

Rechtbank Den Haag, kamer voor andere zaken dan kantonzaken  
Zitting van 28 september 2015, 09:30u  
Nr. C/09/00475711 [2014/1191]

## **De Staat der Nederlanden/Stichting Rookpreventie Jeugd**

Pleitnota van mrs. G.J.H. Houtzagers en P.P. Huurnink

### **1 Actief tabaksontmoedigingsbeleid**

1.1 Gebruik van tabak is zeer schadelijk voor de gezondheid. In de strijd tegen tabaksgebruik hanteert de Staat al jaren een actief tabaksontmoedigingsbeleid. Dat beleid is er vooral op gericht om het roken onder jongeren zoveel mogelijk terug te dringen.

1.2 De afgelopen tijd zijn, zoals in de brief van de Staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer van 23 april 2015 is toegelicht,<sup>1</sup> grote stappen gezet om jongeren nog beter te beschermen tegen tabaksproducten:

- de verhoging van de leeftijdsgrens voor verkoop van tabak naar 18 jaar, de uitvoering van nalevingsonderzoek en de verhoging van het strafmaximum en binnenkort ook de boetetarieven bij overtreding van die leeftijdsgrens (met een verdubbeling van de boete bij ondernemingen met meer dan 50 werknemers);
- het rookverbod voor alle horeca;
- de meerjarige, omvangrijke, NIX 18 publiekscampagne om de norm dat je onder de 18 jaar niet rookt en niet drinkt in de samenleving te verankeren en een speciaal op jongeren gerichte social media campagne;
- het inzetten op het rookvrij maken van schoolterreinen via de Gezonde School-methode;
- het lanceren van de website [www.watziterintabak.nl](http://www.watziterintabak.nl) om jongeren beter te informeren over de (schadelijke) ingrediënten van tabaksproducten;

<sup>1</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 32 011, nr. 34.

- de invoering van maatregelen ten aanzien van de elektronische sigaret (e-sigaret) met nicotine;
- de actie Stoptober die vorig jaar erg succesvol was en dit jaar op 1 oktober weer van start zal gaan (de publiekscampagne is al begonnen);
- de ontwikkeling van een innovatieve stoppen-met-roken-App voor jongeren; en
- de monitoring van rookgedrag van jongeren met extra metingen op het MBO en HBO onder studenten van 16 tot en met 18 jaar.

1.3 Met de implementatie van de herziene Europese Tabaksproductenrichtlijn<sup>2</sup> in de Tabakswet<sup>3</sup> per 20 mei 2016 zal tabaksgebruik nog verder worden ontmoedigd door:

- de verplichting voor tabaksfabrikanten om een afschrikwekkende foto en een waarschuwende tekst op tabaksproducten te plaatsen die 65% van de verpakking beslaat;
- de verplichting voor tabaksfabrikanten om in de gezondheidswaarschuwing op tabaksproducten een verwijzing naar informatie over het stoppen met roken op te nemen;
- een verbod op kleine sigarettenverpakking (met minder dan 20 sigaretten);
- een verbod op tabaksproducten met kenmerkende aroma's (menthol en vanille) en misleidende en extra verslavende additieven;
- een aangescherpte onderzoeks- en rapportageverplichting voor tabaksfabrikanten; en
- de invoering van een minimumleeftijd voor verkoop van e-sigaretten met nicotine en een reclameregime dat vergelijkbaar is met dat voor tabaksproducten.

Deze aanvullende maatregelen zullen via een overheids campagne onder de aandacht worden gebracht van het publiek.

<sup>2</sup> Richtlijn 2014/40/EU, PB 2014, L 127/1.

<sup>3</sup> Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tabakswet is op 19 juni 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden, Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 34 234, nr. 2.

- 1.4 Al deze maatregelen dragen bij aan het steeds verder versterken van het tabaksontmoedigingsbeleid van de Staat. Dit beleid slaat in de praktijk aan. Zo besteden supermarkten in hun winkels brede aandacht aan de NIX 18 campagne. En heeft een aantal supermarkten en een tankstation, op eigen initiatief, ervoor gekozen om de stalling van tabaksproducten uit het zicht te halen.

## 2 WHO-Kaderverdrag

- 2.1 Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (ook aangeduid met de afkorting FCTC, hierna: WHO-Kaderverdrag) beoogt een kader te bieden voor tabaksontmoedigingsbeleid. Het verdrag schrijft niet voor welke maatregelen verdragspartijen specifiek moeten nemen. Verdragspartijen hebben op dit punt een grote mate van vrijheid. Voortdurend wordt, al dan niet in gezamenlijk verband, aan de verdere implementatie van het WHO-Kaderverdrag gewerkt. Zeer recent is door het Regional Committee for Europe van de WHO in dit kader nog een 'Roadmap' opgesteld.<sup>4</sup>
- 2.2 In art. 5.3 WHO-Kaderverdrag is de algemeen geformuleerde instructienorm opgenomen dat het tabaksontmoedigingsbeleid van overheden moet worden beschermd tegen de commerciële en veelal tegenstrijdige belangen van de tabaksindustrie.
- 2.3 De Stichting vindt dat de Staat te weinig doet. Wat men eigenlijk wil is een absoluut verbod voor iedereen om contact te hebben met de tabaksindustrie. Dat schrijft artikel 5.3 WHO-Kaderverdrag niet voor en is ook niet mogelijk. Voor de belastingen en het bestrijden van illegale handel is contact noodzakelijk. Dat geldt eveneens voor de uitvoering van wet- en regelgeving. Waar het om gaat in artikel 5.3 WHO-Kaderverdrag is dat op het beleid dat door de Staat – in het bijzonder het ministerie van VWS – wordt gevoerd, geen invloed is van de tabaksindustrie. Die invloed is er niet en de Staat staat ook niet toe dat de tabaksindustrie dergelijke invloed kan uitoefenen.
- 2.4 Los daarvan komt aan de Stichting geen beroep op art. 5.3 WHO-Kaderverdrag toe. Deze bepaling kan niet worden aangemerkt als een ieder verbindend en heeft daarmee geen rechtstreekse werking. Alleen al om die reden moet de stelling van de Stichting worden verworpen.

<sup>4</sup> Regional Committee for Europe, 65th session, Vilnius, Lithuania, 14-17 September 2015, Roadmap of actions to strengthen implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control in the European Region 2015-2025: making tobacco a thing of the past, raadpleegbaar via: [http://www.euro.who.int/\\_data/assets/pdf\\_file/0011/282962/65wd10e\\_Tobacco\\_150475.pdf](http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/282962/65wd10e_Tobacco_150475.pdf).

- 2.5 Het tabaksontmoedigingsbeleid van de Staat is ook in overeenstemming met art. 5.3 WHO-Kaderverdrag. Deze bepaling normeert contact tussen overheden en de tabaksindustrie waar het gaat om tabaksontmoedigingsbeleid. Contact is toegestaan. Wel moet dat terughoudend gebeuren. Dit betekent dat contact met de tabaksindustrie over tabaksontmoedigingsbeleid mag plaatsvinden indien en voor zover dat voor de uitvoering en implementatie daarvan noodzakelijk is. Dat is precies wat in de praktijk gebeurt. Ook VWS en Financiën – die een wezenlijk andere positie hebben ten opzichte van de tabaksindustrie – voldoen aan art. 5.3 WHO-Kaderverdrag.

