

35 504 Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen

Nr. 5 Verslag
Vastgesteld 29 juli 2020

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

2. Aanleiding

Onderdelen van het reclameverbod

3. Bevoegdheid provincies en gemeenten ten aanzien van rookverboden

4. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

5. Gevolgen voor verkooppunten en fabrikanten

6. Advisering en consultatie

7. Inwerkingtreding

I. ALGEMEEN

De leden van de **VVD-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden hebben een aantal vragen naar aanleiding van dit wetsvoorstel en de vergezellende memorie van toelichting.

De leden van de **PVV-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daar nog aanvullende vragen en opmerkingen over.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel waarmee het reclameverbod voor tabaksproducten wordt aangescherpt. Deze leden staan achter de ambitie van het Nationaal Preventieakkoord waarin als doelstelling is vastgelegd dat in 2040 minder dan 5% van de volwassenen nog rookt en dat 0% van de jongeren en zwangere vrouwen dan nog rookt. Het verder aanscherpen van het verbod om reclame te maken voor tabaksproducten is een van de maatregelen die er voor moet zorgen dat deze ambitie wordt waargemaakt. Deze leden hebben wel nog enkele vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de **GroenLinks-fractie** streven naar een rookvrije generatie. Deze leden merken op dat vanwege de gevolgen van (mee)roken in Nederland ieder jaar meer dan 20.000 mensen overlijden. Tevens merken deze leden op dat tabak volgens experts behoort tot de top drie meest verslavende middelen. Het is belangrijk dat zo min mogelijk Nederlanders beginnen met roken en het verder terugbrengen van reclame-uitingen is daar onderdeel van, zo vinden genoemde leden. Toch hebben deze leden nog enkele vragen over onderhavig wetsvoorstel.

De leden van de **SP-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben naar aanleiding van de voorgestelde wijzigingen onderstaande opmerkingen en vragen.

1. Inleiding

De leden van de **PVV-fractie** delen de mening dat voorkomen moet worden dat jongeren beginnen met het roken zowel van een reguliere sigaret als de e-sigaret. Genoemde leden steunen de zogenoemde rookvrije generatie. Hiervoor zijn er striktere maatregelen opgesteld. Deze leden hebben echter wel hun twijfels bij de doeltreffendheid van sommige van deze maatregelen.

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)

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

De leden van de **SP-fractie** stellen dat elke dag nog steeds gemiddeld 75 jongeren onder de achttien jaar beginnen met roken en dat uit onderzoek is gebleken dat jongeren sneller gaan roken als zij anderen zien roken. Inperkingen van de mogelijkheden tot reclame voor rookwaren c.q. het uitbreiden van het reclameverbod zal dan ook bijdragen aan de blootstellingen aan roken/tabak, zo stellen deze leden. Aangezien roken zoveel mogelijk ontmoedigd moet worden, steunen deze leden de voorgestelde wijzigingen van de Tabaks- en rookwarenwet.

2. Aanleiding

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. Wordt ook gecontroleerd en gehandhaafd op (sluik)reclame op sociale media en bij influencers?

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

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 2019¹. In dat onderzoek concludeert de NVWA dat

¹ Bijlage bij Kamerstuk 32 011, nr. 75

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.

De leden van de **SP-fractie** stellen dat de nu voorgestelde wijzigingen om de reclamemogelijkheden voor tabaksspeciaalzaken 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. Wat is precies de verwachte afname met deze maatregelen van het aantal rokers en het aantal mensen dat begint met roken? Echter, ook blijkt dat het invoeren van een allesomvattend reclame- en promotieverbod naar alle waarschijnlijkheid het beste zou werken. Begrijpen genoemde leden het goed 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.

Onderdelen van het reclameverbod

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 speciaalzaken. Heeft de regering een inschatting gemaakt welke inkomensderving een dergelijk verbod op vergoedingen zal betekenen voor de speciaalzaken? De memorie van toelichtingen bevat enkel een schatting van de kosten die speciaalzaken moeten maken om reclame te verwijderen.

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. Is de regering altijd van mening geweest dat het betalen van vergoedingen valt onder de definitie van reclame? Zo ja, waarom is er dan niet eerder gehandhaafd?

De wetsgeschiedenis van de Tabaks- en rookwarenwet geeft geen aanleiding te veronderstellen dat dergelijke vergoedingen bedoeld zijn te vallen onder de definitie van reclame. Beoogt de regering met de memorie van toelichting dat de Kamer zich uitspreekt over deze definitie? Zal een dergelijke uitleg ook gevolgen hebben voor de opvatting van de definitie van reclame voor andere dan tabaksproducten?

Waarom kiest de regering er niet voor 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?

