

Memorie van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord (hierna: Preventieakkoord) is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd.¹ Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket van maatregelen dat onder andere bestaat uit een forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten in combinatie met intensieve campagnes nodig is om deze doelstelling voor de doelgroepen jongeren en volwassenen te behalen.² Deze combinatie van maatregelen strekt er ook toe om te bewerkstelligen dat alle rokers (jong en oud) stoppen met roken, gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. Het onderhavige wetsvoorstel volgt op de maatregelen die zijn gericht op het verminderen van de verkooppunten. Met deze voorgestelde wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet) wordt een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten ingevoerd.

2. Aanleiding

Nederlanders komen meerdere keren per week op locaties waar tabaksproducten en aanverwante producten worden verkocht: tijdens het doen van boodschappen in de supermarkt, het tanken, het verzenden van pakketten of het kopen van een tijdschrift bij een tabaksspeciaalzaak of gemakzaak en ook steeds meer online. In 2020 werd het aantal verkooppunten van tabaksproducten op bijna 16.000 geschat en dit aantal zou naar verwachting alleen maar toenemen in de daaropvolgende jaren als hiertegen geen maatregelen zouden worden genomen.³ In het Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en dat het kabinet onderzoek laat uitvoeren naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken.

Het in het Preventieakkoord toegezegde onderzoek naar het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁴

Uit onderzoek van SEO blijkt dat als vanaf 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten verboden is, dit tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers. Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest het kabinet⁵ ervoor met het oog op het voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen, de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen. Op termijn zullen deze producten daarom alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gefaseerd te laten plaatsvinden, via onderstaande stappen⁶:

- 2023: Invoering van het verbod op de verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten (hierna: e-sigaretten) (online verkoopverbod);
- 2024: Invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten onder meer in supermarkten en horeca-inrichtingen;
- 2025: Verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in uitgezonderde speciaalzaken;
- 2030: Verkoop van tabaksproducten en overige aanverwante producten uitsluitend in gemakszaken en uitgezonderde speciaalzaken;

¹ Zie pagina 3 van bijlage 863921 bij *Kamerstukken II*, 2018/19, 32793, nr. 339. Zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

² RIVM, *Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord*, november 2018.

³ SEO Economisch onderzoek, *Beperken van het aantal verkooppunten tabak*, juli 2020

⁴ Idem.

⁵ *Kamerstukken II*, 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

⁶ *Kamerstukken II* 2022/2023 32011, nr. 97.

- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in uitgezonderde speciaalzaken.

Onderhavig wetsvoorstel ziet op het realiseren van een registratiesysteem voor de verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Aanverwante producten zijn bijvoorbeeld elektronische dampwaar (ook wel bekend als e-sigaret/vapes), elektronische verhittingsapparaten en voor roken bestemde kruidenproducten. Door geen onderscheid te maken in de regelgeving voor deze onderscheidenlijke producten, wordt voorkomen dat er substitutie plaatsvindt naar een van deze andere producten.

3. Hoofdlijnen van het voorstel

3.1 Algemeen

Een vermindering van verkooppunten vermindert de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en draagt bij aan de norm dat roken niet normaal is. Dat helpt om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken. Een wetenschappelijke overzichtsstudie laat zien dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van verkooppunten een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten.⁷ In deze studie is ook een hogere dichtheid van verkooppunten in verband gebracht met meer volwassenen die roken, minder snel stoppen met roken, een groter risico hebben op terugval in het roken, en zwaarder roken onder adolescenten en volwassenen.

De maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten is groot: bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak en 73% meent dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken, zo blijkt uit recent onderzoek van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij (hierna: GvRV).⁸

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 20,6% in 2021.⁹ Het is de verwachting dat door de maatregelen uit het Preventieakkoord dit aantal de komende jaren verder zal dalen, met als einddoelstelling slechts 5% volwassen rokers in 2040. Het verminderen van de verkooppunten zal bijdragen aan deze doelstelling. Het invoeren van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten past bij de maatregelen die zijn gericht op het verminderen van de verkooppunten. De handhaving wordt met een verplichte registratie vereenvoudigd. Tevens geeft een verplichte registratie inzicht in de ontwikkelingen van het aantal verkooppunten.

3.2 Invoering registratiesysteem

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, kiest het kabinet ervoor om een registratiesysteem te realiseren voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Uit onderzoek van SEO blijkt dat in Nederland eind 2021 bijna 9.700 verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten waren gevestigd.¹⁰ In juli 2023 is het verbod op (binnenlandse) online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in werking getreden.¹¹ Supermarkten (inclusief minisupers en nachtwinkels) vormen het grootste aandeel van het totale aantal verkooppunten (64%), tabaksspeciaalzaken en gemakzaken het kleinste aandeel (16%). De totale omzet aan tabaksproducten en aanverwante producten op dit moment bedraagt € 4,4 miljard, waarvan 55% door supermarkten wordt omgezet (€ 2,4 miljard).¹² Zoals genoemd in hoofdstuk 2 is het kabinet voornemens in 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten die in overwegende mate gericht zijn op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren, zoals supermarkten, te verbieden. In een vervolgonderzoek schat SEO in dat dit verbod het aantal rokers met naar schatting 65.000 tot 130.000 zal doen

⁷ Marsh et al, Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, 2020, pagina 2.

⁸ Gezondheidsfondsen voor Rookvrij – Draagvlakcijfers (2020).

⁹ Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor 2021 van het CBS, in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut. Zie ook: www.vzinfo.nl/roken

¹⁰ SEO Economisch Onderzoek 2022, factsheet verkooppunten tabak ultimo 2021. Deze daling is onder meer het gevolg van het invoeren van het verbod op tabaksautomaten (Stb 2019, 308).

¹¹ Vooralsnog niet gepubliceerd

¹² Kamerstukken II 2020/21, 32011, nr. 79.

afnemen.¹³ Hoewel dit een significante daling van het aantal rokers betreft, staat de verminderde vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten niet in verhouding tot het verminderde aanbod van deze producten vanwege het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en met name het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in onder meer supermarkten. Het ligt daarom in de lijn der verwachting dat er nieuwe verkooppunten zullen openen om deze vrijgevallen vraag op te vangen. SEO verwacht dat tussen de 0 en 1.500 supermarkten zelf een (extern) tabaksverkooppunt zullen beginnen. Wanneer alle supermarkten, die thans voldoende tabaksomzet voor een rendabel verkooppunt hebben en waarbij er geen bestaand verkooppunt van tabaksproducten binnen 200 meter van de supermarkt gevestigd is, een eigen tabaksverkooppunt opzetten, zou het gaan om 800 verkooppunten.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat andere winkeliers waar het verkoopverbod niet voor zal gelden, zullen starten met de verkoop van tabaksproducten om in de vrijgevallen vraag te voorzien. Dergelijke (potentiële) detaillisten zijn, ook als ze nu al gestart zijn met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, door SEO niet meegenomen als verkooppunt van tabaksproducten in het hierboven genoemde aantal verkooppunten. Het onderzoek van SEO maakt namelijk gebruik van grofmazige data. Zodoende kan er een situatie ontstaan waarbij geen duidelijk zicht meer bestaat op het aantal verkooppunten en het soort verkooppunt. Doel van de registratieplicht is ook om een dergelijke situatie te voorkomen.

3.3 Doel registratiesysteem

Het doel van het registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is tweeledig. Ten eerste faciliteert het registratiesysteem het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten. Het toezicht en de handhaving op deze regelgeving wordt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) uitgevoerd. Ten tweede helpt het registratiesysteem bij het nauwkeurig monitoren van tabaksverkooppunten (aantal en soort). Hieronder wordt op beide doelen nader op ingegaan.

3.3.1 Faciliteren handhaving

Detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen dienen zich bij de verkoop daarvan aan de regelgeving te houden zoals opgenomen in de wet, het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: het besluit) en de Tabaks- en rookwarenregeling (hierna: de regeling). Dit houdt onder meer in dat deze producten niet mogen worden verkocht aan personen onder de 18 jaar, geen reclame mag worden gemaakt voor deze producten en dat voor deze producten een uitstalverbod geldt als de detaillist niet onder één van de daarvoor geldende uitzonderingen valt. Tot voor kort werd in de regelgeving geen beperking gesteld aan het soort verkooppunt dat tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten mag verkopen. Zoals in hoofdstuk 2 vermeld, heeft het kabinet besloten tot een gefaseerde invoering van maatregelen om het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten te verminderen. Voor een effectieve handhaving van voormelde regelgeving is het van belang dat er een overzicht bestaat van de bestaande verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. De onder paragraaf 3.2 beschreven veranderingen in de markt die het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten met zich mee zal brengen, benadrukken voorts het belang hiervan. Er bestaat een maatschappelijk breed gedeelde vrees dat de vrijgevallen vraag zal worden opgevangen door detaillisten en branches die zich eerder niet toelegden op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Een registratiesysteem kan voorkomen dat nieuw verschenen verkooppunten uit beeld blijven bij de NVWA omdat deze verkooppunten niet bekend zijn bij de NVWA. Voorts wordt, zoals in paragraaf 3.2 werd opgemerkt, eveneens melding gemaakt van een schatting van 800 supermarkten die een eigen verkooppunt beginnen. Ook deze verkooppunten zullen door een verplichte registratie snel in beeld zijn bij de NVWA. Met een registratiesysteem beschikt de NVWA over een actuele lijst van verkooppunten die in een dergelijke vorm van volledigheid op geen andere manier te verkrijgen is. Zonder het registratiesysteem bestaat er een gerede kans dat er verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten bestaan die niet in beeld zijn bij de NVWA en zodoende niet op naleving van de wet gecontroleerd kunnen worden. Verkooppunten die zich niet registreren riskeren een boete. Daarom wordt verwacht dat het overgrote deel van de verkooppunten zich aan de registratieplicht zal houden.

