



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

Nader Rapport

12 april 2024
3805637-1055376-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

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 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.¹ Om het aantal verkooppunten van tabak de komende jaren te verminderen zijn per 1 januari 2022 de tabaksautomaten in de horeca verboden² en in 2023 de online verkoop van tabak en aanverwante producten.³ Voorts is de ambitie om vanaf 2030 de verkoop van rookwaren te beperken tot gemakszaken en speciaalzaken. Met ingang van 2032 mogen alleen nog tabaksspeciaalzaken rookwaren verkopen.⁴

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

² Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

³ Stb. 2023, 141.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, 'Aanleiding'; Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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 1500 supermarkten) een nieuw tabaksverkooppunt beginnen in de vorm van een tabaksspeciaalzaak.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰

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 tabaksspeciaalzaken 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ 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

⁵ 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').

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2 ('Invoering registratieplicht').

⁷ Zie zaaknummer W13.23.00296/III van de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies bij het ontwerpbesluit.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 92, p. ii.

⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, 'Effecten voor ondernemers en de omgeving'.

¹⁰ 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'.

¹¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 'Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken Worden de ambities voor 2040 bereikt?' RIVM-rapport 2023-0413, p. 3.

¹² Zie tevens de twee moties in Kamerstukken 2022/23, 32 793, nrs. 658 en 667.

¹³ 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.

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.

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 verbieden¹⁴ en het wetsvoorstel dat een registratieplicht introduceert om beter inzicht te hebben in het aantal en soort verkooppunten en tevens om de handhaving te faciliteren¹⁵, 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 vergunningstelsel 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 handavings-, 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.

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

¹⁴ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Nota van toelichting, paragraaf 2 ('Aanleiding').

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 ('Invoering registratieplicht').



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 geëxpliciteerd.

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.*



Advies Raad van State

No. W13.23.00335/III

's-Gravenhage, 31 januari 2024

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 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.¹ Om het aantal verkooppunten van tabak de komende jaren te verminderen zijn per 1 januari 2022 de tabaksautomaten in de horeca verboden² en in 2023 de online verkoop van tabak en aanverwante producten.³ Voorts is de ambitie om vanaf 2030 de verkoop van rookwaren te beperken tot gemakszaken en speciaalzaken. Met ingang van 2032 mogen alleen nog tabaksspeciaalzaken rookwaren verkopen.⁴

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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ In het advies bij dit wetsvoorstel zijn de opmerkingen die alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit niet opgenomen.

2. Effectiviteit

Momenteel zijn er circa 6400 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 1500 supermarkten) een nieuw tabaksverkooppunt beginnen in de vorm van een tabaksspeciaalzaak.⁸ Dit kan ertoe leiden dat het ontwerpbesluit minder effectief is.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

² Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

³ Stb. 2023, 141.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, 'Aanleiding'; Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁵ 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').

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2 ('Invoering registratieplicht').

⁷ Zie zaaknummer W13.23.00296/III van de Afdeling advisering van de Raad van State voor het advies bij het ontwerpbesluit.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 92, p. ii.

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.⁹ 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.¹⁰

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 tabaksspeciaalzaken 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.¹¹

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.¹² 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.¹³ 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.

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.

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.

⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, 'Effecten voor ondernemers en de omgeving'.

¹⁰ 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'.

¹¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu 'Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken Worden de ambities voor 2040 bereikt?' RIVM-rapport 2023-0413, p. 3.

¹² Zie tevens de twee moties in Kamerstukken 2022/23, 32 793, nrs. 658 en 667.

¹³ 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 adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

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.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten in te voeren;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Tabaks- en rookwarenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 5c wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Registratieplicht

Artikel 6

1. Een detaillist wordt periodiek door of namens die detaillist geregistreerd in een door Onze Minister beheerd registratiesysteem.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze van registreren en de geldigheid van de registratie, bedoeld in het eerste lid, en de gegevens, waaronder mede begrepen persoonsgegevens, en bescheiden die daarbij worden verstrekt.
3. Onze Minister is bevoegd de krachtens het tweede lid verstrekte persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van het toezicht op en de handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften.

