

Vergaderjaar 1998–1999

26 472

Wijziging van de Tabakswet

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen

1. Tabaksontmoedigingsbeleid

Roken brengt de gezondheid ernstige schade toe. Het veroorzaakt onder meer longkanker, hart- en vaatziekten, bronchitis en andere ziekten van de ademhalingswegen. Roken is in ons land helaas nog steeds doodsoorzaak nummer één. Tabaksproducten veroorzaken dan ook een enorme volksgezondheidsschade en hoge maatschappelijke kosten.

De kern van de zaak is dat het bij roken gaat om een vermijdbare doodsoorzaak. Immers, als minder jongeren zouden beginnen met roken en meer rokers van hun nicotineverslaving af zouden geraken, dan zou een en ander vanzelf resulteren in minder ziekte en sterfte. Anders gesteld: succesvolle preventie, leidend tot minder rokers, levert een grote gezondheidswinst en veel maatschappelijk rendement (lager ziekteverzuim, minder arbeidsongeschiktheid, minder hinder en overlast voor niet-rokers, minder branden et cetera) op.

Het roken is niet alleen schadelijk voor de gezondheid van de roker. Ook niet-rokers kunnen gezondheidsschade ondervinden door tabaksrook van anderen, zo blijkt uit wetenschappelijke bevindingen. Dit geldt met name voor de werkplek waar rokers en niet-rokers gedwongen zijn om door de week vrijwel dagelijks voor langere tijd met elkaar samen te zijn.

Daarnaast veroorzaakt tabaksrook hinder en overlast voor niet-rokers, vooral wanneer zij lijden aan aandoeningen van de ademhalingswegen, zoals astma, of als het om kinderen gaat.

In de jaren zestig, zeventig en tachtig is het percentage rokers in onze samenleving langzaam, doch gestaag afgenomen. Deze gunstige ontwikkeling gaf enkele jaren geleden echter een kentering te zien. Vooral jongeren gaan weer in sterk toenemende mate roken.

De regering wil pogen deze verontrustende tendens te keren. Daarom is in de kabinetsnota «Gezond en wel» uit voorjaar 1995 als hoogste prioriteit voor de preventie van ziekten een intensivering van het al geruime tijd gevoerde tabaksontmoedigingsbeleid aangekondigd. Dit kreeg zijn beslag in de kabinetsnota «Tabaksontmoedigingsbeleid» van mei 1996 (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nr. 1). Die bevat een pakket beleidsvoornemens, waarover in het najaar van 1996 in gemeen overleg met de

Tweede Kamer besluiten zijn genomen (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nrs. 2–14). Het gaat om zeven clusters van maatregelen: meer niet roken-voorlichting en preventie, minder reclame, meer rookverboden inclusief betere handhaving met sanctionering, minder verkooppunten en een minimum-consumentenleeftijdsgrens van 18 jaar voor de tabaksverkoop, hogere accijnzen en prijzen, scherpere productregulering en nieuwe internationale initiatieven. Een aantal van deze maatregelen, vooral die in de sfeer van de reclamebeperking en de rook- en verkoopverboden, behoeft implementatie middels een aanscherping van de Tabakswet. Daartoe strekt dit wetsvoorstel.

2. Hoofdelementen van het wetsvoorstel

De centrale doelstelling van het tabaksontmoedigingsbeleid, en dus ook van dit wetsvoorstel, is een reductie van het percentage rokers in Nederland. Dit kan worden bereikt als minder jongeren beginnen met roken en meer rokers stoppen. Daarnaast blijft het beschermen van de niet-roker tegen tabaksrook van groot belang.

De maatschappelijke aanvaarding van het tabaksontmoedigingsbeleid is mede bepalend voor de effectiviteit op korte en lange termijn. Daarom is in dit wetsvoorstel gekozen voor een opzet, waarmee aansluiting is gezocht bij de veranderende maatschappelijke houding ten aanzien van roken.

De voorgestelde maatregelen zijn primair gericht op:

- jeugdbescherming via (nieuwe grondslagen voor) reclamebeperking, meer verkoopverboden en introductie van een leeftijdsgrens;
- bescherming van de niet-roker via aanscherping, uitbreiding en sanctionering van rookverboden.

Bij de afweging van de in te zetten instrumenten zijn effectiviteit en haalbaarheid belangrijke maatstaven geweest.

Reclamebeperking

Naar het oordeel van de regering levert de «Reclamecode voor tabaksproducten» een onvoldoende bijdrage aan het tabaksontmoedigingsbeleid, in het bijzonder aan een krachtig preventief beleid richting jongeren (kamerstukken II, 1995–1996, 24 743, nr. 1). Destijds heeft de tabaksindustrie zich weliswaar bereid verklaard om mee te werken aan het bewerkstelligen van een reclamepraktijk, waarin uiterste terughoudendheid richting jongeren wordt betracht ten einde hen zoveel mogelijk te vrijwaren van de invloed van tabaksreclame, maar de daadwerkelijke betekenis hiervan blijkt in de praktijk nog te gering te zijn. Op ons verzoek heeft de tabaksbranche voornoemde zelfreguleringscode aangepast en aangescherpt. Een en ander is per 1 april 1997 van kracht geworden. Voor de goede orde zij vermeld dat de aanpassingen betrekking hebben op een periode die gelijk is aan de resterende principe-looptijd van deze code, dat wil zeggen: tot 18 mei 1999.

Daarna staat de weg van zelfregulering ter discussie en dient de regering een eigen onafhankelijke beleidskeuze te maken. De regering moet dan naar eigen inzicht alle wenselijke maatregelen kunnen nemen om het roken verder te ontmoedigen, zoals bijvoorbeeld een algemeen verbod op tabaksreclame.

Het is vooral tegen deze achtergrond dat ik voorstel artikel 5 van de Tabakswet grondig te herzien. Het is dus niet zonder meer zo dat de vrijwillige reclamebeperkingen van de tabaksbranche gefaald hebben of slecht zijn nageleefd. De code heeft een nuttige bijdrage geleverd. De regering moet echter in de toekomst voldoende ruimte hebben om met eigen maatregelen te komen. Hoewel de laatste aanscherping van de code nog niet zo lang van kracht is, ben ik – mede op basis van ervaringen dezerzijds met de tabakszelfregulering sinds het begin van de jaren tachtig

– tot de slotsom gekomen dat het instrument van zelfregulering onvoldoende zwaar is en niet ver genoeg reikt om het toenemende tabaksgebruik onder jongeren voldoende terug te dringen.

Het voornemen artikel 5 geheel te herzien houdt verder verband met de motie van het lid Oudkerk c.s. (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nr. 10), waarin de regering is verzocht voorbereidingen te treffen voor een regeling die op grond van de Tabakswet buitenreclame verbiedt. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een zodanige constructie dat tabaksreclame naar bevind van zaken flexibel en in verschillende gradaties, tot en met een nagenoeg totaal verbod, kan worden beperkt.

In dit verband is het ook relevant te wijzen op de totstandkoming van een EU-richtlijn, die reclame van en sponsoring door tabaksproducten verbiedt. Het tijdens de Gezondheidsraad van 4 december 1997 met gekwalificeerde meerderheid bereikte gemeenschappelijk standpunt is op 12 februari 1998 door de Raad van de Europese Unie geformaliseerd en gepubliceerd. Vervolgens heeft het Europees Parlement hiermee in tweede lezing geheel en al ingestemd, heeft de Raad op 22 juni 1998 de richtlijn definitief aanvaard (richtlijn nr. 98/43/EG van 6 juli 1998) en is deze gepubliceerd (Pb EG 30 juli 1998, L 213/9). Het is zaak zich goed te realiseren dat deze richtlijn van het Europees Parlement en de Raad, gegrondvest op artikel 100A, de onderlinge aanpassing betreft van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame van en sponsoring door tabaksproducten. Overigens mag hier niet onvermeld blijven dat Duitsland bij het Europese Hof bezwaar tegen de richtlijn heeft aangetekend. Voor de goede orde zij benadrukt dat dit wetsvoorstel niet een voldoende basis biedt voor de algehele tenuitvoerlegging van die richtlijn. Dat is ook niet de bedoeling. De juiste en volledige nationale wettelijke implementatie van die richtlijn zal separaat geschieden via een volgend wijzigingsvoorstel Tabakswet. Zoals in het Regeerakkoord vastgelegd en tijdens de laatste begrotingsbehandeling gespecificeerd toegezegd, streef ik ernaar dat dit volgende wetsvoorstel u snel bereikt, opdat het zo spoedig mogelijk na afloop van de Reclamecode voor tabaksproducten in werking kan treden. Het is – dit ter voorkoming van misverstanden – geenszins de bedoeling dat de (schriftelijke) voorbereiding van de openbare behandeling van het onderhavige wetsvoorstel zou worden opgeschort totdat voornoemd volgend wijzigingsvoorstel Tabakswet wordt ingediend. Los van de beleidsmatige redenen die ik heb om te pleiten pro voortgang bij de voorgestelde maatregelen, is het ook zo dat wetsvoorstellen ter implementatie van richtlijnen nu eenmaal niet met nationale elementen mogen worden belast.

Overigens ligt er sinds 9 oktober 1996 nog een aangehouden motie van het lid Van Dijke (kamerstukken II, 1996–1997, 25 000, nr. 41), waarin de regering wordt verzocht voorstellen te doen over het via fiscale weg ontmoedigen van tabaksreclame. Ik kan daarover het volgende berichten. Het is op zich mogelijk het maken van tabaksreclame fiscaal te ontmoedigen. Zo zou bijvoorbeeld de aftrekbaarheid voor de vennootschapsbelasting op volksgezondheidsgronden geschrapt kunnen worden of er zou een speciale «tabaksreclameheffing» geïntroduceerd kunnen worden. In het eerste voorbeeld zou het maken van tabaksreclame dan ruim eenderde duurder worden, hetgeen via het prijsmechanisme en door de marktwerking zeker ontmoedigend zou werken.

De regering is echter niet voornemens deze weg in te slaan. Een overweging hierbij is dat tabaksreclame binnenkort geheel zal worden verboden, zij het dat voor gespecialiseerde verkooppunten een beperkte uitzondering zal gelden. Het fiscaal ontmoedigen van tabaksreclame zou dan van korte duur en van beperkte betekenis zijn. Overigens past het fiscaal ontmoedigen van tabaksreclame, zoals dit hiervoor is beschreven, ook niet binnen de bestaande wetssystematiek.

Bij de afweging welke beperking van de tabaksverkoop het meest bijdraagt aan tabaksontmoediging onder jongeren is gekozen voor de meest vergaande maatregel, namelijk invoering van een wettelijke minimum-consumentenleeftijdsgrens voor de verkoop van tabaksproducten. Op deze wijze wil de regering duidelijk maken het onwenselijk te vinden dat jongeren beneden een bepaalde leeftijd rookwaren kunnen aanschaffen.

Cruciaal, niet alleen qua preventieve normstelling, maar ook uit handhavingsoptiek, is het zoveel als mogelijk bewerkstelligen van eenzelfde leeftijdsgrens voor de verkoop van schadelijke en verslavende genotmiddelen. Voor casino's en krasloten vigeert er al een minimum-leeftijdsgrens van 18 jaar in de Wet op de kansspelen en voor gokkasten en gokhallen heeft de Staten-Generaal hiermee in het afgelopen jaar ingestemd. Daarnaast geldt er voor de toegang tot coffee shops al een minimum-consumentenleeftijdsgrens van 18 jaar krachtens de desbetreffende richtlijn van de procureurs-generaal. Bovendien kent de Drank- en Horecawet van oudsher een minimum-leeftijdsgrens van 18 jaar voor het verstrekken van sterke drank. Mede in deze bredere context van de genotmiddelendistributie is de regering dan ook tot de slotsom gekomen dat de minimum-consumentenleeftijdsgrens voor de tabaksverkoop óók op 18 jaar zal moeten worden gesteld. Eind 1996 heeft de Tweede Kamer dit standpunt gedeeld door het verwerpen – zij het nipt – van de motie Lansink (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nr. 4) tegen deze al in de Tabaksnota voorgestelde leeftijdsgrens van 18 jaar.

Via de verschillende wetgevingstrajecten (wijzigingsvoorstellen voor de Wet op de kansspelen en de Drank- en Horecawet in combinatie met dit wetsvoorstel) zal zo voor de verslavende genotmiddelen – met uitzondering van bier en wijn – één minimum-consumentenleeftijdsgrens van 18 jaar tot stand kunnen komen. Enerzijds biedt dit ouders en opvoeders van jongeren een flinke steun in de rug. Anderzijds gaat het om een duidelijke normstelling voor de naleving en handhaving, hetgeen van niet gering belang is. Nederland wordt zo een land waar de meeste verslavingsrisico's slechts commercieel toegankelijk zijn voor personen van 18 jaar en ouder. Dit is een normatief streven, dat tijd zal vergen om maatschappelijk voldoende in te slijpen en waarbij dus rekening gehouden zal moeten worden met een behoorlijke «aanlooptijd».

