ATR
Adviescollege toetsing regeldruk

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
De heer drs. P. Blokhuis
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
27 maart 2018

Onderwerp
Wijziging Tabaks- en rookwarenwet

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MK/am/
ATR0577/2019-U036

Bijlage(n)

Geachte heer Blokhuis,

Op 11 maart 2019 is aan ATR voor advies aangeboden het concept van de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet. Er is nog geen internetconsultatie gestart. Die is voor later dit jaar voorzien.

Aanleiding en context

Het huidige rookverbod is uitsluitend van toepassing op het roken van tabaksproducten. De afgelopen jaren is echter een aantal tabaksproducten op de markt verschenen die niet gerookt worden, maar verhit, gekauwd of gesnoven. Die vallen niet onder het rookverbod. Het gebruik ervan is schadelijk of kan verleiden om tot roken over te gaan. Ook komen er steeds meer dampwaren op de markt, zoals de e-sigaret, die niet onder de definitie van tabaksproducten vallen, maar even-eens schadelijk zijn. De komende jaren zullen waarschijnlijk nog andere (nieuwe) producten op de markt komen die bedoeld of onbedoeld net buiten de reikwijdte van het huidige rookverbod vallen. Het kabinet wil tot een rook-en tabaksvrije omgeving komen. Daarom heeft het besloten om alle tabaksproducten onder het rookverbod te brengen, ongeacht de wijze van gebruik ervan. Ook is besloten om de e-sigaret met en zonder nicotine onder het verbod te brengen.
Het wetsvoorstel breidt het 'rookverbod', zoals thans opgenomen in artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet, uit met:
- het verbod tabaksproducten, anders dan door roken te consumeren; en
- het verbod nicotinehoudende damp of niet-nicotinehoudende damp van elektronische sigaretten of elektronische sigaretten zonder nicotine te consumeren.

De wetswijziging heeft gevolgen voor beheerders en eigenaren van overheidsgebouwen, zieken-huizen en horeca-inrichtingen. Ook heeft het gevolgen voor werkgevers als hun werknemers werk-zaamheden in gebouwen of inrichtingen verrichten. Volgens artikel 10 van de wet zijn zij verplicht om het rookverbod in te stellen en te handhaven. Daarvan gaat vanaf 1 juli 2020 ook de voor-genomen uitbreiding (van het rookverbod) deel uit maken.

Contact
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Onderbouwing nut en noodzaak

Nut en noodzaak van de wijziging zijn in de toelichting uitgebreid beschreven en met rapporten onderbouwd. Ter bescherming van de volksgezondheid, in het bijzonder die van jongeren, zet het kabinet in op het voorkomen dat jongeren gaan roken, het beschermen van omstanders tegen meeroken en het steunen van rokers die willen stoppen met roken. De toelichting wijst op de maatregelen die de afgelopen tijd zijn getroffen, zoals het reclame- en sponsorverbod, de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, de verschillende eisen aan verpakkingen van tabaksproducten en de rookverboden voor publieke ruimtes. Recent is daar ook het verbod op het uitstallen van rookwaren (uitstalverbod) aan toegevoegd.
In het Nationaal Preventieakkoord zijn met maatschappelijke organisaties aanvullende maatregelen afgesproken.[1] Het doel is om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Om deze doelstelling te halen heeft het kabinet besloten dat in 2020 meer kinderen moeten opgroeien in een rook- en tabaksvrije omgeving. Eén van de maatregelen uit het preventieakkoord om hier toe te komen is het uitbreiden van het huidige rookverbod. Met de uitbreiding van het verbod komen jongeren minder (snel) in aanraking met tabaksrook. Zij zullen hierdoor minder (snel) geneigd zijn om te gaan roken en nieuwe tabaksproducten of e-sigaretten te consumeren. De beschrijving van nut en noodzaak is toereikend en geeft geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

Kenmerkend voor de huidige aanpak is het stapelen van - telkens weer verdergaande - maatregelen om het roken (door vooral jongeren) te ontmoedigen en terug te dringen. Kenmerkend is ook dat de maatregelen zich met name richten op de omgeving van de doelgroep (de producenten, verkopers, beheerders van gebouwen en degelijke). Zij zijn niet of in mindere mate op de doelgroep zelf gericht. Dat betekent dat deze omgeving (in dit geval eigenaren en beheerders van bedrijven, instellingen en gebouwen) regeldruk ervaart en kosten maakt om de doelen te realiseren. Het gaat hierbij vooral om kennisnemingskosten en kosten om de bestaande situatie aan de nieuwe aan te passen. Deze kosten zijn soms zeer aanzienlijk, zoals het geval is bij de implementatie van het uitstalverbod (geraamde kosten tussen de circa € 6 miljoen en € 92 miljoen).[2]

Waar een rookvrije generatie in 2040 (geen jongeren die roken en maximaal 5% van de volwassenen) doel is, is een alternatieve benadering voorstelbaar. In plaats van elkaar in de tijd opvolgende (deel)maatregelen gericht op de omgeving van de roker is het ook mogelijk de maatregelen rechtstreeks op de doelgroep zelf te richten. Deze benadering leidt in elk geval tot minder regeldruk (minder kennisnemingskosten en inhoudelijke nalevingskosten) voor de omgeving van de (potentieel) gebruiker. Dat zou kunnen door als minder belastend alternatief te overwegen om

