



Adviescollege —
toetsing regeldruk

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

Aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
De heer M. van Ooijen MA
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

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

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/MK/bs/ATR2837/2023-U029

Uw referentie

Datum 6 april 2023
Betreft Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

Geachte heer Van Ooijen,

Op 23 maart 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd de *Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten*. De reactietermijn voor ATR verstrijkt op 20 april 2023.

Aanleiding en context

In het Preventieakkoord is de afspraak vastgelegd om het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren terug te brengen. 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.¹ Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het SEO-onderzoek heeft het kabinet er in 2020 voor gekozen 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 maar mogen worden verkocht bij tabaksspeciaalzaken 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 de onderstaande stappen:

- 2023: Invoering van het verbod op de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten (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 tabaksspeciaalzaken.
- 2030: Verkoop van tabaksproducten uitsluitend in gemaks- en tabaksspeciaalzaken.
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in tabaksspeciaalzaken.

¹ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020

Inhoud

Het voorliggende wetsvoorstel volgt op de maatregelen die op het verminderen van het aantal verkooppunten in Nederland zijn gericht. Het voorstel introduceert een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en een daaraan gekoppelde registratieplicht voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. De invoering van het registratiesysteem is voorzien per 2024, zodat de registratieplicht niet op supermarkten en horeca-instellingen van toepassing zal zijn (vanwege de dan geldende verboden). Het is dan uitsluitend van toepassing op de verkooppunten waar vanaf 2024 nog tabaks- en aanverwante producten mogen worden verkocht. Dat zijn vooral de tabaksspecialzaken, de gemakzaken en de benzinstations. In totaal gaat het om circa 4400 verkooppunten.

Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel dient het registratiesysteem twee doelen. Ten eerste faciliteert het systeem het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten.² Volgens de toelichting bij het voorstel is het voor een effectieve handhaving van de regelgeving van belang dat er een overzicht van de bestaande verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is. Het toezicht en de handhaving op deze regelgeving wordt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) uitgevoerd.

Het tweede doel is dat volgens de toelichting het registratiesysteem helpt bij het nauwkeurig monitoren van tabaksverkooppunten (aantal en soort). Het kabinet wil zicht houden op de ontwikkelingen in het aantal en het soort tabaksverkooppunten. Als het aantal verkooppunten in mindere mate afneemt dan volgens het Preventieakkoord gewenst is, dan kan dat aanleiding zijn voor verdere maatregelen om de doelstelling uit dat akkoord te verwezenlijken.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft niet aan welke gegevens geregistreerd moeten worden. Dat zal bij AMvB (moeten) gebeuren. Het concept daarvan is nog niet beschikbaar. In de toelichting op het wetsvoorstel is overigens al wel vermeld dat in het registratiesysteem de naam en adres van de detaillist, soort detaillist en Kamer van Koophandelnummer worden opgenomen.³ Verder moet de detaillist aangeven welke producten worden verkocht (sigaretten, sigaren, tabaksproducten anders dan sigaretten en sigaren, e-sigaretten (vapes) of andersoortige aanverwante producten.

De voorgenomen registratieplicht betekent voor detaillisten dat er voor hen opnieuw regeldruk gaat optreden. Die komt bovenop die uit eerdere wijzigingen van de wet en lagere regelgeving, zoals bijvoorbeeld de verplichting tabakswaren in afgesloten kasten te bewaren, niet zichtbaar voor klanten (het uitstalverbod).

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?

² Blz. 4 concept MvT

³ Blz. 5 concept-MvT

1. Nut en noodzaak

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft nut en noodzaak van het registratiesysteem en de daaraan gekoppelde registratieplicht voor detaillisten. Zoals hierboven omschreven dient het voorstel twee doelen: het faciliteren van de handhaving (vereenvoudigen en effectief maken) en het monitoren van de ontwikkelingen in verkooppunten. Op zich zijn deze doelen duidelijk, maar het college merkt op dat niet duidelijk is of en in hoeverre de registratieplicht nodig is voor het bereiken van deze doelen. Daarvoor zijn de beschrijving en invulling van de doelen nog onvoldoende specifiek en concreet.

Faciliteren handhaving

De handhaving die het registratiesysteem zou moeten faciliteren, betreft de naleving van diverse verboden, zoals het verkoopverbod aan jongeren onder de 18 jaar, het reclameverbod, het uitstalverbod en het verkoopverbod voor bepaalde soorten verkooppunten. De toelichting maakt niet duidelijk op welke wijze de voorgenomen registratie handhaving van deze verboden 'faciliteert, en eenvoudiger en effectief' maakt. De desbetreffende verboden zijn namelijk alleen met een inspectie ter plaatse (door de NVWA) effectief te handhaven. Niet duidelijk is welke bijdrage de voorgenomen registratie daaraan levert. De toelichting vermeldt op dit punt zelf ook dat de registratie, mede gelet op het doel en de inrichting van het registratiesysteem, los staat van de vraag of het in een specifiek geval wettelijk is toegestaan om tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen. Er zal dan ook geen beoordeling door de NVWA plaatsvinden op basis van de gegevens die worden ingediend.⁴

Verder merkt de toelichting op dat het kan voorkomen dat een detaillist zich ten onrechte als verkooppunt registreert. Dit is bijvoorbeeld het geval als voor de betreffende detaillist een verkoopverbod geldt.⁵ Het college merkt hierbij op dat de bestaande verboden ten aanzien van de verkooppunten op zich helder zijn. Het is daarom niet aannemelijk dat verboden verkooppunten zich zullen registreren. Dit betekent dat registratie ook in dit geval geen rol zal spelen voor een effectievere handhaving.

1.1 Het college adviseert het doel van de registratie om de handhaving te faciliteren van een meer specifieke en concrete onderbouwing te voorzien.

Monitoring

Het tweede doel van de registratie is het kunnen monitoren van de ontwikkeling in het aantal verkooppunten. Deze monitoring gaat worden gebruikt om de effectiviteit van het verkoopverbod voor (soorten) verkooppunten te evalueren en zo nodig tot aanvullende maatregelen te komen. Daarvoor is volgens de toelichting een nauwkeurig overzicht van de aantallen (soorten) verkooppunten vereist. De toelichting maakt onvoldoende duidelijk waarom het overzicht nauwkeurig moet zijn en waarom een wat meer globaal overzicht niet volstaat. Aan een nadere onderbouwing is behoefte om de volgende redenen:

1. Een nauwkeurig overzicht is alleen nodig als het precieze aantal verkooppunten beleidsmatig van belang is. Het huidige beleid kent geen wettelijk maximumaantal verkooppunten in Nederland. De toelichting maakt niet duidelijk welk ander beleidsmatig belang wordt gediend met een nauwkeurig overzicht.
2. Het huidige invoeringsplan van de uitbreiding van het verbod op verkooppunten is niet gebaseerd op een nauwkeurig overzicht van verkooppunten. Een wat meer globaal inzicht is tot nu toe voor een verantwoorde beleidsvoorbereiding kennelijk voldoende geweest.

⁴ Paragraaf 3.4 blz. 5 concept-MvT

⁵ Zie de concept-MvT in paragraaf 5.4.2. Onterechte of onjuiste gegevens

3. De verkooppunten die vanaf 2024 zijn toegestaan, beperken zich tot tabaksspeciaalzaken, gemakzaken en de benzinestations. Voor de eerste categorie verkooppunten is er op basis van de Tabaks- en rookwarenregelgeving al een verplichte registratie. Voor de tweede categorie kunnen de samengevoegde gegevens van de Locatus-branches "Tabak/Lectuur" en "Tabak speciaalzaak"⁶ en de cijfers van het CBS onder de SBI-code "4726- Winkels in tabaksproducten" worden gebruikt. Verder is ook het aantal bemande tankstations (dat sigaretten verkoopt) bekend (totaal circa 2100). De vraag is daarom wat de meerwaarde van de voorgenomen registratie is boven deze reeds bestaande registraties.

1.2 Het college adviseert nader te onderbouwen waarom een *nauwkeurig overzicht van het aantal verkooppunten vereist is voor de monitoring en de beleidsevaluatie en beleidsvorming.*

2. Minder belastende alternatieven

Als nut en noodzaak van de registratie voor handhaving en monitoring onvoldoende kunnen worden aangetoond, is er daarmee tegelijkertijd ook een minder belastend alternatief voorhanden, te weten het afzien van een nieuwe registratie. Mochten nut en noodzaak wel goed worden onderbouwd, dan is het minder belastend om gebruik te maken van de bestaande registraties die hierboven zijn vermeld bij adviespunt 1.2.

2.1 Het college adviseert om voor de eventuele registratie gebruik te maken van al bestaande bronnen, zoals genoemd bij toetsvraag 1.

Verder is voorzien dat in een AMvB zal worden bepaald dat de registratieplicht jaarlijks terugkeert. Deze frequentie staat vermeld in de toelichting bij het wetsvoorstel, maar zal pas worden geregeld in de AMvB. Vanuit regeldrukperspectief is het van belang om de frequentie van de registratie goed te onderbouwen, opdat onnodige regeldruk wordt voorkomen. Het college geeft in overweging om een lagere frequentie te hanteren dan wel om inhoudelijk te beargumenteren waarom een lagere frequentie niet volstaat.

3. Werkbaarheid

Detaillisten die vanaf 2024 tabaks- en aanverwante producten mogen verkopen, moeten zich gaan registreren. Alhoewel de toelichting een indicatie van de daarbij te verstrekken gegevens bevat, zullen deze pas met de AMvB op basis van dit wetsvoorstel definitief bekend zijn. Het concept daarvan is op dit moment niet beschikbaar, zodat over de werkbaarheid van de registratieplicht op dit moment nog geen oordeel kan worden gegeven. Wel is met het wetsvoorstel duidelijk dat de registratieplicht naar verwachting geen regel-drukgevolgen voor burgers gaat hebben. Een oordeel over het doenvermogen van burgers is daarom bij dit wetsvoorstel niet aan de orde.

4. Berekening gevolgen voor de regeldruk

De toelichting bevat een beschrijving en berekening van de regeldrukgevolgen voor bedrijven (detailisten). Naar verwachting krijgen 4400 detaillisten/verkooppunten met de registratieplicht te maken. Er zijn zowel eenmalige als structurele regeldrukkosten. De eenmalige regeldrukkosten bestaat uit kennisnemingskosten. Deze worden geraamd op € 99.000,-. De structurele regeldrukkosten zijn het gevolg van het feit dat de registratie jaarlijks moet plaatsvinden en dus jaarlijks tijd (en geld) kost. De regeldrukkosten van

⁶ <https://www.retailinsiders.nl/branches/educatie-vrije-tijd/tabak-en-gemakzaken/>

de jaarlijkse registratie worden geraamd op € 49.500,-. Over de omvang van de structurele regeldruk is overigens pas een definitief oordeel te geven als de inhoud van de te treffen AMvB bekend is. Daarom geeft de beschrijving en berekening van de regeldruk op dit moment geen aanleiding tot opmerkingen.

Dictum

Nut en noodzaak van het besluit zijn summier beschreven. De toelichting volstaat met een duiding van de functies van de registratieplicht en het registratiesysteem. De toelichting moet echter voldoende concreet en specifiek aangeven waarom en op welke wijze registratieplicht en systeem de handhaving en monitoring ten goede komen. Dat is met deze toelichting niet het geval. De toelichting geeft zelfs met zoveel woorden aan dat de registratie niet voor de handhaving gebruikt gaat worden. En voor de monitorfunctie is er een bestaand – reeds nu al gebruikt - alternatief, de registraties van onder meer Locatus en het CBS. Het college is er daarom niet van overtuigd dat registratieplicht en registratiesysteem noodzakelijk zijn voor handhaving van de verboden en de monitoring van de ontwikkelingen in het aantal verkooppunten. Zij zullen daarom tot onnodige regeldruk voor detaillisten leiden.

Gelet op het voorgaande is het dictum:

Het wetsvoorstel niet indienen.

Het college benadrukt dat dit dictum geen uitspraak is over de wenselijkheid van maatregelen om het roken terug te dringen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de thans voorgestelde maatregel onvoldoende is voor een goede besluitvorming.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris