

Vergaderjaar 2023–2024

36 541

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 31 januari 2024 en het nader rapport d.d. 12 april 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 november 2023, no. 2023002629, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 januari 2024, no. W13.23.00335/III, bied ik U hierbij aan. De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2023, no. 2023002629, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel introduceert een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Deze verkooppunten dienen zich bij de Minister te registreren, op straffe van een bestuurlijke boete als dit niet gebeurt. Het wetsvoorstel hangt samen met het ontwerpbesluit dat verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten verbiedt in supermarkten en horeca.

De Afdeling adviseert om nader te overwegen of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn, of dat extra maatregelen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

nodig zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, en in de toelichting hierop in te gaan. Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de handhaving van de registratieplicht.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting.

1. Achtergrond, inhoud en samenhang

In het Nationaal Preventieakkoord (NPA) is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd. Dit houdt in dat geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Om deze doelstelling te behalen is een samenhangend pakket van maatregelen afgesproken dat onder andere bestaat uit een accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten.² Om het aantal verkooppunten van tabak de komende jaren te verminderen zijn per 1 januari 2022 de tabaksautomaten in de horeca verboden³ en in 2023 de online verkoop van tabak en aanverwante producten.⁴ Voorts is de ambitie om vanaf 2030 de verkoop van rookwaren te beperken tot gemakzaken en speciaalzaken. Met ingang van 2032 mogen alleen nog tabaksspeciaalzaken rookwaren verkopen.⁵

Het ontwerpbesluit beoogt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren (supermarkten) en horeca-inrichtingen te verbieden.⁶ De verwachting is dat na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nieuwe verkooppunten zullen ontstaan om de vrijgevallen vraag op te vangen. Het wetsvoorstel introduceert daarom een registratieplicht om beter inzicht te hebben in het aantal en soort verkooppunten en tevens om de handhaving te faciliteren.⁷ Deze registratieplicht zal gaan gelden voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen.

Gelet op de inhoudelijke samenhang van het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit heeft de Afdeling beide voorstellen in onderlinge samenhang gezien en zijn dezelfde opmerkingen gemaakt bij de onderwerpen die zien op zowel het wetsvoorstel als het ontwerpbesluit.⁸ In het advies bij dit wetsvoorstel zijn de opmerkingen die alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit niet opgenomen.

2. Effectiviteit

Momenteel zijn er circa 6.400 supermarkten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. Het ontwerpbesluit verbiedt deze verkoop. SEO schat in dat circa 800 supermarkten (met een ruime bandbreedte van tussen de 0 en 1.500 supermarkten) een nieuw tabaks-

² Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

³ Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

⁴ Stb. 2023, 141.

⁵ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, «Aanleiding»; Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁶ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit jo. artikel 7, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2 («Aanleiding»).

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2 («Invoering registratieplicht»).

⁸ Zie zaaknummer W13.23.00296/III van de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies bij het ontwerpbesluit.

verkooppunt beginnen in de vorm van een tabaksspecialzaak.⁹ Dit kan ertoe leiden dat het ontwerpbesluit minder effectief is.

Sommige supermarkten sorteren al voor op deze mogelijkheid. Hoewel een dergelijke verschuiving onwenselijk is, weegt het niet op tegen de afname van het totale aantal verkooppunten in supermarkten, aldus de toelichting bij het ontwerpbesluit.¹⁰ De toelichting bij het wetsvoorstel onderkent dat daarnaast andere winkeliers, die momenteel geen (of een beperkt assortiment) tabaksproducten en aanverwante producten verkopen, mogelijk zullen inspelen op de vraag naar deze producten.¹¹

Doordat na inwerkingtreding van het verkoopverbod een verschuiving van aanbod te verwachten valt, is de afbouw van het aantal tabaksverkooppunten in de periode tot 2032 met onzekerheid omgeven. Bovendien is er ook na 2032 geen instrument waarmee het aantal tabaksspecialzaken kan worden beheerst. Uit recente doorrekeningen van het RIVM blijkt dat de in het NPA voor 2040 gestelde doelen voor roken met de huidige afspraken niet worden gehaald. Extra en stevigere maatregelen zijn volgens het RIVM nodig om deze doelen te bereiken.¹²

De in het wetsvoorstel geïntroduceerde registratieplicht beoogt bij wijze van flankerende maatregel verschuiving van aanbod naar andere winkels in beeld te krijgen. De vraag rijst of met het oog op het tijdig behalen van de doelstelling uit het NPA, andere, alternatieve maatregelen nodig zijn. Indien op effectievere manier het ontstaan van nieuwe verkooppunten kan worden voorkomen, en een vermindering van het aantal verkooppunten kan worden bereikt, is een registratieplicht waarschijnlijk ook niet nodig. Met een in de toelichting genoemd vergunningstelsel zouden bijvoorbeeld zowel kwantitatieve, als kwalitatieve beperkingen aan de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden gesteld.¹³ Dit geldt niet alleen voor de overgangsfase tot 2032, maar tevens daarna.

De toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat een dergelijk systeem gezien de ingrijpende aard niet gereed is vóór 1 juli 2024 en dat uit het onderzoek van SEO uit 2021 blijkt dat de voorgestelde beperkingen (waaronder het verkoopverbod voor supermarkten en horeca) en het voorgestelde tijdspad voldoende lijken te zijn om de doelstellingen uit het NPA te realiseren.¹⁴ Die in de toelichting uitgesproken verwachting houdt begrijpelijkerwijs geen rekening met de nadien gepubliceerde, recente doorrekeningen van het RIVM en gaat niet in op de vraag in hoeverre zij in het gedrang komt door de gesignaleerde risico's van verschuiving van het aanbod.

