

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport  
De heer drs. P. Blokhuis  
Postbus 20350  
2500 EJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege  
toetsing regeldruk**  
Rijnstraat 50  
2515 XP Den Haag

Postbus 16228  
2500 BE Den Haag

**Onze referentie** MvH/RvZ/HS/MK/bs/ATR0682/2019-U075

**Uw referentie**

**T** 070 310 86 66  
**E** [info@atr-regeldruk.nl](mailto:info@atr-regeldruk.nl)  
[www.atr-regeldruk.nl](http://www.atr-regeldruk.nl)

Datum 19 juni 2019  
Betreft Uitbanning illegale handel in tabaksproducten

Geachte heer Blokhuis,

Op 30 mei 2019 is aan ATR voor advies het Wetsvoorstel ter 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).

#### *Aanleiding en context*

Op 21 mei 2003 is het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging tot stand gekomen. Bij dat kaderverdrag is op 12 november 2012 het Protocol voor de uitbanning van illegale tabaksproducten tot stand gekomen. Dat protocol is op 25 september 2018 in werking getreden. Dit wetsvoorstel dient tot goedkeuring van het Protocol en het treffen van enkele wettelijke voorzieningen voor de uitvoering van het Protocol. Het doel van Verdrag, Protocol en wetsvoorstel is het voorkomen en bestrijden van de toenemende handel in illegale tabaksproducten. Handel in illegale tabaksproducten ondermijnt het beleid voor tabaksontmoediging. Het omzeilt ook wettelijke maatregelen van de overheid om onder andere kinderen een rook- en tabaksvrije omgeving te bieden. Verder is aanmerkelijk dat illegale tabaksproducten niet voldoen aan de wettelijke producteisen. Deze tabaksproducten vormen daarmee een bedreiging voor de volksgezondheid. Dit wetsvoorstel voert ter uitvoering van de verplichtingen van het protocol een vergunningen- en controlesysteem in voor productieapparatuur en stelt zorgvuldigheidseisen aan de toeleveringsketen van tabak, tabaksproducten en de productieapparatuur. Deze eisen zijn (deels) aanvullend op het eerder voorgestelde volg- en traceersysteem voor tabaksproducten.<sup>1</sup>

#### *Toetsingskader*

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving 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?

---

<sup>1</sup> Wetsvoorstel ter implementatie van de artikelen 15 en 16 van Richtlijn 2014/40/EU. ATR advies MvH/RvZ/HS/bs/ATR0482/2018-U166 van 13 december 2018.

### *1. Nut en noodzaak*

Het kerndoel van het door Nederland geratificeerde Protocol is het voorkomen en bestrijden van de toenemende illegale handel in tabaksproducten. De noodzaak tot de aanvullende bepalingen van het wetsvoorstel volgt uit de verplichtingen van het Protocol. De noodzaak van de bestrijding van de illegale handel wordt gemotiveerd door de omvang ervan. Die omvang wordt geschat op 10% van de wereldwijde tabakshandel. In Nederland worden illegale tabaksproducten in toenemende aantallen onderschept. De bestrijding van de illegale handel wordt verder gemotiveerd met de gevolgen voor de volksgezondheid en het ondermijnende karakter van de illegale handel.

Van de voorgestelde maatregelen, zoals het al eerder voorgestelde volg- en traceersysteem, het vergunningstelsel en controlesysteem voor productieapparatuur, en de zorgvuldigheidseisen in de toeleveringsketen, wordt nuttig effect verwacht door de gehele productieketen van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur effectief te kunnen controleren. Daarmee kunnen volgens de toelichting alle vormen van illegale handel worden bestreden.

Het college heeft geen opmerkingen over nut en noodzaak van het wetsvoorstel.

### *2. Minder belastende alternatieven*

Het wetsvoorstel stelt als nieuwe eis een vergunningplicht voor het produceren, importeren en exporteren van productieapparatuur. Deze plicht is niet aanvullend voor producenten die al over een vergunning voor een accijnsgoederenplaats beschikken. De extra regeldruk van het wetsvoorstel beperkt zich tot de bedrijven die nog geen vergunning hebben. Het aantal bedrijven waarvoor deze nieuwe vergunningplicht zal gelden, wordt geschat op 5 tot 10.

Het wetsvoorstel stelt nieuwe eisen aan de leveringsketen, zoals eisen om zakelijke relaties te identificeren en die tot het vaststellen dat de omvang van de levering van tabak, tabaksproducten en productieapparatuur past bij de beoogde markt voor verkoop en gebruik. Producenten zijn soms al verplicht om in het kader van de Wwft<sup>2</sup> om een cliëntenonderzoek te verrichten. Daarmee kan de nakoming van deze verplichting in veel gevallen met de nakoming van de verplichting ten aanzien van de zakelijke relaties van dit wetsvoorstel samenvallen. Voor de gevallen waar de Wwft niet van toepassing is, zullen de aanvullende verplichtingen in een AMvB of MR nader uitgewerkt worden.

Voor de vergunningplicht voor productieapparatuur en de eisen ten aanzien van zakelijke relaties ziet het college geen mogelijkheden voor minder belastende alternatieven.

### *3. Werkbaarheid*

Bij het wetsvoorstel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande vergunning voor accijnsgoederenplaats en de eisen ten aanzien van zakelijke relaties in de productieketen. Het wetsvoorstel introduceert de eis dat partijen in de keten hun verkoop aan klanten moeten monitoren om te verzekeren dat de omvang van de leveringen verenigbaar zijn met vraag naar dergelijke producten op de beoogde markt voor verkoop en gebruik. In zijn algemeenheid is aan de eis om de verkoop te monitoren en te verzekeren dat de omvang daarvan verenigbaar is met de markt, gemakkelijk na te leven voor tabak en tabaksproducten. Daaraan wordt voldaan als is vast te stellen dat de verkoop niet veel

---

<sup>2</sup> Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme.

groter dan het redelijkerwijs te verwachten marktaandeel van afnemer. Deze eis wordt ook gesteld aan producenten, importeurs en exporteurs van productieapparatuur, zij het dat die toegespitst is op het marktaandeel ten aanzien van deze apparatuur. De wet biedt de mogelijkheid om door middel van lagere regelgeving deze eis te verduidelijken. Gezien de beperkte omvang van de markt in productieapparatuur in Nederland lijkt er vooralsnog geen noodzaak om deze nadere regels nu al te treffen. Dat kan echter anders komen te liggen als er in de praktijk toch knelpunten bij toepassing van de marktaandeel-eis optreden.

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De gevolgen voor de regeldruk van de voorgestelde vergunning en controleplicht voor productieapparatuur is berekend op circa € 1.500,- eenmalig bij de introductie en circa € 6.000,- structureel per jaar. Deze regeldruk wordt opgelegd aan de producenten, importeurs en exporteurs van productieapparatuur. Daarbij is nog geen rekening gehouden de toetreders tot deze markt en met de kennisnamekosten van dit wetsvoorstel.

De gevolgen voor de regeldruk van het monitoren van de omvang van de verkoop per afnemer en de verenigbaarheid daarvan met de beoogde markt, zijn nog niet in beeld gebracht.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldrukparagraaf aan te vullen met de eenmalige kennisnemingskosten, de kosten voor nieuwe toetreders en de kosten voor de verenigbaarheid met de beoogde markt.**

De gevolgen voor de regeldruk van het verplichte onderzoek naar zakelijke relaties zullen nader worden uitgewerkt in een AMvB of MR. Het college verzoekt deze uitwerking te zijner tijd voor advies te leggen.

#### *Dictum*

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

**Het voorstel indienen nadat met het adviespunt rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris