

Vergaderjaar 2013–2014

33 738

Wijziging van de Tabakswet ter invoering van een verhoogd strafmaximum op overtreding van het rookverbod (Verhoging strafmaximum overtreding rookverbod Tabakswet)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Inleiding

De huidige Tabakswet kent twee wettelijke strafmaxima voor wat betreft op te leggen bestuurlijke boeten:

- a. € 450 000 voor overtreding van het reclameverbod door fabrikanten, groothandels of importeurs van tabaksproducten;
- b. € 4.500 voor alle overige overtredingen.

De regering acht het gewenst deze twee trappen aan te vullen met een tussenliggend maximum van € 19 500 voor het overtreden van het rookverbod.

2. Onderbouwing

In het huidige systeem van strafmaxima in de Tabakswet valt op dat er een groot gat zit tussen € 450 000 voor één heel specifieke categorie van overtredingen (tabaksreclame) en € 4.500 voor alle overige overtredingen (o.a. rookverboden, aanduidingen op verpakkingen, verkoop vanuit niet toegestane verkooppunten, melding van tabaksingrediënten, verkoop van tabaksproducten aan te jeugdige personen, overtreding verpakkingsvoorschriften). Over het geheel genomen wordt dat gat in de praktijk niet als storend ervaren.

De feitelijk op te leggen boetetarieven zijn geregeld in de bijlage bij de Tabakswet. De feitelijke tarieven zijn over het algemeen relatief laag ten opzichte van de geldende maxima. In diezelfde bijlage is ook voorzien in een recidiveregeling: de standaard boete wordt (telkens) verdubbeld als de pleger van een overtreding binnen een zekere periode opnieuw in de fout gaat en met een soortgelijke overtreding recidiveert.

In de handhavingspraktijk kan met behulp van de tarieven uit de bijlage over het algemeen adequaat tegen normafwijkend gedrag worden opgetreden. De naleving van de normen uit de Tabakswet is eveneens over het algemeen bevredigend. De tarieven zijn toereikend en de wettelijke strafmaxima zijn eveneens toereikend in die zin dat er nog

voldoende ruimte is om de geldende boetetarieven te verhogen mocht daar om wat voor reden dan ook behoefte aan bestaat.

Er geldt evenwel één uitzondering op dit algemene vrij gunstige beeld, namelijk de overtreding van het rookverbod in de horeca en dan met name door een vrij kleine groep van hardnekkige recidivisten. Er is een groep veelplegers die zich bijzonder weinig gelegen laat liggen aan de verplichting om een rookverbod in te stellen en te handhaven. Ondanks daartoe strekkende verplichtingen om hun werknemers en/of hun klanten te beschermen tegen tabaksrook is de naleving onder deze relatief kleine kern van uitbaters van cafébedrijven sterk onder de maat. Van de op te leggen boetes gaat kennelijk te weinig afschrikkende werking uit. Het beeld onder deze specifieke groep verschilt vrij sterk van het algemene beeld bij bedrijven, ondernemingen en instellingen die hun werknemers en/of hun publiek moeten beschermen tegen tabaksrook. Buiten de zoëven bedoelde cafébedrijven is de rookvrije omgeving binnen vrijwel al die honderdduizenden bedrijven, ondernemingen en instellingen in Nederland waarvoor een rookverbod moet worden afgekondigd en nageleefd, zodanig ingeburgerd dat er relatief weinig boetes aan te pas hoeven te komen om het normbesef aan te scherpen. Uitgangspunt in de Tabakswet is sedert 1988 dat in (openbare) ruimten kan worden gewerkt en verbleven zonder daarbij hinder of overlast van roken te ondervinden. Successievelijk is dit uitgangspunt tot wettelijk voorschrift verheven voor alle relevante sectoren in de samenleving, als laatste voor de horeca sinds 2008. De verplichting om maatregelen te treffen is een resultaatverplichting: de verantwoordelijke heeft er voor in te staan dat er zonder hinder of overlast arbeid kan worden verricht of kan worden verbleven. Daarbij is het niet relevant of werknemers of bezoekers al dan niet klagen over hinder of overlast als gevolg van blootstelling aan tabaksrook. De schadelijkheid van meerroken staat onomstotelijk vast. Het eenvoudige feit dat er blootstelling is, impliceert hinder, overlast en gezondheidsschade. De verplichting om hinder of overlast te voorkomen komt daarom neer op het voorkomen van blootstelling aan tabaksrook. In dit licht is het niet te verteren dat een relatief kleine, maar wel sterk beeldbepalende kern meent dat zij alle sinds 1988 ingevoerde maatregelen omtrent een rookvrije omgeving kan blijven negeren.

Een knelpunt in de effectieve handhaving van het rookverbod wordt ook gevormd door een kwestie van wetstechnische aard: het thans geldende strafmaximum voor een bestuurlijke boete bij het overtreden van het rookverbod. De eerste boete bedraagt € 600.

