



Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

Den Haag, 8 maart 2007
TCS 52

- Aan:** De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Eerste Kamer
De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer
- Onderwerp:** Subsidiariteitstoets van het Groenboek van de Europese Commissie “Op weg naar een rookvrij Europa: beleidsopties op EU-niveau” (COM(2007)27)

Geachte collega's,

Zoals u bekend toetst de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets, samen met de betrokken vakcommissies, elf al vastgestelde (en deels nog in te dienen) voorstellen en groenboeken van de Europese Commissie aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit. De te volgen procedure is weergegeven in kamerstuk 30389, nr 1 (p.7-9).

Onlangs heeft de Europese Commissie bovengenoemd Groenboek gepubliceerd. Vanwege de mogelijke gevolgen van, naar aanleiding van het Groenboek en de reacties daarop, in de toekomst in te dienen voorstellen, heeft de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets besloten te onderzoeken of het aan de subsidiariteitstoets onderworpen zou moeten worden, hoewel het voorstel niet in de lijst van elf aan de toets te onderwerpen voorstellen voorkomt.

De commissie ziet geen aanleiding om onderhavige mededeling verder in procedure te nemen en zij verwijst het document graag door ter eigenstandige behandeling door uw commissie. De bevindingen van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets staan samengevat in het preadvies, dat ik u hierbij ter kennisneming toezend.

Met vriendelijke groet,

J.J. van Dijk,
voorzitter van de tijdelijke commissie subsidiariteitstoets

Toetsing aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van het Groenboek “Op weg naar een rookvrij Europa: beleidsopties op EU-niveau”(COM(2007)27)

Voorstel

De TCS is van mening dat de vakcommissies niet om een gemotiveerd advies gevraagd behoeft te worden. Redenen hiervoor zijn, naast het gegeven dat het Groenboek geen wetgeving betreft, dat hoogstwaarschijnlijk geen concrete wetgevingsvoorstellen te verwachten zijn en dat de taak van de Commissie zal hoogstwaarschijnlijk liggen in het stimuleren van de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en het aanvullen van nationale maatregelen, bijvoorbeeld door projecten financieel te ondersteunen. E.e.a. is echter afhankelijk van de uitkomsten van de raadpleging en open maatschappelijke discussie naar aanleiding van het Groenboek.

Wel wordt de vakcommissies in overweging gegeven om de vraag te beantwoorden een zelfstandige reactie op het Groenboek aan de Commissie te zenden dan wel, zoals gebruikelijk, de reactie daarop van de regering af te wachten.

Dit preadvies en de mededeling kunnen ter informatie en eigenstandige behandeling aan de vakcommissies worden doorgezonden.

Toelichting

Inleiding

De Commissie heeft op 30 januari 2007 een Groenboek ingediend, waarin alle EU-instellingen, de lidstaten en alle belangstellende burgers, partijen en organisaties worden opgeroepen vóór 1 mei 2007 te reageren op de kwesties die daarin naar voren zijn gebracht.

Met dit groenboek wil de Europese Commissie de aanzet geven tot een brede raadplegingsprocedure en een open maatschappelijke discussie, waarbij de instellingen van de Europese Unie, de lidstaten en de maatschappelijke organisaties betrokken zijn, teneinde het passief roken in de EU zo goed mogelijk te bestrijden.

Als rechtvaardiging voor actie draagt de Commissie gezondheidsoverwegingen, economische overwegingen sociale overwegingen aan.

De Commissie stelt dat bij het tot stand brengen van een communautair initiatief voor rookvrije ruimten moet met name gelet worden op de reikwijdte. Gelet op de grote verscheidenheid aan omstandigheden waaronder blootstelling plaatsvindt, kan een dergelijk initiatief slechts doeltreffend zijn als het breed wordt opgezet en zich niet beperkt tot bepaalde soorten bedrijven of ruimten.

- De meest uitgebreide aanpak zou zijn om een algeheel rookverbod voor te stellen voor alle afgesloten of vrijwel afgesloten werkplekken en openbare ruimten, met inbegrip van het openbaar vervoer. De beperkingen zouden ook kunnen gelden voor openluchtruimten rond de ingang tot gebouwen en mogelijk voor andere openbare openluchtruimten waar mensen dicht bij elkaar zitten of staan, bijvoorbeeld in stadions en uitgaansgelegenheden, wachthuisjes, op het perron enz. Eventueel kan gedacht worden aan zeer beperkte uitzonderingen voor plaatsen waar mensen dagelijks leven (bijvoorbeeld het aanwijzen van speciale ruimten in instellingen voor langdurige zorg, psychiatrische inrichtingen, gevangenissen enz.).
- Een minder strenge aanpak zou zijn om een algeheel rookverbod voor te stellen voor alle afgesloten of vrijwel afgesloten werkplekken en openbare ruimten maar met vrijstellingen voor bepaalde categorieën plaatsen van samenkomst. Voor deze vrijgestelde plaatsen zouden minimumeisen kunnen worden opgesteld voor afgesloten rookruimten, inclusief ventilatienormen. Bij dergelijke vrijstellingen zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan de horeca en gelegenheden waar geen eten wordt geserveerd.
- Maatregelen voor een rookvrije omgeving zouden het meeste effect sorteren als ze worden aangevuld met ondersteunende maatregelen op EU- en/of lidstaatsniveau. Dergelijk “flankerend beleid” zou bijvoorbeeld kunnen bestaan uit bewustmakingscampagnes die wijzen op het recht op rookvrije lucht en de gevaren van passief roken, naast betere toegang tot therapieën om te stoppen met roken (zowel gedrags- als farmacologische therapieën) voor degenen die dat willen.

Vervolgens formuleert de Commissie vijf beleidsopties:

- *Geen wijziging in de huidige situatie.*

Dit alternatief zou betekenen dat de EU geen nieuwe activiteit onderneemt en dat het huidige werk wordt voortgezet op het gebied van passief roken in het kader van de verschillende communautaire programma's (volksgezondheid, onderzoek, werkgelegenheid). De ontwikkeling van regelgeving op dit terrein zou worden overgelaten aan de lidstaten en de activiteiten die in het licht van de kaderovereenkomst ter bestrijding van tabaksgebruik (FCTC) van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) worden ondernomen.

- *Vrijwillige maatregelen.*

Deze optie zou bestaan in het aanmoedigen van belanghebbenden om op Europees niveau gemeenschappelijke vrijwillige richtlijnen voor meer rookvrije ruimten vast te stellen. Gedacht kan worden aan de bevordering van initiatieven per sector (bijvoorbeeld recreatie en horeca). De Commissie is van mening dat maatschappelijk verantwoord ondernemen bij het ontwikkelen van dit soort initiatieven als uitgangspunt kan worden genomen.

- *Open coördinatiemethode*

Dit is een manier om lidstaten aan te moedigen hun antirookwetgeving beter te laten convergeren zonder dat directe harmonisatie nodig is (al blijft dit wel een mogelijkheid). De Commissie geeft indicatief de volgende elementen aan:

Het delen van ervaringen en optimale praktijken inzake de vaststelling van effectief rookvrijbeleid op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau,

Het afspreken van gezamenlijke doelen en richtlijnen van de EU op basis van succesvolle experimenten zowel binnen de lidstaten als buiten de EU. Deze zijn aan te vullen met relevante deadlines en voorwaarden voor toezicht en handhaving,

Het vertalen van deze richtlijnen in nationale actieplannen om blootstelling aan omgevingstabaksrook te reduceren aan de hand van specifieke tijdspaden voor doelen op de korte, middellange en lange termijn,

Het uitvoeren van periodieke controles, evaluaties en onderlinge beoordelingen (peer review), bijvoorbeeld in de vorm van jaarlijkse rapportages van de lidstaten.

- *Aanbeveling van de Commissie of de Raad*

Deze optie bestaat eruit dat de lidstaten worden aangemoedigd om nationale antirookwetgeving vast te stellen, met als handvat een uitgebreide aanbeveling van de Commissie of de Raad over rookvrije ruimten. Die aanbeveling zou gebaseerd zijn op artikel 152 EG en voorstellen bevatten voor gedragslijnen. Zij kan opzichzelfstaand worden toegepast of als deel van zelfregulerende programma's tussen de lidstaten en/of het bedrijfsleven.

- *Bindende wetgeving*

Bindende wetgeving zou in alle lidstaten een vergelijkbaar, transparant en afdwingbaar basisniveau van bescherming bieden tegen het risico van blootstelling aan omgevingstabaksrook. De Commissie noemt al enkele opties.

De eerste optie betreft herziening van de bestaande richtlijnen op basis van Kaderrichtlijn 89/391/EEG over veiligheid en gezondheid op het werk. Deze optie omvat in het bijzonder een uitbreiding van de reikwijdte van de Richtlijn 2004/37/EG betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk (zodat ook omgevingstabaksrook onder de werkingssfeer van de richtlijn wordt gebracht) en/of het strenger maken van de eisen voor de bescherming van werknemers tegen tabaksrook in Richtlijn 89/654/EEG betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen.

Een andere optie is het vaststellen van een afzonderlijke richtlijn over roken op de werkplek.

Een eventueel te overwegen optie die weliswaar niet direct gerelateerd is aan de bescherming tegen passief roken, zou kunnen zijn Richtlijn 67/548/EEG inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen in die zin te wijzigen dat omgevingstabaksrook als carcinogeen worden geklasseerd. Dit zou omgevingstabaksrook automatisch brengen onder de reikwijdte van de Richtlijn betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene of mutagene agentia op het werk.

Tenslotte stelt de Commissie van oordeel te zijn dat het beleid van een zo breed mogelijke benadering het grootste profijt voor de openbare volksgezondheid zou opleveren. Het zou ook gelijke concurrentievoorwaarden bieden aan alle betrokkenen. Verscheidene succesvolle voorbeelden van integraal antirookbeleid dat elders van kracht is, tonen aan dat deze optie te verwezenlijken en te handhaven is.

Het gewenste niveau van betrokkenheid van de EU bij de bevordering van antirookwetgeving is een open vraag. Dit houdt ook verband met de huidige ontwikkelingen in de lidstaten. Sommige lidstaten hebben onlangs besloten actie te ondernemen om het roken in openbare ruimten te verbieden.

