



Aan de Voorzitter der Staten,
L.G. Smith Boulevard 72
Alhier.

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 10 september 2014
Uw kenmerk: US/002/14-15
Datum: 1 april 2015
Kenmerk: RvA 130-14

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening houdende regels ter beperking van het gebruik, de verstrekking en de verkoop van tabaksproducten (Landsverordening beperking tabaksproducten)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende regels ter beperking van het gebruik, de verstrekking en de verkoop van tabaksproducten (Landsverordening beperking tabaksproducten), moge de Raad U het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 Het onderhavige ontwerp beoogt regels te stellen ter beperking van het gebruik van tabaksproducten, teneinde de schadelijke gevolgen ervan voor degenen die deze producten niet gebruiken tegen te gaan. Daarnaast beoogt het ontwerp het roken onder jongeren te voorkomen door een verkoop- en verstrekkingverbod van tabaksproducten aan jongeren jonger dan 18 jaar op te leggen.

1.2 De Raad heeft kennis genomen van het advies van de SER inzake het onderhavige ontwerp.¹

1.3 De Raad maakt ondermeer opmerkingen over de onderbouwing van de probleemstelling, de effectiviteit van de voorgestelde regelgeving alsmede het toezicht en de handhaving.

1.4 De Raad merkt op dat in de toelichting ter onderbouwing van de probleemstelling in het algemeen verwezen wordt naar 'wetenschappelijke onderzoeken en publicaties' en 'wetenschappelijke bevindingen' zonder deze nader aan te duiden. De gevaren van het roken c.q. meerroken worden verondersteld. De Raad adviseert in de toelichting te verwijzen naar toonaangevende publicaties/onderzoeken waaruit de probleemstelling duidelijk blijkt.

1.5 Voorts vraagt de Raad zich af in hoeverre bij het opstellen van het voorstel aansluiting is gezocht bij internationale normstellingen en adviseert in de toelichting een beschouwing op te nemen van de relevante verdragen en richtlijnen van de *World Health Organization*, in het bijzonder de *Framework Convention on Tobacco Control (2003)*.² Ten aanzien van het laatstgenoemd verdrag vraagt de Raad zich af of de regering de uitbreiding van het verdrag tot Aruba wenselijk acht.

¹ Advies inzake de ontwerp-landsverordening beperking tabaksproducten (Sociaal Economische Raad) d.d. 13 november 2014.

² Het Raamwerkverdrag werd op 27 januari 2005 voor het Koninkrijk geratificeerd en is voor Nederland in werking getreden.

1.6 Ter onderbouwing van de doelstelling van het voorstel adviseert de Raad in de toelichting meer inzicht te geven in de omvang en de aard van de geschetste problematiek op Aruba. Statistische analyses van medische aandoeningen die (mede) het gevolg zijn van (mee)roken of verergerd worden door (mee)roken ontbreken in de onderbouwing van de probleemomschrijving. De Raad adviseert de toelichting met deze informatie uit te breiden.

1.7 Ten aanzien van het gebruik van tabaksproducten op Aruba wordt in de toelichting gesteld dat er weinig actuele gegevens voorhanden zijn. Uit de *Health Monitor 2013* zou blijken dat het tabaksgebruik in Aruba in de periode van 2001-2006 daalde voor zowel mannen (minus 0.3%) als voor vrouwen (minus 0.8%) en dat het roken in Aruba, met een percentage van 16,2% beduidend lager is dan in de VS (22%) en Nederland (29,5%). Deze gegevens doen bij de Raad de vraag rijzen in hoeverre in de publieke en private sector uit eigener beweging maatregelen zijn en worden getroffen om het roken aan banden te leggen. De toelichting stelt dat sprake zou zijn van gewenning aan de omstandigheid dat roken in een bepaalde omgeving niet is toegestaan.³ Genoemd worden de luchthavens, vliegtuigen en het openbaar vervoer. Deze rookbeperkingen zijn het resultaat van het beleid van de betreffende sectoren. De Raad vraagt zich af of er wellicht ook in andere privé sectoren sprake is van rookverboden en spontane naleving daarvan. Voor wat de publieke sector betreft stelt de toelichting dat de overheid reeds in het verleden kenbaar heeft gemaakt dat het beleid erop gericht is dat in overheidsgebouwen niet wordt gerookt. Dit gebeurde aanvankelijk met een verzoek en later werd door middel van een circulaire een rookverbod uitgevaardigd. Het laatste heeft niet tot enige ophef geleid aldus de toelichting. In het licht van het bovenstaande vraagt de Raad zich af in hoeverre de reikwijdte van het ontwerp in een redelijke verhouding staat tot het probleem in Aruba en hoe groot de toegevoegde waarde van een algemeen rookverbod zou zijn. De Raad adviseert hier een beschouwing aan te wijden in de toelichting.

1.8 Volgens een in de toelichting niet nader aangeduid onderzoek van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) (jaartal onbekend) zou gebleken zijn dat ongeveer 5% van de beroepsbevolking op Aruba 40 tot 44 uur per week wordt blootgesteld aan omgevingsrook tijdens het werk. De hoogste concentraties worden aangetroffen in de horeca en in de casino's. De Raad vraagt zich af waarom het ontwerp gelet op deze informatie, niet is toegespitst op het verbieden van het roken op de werkplek in plaats van het voorgestelde algemene rookverbod, nu met name op de werkplek werknemers onvrijwillig bloot kunnen staan aan de gezondheidsrisico's van het (mee)roken.

1.9 De Raad vraagt zich tevens af in hoeverre met het betrokken ministerie i.c. het ministerie van Volksgezondheid overleg heeft plaatsgevonden ten aanzien van de probleemstelling en de boogde doelstellingen van het ontwerp. In hoeverre sluit het voorstel aan op een algemeen overheidsbeleid ter ontmoediging van tabaksgebruik en wordt het door de minister van Volksgezondheid ondersteund? Tevens ontbreekt een uiteenzetting over hoe de regering invulling dient te geven aan de uitvoering van het ontwerp. Daarbij spelen vragen als:

- Zal er i.c. verscherpt toezicht zijn?
- Gaat de invoering van het ontwerp gepaard met bewustwordingscampagnes?
- Zijn of worden de belanghebbenden tijdig geïnformeerd omtrent de voorgestelde rookverboden?
- Welke kosten zijn hieraan verbonden voor het Land?

In het kader van de effectiviteit van het ontwerp acht de Raad het noodzakelijk dat inzicht in de genoemde punten wordt verschaft.

³ MvT, p. 2

1.10 In hoeverre is voorts in het kader van een effectief preventiebeleid overwogen een algemeen reclame/sponsoringverbod voor tabaksproducten in te voeren, danwel zijn andere remmiddelen op consumptie van sigaretten overwogen, zoals het verhogen van accijnzen? De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting deze mogelijkheden in ieder geval in beschouwing worden genomen.

1.11 Het onderhavige voorstel heeft mede ten doel een verkoop- en verstrekkingverbod aan jongeren op te leggen. Echter, in de toelichting ontbreekt een analyse van het rookgedrag onder jongeren op Aruba en een beschouwing van de specifieke gevaren van het roken op jonge leeftijd. Tevens mist de Raad een beschouwing over de effectiviteit van leeftijdsverhoging op tabaksgebruik. De Raad adviseert ter onderbouwing van de probleemstelling de toelichting met nadere informatie hieromtrent uit te breiden.

1.12 Het is de Raad opgevallen dat de initiatiefnemer de Nederlandse Tabakswet⁴ tot voorbeeld heeft genomen. Hiertegen bestaat in principe geen bezwaar, mits de aansluiting op de Arubaanse wetgeving steeds wordt gewaarborgd. De Raad constateert dat hier onvoldoende sprake van is. Zo is in de handhaving van de voorgestelde regels voorzien door middel van de invoering van een bestuurlijke boete en een last onder bestuursdwang.⁵ Terwijl in de Nederlandse wetgeving beide vormen van bestuurlijke sancties nader geregeld worden in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB), kent de Arubaanse wetgeving een soortgelijke algemene wet niet. De nadere uitwerking van de bestuurlijke boete en de last onder bestuursdwang dient derhalve in het onderhavige ontwerp zelf plaats te vinden. De Raad adviseert het ontwerp hierop aan te passen en beveelt aan om de standaard boetebepaling op te nemen zoals bijvoorbeeld neergelegd in de Landsverordening bestuurlijke handhaving arbeidswetgeving (AB 2013 no. 20).

1.13 In dit verband is het van belang dat het ontwerp met een paragraaf over rechtsbescherming wordt uitgebreid, nu in het ontwerp geen inzicht wordt verschaft in de procedurele waarborgen. Zo dient het bijvoorbeeld voor de eigenaar van een winkel duidelijk te zijn waar en hoe hij in bezwaar kan gaan tegen een ontzegging in de zin van artikel 8, eerste lid van het ontwerp.

1.14 De inrichting van het toezicht- en handhavingssysteem is mede bepalend 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. Het wetsvoorstel geeft onvoldoende inzicht in de inrichting van het toezicht en handhaving en of de benodigde capaciteit en middelen hiervoor voorhanden zijn. Zo vraagt de Raad zich af *hoe* en door *wie* in de praktijk bijvoorbeeld het verkoopverbod van artikel 6 gehandhaafd wordt en hoe dit op een effectieve wijze kan plaatsvinden vanwege het feit dat Aruba een zeer groot aantal aanbieders van tabaksproducten kent.

1.15 Ten aanzien van de financiële paragraaf in de toelichting adviseert de Raad deze uit te breiden met informatie over de te verwachten kosten voor eventuele aanpassingen van overheidsgebouwen en de kosten van het toezicht- en handhavingapparaat.

1.16 In het algemeen is de Raad van mening dat het ontwerp een heldere structuur en systematiek ontbeert. Deze tekortkomingen zijn grotendeels te herleiden naar het invoegen van Nederlandse wetsteksten en passages uit de Nederlandse memorie van toelichting zonder voldoende rekening te houden met de innerlijke consistentie van het ontwerp en de aansluiting op de Arubaanse regelgeving. Reden waarom de Raad adviseert om het voorstel integraal te

⁴ Wet van 10 maart 1988 houdende maatregelen ter beperking van het gebaksgebruik, in het bijzonder ter bescherming van de niet-roker, Stb. 1988, 342.

⁵ zie artikelen 8 en 9 van het ontwerp.

herzien met het oog op een juiste inpassing in de Arubaanse wetgevingssystematiek en een heldere interne structurering.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 Geconstateerd is dat de doelstelling en de considerans niet op elkaar aansluiten. Volgens de toelichting kent het voorstel twee belangrijke doelstellingen, te weten de bescherming van de niet-roker tegen tabaksrook en het tegengaan van roken op jonge leeftijd. Echter, de tweede doelstelling vindt geen weerslag in de considerans. De Raad adviseert het ontwerp en de toelichting in dit opzicht op elkaar aan te laten sluiten.

2.2 In het voorgestelde artikel 1 van het ontwerp ontbreekt een definitie van *personenvervoer* waardoor het niet duidelijk is tot wie het gebod van artikel 4 zich richt. De vanzelfsprekendheid waarmee de toelichting stelt ‘op deze wijze staat vast dat ook taxi’s, busjes, auto’s en bussen een rookverbod zullen kennen’ is niet terecht.

2.3 De Raad vraagt zich af in hoeverre de zogenaamde elektronische sigaret onder de definitie van tabaksproduct in artikel 1 valt en adviseert in de toelichting hier nader op in te gaan.

2.4 In artikel 2 ontbreekt een duidelijke normadressaat. Volgens de toelichting zou de beheerder van het gebouw maatregelen moeten treffen om te bewerkstelligen dat er sprake zal zijn van ‘voorzieningen die vrij zijn van hinder van het gebruik van tabaksproducten’. Moet hieruit de conclusie getrokken worden dat het artikel zich tot de beheerder richt?

Een vergelijking met de Nederlandse Tabakswet leert dat artikel 10 van de wet stelt dat voor *instellingen, diensten en bedrijven die door de Staat en de openbare lichamen worden beheerd door het bevoegde orgaan zódanige maatregelen getroffen worden dat van de daardoor geboden voorzieningen gebruik kan worden gemaakt en de werkzaamheden daarin kunnen worden verricht zonder daarbij hinder of overlast van roken te ondervinden*. Volgens de memorie van toelichting richt deze norm zich in de eerste plaats tot de gemeentelijke overheden, als zijnde de verantwoordelijke instanties waaronder het merendeel van de voor het publiek toegankelijke ruimten ressorteert.⁶

De Raad adviseert om ook in het onderhavige ontwerp een duidelijke normadressaat op te nemen.

2.5 Voorts vraagt de Raad zich met betrekking tot artikel 2 af of het begrip ‘voor eenieder toegankelijk’ voldoende afgebakend en bepaald is.

In dit licht is ook de passage over overdekte en onoverdekte terrassen in de toelichting⁷ niet helder. Is een overdekt terras te beschouwen als een gebouw dat voor eenieder toegankelijk is? Zo ja, dan moet dit duidelijk blijken uit het ontwerp of de toelichting. Tevens is het dan wenselijk een nadere definiëring voor ‘overdekt’ en ‘niet-overdekt’ op te nemen. Vermeden moet worden dat verschillen in de interpretatie van de betreffende begrippen aanleiding geven tot problemen in de uitvoering.

De Raad vraagt zich in deze context af of het rookverbod ook dient te gelden voor publieke parken en stranden waar de gebruikers ook last kunnen hebben van rook. In andere landen bestaan dergelijke rookverboden.

2.6 In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat een vergelijking van de artikelen 2 en 3 tot verwarring kan leiden, wanneer het niet op voorhand duidelijk is onder welk artikel een

⁶ MvT Tabakswet, p.13

⁷ MvT p.5

bepaalde ruimte valt. Is een winkel bijvoorbeeld een voor eenieder toegankelijke ruimte? Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is het rookverbod van artikel 2 van toepassing, maar niet de werkgeversplicht van artikel 3. Artikel 3 heeft immers betrekking op gebouwen die niet voor het publiek toegankelijk zijn. De Raad adviseert deze onduidelijkheden te elimineren

2.7 Ten aanzien van de vijfde zin van de toelichting op artikel 2 is geconstateerd dat die niet aansluit bij de tekst van het tweede lid van artikel 2. Voorts vraagt de Raad zich af waarom in het tweede lid van artikel 2 niet de mogelijkheid is opgenomen om voorwaarden of beperkingen aan de ontheffing zelve te verbinden.

2.8 De Raad adviseert in artikel 4 achter de woorden ‘het gebruik van tabaksproducten door anderen’ de woorden ‘in het middel van personenvervoer’ toe te voegen.

2.9 Ten aanzien van de artikelen 5 en 6, derde lid van het ontwerp merkt de Raad op dat het dwingende voorschriften betreft waaraan geen sancties verbonden worden bij niet-naleving. De Raad adviseert het ontwerp zodanig aan te passen dat in de handhaving van de betreffende artikelen wordt voorzien.

2.10 Het voorgestelde artikel 6 stelt een leeftijdsgrens voor de verkoop en verstrekking van tabaksproducten. De Raad vraagt zich af in hoeverre de invoering van een leeftijdsgrens daadwerkelijk de beoogde preventieve werking zal hebben. Bovendien is het niet duidelijk waarom specifiek gekozen is voor de leeftijd van 18 jaar en niet 21 jaar of hoger. Het is uit de ontwikkelingspsychologie bekend dat de hersenen pas tussen de leeftijd van 23 en 25 jaar zijn volgroeit. De Raad adviseert een beschouwing terzake op te nemen in de toelichting.

