

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 november 2013

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	Blz.
Algemeen	1
1. Inleiding	1
2. Onderbouwing	2
3. Concrete maatregelen bij algemene maatregel van bestuur	5
4. Gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu	6
5. Overig	6
Artikelsgewijs	7

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Genoemde leden hebben nog een aantal vragen bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat het van groot belang is het rookverbod streng te handhaven. Tabaksrook is zeer schadelijk voor de volksgezondheid. Het is onacceptabel dat hardnekkige recidivisten de regels aan hun laars lappen. Genoemde leden kijken daarom met belangstelling uit naar maatregelen die de handhaving verbeteren.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel met belangstelling gelezen. Naar aanleiding hiervan hebben zij nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Tabakswet ter invoering van een verhoogd strafmaximum op overtreding van het rookverbod. Deze leden vinden dat mensen zich aan de wet moeten houden en dat veelplegers ook zwaarder beboet mogen worden.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voornemen om het strafmaximum bij overtreding van het rookverbod te verhogen. Deze leden delen de mening van de regering dat van de hoogte van de huidige maximumboete onvoldoende afschrikwekkende werking uitgaat en dat dit kan leiden tot calculerend gedrag bij uitbaters.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Tabakswet ter invoering van een verhoogd strafmaximum op overtreding van het rookverbod. Zij onderschrijven dat er maatregelen genomen moeten worden om hardnekkige recidivisten aan te pakken. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen over de wetswijziging.

2. Onderbouwing

De regering constateert dat de huidige boetetarieven en wettelijke strafmaxima toereikend zijn, behalve bij de overtreding van het rookverbod. De leden van de VVD-fractie vragen of deze bewering nader kan worden onderbouwd, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op het jaarlijks aantal boetes voor alle verschillende overtredingen, het jaarlijks aantal recidivisten bij deze overtredingen en het jaarlijks aantal controles dat bij al deze overtredingen heeft plaatsgevonden.

De regering geeft aan dat er sprake is van een groep veelplegers die de boete beschouwt als een in te calculeren onkostenpost in plaats van een sanctie om normconform gedrag te bevorderen. Genoemde leden vragen in hoeverre de regering verwacht dat dergelijk gedrag zal veranderen door het verhogen van het strafmaximum.

De regering kiest voor deze wetswijziging om te kunnen inspelen op tendensen om het rookverbod te negeren of uit te hollen door de boete op overtreding van het rookverbod substantieel te kunnen verhogen en aldus de afschrikwekkende werking te verhogen. De leden van de VVD-fractie zouden graag weten wat het beoordelings-/afwegingskader is dat gehanteerd gaat worden om in een algemene maatregel van bestuur daadwerkelijk de boetes te verhogen.

De regering kiest voor een verhoging van het strafmaximum naar € 19.500. Zij sluit hiermee aan bij het Referentiekader geldboetes, en stelt dat naar haar oordeel de afschrikwekkende werking van de boetes afdoende verzekerd is. De leden van de VVD-fractie vragen of deze laatste stelling, de afdoende afschrikwekkende werking, nader kan worden toegelicht. Op grond van welke cijfers en met welke onderbouwing heeft de regering de afschrikwekkendheid van de boetes beoordeeld? Waarom

is een boete van maximaal € 19.500 voldoende afschrikwekkend, en een boete van maximaal € 4.500 niet?