¹³ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

3.3.2 Monitoring van tabaksverkooppunten

Daarnaast is het voor het kabinet van belang zicht te houden op de ontwikkelingen in het aantal en het soort tabaksverkooppunten. Mogelijk neemt het aantal verkooppunten in mindere mate af dan verwacht, hetgeen aanleiding kan zijn om te besluiten tot andere maatregelen om aan de doelstelling in het Preventieakkoord om het aantal verkooppunten te verminderen te voldoen. Verder zal het registratiesysteem ook informatie over het assortiment van de verkooppunten inzichtelijk maken. Het gaat hier om op grond van de Tabaks- en rookwarenwet gereguleerde producten zoals sigaretten, sigaren, tabaksproducten anders dan sigaretten en sigaren, e-sigaretten (vapes) of andere aanverwante producten, maar daarnaast ook om informatie over andersoortige productgroepen die de detaillist verkoopt, zoals elektronica, kleding, voedsel, drank of cosmetica. Zo ontstaat een actueel overzicht van de verschillende producten in het verkooppunt en geeft het overzicht daarnaast inzicht in het mogelijk veranderende koop- en rookgedrag van de Nederlandse bevolking. Ook stelt een dergelijke registratie het kabinet in staat veranderingen te monitoren in het type winkel dat tabaksproducten en aanverwante producten verkoopt. In paragraaf 3.2 is beschreven dat er sprake kan zijn van een vrij te vallen vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten wanneer onder meer supermarkten vanaf 2024 geen tabaksproducten en aanverwante producten meer mogen verkopen. Het kabinet vreest dat daardoor winkels die nu nog geen tabaksproducten of aanverwante producten verkopen zich hierop gaan toelagen. Deze vrees wordt breed maatschappelijk gedeeld. Hierdoor zou de daling het aantal verkooppunten afgeremd kunnen worden en de in het Preventieakkoord geformuleerde doelstelling (mogelijk) niet gehaald worden. Voor de vormgeving van het tabaksontmoedigingsbeleid is het van belang de ontwikkelingen in het aantal en type winkel dat tabaksproducten verkoopt scherp te monitoren. Op die manier kan, wanneer de daling van het aantal verkooppunten achterblijft bij de verwachting, het verkooppuntenbeleid worden aangescherpt. Bestaande registraties van verkooppunten, zoals die van Locatus en van het CBS, kunnen niet volledig voldoen aan deze behoefte, omdat ze te grofmazig zijn en onvoldoende actuele gegevens bieden omdat deze registraties grofmazig het type verkooppunt registreren. In de veranderende markt is het mogelijk dat binnen bepaalde categorieën verkooppunt die voorheen geen tabaksproducten verkochten, sommige ondernemers dit wel gaan doen. Met de bestaande registraties kunnen dergelijke relevante ontwikkelingen niet, of niet snel genoeg, gedetecteerd worden. Daarnaast geldt ook dat de bestaande registraties enige vertraging kennen in het registreren en publiceren van gegevens. Het voorliggende registratiesysteem stelt het kabinet in staat snel ontwikkelingen te detecteren. Ten behoeve van de vormgeving van het tabaksontmoedigingsbeleid, bestaat het voornemen met de beschikbare data uit het registratiesysteem elk kwartaal een overzicht van het totaal aantal verkooppunten per provincie en gemeente op te stellen. Hierin worden ook relevante wijzigingen opgenomen. Hiermee kan inzicht worden verkregen op de ontwikkeling van het aantal en het soort verkooppunten in de tijd. Deze informatie kan gebruikt worden om het tabaksontmoedigingsbeleid van het kabinet verder aan te scherpen.

3.4 Inhoudelijke aspecten registratiesysteem

Het registratiesysteem zal gaan gelden voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen aan consumenten en voor wie de verkoop van deze producten op grond van de geldende regelgeving niet verboden is. Bedrijven die opereren in de groothandel en waarbij een Kamer van Koophandel-nummer nodig is om producten te kunnen aanschaffen, hoeven zich niet te registreren. Om de actualiteit van het registratiesysteem te waarborgen zijn registraties een jaar geldig. Detaillisten zijn derhalve verplicht hun registratie telkens met een jaar te verlengen zolang zij tabaksproducten of aanverwante producten verkopen. De vereiste handelingen voor verlenging van een registratie zullen efficiënt en gemakkelijk gemaakt worden. Een registratie is een verplichting die geldt voor het verkopen van deze producten en betreft een eenzijdige handeling door het verkooppunt die meteen na indiening ervan van kracht is. De registratie vormt geen toestemming voor een handeling maar een algemene op zichzelf staande verplichting. Er zal door de NVWA geen beoordeling plaatsvinden op basis van de gegevens die worden ingediend en de registratie kan derhalve niet worden geweigerd. Het betreft dan ook geen schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. Gelet hierop is met een registratie geen sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Tegen een registratie staan geen rechtsmiddelen zoals bezwaar en beroep open. ,

3.4.1 Gegevens

In het registratiesysteem zullen tenminste de naam en adres van de detaillist, soort detaillist, e-mailadres van de detaillist en Kamer van Koophandel-nummer worden opgenomen. Verder dient de detaillist aan te geven welke producten worden verkocht. Hierbij gaat het om sigaretten, sigaren, tabaksproducten anders dan sigaretten en sigaren, e-sigaretten (vapes) of andersoortige aanverwante producten, maar ook andere productgroepen zoals elektronica, kleding, voedsel en drank of cosmetica. Welke gegevens specifiek bij de registratie aangeleverd dienen te worden zal nader gespecificeerd worden bij ministeriële regeling.

3.4.2 Onterechte of onjuiste registraties

Het kan voorkomen dat een detaillist zich ten onrechte registreert omdat voor de betreffende detaillist bijvoorbeeld een verkoopverbod geldt. Een registratie heeft evenwel niet tot gevolg dat verkoopbeperkende maatregelen in de wet, het besluit of de regeling niet meer van toepassing zijn. Zo zal een supermarkt die zich registreert als verkooppunt, na inwerkingtreding van het verbod voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten het alsnog niet zijn toegestaan om tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen. Wanneer de NVWA tijdens een inspectie bij een geregistreerd verkooppunt constateert dat de detaillist onder een van de geldende verkoopbeperkingen voor tabaksverkooppunten valt, is de detaillist in overtreding en kan hiertegen handhavend worden opgetreden. Gelet hierop wordt niet verwacht dat verkooppunten die volgens geldende regelgeving geen tabaksproducten of aanverwante producten mogen verkopen zich zullen gaan registreren als verkooppunt. Een verkooppunt dat wel geregistreerd is, maar volgens de geldende regelgeving geen tabaksproducten mag verkopen en dit toch doet, zal zijn registratie wel behouden totdat deze een jaar na het indienen van de registratie verloopt. Er is geen mogelijkheid de registratie tussentijds in te trekken voorzien.

Het is aannemelijker dat een detaillist, al dan niet bewust, feitelijke onjuistheden bij de registratie zal vermelden, zoals een verkeerd adres of niet alle producten opgeeft die worden verkocht. Omdat de registratie meteen na indiening van kracht is en de NVWA niet op voorhand op de juistheid hiervan zal toezien, is de detaillist zelf verantwoordelijk voor een juiste registratie en het actueel houden daarvan (zoals het doorgeven van een gewijzigd correspondentieadres). Een onbewuste, onjuiste registratie wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet direct als beboetbare overtreding aangemerkt. Wel kan een registratie zodanig onjuist zijn dat een boete opgelegd kan worden vanwege het niet voldoen aan de registratieplicht. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een registratie zodanig onjuist is dat deze niet tot een bepaald verkooppunt herleidbaar is.

3.4.3 Gevolgen van onjuiste of geen registratie

De registratie staat, mede gelet op het doel en de inrichting van het registratiesysteem, los van de vraag of het wettelijk is toegestaan om tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen. Het voorgaande betekent dat het een detaillist is toegestaan om tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen, ook zonder (juiste) registratie. De registratie betreft immers een eenzijdige handeling door de detaillist en is meteen na indiening van kracht is. De registratie houdt geen verleende toestemming om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in, de verkoop met altijd in overeenstemming zijn met de voorwaarden in de bestaande regelgeving. De registratie is derhalve geen vereiste voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, maar een verplichting die geldt voor een verkooppunt dat deze producten verkoopt (net zoals er bijvoorbeeld reclamebeperkingen gelden, waaronder het uitstalverbod of verkoopbeperkingen, waaronder een leeftijdsgrens van 18 jaar). Voor overtreding van dergelijke verboden of verplichtingen voorziet de wet in de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete. Ook indien een detaillist die tabaksproducten of aanverwante producten verkoopt zich ten onrechte niet, of onjuist, heeft geregistreerd, zal voor het overtreden van de registratieplicht een bestuurlijke boete kunnen worden opgelegd (zie verder onder paragraaf 5.2). Indien er bij een geregistreerd verkooppunt een andere overtreding van de regelgeving wordt geconstateerd, behoort het intrekken van een registratie niet tot de mogelijkheden. Dit ligt immers gelet op het voorgaande niet voor de hand en zou een oneigenlijke manier van verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten betekenen. Een dergelijk verkooppunt beschikt dan immers niet meer over een registratie voor de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten, terwijl deze producten op grond van geldende regelgeving verkocht mogen worden. Mocht echter de registratieplicht worden overtreden, dan kan daartegen handhavend worden

opgetreden.