B

In artikel 11b, eerste lid, wordt na '5a,' ingevoegd: '6,'.

C

In de bijlage wordt in de opsomming van Categorie A na de tekst die betrekking heeft op artikel 5a, zesde lid, een onderdeel toegevoegd luidende:

- Artikel 6;.

ARTIKEL II

De in artikel 6, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet genoemde registratie vindt plaats:

- a. door detaillisten die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet tabaksproducten of aanverwante producten verkochten, uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van deze wet.
- b. door detaillisten die na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet aanvangen met de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten, voorafgaand aan het tijdstip waarop zij aanvangen met die verkoop.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten,



colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



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. 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 speciaalzaken;
- 2030: Verkoop van tabaksproducten en overige aanverwante producten uitsluitend in gemakszaken en speciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in speciaalzaken.

Onderhavig wetsvoorstel ziet op het invoeren van een registratieplicht 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

¹ Zie pagina 3 van bijlage 863921 bij *Kamerstukken II*, 2018/19, 32 793, 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, 32 011 en 32 793, nr. 79.

⁶ *Kamerstukken II* 2022/2023 32 011, nr. 97.

bestemde kruidenproducten. Door geen onderscheid te maken in de regelgeving voor deze onderscheidenlijke producten wordt voorkomen dat er substitutie plaatsvindt van het ene product naar een van de andere producten.

3. Hoofdpijnen 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 registratieplicht

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, kiest het kabinet ervoor om een registratieplicht in te voeren 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 alsmede het verbod op grensoverschrijdende online verkoop van tabaksproducten en e-sigaretten.¹¹ Supermarkten (inclusief minisupers en nachtwinkels) vormen het grootste aandeel van het totale aantal verkooppunten (64%), tabaksspeciaalzaken en gemakszaken 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 afnemen.¹³ Hoewel dit een significante daling van het aantal rokers betreft, staat de verminderingde 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 vrijgevallende vraag op te vangen. SEO verwacht dat tussen de 0 en 1.500 supermarkten zelf een (extern) tabaksverkooppunt zullen beginnen. Wanneer alleen de 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,

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 Staatsblad 2023, 141.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

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

een eigen tabaksverkooppunt beginnen, zou het gaan om 800 verkooppunten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat andere winkeliers waar het verkoopverbod (nog) 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. Gelet op voorgaande geschetste ontwikkeling 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 mogelijke veranderingen in de markt die het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten met zich mee zal brengen, benadrukken ook het belang hiervan. Zo bestaat de kans dat de vrijgevallen vraag zal worden opgevangen door detaillisten en branches die zich eerder niet toeleghden op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Ook gemeenten vrezen hiervoor.¹⁴ Een registratiesysteem kan voorkomen dat nieuw verschenen verkooppunten uit beeld blijven bij de NVWA omdat deze verkooppunten niet bekend zijn bij de NVWA. In paragraaf 3.2 wordt opgemerkt, dat naar schatting 800 supermarkten een eigen verkooppunt beginnen. 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 een registratieplicht 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 zullen worden. Daarnaast zal een registratieplicht een vollediger en actueler beeld geven van de reeds bestaande verkooppunten, wat handhaving ook ten goede zal komen. Verkooppunten die zich niet registreren riskeren een boete. Daarom wordt verwacht dat het overgrote deel van de verkooppunten zich aan de registratieplicht zal houden.

3.3.2 Monitoring van tabaksverkooppunten

Het is voor het kabinet van belang scherp zicht te houden op de ontwikkelingen in het aantal en het soort tabaksverkooppunten. Het registratiesysteem zal 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 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.

¹⁴ Zo heeft de gemeente Utrecht in de kader van de voorbereiding van een bestemmingsplan bepaald dat het in een bepaald gebied verboden is het feitelijke gebruik van gronden en bouwwerken met een bestemming of functie die detailhandel toestaat te wijzigen in een tabakspeciaalzaak.

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 toeleggen. Hierdoor zou de daling van het aantal verkooppunten afgeremd kunnen worden en de in het Preventieakkoord geformuleerde doelstelling (mogelijk) niet gehaald worden. Een dergelijke ontwikkeling kan aanleiding zijn om te besluiten tot andere maatregelen om aan de doelstelling om het aantal verkooppunten te verminderen te voldoen. 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, zijn niet geschikt om te worden gebruikt voor de hier bedoelde registratieplicht. Deze bestaande registraties zijn te grofmazig en bieden daardoor onvoldoende actuele gegevens, zoals bijvoorbeeld een actueel overzicht van het assortiment. Met de bestaande registraties kunnen 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 termijn van een jaar is van belang omdat er door de in paragraaf 2 beschreven wijzigingen in de regelgeving omtrent tabaksverkooppunten veel veranderingen worden verwacht in het aantal en soort tabaksverkooppunten. Voor zowel de handhaving als monitoring is het van belang een zo actueel mogelijk overzicht te hebben van het aantal verkooppunten, om te voorkomen dat beleidskeuzes worden gebaseerd op een verkeerde veronderstelling van zaken en om te voorkomen dat er handhavingscapaciteit verloren gaat aan het controleren van verkooppunten die niet langer tabaksproducten en/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 plaatvinden op basis van de gegevens die worden ingediend en de registratie kan derhalve niet worden geweigerd. Het betreft dan ook geen rechtshandeling, zodat bij een registratie geen sprake is 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 of cosmetica. Welke gegevens specifiek bij de registratie aangeleverd dienen te worden zal nader gespecificeerd worden bij ministeriële regeling. De aan te leveren gegevens kunnen ook persoonsgegevens betreffen, hierbij moet gedacht worden aan naam en contactgegevens van de detaillist of een contactpersoon (in geval de detaillist een rechtspersoon is). De aangeleverde persoonsgegevens mogen enkel worden verwerkt met het doel van toezicht op en handhaving van de voorschriften die bij of krachtens de wet gesteld zijn. Hierbij valt te denken aan toezicht op en handhaving van leeftijdsgrens, reclameverbod en uitstalverbod. Uitgangspunt zal zijn dat een zo beperkt mogelijke hoeveelheid gegevens wordt opgevraagd bij detaillisten en waarbij zoveel mogelijk gegevens automatisch worden opgehaald of kunnen worden ingevuld, bijvoorbeeld aan de hand van gegevens van de Kamer van Koophandel of de Belastingdienst.

3.4.2 Onterechte of onjuiste registraties

Het zou kunnen voorkomen dat een detaillist zich registreert als verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten terwijl voor de betreffende detaillist bijvoorbeeld een verkoopverbod geldt. Een registratie heeft echter 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 op 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 van de betreffende verkoopbeperking 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 geregistreerd blijven totdat deze een jaar na het indienen van de registratie verloopt. Er is niet voorzien in de mogelijkheid voor de NVWA om een registratie tussentijds in te trekken (zie nader onder 3.4.3.). Een detaillist kan wel zelf zijn registratie intrekken.

Het wordt aannemelijker geacht 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. Indien binnen een jaar sprake is van een gewijzigd (persoons)gegeven, zoals bijvoorbeeld een ander correspondentieadres, kan de registratie op dat punt door de detaillist worden gewijzigd.

Een onbewuste, onjuiste registratie wordt met het onderhavige wetsvoorstel niet als beboetbare overtreding aangemerkt. Wel kan een registratie zodanig onjuist zijn dat moet worden vastgesteld dat hiermee niet wordt voldoen aan de registratieplicht en daarvoor kan een bestuurlijke boete worden opgelegd. Deze situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een registratie zodanig onjuist is dat deze niet tot een bepaald verkooppunt herleidbaar is.

Om onjuiste en onterechte registraties zoveel mogelijk te voorkomen, zal worden ingezet op duidelijke communicatie over de registratieplicht richting detaillisten.

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. De registratie houdt geen verleende toestemming om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in, de verkoop moet 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). 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 overtreding van de regelgeving, zoals bijvoorbeeld het uitstalverbod, 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 zou dan immers niet meer over een registratie voor de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten beschikken, terwijl het verkooppunt deze producten op grond van geldende regelgeving mag verkopen en zich derhalve terecht heeft geregistreerd.

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.¹⁵ 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 bestaat, 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 dat jaar dienen zij hun registratie als verkooppunt zelf te verlengen, net als andere verkooppunten. Net als andere verkooppunten krijgen zij een digitale herinnering dat zij hun registratie moeten verlengen. Bij die verlenging moeten 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, kan aan deze speciaalzaak een bestuurlijke boete worden opgelegd voor het overtreden van de registratieplicht. Omdat de bestaande registratie van een van het uitstalverbod uitgezonderde speciaalzaak niet kan vervallen, blijft deze registratie gelden en 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/EU¹⁶ (hierna: Tabaksproductenrichtlijn).¹⁷ 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.¹⁸ Dit volgsysteem wordt ook wel 'track & trace' genoemd. In dit track & tracesysteem zijn ook de verkooppunten van tabaksproducten opgenomen. De eigenschappen van dit systeem en de bijbehorende database zijn niet toereikend om aan de in paragraaf 3.3 gestelde doelen te voldoen en daarom is onderhavig voorstel noodzakelijk boven op deze registratieplicht. Allereerst ziet de track & trace-systeem alleen toe op tabaksproducten, waardoor aanverwante producten zoals e-sigaretten en verkooppunten daarvan buiten beeld blijven. Verder wordt in het voorliggende voorstel 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 vergunningstelsel met schaarse rechten). Een argument hiervoor zou dan zijn dat een vergunningstelsel zou kunnen bijdragen aan het in het Preventieakkoord overeengekomen doel om het aantal verkooppunten te verminderen. Gekozen is voor een registratiesysteem 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 speciaalzaken 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 speciaalzaken (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 2019.¹⁹ Met deze te verwachten daling is er geen reden om te kiezen voor een vergunningstelsel en zijn ook verdere maatregelen die daling van het aantal verkooppunten tot doel hebben, naar nu wordt voorzien, niet nodig. Daarnaast kent een vergunning-

¹⁵ Stb 2019, 308.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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).

¹⁸ Voor andere tabaksproducten dan sigaretten en shagtabak geldt tot 20 mei 2024 een uitzondering op deze verplichting.

¹⁹ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

stelsel 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 of 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 de regering 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 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 één 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 diensten

De invoering van een registratieplicht kan van invloed zijn op het vrij verkeer van diensten in de Europese Unie.

De registratieplicht kan worden beschouwd als een belemmering voor het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 56 VWEU. Het vrij verkeer van diensten is verder uitgewerkt in richtlijn 2006/123/EG²⁰ (hierna: de Dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn zijn lidstaten gehouden het recht van dienstverrichters te eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. Wel is het mogelijk om dat recht te beperken. Artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn geeft de criteria waaraan beperkingen op de uitoefening van een dienstenactiviteit moeten voldoen:

- Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- Evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

Hieronder wordt het verbod aan de criteria van artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn getoetst.

Discriminatieverbod

Deze maatregel wordt zonder discriminatie toegepast. De registratieplicht geldt voor alle detaillisten gevestigd in Nederland, ongeacht de herkomst van de producten die zijn verkopen.

Noodzakelijkheid

Naar het oordeel van de regering is het verbod gerechtvaardigd met het oog op een dwingende reden van algemeen belang, namelijk: de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 16, eerste lid, van de

²⁰ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).



Dienstenrichtlijn noemt de bescherming van de volksgezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.²¹ Lidstaten mogen zelfstandig hun niveau van bescherming bepalen. Zoals reeds besproken in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting, is de volksgezondheid naar verwachting gebaat bij de invoering van een registratieplicht.

Evenredigheid

De invoering van een registratieplicht is een geschikte maatregel en gaat niet verder dan nodig is. In hoofdstuk 3 is besproken wat de redenen zijn om een registratieplicht in te voeren. Voorkomen wordt dat bij bijvoorbeeld het voorgenomen verbod op verkoop in supermarkten de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uit beeld raakt bij de NVWA, waardoor het positieve effect op de rookprevalentie en daarmee op de volksgezondheid wellicht minder zou zijn of zou uitblijven, omdat de wet minder effectief gehandhaafd kan worden. Daarnaast gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Het betreft enkel een registratie, hetgeen een lichte maatregel is. Verkooppunten worden hiermee niet beknot in hun mogelijkheid om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen.

Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met de wijziging van de wet voldaan. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie aangeboden en zal tijdig worden gepubliceerd.

Op grond van bovenstaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met regels met betrekking tot het vrij verkeer van diensten.

5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

Omdat het registratiesysteem enkel 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 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

²¹ HvJ 13 juli 2004, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*), r.o. 33.

de registratie is het van belang verkooppunten één of meerdere reminders te sturen. Wellicht biedt een proces ondersteunende applicatie hiervoor uitkomst. Vanuit het ministerie van VWS zal de plicht tot registratie tijdig 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 ook andere gegevens te registreren, zoals het e-mailadres van het verkooppunt en de eventuele verkoop van andere productgroepen. Hieraan is tegemoetgekomen en dit 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. Gezien het feit dat dit verzoek buiten de scope van dit wetsvoorstel valt, omdat het gaat over de samenwerking tussen de NVWA en de douane, wordt daar hier niet verder op ingegaan. Er zal met NVWA en douane in gesprek getreden worden over de uitwerking van dit verzoek.

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. De regering 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 specifiek 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. Toets Autoriteit Persoonsgegevens

Vanwege de verwerking van persoonsgegevens die met onderhavig wetsvoorstel gemoeid is, is het wetsvoorstel op grond van artikel 36, vierde lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP). De AP heeft bij brief van 1 augustus 2023 haar advies gegeven over het wetsvoorstel. De AP stelt vast dat een registratie als verkooppunt van tabaks- en aanverwante producten niet wordt gecontroleerd op de juistheid daarvan van rechtswege geldt. In de toelichting is vermeld dat de detaillist zelf verantwoordelijk is voor een juiste registratie en het actueel houden daarvan (zoals het doorgeven van een gewijzigd correspondentieadres). De AP stelt voorts vast dat uit het concept en de toelichting niet blijkt hoe de detaillist gegevens kan laten aanpassen. Bovendien kan een registratie – ook als deze onjuist blijkt te zijn – niet worden gewist.

De AP merkt hierbij het volgende op. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te rectificeren (het beginsel van 'juistheid'). Het recht op rectificatie kan op grond van artikel 23 van de AVG alleen worden beperkt als die beperking de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laat en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel is ter waarborging van een aantal limitatief opgesomde doelen. De toelichting bij het concept gaat niet in op het recht op rectificatie en het van toepassing zijn van een eventuele beperking van dit recht. De AP adviseert om dit alsnog te doen.

De memorie van toelichting is in paragraaf 3.4.2. aangepast door aan te geven dat een registratie kan



worden aangepast indien sprake is van gewijzigde gegevens.

7. 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]**

8. 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, op basis van de beschikbare data. 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 SEO²². 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 30 minuten. Ten tweede hebben die verkooppunten tijd nodig om zich te (her)registreren. Het gaat hier om structurele regeldruk, omdat hier sprake is van een aan 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 € 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. Het uitgangspunt bij dit wetsvoorstel en de op te stellen ministeriële regeling is om administratieve lasten tot een minimum te beperken. Deze wijze van invoering wordt daarom werkbaar en proportioneel geacht.

Op het moment, in 2032, dat alleen nog door speciaalzaken tabaksproducten en aanverwante producten mogen worden verkocht, zal de registratieplicht vervallen, omdat de bestaande registratie dan afdoende is om een compleet overzicht te houden van het aantal verkooppunten.

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 en noodzaak van de voorgestelde registratieplicht onvoldoende blijken uit de memorie van toelichting en in de memorie van toelichting duidelijker moet worden aangeven waarom en op welke wijze een registratieplicht de handhaving en monitoring ten goede komen. Op deze punten is paragraaf 3.3 van 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 niet voor deze registraties is gekozen en waarom een aanvullende registratie, zoals met dit wetsvoorstel wordt geregeld, noodzakelijk wordt geacht.

9. Internetconsultatie

Via <https://internetconsultatie.nl/registratieplichttabak/> is van 25 april 2023 t/m 22 mei 2023 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van onderliggende wijziging van de Tabaks- en

²² SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

rookwarenwet en de bijbehorende memorie van toelichting.

Er zijn in totaal 12 reacties ontvangen van organisaties en particulieren, waarvan 10 reacties openbaar zijn. Onder de organisaties bevinden zich een verkooppunt dat belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten, organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, waaronder ook gemeenten, GGD's en de branchevereniging voor de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg, een belangenorganisatie van de sigarenindustrie, een sigarenfabrikant, het ATR, een brancheorganisatie voor tabaks- en gemaksdetailhandel en een branchevereniging voor distributeurs en verkopers van e-sigaretten. Bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, wordt rekening gehouden met artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen commerciële belangen van de tabaksindustrie. Reacties, vragen en opmerkingen van (vertegenwoordigers van) de tabaksindustrie die betrekking hebben op beleidskeuzes zullen daarom niet worden behandeld. Het verslag van de internetconsultatie zoals in deze paragraaf beschreven, zal tevens worden gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

De regering is de respondenten erkentelijk voor de reacties. Hieronder wordt kort ingegaan op de uitgebrachte reacties en wordt aangegeven wanneer de reactie heeft geleid tot aanpassing van de concept wetswijziging en/of de memorie van toelichting.

1. Tabaksontmoedigende organisaties en particulieren

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid reageren positief op het wetsvoorstel. Wel vragen ze zich af hoe de NVWA de handhaving op verkooppunten die wel tabak verkopen, maar niet geregistreerd staan, gaat vormgeven. Op deze reactie wordt als volgt gereageerd. De wijze van handhaven op verkooppunten, waaronder verkooppunten die niet geregistreerd zijn, is aan de NVWA. De regering onderkent dat het zal gaan voorkomen dat er verkooppunten zullen zijn die zich (al dan niet bewust) niet zullen registreren. Dit is niet in zijn geheel te ondervangen, maar om dit zoveel mogelijk te voorkomen is de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete in het wetsvoorstel opgenomen. Verder vragen deze organisaties om snel na de implementatie van het registratiesysteem een analyse te maken van de verschillen tussen de in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting genoemde nulmeting van het aantal verkooppunten in 2019²³ en de stand van zaken in 2024 volgens het registratiesysteem. Opgemerkt wordt dat ook de regering monitoring van het aantal verkooppunten van belang acht. Het aantal verkooppunten zal worden gemonitord op de manier zoals in de memorie van toelichting in paragraaf 3.3.2 is weergegeven.

