

Aan Zijne Excellentie de
Gouverneur van Aruba,
t.a.v. de Minister van Justitie,

Uw brief: 26 juni 2020
Uw kenmerk: LV-20/0016
Datum: 30 september 2020
Kenmerk: RvA 87-20

Onderwerp: Ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening
beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-Landsverordening tot wijziging van de Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Op 1 april 2015 heeft de Raad zijn advies uitgebracht op de ontwerp-landsverordening beperking tabaksproducten.¹ Vervolgens is het (gewijzigde) ontwerp goedgekeurd respectievelijk vastgesteld als landsverordening en afgekondigd op 5 september 2016.² Echter, vier jaar later is deze landsverordening (nog) niet in werking getreden hetgeen niet in het belang is van een efficiënt wetgevingsproces en de vraag doet rijzen naar de onderliggende reden(en) hiervoor. Het is wenselijk dat de toelichting hier meer inzicht in verschaft.

1.2 Het onderhavige ontwerp strekt tot wijziging van voormelde landsverordening en beoogt (1) enkele daarin vervatte inconsistenties te corrigeren, (2) aanvullingen aan te brengen met bepalingen ter bescherming van bepaalde categorieën niet-rokers (met name kinderen en jongeren), (3) andere aanpassingen aan te brengen om de tabakswetgeving toekomstbestendig te maken, alsmede (4) aanvullingen op te nemen ter zake van de handhavingsbepalingen. De Raad maakt onder meer opmerkingen over de probleemstelling, de effectiviteit van de voorgestelde regeling, alsmede het toezicht en de handhaving.

1.3 Het ontwerp regelt onder meer een verbod voor bestuurders en de andere inzittenden om in een motorvoertuig te roken in het bijzijn van een minderjarige.

¹ Advies Raad van Advies van 1 april 2015, RvA 130-14.

² Landsverordening beperking tabaksproducten (AB 2016 no. 44).



Daarnaast wordt een rookverbod voorgesteld voor minderjarigen, en wordt de minimumconsumentenleeftijd verhoogd tot 21 jaar.

De ingrijpendheid van de voorgestelde bepalingen en de uitdagingen op het gebied van de handhaving ervan maken dat de noodzaak ertoe gedegen onderbouwd dient te worden. De toelichting schiet op dit punt tekort.

1.4 Zo wordt in het voorgestelde artikel II de reikwijdte van de bestaande Landsverordening beperking tabaksproducten uitgebreid met 'elektronische dampwaar en voor roken bestemde kruidenproducten'. De toelichting motiveert deze keuze door te stellen dat het gebruik van de waterpijp en e-sigaretten onder de jeugd de laatste jaren sterk aan het toenemen is,³ maar voegt hier meteen aan toe dat er thans geen informatie beschikbaar is voor Aruba over het gebruik van deze middelen.⁴ Verder stelt de toelichting dat het percentage van rokers in Aruba lager is dan in andere landen, zoals de VS en Nederland, maar dat gebleken is dat in Aruba in bijna alle leeftijdscategorieën wordt gerookt. Daarbij wordt verwezen naar een uit 2012 stammend onderzoek.

1.5 Het ontbreken van - recente - op Aruba betrekking hebbende informatie roept de vraag op waarom het noodzakelijk wordt geacht thans reeds de reikwijdte van de bestaande landsverordening uit te breiden en de mogelijkheid op te nemen een verbod op het gebruik van tabaksproducten voor minderjarigen in te voeren (zie het in voorgesteld artikel I, onderdeel D, opgenomen nieuwe artikel 2a, derde lid) en de minimumconsumentenleeftijd te verhogen tot 21 jaar (zie voorgesteld artikel I, onderdeel H).

1.6 Teneinde de noodzaak van of behoefte aan de onderhavige voorstellen te kunnen beoordelen, acht de Raad het tevens van belang dat de toelichting wordt uitgebreid met een onderbouwde beschouwing in hoeverre in Aruba reeds sprake is van spontane naleving in de diverse sectoren. Zo is het roken reeds verboden in overheidsgebouwen, het luchthavengebouw, vliegtuigen en het openbaar vervoer en in veel hotels en restaurants.

1.7 Verder wordt ten aanzien van het gebruik van tabaksproducten in Aruba in de toelichting onder meer gesteld dat roken een belangrijke oorzaak van aandoeningen en sterfte in Aruba is en dat longkanker doodsoorzaak nummer 8 is in de top 10 van doodsoorzaken.⁵ De toelichting geeft voorts aan dat diabetes als nummer 4 op voormelde top 10 lijst van doodsoorzaken staat, dat roken het risico verhoogt om

³ MvT, p. 12.

⁴ Zie noot 3.

⁵ MvT, p. 7.



diabetes en/of obesitas te krijgen en dat jaarlijks gemiddeld 41.8 personen aan diabetes in Aruba overlijden.⁶

Gezien de hogere plaats op de voornoemde lijst van diabetes hier te lande, vraagt de Raad zich af of er beleidsinitiatieven zijn of worden ontplooid om het gebruik van suiker en suikerproducten te ontmoedigen en in hoeverre een Nationaal Preventieplan⁷ (dat zich specifiek richt op zowel het roken als obesitas en alcoholmisbruik) inmiddels is geïmplementeerd ter bevordering van de algemene volksgezondheid en mede ter verlichting van de druk op de gezondheidszorg en AZV. Een nadere beschouwing hierop acht de Raad wenselijk.

1.8 De Raad vraagt zich daarbij af in hoeverre in het kader van een integraal preventiebeleid is overwogen om andere remmiddelen op consumptie van sigaretten in te zetten, zoals het verhogen van accijnzen en acht het van belang dat de toelichting hier aandacht aan schenkt.

1.9 In de toelichting wordt ten slotte gewag gemaakt van het voornemen om zoveel mogelijk stakeholders (waaronder werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, publiek vervoer, horeca) ter zake dit ontwerp en de invoering van de tabakswetgeving te horen en dat intussen een eerste bijeenkomst tussen de actoren heeft plaatsgevonden. De Raad vraagt zich af of dergelijk overleg niet had moeten plaatsvinden voorafgaand aan de totstandkoming van het ontwerp om inzicht te krijgen in de effecten van en het draagvlak voor de voorgestelde wijzigingen. Aanbevolen wordt om in ieder geval de inhoud c.q. de resultaten van deze eerste (en mogelijk andere in de tussentijd plaatsgevonden) bijeenkomst(en) in de toelichting te verwerken.⁸

1.10 Daarnaast is ook de inrichting van het toezicht en het handhavings-instrumentarium medebepalend voor de effectiviteit van een ontwerp. Indien er geen werkelijke en effectieve controle op de naleving van de verboden, alsook de sanctionering van de overtredingen plaatsvindt, zal het beoogde doel van het ontwerp niet worden behaald. Gezien de in de toelichting onderkende verruiming van de toezichttaken, geeft het ontwerp onvoldoende inzicht in hoe de voorgestelde verboden zullen worden gehandhaafd en hoe dit op effectieve wijze kan plaatsvinden, vooreerst al vanwege het feit dat Aruba een zeer groot aantal aanbieders van tabaksproducten kent.

Ook ten aanzien van een effectieve handhaving van het verbod voor de bestuurders en de andere inzittenden om in een motorvoertuig te roken in het bijzijn van een minderjarige (zie artikel I, onderdeel D) vraagt de Raad zich af hoe het toezicht

⁶ MvT, p. 8.

⁷ MvT, p. 2.

⁸ MvT, p. 20.



en de controle op de naleving van dit verbod zal geschieden. De Raad voorziet op voorhand mogelijke handhavingsproblemen in dit verband (te denken valt aan bijvoorbeeld getinte ramen van auto's).

Het is noodzakelijk dat de toelichting hierop ingaat. Niet volstaan kan worden met de opmerking dat in de praktijk zal moeten worden bezien op welke wijze een effectief en doelmatig toezicht kan worden bewerkstelligd.⁹

1.11 In de handhaving van de voorgestelde regels wordt voorzien middels het ontzeggen van de bevoegdheid om tabaksproducten te verkopen, ter handhaving waarvan een last onder dwangsom opgelegd kan worden, en de bestuurlijke boete. Deze vormen van bestuurlijke sancties worden nader geregeld in de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht (Awb), doch de Arubaanse wetgeving kent een soortgelijke algemene wet niet. Dit heeft ertoe geleid dat in bijzondere wetgeving telkens bepalingen inzake toezicht en handhaving moeten worden opgenomen, hetgeen tot een versnippering heeft geleid van deze wetgeving. Als voorbeeld voor de (uitbreiding van) bestuursrechtelijke handhaving, zoals in dit ontwerp wordt voorgesteld, dient de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg (AB 2014 no. 74). Echter de in het ontwerp gekozen wetstechnische oplossing - welke keuze niet wordt gemotiveerd - door bepaalde artikelen uit voormelde landsverordening ten aanzien van de bestuurlijke boete van overeenkomstige toepassing te verklaren, acht de Raad uit wetstechnisch oogpunt niet wenselijk. De Raad adviseert om de inhoud van alle relevante toezicht- en handhavingsbepalingen in het ontwerp zelf uit te werken (zie hierna onderdeel 2.3).

Ten overvloede benadrukt de Raad - ter voorkoming van verdere versnippering in de bestuursrechtelijke wetgeving - wederom het belang van de totstandkoming van algemene bepalingen van bestuursrecht en adviseert met klem het proces voor de invoering van een daartoe strekkend ontwerp voortvarend en daadkrachtig te bewerkstelligen.

1.12 In het verlengde van het vorenstaande adviseert de Raad om het ontwerp met een paragraaf over rechtsbescherming uit te breiden, nu het ontwerp geen inzicht verschaft in de procedurele waarborgen. Het is met andere woorden niet duidelijk hoe en waar de burger rechtsbescherming kan verkrijgen tegen de opgelegde sancties.

1.13 De Raad acht de in de toelichting gegeven beschrijving van de financiële gevolgen voor het Land onvoldoende en daarmee niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989 (CV) (AB 1989 no. 72). Het betreft onder meer de kosten die verbonden zijn aan voorlichting. Ten aanzien van de

⁹ MvT, p. 22.



verruiming van de toezichhoudende activiteiten kan op dit punt evenmin volstaan worden met de opmerking dat uit de praktijk zal moeten blijken op welke wijze een effectief en doelmatig toezicht gerealiseerd kan worden.¹⁰

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Met het wijzigingsvoorstel wordt thans een aantal begrippen (nader) gedefinieerd, zoals 'ruimte', 'gebouw' en 'een voor eenieder toegankelijk gebouw of ruimte' (zie voorgesteld artikel I, onderdeel A ten 2°, respectievelijk artikel I, onderdeel C, ten 1°). Dit laatste begrip wordt in het voorstel gedefinieerd als 'elk gebouw of elke ruimte waar het algemeen publiek, of delen daarvan, *doorgaans* toegang heeft, al dan niet tegen betaling, ongeacht of het betreft een gebouw of ruimte van publieke of private eigendom'. Gelet op deze definitie acht de Raad dit begrip onvoldoende afgebakend en bepaald. Zo is het de vraag of ook bijvoorbeeld speeltuinen en speelplaatsen, dan wel schoolterreinen hieronder vallen. Verder vraagt de Raad zich af of een casino als een voor eenieder toegankelijk gebouw bestempeld wordt of dat de minimale leeftijd die vereist wordt voor het betreden van een casino, maakt dat casino's niet onder de in artikel 1 opgenomen definities vallen. De toelichting dient de nodige duidelijkheid hierover te verschaffen, dan wel ware het ontwerp aan te passen.

De Raad vraagt zich in deze context voorts af of het rookverbod niet tevens dient te gelden voor publieke parken en stranden waar ook last kan worden ondervonden van rook. In andere landen bestaan dergelijke rookverboden.

2.2 In artikel I, onderdeel H, van het ontwerp wordt voorgesteld om de minimale consumentenleeftijdsgrens te verhogen van 18 naar 21 jaar. Volgens de toelichting kan de redengeving voor deze verhoging gevonden worden in de ontwikkelingspsychologie.¹¹ De Raad vraagt zich af - in het licht van de consequenties voor de gezondheid - hoe deze nieuwe leeftijdsgrens zich zal verhouden met die van de verkoop van alcoholische dranken welke thans op 18 jaren is gesteld.

2.3 Het voorgestelde artikel II regelt een aantal aanpassingen van de huidige Landsverordening beperking tabaksproducten, waaronder de uitbreiding van de reikwijdte van de landsverordening door toevoeging van het begrip 'aanverwant product' (gedefinieerd als: 'elektronische dampwaar en voor roken bestemd kruidenproduct'). Onduidelijk is waarom deze aanpassingen niet konden worden meegenomen in voorgesteld artikel I. De Raad adviseert om mede uit oogpunt van helderheid en een juiste volgorde der zaken deze exercitie te doen plaatsvinden in het voorgestelde artikel I.

¹⁰ MvT, p. 24.

¹¹ MvT, p. 16-18.



2.4 Met inachtneming van het gestelde in onderdeel 1.11, geeft de Raad tot slot nog enkele aandachtspunten ter zake de toezicht- en bestuurlijke handhavingsbepalingen.

In artikel 7 van de huidige Landsverordening beperking tabaksproducten ontbreekt een bepaling waarin wordt bepaald dat een machtiging tot het binnentreden van een woning zonder de uitdrukkelijke toestemming van de bewoner vereist is. In de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013 no. 20) en de Landsverordening verzorgingshuizen (AB 2015 no. 61) dient een zodanige machtiging verstrekt te worden door de rechter-commissaris. In de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg is deze bevoegdheid daarentegen toebedeeld aan de procureur-generaal. De Raad adviseert in het ontwerp eveneens een wijziging van dit artikel op te nemen en daarin aan te geven dat een dergelijke machtiging vereist is en vervolgens, om verdere versnippering te voorkomen, te bepalen, dat deze machtiging door de rechter-commissaris wordt verstrekt.