3.5 Samenhang bestaande registraties

3.5.1 Registratie uitzondering uitstalverbod

Sinds 1 juli 2020 (supermarkten) en 1 januari 2021 (overige verkooppunten) geldt een uitstalverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten.¹⁴ Dit uitstalverbod geldt niet voor uitgezonderde speciaalzaken (zie artikel 5.9 van het besluit). Er zijn twee soorten speciaalzaken die uitgezonderd kunnen worden van het uitstalverbod. De eerste uitzondering geldt voor speciaalzaken die alleen tabaksproducten, aanverwante producten, dagbladen en kansspelbewijzen verkopen en geregistreerd zijn bij de NVWA. De tweede uitzondering geldt voor een speciaalzaak die een maximale omzet heeft van €700.000 per jaar, waarbij tenminste 75% uit de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten komt, en die vóór 1 januari 2019 ingeschreven stond bij het handelsregister en vóór 1 januari 2021 geregistreerd is bij de NVWA. Om de regeldruk voor deze verkooppunten niet nodeloos te verhogen zijn de speciaalzaken die bij de NVWA geregistreerd staan ten behoeve van een van de twee uitzonderingen van het uitstalverbod, bij de inwerkingtreding van het registratiesysteem automatisch geregistreerd als verkooppunt voor de periode van één jaar. Na afloop van dit jaar dienen zij hun registratie als verkooppunt zelf te verlengen, net als andere verkooppunten. Bij die verlenging zullen zij kunnen aangeven dat zij eerder als uitgezonderde speciaalzaak geregistreerd waren ten behoeve van een uitzondering op het uitstalverbod. De verlenging van de registratie zal op die wijze geen invloed hebben op de bestaande uitzonderingen op het uitstalverbod voor de betreffende speciaalzaken. Wanneer een voor het uitstalverbod uitgezonderde speciaalzaak zijn automatische registratie na één jaar niet verlengt, maar nog wel tabaksproducten of aanverwante producten verkoopt, krijgt deze uitgezonderde speciaalzaak mogelijk een sanctie voor het overtreden van de registratieplicht. Omdat de bestaande registratie van een van het uitstalverbod uitgezonderde speciaalzaak geen mogelijkheid tot intrekking kent, wordt een speciaalzaak niet verplicht zich aan het uitstalverbod te houden indien een speciaalzaak de registratie niet vernieuwt.

3.5.2 Track & trace

Sinds 2020 gelden regels tegen illegale tabakshandel ter implementatie van het protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten en van artikel 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU¹⁵ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn).¹⁶ Met de implementatie van artikel 15 is in de wet geregeld dat alle verpakkingseenheden van tabaksproducten die gefabriceerd worden in of geïmporteerd worden in de Europese Unie gemerkt moeten worden met een unieke identificatiemarkering (zoals een barcode), zodat hun bewegingen kunnen worden geregistreerd en de betreffende producten in de gehele Unie kunnen worden gevolgd en getraceerd.¹⁷ Dit volgsysteem wordt ook wel 'track & trace' genoemd. In dit track & tracesysteem zijn ook de verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten opgenomen. De eigenschappen van dit systeem en de bijbehorende database zijn echter niet toereikend om aan de in paragraaf 3.3 gestelde doelen te voldoen. Allereerst ziet de het track & trace-systeem alleen toe op tabaksproducten, waardoor aanverwante producten zoals e-sigaretten en verkooppunten daarvan buiten beeld blijven. In het voorliggende voorstel wordt het probleem van gedateerde data ondervangen door de registratie na een jaar automatisch te laten verlopen (zie paragraaf 3.4).

3.6 Vergunningsstelsel versus registratiesysteem

Als alternatief voor het registratiesysteem is overwogen een vergunningstelsel in te voeren voor verkooppunten, met een beperkt aantal uit te geven vergunningen (een zogenoemd vergunningsstelsel met schaarse rechten). Een argument hiervoor zou dan zijn dat een vergunningstelsel zou kunnen bijdragen aan het in het Preventieakkoord overeengekomen doel om

¹⁴ Stb 2019, 308.