De brancheorganisatie voor tabaks- en gemaksdetailhandel stelt een aantal vragen. Deze respondent vraagt om nadere duiding van het begrip 'soort detaillist', op welk niveau andere dan tabaksproducten of aanverwante producten moeten worden omschreven, hoe diensten verricht in een winkel moeten worden omschreven en hoe de verkoop van toegangskaarten die ook in tabaksverkooppunten worden verkocht zal worden geclassificeerd. Hierop wordt geantwoord dat de gegevens die specifiek bij de registratie aangeleverd dienen te worden of welke nadere duiding behoeven nader zullen worden gespecificeerd bij ministeriële regeling. Ook de ministeriële regeling zal ter consultatie worden voorgelegd.

De branchevereniging voor distributeurs en verkopers van e-sigaretten staat niet negatief tegen het invoeren van een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Verder hebben particulieren en een individueel verkooppunt dat belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten positief gereageerd op het wetsvoorstel.

2. Economische effecten en regeldruk

Het ATR heeft in reactie op een eerdere versie van het voorliggende wetsvoorstel op 6 april 2023 een advies met de staatssecretaris gedeeld waarin wordt geadviseerd het wetsvoorstel, in de bij het ATR ingediende vorm, niet in te dienen. Het ATR heeft dit advies wederom ingestuurd als reactie op de consultatie van het voorliggende wetsvoorstel. Opgemerkt wordt dat het advies van het ATR is opgevolgd en dat het voorliggende wetsvoorstel vóór de internetconsultatie hierop is aangepast, zoals ook vermeld in paragraaf 8 van de memorie van toelichting.

Een brancheorganisatie van de sigarenindustrie en een sigarenfabrikant uit België geven aan dat het voorliggende wetsvoorstel een aanzienlijke verzwaring van de administratieve lasten oplevert voor de sector, en dat het al bestaande track & trace-systeem het voorliggende wetsvoorstel overbodig maakt. Opgemerkt wordt dat in paragraaf 3.5.2 van de memorie van toelichting inzichtelijk wordt gemaakt

²³ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020

waarom het track & trace-systeem niet afdoende is om de beoogde doelstellingen te halen. Ook wordt de gevraagde administratieve handeling zo efficiënt en gemakkelijk mogelijk gemaakt, zie hiervoor ook paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting.

3. Alternatieven

Een belangenorganisatie uit de sigarenindustrie noemt het registratiesysteem disproportioneel en onnodig. Zij verwijzen daarbij naar een motie die de regering vraagt een vergunningplicht voor tabaksverkoop in te voeren. De Tweede kamer stemde hiermee in.²⁴ Naast deze motie heeft de Tweede Kamer ook een motie aangenomen die vraagt om een optionele bevoegdheid voor gemeenten om vestiging van nieuwe tabakszaken te beperken.²⁵ De invulling van beide moties is nader onderzocht door de regering. Indien zou worden overgegaan tot de invoering van een vergunningstelsel, is met name gezien de ingrijpende aard van een dergelijk stelsel de benodigde wetgeving niet gereed vóór 1 juli 2024, het moment dat supermarkten geen tabaksproducten en aanverwante producten meer mogen verkopen. Een vergunningstelsel is complex omdat voldaan moet worden aan de eisen van de Dienstrichtlijn en reeds bestaande verkooppunten niet onevenredig bevoordeeld mogen worden.²⁶ Bovendien zou een wetswijziging tot invoering van de vergunningplicht en het daaropvolgende vergunningstraject veel tijd in beslag nemen. Het aantal verkooppunten zal daarom in de komende jaren verminderd worden door generieke wettelijke beperkingen. Zoals uiteengezet in deze memorie van toelichting is het voor de monitoring en handhaving echter van belang om dan een zo volledig mogelijk overzicht te hebben van de tabaksverkooppunten. Daarom is gekozen door te gaan met de invoering van de registratieplicht.

Hoewel de branchevereniging voor distributeurs en verkopers van e-sigaretten niet negatief staat tegenover het invoeren van een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, merken ze op het belangrijk te vinden dat de illegale handel in sigaretten wordt tegengegaan. Op deze laatste opmerking van de branchevereniging wordt hier niet ingegaan, omdat deze reactie buiten de reikwijdte van deze internetconsultatie valt.

