

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3973

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: RA rookvrije ruimten

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche 1: Raadsaanbeveling rookvrije ruimten

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende rook- en aerosolenvrije omgevingen, ter vervanging van Aanbeveling 2009/C 296/02 van de Raad
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 september 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2024) 55
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex - 52024DC0055 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad voor Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (Gezondheid)
Gekwalificeerde meerderheid
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

2. Essentie voorstel

Als onderdeel van het Europees kankerbestrijdingsplan¹ heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) op 17 september 2024 een voorstel voor een aanbeveling van de Raad gepubliceerd betreffende een herziening van de Raadsaanbeveling rookvrije ruimten uit 2009². Het Europees kankerbestrijdingsplan streeft naar een rookvrije generatie in 2040 met minder dan 5% rokers. De herziening van de aanbeveling richt zich op het leveren van een bijdrage aan dit doel door mensen, met name jongeren, in de Europese Unie (EU) beter te beschermen tegen tweedehands rook en aerosolen (zoals damp van e-sigaretten) Rookvrije omgevingen dragen tevens ook bij aan het denormaliseren van roken en het gebruik van aanverwante producten.

De huidige aanbeveling rookvrije ruimten is gebaseerd op artikel 8 van het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en richt zich op het beschermen van mensen tegen tweedehandsrook van traditionele tabaksproducten, die bij het opstellen van het Kaderverdrag als het belangrijkste werden gezien, op alle werkplekken binnen, in het openbaar vervoer en in publieke binnenruimten³.

De huidige aanbeveling wordt door de Commissie als onvoldoende beschouwd om mensen te beschermen. Dit komt doordat doordat de huidige aanbeveling niet toeziet op buitenruimten en op de marktontwikkelingen van afgelopen jaren met betrekking tot nieuwsoortige producten die rook of aerosolen kunnen uitstoten en voornamelijk aantrekkelijk zijn voor jongeren. Onder nieuwsoortige producten verstaat de Commissie bijvoorbeeld verhitte tabaksproducten, elektronische sigaretten, al dan niet nicotinehoudend, en tabaksvervangers, en alle andere rook- en/of aerosoluitstotende producten, die oorspronkelijk niet waren opgenomen in de aanbeveling.

¹ EU Beating Cancer Plan 2022.

² Aanbeveling van de Raad van 30 november 2009 betreffende rookvrije ruimten (2009/C 296/02)

³ WHO Framework Convention on Tobacco Control

De voorgestelde herziening ziet daarom toe op een verbreding ten opzichte van de huidige aanbeveling ten aanzien van zowel soorten producten als bepaalde categorieën buitenruimten.

Met betrekking tot binnenruimten beveelt de Commissie de lidstaten aan mensen te beschermen tegen blootstelling aan tweedehands rook en aerosolen, van zowel traditionele tabaksproducten als nieuwsoortige producten door middel van wetgeving zoals beschreven in het Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging van de WHO in artikel 8.⁴

De Commissie doet de aanbeveling om de bescherming uit te breiden naar buitenruimten en plekken in de buitenlucht, specifiek recreatieve plekken waar vaak kinderen komen (onder andere speeltuinen, attractieparken, zwembaden en dierentuinen), buitenruimten bij horecafaciliteiten, het openbaar vervoer, plaatsen waar mensen werken en terreinen van zorg- en onderwijsinstellingen.

Verder geeft de Commissie ter overweging mee om ook andere buitenruimten waar veel mensen komen, zoals evenementen en plekken met veel voetgangers (bijvoorbeeld ingangen van winkelcentra of binnenplaatsen van gebouwen die open zijn voor het publiek), rookvrij te maken. De Commissie doet ook de aanbeveling om te overwegen om andere plekken zoals privéauto's met kinderen of kwetsbare personen rookvrij te maken.

Tot slot geeft de Commissie aan dat aan de aanbeveling uitvoering gegeven kan worden door middel van het ontwikkelen van nationale strategieën en programma's, preventie, stoppen met roken campagnes en bewustwordingscampagnes. Belangrijk hierbij zijn mechanismen om naleving te bevorderen en het uitwisselen van *best practices* tussen de lidstaten om implementatie te verbeteren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland streeft naar een rookvrije generatie in 2040 waar minder dan 5% van de bevolking rookt en geen enkele jongere of zwangere rookt.

Het Nederlandse tabaksontmoedigingsbeleid richt zich er onder meer op dat kinderen kunnen opgroeien in een rook- en tabaksvrije omgeving. Dat betekent dat ze niet langer blootgesteld worden aan meeroken en dat voorkomen wordt dat zij verleid worden om te beginnen met roken. Bovendien versterken rookvrije ruimten de norm dat roken niet normaal is en dat tabaksproducten geen normale producten zijn. Het is belangrijk dat kinderen evenmin in aanraking komen met e-sigaretten of andere nicotineproducten zoals nicotinezakjes. Door deze producten te gebruiken, kunnen kinderen ook aan nicotine verslaafd raken en worden ze bovendien blootgesteld aan veel andere schadelijke stoffen. Verder is er de zorg dat jongeren door het gebruik van deze producten beginnen met roken van tabak.

In Nederland is de afgelopen jaren hard gewerkt aan het terugdringen van roken en het gebruik van nicotineproducten met speciale aandacht voor het onaantrekkelijk maken van deze producten voor jongeren. Zo heeft Nederland onder andere de neutrale verpakking voor shag en sigaretten ingevoerd, is de accijns op tabaksproducten verhoogd, zijn smaakjes voor e-sigaretten verboden, is een online verkoopverbod ingesteld en wordt

⁴ WHO Framework Convention on Tobacco Control

stapsgewijs het aantal verkooppunten voor tabak en nicotineproducten, waaronder e-sigaretten, verder beperkt. Het kabinet werkt momenteel aan een actieplan om het gebruik vaperen onder met name jongeren terug te dringen. Het uitbreiden van de tabakswetgeving doet een groot beroep op de toezicht- en handhavingscapaciteit van de NVWA die toezicht houdt op de tabaks- en rookwarenwet.

De afgelopen jaren hebben met name maatschappelijke partijen, GGD-en, gemeenten en brancheorganisaties hun rol op zich genomen op het gebied van het rookvrij maken van omgevingen buiten. Zo kent Nederland steeds meer rookvrije speeltuinen, dierentuinen, kinderboerderijen en kinderopvanglocaties, vele rookvrije sportterreinen en buitenruimten in de zorg. Ook rookvrije terrassen zijn in opkomst. De Rijksoverheid heeft hierbij een ondersteunende rol, bijvoorbeeld door het beschikbaar maken van toolkits en informatie over de rookvrije zorg.

Nederland heeft al lange tijd een rookverbod voor in principe alle binnenruimten behalve voor privéruimten. De eigenaar van de privéruimte bepaalt zelf welk rookbeleid geldt. Ook heeft de Rijksoverheid de afgelopen jaren wettelijke maatregelen genomen om buitenruimten toe te voegen aan locaties waar het rookverbod geldt. Zo is het sinds 2020 wettelijk verplicht dat alle terreinen van scholen en andere onderwijsinstellingen⁵ rookvrij zijn. Tevens is het rookverbod uitgebreid met nieuwe producten zodat nu alle tabaksproducten ongeacht de manier van consumptie onder het rookverbod vallen evenals e-sigaretten met en zonder nicotine.⁶ De naleving van het wettelijke rookverbod is in Nederland de laatste jaren gestegen tot ca. 90% of hoger (met uitzondering van grotere evenementen waar de naleving nog achterblijft).⁷

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het voorstel. De Commissie onderstreept hiermee het belang van het rookvrij opgroeien en het voorkomen van dat kinderen gaan roken en andere nicotineproducten gebruiken en geeft mede uitvoering aan het Europees kankerbestrijdingsplan. De Raadsaanbeveling rookvrije ruimten laat aan lidstaten de ruimte om inhoudelijk keuzes te maken die binnen hun eigen context passen, omdat de Raadsaanbeveling niet voorschrijft op welke wijze de bescherming moet worden bereikt. De Commissie geeft wel aan dat uitvoering aan de aanbeveling gegeven kan worden door middel van het ontwikkelen van nationale strategieën en programma's, preventie, stoppen met roken campagnes en bewustwordingscampagnes. Het kabinet is hier positief over en concludeert dat veel van deze voorstellen reeds al in uitvoering zijn.