De leden van de **PVV-fractie** lezen dat gevelreclames en etalagereclames met dit wetsvoorstel worden verboden. Waarom gelden diezelfde eisen niet voor coffeeshops en shishalounges? De regering is toch van mening dat reclame-uitingen er voor zorgen dat jongeren gewend raken aan het beeld van deze rookwaren, deze producten normaal gaan vinden en daardoor eerder gaan experimenteren met deze producten? Vindt de regering het roken van deze producten, cannabis, hasj en een waterpijp, die niet onder dit aangescherpte reclameverbod komen te vallen dan wel normaal? Is het wel wenselijk 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?

De leden van de **SP-fractie** lezen dat aangegeven wordt dat het verbieden van reclame in een speciaalzaak waar producten uitgestald staan *‘niet proportioneel lijkt’*. Kan deze opmerking nader toegelicht worden? Wat is hierbij precies het verschil tussen *‘het is niet proportioneel’* en *‘het lijkt niet proportioneel’*?

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’*. Is de verwachting daarmee dan ook dat de nu wel toegestane uitzonderingen géén afbreuk doen aan het doel de rookprevalentie te verminderen? Zo ja, waarom is dat niet het geval? Wordt deze uitzondering geëvalueerd, zo vragen deze leden.

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. Kan worden toegelicht waar precies de grens ligt tussen reclame en het mogen aangeven dat er tabaksproducten worden verkocht? Wat mag niet en wat mag nog wel?

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. Wat zijn de huidige cijfers op dit gebied? Wat wordt er aanvullend ondernomen om dit verder terug te dringen?

3. Bevoegdheid provincies en gemeenten ten aanzien van rookverboden

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 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?

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, wat vindt de regering van deze (ogenschijnlijk) inconsistente situatie?

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.

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, wat zijn precies de ervaringen met dergelijke informele verboden te roken op een bepaalde plaats? 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. Hoe wordt in dezen omgegaan met

mogelijk toenemende verschillen in beleid tussen gemeenten? Zijn dergelijke verschillen wenselijk? Is het in theorie mogelijk dat een gemeente in alle openbare buitenruimten een rookverbod instelt? Genoemde leden ontvangen hierop graag een toelichting.

4. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

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. Vereisen de voorgestelde wijzigingen extra capaciteit van de NVWA?

5. Gevolgen voor verkooppunten en fabrikanten

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. Wat is bij benadering het inkomensverlies van retailers als deze schapsvergoedingen straks niet meer mogen? In hoeverre heeft dit van invloed op het voortbestaan van kleine gemaks- en buurtwinkels, gezien de economische recessie waarin wij ons bevinden? Kan de regering toelichten waarom e-sigaretten ook onder het verbod van schapsvergoedingen vallen?

6. Advisering en consultatie

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.

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'*.² Dit roept dan ook de vraag op in hoeverre de voorgestelde maatregel om het reclameverbod ook voor de e-sigaret uit te breiden, in het belang is van de volksgezondheid. Deze leden ontvangen op dit punt graag een reactie van de regering.

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. Waarom worden e-sigaretten niet uitgezonderd van de uitbreiding van het reclameverbod?

De Raad van State heeft in haar advies gesteld dat er vraagtekens zijn bij de proportionaliteit, de toegevoegde waarde en het effect van deze maatregel binnen het algehele

² Kamerstuk 32 793, nr. 385

rookontmoedigingsbeleid. Waarom heeft de regering deze branche nooit geraadpleegd over de economische gevolgen van de uitbreiding van het reclameverbod?

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 termijn effecten van e-roken nog niet volledig bekend zijn, is de wetenschappelijke consensus dat e-roken minder schade toebrengt dan regulier tabak. Zo stelt de American Cancer Society dat e-sigaretten ‘significant minder’ kankerverwekkende stoffen bevatten dan tabak.³ Bovendien stellen verschillende onderzoeken dat e-sigaretten kunnen helpen bij het afkicken. Op basis van welke wetenschappelijke inzichten is de regering van mening dat de uitbreiding van het reclameverbod ook moet gelden voor e-sigaretten terwijl het steeds vaker wordt gezien als een minder dodelijk alternatief?

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 internet consultatie. Het zou leiden tot een overmaat aan regelgeving en regeldruk. Genoemde leden merken op dat roken een gezondheidsrisico vormt voor alle Nederlanders. Kan de regering wederom toelichten wat de nut en noodzaak is van decentrale bevoegdheden? Maakt dit de uitvoering niet te complex? Kan de regering bovendien 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 verordende bevoegdheid van de gemeente en de afwegingen die de gemeenteraad kan maken?

7. Inwerkingtreding

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 1600 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.

De voorzitter van de commissie,
Lodders

Adjunct-griffier van de commissie,
Verouden

³ American Cancer Society, ‘What Do We Know About E-cigarettes?’ <https://www.cancer.org/cancer/cancer-causes/tobacco-and-cancer/e-cigarettes.html>