

W13.13.0022/III

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)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gewenst is de Tabakswet te wijzigen ter verhoging van de minimumleeftijd van 16 jaar naar 18 jaar van personen aan wie tabaksproducten mogen worden verkocht;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Tabakswet wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8 wordt '16 jaar' telkens vervangen door: 18 jaar.

B

In de bijlage onder Categorie B wordt '16 jaar', alsmede 'zestien jaar' telkens vervangen door: 18 jaar.

Artikel II

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministers, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

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 experimenteergedrag, 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 2013 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 (Art 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

Voor de overheid in termen van handhaving zijn er hoegenaamd geen gevolgen. 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 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 boeterapporten en 3 schriftelijke waarschuwingen opgemaakt.

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 volksgezondheidbelangen. 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,

drs. M.J. van Rijn