

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 juni 2013

Hierbij zend ik u de nota naar aanleiding van het verslag van 7 juni jl., over de 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) (Kamerstuk 33 590).

Onderbouwing

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen gesteld over het rookvrije schoolplein. Een schoolplein is «rookvrij» als er een algeheel rookverbod geldt voor het hele schoolterrein, dus zonder rookzones. Het rookverbod geldt voor iedereen, ook voor docenten.

Door de verhoging van de minimumleeftijd voor de verkoop van tabaksproducten verandert de regelgeving voor scholen niet. Scholen blijven, via de medezeggenschapsraad, verantwoordelijk voor het rookbeleid van schoolpleinen. Wel hebben veel scholen aangegeven de stap naar een rookvrij schoolplein heel logisch te vinden als aan hun leerlingen geen tabak meer mag worden verkocht. Samen met OCW stimuleer ik de invoering van rookvrije schoolpleinen als onderdeel van de Gezonde School: de Handleiding Gezonde School helpt scholen bij realiseren rookvrij plein (deelvignet alcohol en roken). Ook stel ik via de Onderwijsagenda, vanuit de gelden uit het Lente akkoord, van september van dit jaar tot 2016, in totaal € 5 mln. beschikbaar voor scholen om hun pleinen groener en beweegvriendelijk te maken. Eén van de voorwaarden daarbij is dat het plein ook geheel rookvrij wordt.

Veel scholen overwegen de invoering van een rookvrij schoolplein, maar hebben praktische vragen of behoefte aan goede voorbeelden. Het Longfonds ondersteunt deze scholen met praktische begeleiding. VWS is nauw betrokken bij dit initiatief in zorgt voor inbedding in gezondheidsbeleid gericht op scholen. Dit najaar zal in de communicatie van het Longfonds naar de scholen de verhoging van de wettelijke leeftijdsgrens nadrukkelijk aandacht krijgen.

Het conceptwetsvoorstel is niet aan organisaties voorgelegd, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen. Verschillende gezondheidsorganisaties pleiten al langer voor de verhoging van de leeftijdsgrens voor tabak. Er zijn kanttekeningen geplaatst door de Alliantie Nederland Rookvrij, onder andere tijdens hun presentatie in Nieuwspoort op Wereld Niet Roken Dag. Niet bij de verhoging van de leeftijdsgrens op zich, maar bij de handhaving ervan. De Alliantie pleit voor beperking van het aantal verkooppunten.

De leden van de D66-fractie vragen zich af hoe groot het gebruik van tabaksproducten onder jongeren is. Het Peilstationonderzoek van het Trimbos-instituut uit 2011 laat zien dat het percentage scholieren dat ooit had gerookt tussen 1996 en 2011 daalde van 59 naar 36 procent. Het percentage leerlingen dat in de afgelopen maand had gerookt daalde van 30 procent in 1996 naar 19 procent in 2011 en het percentage leerlingen dat dagelijks rookt is ongeveer gelijk gebleven, namelijk 7 procent. Overigens roken jongeren met een lage opleiding veel vaker dan jongeren met een hoge opleiding.

Een wettelijke maatregel zoals het verhogen van de leeftijdsgrens voor tabak alléén zal geen groot effect hebben op het percentage jongeren dat rookt. Toch heeft deze maatregel zeker zin. In de eerste plaats omdat de meerderheid van de jongeren zelf de wet naleeft. In de tweede plaats omdat ouders, scholen, preventiewerkers, supermarkten en horeca allemaal aangeven dat deze leeftijdsgrensverhoging een duidelijke boodschap afgeeft die deze partijen ondersteunt in hun werk. Het verhogen van de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak versterkt de al ingezette verandering in de sociale norm ten aanzien van roken. Niet-roken wordt steeds meer de norm. Dit is echter een langetermijnproces, waarin verschillende maatregelen een bijdrage leveren. Dit is er één van. In de communicatie over de verhoging van de leeftijdsgrens zal, naast de feitelijke informatie over verandering in regelgeving, ook nadrukkelijk worden ingezet op bewustwording en het versterken van de sociale norm van niet-roken. Er zijn geen signalen bekend, niet uit onderzoek en niet uit ervaring van andere landen, dat roken door minderjarigen uitdagender wordt gevonden door verhoging van de leeftijdsgrens. Hoe meer roken uit het dagelijks beeld van jongeren verdwijnt, hoe minder jongeren uiteindelijk gaan roken. Bij de invoering van de leeftijdsgrens van 16 jaar in Nederland in 2003, werd zowel een afname gezien van het aantal jongeren (13–15 jaar) dat tabak koopt (vooral niet-rokende jongeren die tabakswaaren kopen voor anderen) als het aantal jongeren dat rookt. Ik ga ervan uit dat hiermee ook de vragen van de PvdA-fractie, de CDA-fractie en de D66-fractie op dit punt zijn beantwoord.

