

Vergaderjaar 2012–2013

33 590

Wijziging van de Tabakswet ter verhoging van de minimumleeftijd van 16 jaar naar 18 jaar van personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht (Verhoging minimumleeftijd verkoop tabaksproducten)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 februari 2013 en het nader rapport d.d. 19 maart 2013, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 januari 2013, no. 13.000153, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Tabakswet ter verhoging van de minimumleeftijd van 16 jaar naar 18 jaar van personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht (Verhoging minimumleeftijd verkoop tabaksproducten), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de minimumleeftijd van personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht te verhogen van 16 naar 18 jaar. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het wetsvoorstel, maar maakt daarbij de volgende kanttekeningen met betrekking tot de handhaving van de leeftijdsgrens.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 januari 2013, no. 13.000153, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 februari 2013, No.W13.13.0022/III, bied ik U hierbij aan.

De toelichting is erg kort over de handhaving van de nieuwe leeftijdsgrens. Op dit punt wordt slechts opgemerkt dat er «hoegenaamd geen gevolgen» zijn. «De toezichthouder [...] houdt nu ook al toezicht op de naleving van de thans bestaande leeftijdsgrens van 16 jaar. Daarin komt principieel geen wijziging door de verhoging van de leeftijd naar 18 jaar.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Overigens is het zo dat niet veel jongeren beneden de huidige leeftijdsgrens van 16 jaar een poging doen tabak te kopen. Uit de VWA Monitor Tabaksverstrekking jongeren uit 2009 blijkt dat van de jongeren beneden de 16 jaar die proberen tabaksproducten te kopen 9% daarin slaagt. Het aantal geconstateerde overtredingen is gering. In 2011 heeft de NVWA 18 boete-rapporten en 3 schriftelijke waarschuwingen opgemaakt.»²

De Afdeling merkt op dat aldus in de toelichting de suggestie wordt gewekt dat thans in de overgrote meerderheid van de gevallen sprake is van spontane naleving van de wettelijke leeftijdsgrens door verstrekkers van tabaksproducten. Zij meent echter dat dit niet zonder meer volgt uit de in de toelichting genoemde VWA Monitor Tabaksverstrekking jongeren uit 2009 (de Monitor). In deze Monitor wordt namelijk over de slaagkans het volgende opgemerkt: «de slaagkans, oftewel de kans dat een jongere onder de 16 jaar er in slaagt om tabaksproducten te kopen, blijkt zowel in 2009 als in de voorgaande metingen hoog te liggen. Voor alle categorieën tabaksverstrekkers geldt dat de kans van slagen ligt tussen de 93%-100% in 2009. Bij zowel de tabaksspeciaalzaken als bij de pompstations is de slaagkans ten opzichte van 1999 gestegen. Het naleefniveau bij deze tabaksverstrekkers is dus gedaald.»³

In de Monitor wordt wel opgemerkt dat er sprake is «van een dalende trend in het percentage van jongeren dat probeert tabaksproducten te kopen voor zichzelf of voor anderen en daarin vervolgens ook slaagt. In 2009 ligt dit percentage op 9%, terwijl het in 1999 nog 24% bedroeg. De daling van de koopindex wordt echter met name veroorzaakt door een gedragsverandering van de jongeren; zij doen steeds minder pogingen om tabaksproducten te kopen. Degenen die een poging doen, krijgen de tabaksproducten bijna altijd mee.»⁴

Nu de Monitor aanwijzingen bevat van een slechts zeer beperkte spontane naleving van de huidige leeftijdsgrens van de zijde van de tabaksverstrekkers in die gevallen waarin jongeren beneden de wettelijke leeftijdsgrens pogen tabaksproducten te kopen, is de Afdeling van oordeel dat in de toelichting nader zou moeten worden ingegaan op de handhaving van het beoogde verkoopverbod van tabak aan jongeren onder de nieuwe leeftijdsgrens van 18 jaar.⁵ De Afdeling is er niet op voorhand van overtuigd dat aan de in de Monitor genoemde verklaring voor de daling van de koopindex, de gedragsverandering van jongeren, hetzelfde gewicht toekomt indien een verkoopverbod ook jongeren in de leeftijdsfase van 16 en 17 jaar betreft. Uit cijfers van STIVORO blijkt dat van de jongeren in de leeftijd van 16 en 17 jaar bijna een kwart dagelijks rookt.⁶ Voor jongeren onder de 16 zijn de percentages veel lager.⁷ Waar het verkoopverbod bij de huidige leeftijdsgrens van 16 jaar van de zijde van de tabaksverstrekkers al zeer beperkt lijkt te worden nageleefd, zal dit naar

² Memorie van toelichting, paragraaf 3.

³ VWA Monitor Tabaksverstrekking jongeren, blz.19.

⁴ VWA Monitor Tabaksverstrekking jongeren, blz.20.

⁵ De Afdeling roept hierbij in herinnering dat handhavingsaspecten in het verleden voor de Tweede Kamer aanleiding zijn geweest om een verhoging van de leeftijdsgrens voor tabak van 16 naar 18 jaar af te wijzen. Amendement Hermann/Van Vliet, Kamerstukken II 1999/00, 26 472, nr. 12.

⁶ Factsheet «Roken De harde feiten 2012».

⁷ 13% van de 15-jarigen, 7% van de 14-jarigen en 1% van de 13-jarigen rookt volgens het onderzoek van STIVORO dagelijks. Zowel van de categorie 16- en 17-jarigen als van de jongeren onder de 16 jaar ligt het percentage van hen die «regelmatig» roken (in het onderzoek geformuleerd als «afgelopen 4 weken gerookt») nog aanmerkelijk hoger: 36% van de 17-jarigen, 35% van de 16-jarigen, 25% van de 15-jarigen en 15% van de 14-jarigen.

het oordeel van de Afdeling a fortiori gelden voor de verhoogde leeftijdsgrens gelet op het rookgedrag van 16 en 17-jarigen.⁸

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen.

De afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het wetsvoorstel, maar maakt enkele kanttekeningen met betrekking tot de handhaving van de leeftijdsgrens, waarop hieronder nader zal worden ingegaan.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met enkele passages over de handhaving van de voorgestelde leeftijdsgrens. In de aanvulling wordt nader uiteengezet dat de spontane naleving door de jongeren zeer hoog is, maar de naleving door de verkopers van tabaksproducten laag. M.a.w.: een klein percentage jongeren onder de leeftijdsgrens probeert tabak te kopen, maar degenen die dat proberen, slagen daar bijna altijd in. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op verbetering van de naleving en handhaving.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn

⁸ Dit nog daargelaten de afkickproblematiek bij hen die inmiddels al een vorm van nicotineverslaving opliepen.