2.11 Voorts is het de Raad niet duidelijk waarom het verbod van artikel 6 alleen van toepassing is op de verkoper van het tabaksproduct en niet ook op de jongere onder de 18 jaar die tabaksproducten (tracht te) kopen. In het kader van de beoogde preventie van individuele gezondheidsrisico's van het gebruik van tabaksproducten door jongeren, zou een dergelijke verbodsbepaling bij effectieve handhaving ervan, een essentieel element zijn om het bovenmatig gebruik van tabaksproducten door jongeren tegen te gaan. De Raad adviseert een beschouwing terzake op te nemen in de toelichting.

2.12 Bezien vanuit het vanuit het oogpunt van bescherming van de jeugd tegen de schadelijke gevolgen van tabaksrook, vraagt de Raad zich af waarom nagelaten is het verstrekken om niet van tabaksproducten aan jongeren te verbieden. Ook in de privé sfeer of tijdens openbare evenementen kunnen zich gelegenheden voordoen waar tabaksproducten aanwezig zijn en geconsumeerd kunnen worden door jongeren onder 18 jaar. De Raad vraagt zich in het kader van een effectief preventiebeleid af in hoeverre gedacht is ook voor deze situaties maatregelen te treffen.

2.13 Het voorgestelde artikel 6, tweede lid bepaalt dat de vaststelling van de leeftijd geschied aan de hand van een document als bedoeld in de Landsverordening Identiteitskaarten (AB 2001, no 8), danwel enig ander officieel identiteitsbewijs. Hier wordt abusievelijk gesproken van de Landsverordening Identiteitskaarten. De correcte citeertitel is de Identiteitskaartenverordening (AB 2001 no. 8). Bovendien is het niet duidelijk welke documenten beschouwd moeten worden als ‘enig ander officieel identiteitsbewijs’. De Raad adviseert om duidelijk aan te geven welke documenten hieronder verstaan dienen te worden en tevens aan te geven wie de leeftijd van de koper moet vaststellen.

2.14 Met betrekking tot het toezicht zoals geregeld in het voorgestelde artikel 7 vraagt de Raad zich waarom in het eerste lid ervoor gekozen is om ‘ambtenaren’ met het toezicht te belasten in plaats van de meer algemene term ‘personen’. Het toezicht zou immers ook door

arbeidscontractanten kunnen plaatsvinden. Voorts ontbreekt in de toelichting een beschouwing over de eventuele kosten die hiermee gemoeid zijn.

2.15 Ten aanzien van artikel 7, vierde lid, adviseert de Raad te verwijzen naar het Landsbesluit algemene bepalingen toezichtuitoefening (AB 1998 no.70).

2.16 Ten aanzien van de artikelen 8 en 9 van het ontwerp vraagt de Raad zich af waarom voor bestuurlijke handhaving in plaats van strafrechtelijke handhaving gekozen is en adviseert hier een beschouwing aan te wijden in de toelichting.

2.17 In het verlengde van hetgeen reeds onder 2.5 is opgemerkt over het ontbreken van een normadressaat in de artikelen 2 en 3 dient ook in artikel 9 duidelijk tot uitdrukking te komen aan wie de bestuurlijke boete opgelegd kan worden.

2.18 Uit de toelichting en considerans blijkt dat bescherming van de niet-roker een hoofd-doelstelling van het voorstel is. De Raad geeft in overweging dit doel ook in de citeertitel (artikel 10, tweede lid) van het ontwerp te doen blijken.

3. Voorstellen voor redactionele verbeteringen

3.1 In zowel het ontwerp als de toelichting ontbreekt een paginanummering.

3.2 In de toelichting vinden veelvuldig herhalingen plaats. Ter verhoging van de leesbaarheid is het wenselijk de toelichting in zijn totaliteit hierop te herzien.

3.3 In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn overige opmerkingen ter redactionele verbetering geplaatst.

4. Conclusie en eindoordeel

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het onderhavige ontwerp verenigen en geeft u in overweging het verder in de procedure te brengen nadat met het voorgaande rekening is gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. dr. H.A. van der Wal

drs. C. Timmer