### 3 Verdere maatregelen

- 3.1 In de hiervoor aangehaalde brief van 23 april 2015 heeft de Staatssecretaris de missie duidelijk verwoord: "Het voorkomen dat jongeren met roken beginnen, blijft de grootste uitdaging voor de komende jaren."<sup>5</sup> De Staatssecretaris streeft ernaar dat steeds meer relevante partijen zich aansluiten bij deze missie. De Alliantie Nederland Rookvrij, waarvan de Stichting onderdeel uitmaakt, heeft een vergelijkbare missie en samen wordt onderzocht hoe partijen elkaar hierin kunnen versterken.
- 3.2 Ter uitvoering van art. 5.3 WHO-Kaderverdrag heeft de Staat de nodige stappen gezet. Dat blijft de Staat ook doen. Sterker nog, de Staat neemt mede naar aanleiding van deze procedure verdere maatregelen die passen binnen het al ingezette tabaksontmoedigingsbeleid.
- 3.3 In dat kader heeft overleg met de Stichting plaatsgevonden. Het eerste gesprek met de Stichting vond plaats op 8 januari 2015. Daarin heeft de Stichting haar visie op het tabaksontmoedigingsbeleid met de Staat gedeeld. Vervolgens heeft de Staat een plan van aanpak opgesteld. De Stichting is meermaals in de gelegenheid gesteld om daarop te reageren. Het plan is verschillende keren aangepast. Daarbij is aan de opmerkingen van de Stichting steeds zoveel mogelijk tegemoet gekomen. Op 23 april 2015 heeft een tweede gesprek plaatsgevonden, waarin de Stichting haar reactie mondeling heeft toegelicht. Ook dit heeft nog tot verdere aanpassing geleid. Uiteindelijk is het document – getiteld: de Verduidelijking invulling artikel 5.3 WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (**productie 32**) (hierna: Verduidelijking)– in zijn definitieve vorm op 18 augustus 2015 vastgesteld.
- 3.4 Zeer recent, afgelopen donderdag, heeft de Staatssecretaris het parlement geïnformeerd over die Verduidelijking. Een kort citaat uit de brief van de Staatssecretaris:

<sup>5</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2014-2015, 32 011, nr. 34.

"Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, ook wel aangeduid met de afkorting FCTC verdrag (hierna: WHO-Kaderverdrag) is in 2003 tot stand gekomen. Nederland heeft dit verdrag ruim tien jaar geleden geratificeerd. Dit verdrag, dat de Staat en zijn organen bindt, beoogt een kader te bieden voor maatregelen ten behoeve van tabaksontmoediging die door de verdragspartijen op internationaal, nationaal en regionaal niveau moeten worden uitgevoerd. Een belangrijk artikel, dat de invloed van de tabaksindustrie onderkent, is artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag. De Nederlandse Staat heeft in het afgelopen decennium de nodige stappen gezet tot naleving van dit artikel en geeft daarmee uitvoering aan die bepaling."<sup>6</sup>

- 3.5 Zoals hiervoor aangegeven zijn de verdere maatregelen beschreven in een apart document dat hoort bij de brief van de Staatssecretaris.
- 3.6 Welke verdere maatregelen bevat de Verduidelijking?
- 3.7 Er zal binnen drie maanden na toezending van de Verduidelijking aan het parlement een brief worden verzonden aan alle ministeries, provincies en gemeenten waarin is vermeld:
- dat tabaksproducten schadelijk en verslavend zijn;
  - dat contact met de tabaksindustrie zich dient te beperken tot implementatie- en uitvoeringstechnische kwesties;
  - dat transparant moet worden omgegaan met contact;
  - welke lobbytechnieken van de tabaksindustrie bekend zijn bij de Rijksoverheid;
  - dat samenwerking met de tabaksindustrie in publiekscampagnes of andere publieke evenementen of activiteiten ongeoorloofd is; en
  - dat de tabaksindustrie geen voorkeursbehandeling mag genieten.
- 3.8 Verder zal binnen zes maanden na toezending van de Verduidelijking aan het parlement:
- een centraal digitaal informatiepunt worden ingesteld waar:
    - informatie en advies kan worden verkregen over de wijze van omgang met de tabaksindustrie;
    - informatie wordt verstrekt over het schadelijke en verslavende karakter van tabaksproducten;

<sup>6</sup> De Kamerbrieven en de Verduidelijking zijn raadpleegbaar via:  
[http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2015Z17347&did=2015D35356](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z17347&did=2015D35356).

- o informatie wordt verstrekt over lopende tabaksontmoedigingscampagnes;
    - o verslagen van overleg van VWS en Financiën met de tabaksindustrie en correspondentie en overige schriftelijke stukken – uiteraard met in achtneming van de wet – openbaar worden gemaakt; en
    - o de Verduidelijking raadpleegbaar is.
  - een (intern) protocol worden opgesteld over de wijze van omgang met de tabaksindustrie. Dat protocol zal aan alle ministeries en decentrale overheden worden verzonden. Ook zal het protocol raadpleegbaar zijn via het centraal digitaal informatiepunt.
- 3.9 Voorts zal Financiën de Stichting desgewenst jaarlijks uitnodigen voor een overleg, waarin zij haar visie met de Staat kan delen. Daarnaast blijft VWS in contact met de Stichting om de aanpak ter voorkoming van jeugdroken te bespreken.
- 3.10 Voor de uitvoering van de verdere maatregelen heeft VWS een medewerker aangenomen die zich specifiek zal bezighouden met de implementatie van de Verduidelijking.
- 3.11 Met de Verduidelijking komt de Staat in belangrijke mate tegemoet aan de wensen van de Stichting. De Stichting vindt dat dit niet ver genoeg gaat en wil eigenlijk een absoluut verbod op ieder contact met de tabaksindustrie. Dat is, zoals gezegd, niet mogelijk en vloeit ook niet voort uit artikel 5.3 WHO-Kaderverdrag.

#### **4 Vorderingen en eiswijziging**

- 4.1 In feite gaat de Stichting met haar vorderingen – die zijn gericht op wijziging van het tabaksontmoedigingsbeleid van de Staat – op de stoel van het bestuur zitten. Dit beleid wordt vormgegeven door de regering en gecontroleerd door het parlement. Zij zijn daartoe democratisch gelegitimeerd. De door de Stichting gevorderde beleidswijzigingen doorkruisen dit staatsrechtelijke proces. De vorderingen van de Stichting dienen dan ook te worden afgewezen. Bovendien is met de Verduidelijking al grotendeels aan de wensen van de Stichting tegemoetgekomen.
- 4.2 Daar komt bij dat de vorderingen van de Stichting zo algemeen, ruim of vaag zijn geformuleerd dat deze niet uitvoerbaar zijn. Daarbij springt vooral in het oog dat de in de vorderingen genoemde groepen vrijwel niet ingekaderd zijn ('*alle* staatsorganen', '*alle* vertegenwoordigers van de tabaksindustrie', '*alle* ambtenaren van de ministeries', etc.) en de gevorderde acties ongenueanceerd en te ruim zijn omschreven ('beëindigen van (vrijwel) *alle* communicatie met *alle* vertegenwoordigers van de tabaksindustrie', 'het in de openbaarheid laten plaatsvinden van *al* het overleg', 'het verzekeren dat *alle* bewindspersonen en ambtenaren van staatsorganen vrijstaan van de tabaksindustrie',

etc.). Dit maakt de vorderingen van de Stichting onuitvoerbaar. Ook om die reden dienen deze te worden afgewezen.

- 4.3 Dan nog een opmerking over de eiswijziging van de Stichting. Onder V.1 staat de Stichting een te ruime definitie van het begrip 'tabaksindustrie' voor ogen. Het WHO-Kaderverdrag schaaft in Artikel 1 (e) onder dit begrip: tabaksproducenten, -distributeurs, en -importeurs. De Stichting gaat op dit punt verder dan het verdrag voorschrijft. Dat geldt evenzeer voor de toevoeging van de Stichting aan – thans – V.7. Het WHO-Kaderverdrag schrijft immers niet voor dat van *alle* communicatie – in welke vorm dan ook – tussen de Staat en de tabaksindustrie een verslag moet worden gemaakt, welk verslag onverwijld openbaar zou moeten worden gemaakt. Een dergelijke gang van zaken is bovendien niet realistisch.

## 5 Conclusie

- 5.1 De Staat concludeert dat hij in overeenstemming met art. 5.3 WHO-Kaderverdrag handelt. Van enig onrechtmatig handelen of nalaten van de Staat is geen sprake. De vorderingen van de Stichting dienen dan ook te worden afgewezen.

---

behandeld door	mrs. G.J.H. Houtzagers en P.P. Huurnink
correspondentie	Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon	(070) 515 3786 en (070) 515 3437
fax	(070) 515 3042 en (070) 515 3011
e-mail	<a href="mailto:gjh.houtzagers@pelsrijcken.nl">gjh.houtzagers@pelsrijcken.nl</a> en <a href="mailto:pp.huurnink@pelsrijcken.nl">pp.huurnink@pelsrijcken.nl</a>
zaaknr	10043673