In dit verband is het een nuttige opstap naar de hier voorgestelde wettelijke leeftijdsgrens van 18 jaar dat het Platform Verkooppunten Tabak namens het merendeel van de kleinhandel in tabaksproducten met ingang van 1 december 1998 alvast is begonnen met de invoering van een leeftijdsgrens van 16 jaar op vrijwillige basis. Wel vraag ik me daarbij af hoe de tabaksverkopers – zonder de steun in de rug van de verplichte leeftijdsvaststelling vooraf, zoals voorzien in dit wetsvoorstel – in de praktijk in concreto bepalen of jonge aspirant-kopers wel of niet de vereiste leeftijd hebben bereikt.

Het is duidelijk dat een goede naleving van de voorgestelde leeftijdsnorm een grote handavingsinspanning vereist. Het is immers onwenselijk wettelijke regels te hebben die onvoldoende worden nageleefd. Daarom is samen met de Minister van het Binnenlandse Zaken, alsmede de Minister en Staatssecretaris van Justitie, een plan opgesteld voor het bevorderen van de naleving en het effectiever maken van de handhaving van de leeftijdsgrenzen. Voor de niet onbelangrijke aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de leeftijdsgrens mag ik korthedshalve dan ook verwijzen naar het «Handavingsplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten», dat ik op 7 april 1997 aan de Tweede Kamer heb aangeboden (kamerstukken II, 1997–1998, 25 984, nr. 1). Dat plan geeft tevens antwoord op de vragen 12, 13 en 15 van de «Vragenlijst voorgenomen regelgeving». Hier zij slechts vermeld dat een

belangrijk onderdeel van het Handhavingsplan is gericht op de controlepraktijk. Vooral de inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (inspectie W voorheen de inspectie Gezondheidsbescherming) zal zich hiertoe inspannen. Met het totaal aan preventieve maatregelen en handhavingsinspanningen zullen uitgaven gemoeid zijn. In de praktijk kan en zal het toezicht op de naleving vaak gecombineerd uitgevoerd kunnen worden, omdat de verkooppunten van alcohol, tabak en gokkasten in belangrijke mate samenvallen. Er is dan ook synergie te verwezenlijken. Zowel aan consumentenzijde (gebruikspatronen van verslavende genotmiddelen door minderjarigen) als bij de verkooppunten (bijvoorbeeld tabaksautomaten en gokkasten in cafés en krasloten bij de tabaksdetailhandel) is er immers een duidelijke samenhang waar te nemen.

Aan het Handhavingsplan zal nog een uitvoeringsarrangement worden toegevoegd. Daarin zal de bijdrage van en taakverdeling tussen de betrokken toezichthoudende instanties duidelijk worden vastgelegd.

Verder stel ik een aantal specifieke verkoopverboden voor. Bij het verkoopverbod in overheidsgebouwen gaat het om het herstellen van een omissie in de Tabakswet.

Daarnaast is voorzien in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur ten einde verkoopmethoden, waarbij er géén sprake is van het persoonlijk door de verstrekker ter hand stellen van het tabaksproduct aan de klant, zoals middels tabaksautomaten, te kunnen verbieden. In het voorjaar van 1996 heeft de regering aan de automatenbranche meegedeeld dat, indien men er niet in mocht slagen om tijdig (voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) een technisch alternatief voor de huidige tabaksautomaat op de markt te brengen ten einde te waarborgen dat minderjarigen bij inwerkingtreding van de leeftijdsgrens geen sigaretten uit automaten zullen kunnen verkrijgen, dan tabaksautomaten zullen worden verboden. Dat is nodig voor de effectiviteit van deze regeling. Uit handhavingsoogpunt is het zaak zo'n verbod zodig snel te kunnen uitvaardigen. Het moge duidelijk zijn dat anders het draagvlak voor de introductie en de geloofwaardigheid van de leeftijdsgrens al te zeer zouden kunnen worden ondergraven. Vandaar mijn voorstel voor een wettelijke grondslag voor zo'n besluit. Het te zijner tijd al dan niet hanteren van deze grondslag hangt dan af van het antwoord op de vraag of de automatenbranche erin is geslaagd de automaten zodanig te veranderen dat men bediening door personen onder de 18 jaar effectief tegengaat.

Vanuit de Tweede Kamer is er al eerder op aangedrongen dat alle automaten binnen één jaar worden verwijderd uit horecagelegenheden waar veel jongeren komen (kamerstukken II, 1996-1997, 24 743, nr. 9). Hierbij zijn de volgende gegevens relevant.

Uit overleg met de Landelijke Belangenvereniging van Tabaksdistributeurs komt naar voren dat de automatenverkoop zo'n 11% uitmaakt van de totale tabaksverkoop in ons land. Het gaat om een omzet van ongeveer f 600 mln. op een totaal volume van f 5,5 miljard. Er staan zo'n 28 500 tabaksautomaten op een totaal aantal verkooppunten voor tabaksproducten van circa 65 000. Vrijwel alle automaten bevinden zich op binnenlocaties, vooral in de horeca. De 28 500 tabaksautomaten zijn als volgt verdeeld over de branches: discotheken (9%), bars/cafés (17,9%), restaurants (28,3%), buurthuizen (2,4%), cafetaria's/snackbars (20,4%), sportkantine (5,9%) en overige locaties (16,1%). Dit betreft een momentopname, want 10 à 15% van het automatenbestand verplaatst jaarlijks door de vele mutaties in de horecasector. Het grootste deel van de tabaksverkopen via automaten bestaat uit de zogeheten «situatie bepaalde» aankopen: consumenten die in de desbetreffende lokaliteiten aanwezig zijn en op dat moment rookwaren willen aanschaffen, maken

gebruik van de aanwezige automaten. Over de kopersgroepen zijn geen exacte gegevens bekend, maar deze vallen goeddeels samen met de bezoekerstypen van de genoemde inrichtingen, meestal in de horeca-sector en derhalve deels veelvuldig en massaal bezocht door jongeren. Voornoemde belangenvereniging van tabaksdistributeurs schat dat 10 à 15% van de tabaksverkoop aan jongeren via de automaten plaatsvindt. Door het ontbreken van andere verkoopgegevens valt deze schatting niet goed te toetsen. Wij beschikken niet over enig cijfermateriaal waarmee de betrouwbaarheid van deze schatting kan worden ondersteund. Het ligt echter voor de hand te denken dat automaten op lokaties waar jongeren komen ook in evenredigheid door jongeren worden gebruikt. Sinds medio 1996 bereidt de automatenbranche maatregelen voor om, wanneer de leeftijdsgrens van kracht wordt, de tabaksverkoop aan minderjarigen effectief tegen te kunnen gaan. Ik vertrouw er op dat deze informatie voor de Tweede Kamer vooralsnog volstaat om een standpunt te kunnen bepalen over bovengenoemde motie en over de vraag hoe met automaten moet worden omgegaan.

Tenslotte stel ik voor om de losse verkoop van sigaretten en de zogeheten «kiddy packs» (halve pakjes met 10 sigaretten) te verbieden. Deze verkoopmethode en dit product oefenen door hun gehalveerde prijs een speciale aantrekkingskracht uit op kinderen, jongeren en adolescenten en brengen hen zodoende extra in verleiding om sigaretten te kopen, waardoor ze al op jongere leeftijd verslaafd kunnen raken. Deze maatregel heeft dan ook ten doel de drempelwaarde voor de aankoop van sigaretten te verhogen om zo het beginnende tabaksgebruik bij jongeren in te dammen. Men zou weliswaar kunnen redeneren dat een leeftijdsgrens volstaat om de verkoop aan minderjarigen te verbieden, zodat het dubbelop is ook nog apart de «kiddy packs» te verbieden die vooral door minderjarigen worden gekocht. Deze redenering volg ik echter niet, want het gaat óók om de bescherming van adolescenten. Daarnaast kleeft hieraan een belangrijk handavingsaspect: de Minister van Justitie stelt zich op het standpunt dat de naleving en handhaving van de voorgestelde leeftijdsgrens eenvoudiger is zonder «kiddy packs» op de markt. Ik wil benadrukken dat Nederland met dit voornemen internationaal zeker geen uitzondering is. In België, Denemarken, Finland en Ierland is al een verbod op het in de handel brengen van pakjes met minder dan 20 sigaretten in werking en in Noorwegen is een soortgelijke maatregel in een vergaande staat van voorbereiding. Ook Australië, Hong Kong en Polen kennen een dergelijk verbod. Verder heeft de Food and Drug Administration in de Verenigde Staten ter zake ontwerp-reglementering opgesteld. In al deze gevallen en gestaafd door wetenschappelijke bevindingen is de kern van de redenering steeds dat kleine verpakkingen, mede gezien de geringe koopkracht van kinderen en adolescenten, de drempelwaarde voor de aankoop van sigaretten verlagen, zodat het zaak is daaraan een eind te maken. De enige uitzonderingen die ik mogelijk wil maken, hebben betrekking op bijzondere buitenlandse of luxe sigaretten, die in een kleine verpakking worden verkocht tegen vergelijkbare of hogere prijzen dan voor standaardverpakkingen van 20 normale sigaretten. Van zulke «upmarket»-producten valt namelijk niet te beweren dat ze het bedoelde (en te vermijden) koopgedrag door jongeren zouden stimuleren.

Het voorstel van wet is op 27 november 1998 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG (voorheen 83/189/EEG) van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiematenschap (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20

juli 1998 (notificatienummer 98/0562/NL). Tevens heeft melding plaatsgevonden aan het Secretariaat van de Wereldhandelsorganisatie, ter voldoening aan artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994/235). Uit deze notificatieprocedures zijn tot nu toe geen overwegende bezwaren tegen het voorgestelde verbod op «kiddy packs» voortgekomen. Ik verwacht deze ook niet.

Sporten en roken verdragen zich slecht met elkaar. Sportkantines worden veelvuldig bezocht door kinderen. In dit verband overweeg ik dan ook om het verkoopverbod in het vigerende Besluit beperking verkoop en gebruik tabakspoducten uit te breiden naar alle sportkantines. Momenteel geldt dit namelijk slechts voor een zeer beperkt aantal sportkantines, namelijk die in overdekte gemeentelijke sportaccomodaties, waar binnensport wordt beoefend.

In dit verband mag de uitspraak van de Tweede Kamer over de motie van het lid Marijnissen (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nr. 5) niet onvermeld blijven. Daarin overweegt de Tweede Kamer dat beperking van de beschikbaarheid een effectief middel is om het tabaksgebruik terug te dringen en geeft zij als mening dat tabaksverkoop in elk geval niet thuishoort in drogisterijen en sportgelegenheden, alsmede dat in de toekomst verkoop van tabakspoducten slechts mogelijk dient te zijn in daartoe aangewezen speciaalzaken, waarna de regering is verzocht op korte termijn op basis van de onderhavige uitgangspunten met een plan van aanpak te komen. Het moge duidelijk zijn dat zo'n plan van aanpak er nog niet ligt. Desalniettemin ben ik in dit wetsvoorstel wel in beperkte mate aan de motie tegemoet gekomen; deels door voornoemd voornemen inzake een toekomstig verkoopverbod in alle sportkantines en deels ook door de voorziening in het derde lid van artikel 7, waardoor de gecombineerde verkoop van tabak en geneesmiddelen verboden zou kunnen worden als daartoe aanleiding is.

Het door de Tweede Kamer gevraagde plan van aanpak voor de beperking van het aantal tabaksverkooppunten zal een onderdeel kunnen vormen van een nieuw tabaksactieplan dat destijds al in de Tabaksnota is toegezegd. In dat verband zal ernaar worden gestreefd het totaal aantal rokers in de komende jaren structureel aanmerkelijk omlaag te brengen.

Rookverboden

Het regelmatig blootstaan aan tabaksrook heeft een nadelige invloed op de gezondheid en het welbevinden, in het bijzonder voor de meest kwetsbare groepen, zoals CARA-patiënten, zwangere vrouwen en kinderen. Tabaksrook vormt op de arbeidsplaats, in openbare gelegenheden en thuis een zeer groot, zo niet het grootste binnenmilieuprobleem. In tabaksrook zitten ruim 50 kankerverwekkende bestanddelen. Voor deze stoffen bestaan, in tegenstelling tot andere schadelijke stoffen, geen drempelwaarden, waaronder ze geen gevaar met zich zouden brengen en niet meer schadelijk (onder meer kankerverwekkend) voor de gezondheid zouden zijn. Passief roken kan nauwelijks vermeden worden en elke mate van blootstelling aan tabaksrook geeft een verhoogd risico op onder meer longkanker.

Rookverboden leveren een bijdrage aan de doelstellingen van het tabaksontmoedigingsbeleid. Rokers worden aldus nadrukkelijk geconfronteerd met een maatregel, die een negatief oordeel inhoudt ten opzichte van het roken. Hierdoor kan de motivatie toenemen om geheel te stoppen of de consumptie ook in andere omstandigheden te verminderen. Zo kan een sociaal klimaat ontstaan, waarin niet-roken de norm is en het niet beginnen of stoppen met roken het gevolg.

Daar komt bij dat de verhouding tussen rokers en niet-rokers in de afgelopen decennia drastisch is gewijzigd. Ruim 11 miljoen Nederlanders roken niet (meer). Vier op de vijf mensen zijn van mening dat niet-rokers doorgaans hinder ondervinden van tabaksrook. Ook de rokers zelf vinden dat. Het is dus noodzakelijk om de belangen van de niet-roker geprononceerder voorop te zetten. Zodoende krijgen niet-rokers meer recht op schone lucht.

De regering is dan ook van mening dat de niet-roker, meer dan thans het geval is, er recht op heeft dat zijn gezondheid zoveel mogelijk wordt beschermd tegen de ongewilde en vermijdbare schadelijke invloeden van andermans tabaksrook. Met dit wetsvoorstel beoog ik een verdere bijdrage te leveren door maatregelen te treffen ter aanscherping, uitbreiding en sanctionering van de wettelijke rookverboden. Zo kunnen schade, hinder en overlast voor de niet-roker meer dan nu worden voorkomen, hetgeen de bescherming van zijn lichamelijke integriteit, casu quo van zijn recht op schone lucht, ten goede komt. Overigens is het betrachten van voorkomendheid jegens en het ontzien van de ander een noodzaak voor de leefbaarheid van onze maatschappij.

Allereerst zijn de inrichtingen voor kunst en cultuur in artikel 11 toegevoegd aan de opsomming van categorieën van instellingen, waarvoor de verplichting geldt om een rookverbod in te voeren. Deze horen, mede op grond van de noodzakelijke rechtsgelijkheid met andere van overheidswege of in de premiesfeer gefinancierde instellingen, daarin thuis. Bovendien bereikten mij in de afgelopen jaren regelmatig klachten van theater- en schouwburgbezoekers, die in de pauzes veel hinder ondervinden van tabaksrook. Ik zal de algemene maatregel van bestuur alleen laten gelden voor direct of indirect gesubsidieerde instellingen voor kunst en cultuur.

Zo'n 40% van de werknemers wordt elke werkdag op hun arbeidsplaats blootgesteld aan tabaksrook. Behalve schadelijk is passief roken ook een bron van ongemak en een bedreiging van het welbevinden en functioneren van de werknemer. Recent onderzoek laat zien dat maar liefst twee derde van de niet rokende werknemers soms tot vaak hinder ondervindt van tabaksrook op het werk. Dit kan variëren van hardnekkig aanhoudende stank tot irritatie van ogen, neus en keel. Tabaksrook vermindert het smaakvermogen en kan hoofdpijn, misselijkheid en duizeligheid veroorzaken. Een en ander vormt voor de regering voldoende aanleiding om in de Tabakswet een grondslag voor te stellen ten einde werkgevers in vooral de particuliere sector bij algemene maatregel van bestuur te kunnen verplichten zodanige maatregelen te treffen dat werknemers in staat zijn hun werkzaamheden te verrichten zonder daarbij hinder en overlast van roken door collega's te ondervinden. (Voor de instellingen, diensten en bedrijven die door de Staat en de openbare lichamen worden beheerd en voor de categorieën van inrichtingen die bij algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 11, eerste lid, van de Tabakswet zijn aangewezen, geldt ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Tabakswet al sinds 1 januari 1990 dat de werkzaamheden daarin moeten kunnen worden verricht zonder dat daarbij hinder van het gebruik van tabaksproducten wordt ondervonden.)

Of het op korte termijn daadwerkelijk tot zo'n besluit zal komen, hangt primair af van de sociale partners. Gelukkig komen er langzamerhand wat meer bedrijven die ter zake maatregelen en voorzieningen treffen. Het is de vraag of dit snel genoeg gaat. Het al in de Tabaksnota aangekondigde monitor-onderzoek van de Arbeidsinspectie dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens mij op 1 december 1998 aan u heeft aangeboden, verschaft meer duidelijkheid over de stand van zaken. Uit dit rapport «Roken op het werk» blijkt dat 51% van de bezochte bedrijven (n = 1500) maatregelen heeft genomen met betrekking tot roken

op het werk. Als belangrijkste redenen worden genoemd: gezondheidsbescherming van niet-rokers, klantvriendelijkheid, veiligheid en hygiëne. Van de bedrijven die maatregelen hebben genomen, geeft 54% aan dit gedaan te hebben ter bescherming van de gezondheid van de niet-rokende werknemers. Dit betekent dat 28% van alle bezochte bedrijven een rookbeleid (maatregelen ter gezondheidsbescherming) heeft. Grotere bedrijven hebben vaker een rookbeleid dan kleinere bedrijven. Van de bedrijven met 5 tot 10 werknemers heeft slechts 18% een rookbeleid. Voor bedrijven met 10 tot 100 werknemers en 100 en meer werknemers is dat respectievelijk 34% en 58%. Ook per sector zijn er aanzienlijke verschillen waar te nemen: landbouw en visserij (11%), bouw (13%), horeca (17%), financiële en zakelijke dienstverlening (41%) en niet-zakelijke dienstverlening (59%). Van de bedrijven met een rookbeleid heeft 92% een rookverbod ingesteld. Rookpauzes en voorlichting komen bij 30%, respectievelijk 27% van de bedrijven met een rookbeleid voor. Sancties worden sporadisch toegepast, namelijk bij 3% van de bedrijven. Van de bedrijven met een rookverbod hanteert 27% een volledig rookverbod voor alle werk- en openbare ruimten. Het rookbeleid is door 89% van de bedrijven mondeling overeengekomen, terwijl 23% van de bedrijven dit in het bedrijfsreglement heeft vastgelegd. Overigens blijkt uit het onderzoek verder dat van de bedrijven met een rookbeleid bijna de helft dit vanaf 1995 is gaan voeren.

In dit verband is ook relevant dat het Arbeidsomstandighedenbesluit (Stb. 1997, 60) werkgevers al verplicht in ontspanningsruimten voor het doorbrengen van de pauzes doeltreffende maatregelen te nemen ter bescherming van de niet-rokers tegen hinder van tabaksrook. Omdat werknemers slechts een beperkt deel van de werkdag doorbrengen in de personeelskantine is het positieve effect van deze wettelijke bepaling beperkt doch niet zonder betekenis.

Hoewel op zich juridisch mogelijk, is het naar het oordeel van de regering thans niet opportuun om een voorziening van gegarandeerd rookvrije ruimten te treffen met betrekking tot de voor het publiek toegankelijke ruimten van bedrijven met een publieksfunctie, zoals postkantoren, bankfilialen et cetera. De blootstelling aan tabaksrook voor de individuele niet-roker is daar minder frequent en van kortere duur dan op de werkplek. Toch is een betere bescherming geboden, want er zijn alles bijeen zo'n 11 miljoen niet-rokers in ons land. Tezamen met de Minister van Economische Zaken streef ik dan ook naar het tot stand brengen van een convenant met de betrokken sectoren van het bedrijfsleven. Deze zaak dient primair in handen van de private sector te worden gelegd, indien men er althans blijk van geeft met verantwoorde oplossingen te komen. Hieraan is ook mogelijk een commercieel voordeel verbonden. Het kan bedrijfseconomisch interessant zijn om niet-rokers tegemoet te komen. Overigens zijn de eerste contacten met bedoelde sectoren helaas niet allemaal erg hoopgevend. Zo heeft de Nederlandse Vereniging van Banken vooralsnog negatief gereageerd op het voorstel tot een convenant te komen ten einde deze kwestie in het belang van de niet-roker te regelen. NS Stations, verantwoordelijk voor het beheer van wachtlokalen op perrons, stationsrestauraties en -hallen, is, in tegenstelling tot NS Reizigers, vooralsnog evenmin tot een coöperatieve samenwerking bereid gebleken. Daarentegen heeft de situatie op Schiphol zich wél positief ontwikkeld: vanaf 31 maart 1999 mag in alle openbare, voor het publiek toegankelijke gebieden van de terminal en de pieren niet meer gerookt worden; uitsluitend bepaalde gebieden binnen de horecagelegenheden zijn als rookgebied ingericht.

Ik ga er voorlopig nog van uit dat de private sector zélf met verantwoorde oplossingen zal komen of bereid zal zijn tot een zekere vorm van zelfregulering. Mocht een adequaat convenant met de betrokken sectoren van het bedrijfsleven niet tijdig tot stand komen, dan is in het voorge-

stelde artikel 11a, lid 1, onderdeel d, voorzien in een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur ter zake.

In het najaar van 1995 hebben de regeringen van de Verenigde Staten, Canada en Australië een beroep op de Nederlandse regering gedaan om toe te treden tot een multilaterale overeenkomst inzake rookverboden op internationale passagiersvluchten tussen punten gelegen op de grondgebieden van de overeenkomst sluitende staten. De Minister van Verkeer en Waterstaat en ik hebben toen onze sympathie betuigd, maar dit verzoek niet daadwerkelijk gehonoreerd. Overigens stelt de regering met instemming vast dat inmiddels alle (grote) Nederlandse luchtvaartmaatschappijen rookvrij vliegen. De eerder door onder meer de KLM en Transavia ingezette rookvrije vluchten hebben aangetoond dat het merendeel van de passagiers en het vliegpersoneel tevredener zijn over de luchtkwaliteit aan boord. Onderzoeken onder passagiers hebben ook uitgewezen dat een overgrote meerderheid de voorkeur geeft aan een volledig rookvrije atmosfeer aan boord. Met de rookvrije vluchten komen de luchtvaartmaatschappijen tegemoet aan de wens van passagiers en cabinepersoneel inzake een comfortabele reisomgeving die tevens een verhoogde veiligheid in de lucht biedt.

Tegen de achtergrond van deze positieve en gunstige ontwikkeling meent de regering dat de noodzaak om toe te treden tot voornoemde multilaterale overeenkomst thans niet aanwezig is. Indien de huidige situatie zich ten nadele van de niet-rokende passagier ontwikkelt, kan de noodzaak ontstaan wél toe te treden tot deze overeenkomst. Het is daarom wenselijk dat in de Tabakswet nu reeds een grondslag wordt opgenomen, op grond waarvan alsdan bij algemene maatregel van bestuur spoedig een rookverbod kan worden afgedwongen. Destijds heb ik dat ook aan de Tweede Kamer toegezegd. Vandaar mijn voorstel in artikel 11a, eerste lid, onder c. Ik stel met nadruk dat deze grondslag bedoeld is als een laatste remedie, die alleen zal worden ingezet als zou blijken dat aan de belangen van passagiers niet adequaat tegemoet wordt gekomen. Het gaat mij hier slechts om het creëren van een wettelijke grondslag voor het zonodig kunnen invoeren van een rookverbod in vliegtuigen die gebruikt worden voor verkeersvluchten van Nederlandse maatschappijen tussen punten op het grondgebied van de overeenkomst sluitende partijen, indien het noodzakelijk zou zijn dat Nederland toetreedt tot deze overeenkomst. Een eventueel besluit om toe te treden tot de multilaterale overeenkomst zal in overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat worden genomen.

Op grond van artikel 61 van het Besluit personenvervoer wordt het roken in een bus, tram, metro, trein, station of halte, of gedeelten daarvan, ten aanzien waarvan de vervoerder heeft aangegeven dat roken niet is toegestaan, beschouwd als verstoring van orde, rust, veiligheid of een goede bedrijfsgang. In het kader van dit artikel worden door de openbare vervoersbedrijven sinds vele jaren in bus, tram, metro en trein rookverboden ingesteld en strafrechtelijk gehandhaafd. Tegen deze achtergrond lijkt een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur, zoals voorgesteld in het tweede lid van artikel 11a, op het eerste gezicht niet persé nodig. Toch is hiervoor gekozen ten einde ook het roken in andere middelen voor personenvervoer, zoals taxi's, toer- en reibussen, desgewenst te kunnen verbieden. Tevens gaat het hierbij om de wachtkamers op treinstations en de besloten bus-, tram- en metrohaltes, die niet onder de werking van het huidige rookverbod kunnen worden gebracht. Ook hier geldt dat de voorgestelde grondslag fungeert als een «stok achter de deur» voor het geval naar algemeen oordeel de belangen van reizigers niet goed zouden worden behartigd. Gebruikmaking van de bevoegdheid tot het instellen van een rookverbod zal geschieden in overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat.

3. Bedrijfseffecten versus gezondheidswinst

Er zijn in ons land zo'n 65 000 verkooppunten van tabaksproducten, waaronder circa 28 500 automaten. Het overgrote deel der verkooppunten is slechts in beperkte mate afhankelijk van de tabaksverkoop. Hierbij valt te denken aan onder meer horeca-inrichtingen, tankstations, strandtenten en sportkantines. Zo'n 40% van alle tabak wordt verkocht via het supermarktkanaal, maar daarentegen vertegenwoordigt tabak slechts een beperkt deel van de totale omzet van supermarkten. Dat is niet het geval bij de traditionele tabaksdetailist; daar is tabak uiteraard het hoofdproduct voor omzet en rendement (zie hierna).

Het is onvermijdelijk dat ontmoedigingsmaatregelen, indien succesvol, bepaalde effecten op het betrokken bedrijfsleven zullen hebben. Deze effecten zijn deels negatief (daling afzetvolume tabak) en deels divers (verschuiving naar andere verkoopkanalen). Daarbij is het zaak de uiteenlopende en dus concurrerende bedrijfsbelangen in redelijkheid te benaderen zonder schokeffecten in de distributiekanaalen teweeg te brengen. Tevens ware het commercieel belang van de tabaksbranche als geheel af te wegen tegen het maatschappelijk belang van minder ziekte en sterfte door roken. Daarom is dit wetsvoorstel getoetst in het licht van het traject «Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit».

Grondslagen voor algemene maatregelen van bestuur veroorzaken als zodanig geen bedrijfseffecten. Daarvan is pas sprake als besloten wordt zo'n algemene maatregel van bestuur te slaan. Dan ook zullen de bedrijfseffecten gedetailleerder in kaart worden gebracht. In dit stadium zou dat prematuur zijn, bijvoorbeeld omdat in bepaalde algemene maatregelen van bestuur mogelijk enkele uitzonderingen zullen worden getroffen.

Er is wel sprake van rechtstreeks werkende bepalingen met bedrijfseffecten bij het verbod op verpakkingen van minder dan 19 stuks en uit de aard der zaak bij de voorgestelde leeftijdsgrens. Slechts een enkel merk brengt nu «kiddy packs» op de markt. De totale omzet van sigarettenverpakkingen met minder dan 19 stuks bedraagt ongeveer f 20 mln. op jaarbasis, waarvan ongeveer f 2 mln. luxe sigaretten betreft. Er zijn twee importeurs die afhankelijk zijn van deze luxe producten in kleine verpakkingen. De consumentenprijzen van deze pakjes met 10 à 12 sigaretten zijn vergelijkbaar met de prijzen van standaardverpakkingen (20 à 25 stuks). Inzake de omvang van de sigaretten- en shagverkoop aan minderjarigen heb ik geen voldoende betrouwbare gegevens kunnen verkrijgen, omdat deze informatie uit concurrentie-overwegingen behoort tot de bedrijfsgeheimen van de tabaksfabrikanten en mij derhalve niet beschikbaar is gesteld. Daardoor kon ik de bedrijfseffecten niet goed calculeren. Op grond van een voorzichtige raming schat ik dat er thans jaarlijks in totaal zo'n tachtig miljoen pakjes sigaretten en shag door minderjarigen worden opgerookt. Deze afzet zal overigens niet geheel verdwijnen, want jongeren beneden 18 jaar zullen, bijvoorbeeld via hun ouders of oudere vrienden, in een bepaalde mate in staat blijken toch tabaksproducten te bemachtigen. In elk geval is de verwachting gerechtvaardigd dat de leeftijdsgrens van 18 jaar een zichtbare daling van de totale afzet van de tabaksbranche zal veroorzaken. Dat is, eerlijk gezegd, ook precies de bedoeling van de maatregel. Het gaat er immers om het roken vooral bij jongeren terug te dringen. Verder bevat het wetsvoorstel geen voorstellen voor maatregelen, die noemenswaardige rechtstreekse bedrijfseffecten veroorzaken.

Wel is het zaak nu al globaal in kaart te brengen voor welke bedrijfstakken bedrijfseffecten zullen optreden als bepaalde algemene maatregelen van bestuur in de toekomst tot stand komen. Daarbij is de bedrijfskolom en de volgorde van het wetsvoorstel aangehouden.

De Nederlandse tabaksindustrie bestaat uit 12 bedrijven met in 1995 ongeveer 5500 werknemers. Het aantal arbeidsplaatsen vertoont al jaren een dalende tendens, mede door het kapitaalintensieve karakter. Men geeft met elkaar per jaar f 200 à f 250 mln. uit aan tabaksreclame. Daarvan loopt f 80 à 90 mln. via de geregistreerde media. Aan beurzen, promotie-activiteiten en andere verkoopbevorderende initiatieven wordt ten minste f 130 mln. per jaar besteed. De winst voor belasting van de gezamenlijke tabaksfabrikanten bedraagt zo'n f 1,5 miljard jaarlijks. Van de totale kosten behelst circa 7,5% de reclame.

In de groothandel in tabaksproducten in ons land zijn 100 bedrijven met 1900 werknemers actief. Zo'n 11% van hun totale omzet betreft tabak. De totale omzet bedroeg in 1995 f 6,3 miljard.

De buitenreclamesector kende in 1996 een totale jaaronzet van ongeveer f 200 mln. Daarvan betrof omstreeks f 40 mln. tabaksreclame. Er zijn in ons land vijf grote exploitanten met circa 400 werknemers. Het is dus duidelijk dat een wettelijk verbod op buitenreclame na afloop van de Reclamecode voor tabaksproducten niet ongemerkt voorbij zal gaan aan de exploitanten van buitenreclame. Daaraan moet worden toegevoegd dat de buitenreclamesector in de afgelopen jaren sterk is gegroeid, juist en met name doordat tabaksreclame via andere media, zoals bioscopen en jongerentijdschriften, werd teruggedrongen en er dus aanzienlijke substitutie-effecten ten gunste van de buitenreclame-exploitanten optraden.

De gehele reclamebranche bestaat uit ruim 10 000 bedrijven, van klein tot groot, met zo'n 31 000 arbeidsplaatsen. Het resultaat voor belasting van deze sector bedraagt circa f 1,2 miljard op een jaaronzet van meer dan f 10 miljard. Ongeveer 2,3% van de totale omzet betreft tabaksreclame. De verwachting is dat de «schade» door het aanstaande verbod op tabaksreclame beperkt wordt door het feit dat men daarvan al sinds eind 1997 op de hoogte is en dus om bedrijfseconomische motieven op zoek zal zijn gegaan naar alternatieve inkomstenbronnen.

Er zijn ongeveer 1900 tabaksdetailisten in Nederland. Hun totale jaaronzet bedraagt f 1,7 miljard. Men heeft 5100 werknemers in dienst. De bruto-winst is ruim 16%.

De tabaksautomatenbranche in Nederland omvat één producent, vier importeurs en ongeveer honderd distributeurs van automaten en de daarin verkochte tabaksartikelen. De werkgelegenheid in de branche omvat ruim 700 arbeidsplaatsen, waarvan ruim 100 in de productie en circa 650 in de exploitatie van de automaten en in de ondersteunende sfeer (logistiek, service, leveranciers muntmeters). Voor zover nu valt in te schatten, is het zo dat een eventueel noodzakelijk (deel-)verbod op tabaksautomaten in de toekomst substantiële bedrijfseffecten voor deze branche zal hebben.

Het ontwerp-wetsvoorstel is op verzoek van de Netherlands School of Public Health door het Trimbos-instituut en de Universiteit Maastricht aan een gezondheidseffectscreening onderworpen. De belangrijkste bevindingen laten zich als volgt samenvatten.

In algemene zin valt uit deze effecttoetsing op te maken dat het succes van het tabaksontmoedigingsbeleid in hoge mate afhankelijk is van de coherentie van het pakket van maatregelen. Slechts in onderlinge samenhang zullen maatregelen het gewenste effect kunnen sorteren. Maatregelen zullen elkaar versterken, maar het achterwege laten van bepaalde aspecten kan ook het effect van een andere maatregel ondermijnen en bovendien leiden tot tegenstrijdigheid in het beleid. Ik ben op dit punt dan ook tot de slotsom gekomen dat het geheel aan betekenis zou inboeten als we bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel zouden weglaten. Gezien het feit dat de trends aangeven dat de doelstelling van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de terugdringing van het roken in het jaar 2000 niet gehaald zal worden en de situatie in Nederland bepaald

niet gunstig afsteekt bij onze Europese partners benadrukken de onderzoekers eveneens dat een intensievere inzet van beleidsinstrumenten noodzakelijk is.

Daarnaast is het ontwerp-wetsvoorstel (en het huidige gehele tabaks-ontmoedigingsbeleid) als zodanig onderwerp van nadere analyse geweest. De Netherlands School of Public Health heeft in samenwerking met de Universiteit van Amsterdam, de Universiteit Maastricht, het Trimbos-instituut, de Stichting Volksgezondheid en Roken en het Astma Fonds een gezondheidseffectrapportage uitgevoerd. Dit rapport heb ik u op 19 oktober 1998 aangeboden. Daarin zijn ook de economische effecten van het huidige en het voorgestelde beleid onderzocht (Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam). Hierbij is, als omgekeerd «facetbeleid», nagegaan welke invloed bepaalde beleidsmaatregelen hebben op de productie van en handel in tabaksproducten en daarmee op de werkgelegenheid en vervangende werkgelegenheid in Nederland. Ten aanzien van deze economische aspecten is specifiek gekeken naar de directe en indirecte effecten voor de tabaksbranche, de medische dienstverlening en de overige bedrijfstakken. Daaruit kwam het volgende naar voren.

Beperking van het gebruik van tabaksproducten gaat gepaard met verschillende economische effecten. In de eerste plaats is er een productie-effect in de tabaksverwerkende industrie en de handel in tabaksproducten. Dergelijke effecten zouden optreden in elke sector die wordt geconfronteerd met een daling in de productie. Zoals hiervoor in deze paragraaf al is aangegeven, zijn zulke effecten weliswaar niet het uitdrukkelijke doel (dat is namelijk minder rokers en minder roken en daardoor minder ziekte en sterfte als gevolg daarvan), maar wél het onvermijdelijke gevolg van een effectief tabaksontmoedigingsbeleid. Samenvattend kan het volgende worden gesteld. De beperking van de tabaksconsumptie zal gepaard gaan met een hogere afzet van andere goederen en diensten. Als de consument bespaart op uitgaven voor tabak (omdat hij is gestopt of minder rookt) zal hij met het uitgespaarde geld extra bestedingen elders doen. Tegenover een dalende tabaksproductie en de daaraan gerelateerde sectoren staat een stijgende productie in weer andere bedrijfstakken. Het uiteindelijke macro-economische productie-effect kan zelfs positief zijn, afhankelijk van factoren als importquota en overheidsgedrag. Uit de studie «Tobacco and jobs» in het Verenigd Koninkrijk bleek dat een grote daling van de consumentenbestedingen aan tabak zou leiden tot duidelijk meer werkgelegenheid, vooral omdat ex-rokers hun geld zouden gaan uitgeven aan producten en diensten die op een meer arbeidsintensieve wijze worden geproduceerd dan tabaksproducten.

Een belangrijk deel van de aankoopprijs van tabaksproducten bestaat uit accijns en BTW. Wanneer de consument het uitgespaarde bedrag aan tabaksproducten in zijn geheel besteedt aan andere goederen en diensten (en dus niet méér gaat sparen) zal de productie van bedrijven in eerste instantie per saldo naar alle waarschijnlijkheid stijgen. Afhankelijk van de wijze waarop de overheid reageert, zal uiteindelijk een nieuw evenwicht tot stand komen, dat macro-economisch gezien vermoedelijk niet substantieel veel zal afwijken van het oorspronkelijke evenwicht vóór de overheidsinterventie met beleidsmaatregelen. Wel is dan een ander productiepatroon ontstaan: wat meer productie in vrijwel alle sectoren van de economie en relatief veel minder productie in enkele onderdelen van de economie.

Een andere overweging hierbij is dat onze tabaksverwerkende industrie, in het bijzonder de sigarettenproductie, in hoge mate is gericht op de export. Slechts ongeveer een kwart van de productie is bestemd voor de binnenlandse markt en consumptie. Alleen voor pijptabak en shag geldt een ongeveer gelijke afzetverdeling tussen binnenland en buitenland.

De productie-effecten voor de andere terreinen zijn hier niet specifiek beschreven. Evenmin is ingegaan op de effecten op ziekteverzuim en vervroegde uittreding (sterfte en arbeidsongeschiktheid) die gelden voor alle bedrijfstakken.

4. Bestuursrechtelijke handhaving

Het huidige kabinetsbeleid inzake de rechtshandhaving, dat nog eens is bevestigd in de nota «In juiste verhouding» (kamerstukken II, 1995–1996, 24 802, nrs. 1–2), houdt onder meer een versterking van de bestuurlijke handhaving in. Handhaving van bestuursrechtelijke wetgeving is primair de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen die met de uitvoering daarvan zijn belast. Het beleid is er op gericht de handhaving meer integraal deel te laten uitmaken van bestuurlijke beslissingen rond vaststelling en uitvoering van wetgeving. Tevens geldt dat het bestuursorgaan belast met de uitvoering van vaak zeer specifieke wetgeving qua deskundigheid en ervaring in beginsel beter dan andere overheidsinstellingen is toegerust om de handhaving efficiënt en effectief te laten zijn. Een dergelijk bestuursorgaan – vaak ook belast met het toezicht op de naleving – is veelal goed op de hoogte van de werkwijze van «het veld», de ontwikkelingen, de actoren en natuurlijk inhoud en doelstelling van het overtreden voorschrift.

Op basis van het primaat van de bestuurlijke handhaving heeft het kabinet er voor gekozen nieuwe handhavingsinstrumenten te ontwikkelen. Daaronder valt ook de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete kan er toe bijdragen dat het bestuur de eigen verantwoordelijkheid voor de handhaving beter kan waarmaken dan thans het geval is. Voorts geldt dat een systeem van bestuurlijke boeten veelal een snellere sanctionering mogelijk maakt ten aanzien van overtreders. De strafrechtelijke handhaving van vooral het economische orderingsrecht blijft thans – mede in verband met capaciteitsproblemen bij het openbaar ministerie – vaak onderbelicht. Het gevolg daarvan is dat in een aantal gevallen handhaving achterwege blijft of te lang op zich laat wachten. Overigens zij nog eens benadrukt dat invoering van de bestuurlijke boete alléén geen verbetering van de rechtshandhaving kan garanderen. Het kabinetsbeleid is er tegelijkertijd op gericht om de mogelijkheden van de bestaande handhavingsinstrumenten beter te benutten. Kortheidshalve zij verwezen naar de nota «In juiste verhouding», waarin in breder verband op de problematiek van de bestuursrechtelijke handhaving is ingegaan. Daarnaast is in dit verband specifiek relevant het door mij mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken, alsmede de Minister en Staatssecretaris van Justitie, aan de Tweede Kamer aangeboden «Handhavingplan consumentenleeftijdsgrenzen alcohol, tabak en kansspelautomaten». Ook daarnaar mag ik kortheidshalve verwijzen. Wel merk ik hier nog op dat ik voornemens ben de Stichting Volksgezondheid en Roken in samenwerking met de inspectie W & V een meldpunt annex klachtenlijn voor rookoverlast te laten instellen, zodat de burger zich gemakkelijk tot de controlerende instantie kan wenden.

Overigens ben ik voornemens het publiek en betrokken partijen bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel op passende wijze op de hoogte te stellen.

Na het rapport van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten is de regering tot de conclusie gekomen dat diverse geboden en verboden bij of krachtens de Tabakswet voor handhaving door bestuurlijke boeten in aanmerking komen. Voor veel voorschriften geldt dat zij voldoen aan de door de Commissie gehanteerde criteria voor bestuursrechtelijke handhaving. Tevens werd echter geconstateerd dat voor een

aantal delicten het strafrecht moeilijk kan worden gemist. De Wet op de economische delicten blijft van toepassing op de Tabakswet, omdat de meeste overtredingen (met uitzondering van die van het rookverbod in openbare gebouwen) uit economische motieven geschieden. Overtreding van het rookverbod valt hier overigens niet onder. De Tabakswet noch het Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten bevatten specifieke sancties op overtreding van het rookverbod. Er is evenmin voorzien in sancties richting beheerders die het rookverbod niet instellen of handhaven. In de Tabaksnota is toegezegd dat in dit laatste verandering zal komen ten einde de naleving te verbeteren. Ik stel dan ook voor het instrument van de bestuurlijke boetes te introduceren voor de reclamebeperkingen, alsmede de verkoop- en rookverboden. Zodoende zal de inspectie W & V ter zake slagvaardiger en adequater kunnen opereren. Overigens zij benadrukt dat de Wet op de economische delicten als ultimatum remedium van toepassing blijft. Tenslotte kondig ik nu al aan dat ik voornemens ben het maximum van bestuurlijke boetes voor overtredingen van reclamebepalingen te heroverwegen in het kader van het komende wijzigingsvoorstel Tabakswet ter implementatie van de EU-richtlijn inzake tabaksreclamebeperking.

Het karakter van de vigerende en voorgestelde voorschriften is een belangrijke overweging om het instrument van de bestuurlijke boete in de Tabakswet te introduceren. Overtreding pleegt in de regel geen (direct) letsel aan personen of schade aan goederen toe te brengen, noch een direct gevaar daarvoor op te leveren. Voor een veroordeling door de strafrechter op deze grond is slechts zelden aanleiding. Dit strookt met de inzichten verkregen uit de strafrechtelijke handhavingspraktijk van de Tabakswet. Op jaarbasis worden niet of nauwelijks processen-verbaal opgemaakt voor overtredingen van de bij of krachtens de Tabakswet gestelde voorschriften. Het komt dan ook niet of nauwelijks tot vervolging door het openbaar ministerie. Als het al tot vervolging komt, bestaat de aanleiding daartoe veelal in het niet willen ingaan van de verdachte op het zogenaamde aanbod tot schikking. Het openbaar ministerie ziet zich dan vaak alleen om die reden gedwongen alsnog tot vervolging over te gaan, waarbij de ernst van de overtreding – de in het geding zijnde normatieve lading van het overtreden voorschrift – een ondergeschikte of geen enkele rol speelt. Een en ander leidt tot de conclusie dat het enkele overtreden van de norm veelal niet onmiddellijk een situatie in het leven roept, die de rechtsorde ernstig schokt. In dat licht bezien, is een strafrechtelijke sanctie – afgezien van bijzondere situaties – niet de meest passende reactie.

Niettemin kan het overtreden van een wettelijke norm, zeker in combinatie met andere overtredingen, wel degelijk situaties betreffen die op termijn schadelijk zijn voor de volksgezondheid, dan wel leiden tot maatschappelijk onaanvaardbare gedragingen richting de consument. Dit betekent dat adequate handhaving van de normen van de Tabakswet van groot belang is, zelfs in het geval dat het overtreden van een enkele norm niet onmiddellijk tot ernstig gevaar lijkt te leiden, noch omvangrijke economische benadeling van consument en concurrentie tot gevolg heeft. Een strafrechtelijke reactie kan dan echter als onevenredig zwaar worden beschouwd en ligt in zo'n geval daarom minder voor de hand.

Daar komt bij dat het huidige handhavingsniveau voor verbetering vatbaar is. Het openbaar ministerie blijkt in de huidige strafrechtelijke handhavingspraktijk niet altijd even optimaal te kunnen reageren waar het gaat om grote aantallen overtredingen die een aanzienlijke mate van technisch inzicht op het gebied van levensmiddelen en niet-levensmiddelen vereisen. Een ten allen tijde adequate reactie op dergelijke overtredingen is ook gegeven de huidige omstandigheden – gezien de eerder aangegeven brede taakstelling van het openbaar

ministerie – niet mogelijk. Bovendien speelt ook de tijdsduur van de procedure een rol. De strafrechtelijke handhavingspraktijk laat zien dat tussen het moment van geconstateerde overtreding en uiteindelijke afdoening door een vonnis door de economische politierechter, veel tijd verstrijkt. Van een «lik op stuk»-beleid, waarbij de overtreder direct wordt geconfronteerd met de voor hem onaangename gevolgen van de door hem begane overtreding waarmee wordt bijgedragen aan zijn bewustwording van normovertredend gedrag, komt aldus weinig terecht. De invoering van de bestuurlijke boete in de Tabakswet kan de handhaving van deze wet en de daarop gebaseerde wettelijke voorschriften vanuit dit perspectief bezien, versterken.

Het systeem van boete-oplegging

De Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten heeft voor de handhaving door bestuurlijke boeten twee modellen ontwikkeld voor de bestuurlijke boeteregeling, aangeduid als A en B. In model A wordt het strafrecht voor de desbetreffende norm in beginsel uitgesloten met dien verstande dat onder bijzondere omstandigheden strafrechtelijke vervolging mogelijk blijft. In model A wordt tevens de hoogte van de boete per (type) overtreding in een bijlage bij de wet vastgesteld. Volgens model B blijft voor een en dezelfde overtreding zowel de bestuursrechtelijke als strafrechtelijke weg open staan, zij het dat beide sancties niet tegelertijd kunnen worden opgelegd. Niet de wetgever maar het bestuur bepaalt aan de hand van praktijkervaringen welke overtredingen op welke wijze worden afgehandeld. Ook bij de vaststelling van de hoogte van de boete bestaat in dit model de nodige ruimte voor het bestuur.

De voorgestelde regeling van de bestuurlijke boete in de Tabakswet gaat uit van een mengvorm van de modellen A en B. Het voorstel houdt in dat in beginsel voor een groot aantal overtredingen zowel de strafrechtelijke als de bestuurlijke weg openstaat. Dit is conform model B. Indien echter gekozen wordt voor een bestuurlijke boete dan wordt – in de lijn van model A – door middel van een bijlage bij de wet de hoogte van de boete gefixeerd. Per soort overtreding wordt in de bijlage aangegeven welke boete de minister mag opleggen. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel een geval omschreven dat uitsluitend strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, namelijk indien de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economische voordeel.

Het uitgangspunt is evenwel dat overtredingen bestuursrechtelijk worden afgedaan volgens de bij de wet gevoegde bijlage. De daarin vervatte «tarievenlijst» (hoogte van beschikking per type van overtreding) is mede gebaseerd op praktijkervaringen met de Warenwet van de inspectie W & V in relatie tot het openbaar ministerie.

In bijzondere omstandigheden kan de minister volgens het wetsvoorstel een lagere boete opleggen, namelijk als de in de bijlage vermelde boete in een concreet geval onevenredig hoog moet worden geacht.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat de uiteengezette mengvorm van de modellen A en B enerzijds in de praktijk voldoende rechtszekerheid zal bieden aan alle betrokkenen en anderzijds de nodige flexibiliteit in zich heeft om te kunnen bepalen op welke wijze een overtreding moet worden gesanctioneerd.

Het boete opleggend orgaan

De eerst verantwoordelijke minister voor de Tabakswet, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, wordt aangewezen als het orgaan dat de boete oplegt. De inspectie W & V zal de Minister van Volksgezondheid,

Welzijn en Sport hierin bijstaan. In de toelichting op artikel 11c ga ik nader in op de rol van deze inspectie.

Rechtsbescherming

Conform het kabinetsbeleid inzake bestuurlijke boeten is in het wetsvoorstel een aantal nadere voorzieningen en waarborgen opgenomen. Deze houden onder meer verband met eisen die voortvloeien uit artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM). Het gaat hier onder meer om het zwijgrecht en taalfaciliteiten voor degenen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

Zoals bekend, is de op te leggen boete een beschikking als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Op een dergelijke beschikking zijn derhalve de bepalingen van deze wet van toepassing, onder meer die betreffende de voorbereiding van het nemen van de beschikking als ook die regelende het indienen van bezwaar. Een bezwaarschrift tegen de boetebeschikking dient te worden ingediend bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De verwachting is gerechtvaardigd dat het aantal bezwaarschriften, ondanks de in het geding zijnde aantallen overtredingen en dus in potentie op te leggen boetes, beperkt zal blijven. Een belangrijke remmende factor is namelijk dat in de bijlage bij de Tabakswet de hoogte van de boete per geconstateerde overtreding wettelijk is vastgesteld. Daarmee is in elk geval de hoogte van de boete niet erg «vatbaar» voor bezwaarschriften.

Met het oog op de gewenste harmonisatie van regelingen op het terrein van de bestuurlijke boete en de verwachting dat het hier om een relatief klein aantal overtredingen zal gaan, is voorzien in zowel de (primaire) hoorplicht van de belanghebbende, alvorens de beschikking wordt gegeven, als in schorsende werking van het beroepschrift.

Artikel 6 van het EVRM brengt niet alleen met zich mee dat met betrekking tot bestuursrechtelijke handhaving over de gehele linie toegang tot een rechter dient te zijn verzekerd. Tevens dient ten aanzien van besluiten met een punitief element een rechterlijke toetsing in eerste en tweede instantie te zijn voorzien. Dit betekent dat de thans ingevolge artikel 8 van de Tabakswet voorziene rechtsgang is gewijzigd (zie het nieuwe artikel 6). Het nu geregelde beroep op het College van Beroep voor het bedrijfsleven is immers slechts een beroepsgang in eerste instantie. Daarom is, in aansluiting op de wijziging van de Mededingingswet (kamerstukken II, 1995–1996, 24 707), gekozen voor een rechtsgang in twee instanties: beroep in eerste aanleg bij de rechtbank te Rotterdam en hoger beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Aldus blijft de deskundigheid en ervaring van het College behouden, terwijl de concentratie van de beroepen in eerste aanleg bij de rechtbank te Rotterdam die rechtbank in de gelegenheid stelt in relatief korte tijd de benodigde ervaring en deskundigheid op te bouwen.

Budgettaire consequenties en gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht

In de afgelopen jaren waren er niet of nauwelijks boete-opbrengsten wegens de Tabakswet. Het wetsvoorstel zal door de intensievere handhaving dus leiden tot hogere boete-opbrengsten.

In de belasting van de rechterlijke macht zal een beperkte verschuiving plaatsvinden. De werklast van het openbaar ministerie en de strafrechter zal marginaal verminderen, maar die van de bestuursrechter, in het bijzonder de rechtbank te Rotterdam, zal enigszins toenemen. Daarbij dient te worden bedacht, dat aan het beroep op de bestuursrechter een bezwaarschriftprocedure bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en

Sport voorafgaat. De ervaring leert dat van deze bezwaarschriftprocedure een fikse zeefwerking uitgaat, waardoor het beroep op de rechter wordt beperkt. De mate van deze zeefwerking is van velerlei factoren afhankelijk en daarom moeilijk in te schatten. De ontwikkeling van het aantal Tabakswetzaken zal daarom na een aantal jaren worden geëvalueerd. Hetzelfde geldt voor de instroom van Tabakswetzaken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

B. Artikelgewijs

Artikel I

A (algemeen)

De spelling van de begrippen producten en tabaksproducten is aangepast aan de thans geldende.

B (artikel 1)

Aan het eerste lid van artikel 1 worden drie nieuwe definitiebepalingen toegevoegd. Het begrip «overtreding» behoeft uitleg. Dit begrip bestaat uit twee componenten. Enerzijds moet het gaan om een handeling welke strijd oplevert met het bepaalde bij of krachtens de in de definitiebepaling genoemde artikelen van de Tabakswet. Anderzijds moet het tevens gaan om een handeling die omschreven is in de bijlage bij de wet. Aan beide eisen moet zijn voldaan. De voornoemde artikelen van de Tabakswet omvatten de in artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten genoemde artikelen van de Tabakswet, voor zover betrekking hebbend op reclamebeperkingen en rook- of verkoopverboden (dus niet inzake de aanduidings- en samenstellingseisen krachtens artikel 3 en evenmin voor het verbod op zuigtabak in artikel 3a). Ingevolge deze bepaling leveren overtredingen van voorschriften gesteld bij of krachtens de in deze bepaling genoemde artikelen van de Tabakswet economische delicten op. Aan de opsomming van overtredingen zijn toegevoegd de voorschriften bij of krachtens de artikelen 7, 8, 10, 11, 11a en 18 van de Tabakswet. Deze overtredingen worden in beginsel slechts door het opleggen van een bestuurlijke boete gesanctioneerd; zij worden pas volgens het systeem van de Wet economische delicten vervolgd, indien de situatie als omschreven in artikel 11b, zesde lid, zich voordoet, namelijk als de op de overtreding voorziene bestuurlijke boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economische voordeel.

C (artikel 3)

Het begrip anders dan om niet in relatie tot verstrekken is ontleend aan de Drank- en Horecawet. Door het toevoegen hiervan aan het begrip bedrijfsmatig ontstaat een vollediger dekking van alle mogelijke vormen van verstrekking uit winstoogmerk, aldus blijkt uit de praktijkervaringen van de inspectie W & V. Ook in andere relevante artikelen van de Tabakswet wordt voorgesteld het begrip anders dan om niet toe te voegen.

E (artikel 5)

Zoals in het algemene deel is uiteengezet, behoeft dit reclame-artikel een grondige herziening en actualisering. Een en ander resulteert in vier grondslagen voor het bij algemene maatregel van bestuur invoeren van verschillende rechtstreeks werkende reclamebeperkingen. Dit systeem komt in de plaats van de huidige opzet, waarin preventieve toetsing door een in te stellen orgaan van bij algemene maatregel van bestuur mogelijk

te stellen eisen aan tabaksreclame-uitingen centraal staat. Mede daarom verdient het de voorkeur om het begrip eisen in het eerste en tweede lid te vervangen door het begrip beperkingen.

Het voorgestelde nieuwe derde lid hangt direct samen met de motie van het lid Oudkerk c.s. (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nr. 10) en de overweging dat het vooral de buitenreclame bij onder meer bus- en tramhaltes, op metro- en treinstations, op «stadsmeubilair» en elders binnen en buiten de bebouwde kom van dorpen en steden is, die minderjarigen ongewild, frequent en indringend confronteert met promotie van tabaksproducten. Ook al is de tabaksreclame via dit medium, net als via andere media, volgens de tabaksindustrie gericht op volwassenen, dan nog valt in de praktijk niet te vermijden dat kinderen hiermee volop in aanraking komen en erdoor worden beïnvloed. De regering is voornemens een algemene maatregel van bestuur krachtens dit derde lid in werking te laten treden na afloop van de Reclamecode voor tabaksproducten op 18 mei 1999. Hierbij past een uitzondering voor tabaksreclame, die is bevestigd aan een inrichting als bedoeld in het eerste lid, omdat verkooppunten van tabaksproducten zich als zodanig kenbaar moeten kunnen maken en aangezien het ontwerp van de reclamerichtlijn in deze uitzondering voorziet.

Het voorgestelde nieuwe vierde lid vloeit enerzijds voort uit de Tabaksnota en het overleg daarover met de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nrs. 1–12) en preludeert anderzijds op de implementatie van de richtlijn in het kader van de Europese Unie, waarop in het algemene deel al is ingegaan.

Het voorgestelde nieuwe zesde lid komt in de plaats van het huidige artikel 7 en behelst een specificatie van de reikwijdte en strekking van eventueel krachtens het eerste of tweede lid bij algemene maatregel van bestuur te stellen reclamebeperkingen. De tekst van dit lid is identiek aan het dienovereenkomstig bepaalde in het aanhangig zijnde wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet.

Het voorgestelde nieuwe zevende lid is nodig ten einde overtredingen van reclamebeperkingen of -verboden strafbaar te stellen.

F (artikelen 6, 7, 8 en 9)

Nu in artikel 5 is gekozen voor een andere systematiek bestaat er geen behoefte meer aan een in te stellen orgaan dat goedkeurende verklaringen voor tabaksreclame-uitingen zou moeten afgeven. Daarom kan artikel 6 vervallen.

Artikel 7 kan komen te vervallen, omdat hetgeen daarin is bepaald nu in een enigszins andere vorm is opgenomen in het zesde lid van artikel 5. Het vervallen van het huidige artikel 8 is toegelicht in het algemeen deel.

De ratio van het nieuwe artikel 6 is toegelicht in het algemeen deel. Een en ander spreekt voor zich en behoeft hier dan ook geen verdere uiteenzetting.

Het voorgestelde eerste lid van het nieuwe artikel 7 strekt ertoe het verkopen van tabaksproducten in overheidsgebouwen niet langer mogelijk te maken. Deze maatregel is al voorgesteld in de Tabaksnota en behelst overigens niet meer dan het herstellen van een omissie in de Tabakswet. Aangezien namelijk een rookverbod geldt in de voor het publiek toegankelijke en voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimten van overheidsgebouwen, ligt het voor de hand ook de tabaksverkoop daar te verbieden. Wel is voor «noodgevallen» voorzien in de mogelijkheid van het bij algemene maatregel van bestuur treffen van een enkele, specifiek te omschrijven en beperkte uitzondering voor die situaties waar sprake is van een onvrijwillige (semi-)permanente woonsituatie voor mensen van 18 jaar en ouder (gevangenis). Het is

echter mijn vaste voornemen van deze bevoegdheid zo spaarzaam mogelijk, en alleen indien strikt noodzakelijk – als er geen enkel ander redelijk alternatief is om tabaksproducten vooraf of elders (door derden) aan te (laten) schaffen – gebruik te maken.

Een soortgelijke redenering gaat ook op voor de instellingen voor welzijn, kunst en cultuur. Ingevolge het tweede lid komen deze instellingen te vallen onder de werkingssfeer van het Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten. Daarom heb ik gemeend ook hier een verkoopverbod te moeten invoeren. Immers, als in de foyer van een schouwburg niet meer gerookt mag worden, komt het rookverbod ongeloofwaardig over als men daar nog wel tabaksproducten zou verkopen.

Overigens heb ik bij nader inzien besloten nu niet een rechtstreeks verkoopverbod te introduceren in apotheken of andere inrichtingen waar overwegend geneesmiddelen worden verkocht. In het debat over de Tabaksnota heeft de Tweede Kamer bij motie van het lid Marijnissen (kamerstukken II, 1996–1997, 24 743, nr. 5) wel aangedrongen op een verbod van de gecombineerde verkoop van tabaksproducten en geneesmiddelen. Ik ben het ook hartgrondig eens met de stelling dat tabak en geneesmiddelen niet op dezelfde verkooppunten beschikbaar behoren te zijn. Daarom zal ik onderzoek doen naar de mate waarin deze verkooppraktijk al bestaat of ingang dreigt te vinden, zoals bij de drogisten van grote ketens. Mocht daaruit blijken dat het wel opportuun is, dan zal ik hieraan alsnog een halt toeroepen.

Het derde lid voorziet dan ook in de mogelijkheid zonodig een maatregel ter zake te treffen. Het hanteren van deze bepaling is ook denkbaar voor bepaalde andere situaties. Zo kan het uit handhavingsoogpunt (leeftijdsgrens) noodzakelijk blijken te zijn de tabaksverkoop niet langer toe te staan in inrichtingen waar merendeels minderjarigen komen, bijvoorbeeld een jongeren centrum of jeugdsociëteit.

Het in het eerste lid van het nieuwe artikel 8 neergelegde verbod op het verstrekken van tabaksproducten aan minderjarigen geldt ten aanzien van een ieder van wie niet is vastgesteld dat hij of zij ten minste 18 jaar is, tenzij betrokkene die leeftijd overduidelijk gepasseerd is. Dit verbod op het verstrekken van tabaksproducten is dus niet direct gekoppeld aan het nog niet bereikt hebben van de leeftijd van 18 jaar. Aldus komt inzake de leeftijdsvaststelling harmonisatie met het bij de Tweede Kamer ingediende wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet (kamerstukken II, 1997–1998, 25 969) tot stand.

Niet alleen de rechtstreekse verkoop aan jongeren beneden 18 jaar is verboden, maar ook de indirecte. In de tweede volzin van het eerste lid is namelijk bepaald dat onder het verstrekken aan een niet gekwalificeerde, ook valt het verstrekken van tabaksproducten aan iemand van wie is vastgesteld dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, terwijl het tabaksproduct kennelijk bedoeld is voor een jongere aan wie niet mag worden verstrekt. Dit is nodig voor een voldoende geloofwaardigheid en maakt dus ook de effectiviteit van de regeling groter, omdat daarmee onder het verbod ook valt het verstrekken aan jongeren vanaf 18 jaar, die de tabaksproducten duidelijk aanschaffen voor andere jongeren aan wie die tabaksproducten niet mogen worden verstrekt. Deze brede definiëring van het begrip verstrekken is identiek aan het ter zake bepaalde in voornoemd wijzigingsvoorstel Drank- en Horecawet.

Het spreekt voor zich dat de vaststelling van de leeftijd van 18 jaar in de praktijk dikwijls achterwege kan blijven, namelijk in al die gevallen waar op het eerste gezicht duidelijk is dat het gaat om een volwassen klant. Kortom, aan personen die zonder twijfel 18 jaar zijn, kan zonder meer worden verstrekt. Deze uitzondering is verwoord in het tweede lid.

Verstrekkers van tabaksproducten verplichten tot het zonedig vaststellen van de vereiste leeftijd brengt met zich dat meerderjarige jongeren die tabak willen kopen een betrouwbaar document bij zich zullen moeten hebben, waaruit hun leeftijd is af te leiden en dat is voorzien van een pasfoto. De documenten genoemd in het eerste lid van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht kunnen hiertoe ingevolge het voorgestelde tweede lid in elk geval dienen. Daarnaast zullen op grond van dit lid bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere documenten, die aan beide genoemde voorwaarden voldoen en betrouwbaar zijn, kunnen worden aangewezen. Daarbij valt onder meer te denken aan het rijbewijs, de Europese identiteitskaart, de collegekaart en de jaarkaart voor het openbaar vervoer. Als aanvullende optie is denkbaar dat er in overleg met het betrokken bedrijfsleven een speciale leeftijdskaart tot stand komt, die specifiek is bedoeld voor het adequaat vaststellen van de vereiste leeftijden bij de verkoop van tabaksproducten, de verstrekking van zwak-alcoholhoudende dranken en sterke drank, het deelnemen aan kansspelen en de toegang tot coffee shops.

In het derde lid is bepaald dat op alle tabaksverkooppunten borden met goed leesbare tekst duidelijk zichtbaar moeten zijn opgehangen, vermeldend dat aan personen beneden 18 jaar geen tabaksproducten mogen worden verkocht.

Het eerste lid van artikel 9 heeft ten doel volledig een eind te maken aan iedere vorm van gratis uitreiking van tabaksproducten door fabrikanten en importeurs of derde partijen, die namens hen opereren. Ondanks het daaromtrent bepaalde in de Reclamecode voor tabaksproducten komt dit in de praktijk nog steeds regelmatig voor, bijvoorbeeld via de post of middels promotieteams in discotheken of op andere plaatsen waar jongeren samenkomen.

Het voorgestelde tweede lid strekt ertoe de losse verkoop van sigaretten te voorkomen. Deze onwenselijke verkooppraktijk komt in de detailhandel thans af en toe voor. Het gaat dan meestal om verkoop aan kinderen, die weinig te besteden hebben.

In het algemene deel is al gemotiveerd waarom een verbod op de kleine sigarettenverpakkingen, zoals opgenomen in het derde lid van artikel 9, nodig is. Hier is nog vermeldenswaard dat de caesuur bewust bij een inhoud van minder dan 19 stuks – en dus niet bij de reguliere 20 stuks – is gelegd ten einde geen handelsbelemmering te creëren voor de import van Duitse sigarettenmerken, die deels pakjes van 19 kennen. Verder is voorzien in de mogelijkheid van uitzonderingen op dit «kiddy packs»-verbod, namelijk voor bestaande kleine detailhandelsverpakkingen die niet speciaal op jongeren zijn gericht, zoals Indonesische Kretek sigaretten of luxe merken met hoge prijzen.

De achtergrond en ratio van het voorgestelde vierde lid is al uiteengezet in het algemene deel. Hier past nog de opmerking dat het bij de eventuele totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur inzake een verbod op tabaksautomaten redelijk kan zijn om daarop bepaalde uitzonderingen te maken. Immers, zo'n verbod heeft bovenal ten doel de naleving en handhaving van de leeftijdsgrens te optimaliseren, zodat het niet strikt noodzakelijk is automaten te verwijderen op plaatsen waar minderjarigen niet mogen komen, zoals bijvoorbeeld in casino's. Om die reden is in de tweede volzin van het vierde lid een uitzonderingsbepaling opgenomen.

H (artikel 10)

In de afgelopen jaren is gebleken dat het aanduiden van een wettelijk verplicht rookverbod, met name door het ophangen van daartoe strekkende rookverbodsbordjes, in de praktijk vaak een fors probleem is.

Daarin schieten de instellingen regelmatig tekort, terwijl toch duidelijke en voldoende voorlichting is gevoerd en geschikt materiaal in de vorm van verbodstickers en -bordjes beschikbaar is gesteld. Ten einde verbetering te brengen in de aanduiding van rookverboden stel ik voor dit begrip toe te voegen aan de tekst van de wet.

De overige wijzigingsvoorstellen in artikel 10 zijn taalkundig van aard, hebben geen praktische betekenis en spreken dan ook voor zich.

I (artikel 11)

De wijziging van artikel 11 vloeit voort uit de Tabaksnota en komt – na wijziging van het hierop berustende Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksproducten – tegemoet aan de hinder en overlast die niet-rokers nu ondervinden in instellingen voor kunst en cultuur. Het gaat hierbij vooral om rookoverlast tijdens de pauzes van voorstellingen in theaters en schouwburgen.

J (artikel 11a)

Onderdeel a van het eerste lid van het voorgestelde nieuwe artikel 11a behelst een grondslag voor een facultatieve algemene maatregel van bestuur die ertoe strekt niet-rokende werknemers een wettelijk afdwingbaar recht op een rookvrije werkplek te verschaffen. In de praktijk zal het veelal gaan om hinder of overlast door rokende collega's, maar het komt ook voor dat niet-werknemers – bijvoorbeeld zakenrelaties – rookoverlast veroorzaken. Daarom staat in deze bepaling «door anderen». In het algemene deel is uitgebreid ingegaan op de achtergrond en bedoeling hiervan.

Dit geldt ook voor de grondslagen in de onderdelen b en c van het eerste lid van dit artikel.

In het algemene deel is uiteengezet dat ik streef naar een convenant met het betrokken bedrijfsleven voor het tegengaan van roken in de voor het publiek toegankelijke ruimten van gebouwen van bedrijven met een publieksfunctie. Het is echter wel nodig nu al een voorziening te treffen voor het geval zo'n convenant onverhoopt niet tot stand zou komen, na verloop van tijd niet zou blijken te voldoen of niet te handhaven zou zijn. Daarom stel ik de bepaling in onderdeel d voor. Aldus heb ik ter zake een maatregel voor de bescherming van niet-rokers achter de hand.

In het voorgestelde tweede lid is artikel 10, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard. Aldus zal het, wanneer een algemene maatregel van bestuur krachtens het eerste lid wordt voorbereid, mogelijk zijn voor bepaalde werksituaties een uitzondering te treffen. Dat zal ook wel nodig blijken te zijn. Daarbij valt te denken aan de horeca of werk in de buitenlucht.

K (artikelen 11b tot en met 11j)

Artikel 11b

De bestuurlijke boetes in het kader van de Tabakswet zijn vervat in de bijlage bij dit wetsvoorstel. Artikel 11c, tweede lid, voorziet in de bevoegdheid tot wijzigingen bij algemene maatregel van bestuur. Door het kiezen van deze systematiek blijft de nodige flexibiliteit behouden, zodat de omschrijving van de handelingen en gedragingen, leidende tot overtredingen, en de hoogte van de boetes op basis van praktijkervaringen naar bevind van zaken zo nodig betrekkelijk eenvoudig kan worden bijgesteld, zonder dat daartoe de wet hoeft te worden gewijzigd, hetgeen een slagvaardig openbaar bestuur niet ten goede zou komen.

Bij de omschrijving in de bijlage is gestreefd naar een zo uitputtend mogelijke opsomming van alle in de praktijk voorkomende handelingen

en gedragingen welke strijd met de meergenoemde artikelen opleveren. Daartoe is een beroep gedaan op de inspectie W & V, die bijvoorbeeld voor de Warenwet in overleg met het openbaar ministerie zogenaamde «transactielijsten» heeft opgesteld. Deze lijsten zijn de resultante van het sinds jaar en dag bestaande overleg tussen openbaar ministerie en inspectie W & V waar het gaat om de vraag welke overtredingen onder welke voorwaarden met een transactie-aanbod door het openbaar ministerie worden afgedaan. Ook de hoogte van het transactiebedrag is opgenomen per soort overtreding. Alle in de praktijk voorkomende handelingen en gedragingen, die overtredingen van het bij of krachtens de relevante artikelen van de Tabakswet bepaalde inhouden en daarmee economische delicten in de zin van de Wet op de economische delicten opleveren, zijn tevens omschreven in de bijlage bij deze wet. De bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete wordt ingevolge de tweede volzin van het eerste lid toegekend aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de eerstverantwoordelijke minister voor de Tabakswet. Deze zal daarin worden bijgestaan door de inspectie W & V, die sinds 1990 belast is met het toezicht op de naleving van de Tabakswet. Deze dienst, bestaand uit 13 regionale diensten en een hoofdinspectie, is daartoe toegerust met een omvangrijk pakket van toezichthoudende bevoegdheden. De regionale controleur van de inspectie W & V zal dan ook ingevolge de voorliggende boeteregeling belast zijn met de vaststelling of een overtreding is begaan in de zin van de bijlage behorende bij deze wet. Hij zal daarvan rapport opmaken en dit toezenden aan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die is belast met het opleggen van de boete op basis van het opgemaakte rapport. Ten behoeve van de uitvoerbaarheid zal deze bevoegdheid worden gemandateerd aan de hoofdinspecteur W & V. Deze zal de boete namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport opleggen. Binnen de centrale dienst van de inspectie W & V zal een aparte afdeling hiermee belast worden. Bij de boetebeschikking zal een accept-girokaart ter voldoening worden bijgevoegd.

De boete wordt opgelegd aan de overtreder. Dit kan zowel een natuurlijke persoon zijn als een rechtspersoon. In het geval dat de overtreding wordt begaan door een natuurlijke persoon die als ondergeschikte zijn taak vervult in dienst van een ander natuurlijk persoon, wordt de boete opgelegd aan diegene in wiens dienstverband de ondergeschikte handelt. In het geval dat de ondergeschikte zijn taak vervult in dienst van een rechtspersoon, wordt de boete opgelegd aan de rechtspersoon.

In de bijlage wordt ingevolge het tweede lid per (soort) overtreding de daarop opgestelde bestuurlijke boete vermeld. De hoogte van de boete verschilt al naar gelang aard en ernst van de overtreding. Een boete kan vooralsnog niet meer dan f 10 000,- bedragen. Dit bedrag wordt als redelijk gezien, gelet op de aard en ernst in het algemeen van de overtredingen die voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete in aanmerking komen. Is de overtreding zodanig ernstig dat een hogere boete op zijn plaats is, dient strafrechtelijke vervolging te worden ingesteld. Daarbij is onder meer het bepaalde in het vijfde lid van belang.

In zeer uitzonderlijke situaties heb ik op grond van het derde lid de bevoegdheid af te wijken van de in de bijlage vermelde boeten. Een dergelijk geval kan zich bijvoorbeeld voordoen, indien de overtreder geen enkel verwijt is te maken met betrekking tot de door hem begane overtreding. Zo kan bijvoorbeeld een detaillist al het nodige hebben gedaan om zich er van te vergewissen dat de door hem verhandelde tabaksproducten voldoen aan de daarvoor op grond van de Tabakswet geldende voorschriften, terwijl de betrokken producten toch strijd blijken op te leveren met die voorschriften, omdat bijvoorbeeld de desbetref-

fende fabrikant in gebreke is gebleven. Overigens is het niet zonder meer zo dat Onze Minister als boete-opleggend orgaan dient aan te tonen dat verwijtbaar is gehandeld. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mag binnen redelijke grenzen uitgaan van een objectief vermoeden van schuld, mits de betrokkene de gelegenheid krijgt aannemelijk te maken dat hem van de overtreding geen verwijt kan worden gemaakt (EHRM 7-10-1988, NJ 1991, 351).

In het vierde lid wordt bepaald dat de werkzaamheden die in het kader van de voorbereiding en vaststelling van de boetebeschikkingen alleen mogen worden verricht door personen die niet betrokken zijn geweest bij de opstelling van het in artikel 11f, eerste lid, bedoelde rapport en het daaraan voorafgaande onderzoek. Binnen het hier gekozen systeem van bestuursrechtelijke handhaving is het van belang dat de beslissing omtrent sanctionering zo objectief en onbevooroordeeld als mogelijk plaatsvindt. In dat licht bezien is het wenselijk om te voorkomen dat de werkzaamheden die na het opstellen van het rapport moeten worden verricht – met name het horen van belanghebbenden en het concipiëren van de beschikking – door dezelfde functionarissen worden verricht als die welke eerder feitelijk bij het onderzoek naar die overtreding waren betrokken. Het verdient de voorkeur een dergelijke scheiding in de wet te verankeren. Zij is in overeenstemming met het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten «Handhaving door bestuurlijke boeten» (kamerstukken II 1993–1994, 23 400 VI, nr. 48). In concreto komt deze scheiding erop neer dat de inspectie de rapportage voor zijn rekening neemt, terwijl de afzonderlijke eenheid binnen de hoofdinspectie (namens de minister) met het horen en concipiëren van de beschikkingen zijn rekening zal worden belast.

Zoals in het algemeen deel al uiteengezet is, blijft strafrechtelijke handhaving over de gehele linie mogelijk. Om die reden zijn voorzieningen nodig om samenloop van punitieve sancties te voorkomen. Het vijfde lid bevat zo'n voorziening. De bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt indien ter zake van hetzelfde feit in het kader van een strafvervolgung het onderzoek ter terechtzitting is gestart of een transactie in strafrechtelijke zin heeft plaatsgevonden. De bepaling komt overeen met de aanbeveling ter zake van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten. Een spiegelbeeldige bepaling is te vinden in het zesde lid.

Ingevolge het zesde lid heeft de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, in afwijking van het eerste lid, in één geval geen keuzevrijheid om in plaats van strafrechtelijke afdoening een bestuurlijke boete op te leggen. De wet schrijft voor dat indien de in de bijlage omschreven overtreding aan bepaalde, in het zesde lid genoemde criteria voldoet, geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd, maar strafrechtelijke handhaving is voorgeschreven. Het gaat daarbij om de situatie waarin de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economische voordeel. De keuze om dit soort overtredingen altijd strafrechtelijk te handhaven, wordt ingegeven door de wens om een adequaat antwoord te kunnen geven op die overtredders welke min of meer berekenen of een bepaalde overtreding financieel de moeite waard is. Bepaalde overtredingen zullen immers, zelfs na betaling van een bestuurlijke boete, voor bepaalde personen financieel aantrekkelijk zijn om te begaan. Al deze overtredingen hebben dus gemeen dat voorschriften bewust worden overtreden om er na betaling van een geldboete toch nog «geld aan over te houden». Door voor dergelijke overtredingen de strafrechtelijke handhaving voor te schrijven, kan adequaat worden gereageerd op het gedrag van de overtreder. Zo kan bij strafrechtelijk vonnis het behaalde

economisch voordeel verbeurd worden verklaard en kan het bedrijf worden stilgelegd.

Artikel 11c

Zoals eerder al is gesteld, zal de bijlage zo nu en dan bijgesteld moeten worden. Dit kan noodzakelijk zijn als gevolg van wijziging van wettelijke voorschriften. Tevens kan dit het gevolg zijn van de wens om in verband met het gestegen prijsindexniveau de hoogte van de boeten aan te passen. Aanpassing van de boeten kan ook voortvloeien uit de wens om aan de hand van praktijkervaringen ten aanzien van bepaalde overtredingen zwaardere boeten op te leggen. Een en ander maakt dat wijzigingen van de bijlage op een meer pragmatische wijze zou moeten kunnen geschieden dan door formele wetswijziging. Derhalve voorziet het tweede lid in de mogelijkheid om dit bij algemene maatregel van bestuur te doen. Gegeven de procedure verbonden aan de totstandkoming van een dergelijke maatregel en de in het derde lid voorziene voorwaarden komt dit niveau van regelgeving zowel tegemoet aan eisen van rechtszekerheid als aan die betreffende de in casu vereiste flexibiliteit van regelgeving. Daar de hoogte van de boete, zoals gezegd, een samenhang vertoont met de transactiebedragen zoals door het openbaar ministerie gehanteerd in zijn schikkingsvoorstellen, is de Minister van Justitie betrokken bij de voordracht van de algemene maatregel van bestuur.

Artikel 11d

In deze bepaling wordt het zwijgrecht geregeld van diegene van wie kan worden aangenomen dat hij de overtreding heeft begaan. Ingevolge artikel 19 is een ieder gehouden desgevraagd alle medewerking en inlichtingen te verschaffen aan de toezichthoudende ambtenaren welke deze redelijkerwijs nodig hebben voor de vervulling van hun taak. Op grond van internationaal rechtelijke verdragen en de rechtspraak ter zake, kan degene die in staat van beschuldiging («charged with a criminal offence») wordt gesteld echter niet gedwongen worden tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen. Hem komt derhalve een zwijgrecht toe wanneer hem in het kader van het onderzoek mondelinge vragen worden gesteld.

Het moment van in staat van beschuldiging te worden gesteld, is bepalend voor de vraag vanaf welk moment betrokkene een zwijgrecht toekomt. In de bepaling wordt, in overeenstemming met de rechtspraak van de Hoge Raad, voor dit moment verwezen naar de handeling van de overheid waaraan betrokkene in redelijkheid de conclusie kan verbinden dat hun wegens een overtreding een boete zal worden opgelegd. Deze handeling bestaat in ieder geval uit de mededeling van de toezichthoudende ambtenaren dat hij een rapport betreffende de door hem geconstateerde overtreding als bedoeld in artikel 11f, jegens betrokkene zal opmaken. Vanaf het moment dat die mededeling is gedaan, ontstaat voor betrokkene het zwijgrecht ter zake van de overtreding waarvan wordt vermoed dat hij die heeft begaan.

In de tweede volzin is de zogenaamde cautieplicht geregeld. Ingevolge deze bepaling is de ambtenaar die in het kader van het onderzoek mondelinge vragen stelt die betrokkene gelet op zijn hiervoor uiteengezette zwijgplicht niet behoeft te beantwoorden, gehouden betrokkene op dat zwijgrecht te wijzen.

Artikel 11e

Afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht geeft voorschriften

voor de voorbereiding van een beschikking. Uit deze bepalingen vloeit voort dat het toepassen van de hoorplicht alvorens een beschikking wordt genomen, in bepaalde gevallen achterwege kan blijven. Het kabinet meent echter dat bij boetebeschikkingen in het kader van de onderhavige wet, als zijnde punitieve sancties, om redenen van zorgvuldigheid in beginsel voorzien dient te worden in een hoorplicht voordat de boete wordt opgelegd. Aldus de hoofdregel als vervat in het eerste en tweede lid. Deze hoofdregel lijdt evenwel uitzondering wanneer bij eerdere contacten met de belanghebbende de facto is voldaan aan de hoorplicht: vooruitlopend op de Eerste evaluatiewet Awb en de daarin vervatte wijziging van artikel 4:11, onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht wordt dan ook in het derde lid geregeld dat de uitdrukkelijke hoorplicht komt te vervallen voor zover de belanghebbende bij een eerdere gelegenheid zijn zienswijze voldoende naar voren heeft kunnen brengen. Deze situatie kan zich voordoen wanneer de belanghebbende na een eerdere waarschuwing voor hetzelfde vergrijp zonder uiteindelijke boeteplegging, voor een tweede maal betrapt wordt op het plegen van het bewuste vergrijp. Een vergelijkbare situatie doet zich voor wanneer ter gelegenheid van het opstellen van het rapport als bedoeld in artikel 11f betrokkene een (mondelinge of schriftelijke) verklaring aflegt, die in het rapport wordt opgenomen of bijgevoegd (artikel 11f, eerste lid, onder d). Ook dan is de facto aan de hoorplicht voldaan en kan herhaling achterwege blijven. Benadrukt moet worden dat deze versoepeling van de hoorplicht uitdrukkelijk wel op de minister, casu quo de inspectie, de verantwoordelijkheid legt om na te gaan of het eerdere (informele) contact, casu quo overleg, inderdaad inhoudelijk heeft voldaan aan de strekking van de hoorplicht. Alleen dan is er sprake van zorgvuldige voorbereiding van de besluitvorming. Ook mogen er zich geen nieuwe feiten of omstandigheden hebben voorgedaan. Doen zich die wel voor, dan zal wel (opnieuw) moeten worden gehoord. Uiteraard kan de hier geregelde uitzondering op de hoorplicht komen te vervallen, zodra hij is geïncorporeerd in artikel 4:11 van de Awb. Op grond van artikel 6, derde lid, onder e, EVRM heeft een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld het recht zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebedigd niet verstaat of niet spreekt. Hoewel dit recht zich strikt genomen niet uitstrekt tot de bestuurlijke fase is het niet onredelijk dit recht ook toe te kennen met het oog op het horen voorafgaande aan de boeteplegging, hetgeen is geschied in het vierde lid.

Artikel 11f

Het rapport van de toezichthoudende ambtenaar vormt de grondslag van de door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport vast te stellen beschikking houdende de oplegging van een bestuurlijke boete. Artikel 6, derde lid, onderdeel a, van het EVRM bepaalt dat degene tegen wie een «vervolging» is ingesteld, onverwijld in een taal die hij verstaat in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. In de context van dit wetsvoorstel fungeert de toezending van het rapport als het equivalent van de «beschuldiging». Daarom is bepaald dat de inhoud van het rapport zonodig en desgevraagd aan betrokkene wordt medegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal. Deze verplichting is echter in beginsel beperkt tot het geval dat de boete kan worden opgelegd aan een natuurlijk persoon. Wanneer de boete wordt opgelegd aan een onderneming heeft de bepaling slechts betekenis, indien geen van de personen die voor de onderneming optreden het Nederlands machtig is.

Artikel 11g

Doordat uitdrukkelijk is vastgelegd dat de oplegging van de sanctie bij beschikking geschiedt, wordt buiten twijfel gesteld dat de regels van de Algemene wet bestuursrecht ter zake van de beschikking van toepassing zijn. Uit de Algemene wet bestuursrecht (artikel 3:45) volgt onder meer de verplichting te vermelden dat tegen de beschikking binnen zes weken bezwaar kan worden gemaakt bij de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tenslotte is ook hier zekerheidshalve rekening gehouden met de mogelijkheid dat de beschikking zich richt tot een persoon die het Nederlands onvoldoende beheerst.

Artikel 11h

De beschikking zal niet ten uitvoer worden gelegd dan nadat de beroepstermijn is verstreken, dan wel op een ingediend beroep is beslist. Het bezwaar dat daaraan zou kunnen kleven, namelijk dat men bezwaar en beroep aantekent uitsluitend en alleen om betalingsuitstel te verkrijgen, is ondervangen door de voorziening opgenomen in artikel 11j, tweede lid.

Artikel 11i

Dit artikel bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt drie jaar nadat de overtreding is begaan. Omwille van de rechtszekerheid behoort de periode waarover de bevoegdheid tot oplegging van een boete bestaat, duidelijk te worden begrensd. In het tweede lid is vastgelegd, dat de termijn van drie jaar betrekking heeft op het tijdvak tussen de overtreding en de boetebeschikking van Onze Minister. De duur die nodig is voor de afwikkeling van een eventuele bezwaarschrift- of beroepsprocedure en voor de tenuitvoerlegging van de boetebeschikking ligt niet in deze periode besloten.

Artikel 11j, tweede lid

De boete dient binnen zes weken na de inwerkingtreding van de beschikking te worden betaald. Op grond van artikel 11h treedt de beschikking in werking:

- a. indien geen bezwaar wordt gemaakt: zes weken na de bekendmaking (vergelijk de artikelen 6:7 en 6:8 Awb);
- b. indien wel bezwaar is gemaakt: zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar waarbij de boete geheel of gedeeltelijk is gehandhaafd, tenzij beroep is ingesteld;
- c. indien beroep is ingesteld: zodra een rechterlijke uitspraak waarbij het beroep wordt verworpen, is bekendgemaakt, tenzij de overtreder hoger beroep instelt;
- d. indien de overtreder hoger beroep instelt: zodra een rechterlijke uitspraak waarbij het hoger beroep wordt verworpen, is bekendgemaakt;
- e. indien de minister hoger beroep instelt: zodra een uitspraak waarbij het hoger beroep gegrond wordt verklaard, is bekendgemaakt.

Om te voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld louter om uitstel van betaling en daarmee rentevoordeel te verkrijgen, is in het tweede lid bepaald dat de boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente, te rekenen vanaf de dag waarop sedert de bekendmaking van de beschikking zes weken zijn verstreken. De termijn van zes weken is gelijk aan de bezwaartermijn; zolang de overtreder nog kan overwegen of hij al dan niet een rechtsmiddel zal aanwenden, is dus geen wettelijke rente verschuldigd.

M (vervallen artikel 12)

Het tabaksontmoedigingsbeleid is uit de aard der zaak onderwerp van kabinetsbeleid. Daarnaast vloeit uit de Aanwijzingen voor de regelgeving voort dat mede-ondertekening door andere ministers van voordrachten voor algemene maatregelen van bestuur alleen behoort plaats te vinden als daartoe een echte noodzaak bestaat. Om deze redenen dient de procedurebepaling in het eerste lid te vervallen.

Ook de procedurebepaling inzake de zogenaamde «voorhang» van ontwerp-algemene maatregelen van bestuur kan komen te vervallen, omdat al sinds een geruim aantal jaren de praktijk is gegroeid dat eerst met belanghebbende partijen (tabaksbranche, preventie-organisaties, intermediaire koepels van zijdelings betrokken maatschappelijke sectoren et cetera) wordt overlegd alvorens maatregelen voor te stellen, in casu een voordracht te doen. Zo is over dit wetsvoorstel in het najaar van 1997 een hoordag georganiseerd, waarop 27 maatschappelijke organisaties hun mening hebben geuit. Daarnaast vloeit uit de Aanwijzingen voor de regelgeving voort dat alleen in bepaalde gevallen, en dan nog spaarzaam, gebruik moet worden gemaakt van de voorhangprocedure. De betekenis van het overleggen van ontwerp-algemene maatregelen van bestuur aan de beide kamers der Staten-Generaal is in de loop der jaren verminderd door het op gezette tijden aan de Tweede Kamer aanbieden van en overleg voeren over beleidsnota's en voortgangsrapportages inzake de ontwikkeling van het tabaksontmoedigingsbeleid, zodat over de hoofdpunten van beleid voldoende standpuntbepaling en besluitvorming kan plaatsvinden. Het is de bedoeling deze werkwijze ook in de toekomst te hanteren. Zo is al in de Tabaksnota uit mei 1996 door het vorige kabinet aangekondigd dat er een nieuwe nota met verdere beleidsvoornemens zal komen. Verder bevordert het schrappen van het tweede lid de slagvaardigheid van het openbaar bestuur. Kortom, artikel 12 kan in zijn geheel komen te vervallen.

N (artikel 18)

Deze bepaling vertoont grote overeenkomst met de bevoegdheid in artikel 13 van de Warenwet. Er bestaat behoefte aan deze bepaling, omdat de wettelijke component – voor zover bestaande uit productregulering – van het tabaksontmoedigingsbeleid in de afgelopen jaren in toenemende mate tot stand komt in de vorm van richtlijnen in het kader van de Europese Unie. Dit vloeit deels voort uit het Europese programma tegen kanker en is deels te verklaren uit de omstandigheid dat nationale bepalingen ter zake van de samenstelling of de aanduidingen op de verpakking tot handelsbelemmeringen zouden kunnen leiden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. Borst-Eilers