Het kabinet is positief over de aanbeveling om het rookverbod in binnenruimten, zoals beschreven in het WHO FCTC Kaderverdrag uit te breiden met nieuwsoortige producten. Het kabinet stelt vast dat Nederland aan een groot deel van de nieuwe voorstellen van de Commissie voor aanbevelingen al voldoet. Het rookverbod geldt in Nederland voor alle binnenruimten (privéruimten uitgezonderd) en omvat reeds nieuwsoortige producten zoals e-sigaretten en verhitte tabaksproducten.

⁵ Het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.

⁶ Definitie rookverbod, artikel 1 Tabaks- en rookwarenwet.

⁷ Kamerbrief over Handhavings- en nalevingscijfers NVWA tabak 2021 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie voor de aanbeveling om het aantal rookvrije buitenruimten uit te breiden als onderdeel van het bereiken van de rookvrije generatie. Zoals hierboven opgemerkt spelen maatschappelijke organisaties, gemeenten, GGD-en en brancheorganisaties in Nederland daarbij reeds een belangrijke rol. Het kabinet is van mening dat het ook naar de toekomst belangrijk is dat deze partijen de ruimte krijgen om hun expertise in te zetten om het aantal rookvrije buitenruimten waar veel mensen ongewenst blootgesteld worden aan schadelijke rook of aerosolen, onder andere plekken waar veel kinderen komen, te vergroten. De Rijksoverheid heeft hierbij een ondersteunende rol. Het kabinet ziet ook voor de komende tijd een dergelijke faciliterende rol voor zichzelf weggelegd en zal bezien hoe zij partijen verder kan ondersteunen bij het rookvrij maken van meer omgevingen. Dit is ook in lijn met de verantwoordelijkheid van werkgevers om een gezonde en veilige werkplek te garanderen. Ook het rookvrij maken van terrassen in de horeca en het rookvrij maken van haltes en buitenruimtes in en om het openbaar vervoer en rond plaatsen waar mensen werken gebeurt op basis van zelfregulering met steun vanuit de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij (GvRV). Het kabinet blijft met deze partijen in gesprek over de voortgang in deze sectoren.

Ondanks dat er wordt aanbevolen maatregelen te nemen om roken in de auto te voorkomen zal het kabinet naar aanleiding van dit voorstel voor een aanbeveling dan ook geen wettelijke maatregel opleggen. De reden hiervoor is handhaafbaarheid van de maatregel in de Nederlandse context. Daarnaast brengt een wettelijke maatregel brengt met zich mee dat de roker zelf wordt beboet voor overtreding van het rookverbod. Dit is een afwijking van het gevoerde beleid, aangezien het gebruik van tabak niet gecriminaliseerd is. Daarnaast heeft de NVWA, die toezicht houdt op de naleving van het rookverbod, niet de juiste bevoegdheden om op wegen te handhaven en mag geen auto's aanhouden.