[1] Zie de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 2018-2019, 32793, nr. 339
[2] Zie (concept-)toelichting op de wijziging de Tabaks- en rookwarenregeling en de brief van ATR aan de Staatssecretaris VWS van 4 augustus 2017, kenmerk MvH/RvZ/MK/2017-U016, gepubliceerd op www.atr-regeldruk.nl.

tot een algeheel rookverbod voor de doelgroep van het Nationaal Preventieakkoord te komen. In dit alternatief is het voor jongeren die zijn geboren na een bepaald jaartal, verboden om tabaksproducten en daarmee gelijk te stellen producten te kopen, bij zich te hebben, te roken en te consumeren. Mocht het kabinet een bredere doelgroep dan alleen jongeren voor ogen staan, dan is het in deze benadering mogelijk het verbod naar die bredere doelgroep uit te breiden. In beginsel kunnen dan de thans voorgenomen maatregelen met bijbehorende kennisnemings- en aanpassingskosten achterwege blijven. De toelichting besteedt geen aandacht aan deze minder belastende aanpak.

2.1 **Het college adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het minder belastende alternatief van de (geleidelijke) introductie van een algeheel rookverbod voor de doelgroep van de voorgenomen maatregelen en – indien daar de keuze niet op valt - te motiveren waarom hiervoor niet is gekozen.**

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

De wetswijziging heeft gevolgen voor onder meer beheerders en eigenaren van overheidsgebouwen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen en horeca-inrichtingen. Ook heeft zij gevolgen voor werkgevers, in geval hun werknemers de werkzaamheden in gebouwen of inrichtingen verrichten. Volgens artikel 10 van de wet zijn deze adressanten van de regeling verplicht om het uitgebreidere rookverbod te handhaven.

Strikte handhaving door beheerders, eigenaren en werkgevers van het verbod op het consumeren van e-sigaretten en andere dampapparatuur hoeft geen onoverkomelijke problemen op te leveren. Het niet meer toegestane gebruik van e-sigaretten en andere dampapparatuur is in principe goed waarneembaar. Daarentegen is een strikte en sluitende handhaving van het verbod op het gebruik van pruim en snuiftabak minder goed voorstelbaar, omdat daarvoor een beheerder, eigenaar of werkgever ook de mond en neus op het gebruik van deze producten zou moeten controleren. Dat stuit op privacy-bezwaren. Een andere mogelijkheid is dat handhaving zich richt op het inbrengen van pruim- of snuiftabak in mond respectievelijk neus. Echter dat kan buiten het gebouw of in een afgesloten ruimte als het toilet gebeuren. Bovenstaande betekent dat een sluitende handhaving niet mogelijk is. Daarmee zijn de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van dit onderdeel van de maatregelen twijfelachtig. De toelichting gaat niet in op werkbaarheid en uitvoerbaarheid van dit onderdeel van het verbod. Deze tekortkoming moet in deze definitieve toelichting zijn hersteld. Mocht een sluitende handhaving niet mogelijk blijken, dan is het aangewezen om dit onderdeel van het verbod te laten vervallen dan wel te vervangen door een werkbaar en uitvoerbaar alternatief.

3.1 **Het college adviseert om nader uiteen te zetten hoe het andersoortige gebruik van tabak (zoals snuiven en pruimen) kan worden gehandhaafd. Indien handhaving niet op werkbare en uitvoerbare wijze kan plaatsvinden, adviseert het college dit onderdeel van het rookverbod te laten vervallen dan wel te vervangen door een werkbaar en uitvoerbaar alternatief.**

4. Berekening regeldruk

In de toelichting is een paragraaf over de regeldrukgevolgen opgenomen. Het voorstel heeft slechts beperkt gevolgen voor de regeldruk van eigenaren, beheerders en werkgevers. De reden hiervan is dat in de praktijk in gebouwen en inrichtingen waar het huidige rookverbod geldt niet of nauwelijks op andere wijze tabak geconsumeerd wordt en e-sigaretten worden gerookt. Waarschijnlijk komt

dat omdat bezoekers al denken dat het gebruik onder dat verbod valt. Daar waar eigenaren, beheerders en werkgevers bij andersoortig gebruik tot handhaving moeten overgaan, zal dat in de praktijk dus maar in een beperkt aantal gevallen nodig zijn. De toelichting beschrijft dit effect. De toelichting gaat echter niet in op de kennisnemingskosten van de wijzigingen in de wet en de mogelijke aanpassingskosten, zoals de kosten om huisregels aan te passen en personeel te informeren. In zoverre behoeft de toelichting op de regeldrukgevolgen aanvulling.

4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf met de eenmalige kennisnemingskosten en aanpassingskosten (bijvoorbeeld huisregels) aan te vullen.

Dictum

Nut en noodzaak van de maatregelen zijn toereikend beschreven. Er is een minder belastend alternatief voorhanden, namelijk de invoering (langs geleidelijke weg) van een algeheel rookverbod voor de doelgroep van het Nationaal Preventieakkoord. De uitvoerbaarheid en werkbaarheid van de handhaving van het verbod op de andersoortige consumptie van tabaksproducten zijn twijfelachtig en in de toelichting niet gemotiveerd. Bij de verantwoording van de regeldrukgevolgen ontbreken de eenmalige kennisnemingskosten en aanpassingskosten. Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijke oordeel is over het voorstel maar alleen de onderbouwing ervan betreft.

Hoogachtend,

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris