

Vergaderjaar 1994–1995

23 762

Wijziging van de Tabakswet

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 januari 1995

1. Inleiding

De regering wil eerst nog eens kort stil staan bij het kader van dit wetsvoorstel: verplichte implementatie van een Europese richtlijn, waarbij er geen ruimte is om af te wijken van de inhoud daarvan en waarvoor de termijn bovendien reeds is verstreken. In dat licht zou het goed zijn de openbare beraadslaging zoveel mogelijk te beperken tot de kern van het wetsvoorstel.

Er zijn nogal wat vragen gesteld, die niet rechtstreeks verband houden met dit wetsvoorstel. De regering zal deze zo goed mogelijk beantwoorden.

De leden van de fracties van PvdA en D66 hebben met reserve, respectievelijk gemengde gevoelens, kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA spraken bovendien hun verbazing uit over één van de overwegingen ter motivering van het handelsverbod door de Europese Unie en vroegen in het verlengde daarvan wat precies de rechtvaardiging is van de uitzondering op het verbod voor tabaksprodukten met een «lange traditie». Ook de leden van de GPV-fractie zagen in deze geen doorslaggevend argument om een uitzondering te maken en vroegen of dat niet veeleer is gelegen in het feit dat een verbod op roken zeer ingrijpend zou zijn en grote maatschappelijke gevolgen zou hebben. Verder vroegen de leden van de fractie van de VVD of de te verbieden zuigtabak schadelijker is voor de volksgezondheid dan de nadien nog wel toegestane tabaksprodukten, alsmede of er nog meer onderzoek dan het genoemde is gedaan en, zo ja, wat deze onderzoeken uitwezen. Bovendien vroegen de leden van de fractie van D66 de regering om uitleg over de ratio achter het voorgestelde verbod. Dit verbod leek deze leden vooralsnog onwenselijk.

De regering acht deze vragen en opmerkingen, alsmede de daaruit blijkende reserve en gemengde gevoelens, begrijpelijk. Immers, vanuit volksgezondheidsoogpunt is er sprake van een paradox. Het minder schadelijke (zuigtabak) wordt nu verboden, terwijl de distributie van schadelijker tabaksprodukten (sigaretten, shag, sigaren en pijptabak), afgezien van het verkoopverbod in openbare gebouwen ingevolge het

Besluit beperking verkoop en gebruik tabaksprodukten (Stb. 1989, 612), ongemoeid wordt gelaten.

Ten principale zij daarom nog het volgende toegevoegd aan wat hierover al is gesteld in de memorie van toelichting. Beleidsmatig en politiek gesproken is er hier sprake van een precedent in die zin, dat nu voor het eerst een categorie van nieuwe tabaksprodukten wordt verboden. Het doel (van de Europese Unie) is aldus te voorkomen dat zuigtabak een verkoopsucces (onder jongeren) zou kunnen worden. Uitgangspunt hierbij is dat, zodra een tabaksprodukt – in casu zuigtabak – eenmaal massaal geconsumeerd wordt, het vanuit volksgezondheids-oogpunt niet eenvoudig is om dit terug te dringen, laat staan te verbieden. Dit is een ervaringsfeit. Een en ander valt te herleiden tot de dan inmiddels ontstane economische belangen, gebrek aan draagvlak bij de consument of negatieve neveneffecten in de samenleving.

Ter voorkoming van misverstanden zij benadrukt dat de uitzondering op het verbod voor «... tabaksprodukten voor oraal gebruik die al een lange traditie kennen» geen betrekking heeft op sigaretten, shag, sigaren en pijptabak. Integendeel, hier is bedoeld op de traditionele tabaksprodukten voor oraal gebruik, zoals pruimtabak.

In landen als Zweden, Ierland, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is zeker meer onderzoek gedaan naar zuigtabak. De belangrijkste conclusies van deze onderzoeken luiden globaal als volgt.

- * De fabrikanten hebben de verkoop van zuigtabak (in de vorm van poeder, fijne deeltjes of een combinatie van deze vormen, dan wel in vormen die er uitzien als levensmiddelen), ook onder jongeren aldaar, gestimuleerd. Het produkt won sterk aan populariteit in die landen. Begin jaren negentig is zuigtabak in Ierland, België en het Verenigd Koninkrijk al van de markt gehaald voordat de onderhavige richtlijn door de Raad van de Europese Gemeenschappen werd vastgesteld.

- * Zuigtabak is kankerverwekkend (mond- en keelkanker), zij het in mindere mate dan sigaretten en shag.

- * De effectiviteit van de nicotine-opname in het bloed is echter zeker zo groot als bij sigaretten en shag, waardoor zeer snel een gewenning (verslaving) aan zuigtabak ontstaat.

- * Een belangrijk kenmerk is dat zuigtabak vrijwel ongezien en heel gemakkelijk kan worden gebruikt op plaatsen waar roken niet mag of niet mogelijk is: op school in de klas, tijdens het sporten, in de bioscoop of thuis.

- * Bovendien kan de nicotinegewenning ertoe leiden dat op latere leeftijd gemakkelijker wordt overgestapt op sigaretten of shag.

De leden van de PvdA-fractie hebben de wens te kennen gegeven genformeerd te worden over de lange implementatietermijn van de richtlijn van 13 november 1989 (Pb EG L 359). De leden van de fractie van de VVD vroegen wanneer een algemene maatregel van bestuur ter implementatie van de etiketteringsvereisten van de Europese Unie tegemoet kan worden gezien. De leden van de fractie van D66 spraken hun verbazing uit over de vertraging en vroegen de regering om uitleg over de lange duur van het blijkbaar moeizame overleg met de tabaks-industrie.

Kennelijk is er bij de leden van deze fracties deels sprake van een misverstand. Bedoelde etiketteringsvereisten zijn namelijk al ingevoerd bij het Aanduidingenbesluit tabaksprodukten (Stb. 1994, 720). De thans aan de orde zijnde wetswijziging strekt slechts ter uitvoering van een ondergeschikt element in de richtlijn van 15 mei 1992 (Pb EG L 158). Op grond van die richtlijn is het noodzakelijk een verbod in te stellen op het in de handel brengen van bepaalde tabaksprodukten voor oraal gebruik. Dat in dit verband beide richtlijnen genoemd worden, vloeit voort uit het feit dat de richtlijn van 15 mei 1992 een wijzigingsrichtlijn is van de richtlijn van 13 november 1989.

De regering voelt zich geroepen in kort bestek uitleg te verschaffen over de opgetreden vertraging bij de invoering van het verbod op zuigtabak.

In de eerste plaats zij benadrukt dat, overeenkomstig artikel 2 van de onderhavige richtlijn van 15 mei 1992, de wettelijke implementatie van het verbod op zuigtabak in ons land binnen zes weken had moeten geschieden. Het moge duidelijk zijn dat dit onhaalbaar was, gezien het vereiste wetgevingstraject. Destijds heeft Nederland in Brussel geageerd tegen deze te korte implementatietermijn, maar dit heeft niet mogen baten.

Ten tweede behelst de onderhavige richtlijn merendeels een wijziging van de oorspronkelijke etiketteringsrichtlijn. De implementatie van de gecompliceerde etiketteringsvereisten had prioriteit, maar ging gepaard met uitgebreid interdepartementaal beraad en intensief overleg met de tabaksindustrie. Omdat het onderhavige wetsvoorstel hieraan procedureel was gekoppeld, ondervond dat eveneens aanmerkelijke vertraging.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of qat één van de producten voor oraal gebruik is, die door dit wetsvoorstel worden verboden. De leden van de fractie van D66 vroegen of qat onder de definitie van tabaksproducten valt.

Dit is niet het geval. Qat is geen tabaksprodukt, want het bestaat niet (ten dele) uit tabak.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of een overzicht kan worden gegeven van de stand van zaken bij de implementatie van de richtlijnen 89/622/EEG en 92/41/EEG in de andere Lid-Staten. Verder vroegen deze leden of er problemen, zoals verplaatsing van de handel, zijn te verwachten bij eventuele grote verschillen in de implementatiedata.

De regering beschikt niet over een actueel en volledig overzicht ter zake. Desgewenst zou zo'n overzicht kunnen worden gevraagd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Overigens bestaat de stellige indruk dat deze tabaksrichtlijnen door de Lid-Staten merendeels zijn geïmplementeerd. Bovendien gelden deze richtlijnen in andere staten die partij zijn bij het Verdrag voor de Europese Economische Ruimte. Ons is niet gebleken dat daarbij distorsies in de handel zouden zijn opgetreden.

Wèl is het zo dat de Commissaris voor Sociale Zaken en Volksgezondheid van de Europese Unie onlangs tijdens de negende Wereldconferentie «Tobacco and Health» zijn zorg heeft uitgesproken over de onjuiste implementatie en toepassing van de richtlijnen inzake de etikettering van tabaksproducten. Hij heeft verder aangekondigd dat de Commissie de tenuitvoerlegging van deze richtlijnen door de Lid-Staten nauwkeurig zal bekijken en zonodig nadere maatregelen zal treffen. Maar de invalshoek hierbij is het volksgezondheidsbelang en niet het functioneren van de interne markt.

Overigens is er ook nog een derde tabaksrichtlijn. Deze maximeert het teergehalte van sigaretten en is inmiddels geïmplementeerd (Stb. 1994, 256).

De leden van de VVD-fractie vroegen of de voorgestelde wijziging van de definitie van tabaksproducten meer consequenties heeft dan alleen dat pruim- en snuiftabak onder de werking van de Tabakswet komen te vallen. In het verlengde hiervan vroegen deze leden of de regering in deze overweegt om een minimum-tabaksgehalte krachtens artikel 2, tweede lid, vast te stellen.

Het antwoord op de eerste vraag luidt ontkennend, met dien verstande dat natuurlijk óók zuigtabak onder het nieuwe artikel 1, onder a, is

begrepen. Verder vermag de regering de opportuniteit van een minimum-tabaksgehalte niet in te zien. Ook het gebruik van produkten die slechts ten dele uit tabak bestaan, is namelijk schadelijk voor de gezondheid.

Verder vroegen de leden van de fractie van de VVD achtereenvolgens of het onderscheid tussen zuigtabak en pruimtabak in de praktijk te maken zal zijn, wat pruimen onderscheidt van de in de memorie van toelichting genoemde nieuwe produkten voor oraal gebruik, wanneer er precies sprake is van «... tabaksprodukten voor oraal gebruik, die al een lange traditie kennen», of de in het wetsvoorstel opgenomen formulering niet fraudegevoelig is, of het waar is dat slechts de handel – en niet de productie – wordt verboden en zoja, waarom hiervoor is gekozen.

Naar het oordeel van de regering levert het bedoelde onderscheid in de praktijk geen problemen op. Het pruimen, en de daartoe geëigende tabak, bestaat al sinds de introductie van tabaksprodukten in onze samenleving, enkele eeuwen geleden. Hier gaat het evenwel om nieuwe, dus niet-traditionele vormen van zuigtabak, zoals in dit wetsvoorstel omschreven. De gebruikswijze van zuigtabak verschilt met die van pruimtabak in die zin dat zuigtabak in de wangzak wordt gezogen en pruimtabak door middel van kauwende bewegingen met de kaakspieren wordt genuttigd. Natuurlijk zijn er ook overeenkomsten tussen pruimtabak en zuigtabak. Zo worden beide oraal genuttigd. En dit gaat niet gepaard met rookoverlast.

In het licht van het vorenstaande acht de regering de wettelijke formulering niet fraudegevoelig. Bovendien gaat het hier, gelet op het geringe gebruik, niet om lucratieve produkten waar een illegale markt voor is.

Gezien de formulering van artikel 3a van het wetsvoorstel, beaamt de regering dat slechts de handel wordt verboden. Hiervoor is gekozen, omdat de richtlijn spreekt over «... het in de handel brengen ...». Het gaat slechts om twee producenten, één uit de Verenigde Staten en één uit Zweden.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie welke verpakkingwijzen, naast die genoemd in de richtlijn, nog meer denkbaar zijn en waarom deze voorbeelden in de richtlijn wel zijn opgenomen.

De regering heeft geen volledig zicht op wat er in dit verband (in de toekomst) allemaal denkbaar is. De praktijk leert evenwel dat het betrokken bedrijfsleven uit winstoogmerk een grote creativiteit aan de dag kan leggen.

De voorbeelden van verpakkingwijzen in de richtlijn moeten ons inziens worden gezien als een specifieke illustratie van het bedoelde verbod. Naar het oordeel van de regering zou zo'n benadering de helderheid en eenduidigheid van de Tabakswet echter niet ten goede komen.

Om deze reden heeft de regering ervoor gekozen om de richtlijn op dit punt niet letterlijk, maar qua effect wel naar de geest, te volgen. Daarbij is de achterliggende gedachte de nieuwe, mogelijk de jeugd aansprekende, zuigtabak te verbieden, doch niet de traditionele vormen. Aldus wordt de richtlijn ten volle uitgevoerd. Meer in het algemeen worden in Nederlandse wetgeving bij voorkeur geen opsommingen van voorbeelden opgenomen. Zo ontstaat bovendien geen aanleiding de vraag te stellen of sprake zou zijn van een limitatieve opsomming.

Bovendien vroegen de leden van de VVD-fractie naar aanleiding van artikel 3a hoe de belanghebbenden op de hoogte gesteld zullen worden en of deze handelaren hun voorraad zullen moeten vernietigen of inleveren. In het verlengde hiervan vroegen deze leden of niet een overgangstermijn ware op te nemen en of er ook in deze geen handelsdis-

torsies zullen optreden, mede gezien de eventuele verschillen qua implementatiedata in de Lid-Staten.

Met de twee belanghebbende buitenlandse fabrikanten heeft de regering al begin jaren negentig overlegd. Zodoende waren zij al geruime tijd op de hoogte van het aanstaande verbod. Vervolgens hebben deze fabrikanten formeel kennis kunnen nemen van de publikatie van de richtlijn. Omdat wij aanvankelijk beoogden bij algemene maatregel van bestuur het verbod op niet traditionele vormen van zuigtabak te regelen, is het ontwerp daartoe ingevolge artikel 12, tweede lid, van de Tabakswet in de Staatscourant van 13 december 1993 gepubliceerd, zodat bovendien aan alle belanghebbenden de gelegenheid is geboden om hun wensen en bezwaren ter kennis van de regering te brengen. Er is echter geen enkele reactie ontvangen.

De regering is niet voornemens de betrokken detailhandel nader te berichten. Na publikatie in het Staatsblad wordt eenieder geacht de wet te kennen. Overigens gaat de regering er vanuit dat de fabrikanten de levering van niet traditionele vormen van zuigtabak aan de detailhandel tijdig zullen staken. Wat er vervolgens moet gebeuren met de voorraad bij de detailhandel, zo daarvan dan trouwens nog sprake zou zijn, beschouwt de regering als een privaatrechtelijke kwestie tussen fabrikanten en detailhandel.

Tegen deze achtergrond acht de regering een overgangstermijn geenszins opportuun. Van eventuele distorsies in de internationale handel is ons niets gebleken.

Tot slot vroegen de leden van de fractie van de VVD wat de herkomst is van zuigtabak, waar de produktie plaatsvindt en waar de consumptie hiervan populariteit geniet.

De herkomst van zuigtabak is gelegen in Scandinavische en Angelsaksische landen. Daar vindt ook de produktie plaats en won de consumptie aan populariteit, vooral onder jongeren.

De leden van de fractie van D66 waren van oordeel dat het onderhavige verbod mogelijk een aantal negatieve effecten teweeg zal brengen. Zij maakten daarbij een uitgebreide vergelijking met het huidige drugbeleid. De kans leek hen aanwezig dat de handel in zuigtabak zich naar de criminele sfeer zou verplaatsen. Deze leden vroegen naar het standpunt van de regering bij de totstandkoming van de wijzigingsrichtlijn. Voorts wilden zij vernemen in hoeverre er ruimte is hiervan bij de implementatie af te wijken.

Het wereldwijde verbod op drugs heeft onmiskenbaar aanzienlijke repercussies in onze samenleving. Toch gaat de parallel naar het oordeel van de regering niet of nauwelijks op. In kort bestek zij het volgende opgemerkt. Zuigtabak heeft niet, zoals drugs, een duidelijke psychotrope werking, althans niet meer dan sigaretten en shag. En het is vooral de bewustzijnsbeïnvloedende werking, die de populariteit van diverse drugs, net zoals van alcohol en sommige geneesmiddelen, grotendeels verklaart. Verder is het gebruik van zuigtabak in ons land uitermate gering. Voorts blijven sigaretten en shag gewoon volop beschikbaar tegen reguliere prijzen. Dus dat zal (voor jongeren) ook al geen reden zijn om uit te wijken naar het gebruik van de dan illegale, en dus duurdere, niet traditionele vormen van zuigtabak. Bovendien lijkt zuigtabak in de Nederlandse verhoudingen nu niet direct een produkt, waarmee men zich (als jongere) sociaal positief kan profileren. In het licht van deze korte schets gaat het hier naar het oordeel van de regering niet om een produkt dat de belangstelling van de georganiseerde criminaliteit zal wekken.

Bij de voorbereiding van de wijzigingsrichtlijn stond vanuit volksgezondheidsoogpunt voorop dat de Nederlandse burger, vooral de jeugd, op enigerlei wijze gevrijwaard zou dienen te worden van een grootschalige promotie van nieuwe vormen van zuigtabak. Er zijn

toentertijd zelfs al afspraken gemaakt over een te realiseren stringente reclamecode voor zuigtabak. Maar al vrij snel daagde er, in navolging van het Verenigd Koninkrijk, België en Ierland, een gekwalificeerde meerderheid voor een communautair verbod op zuigtabak. Om die reden voelde de regering er destijds niets voor om zich in te zetten voor een andere koers dan een handelsverbod, temeer daar de kans van slagen daarvan minimaal leek.

Er is geen ruimte om bij de implementatie af te wijken. Richtlijnen moeten door de Lid-Staten gewoon wettelijk worden vertaald. Anders gesteld: de politieke besluitvorming over de inhoud van de richtlijn heeft al in 1992 plaatsgevonden door de Raad van de Europese Gemeenschappen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of er nu ook een verbod op nicotinekauwgom ontstaat.

Dit is niet het geval. Nicotinekauwgom bevat namelijk geen tabak. Het is dus geen tabaksprodukt in de zin van de voorgestelde definitie.

3. Deregulering

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de laatste stand van zaken bij het voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor een ontwerp-richtlijn inzake een verbod op tabaksreclame, in casu het beperken van reclame tot de verkooppunten van tabaksproducten.

Dit voorstel was (opnieuw) geagendeerd tijdens de laatste Raad van de Ministers van Volksgezondheid van de Europese Unie op 22 december 1994 onder Duits Voorzitterschap. Een gemeenschappelijk standpunt bleek echter weer niet haalbaar. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Nederland zijn namelijk nog steeds tegen dit voorstel, onder meer omdat het in strijd wordt geacht met het subsidiariteitsbeginsel. Denemarken en Griekenland konden ook niet instemmen met het voorstel. De overige zeven «oude» Lid-Staten zijn al geruime tijd sterk voor aanvaarding van de ontwerp-richtlijn.

Twee nieuwe Lid-Staten (Finland en Zweden) zijn eveneens voorstander van een communautair verbod op tabaksreclame. In die landen geldt trouwens al een nationaal verbod. Oostenrijk kon niet instemmen met het voorstel.

Voorts maakten de leden van de D66-fractie van de gelegenheid gebruik om te vragen of de regering de tabaksindustrie al heeft ingelicht over de nieuwe tabaksreclamecode en in hoeverre de overheid de burgers hierover inlicht.

Kennelijk heerst bij deze leden een fundamenteel misverstand over de status van zelfregulering, in casu de «Reclamecode voor tabaksproducten». Overigens bevindt men zich dan in goed gezelschap, want onlangs nog bleek mij dat bij de Algemene Rekenkamer een soortgelijk misverstand was gerezen.

Het gaat hier uitdrukkelijk niet om een convenant. Dan zou de regering zelf ook partij zijn. Dit is geenszins het geval bij de «Reclamecode voor tabaksproducten». Weliswaar is deze code uiteindelijk onder scherpe politieke druk, van de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk, tot stand gekomen, maar dat doet niets af aan de status van zelfregulering, waarvoor de verantwoordelijkheid volledig en uitsluitend berust bij de gehele tabaksbranche. Bovendien vindt het passieve (alleen bij klachten van burgers en organisaties) toezicht op de naleving van deze code plaats door de Stichting Reclame Code, die geheel onafhankelijk van de rijksoverheid opereert.

De Stichting Reclame Code heeft op 18 mei 1994 een persbericht uitgebracht ter gelegenheid van het in werking treden van de nieuwe

code. Voor zover de media hier aandacht aan hebben besteed, heeft het publiek daarvan kennis kunnen nemen.

Los daarvan is de regering niet voornemens enige actie ter zake te (doen) ondernemen. Dit behoort niet tot haar verantwoordelijkheid, laat staan tot de kerntaken.

Tot slot vroegen de leden van de D66-fractie in hoeverre het recentelijk door de overheid vanwege gezondheidsoverwegingen vastgestelde verbod op reclame voor zuigelingenvoeding een precedentwerking zal behoren te hebben ten aanzien van het maken van reclame voor rookwaren.

De Warenwetregeling zuigelingenvoeding van 30 augustus 1993 is gebaseerd op richtlijn 91/321/EEG van 14 mei 1991 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Een precedentwerking richting tabaksreclame is op dit moment niet aan de orde. Eind 1993 is door de regering en de Tweede Kamer immers (opnieuw) primair voor zelfregulering gekozen. Tengevolge daarvan is op 18 mei 1994 de «Reclamecode voor tabaksprodukten» door de Stichting Reclame Code aanvaard.

Ten slotte wenst de regering van deze gelegenheid gebruik te maken om kenbaar te maken dat zij ernaar zal streven in maart 1995 een regeringsstandpunt over de evaluatie van de «Reclamecode voor tabaksprodukten» in 1994 aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden.

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

De Minister van Economische Zaken,
G. J. Wijers