Het kabinet is van mening dat het essentieel is dat de Commissie op korte termijn, in aanvulling op voorliggende aanbeveling, ook komt met de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn (TPD) en de Richtlijn inzake tabaksaccijns (TTD) zoals aangekondigd in het Europees kankerbestrijdingsplan. Net als in voorliggende aanbeveling aan de orde komt, maakt het kabinet zich zorgen over het aanbod van nieuw soortige tabaks- en nicotineproducten, zoals e-sigaretten, die met name aantrekkelijk zijn voor de jeugd en die ondanks nationale maatregelen verkrijgbaar blijven op onze markt door het grensoverschrijdende en het illegale online aanbod van deze producten. Het kabinet roept de Commissie daarom op de herziening van genoemde richtlijnen tot prioriteit te benoemen en voldoende capaciteit beschikbaar te stellen zodat deze in 2025 gepubliceerd kunnen worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een groot aantal lidstaten staat achter het doel van de Commissie om de bestaande Raadsaanbeveling uit te breiden naar buitenruimten en naar nieuwe producten gezien het feit dat veel lidstaten geconfronteerd worden met nieuwe producten die vooral voor jongeren aantrekkelijk lijken. Een aantal lidstaten is traditioneel kritisch op verdere stappen op het vlak van tabaksontmoedigingsbeleid. De mening van het Europees Parlement over deze aanbeveling is onbekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 168, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze bepaling regelt de bevoegdheid van de Raad om, op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aan te nemen met het oog op de doelstellingen van artikel 168 zoals de verbetering van de volksgezondheid. Op het terrein van de bescherming en de verbetering van de menselijke gezondheid heeft de EU een aanvullende bevoegdheid op basis van artikel 6, onder a, VWEU.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De voorgestelde herziening van de aanbeveling heeft tot doel de EU-lidstaten te ondersteunen bij de aanpak van het beschermen van hun inwoners tegen de risico's van tweedehandsrook en aerosolen door nieuwe producten en specifieke buitenruimten in het toepassingsgebied van de aanbeveling op te nemen. Ondanks dat lidstaten op nationaal niveau een deel van de doelstellingen van de aanbeveling kunnen verwezenlijken, is het desalniettemin zo dat niet alle doelen door de lidstaten op vergelijkbare effectieve wijze kunnen worden verwezenlijkt op centraal, regionaal of lokaal niveau. In het bijzonder vanwege het vrij verkeer van personen waaronder werknemers, is een EU-aanpak nodig. De risico's en nadelige gevolgen van tweedehands rook en aerosolen zijn niet beperkt tot één lidstaat. Daarom resulteert een aanbeveling op EU-niveau in een bredere en meer effectieve bescherming van de volksgezondheid. Optreden op EU-niveau is om die redenen gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De voorgestelde herziening van de aanbeveling heeft tot doel de EU-lidstaten te ondersteunen bij de aanpak van het beschermen van hun inwoners tegen de risico's van tweedehandsrook en aerosolen door nieuwe producten en specifieke buitenruimten in het toepassingsgebied van de aanbeveling op te nemen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat de herziening aansluit bij recente ontwikkelingen op de markt door de uitbreiding met nieuwe producten met nadelige gevolgen van tweedehands rook en aerosolen. Bovendien draagt de uitbreiding met bepaalde buitenruimten bij aan het reduceren van secundaire blootstelling. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat de herziening van de aanbeveling slechts ziet op nieuwe producten en buitenruimten die aantoonbaar kunnen bijdragen aan het verminderen van de nadelige effecten van tweedehandsrook en aerosolen.

d) Financiële gevolgen

De Raadsaanbeveling zal geen gevolgen hebben voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de eventuele benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De aanbeveling zal naar verwachting niet leiden tot gevolgen voor de nationale begroting. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op

de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De gevolgen van de Raadsaanbeveling voor de regeldruk zullen beperkt zijn en niet opwegen tegen het zwaarwegend maatschappelijk belang, namelijk de voordelen voor de volksgezondheid. Indien een organisatie kiest voor een rookverbod op hun buitenterrein zullen zij dit moeten instellen, aanduiden en handhaven. Dit houdt in dat organisaties kenbaar moeten maken aan medewerkers en bezoekers dat hun terrein rookvrij is. Gedacht kan worden aan het plaatsen van een bord.

Hiernaast zullen medewerkers bezoekers en collega's moeten aanspreken bij een overtreding van het door de organisatie gevoerde beleid. Er worden geen effecten verwacht voor de concurrentiekracht en geopolitieke aspecten.