Een respondent meent dat een inschrijving bij de Kamer van Koophandel voldoende moet zijn voor een overheid die vertrouwen heeft in haar burgers en meent dat het voorliggende wetsvoorstel de mensenrechten onder druk zet. De regering meent dat een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de mensenrechten niet schendt en dat in de memorie van toelichting in paragrafen 3.3.2 en 3.5 voldoende helder is gemaakt waarom bestaande registraties niet voldoen.

Een andere respondent pleit voor het spreken van 'nicotinehoudende producten' in plaats van 'tabaksproducten en aanverwante producten', met als doel mensen bewust te maken van de rol van nicotine bij het verslaafd raken aan, en het afkicken van, roken. Opgemerkt wordt dat de gekozen terminologie aansluit bij de bestaande wet- en regelgeving, waarmee de consistentie hiervan wordt bewaakt.

Verder noemen respondenten dat in plaats van een registratiesysteem de regering beter alle nieuwe tabaksverkooppunten kan verbieden. Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen directe betrekking op het verminderen van verkooppunten, maar is een verwante maatregel aan maatregelen die dat doel beogen te bereiken. Een registratiesysteem zal de ontwikkelingen in het aantal en type winkel dat tabaksproducten verkoopt monitoren. Op die manier kan, wanneer de daling van het aantal verkooppunten achterblijft bij de verwachting, het verkooppuntenbeleid worden aangescherpt.

10. Inwerkingtreding

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

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Met artikel I, onderdeel A, wordt in de Tabaks- en rookwarenwet een nieuw artikel 6 ingevoegd waarmee een registratieplicht geregeld wordt voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Het nieuwe artikel 6 regelt daarnaast een delegatiegrondslag om bij of krachtens

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 32 793, nr. 658

²⁵ Kamerstukken II 2022/23, 32 793, nr. 667

²⁶ Kamerbrief PM



algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze van registreren en de geldigheid van de registratie. Zo kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur bijvoorbeeld bepaald worden hoe vaak de registratie vernieuwd moet worden, waarbij uitgangspunt nu is dat dit jaarlijks moet gebeuren. Ook zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorgeschreven worden welke gegevens en bescheiden bij registratie verstrekt dienen te worden. Tot slot regelt het derde lid van artikel 6 een verwerkingsgrondslag op grond waarvan de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bevoegd is om persoonsgegevens in de zin van artikel 4 van de Algemene verordening gegevensverwerking²⁷ te verwerken die in het kader van de registratieplicht worden verstrekt.

Artikel I, onderdeel B

Met artikel I, onderdeel B, wordt het nieuwe artikel 6 toegevoegd aan de opsomming in artikel 11b van wet, op grond waarvan de bevoegdheid bestaat tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Voor overtreding van artikel 6 zal daardoor een bestuurlijke boete opgelegd kunnen worden.

Artikel I, onderdeel C

Met artikel I, onderdeel C, wordt het nieuwe artikel 6 opgenomen in de bijlage bij de wet, waarin de hoogte van de op grond van artikel 11b op te leggen bestuurlijke boete wordt geregeld. Een overtreding van de registratieplicht is ingedeeld in boetecategorie A.

Artikel II

Artikel II voorziet in overgangsrecht. Om te voorkomen dat bestaande verkooppunten van tabaksproducten of aanverwante producten bij inwerkingtreding van de registratieplicht meteen in overtreding zijn, krijgen zij tot zes maanden na inwerkingtreding de gelegenheid om de registratie (voor de eerste keer) te voltooien. Verkooppunten die na inwerkingtreding beginnen met de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten dien zich wel meteen voorafgaand aan de start van de verkoop te registreren.

Artikel III

Artikel III regelt dat onderhavig wetsvoorstel op een bij Koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zal treden. De inwerkingtreding is vooralsnog voorzien op 1 juli 2024.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

²⁷ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119).