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de vraag of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn, of dat extra maatregelen (zoals een vergunningstelsel) nodig zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, en in de toelichting hierop in te gaan.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 92, p. ii.

¹⁰ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, «Effecten voor ondernemers en de omgeving».

¹¹ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, «Invoering registratieplicht» en paragraaf 3.3.2, «Monitoring van tabaksverkooppunten», en Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, «Verbod verkoop in supermarkten».

¹² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu «Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken Worden de ambities voor 2040 bereikt?» RIVM-rapport 2023-0413, p. 3.

¹³ Zie tevens de twee moties in Kamerstukken 2022/23, 32 793, nrs. 658 en 667.

¹⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, «Vergunningstelsel versus registratiesysteem» en paragraaf 9, «Internetconsultatie», met verwijzing naar Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 011 en 32 793, nr. 92. Ook de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7, «Internetconsultatie», bespreekt enkele overige en/of aanvullende maatregelen.

De Afdeling wijst in het advies op de inhoudelijke samenhang tussen het ontwerpbesluit dat beoogt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren (supermarkten) en horeca-inrichtingen te verbieden¹⁵ en het wetsvoorstel dat een registratieplicht introduceert om beter inzicht te hebben in het aantal en soort verkooppunten en tevens om de handhaving te faciliteren¹⁶, omdat deze registratieplicht inspeelt op de verwachting dat na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nieuwe verkooppunten zullen ontstaan om de vrijgevallen vraag op te vangen. Het is van belang op te merken dat, ondanks de samenhang, het ontwerpbesluit en het wetsvoorstel een verschillend doel hebben. Het ontwerpbesluit heeft tot doel het aantal verkooppunten te verminderen, terwijl het wetsvoorstel tot doel heeft het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten te faciliteren en het aantal en soort tabaksverkooppunten na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nauwkeurig te kunnen monitoren.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de vraag of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn in het verminderen van de verkooppunten. Het verminderen van het aantal verkooppunten is het doel van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen, maar niet van de registratieplicht. Doel van de registratieplicht is het ondervangen van de mogelijke negatieve gevolgen van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen. In het nader rapport bij het ontwerpbesluit betreffende het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen zal ingegaan worden op de vraag of die maatregel voldoende effectief is in het verminderen van het aantal verkooppunten. Ter verduidelijking is in de memorie van toelichting expliciet opgenomen dat het wetsvoorstel niet gericht is op het verminderen van verkooppunten, maar op zichzelf staande doelstellingen beoogt.

Aangezien een vergunningsstelsel gezien kan worden als een alternatieve maatregel die tot doel heeft het aantal verkooppunten terug te dringen, is de paragraaf uit de memorie van toelichting waarin nader wordt ingegaan op de vraag waarom niet is overgegaan tot een vergunningstelsel verplaatst naar de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.

3. Handhaving registratieplicht

De toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat een registratieplicht nodig is om de handhaving te faciliteren, omdat er anders kans is dat verkooppunten niet in beeld zijn bij de toezichthouder en zodoende niet op naleving van de wet gecontroleerd zullen worden. Dit roept vragen op over de naleving van de registratieplicht en de capaciteit bij de toezichthouder.

Volgens de toezichthouder blijkt uit de uitgevoerde handhavings-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets dat de volledigheid en actualiteit van het register zeer afhankelijk zijn van de mate van naleving van de registratieplicht. De inschatting is dat verkooppunten die nu al buiten het beeld zijn, waarschijnlijk ook bij een registratieplicht buiten beeld zullen blijven.

¹⁵ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Nota van toelichting, paragraaf 2 («Aanleiding»).

¹⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 («Invoering registratieplicht»).

Ook verwacht de toezichthouder dat nieuwe verkooppunten, die mogelijk ontstaan na verschuiving van het aanbod door het voorgenomen verkoopverbod, voor een deel buiten de registratie blijven. Tevens stelt de toezichthouder dat er maar beperkte capaciteit beschikbaar is en het toezicht daardoor alleen «light» zal worden meegenomen in het bestaande toezicht bij verkooppunten in het kader van de Tabaks- en rookwarenwet in de vorm van een additionele inspectie.

Maar zelfs als alle verkooppunten zich daadwerkelijk zouden registreren, kan de capaciteit van de toezichthouder een risico vormen voor de uitvoerbaarheid van de registratieplicht. Dit geldt temeer als inderdaad nieuwe verkooppunten ontstaan. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De Afdeling merkt op dat de inschatting van de toezichthouder is dat verkooppunten die nu al buiten beeld zijn, waarschijnlijk ook bij een registratieplicht buiten beeld zullen blijven. Deze observatie wordt gedeeld, maar dit doet niets af aan de verwachting dat een groot deel van de nieuw te openen verkooppunten ten gevolge van het verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen zich correct zal registreren. Dit kunnen verkooppunten zijn die, vanwege de nieuwe aard daarvan, niet altijd goed in beeld zullen zijn bij de toezichthouder. De verwachting is dat de registratieplicht zo alsnog in een zo accuraat mogelijk overzicht van verkooppunten zal voorzien, hetgeen bijdraagt aan een efficiëntere handhaving. Dit is in de toelichting geëxpliceerd.

Voorts stelt de Afdeling dat de beperkt beschikbare capaciteit voor toezicht bij de toezichthouder een risico vormt voor de uitvoerbaarheid van de registratieplicht. Dit veronderstelt dat naleving van de registratieplicht een doel op zich is, terwijl de registratieplicht juist tot doel heeft het toezicht op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet effectiever en efficiënter te maken. Met de informatie die op grond van de registratieplicht aangeleverd dient te worden, kan de capaciteit van de toezichthouder zo doelmatig mogelijk worden ingezet. In de toelichting is dit verduidelijkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele wijzigingen in de memorie van toelichting aan te brengen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen