

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De huidige Tabakswet kent een minimumleeftijd van zestien jaar voor personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht. De regering acht het gewenst deze minimumleeftijd te verhogen tot achttien jaar.

2. Onderbouwing

Tabak is een verslavend en schadelijk product. Dat geldt zeker voor jongeren. Het regeringsbeleid is er op gericht het roken op jonge leeftijd tegen te gaan. Momenteel rookt nog 20% van de jongeren van 10 tot 19 jaar, onder jongeren van 16 is dit zelfs rond de 30%. Bekend is dat voor de meeste rokers hun tabaksverslaving begint in de periode dat ze op de middelbare school zitten. In deze periode vertonen jongeren experimenteelgedrag, zijn ze beïnvloedbaar en zijn hun hersenen zeer gevoelig voor de verslavende eigenschappen van nicotine. Hoe eerder een kind begint met roken hoe waarschijnlijker het is dat hij of zij verslaafd raakt. Ook kunnen rokers die vroeg zijn gestart met veel roken op latere leeftijd vaker moeilijker stoppen met roken. Het is dus belangrijk dat jongeren niet beginnen met roken. Daarom is het wenselijk de verkrijgbaarheid van tabak voor jongeren te beperken en pas mogelijk te maken vanaf 18 jaar.

De afgelopen jaren heeft de regering een integraal genotmiddelenbeleid ontwikkeld waarbij de middelen alcohol, tabak en cannabis in samenhang worden benaderd. Ik wijs wat dit betreft ook op samenhangende ontwikkelingen, met name op het initiatiefwetsvoorstel van de leden Voordewind, Van der Staaij, Bouwmeester en Uitslag tot verhoging van de leeftijdsgrens voor alcohol van 16 naar 18 jaar (Kamerstukken II 2011/12, 33 341) en op de in de Eerste Kamer aanvaarde motie van het lid Meurs c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 32 022, onder G) waarin eveneens om deze leeftijdverhoging gevraagd werd. Gelet op de brede steun voor dit voorstel in zowel de Eerste Kamer als de Tweede Kamer is de verwachting gerechtvaardigd dat de verhoogde leeftijdsgrens voor alcohol in 2014 wet zal worden.

Daarmee zou de leeftijdsgrens voor alcohol op 18 jaar komen te liggen. De leeftijdsgrens voor de toegang tot een coffeeshop lag al op 18 jaar. De leeftijdsgrens voor tabak is momenteel 16 jaar. Een verhoging van de tabaksleeftijdsgrens past derhalve heel goed in het preventiebeleid, waarin veel prioriteit wordt gegeven aan bescherming van jongeren. Tevens wordt met deze verhoging voorkomen dat jongeren straks meer gaan roken, omdat tabak dan nog het enige middel is dat te verkrijgen is onder de 18 jaar.

Met een verhoging van de tabaksleeftijdsgrens komt er naar het zich laat aanzien dus één heldere leeftijdsgrens voor tabak en alcohol. Geen alcohol en niet roken onder de 18. Ook maatschappelijk bestaat er brede steun voor deze benadering. Een eenduidige grens ondersteunt ook ouders in hun opvoedende en voorlichtende taak: 80% is voorstander van een leeftijdsgrens van 18 jaar voor tabak. Een verhoging van de leeftijdsgrens voor tabak wordt vanouds gesteund door de belanghebbende gezondheidsorganisaties, zoals KWF Kankerbestrijding, Astmafonds, Hartstichting, Trimbos, Stivoro en de Alliantie «Nederland rookvrij». Ook vanuit de tabaksindustrie is steun voor een verhoging te horen. Zo is van de SSI (sigarettenindustrie), de VNK (Kerftabakindustrie = shag) en Philip Morris bekend dat zij dit voorstel steunen.

Voorts hecht de regering er veel belang aan dat de school een gezonde omgeving is voor jongeren. Daar past een schoolplein bij waar niet gerookt wordt. Scholen worden al via voorlichtingsprogramma's gestimuleerd het schoolplein rookvrij te maken. Door de leeftijdsgrens te verhogen naar 18 jaar en daarmee de verkrijgbaarheid van tabak te reduceren, wordt het voor scholen makkelijker om te komen tot een rookvrij schoolplein.

Niet alleen nationaal, maar ook internationaal zijn er ontwikkelingen met betrekking tot leeftijdsgrenzen zichtbaar. Inmiddels hanteren 22 van de 27 EU landen een leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkrijgbaarheid van tabaksproducten. Wereldwijd loopt de leeftijdsgrens voor tabak uiteen van 15 tot 21. De tendens is dat steeds meer landen de leeftijdsgrens verhogen.

Over het tijdstip van inwerkingtreding van deze wetswijziging zij nog het volgende opgemerkt. Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 178) is voorzien in inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Als termijn tussen publicatie van de wetswijziging en het tijdstip van inwerkingtreding zal minimaal twee maanden in acht genomen worden, zulks in overeenstemming met Ar 174, derde lid. Hierdoor heeft de industrie voldoende tijd om zich op de gevolgen van de wijziging in te stellen.