¹⁵ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

¹⁶ Wet van 8 april 2020 tot goedkeuring en uitvoering van het op 12 november 2012 te Seoul tot stand gekomen Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (Trb. 2014,155) (Stb. 2020, 150) en Wet van 4 december 2019 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet houdende implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU inzake de procedure en de verkoop van tabaksproducten (Stb. 2019, nr. 478).

¹⁷ Voor andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak geldt tot 20 mei 2024 een uitzondering op deze verplichting.

het aantal verkooppunten te verminderen. De voorkeur is tenslotte naar een registratiesysteem uitgegaan om de navolgende redenen. Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting is vermeld, is besloten om de vermindering van het aantal verkooppunten gefaseerd te laten plaatsvinden, totdat tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend nog in tabaksspecialzaken mogen worden verkocht. Uit onderzoek van SEO blijkt dat de voorgestelde beperkingen aan verkooppunten het aantal verkooppunten in het jaar dat de verkoop wordt voorbehouden aan tabaksspecialzaken (voorzien in 2032), doet dalen tot een aantal van ongeveer 1.500. Dat aantal is minder dan 10% van de bijna 16.000 verkooppunten in 2019.¹⁸ Met deze te verwachten daling is er geen reden om de voorkeur te geven aan een vergunningsstelsel en zijn ook verdere maatregelen die daling van het aantal verkooppunten tot doel hebben, naar nu wordt voorzien, niet nodig. Daarnaast kent een vergunningstelsel ten opzichte van een registratiesysteem hogere administratieve lasten en bijbehorende kosten. Voordat een vergunning kan worden afgegeven door het bevoegd gezag moet eerst worden beoordeeld of op basis van de gegevens die worden ingediend de verkooppunten aan de voorwaarden voor de vergunning uit de wet voldoen. Dit is niet nodig bij een registratieplicht. Na het indienen van een registratie is deze meteen geldig. Daarbij komt dat de schriftelijke toestemming van het bevoegd gezag (de vergunning) een besluit is in de zin van de Awb. Dit betekent dat hiertegen rechtsmiddelen open staan, zoals bezwaar en beroep, waardoor het lang kan duren voordat het bevoegd gezag definitief tot het al dan niet afgeven van een vergunning kan besluiten. Voorts kan een vergunningstelsel anders dan een registratiesysteem het kabinet de mogelijkheid ontnemen om wendbaar te zijn in de van toepassing zijnde voorwaarden die aan verkooppunten kunnen worden gesteld. Tot slot mag een schaarse vergunning in beginsel slechts voor bepaalde tijd worden verleend. De vergunninghouder wordt immers bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan nagenoeg onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt. Om voorgaande redenen is besloten over te gaan tot een registratiesysteem en niet tot een vergunningsstelsel.

3.7 Monitoring registratiesysteem

Na 1 jaar zal de NVWA een onderzoek uitvoeren naar de werking van het registratiesysteem. Onderzocht zal worden of de doelen van het registratiesysteem behaald worden. Indien nodig kan dan op basis van de resultaten gericht bijgestuurd worden.

4. Verhouding tot hoger recht

4.1 Tabaksproductenrichtlijn

De Tabaksproductenrichtlijn laat in artikel 24, eerste lid, de lidstaten de mogelijkheid om nadere regels ten aanzien van tabaksproducten en aanverwante producten op te leggen die geen verband houden met de aspecten die de Tabaksproductenrichtlijn regelt. De Tabaksproductenrichtlijn regelt niet welke (soort) verkooppunten tabaksproducten en aanverwante producten mogen verkopen of dat deze verkooppunten zich al dan niet dienen te registreren. De invoering van de registratieplicht moet daarom getoetst worden aan het primaire Europese recht.

4.2 Vrij verkeer van goederen

De genoemde verplichting is, naar het oordeel van de regering, verenigbaar met het vrij verkeer van goederen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het hof) heeft de werkingssfeer van artikel 34 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) enigszins beperkt door te oordelen dat de categorie 'verkoopmodaliteiten' als tegenhanger van de 'productvereisten' buiten het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU valt.¹⁹ Het Hof heeft geoordeeld dat bij verkoopmodaliteiten geen sprake is van een 'maatregel van gelijke werking' in de zin van artikel 34 VWEU. Een dergelijke regeling is verenigbaar met de beginselen van de interne markt, mits de maatregel van toepassing is op alle marktdeelnemers die binnen de lidstaat actief zijn en een dergelijke maatregel zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed heeft op de verhandeling van nationale producten als op de verhandeling van de producten op andere lidstaten. Hiermee wordt de markttoegang van producten uit andere lidstaten namelijk niet verhinderd of meer beperkt dan die van nationale producten. Bij verkoopmodaliteiten moet gedacht worden aan regels die betrekking hebben op 'de plaats en het tijdstip van de verkoop van bepaalde producten, alsmede op de reclame voor deze producten en op bepaalde methoden voor het op de markt brengen'.²⁰ De eis dat detaillisten zich registreren kan worden aangemerkt als een verkoopmodaliteit. Aan de hiervoor genoemde eisen wordt voldaan aangezien de

¹⁸ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

¹⁹ HvJ EG 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905 (Keck en Mithouard), r.o. 16 en 17.

²⁰ HvJ EG 25 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:181, r.o. 38.

registratieverplichting geldt voor alle in Nederland gevestigde detaillisten, ongeacht of de producten die zij verkopen uit Nederland, een andere lidstaat of een derde land afkomstig zijn.

5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

Omdat het registratiesysteem alleen een kleine administratieve handeling vraagt van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten worden bij de uitvoering geen bedrijfseffecten verwacht.

Het registratiesysteem stelt het kabinet in staat het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten te faciliteren en zicht te houden op ontwikkelingen in het aantal en soort verkooppunten. Dit maakt het registratiesysteem een middel om deze doelen te bereiken.

5.1 Toezicht en handhaving

Het toezicht en de handhaving op deze regelgeving zal door de NVWA worden uitgevoerd. Het concept-wetvoorstel is daarom aan de NVWA voorgelegd voor een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets).

Gezien het feit dat nog nadere uitwerking nodig is in het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling is nog geen definitief oordeel te geven over de vraag in hoeverre het beoogde registratiesysteem handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is en hoeveel extra benodigde capaciteit en andere kosten de wijziging met zich meebrengt. De eerste inschatting van de NVWA is dat de voorgestelde wijziging in beginsel handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig is, met inachtneming van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Voor de registratie van de verkooppunten zal door de NVWA gebruik worden gemaakt van een bestaand register. De registratie van de verkooppunten verloopt via e-herkenning dat ook door andere overheidsdiensten en verzekeraars wordt gebruikt. Voor de ICT-ondersteuning is een globale inschatting afgegeven van in totaal € 30.000,- voor alle onderdelen. Dit wordt in het NVWA/ICT-portfolio als een klein project gekwalificeerd en valt binnen de reguliere beheer capaciteit.

De NVWA verzoekt om een positieve prikkel voor verkooppunten om zich te laten registreren omdat de volledigheid en actualiteit van het register in grote mate afhankelijk is van de mate van naleving van de registratieplicht. De positieve prikkel bestaat eruit dat wanneer verkooppunten niet geregistreerd zijn, zij een boete riskeren. Verder adviseert de NVWA de naleving van de registratieplicht na een jaar te monitoren en zo nodig tussentijds bij te sturen. De memorie van toelichting is hierop aangepast.

Ook doet de NVWA de aanbeveling om te zorgen voor een duidelijke communicatie rondom het instellen van de registratieplicht. Communicatie kan bijdragen aan naleving, ook voor verlenging van de registratie is het van belang verkooppunten een of meerdere reminders te sturen. Wellicht biedt een proces ondersteunende applicatie hiervoor uitkomst. Vanuit het ministerie zal de plicht tot registratie voortijdig worden gecommuniceerd aan de verkooppunten.

Verder stelt de NVWA voor om in aanvulling op de in de memorie van toelichting genoemde gegevens bij de registratie nog andere gegevens te registreren, zoals het e-mailadres van het verkooppunt en mocht het verkooppunt ook andere productgroepen verkopen, ook deze producten te registreren. Hieraan zal tegemoet gekomen worden en is als voorbeeld toegevoegd in de memorie van toelichting. De in de memorie van toelichting genoemde gegevens zijn indicatief, bij ministeriële regeling zal vastgesteld worden welke exacte gegevens bij registratie aangeleverd dienen te worden.

De NVWA merkt op dat het onjuist registreren door detaillisten niet beboetbaar gesteld wordt in het wetsvoorstel. Marginale fouten in de registratie hoeven niet tot een beboetbare overtreding te leiden. Wanneer registraties onder omstandigheden echter zodanig onjuist zijn dat ervan uitgegaan moet worden dat het betreffende verkooppunt niet geregistreerd is, kan dit resulteren in een boete. Dit is in de memorie van toelichting nader geëxpliciteerd.

Daarnaast merkt de NVWA op dat voor het houden van toezicht beperkte capaciteit beschikbaar is.

Tot slot vraagt de NVWA om toegang tot het track & trace systeem, omdat dat systeem de NVWA kan helpen om de verkooppunten beter in beeld te krijgen en risicogerichter te kunnen handhaven. Bezien zal worden of en onder welke voorwaarden de NVWA toegang tot genoemd systeem kan krijgen. Een aanpassing van het onderhavige wetsvoorstel is hiervoor niet nodig.