Standpunt regering

De regering wil met het niet-rokenbeleid drie dingen bereiken:

- Een lager percentage rokers in Nederland en ondersteuning bieden bij het stoppen met roken. De preventienota Kiezen voor gezond leven (oktober 2006) noemt als doel: in 2010 zijn er nog 20 procent rokers (nu 28 procent).
- Beschermen van niet-rokers tegen tabaksrook.
- Voorkomen dat jongeren gaan roken.

De maatregelen uit de gewijzigde Tabakswet, die sinds 2002 van kracht is, zijn inmiddels ingevoerd. In maart 2006 zond de regering het Nationaal Programma Tabaksontmoediging naar de Tweede Kamer (Kamerstukken 2005-2006, 22 894, nr. 78). Hierin staan maatregelen waarmee het gebruik van tabak en de blootstelling aan tabaksrook verder teruggedrongen kunnen worden.

Toetsing van het voorstel aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit

Strikt genomen is de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets niet van toepassing, omdat het geen wetgevingsvoorstel betreft, maar een Groenboek. Niettemin zal de Commissie in de toekomst, na verwerking van de resultaten van de raadplegingsprocedure en open maatschappelijke discussie naar aanleiding van het Groenboek, hoogstwaarschijnlijk wel concrete (wetgevings-)voorstellen indienen. Het Groenboek biedt een beïnvloedingsmoment om nu al voor toekomstige voorstellen een aantal subsidiariteitsoverwegingen te formuleren. De TCS legt u in dat verband de volgende voorvragen en overwegingen voor.

Voorvragen

1. **Attributie van bevoegdheden:** bestaat er voor de na te streven doelstelling van het voorgenomen optreden een *bevoegdheidstoekening* in het EG-Verdrag?
De rechtsbasis kan worden bepaald indien de aard en reikwijdte van het in te dienen voorstel zal zijn vastgesteld (zie de hierboven geformuleerde beleidsopties). Dit zal mede afhankelijk zijn van de resultaten van de raadplegingsprocedure en open maatschappelijke discussie naar aanleiding van het Groenboek.
Op voorhand kan worden gemeld dat aannemelijk is dat een toekomstig in te dienen voorstel zal worden gebaseerd op artikel 152 EG-Verdrag, op grond waarvan de Gemeenschap, in aanvulling op het nationale beleid van de lidstaten, kan optreden. Dit optreden dient gericht te zijn op verbetering van volksgezondheid, preventie van ziekten en aandoeningen bij de mens en het wegnemen van bronnen van gevaar voor de menselijke gezondheid. Ook is daarin onder meer bepaald dat de Gemeenschap het optreden van de lidstaten aanvult ter vermindering van de schade aan de gezondheid door drugsgebruik, met inbegrip van voorlichting en preventie. De Gemeenschap vervult daarbij een aanmoedigende en ondersteunende rol.
2. **Toepasselijkheid subsidiariteit in strikte zin:**
Zoals hierboven gemeld is is deze vraag (en de proportionaliteitsvraag) strikt genomen niet aan de orde. Het Groenboek betreft immers geen wetgeving, maar is naar zijn aard een consultatiedocument.

De Commissie zal naar aanleiding van het Groenboek mogelijk eerst concrete wetgevingsvoorstellen indien de raadplegingsprocedure en open maatschappelijke discussie daartoe aanleiding geven. Uitgangspunt zal daarbij hoogstwaarschijnlijk zijn dat de lidstaten de hoofdverantwoordelijkheid dragen voor het tabaksbeleid in hun land, wat ook in lijn is met artikel 152 EG-Verdrag.

In het algemeen kan nu al worden opgemerkt dat de taak van de Commissie zal liggen in het stimuleren van de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en het aanvullen van nationale maatregelen, bijvoorbeeld door projecten financieel te ondersteunen. Ook praktische samenwerking tussen Commissie en de lidstaten en belanghebbenden ligt voor de hand. Daarbij kan gedacht worden aan het uitwerken van strategieën om tabaksgebruik te beperken door goede werkwijzen in verband met, bijvoorbeeld, de verkoop van tabak, de marketing van tabak en het beeld van tabak in de media uit te wisselen.

Of echter naar aanleiding van het Groenboek verder beleid, zoals vermelden van waarschuwingen op etiketten en beperking voor reclame op tabak, zal worden voorgesteld is afhankelijk van de uitkomsten van de raadpleging en open maatschappelijke discussie naar aanleiding van het Groenboek.

De vakcommissies kan in overweging gegeven worden om een zelfstandige reactie op het Groenboek aan de Commissie te zenden.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande concludeert de TCS dat de vakcommissies niet om een gemotiveerd advies gevraagd hoeft te worden. Dit preadvies en de mededeling kunnen wel ter informatie en eigenstandige behandeling aan de vakcommissies worden doorgezonden. Het is ter beoordeling van de vakcommissies of er al dan niet nadere actie ondernomen moet worden naar aanleiding van het Groenboek of dat eerst de reactie van de regering daarop wordt afgewacht.