Het vergroten van de bewustwording blijft een belangrijk onderdeel van de voorlichting op scholen, onder andere via De Gezonde School en Genotmiddelen. En van de online voorlichting, onder andere door een jongerenversie van Tabaksinfo.nl, waar het RIVM en het Trimbos-instituut op dit moment samen aan werken.

De leden van de D66-fractie vragen zich af in hoeverre naar het buitenland is gekeken bij deze wetswijziging. In 22 van de 27 EU landen geldt een leeftijdsgrens van 18 jaar voor tabak. De andere landen hanteren een grens van 16 jaar. Er is niet gekeken naar de consistentie met verkoop van vuurwerk en rijvaardigheid, wel naar consistentie in regelgeving ten aanzien van genotsmiddelen.

De kosten die zijn gemoeid met de verhoging van de minimumleeftijd zijn relatief laag, zoals aangegeven in de memorie van toelichting: de

verhoging van de leeftijd van 16 naar 18 verandert op zich niets aan de verplichting tot naleving van de leeftijdsgrenzen door de verkopers van tabak en aan de handhaving door de NVWA. Wel zal ik vanaf volgend jaar een tabaksteam instellen van ongeveer 45 jongere toezichthouders, die voor de NVWA-inspecteurs kunnen signaleren welke cafés en welke tabaksverkopers de Tabakswet overtreden.

De leden van de D66-fractie geven aan dat een beperking van het aantal verkooppunten de toegankelijkheid van tabak zou doen dalen. Ook de leden van de fracties van de PvdA, SP en de ChristenUnie merken op dat de handhaving beter te realiseren is bij een beperking van het aantal verkooppunten. Op dit moment is het nog te vroeg om hiertoe te besluiten. Er zijn de afgelopen periode echter al verschillende belangrijke maatregelen in gang gezet op het gebied van tabaksontmoediging: het wijzigen van de Tabakswet voor een geheel rookvrije horeca, herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn, deze wetswijziging voor de verhoging van de leeftijdsgrens, extra handhaving en een voorlichtings-campagne. Ook blijf ik inzetten op goede «stoppen met roken» zorg en voorlichting aan met name jongeren. De komende periode richt ik mij op de realisatie van deze thema's. Dit vergt de nodige inzet en betekent al een flinke aanscherping van het tabaksontmoedigingsbeleid. Wel zal ik altijd blijven kijken naar welke instrumenten verder in te zetten zijn. Het beperken van verkooppunten is er daar één van. Dit zijn echter ingrijpende ideeën die goed moeten worden onderzocht en afgewogen. Op dit moment vind ik dat te vroeg.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in de publiekscampagnes ook een koppeling zal worden gemaakt tussen alcohol en tabak. In de publiekscommunicatie die dit najaar start zal een koppeling worden gemaakt wat betreft de leeftijdsgrens. Tot 18 jaar geldt voor zowel alcohol als tabak dezelfde (wettelijke) boodschap. Supermarkten hebben al aangegeven een sterke voorkeur te hebben voor één duidelijke communicatie op verkooppunten. Boven de 18 geldt een onderscheid tussen alcoholgebruik (dat met mate wel verantwoord kan zijn) en tabaksgebruik (dat in alle gevallen ontraden wordt).

Gevolgen voor uitvoering en handhaving, alsmede de gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu

De leden van de VVD-fractie stellen dat de naleving van de huidige leeftijdsgrens laag is en vragen hoeveel extra handhavingcapaciteit vanaf 2014 zal worden ingezet. Het tabaksteam dat vanaf volgend jaar wordt ingezet (bovenop de huidige capaciteit), betreft een speciaal opgeleid team van ongeveer 45 jongere toezichthouders, die voor de NVWA-inspecteurs kunnen signaleren welke cafés en welke tabaksverkopers in overtreding zijn. Dit tabaksteam zal bestaan uit 17 fte: 15 fte jongere toezichthouders met een teamleider en een planner. In 2013 is de capaciteit voor tabakscontroles ongeveer 20 fte. In 2014 komt daar dus 17 fte bij. Juist omdat de jongere toezichthouders niet «opvallen», zijn zij goed in staat overtredingen te signaleren. Adequate handhaving en naleving is nooit volledig te garanderen. De handhaving wordt uitgebreid, maar vooral de naleving door de tabaksverkopers zal de komende tijd sterk moeten verbeteren.

De handhaving van de Tabakswet berust nu bij de NVWA. De NVWA doet alles wat ze kan, met beperkte middelen en in een weerbarstig veld. Zoals ik in februari heb aangegeven in het debat over tabaksbeleid, kan ik het me overigens wel voorstellen dat, als toekomstplaatje, het toezicht op de Tabakswet past bij gemeenten. Dit is echter nu nog niet haalbaar. De naleving van het rookverbod in de horeca moet eerst worden genormali-

seerd en de naleving van de leeftijdsgrens aanzienlijk worden verbeterd. Ook zijn gemeenten pas sinds 1 januari jl. verantwoordelijk voor de handhaving van de Drank- en Horecawet. Het lijkt mij goed om de gemeenten hier eerst ervaring mee te laten opdoen, voordat verder wordt gekeken. Ik zal over dit punt wel in gesprek blijven met de VNG. Ik ga ervan uit hiermee ook de vragen te hebben beantwoord van de PvdA-fractie en de SGP-fractie over de rol van gemeenten in de handhaving.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de spontane naleving door 16 en 17 jarigen die nu al roken, laag zal zijn. De nieuwe leeftijdsgrens geldt straks ook voor deze categorie. Een deel van hen zal waarschijnlijk stoppen, zoals destijds maatregelen als de rookvrije werkplek en rookvrije horeca hebben geleid tot meer mensen die stopten met roken. Maar het kan niet worden voorkomen dat een deel blijft doorroken en de sigaretten via oudere vrienden of van de ouders krijgt. De wettelijke norm geldt voor iedereen onder de 18 jaar, de sociale norm van niet-roken (onder je 18^e) heeft enige tijd nodig om te beklijven en is vooral belangrijk voor de nu opgroeiende jeugd.

Tijdens het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer hebben de vertegenwoordigers van de tabaksverkooppunten gepleit voor strafbaarstelling van jongeren conform de Drank- en Horecawet. De regering heeft deze maatregel niet overwogen bij de aanpassing van de Tabakswet. Voor alcohol geldt niet alleen dat het de gezondheid van jongeren schaadt, maar het kan ook leiden tot overlast en openbare orde problemen. Er is een verband tussen alcohol en agressie: zo is de meerderheid van daders van uitgaansgeweld onder invloed van alcohol. Daardoor leidt het alcoholgebruik van jongeren soms ook tot overlast, schade of onveiligheid voor anderen. Die samenhang met openbare orde en agressie is er niet bij het bezit van tabak. Hiermee zijn ook de vragen van de CDA-fractie over voor- en nadelen van strafbaarstelling beantwoord.

De leden van de PvdA-fractie pleiten voor een stevige inzet op handhaving en vragen de regering waar zij de grootste problemen ziet. Op dit moment is het grootste probleem de slechte naleving door de tabaksverkopers. Een stevigere inzet op handhaving van de leeftijdsgrenzen tabak vanaf 2014 kan hier verbetering in brengen, maar ook de supermarkten, tankstations, tabaksdetailhandel en andere verkooppunten zullen hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Ik ben hierover met deze partijen in gesprek.

De campagne waarnaar de PvdA-fractie verwijst, betreft een eigen initiatief van de tabaksdetailhandel. Zij is, in navolging van de supermarkten, vorig jaar gestart met een campagne om te voorkomen dat tabaksproducten worden verkocht aan jongeren onder de 16 jaar. Deze campagne loopt drie jaar. Door bewustwording van winkeliers en betere controle van het legitimatiebewijs van personen jonger dan 20 jaar, wil de detailhandel zorgen voor effectievere naleving van de leeftijdsgrens. De georganiseerde tankstations hebben zich hier sinds 1 mei bij aangesloten. Uit de cijfers van de NVWA zal blijken of deze campagne effect heeft op de naleving.

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen of de regering het inzetten van mysteryshoppers een effectief middel vindt en of de regering dit middel in de toekomst wil gaan gebruiken. De regering is van mening dat de inzet van zgn. «mysteryshoppers» een middel is dat kan worden ingezet in het kader van het doen van onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrenzen. De inzet van «mysteryshoppers» is echter niet toegestaan in het kader van of ter ondersteuning van het toezicht, omdat er dan sprake is van uitlokking. Dat is niet toegestaan in Nederland.

Gelijk het onderzoek dat in 2011 naar de naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcohol is gedaan¹, ben ik voornemens dit najaar onderzoek te doen naar de naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van alcohol en tabak.

