

Retouradres: Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Medische Zorg
De heer mr. drs. B.J. Bruins
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
13 december 2018

Onderwerp
Volgen en traceren van
tabaksproducten

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/HS/bs/
ATR0482/2018-U166

Bijlage(n)

Geachte heer Bruins,

Op 27 november 2018 heeft uw ministerie het wetsvoorstel voor het volgen en traceren van tabaksproducten aan ATR voor advies voorgelegd. Het wetsvoorstel implementeert een volg- en traceringsysteem en veiligheidskenmerk voor tabaksproducten. Daarmee implementeert het de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU (de tabaksproductenrichtlijn).¹ De tabaksproductenrichtlijn verplicht om alle verpakkingen van sigaretten, shagtabak en andere tabaksproducten te voorzien van unieke identificatiemarkeringen en veiligheidskenmerken. De identificatiemarkeringen zijn noodzakelijk voor het volg- en traceersysteem dat een bijdrage moet leveren aan het terugdringen van illegale handel in tabaksproducten. De veiligheidskenmerken zijn noodzakelijk om de authenticiteit van de tabaksverpakking vast te kunnen stellen. Beide moeten de handel in illegale tabaksproducten terugdringen. Die illegale handel ondermijnt de effectiviteit van beleid en regelgeving die zijn gericht op ontmoediging en vormt als zodanig een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid. Dit wetsvoorstel beoogt daarmee positieve effecten op de gezondheid van burgers te bewerkstelligen. Maar de verplichting om alle verpakkingen te voorzien van een unieke identificatienummers en veiligheidskenmerken, veroorzaakt regeldruk voor alle betrokken producenten, handelaren en wederverkopers.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

¹ Voorstel van wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU inzake de procedure en de verkoop van tabaksproducten.

Contact

Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T (070) 310 86 66
info@atr-regeldruk.nl

www.atr-regeldruk.nl

1. Onderbouwing nut en noodzaak

De toelichting op het wetsvoorstel gaat in op nut en noodzaak van het voorstel. De illegale tabaksmarkt de Europese regio heeft naar schatting een omvang van 6% tot 10% van de totale tabaksproductenmarkt. De illegale handel in tabaksproducten ondermijnt het beleid dat is gericht op tabaksontmoediging. Daarmee vormt die een ernstige bedreiging voor de volksgezondheid. De gevolgen, zoals het ontstaan van kanker, longziekten en hart- en vaatziekten, onderbouwen de noodzaak voor het terugdringen van illegale tabakshandel. Het ministerie verwacht dat dit volg- en traceersysteem het toezicht en de handhaving op illegale tabakshandel zal vereenvoudigen. Nationale autoriteiten in de Europese Unie krijgen hiermee een overzicht van alle bewegingen van tabaksproducten. De beschrijving van nut en noodzaak is toereikend en geeft naar het oordeel van het college geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

De tabaksrichtlijn laat de mogelijkheid open om vereiste veiligheidskenmerken aan te brengen in het accijnszegel. De veiligheidskenmerken kunnen ook op een andere wijze worden aangebracht. Welke van de alternatieven de voorkeur geniet uit oogpunt van regeldruk, is bij dit wetsvoorstel niet duidelijk omdat 1) deze keuze pas gemaakt zal worden in het uitvoeringsbesluit veiligheidskenmerk, en 2) er nog geen berekening is gemaakt van de regeldruk voor de twee mogelijke varianten.

2.1 Het college adviseert om de regeldruk voor het veiligheidskenmerk van beide mogelijkheden in beeld te brengen, alvorens een keuze te maken voor het al dan niet opnemen van het veiligheidskenmerk in de accijnszegels.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor regeldruk bij de handel in tabaksproducten. De productie en het verpakken van tabaksproducten moeten worden aangepast op het aanbrengen van unieke volg- en traceerkenmerken en veiligheidscodes. De handel en distributie van de tabaksproducten moet eveneens worden aangepast op het elektronisch kunnen volgen van alle verpakkingen van producent tot verkoop. Alle deelnemers in de keten zullen volg- en traceergegevens over de producten en hun 'bewegingen' moeten verzamelen en opslaan. Alle gegevens moeten worden verzonden naar een gegevensopslagprovider.² Deze gegevens en gegevensstromen moeten bovendien toegankelijk worden gemaakt voor externe auditors en toezichthouders. Deze eisen hebben gevolgen voor de regeldruk, zowel in kwantitatieve zin (kosten) als in subjectieve zin (merkbare toename van complexiteit). Het college ziet echter geen mogelijkheden om de werkbaarheid van dit voorstel te verbeteren, gegeven de eisen van de tabaksrichtlijn.

² Voor de hele EU wordt de omvang van de gegevensstroom geschat op ruim 2 terabyte per jaar voor 33 miljard verpakkingen.

4. Berekening regeldruk

De toelichting bevat een weergave van de in opdracht van de Commissie in beeld gebrachte kosten voor producenten en importeurs van tabak. Die kosten zijn weergegeven als gemiddelden per producent/importeur. De totale regeldruk voor alle deelnemers in de keten is nog niet in beeld gebracht. Die regeldruk volgt uit het aanpassen van de productie, het aanbrenge van de vereiste kenmerken, het inkopen en administreren van de volg- en traceernummers, het verzamelen en verzenden van gegevens over alle 'bewegingen' en het meewerken aan toezicht op de 'bewegingen' en gegevens over die bewegingen. Voor deze structurele verplichtingen zullen ook investeringen in systemen gedaan moeten worden.

4.1 Het college adviseert om in de toelichting de regeldrukgevolgen voor alle betrokken partijen in de productie- en handelsketen kwantitatief en op handelingen-niveau in beeld te brengen.

Dictum

Nut en noodzaak van de maatregelen zijn duidelijk en adequaat in de toelichting gemotiveerd. Er is een afweging tussen alternatieven mogelijk. De toelichting maakt die afweging echter nog niet mogelijk, omdat de twee alternatieven nog niet met elkaar kunnen worden vergeleken. Daardoor is niet duidelijk of met dit voorstel wordt gekozen voor het minst belastende alternatief. Daarom is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste en definitieve voorstel toe te sturen, opdat het kan beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is. Het college verzoekt om de besluiten die nadere uitwerking zullen vormgeven toe te sturen inclusief een berekening van de gevolgen voor de regeldruk.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris