

Vergaderjaar 2013–2014

**33 791**

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

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 16 december 2013

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

| <b>Inhoudsopgave</b>  | <b>blz.</b> |
|---|-------------|
| Algemeen  | 1           |
| 1. Inleiding  | 1           |
| 2. Inhoud en onderbouwing   | 2           |
| 3. De uitwerking in de wet  | 4           |
| 4. Uitzonderingen op en alternatieven voor het rookverbod   | 4           |
| 5. Gevolgen voor uitvoering, handhaving en rechtspraak, alsmede de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven (regeldruk), overheid en milieu | 5           |
| 6. Overig   | 7           |
| Artikelsgewijs  | 7           |

### **Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Genoemde leden hebben nog een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Het is algemeen bekend dat roken slecht is voor de volksgezondheid. Daarom is het belangrijk dat zoveel mogelijk mensen tegen meer roken worden beschermd. Hieraan draagt een 100% rookvrije horeca bij. Daarnaast helpt een volledig rookvrije horeca voorkomen dat jongeren in aanraking komen met het roken; dat is een goede zaak. Wel hebben genoemde leden over het wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het voorstel de Tabakswet te wijzigen ter verduidelijking van de rookverboden, met inbegrip van een algemeen rookverbod in de horeca. Het liefst zien deze leden dat het rookverbod in de horeca volledig opgeheven wordt. Genoemde leden onderschrijven de gevaren van tabaksrook, maar zij vinden het maken van afspraken met de bezoekers in een horecagelegenheid een eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel ter verduidelijking van de rookverboden in de Tabakswet. Deze leden zijn voorstander van een strikte handhaving van het rookverbod in de horeca, inclusief kleine cafés. Het gezondheidsbelang van personeel en bezoekers van horecagelegenheden rechtvaardigt een dergelijk algeheel verbod. Voornoemde leden hebben wel nog enkele vragen bij de uitwerking van het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voornemen van de regering om de uitzondering op het algemeen rookverbod in de horeca voor kleine cafés te schrappen. Deze leden worden grotendeels tevreden gesteld met de voorgestelde wetswijziging, maar hebben enkele vragen over de invulling van de vernieuwde wet.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Tabakswet ter verduidelijking van de rookverboden, met inbegrip van een algemeen rookverbod in de horeca. Na het aannemen van de motie van het lid Dik-Faber (Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 78) is het evident dat de Tabakswet wordt aangescherpt ten behoeve van een algemeen rookverbod in de horeca. Daarnaast blijkt dat in de praktijk het huidige rookverbod in de horeca heeft geleid tot veel maatschappelijke discussie en tot rechtszaken met verschillende uitkomsten. Wel hebben deze leden enkele vragen over voorliggende wijziging.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Tabakswet, waarin een technische modernisering van de rookverboden wordt voorgesteld en geregeld wordt dat de uitzondering voor kleine cafés wordt geschrapt. Deze leden maken graag van de mogelijkheid gebruik om daarover een enkele vraag te stellen.

## **2. Inhoud en onderbouwing**

De regering geeft aan de huidige uitzondering op het rookverbod voor kleine cafés te willen schrappen. De leden van de VVD-fractie hebben hier ernstige bedenkingen bij. Zo hebben zij zorgen over de economische effecten van deze maatregel. Welke recente Nederlandse onderzoeken zijn gedaan naar de economische effecten van een algeheel rookverbod in de

horeca? Wat zijn de resultaten van die onderzoeken? Wat zijn de economische effecten geweest in andere Europese landen waar een algeheel rookverbod in de horeca is ingevoerd?

De regering stelt dat sinds de introductie van de uitzondering op het rookverbod in kleine cafés de naleving niet substantieel verbeterd is. In de cijfers van de NVWA over de naleving van het rookverbod d.d. 1 juli 2013 valt echter het volgende te lezen: «Er wordt steeds minder gerookt in cafés, discotheken en eetcafés. Dat blijkt uit onderzoek dat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) liet uitvoeren door een onafhankelijk onderzoeksbureau. In het voorjaar van 2013 was 73% van deze gelegenheden rookvrij ten opzichte van 61% in het najaar van 2012. De naleving van het rookverbod is vooral bij cafés beter geworden. In het najaar van 2012 hield 57% van de onderzochte cafés zich aan de regels, dat is nu gestegen naar 65%.»

Hoe valt de bewering over het niet substantieel verbeteren van het rookverbod in de horeca te rijmen met deze forse verbeteringen in korte tijd?

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de regering bereid lijkt af te wijken van een rookverbod «als andere methoden van voorkoming van blootstelling aan tabaksrook even effectief, toepasbaar en controleerbaar zijn gebleken». Ook schrijft de regering dat «nieuwe ontwikkelingen en innovaties» hiertoe aanleiding kunnen geven. Genoemde leden vinden het zeer belangrijk dat van het rookverbod een zekere mate van uniformiteit uitgaat; voor horecaondernemers moet glashelder zijn dat het rookverbod voor alle horecagelegenheden geldt en permanent is. Kan de regering toelichten waarom en op welke wijze zij lijkt te anticiperen op toekomstige aanpassing van het rookverbod? Kan de regering aangeven of uniformiteit van het tabaksontmoedigingsbeleid eveneens een criterium is? Zo nee, waarom niet?

De leden van de fractie van de PvdA delen de constatering van de regering dat de naleving van het rookverbod «niet substantieel is verbeterd» sinds de invoering van de uitzondering voor kleine cafés in 2011. Kan de regering een overzicht geven van genomen maatregelen per jaar (zowel landelijk als lokaal) sinds de instelling van het rookverbod in 2008, inclusief de resultaten van deze aanpak?

De leden van de SP-fractie vragen de regering een overzicht te verstrekken van het aantal cafés dat het rookverbod overtreedt. Zij vragen de regering in dit overzicht trendmatig aan te geven hoe de naleving per jaar verloopt. Genoemde leden vragen de regering hoe zij oordeelt over het niveau van handhaving. Zij vragen of de regering voornemens is deze handhaving op te voeren. Daarnaast vragen deze leden of de regering het beeld herkent dat de asbakken in cafés later op de avond op tafel komen te staan omdat de kans dat er dan controle langskomt klein is. Kan de regering reageren op dit beeld en aangeven hoe de controle later op de avond geregeld is? Is de regering van mening dat dit afdoende gebeurt en een voldoende afschrikwekkende werking heeft?

De regering geeft aan dat het rookverbod van tafel kan wanneer andere maatregelen eenzelfde effect hebben. De leden van de PVV-fractie vragen welke andere maatregelen die blootstelling aan tabaksrook kunnen voorkomen door de regering zijn overwogen. Waarom voldeden die maatregelen niet?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat het niet relevant is of werknemers of bezoekers al dan niet klagen over hinder of overlast als gevolg van blootstelling aan tabaksrook. Kan de regering aangeven waarom de mening van werknemers en bezoekers in de horeca niet relevant is wanneer zij aangeven geen hinder of overlast te ondervinden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom in de onderbouwing van het wetsvoorstel niet wordt verwezen naar de motie van het lid Dik-Faber (Kamerstuk 33 400 XVI, nr. 78), omdat in reactie op de uitspraak van 26 maart 2013 van het Gerechtshof te Den Haag, waar de uitzondering op het rookverbod voor kleine cafés zonder personeel onverbindend en onrechtmatig wordt verklaard, wordt aangegeven dat de regering al van plan was om de uitzondering op het rookverbod ongedaan te maken. Deze leden menen dat hier dan verwezen wordt naar de brieven van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) van 27 februari en 3 mei 2013 (Kamerstukken 32 011, nrs. 23 en 24) waarin een toelichting wordt gegeven op de wijze waarop bedoelde motie van het lid Dik-Faber zal worden uitgevoerd.

De regering stelt dat van de hoofdregel – bescherming tegen tabaksrook – slechts mag worden afgeweken als andere methoden van voorkoming van blootstelling aan tabaksrook even effectief, toepasbaar en controlebaar zijn gebleken. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering voorbeelden van dergelijke methoden kan noemen, en nader wil onderbouwen waarom zij een dergelijke uitzonderingsbepaling noodzakelijk acht.

### **3. De uitwerking in de wet**

In het wetsvoorstel wordt een definitie van werkgever en werknemer opgenomen, zodanig dat het werkgeversbegrip uit het Burgerlijk Wetboek wordt verlaten en voortaan het werkgeversbegrip uit de Arbeidsomstandighedenwet wordt gebruikt. Hiermee wordt bijvoorbeeld in een uitzendconstructie voortaan niet de uitzender, maar de inlener verantwoordelijk voor de uitvoering van het recht op een rookvrije werkplek. De leden van de CDA-fractie vragen wat de verwachting is van de regering, in hoeverre dit daadwerkelijk een verbetering voor uitzendkrachten zal betekenen. Kan de regering een voorbeeld geven waaruit blijkt dat het huidige werkgeversbegrip niet tot voldoende bescherming van uitzendkrachten heeft geleid?

Door het nieuwe werkgeversbegrip krijgen ook stagiaires en vrijwilligers het recht op een rookvrije werkplek. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering voorbeelden kan noemen van situaties waarin vrijwilligers nu nog geen rookvrije werkplek hebben, en onder de nieuwe wet deze wel zullen moeten hebben.

### **4. Uitzonderingen op en alternatieven voor het rookverbod**

Bij algemene maatregel van bestuur kan bepaald worden dat naast of in plaats van het rookverbod maatregelen getroffen kunnen worden waarmee blootstelling aan tabak wordt voorkomen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering dit nader kan toelichten, waarbij specifiek wordt ingegaan op de verwachte toegevoegde waarde van maatregelen aanvullend op het rookverbod. Zijn er op dit moment al maatregelen die de regering wil nemen, aanvullend op het rookverbod? De formulering van deze mogelijkheid tot een algemene maatregel van bestuur is dusdanig breed dat de reikwijdte hiervan niet te overzien is. Kan de regering toelichten of dergelijke aanvullende maatregelen ook van toepassing kunnen zijn op andere locaties dan waarop het huidige rookverbod van toepassing is, zoals de privéomgeving of de open lucht?

In het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid opgenomen om naast of in plaats van een rookverbod andere maatregelen toe te staan, indien nieuwe ontwikkelingen of innovaties hiertoe aanleiding geven. Een dergelijke uitzondering op of aanpassing van het rookverbod kan door middel van een algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De

leden van de CDA-fractie vragen onder welke voorwaarden een dergelijke uitzondering of aanpassing kan worden gemaakt. Wordt hierbij bijvoorbeeld als minimumvereiste gesteld dat (wetenschappelijk) is aangetoond dat er met het alternatief in ieder geval niet meer overlast van roken is dan met het handhaven van een rookverbod het geval is? Is de mate van gezondheid(swinst) de enige voorwaarde voor het toestaan van aanpassingen of uitzonderingen, of zijn er nog andere factoren die mogelijk kunnen meespelen? Kan de regering voorbeelden geven van innovaties en ontwikkelingen die in aanmerking zouden kunnen komen voor deze uitzonderingsbepaling?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er uitzonderingen en alternatieven mogelijk blijven voor het rookverbod. Heeft de regering ambitie om in de toekomst ervoor te zorgen dat de horeca daadwerkelijk 100% rookvrij wordt? Genoemde leden wijzen erop dat in de memorie van toelichting wel wordt gerefereerd aan artikel 8 van het Wereldwijde Kaderverdrag Tabak, en de richtlijnen ten behoeve van de implementatie daarvan. Het FCTC verdrag beschrijft een 100% rookvrije omgeving. In de eerder genoemde brief van de Staatssecretaris van VWS (Kamerstuk 32 011, nr. 24) wordt aangegeven dat niet-rokers door rookruimten niet blootgesteld worden aan tabaksrook. In veel situaties echter is de rookruimte open, of verplaatst de tabaksrook zich door het openen en sluiten van de deuren wel in de rookvrije ruimte waar niet-rokers er wel degelijk last van hebben. Hoe beoordeelt de regering rookruimten, die vaak tot rookoverlast leiden, in het kader van de verplichting uit het FCTC verdrag om zorg te dragen voor een 100% rookvrije omgeving?

Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat het niet ondenkbaar is, dat nieuwe ontwikkelingen of innovaties aanleiding kunnen geven om te overwegen om naast of in plaats van een rookverbod andere maatregelen toe te staan. Aan welke ontwikkelingen en innovaties wordt gedacht?

Deelt de regering de opvatting van de leden van de ChristenUnie-fractie dat het hier niet kan gaan om innovaties die niet-rokers beschermen tegen rook uit bijvoorbeeld rookruimten? Wordt de opvatting gedeeld dat dergelijke innovaties niet bijdragen aan het ontmoedigen van tabaksgebruik en bevorderen van gezondheidswinst?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in bepaalde gevallen het rookverbod niet geldt, er wordt aangegeven dat hierbij gedacht kan worden aan de thans ook al geregelde uitzonderingen op het rookverbod. Deze leden menen dat deze formulering ruimte open laat voor andere uitzonderingen. Is de regering het hiermee eens? Aan welke uitzonderingen wordt gedacht?

De leden van de SGP-fractie vragen op basis van welke ontwikkelingen die de regering ziet aankomen, zij het niet ondenkbaar acht dat die nieuwe ontwikkelingen of innovaties aanleiding kunnen geven om te overwegen om naast of in plaats van een rookverbod andere maatregelen toe te staan. Waarom is gekozen voor een delegatie van regelgevende bevoegdheden en wordt daarmee feitelijk een parlementaire behandeling door middel van wetswijziging vermeden?

## **5. Gevolgen voor uitvoering, handhaving en rechtspraak, alsmede de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven (regeldruk), overheid en milieu**

De regering kondigt een uitbreiding van de capaciteit van de NVWA aan. Er wordt gesproken over een team van 45 jongere toezichthouders, en over een jongeren tabaksteam van 17 fte. De leden van de VVD-fractie vragen of het team van 17 fte onderdeel is van de 45 jongere toezichthouders. Zo nee, kan de regering dit nader toelichten? Kan de regering daarnaast toelichten hoe zij de uitbreiding van de capaciteit georganiseerd

heeft: gaat deze uitbreiding ten koste van andere taken van de NVWA? Zo ja, welke? Zo nee, wat zijn de kosten van deze uitbreiding en hoe worden deze gedekt?

Als gevolg van circa 2000 aanvullende horecagelegenheden waarvoor het rookverbod door dit wetsvoorstel zal gelden en ook als gevolg van de huidige gebrekkige naleving, moet de controle door de NVWA worden opgeschroefd. De leden van de PvdA-fractie maken zich naar aanleiding van het recente rapport over de NVWA van de Algemene Rekenkamer zorgen over de capaciteit van de NVWA op dit punt. Kan de regering toelichten in hoeverre de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende intensivering van het toezicht in overeenstemming is met de aanbevelingen in voornoemd rapport van de Algemene Rekenkamer? Volgens welke «nieuwe strategie» werkt de NVWA en wat zijn hiervan de concrete (gerealiseerde en verwachte) resultaten? Wanneer krijgt een horecagelegenheid een proces-verbaal, en is het hiervoor noodzakelijk dat een roker op heterdaad wordt betrapt?

De leden van de SP-fractie zijn teleurgesteld dat de regering stelt dat zij beperkte mogelijkheden heeft om de capaciteit van de NVWA te vergroten. Het instellen van een speciaal jongeren toezichtteam is volgens deze leden niet afdoende. Volgens deze leden is handhaving cruciaal bij het terugdringen van het aantal cafés waar ondanks een verbod nog steeds gerookt wordt. Daarbij vragen genoemde leden onderscheid te maken tussen cafés zonder en met personeel waar niet mag worden gerookt. Ook vragen zij of en zo ja, hoeveel cafés door het rookverbod failliet zijn gegaan. Daarbij vragen zij de regering speciaal aandacht te besteden aan de cafés zonder personeel waar roken niet is toegestaan.

De leden van de PVV-fractie vrezen voor het voortbestaan van kleine horecagelegenheden. Door de economische crisis en de verhoging van de accijnzen op alcohol staan zij al met hun rug tegen de muur. Is de regering bereid om de effecten van een rookverbod op de omzet van kleine horecagelegenheden te monitoren? Zo nee, waarom niet?

In de memorie van toelichting staat dat het rookverbod primair bestuurlijk zal worden gehandhaafd door het opleggen van bestuurlijke boetes. Het Openbaar Ministerie zal pas na overleg met de NVWA overgaan tot strafrechtelijke handhaving. De leden van de CDA-fractie vragen een verduidelijking in welke gevallen er tot strafrechtelijke handhaving zal worden overgegaan.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regering kan aangeven wat de voor- en nadelen zouden zijn van het overhevelen van de handhaving van het rookverbod naar de gemeente.

De leden van de D66-fractie constateren dat er door de wetswijziging meer inzet en fte zullen komen bij de NVWA. Kan de regering aangeven wanneer deze toezichthouders met hun werkzaamheden aanvangen? Hoeveel budget is er voor de toezichthouders vrijgemaakt? Verwacht de regering daarnaast een grote toename van bestuurlijke boetes na de wijziging van de wet? Deze leden vernemen graag hoeveel extra inkomsten op dit punt worden verwacht. Kan de regering ook aangeven op welke termijn een compleet rookvrije horeca wordt nagestreefd? Deze leden vernemen het graag.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er beperkte mogelijkheden zijn om de capaciteit van de NVWA te vergroten. Toch is er wel ruimte om ongeveer 45 (17 fte) jongere toezichthouders aan te stellen. Het zal gaan om een speciaal opgeleid team. Hebben deze jongere toezichthouders dezelfde bevoegdheid als andere NVWA-controleurs, kunnen zij bijvoor-

beeld ook een boete opleggen? Zal deze speciaal opgeleide groep zich ook bezig houden met de controle van de verandering met betrekking tot de minimumleeftijd voor de verkoop van tabak aan jongeren?

De leden van de ChristenUnie-fractie menen, op basis van de «Inventarisatie naleefniveau rookvrije horeca voorjaar 2013» van de NVWA, dat maar 37% van alle horecagelegenheden het rookverbod aanduidt. Hoe komt dit percentage zo laag? Is de regering het met deze leden eens, dat het verstandig zou zijn om met ingang van de aangepaste wet niet alleen bij de horecagelegenheden waarvoor nu een uitzondering geldt, maar voor alle horeca opnieuw duidelijk te maken dat het is voorgeschreven om het rookverbod aan te duiden?

## **6. Overig**

De leden van de SP-fractie vragen welke extra maatregelen in de preventieve sfeer de regering van zins is te nemen om de rookverslaving in Nederland te verminderen. Kan de regering expliciet ingaan op zaken als het drastisch verminderen van de tabaksverkooppunten, rookvrije schoolpleinen, een wettelijk verbod op het toevoegen van smaakstoffen en verslavende stoffen in tabaksproducten, invoering van plain packaging, het verbieden van powerwalls enz.

De leden van de PVV-fractie wijzen op de opkomst van de e-sigaret, die niet onder de Tabakswet valt. Dat een e-sigaret beslist niet gezond is is duidelijk, maar hoe groot zou de gezondheidswinst theoretisch zijn als het kwart van de Nederlanders dat nu rookt van vandaag op morgen overschakelt van reguliere tabaksproducten op de e-sigaret?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat een e-sigaret niet onder de definitie van «tabaksproducten» valt. Niet alleen het roken, maar ook het meeroken van een e-sigaret is schadelijk voor de gezondheid. Is de regering het met deze leden eens dat het verstandig zou zijn om de wet aan te passen, zodat de e-sigaret ook onder de begripsbepaling van de Tabakswet valt?

## **Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de regering het rookverbod kort gezegd wettelijk wil beperken tot alleen horeca-inrichtingen waar tabaksproducten worden gebruikt. Kan de regering toelichten wat hierin de positie is van shisha-lounges?

*Onderdeel B*

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat het voorgestelde artikel 10, eerste lid, toestaat beperkingen aan te brengen bij algemene maatregel van bestuur, onder andere voor «andere plaatsen waar werkzaamheden worden verricht». Kan de regering preciezer toelichten wat hieronder kan worden verstaan?

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
Neppérus

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
Clemens