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat de regering spreekt van «een groep veelplegers» die «relatief klein maar wel sterk beeldbepalend» is. Deze leden vragen of de regering kan toelichten wat de precieze omvang en aard is van deze groep, en of kan worden toegelicht waaruit blijkt dat zij beeldbepalend zijn. Specifieker, kan de regering aangeven hoeveel boetes sinds de inwerkingtreding van het rookverbod zijn uitgedeeld, en hoeveel van deze boetes oninbaar blijken? In hoeveel gevallen betrof het de zogenoemde «eerste boete», wanneer ging het om recidive, en kan worden toegelicht of een verschil bestaat in betalingsbereidheid tussen deze twee groepen? Concreet, hoeveel boetes zijn uitgedeeld en hoeveel boetes blijken oninbaar in deze twee groepen? Voorts vragen genoemde leden of de regering in dit verband bekend is met de artikelenreeks van journaliste Stella Braam, met name deel 2 van de serie «Frontsoldaten van de Tabak» over de belangenbehartigers van rokers, specifiek die van de tegenstanders van het rookverbod in de kleine horeca?¹ Hoe beoordeelt de regering de bevindingen in dit artikel? Hoe verwacht de regering te kunnen voorkomen dat tabaksproducenten uiteindelijk opdraaien voor de boetes? Deelt de regering de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat het verhogen van de boetes in dat geval minder effect heeft op een rookvrije horeca? Zo nee, waarom niet? Handhaving van het rookverbod en andere maatregelen die het gebruik van tabak of het inademen van tabaksrook ontmoedigen zijn hoogst noodzakelijk. De leden van de fractie van de PvdA zijn daarom verheugd met de eerder gedane toezegging van de regering (d.d. 2 oktober 2013) van een onderzoek op korte termijn naar een samenhangend pakket aan maatregelen om het tabaksgebruik effectief te ontmoedigen. Wel vragen deze leden de regering of een verhoging van het wettelijk maximumboetebedrag het gewenste effect heeft, als zou blijken dat de bestaande boetes oninbaar zijn of slechts in beperkte mate worden uitgedeeld. Kan de regering toelichten hoe wordt voorkomen dat deze wet een papieren tijger wordt? Waarop baseert de regering haar verwachting dat de «naleving sterk verbetert onder invloed van de mogelijkheden tot aanmerkelijke verhoging van de boetetarieven»? Bestaan voorbeelden uit het verleden waaruit blijkt dat louter van de wettelijke mogelijkheid tot verhoging van een boetebedrag een afschrikwekkende of zelfs preventieve werking uitgaat?

De leden van de SP-fractie vragen allereerst hoe vaak specifieke sancties worden opgelegd. Zij vragen de regering hoe vaak het verbod op tabaksreclame de afgelopen jaren is overtreden en/of er een boete is opgelegd van € 450.000. Voorts vragen deze leden de regering welke tabaksfabrikant(en) dit betrof en wat de exacte aard was van de overtreding(en). Daarnaast ontvangen genoemde leden graag een overzicht van het aantal overtredingen van rookverboden (niet zijnde horeca), overtredingen die te maken hebben met aanduidingen op verpakkingen, verkoop vanuit niet toegestane verkooppunten, melding van tabaksingrediënten en verpakkingsvoorschriften. Zij willen graag weten hoe vaak elk van deze overtredingen de afgelopen tien jaar is voorgekomen en welke boetes hier worden opgelegd. Met andere woorden hoe vaak worden er boetes opgelegd aan recidivisten en hoe vaak aan overtreders die daarna hun gedrag aanpasten om te voorkomen dat zij nogmaals een boete kregen opgelegd? Ook vragen genoemde leden of de naleving de afgelopen jaren is verbeterd en hoe groot de pakkans voor elk van deze categorieën is. Verder vragen de leden van de SP-fractie aan welke producenten of

¹ <http://tabaknee.nl/nieuws/nieuws/46-nieuw-op-de-site/260-hoe-het-kleine-cafe-werd-opgejut-tegen-het-rookverbod-#.UnfRSZZ1690.twitter>

categorieën verkooppunten deze boetes zijn opgelegd. Zij vragen de regering deze cijfers te duiden.

Het valt de leden van de SP-fractie op dat de regering schrijft dat de naleving over het algemeen bevredigend is. Deze leden vragen de regering hoe zij bij deze stelling komt. Het gemak waarmee jongeren van op dit moment onder de 16 tegen alle regels in aan tabak kunnen komen is wat genoemde leden betreft schrikbarend. De pakkans is zeer klein en het aantal overtredingen groot. De leden van de SP-fractie vragen de regering de pakkans nog een keer in cijfers uit te drukken en daarbij aan te geven hoe zij deze cijfers duidt. Voorts vragen zij of de regering het met de leden van de SP-fractie eens is dat het terugbrengen van het aantal verkooppunten een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de pakkans. Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie of de regering van mening is dat een boete van € 4.800 bij de overtreding van de tabaksleeftijd afschrikwekkend werkt, helemaal in het licht van de zeer geringe kans dat deze boete wordt opgelegd. Genoemde leden constateren dat een boete van € 4.800 voor een supermarkketen een laag bedrag is, helemaal als een dergelijke boete slechts sporadisch in een van de filialen wordt opgelegd. Is de regering het met deze leden eens dat het van essentieel belang is dat de pakkans significant omhoog wordt gebracht? Voorts vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering denkt over een omzetafhankelijke boete. Deze leden vragen of de regering van mening is dat supermarkketens en andere verkooppunten met hoge omzetten alleen op die manier werkelijk kunnen worden weerhouden van de verkoop van tabak aan jongeren jonger dan 16 of, in geval de tabaksleeftijd naar 18 is gegaan, minderjarigen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering de «vrij kleine groep hardnekkige recidivisten» die het rookverbod in de horeca overtreedt kan kwantificeren. Genoemde leden vragen de regering of deze groep in de loop van de jaren is afgenomen of dat het een stabiel aantal betreft. Voorts vragen zij de regering om te beargumenteren dat verhoging van de boetes in de wet zonder dat de algemene maatregel van bestuur wordt aangepast een voldoende afschrikwekkende werking heeft. Denkt de regering dat met deze wetswijziging deze groep recidivisten stopt met het overtreden van de wet en hoeveel tijd geeft de regering deze recidivisten om hun gedrag aan te passen voordat zij overgaat tot het aanpassen van de algemene maatregel van bestuur? Daarnaast vragen de leden van de SP-fractie hoe hoog een boete volgens de regering moet zijn om calculerend gedrag uit te bannen.