5.2 Bestuurlijke boetes

In artikel 11b, eerste lid, van de wet is opgenomen ter zake van welke overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. In artikel 11b, tweede lid, van de wet staat vervolgens dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage bij de wet en wat de te betalen geldsom ten hoogste mag bedragen. Daartoe zijn de overtredingen ingedeeld in boetecategorie A, B, C en D. Het kabinet acht het wenselijk om verkooppunten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen, maar zich niet hebben geregistreerd, voor deze overtreding een boete op te kunnen leggen uit boetecategorie A. Voor deze categorie is gekozen omdat het registratiesysteem niet direct, maar indirect bijdraagt aan de doelen in het Preventieakkoord en daarmee indirect aan de doelstelling van een Rookvrije Generatie. Waar het niet naleven van de leeftijdsgrens of het uitstalverbod direct een nadelig effect heeft om deze doelstelling te behalen, geldt dit niet voor het niet hebben van een registratie. Daarnaast zal de NVWA bij een inspectie niet alleen toezien op registratie, maar is de registratie juist een middel om bij alle verkooppunten te kunnen toezien op andere aspecten van de geldende regelgeving. Omdat het wel van belang is dat de detaillist zich registreert, is er in boetecategorie A een extra prikkel ingebouwd om na een opgelegde boete aan de wet te voldoen door opeenvolgende boetes voor dezelfde overtreding binnen bepaalde tijdspannes significant te verhogen.

6. Notificatie

Het voorgestelde verbod kan aangemerkt worden als een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de raad betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Een concept van deze wijziging is daarom op **[PM]** op grond van artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 voorgelegd aan de Europese Commissie. De Commissie heeft **[PM]**

7. Gevolgen voor regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Ook niet voor importeurs en producenten van tabaksproducten en aanverwante producten. Wel heeft het gevolgen voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. Deze kosten worden hieronder in kaart gebracht, voor zover data beschikbaar is. De regeldrukkosten zullen bestaan uit kennisnemingskosten en overige regeldrukkosten. In de tabel hieronder zijn ten eerste de kennisnemingskosten van het wetsvoorstel en van de memorie van toelichting opgenomen voor degenen die worden geraakt door de registratieplicht.

Uitgegaan is van de kennisnemingskosten voor verkooppunten die deze producten verkopen. Het aantal verkooppunten na het verkoopverbod voor verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren, waaronder supermarkten en horeca-inrichtingen is geschat door SEO²¹. Dit onderzoeksbureau schat dat er in 2024 nog 4.400 verkooppunten zijn.

		Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Eenmalig	Kennisnemen nieuwe regelgeving	Verkooppunten	0,5	€ 45,-	4.400	€ 99.000
Structureel jaarlijks	Jaarlijks registreren	Verkooppunten	0,25	€ 45,-	4.400	€ 49.500

De tijd die verkooppunten nodig hebben om kennis te nemen van deze amvb wordt geschat op een 30 minuten. Ten tweede hebben die verkooppunten tijd nodig hebben om zich te (her)registreren. Het gaat hier om structurele regeldruk, omdat hier sprake is van een gebeurtenis gebonden informatieverplichting, die zich elk jaar voordoet. Deze tijd wordt geschat op 15 minuten, omdat het slechts gaat om het online invullen van een formulier. De standaard is daarbij bepaald op €

²¹ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

45,- per uur. Het afgeronde bedrag van € 45,- is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd zou kunnen kosten. Ook deze regeldrukkosten zijn in de tabel ingevuld.

Een eerdere versie van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn door het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) geselecteerd voor een formeel advies. De ATR heeft op die versie geadviseerd het voorstel niet in te dienen. De ATR voert ter onderbouwing van dit advies aan dat nut een noodzaak van de voorgestelde registratieplicht onvoldoende blijken uit de memorie van toelichting en in de memorie van toelichting duidelijker moet worden aangegeven waarom en op welke wijze een registratieplicht de handhaving en monitoring ten goede komen. Op deze punten is de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de ATR aangevuld.

De ATR heeft daarnaast opgemerkt dat voor de monitorfunctie een bestaand alternatief gebruikt kan worden, namelijk registraties van onder meer Locatus en het CBS. In de memorie van toelichting is aangevuld waarom een aanvullende registratie, zoals met dit wetsvoorstel wordt geregeld, desalniettemin noodzakelijk wordt geacht.

8. Internetconsultatie

Via <https://www.internetconsultatie.nl> is van [PM] tot en met [PM] aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op een conceptversie van onderhavige wijziging van de wet en de bijbehorende memorie van toelichting.

9. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding is voor het registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is voorzien met ingang van 1 juli 2024.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,