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

De toezichthouder – de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) – 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. Overigens is het zo dat weinig jongeren beneden de huidige leeftijdsgrens van 16 jaar een poging doen tabak te kopen. Uit de VWA Monitor «Tabaksverstrekking jongeren» uit 2009 blijkt dat sprake is van een dalende trend van het percentage jongeren dat probeert tabaksproducten te kopen voor zichzelf of voor anderen en daarin ook slaagt. In 2009 was dit 9% terwijl het in 1999 nog 24% bedroeg. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat degenen die een koop poging doen, daar ook bijna altijd in slagen (tussen de 93% en 100%).

Dat betekent dat de spontane naleving door de jongeren onder de huidige leeftijdsgrens zeer hoog is, maar de naleving door de verstrekkers van tabaksproducten laag. Het aantal geconstateerde overtredingen is gering. In 2011 heeft de NVWA 18 boeterapporten en 3 schriftelijke waarschuwingen opgemaakt. Er is sprake van een zeer groot aantal verkooppunten voor tabak. Overigens heeft de tabaksdetailhandel zich onlangs gecommitteerd aan verbetering van de naleving: dit jaar is gestart met een campagne om te voorkomen dat tabaksproducten worden verkocht aan jongeren onder de 16 jaar. Door bewustwording van winkeliers en controle van het legitimatiebewijs van personen jonger dan 20 jaar, wil detailhandel zorgen voor een effectievere naleving van de huidige leeftijdsgrens. Verhoging leeftijdsgrens naar 18 betekent dus geen nieuwe taak voor winkeliers, maar past binnen de bestaande plicht tot leeftijdscontrole.

Om de naleving door de verstrekkers van tabaksproducten te verbeteren, zal meer handhavingcapaciteit worden ingezet. Vanaf 2014 (het vermoedelijke tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wettelijke leeftijdsgrens) zal het huidige leeftijdgrenzenteam alcohol van de NVWA worden ingezet op het terrein van tabak. Dit team werkt in 2013 nog ondersteunend aan gemeenten voor de Drank- en Horecawet. Een speciaal jongerenteam kan veel voorwerk doen voor de handhaving rookvrije horeca. Ook kan dit team worden ingezet bij de handhaving van de leeftijdsgrens tabak van 18 jaar.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het milieu. Het wetsvoorstel heeft uiteraard wel beperkte gevolgen voor een kleine categorie burgers, namelijk de 16 tot 18-jarigen die anders dan nu geen tabaksproducten meer zullen kunnen kopen. Voor het bedrijfsleven vloeien uit de maatregel geen lastenverzwaringen voort. De (nieuwe) administratieve lasten die voor het bedrijfsleven aan de maatregel kleven, zijn zeer beperkt. Op de wettelijk reeds voorgeschreven leeftijdaanduidingen in winkels – meestal in de vorm van stickers – zal de aanduiding 16 vervangen moeten worden door 18.

4. Toetsing aan het VWEU

De verhoging van de minimumleeftijd naar achttien jaar roept de vraag op of deze de toetsing aan artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kan doorstaan. Artikel 34 VWEU eist opheffing van iedere beperking van het vrije verkeer van goederen, ook indien deze beperking zonder onderscheid geldt voor binnenlandse en buitenlandse producten. Alle maatregelen die de uitoefening van deze fundamentele vrijheden verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken zijn – volgens vaste jurisprudentie – als een dergelijke beperking te beschouwen. Naar het oordeel van de regering is de hier voorgestelde maatregel, zo die al handelsbelemmerend zou zijn, gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, een en ander overeenkomstig artikel 36 VWEU. Het roken van tabak leidt immers tot lichamelijke schade.

Kwetsbaar zijn met name jongeren. Roken op jonge leeftijd leidt gemakkelijk tot een levenslange gewoonte die sterk negatieve effecten op de gezondheid. Als we de gezondheid van onze bevolking willen bevorderen dan heeft het voorkomen van schadelijk gebruik van tabaksproducten hoge prioriteit, omdat dit leidt tot minder ziekte, sterfte en dus gezondheidswinst. Beleidsmaatregelen die resulteren in vermindering van de beschikbaarheid van tabaksproducten voor kwetsbare groepen, zoals jongeren, zijn derhalve geschikt.

Uit de jurisprudentie van het EU-Hof volgt dat de lidstaten een grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid. Lidstaten

mogen zelfstandig hun niveau van bescherming bepalen. Mede in dat licht gaat de thans voorgestelde maatregel niet verder dan noodzakelijk. Eveneens kan het doel niet met minder vergaande middelen worden bereikt. Tevens past deze maatregel in het algemene beleid van de regering waarin preventie systematisch en coherent wordt nagestreefd. De beperkende maatregel strookt dan ook met de eis van evenredigheid in relatie tot de te beschermen volksgezondheidsbelangen. Tegen deze achtergrond heeft de regering aanleiding om te concluderen dat deze maatregelen in het licht van het VWEU goed verdedigbaar en gerechtvaardigd zijn.

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