De leden van de CDA-fractie willen graag weten hoe groot de groep van overtreders is en wanneer een overtreder van het rookverbod als veelpleger te boek komt te staan. Heeft de regering ook overwogen om met een aparte veelplegersnorm te komen bijvoorbeeld dat na een tweede overtreding een verdubbeling en bij een derde overtreding een verviervoudiging van de boetebedragen plaatsvindt?

De leden van de CDA-fractie willen graag een overzicht hebben van de hoeveelheid opgelegde boetes over de jaren 2010 tot en met 2012 en de hoogte daarvan. Hoeveel veelplegers waren er in die jaren?

De leden van de D66-fractie stellen vast dat, met uitzondering van de overtreding van het reclameverbod, voor alle overige overtredingen in de Tabakswet een strafmaximum van € 4.500 geldt. Deze leden constateren dat het daarbij gaat om overtredingen ten aanzien van met name het rookverbod, aanduidingen op verpakkingen, verkoop vanuit niet toegestane verkooppunten, melding van tabaksingrediënten, verkoop van tabaksproducten aan te jeugdige personen en de overtreding van verpakkingsvoorschriften. Deze leden nemen er kennis van dat de regering de naleving van de normen uit de Tabakswet over het algemeen bevredigend vindt, met uitzondering van die van het rookverbod. Deze

leden delen die mening niet. Zij constateren dat ruim 90% van alle jongeren onder de 16 jaar die sigaretten willen kopen, daarin slaagt en dat dit percentage al sinds 1999 stabiel is. Genoemde leden vragen de regering daarom of zij wil aangeven wat de naleefpercentages zijn van de overige reeds genoemde normen. Kan de regering daarbij toelichten waarom die percentages geen aanleiding geven tot het verhogen van het strafmaximum voor overtreding van die normen?

De leden van de D66-fractie constateren dat volgens de regering de naleving van het rookverbod in de horeca onvoldoende is. Deze leden vragen de regering met welk onderzoek zij dit kunnen staven? In aanvulling op de schriftelijke vragen van de leden Pia Dijkstra en Schouw (7 februari 2013)² vragen deze leden of de 4000 gerichte rookcontroles voor 2013 naar verwachting zullen worden gehaald. Deze leden vragen voorts hoeveel waarschuwingen en boetes er in 2013 reeds zijn uitgedeeld.

De leden van de D66-fractie constateren dat de huidige relatief lage boetes in combinatie met de lage pakkans op dit moment leiden tot calculerend gedrag bij uitbaters. Deze leden zijn van mening dat de pakkans bij overtreding van het rookverbod verhoogd zou moeten worden. Genoemde leden vragen de regering om die reden of de huidige handhavingscapaciteit wordt verhoogd. Indien dat het geval is, vragen deze leden hoe de regering die uitbreiding gaat bewerkstelligen. De leden van de D66-fractie constateren dat de regering de wettelijke ruimte wenst te hebben om de boete voor het overtreden van het rookverbod in de toekomst substantieel te verhogen. Deze leden constateren met de regering dat het huidige maximum van € 4.500 geen ruimte laat voor een trendmatige en substantiële verhoging van de tarieven. Genoemde leden constateren dat de regering het maximum wil verhogen naar € 19.500. Daarbij wordt volgens de regering aangesloten bij de bevindingen uit het Referentiekader geldboetes dat is vastgesteld door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. De leden van de D66-fractie stellen vast dat volgens deze bevindingen een overtreding op het terrein van gezondheid binnen de vierde categorie van € 19.500 of de vijfde categorie van € 78.000 zou moeten liggen. Wil de regering toelichten waarom gekozen is voor het maximum van de vierde categorie?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het wetsvoorstel er vooral op gericht is om hardnekkige recidivisten aan te pakken. Hoe groot wordt deze groep geschat? Hoe vaak is de maximale boete in 2012 opgelegd?

3. Concrete maatregelen bij algemene maatregel van bestuur

De leden van de fractie van de PvdA vinden het voorstel van de regering de boetebedragen bij recidive te verdrievoudigen, in principe te verdrievoudigen. Wel vragen zij de regering waarom niet wordt gekozen ook het tarief voor «first offenders» te verhogen, zo niet eveneens te verdrievoudigen. Is daarnaast overwogen een boetesysteem in te voeren op basis van een vast percentage van de omzet van de betreffende uitbater? Genoemde leden vragen de regering of zij kan toelichten hoe een dergelijke variant kan worden vormgegeven, en wat hiervan de verwachte gevolgen zijn.

De regering overweegt nog om wel of niet de hoogte van de boetes aan te passen en wacht eerst af of het nieuwe maximum van € 19.500 meer afschrikwekkend is. De leden van de CDA-fractie vragen op basis van welke overwegingen de regering besluit dat een verhoging van het

² Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 1481

maximumtarief en een verdriedubbeling wel noodzakelijk is. Indien dit gebeurt, geldt op basis van dit artikel dan ook voor andere overtredingen van de Tabakswet een hoger boetebedrag?

De leden van de D66-fractie constateren dat de voorliggende wetswijziging geen directe invloed heeft op de huidige hoogte van de boetes, omdat die uiteindelijk worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur. Deze leden vragen de regering om nader te definiëren onder welke omstandigheden de werkelijke tarieven worden verhoogd. Deze leden stellen vast dat de regering het maximumtarief zal verhogen naar € 4.800 wanneer zou blijken dat de naleving sterk verbetert. De leden van de D66-fractie vernemen graag wanneer de regering vindt dat er sprake is van een sterk verbeterde naleving en op welke wijze de regering dit gaat vaststellen. Wanneer zal de regering besluiten over het eventueel verhogen van het maximumtarief, zo vragen genoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat bij bepalen van het strafmaximum is aangesloten bij de vierde categorie uit artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht, oftewel € 19.500. Daarnaast wordt er waarschijnlijk ook gekozen om de straftarieven voor recidivisten te verdrievoudigen in plaats van te verdubbelen. Deze leden merken op dat met deze nieuwe rekenmethode niet op het maximumbedrag van € 19.500 uitgekomen kan worden. Het maximum is € 16.200. Zou het niet logischer zijn om de boete voor «first offenders» ook te verhogen? Wanneer kan de maximale boete dan wel opgelegd worden?

4. Gevolgen voor burgers, bedrijfsleven, overheid en milieu

De leden van de D66-fractie constateren dat met dit wetsvoorstel de weg wordt geopend om in de toekomst overtredingen van het rookverbod bestuurlijk zwaarder te beboeten dan thans het geval is. Deze leden vragen de regering hoeveel extra inkomsten dit de overheid zou kunnen opleveren in het geval dat de geopperde tariefswijziging van een verdrievoudiging voor recidivisten zou worden ingevoerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke consequenties dit wetsvoorstel heeft voor de handhavingstaak van de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA). Deze leden vragen of uiteen gezet kan worden wat de voor- en nadelen zijn van het eventueel decentraliseren van de handhaving van de Tabakswet naar gemeenten.

5. Overig

De leden van de fractie van de PvdA pleitten al eerder met succes voor toepassing van een three-strikes-out-systeem voor de handhaving van de leeftijdsgrens voor verkoop van zowel alcohol als tabak. Three-strikes-out is een flinke stok achter de deur; recidivisten maakt men hiermee onomwonden duidelijk dat het rookverbod niet mag worden ontrokken. Genoemde leden vragen de regering daarom of toepassing van het three-strikes-out-systeem een aanvulling kan zijn op het huidige handhavingsinstrumentarium. Hoe zou het three-strikes-out-systeem in dit verband kunnen worden vormgegeven, bijvoorbeeld door een tijdelijke opgelegde sluiting van de betreffende horecagelegenheid?

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

B

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom, wanneer er aangesloten wordt bij het Wetboek van Strafrecht, de hoogte van de bestuurlijke boete in artikel 11b, tweede lid, onderdeel c ook niet wordt verhoogd naar € 19.500.

De voorzitter van de commissie,
Neppérus

Adjunct-griffier van de commissie,
Clemens