verbod niet geldt. De onderhavige uitzondering heeft het oog op situaties waar sprake is van een onvrijwillige (semi-) permanente woonsituatie, zoals verblijf in justitiële inrichtingen. Achtergrond hiervan ligt besloten in artikel 2, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Hierin wordt bepaald dat personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. Onderdeel e is komen te vervallen vanwege het feit dat de Tijdelijke wet noodcapaciteit drugskoeriers is ingetrokken.

Artikel 5.2

Met dit artikel wordt invulling gegeven aan het bepaalde in artikel 7, tweede lid, van de Tabakswet. In de in dit artikel genoemde instellingen is het verboden tabaksproducten bedrijfsmatig of anders dan om niet aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. Op deze regel zijn een aantal uitzonderingen van toepassing. De belangrijkste daarvan betreft de mogelijkheid tabaksproducten te verkopen in zorginstellingen waarin de patiënten (semi) permanent woonachtig zijn en die patiënten niet of niet vaak buiten de instelling plegen te komen. In hun behoefte om tabaksproducten te kopen kan dus feitelijk alleen voorzien worden door die producten in de instellingen zelf te koop aan te bieden.

Artikel 5.3

Met betrekking tot de verkoop via tabaksautomaten zij opgemerkt dat daarvoor ook de leeftijdsgrens genoemd in artikel 8 van de Tabakswet geldt. Aan de nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit tabaksautomaten van 26 januari 2004 is het volgende fragment ontleend:

Daarnaast zal de NVWA erop toezien dat automaten daadwerkelijk geen tabaksproducten verstrekken aan personen onder de zestien jaar (inmiddels gewijzigd in achttien jaar). Wanneer een controleur van de NVWA vaststelt dat een persoon onder de achttien jaar tabak betreft via een automaat, kan aan de exploitant van deze automaat een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens overtreding van artikel 8, eerste lid, van de Tabakswet (leeftijdsgrens). (Stbl. 2004, 55, p. 4)

Dit betreft na de wijziging van de bijlage bij de Tabakswet die in voorbereiding is een bestuurlijke boete van categorie C. Dat wil zeggen een boete oplopend van € 1.360 tot € 4.500. Wanneer artikel 8, eerste lid, wordt overtreden door een natuurlijke persoon of een rechtspersoon die vijftig werknemers of meer telt, loopt de boete op van € 2.720 tot € 9.000. Artikel 8a Tabakswet, de three strikes out maatregel, kan worden toegepast wanneer in een periode van twaalf maanden drie maal artikel 8, eerste lid, is overtreden.

Daarbij zij nog opgemerkt dat een tabaksautomaat die niet voldoet aan de daarop van toepassing zijnde regels, aanleiding is voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Na de wijziging van de bijlage bij de Tabakswet zal dat een boete zijn van categorie A. Dat betreft een boete van € 450 die kan oplopen tot € 4.500.

Artikel 5.4

Uit de bovengenoemde nota van toelichting bij de wijziging van het Besluit tabaksautomaten van 26 januari 2014 is het volgende fragment ontleend:

Het verbod op verstrekken van tabaksproducten via automaten aan personen onder de zestien jaar (inmiddels gewijzigd in achttien jaar) wint aan effectiviteit als het elektronisch systeem wordt ondersteund en aangevuld door menselijk toezicht. Als de automaten zich in het zicht bevinden van degene voor wiens rekening en risico de automaat werkt of zijn personeel, dan wel van de exploitant van de inrichting waar de automaat zich bevindt of zijn personeel kan deze persoon of kunnen deze personen, zonder dat het normale werk eronder lijdt, erop toezien dat slechts personen die onmiskenbaar ouder dan zestien jaar (inmiddels gewijzigd in achttien jaar) zijn tabak uit een automaat trekken en, als niet onmiskenbaar de vereiste leeftijd is bereikt, de klant vragen om een leeftijdsdocument, (Stbl. 2004, 55, p. 5).

De NVWA zal toezien op de naleving. Wanneer een tabaksautomaat niet voldoet aan de eisen, wordt een overtreding begaan die kan worden bestraft met een bestuurlijke boete van categorie A, dat willen zeggen een boete oplopend van € 450 tot € 4.500. Wanneer wordt vastgesteld dat een persoon onder de achttien jaar tabak betreft via een automaat, kan aan de exploitant van die automaat een bestuurlijke boete worden opgelegd wegens overtreding van de leeftijdsgrens zoals hierboven vermeld. Daarnaast kan artikel 8a van de Tabakswet, de three strikes out maatregel, worden toegepast wanneer in een periode van twaalf maanden drie maal artikel 8, eerste lid is overtreden.

§ 6 Rookverbod en uitzonderingen op rookverbod

In deze paragraaf zijn de bepalingen opgenomen uit het Besluit rookverbod en artikel 2 van het Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten. Hiermee zijn de bepalingen rond het gebruik of het gebruiksverbod van tabaksproducten bij elkaar gezet.

Artikel 6.1

Op basis van artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Tabakswet worden de in artikel 6.1, eerste lid, genoemde gebouwen of ruimten aangewezen waar naast de in de wet genoemde gevallen een rookverbod geldt. Het betreft de gebouwen die voor de laatste wijziging van het besluit werden genoemd in artikel 3 van het Besluit rookverbod: een overdekt winkelcentrum, een evenementenhal, een congrescentrum, een luchthaven en een besloten ruimte bestemd voor passagiers die gebruik maken van middelen van personenvervoer. Voor de laatst genoemde ruimte kan gedacht worden aan stations, en besloten wachruimten bestemd voor passagiers van personenvervoer.

Artikel 6.2

Op grond van het eerste lid van dit artikel geldt een uitzondering op het rookverbod bedoeld in artikel 10, eerste lid van de wet en op het rookverbod bedoeld in artikel 6.1. De onderdelen a, b en c van het eerste lid van dit artikel regelen de bekende uitzonderingen op de rookvrije ruimte (privéruimten, rookruimten en open lucht). Op grond van het tweede lid geldt dat tijdens het gebruik van een specifiek voor het roken aangewezen ruimte als rookruimte, daarin door niemand werkzaamheden verricht mogen worden. Noodzakelijke werkzaamheden kunnen in de aangewezen rookruimte slechts worden verricht wanneer de ruimte niet als zodanig in gebruik is en nadat deze ruimte gelucht is. De huidige en voorgestelde formulering van het artikel brengt tot uitdrukking dat rookruimten weliswaar primair bestemd zijn om in te roken, maar tevens dat in rookruimten meer is toegestaan dan alleen roken. Speciaal met betrekking tot de horeca betekent dit dat men er ook een consumptie mee naar binnen mag nemen. In een dergelijke ruimte mogen echter geen werkzaamheden worden verricht zoals het ophalen van glazen en serviesgoed, terwijl de ruimte als rookruimte wordt gebruikt.

Artikel 6.3

In bepaalde in dit artikel met name genoemde zorginstellingen of instellingen voor maatschappelijk opvang, mag - als in die instellingen twee of meer wachruimten, kantines of recreatie- en soortgelijke ruimten voorhanden zijn - door het daartoe bevoegde orgaan worden besloten dat in één van de bedoelde wachruimten etc. wel gerookt mag worden. In de praktijk wordt van deze regeling vrij weinig gebruik gemaakt. Vele van de bedoelde instellingen vinden het praktischer om geheel rookvrij te zijn of geheel rookvrij met uitzondering van één bepaalde daartoe aangewezen rookruimte.

§ 7 Slotbepalingen

Artikel 7.1 zorgt ervoor dat na de inwerkingtreding van dit besluit de Regeling methoden van onderzoek ten aanzien van teer- nicotine- en koolmonoxidegehalten in sigaretten en shag op artikel 2.2 van dit besluit berust.

Artikel 7.2 somt de zeven uitvoeringsbesluiten op die met de totstandkoming van dit besluit konden worden ingetrokken. Aldus is een niet onbelangrijke bijdrage geleverd aan het verhogen van de leesbaarheid en toegankelijkheid van de uitvoeringswetgeving onder de Tabakswet.

Artikel 7.3 bevat een overgangsbepaling voor de bijkomende waarschuwingen die op verpakkingen van tabaksproducten moeten worden vermeld. Een vergelijkbare overgangsbepaling was opgenomen bij het besluit van 29 oktober 2012 tot wijziging van het Aanduidingenbesluit tabaksproducten ter implementatie van richtlijn 2012/9, (Stbl. 2012, 548). Deze richtlijn is sindsdien twee maal gewijzigd bij richtlijn 2014/39/EU (PbEG 2014, L 73) en bij richtlijn 2015/XX/EU tot wijziging van Richtlijn 2012/9/EU wat de datum van omzetting en de uiterste datum van de overgangperiode betreft, (PbEG 2015, L XX). Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat met betrekking tot tabaksproducten die voor 20 mei 2016 zijn geproduceerd nog de oude bijkomende waarschuwingen mogen worden gebruikt op de verpakkingseenheid, zoals in Nederland voorgeschreven in het Aanduidingenbesluit zoals dat luidde op 27 maart 2014. Voorts heeft deze bepaling tot gevolg dat de lidstaat ervoor kan kiezen dat deze tabaksproducten waarbij op de verpakkingseenheid de oude bijkomende waarschuwingen zijn vermeld nog tot 20 mei 2017 uitverkocht mogen worden. Omdat eerder al is gekozen voor een uitverkoopregeling wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

drs. M. J. van Rijn