De leden van de SP-fractie constateren dat de naleving door de verkopers van tabaksproducten zeer laag is en vragen de regering hoe er druk op winkeliers kan worden gezet om zich te houden aan de wet. De regering is inderdaad voornemens om de capaciteit van de NVWA uit te breiden. Ik verwijs hiervoor naar het antwoord dat op dit onderdeel is gegeven aan de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de naleving door tabaksverstrekkers nog verder zal dalen als de leeftijdsgrens wordt verhoogd naar 18 jaar. Het is inderdaad waarschijnlijk dat een deel van de 16 en 17 jarigen die nu roken, zal blijven proberen tabaksproducten te kopen. Daardoor kan de huidige, zeer hoge spontane naleving door jongeren – gemeten over alle jongeren – wat dalen. Het tabaksteam van de NVWA zal vanaf volgend jaar worden ingezet om de handhaving van het rookverbod in de horeca én de handhaving van de leeftijdsgrens bij de verkoop te versterken. Ook ontwikkelt de NVWA een slimme handhavingstrategie, o.a. via het identificeren van «hotspots», d.w.z. verkooppunten die veel door jongeren worden bezocht.

De regering kiest ook hier, net als bij het verhogen van de leeftijdsgrens voor alcohol, voor wat de CDA-fractie een «harde landing» noemt: de wet geldt vanaf de datum van inwerkingtreding zonder uitzondering voor iedereen. Een eenduidige norm ondersteunt de naleving en de handhaving.

De agressie waarmee de NVWA soms te maken heeft, speelt vooral in de horeca in relatie tot het rookverbod, niet zozeer bij de handhaving van de leeftijdsgrens bij de verkooppunten. Het beleid dat de inspecteurs van de NVWA met twee personen de horecagelegenheden bezoeken, met ondersteuning van de politie, blijft in stand. In 2011 waren er 20 incidenten van fysiek en/of verbaal geweld. In 2012/2013 zijn er acht incidenten geregistreerd. Er is dus sprake van een daling sinds de controles in duo's en met politieondersteuning worden uitgevoerd.

De leden van de fractie van het CDA vragen welke maatregelen de regering neemt om de verkoop van alcohol en tabak aan jongeren onder de 18 jaar op internet tegen te gaan. In het voorstel tot herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn (TPR) staat een verplichting voor detaillisten opgenomen om uitgerust te zijn met een leeftijdscontrolesysteem. In Brussel heeft de Nederlandse regering aangegeven eraan te hechten dat een dergelijk systeem aantoonbaar effectief moet zijn. Ook is gevraagd naar de ervaringen van andere lidstaten op dit punt.

Ook in bredere zin is de naleving van de leeftijdsgrenzen bij de verkoop van leeftijdsgebonden producten via internet een punt van aandacht. Het is moeilijk hier toezicht op te houden, omdat traditionele controle in dergelijke situaties niet mogelijk is. Het gaat namelijk om levering aan de voordeur. Ouders zijn primair verantwoordelijk voor wat er thuis gebeurt. Zij moeten hun kinderen in de gaten houden.

Daarnaast is het van belang dat er betere mogelijkheden komen om bij aankopen via internet en de daarop volgende levering aan huis de leeftijdsgrenzen beter te kunnen controleren. Samen met de Minister van Veiligheid en Justitie ben ik bezig een inventarisatie te maken van de mogelijkheden om de verkoop van leeftijdsgebonden producten (alcohol, wapens, films, games) via internet zodanig in te richten, dat daarmee de

¹ Kamerstuk 27 565, nr. 108.

naleving wordt verbeterd. Daarbij wordt gedacht aan een brede oplossing, die het probleem over de gehele linie moet aanpakken.

Komend najaar, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verhoging van de leeftijdsgrens, zal uitgebreide publiekscommunicatie plaatsvinden. De tijdige start is wel afhankelijk van spoedige behandeling van dit wetsvoorstel: de communicatie kan pas plaatsvinden na instemming van uw Kamer met deze maatregel. De communicatie zal niet alleen gericht zijn op het informeren over de nieuwe wettelijke leeftijdsgrens, maar ook op het bekrachtigen van een sociale norm. Roken is schadelijk en al helemaal voor je 18^e. Het is normaal als je niet rookt. Als de verhoging van de leeftijdsgrens gelijktijdig inwerking treedt met alcohol (1 januari 2014) kan de communicatie worden gecombineerd, met daarbij aandacht voor de verschillen tussen deze twee producten.

Het uitgangspunt in dit communicatietraject is de medeverantwoordelijkheid van o.a. ouders, scholen én verstrekkers. Verstrekkers van alcohol en tabak zijn verantwoordelijk voor het naleven van de leeftijdsgrenzen. Ten slotte zullen bestaande schoolprogramma's en informatiemateriaal worden aangepast door het Trimbos-instituut, met name voor de jongeren van 16 en 17. Ook zal de online opvoedondersteuning voor ouders worden aangepast. Voor alle communicatie-activiteiten is voor 2013 en 2014 in totaal een bedrag van € 2,6 mln. beschikbaar, voor tabak en alcohol. Om de maatschappelijke acceptatie van de nieuwe sociale norm te bestendigen, zal ook na volgend jaar de campagne worden voortgezet, maar dan vooral via scholen, verkooppunten en digitale platforms. Hiermee is ook antwoord gegeven op de vragen van de SGP over voorlichting over de wetswijziging.

De leden van de D66-fractie merken op dat gemeenten zeer verschillend omgaan met de controle op de handhaving van het rookbeleid. De handhaving van de Tabakswet is niet gedecentraliseerd en wordt uitgevoerd door de NVWA. Voor de antwoorden op de vragen naar de uitbreiding van het aantal controles verwijst ik naar de antwoorden aan de VVD-fractie op dit onderwerp.

De leden van de D66 fractie vragen hoe groot de toename is in de te controleren groep als gevolg van de te verhogen minimumleeftijd: van de 16 en 17 jarigen rookt ongeveer een kwart dagelijks. Het is te verwachten dat met name deze groep zal blijven proberen tabaksproducten te kopen. Voor de handhavingcapaciteit van de NVWA is met name het aantal verkooppunten van belang, meer dan het aantal potentiële kopers.

De ChristenUnie-fractie heeft verzocht om een financiële paragraaf bij het wetsvoorstel. De financiële gevolgen van de leeftijdsgrensverhoging zijn beperkt en betreffen de inzet van het tabaksteam van de NVWA en de publiekscommunicatie.

De NVWA zal het huidige (alcohol) leeftijdsgrenzenteam, dat nu nog gemeenten ondersteunt bij het toezicht op de Drank- en Horecawet, na 2013 grotendeels in stand houden en omvormen tot een speciaal tabaksteam. Hierdoor komt extra capaciteit voor het toezicht op het rookverbod in de horeca en op de naleving van de leeftijdsgrens bij tabak. De kosten verbonden aan het continueren van het team bedragen € 1,3 mln. per jaar. Dekking hiervoor wordt gevonden binnen de NVWA begroting. Vanaf 2014 zal binnen de NVWA worden gewerkt met kostendeckende tarieven voor herinspecties. Een deel van de middelen die hierdoor beschikbaar komen, wordt ingezet voor de bekostiging van dit team bij de NVWA.

De kosten voor de publiekscommunicatie bedragen voor 2013 en 2014 in totaal € 2,6 mln. Deze middelen zijn beschikbaar binnen de VWS begroting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heeft overwogen om net als in de nieuwe Drank- en Horecawet, prikkels en mogelijke sancties in te bouwen voor ondernemers om de naleving van de leeftijdsgrens te verbeteren. De NVWA kan boetes uitdelen wanneer het verkoopverbod aan jongeren onder de 16 (straks 18) wordt overtreden. De maximale boete bij herhaaldelijke overtreding is € 4.500. Ik onderzoek welke mogelijkheden er zijn om de sancties uit te breiden.

Overig

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn. Tijdens het AO van 28 juni jl. heb ik hier nog uitvoerig met u over gesproken.

Verder vraagt de PvdA-fractie naar de ontmoetingen die hebben plaatsgevonden tussen vertegenwoordigers van de tabakslobby en Nederlandse overheidsfunctionarissen. Ik kan u informeren dat op 19 juni jl. een gesprek heeft plaatsgevonden tussen ambtenaren van EZ en VWS en vertegenwoordigers van Philip Morris, de Stichting Sigarettenindustrie en de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie, specifiek over het merkenrecht.

De leden de SP-fractie, tot slot, vragen naar restricties inzake tabakstoevoegingen die gewenning en verslaving aan tabak vergemakkelijken. Zoals staat aangegeven in het BNC-fiche (Kamerstuk 33 522, nr. 2) is Nederland naast een verbod op tabaksproducten met een kenmerkend aroma, ook voorstander van het verbieden van ingrediënten die verhoogd toxisch en/of verslavend zijn. Dit dient wel op basis van wetenschappelijk bewijs te gebeuren.

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