Bij recidive binnen een bepaalde periode wordt de boete telkens verdubbeld, dus tweede maal € 1.200, derde maal € 2.400, vierde maal € 4.500. Dat zou rekenkundig € 4.800 moeten zijn, maar moest bij de laatste verhoging al worden afgetopt tot € 4.500 vanwege het thans geldende wettelijk maximum van € 4.500. Deze aftopping is om een aantal redenen ongewenst. Van de aftopping zoals hiervoor genoemd gaat een verkeerde signaalwerking uit, gelet op de onwil van een hardnekkige groep veelplegers om zich te houden aan het rookverbod. Met name bij deze groep veelplegers leeft nog te veel de neiging tot calculerend gedrag, in de zin dat de pakkans wordt afgewogen tegen de voor de meeste ondernemers relatief lage boete; aldus wordt de boete een in te calculeren onkostenpost in plaats van een sanctie om normconform gedrag te bevorderen;

De regering wil de wettelijke ruimte hebben om de boete voor het overtreden van het rookverbod in de toekomst substantieel te verhogen als de harde kern van veelplegers – met name uitbaters van cafébedrijven – persisteert in zijn normafwijkend gedrag. Zoals het bovenstaande voorbeeld laat zien is er nu al te weinig ruimte om recidive binnen de

huidige systematiek van verdubbeling bij elke herhaling binnen een bepaalde periode adequaat te bestraffen. Het huidige maximum laat bij (meervoudige) overtreding van het rookverbod weinig tot geen ruimte voor trendmatige verhoging van de tarieven.

Deze wetswijziging beoogt een bijdrage te leveren aan een betere naleving van het rookverbod. Als het voorstel tot wet wordt verheven kan de regering straks slagvaardiger inspelen op tendensen om het rookverbod te negeren of uit te hollen door de boete op overtreding van het rookverbod substantieel te verhogen en aldus de afschrikkende werking te verhogen. De wetswijziging zelf is echter slechts technisch van aard, in die zin dat het geen directe consequenties heeft op de hoogte van de boetes op dit moment. De hoogte van de boete wordt uiteindelijk bepaald in een algemene maatregel van bestuur. Indien in de toekomst wordt besloten tot een verdere verhoging van de boetes voor specifiek de overtreding van het rookverbod in de horeca, zal ook de politieke discussie plaatsvinden over hoe deze verhoging zich verhoudt tot de inzet van andere instrumenten voor de handhaving van deze norm.

Dan doet zich nog de vraag voor welke verhoging van de boetes substantieel is, en nog steeds binnen de grenzen van de redelijkheid en proportionaliteit valt, dat mede gezien de boetetarieven op vergelijkbare overtredingen. De regering beantwoordt deze vraag op navolgende wijze. Onlangs is onder de titel Referentiekader geldboetes een uitgebreide studie verschenen van de vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde van de rijksuniversiteit Groningen. Daarin doet de vakgroep verslag van zijn onderzoek over het gehele terrein van het strafrecht, bestuurlijk strafrecht en economisch ordeningsrecht naar de feitelijke boetetarieven en de (onderlinge) redelijkheid en proportionaliteit van die tarieven.

Aan de hand van dat onderzoek komt de vakgroep tot een aantal aanbevelingen en richtsnoeren als het gaat om categorisering van geldboetes (p.270). Daarbij zijn qua bedragen de huidige tarieven uit artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht gehanteerd:

- verkeersovertredingen: eerste categorie, € 390;
- schending administratief voorschrift door natuurlijk persoon: tweede categorie, € 3.900;
- schending administratief voorschrift door rechtspersoon: derde categorie, € 7.800;
- veiligheid, gezondheid (arbeidsomstandigheden, geneesmiddelen, waren, tabak, etc.): vierde, € 19 500, of vijfde categorie, € 78 000;
- verstoring marktwerking (mededinging, onrechtmatige reclame, etc.): zesde categorie, € 780 000, en hoger (afhankelijk van omzet en voordeel).

Het kabinet heeft in algemene zin instemmend gereageerd op de bevindingen uit het Referentiekader geldboetes (brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 17 december 2012, TK, vergaderjaar 2012–2013, 33 400 VI, nr. 80). De studie verdient brede navolging. In de beperkte context van het rookverbod acht de regering het nuttig om voor de hier te regelen «tussencategorie» qua strafmaximum aan te sluiten bij de vierde categorie uit artikel 23, vierde lid, WvSr., oftewel € 19 500. Daarmee is naar het oordeel van de regering de afschrikkende werking van de boetes afdoende verzekerd.

3. Concrete maatregelen bij algemene maatregel van bestuur

Als zou blijken dat de naleving sterk verbeterd onder invloed van de mogelijkheden tot aanmerkelijke verhoging van de boetetarieven, zou overwogen kunnen worden om te volstaan met de huidige systematiek, behoudens de verhoging van het meergenoemde algemene

maximum van € 4.500 bij overtreding van het rookverbod naar het systematisch correcte niveau van € 4.800.

Wanneer echter wordt besloten tot verhoging van de boetetarieven, wordt de wijziging van de algemene maatregel van bestuur, waarin de boetetarieven worden vastgesteld, voorgehangen aan de beide kamers der Staten-Generaal. De regering overweegt momenteel het tarief voor «first offenders» op € 600 te laten staan, maar de tarieven voor recidivisten fors op te voeren door een systematiek van € 600 telkens te verdrievoudigen, via € 1.800, € 5.400 naar € 16 200.

4. Gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor overheid en milieu. Het wetsvoorstel als zodanig heeft evenmin directe gevolgen voor burgers en bedrijfsleven, terwijl het ook geen (nieuwe) administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven met zich brengt. Uiteraard wordt met dit wetsvoorstel wel de weg geopend om in de toekomst overtredingen van het rookverbod bestuurlijk zwaarder te beboeten dan thans het geval is en daar kunnen de overtredende burgers en bedrijven uiteraard wel de gevolgen van ondervinden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A en C

Bij een eerdere wetgevingsoperatie is abusievelijk het opschrift boven § 6 verwijderd. Dat wordt bij deze hersteld.

B

Voor een uiteenzetting om te komen tot deze wijziging zij verwezen naar het algemeen deel van deze toelichting.

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