Voorts vraagt de Raad zich af waarom er in het eerste lid van artikel 7 van de huidige Landsverordening beperking tabaksproducten voor is gekozen om ‘ambtenaren’ met het toezicht te belasten in plaats van de meer algemene term ‘personen’. Het toezicht zou immers ook door arbeidscontractanten kunnen plaatsvinden.

2.5 In artikel I, onderdelen J en K, van het ontwerp wordt voorgesteld ten aanzien van de bestuurlijke handhaving een aantal artikelen uit de Landsverordening kwaliteit van de gezondheidszorg van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dit geldt echter niet voor artikel 32 van de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg, waarin is vastgelegd dat de minister geen bestuurlijke boete oplegt, indien aan de overtreder wegens dezelfde overtreding reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel aan de betrokkene schriftelijk is medegedeeld, dat de minister, nadat de betrokkene zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat voor de overtreding geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Een dergelijke bepaling dient alsnog in het ontwerp te worden opgenomen.

2.6 De Raad heeft verder een aantal opmerkingen over de gevallen waarin de bevoegdheid tabaksproducten te verkopen kan worden ingetrokken en een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete opgelegd kan worden.

Indien het verbod om tabaksproducten te verstrekken aan een persoon van wie niet is vastgesteld dat deze de thans in de Landsverordening beperking tabaksproducten opgenomen leeftijd van 18 jaar heeft bereikt in een periode van 12 maanden 3 keer overtreden wordt, kan de bevoegdheid om tabaksproducten te verkopen ontzegd worden. Ter handhaving van deze ontzegging kan een last onder dwangsom opgelegd worden. Het komt de Raad voor dat ook naleving van andere bepalingen uit deze



landsverordening op deze wijze afgedwongen zou kunnen worden, zoals bijvoorbeeld het in artikel 2a, tweede lid, voorgestelde verbod om een minderjarige in een zaak die tabaksproducten verkoopt dan wel in een afgescheiden verkooppunt van tabaksproducten in een levensmiddelenzaak of warenhuis werkzaam te hebben. Overtreding van dit verbod kan echter enkel gehandhaafd worden door het opleggen van een bestuurlijke boete.

De toelichting schenkt ten eerste in het geheel geen aandacht aan het verschillende karakter van de intrekking van een begunstigende beschikking, zoals het ontzeggen van een bevoegdheid, en een last onder dwangsom, zijnde een herstelsanctie, gericht op het beëindigen of ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding, dan wel het voorkomen van herhaling, en de bestuurlijke boete, de bestraffende sanctie gericht op leedtoevoeging. Vervolgens is evenmin aangegeven op grond waarvan de keuze is gemaakt om naleving van de in deze landsverordening opgenomen voorschriften af te dwingen door het opleggen van een herstel- dan wel een bestraffende sanctie. De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op het verschil tussen reparatoire en punitieve sancties en de ten aanzien daarvan in onderhavig ontwerp gemaakte afwegingen.

2.7 In de artikelsgewijze toelichting op voorgesteld artikel I, onderdeel K, wordt - voor zover hier van belang - verwezen naar artikel 29 van de Landsverordening kwaliteit in de gezondheidszorg waarin het zwijgrecht respectievelijk cautierecht is geregeld.¹² Deze rechten zullen doorgaans ontstaan op het moment dat de minister besluit gebruik te gaan maken van zijn bevoegdheid om een boete op te leggen. Er is dan sprake van een zogenoemd *criminal charge*. Volgens de jurisprudentie is dit het moment waarop iemand in redelijkheid uit een handeling heeft kunnen afleiden, dat aan hem een boete opgelegd zal worden. Dit moment zal afhangen van het individuele geval. In de praktijk zal het echter niet altijd duidelijk zijn wanneer het houden van toezicht overgaat in handhaving en derhalve ook niet altijd duidelijk is op welk moment de cautieplicht ontstaat. De omstandigheden van het geval kunnen ertoe nopen de betrokkene reeds op een eerder moment op zijn zwijgrecht te wijzen. De Raad adviseert om de toelichting met voorgaande passage uit te breiden.

3. Memorie van toelichting

Het algemene deel van de toelichting geeft aan dat met de verschillende voorstellen alsnog wordt tegemoetgekomen aan opmerkingen van de Raad in zijn eerdere advisering. Echter wordt in de toelichting niet specifiek aangegeven in hoeverre en aan welke opmerkingen van de Raad met de onderhavige voorstellen tegemoet is

¹² MvT, p. 34.



gekomen. Aanbevolen wordt om de toelichting met een paragraaf ter zake uit te breiden.

4. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn enkele voorstellen tot redactionele verbetering gedaan.

5. Conclusie en eindoordeel

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u mitsdien in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag