
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 504

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen

B**MEMORIE VAN ANTWOORD**
Ontvangen 16 november 2021

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de fracties Fractie-Nanninga, PVV, FVD en SGP zijn gesteld over het hierboven genoemde wetsvoorstel. Ik dank de leden van deze fracties voor hun inbreng. In deze memorie van antwoord beantwoord ik de gestelde vragen en ga ik in op de door hen gemaakte opmerkingen. Omdat de hiervoor benodigde afstemming wat langer in beslag nam dan gepland, heeft de beantwoording iets vertraging opgelopen. In de memorie van antwoord houd ik de volgorde en nummering van het verslag aan, met dien verstande dat ik de vragen van de fracties PVV en SGP zelf van een nummering heb voorzien. Ik heb voor de leesbaarheid de tekst van het voorlopig verslag schuingedrukt.

Inleiding

*De leden van de **Fractie-Nanninga** hebben ten aanzien van de Tabaks- en Rookwarenwet een algemene vraag; daarnaast hebben zij over het wetsvoorstel diverse vragen, onderverdeeld in een aantal onderwerpen: wetshistorie, vaststelling retailmarge, behandeling in de Tweede Kamer, kern van de problematiek en framing. Daarbij wordt steeds eerst een korte inleiding geschetst, op basis waarvan één of meerdere vragen zijn geformuleerd.*

*De leden van de **PVV**-fractie hebben kennisgenomen van de voorliggende Wijziging van de Tabaks- en Rookwarenwet om het reclameverbod aan te scherpen. Zij hebben hierover nog een tweetal vragen.*

*De leden van de **FVD**-fractie leggen de regering naar aanleiding van het voorstel van wet en de memorie van toelichting¹ nog graag enige vragen ter beantwoording voor.*

*De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Gelet op de grote gezondheidsschade van (mee)roken hebben de leden van deze fractie begrip voor de voorgestelde uitbreiding van het reclameverbod.*

Het beperken van reclame-uitingen is een effectieve bijdrage aan het denormaliseren van rookwaren en roken. De leden van de SGP-fractie maken graag van de gelegenheid gebruik nog enkele vragen te stellen over de voorgestelde wetswijziging.

Vragen en opmerkingen van de Fractie-Nanninga**Algemeen**

De leden van de Fractie-Nanninga hebben een aantal algemene vragen met betrekking tot de Tabaks- en Rookwarenwet. Zij vernemen graag waarom de tabaksindustrie niet wordt betrokken bij het overleg om roken te ontmoedigen. Beseft de regering dat zij hierdoor een kans verspeelt om een breed gedragen oplossing voor deze problematiek te bewerkstelligen? Uitsluiting is een on-Nederlandse benadering voor het komen tot oplossingen. Waarom worden de regels zo geïnterpreteerd? De leden van de Fractie-Nanninga wijzen erop dat veel overheidsdossiers spaak lopen omdat niet de juiste partijen gehoord worden. Waarom wordt hier in volhardt?

Op de algemene opmerkingen van de Fractie-Nanninga, wordt het volgende opgemerkt.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nrs. 2 en 3.

Artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging bepaalt dat overheden bij vaststelling en uitvoering van hun beleid zich niet laten beïnvloeden door de commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie. Voor alle belanghebbenden en geïnteresseerden geldt dat er kan worden gereageerd op de uitvoerbaarheid en de technische gevolgen van de nadere regels. Bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, wordt rekening gehouden met artikel 5.3 van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

Wetshistorie

Inleiding

In de periode november 1995 - april 1996 is onder de naam Werkgroep Afspraken Tabaksbeleid (WAT-overleg) door de ondertekenaars² van de Reclamecode van tabaksproducten (RvT) en ambtelijke vertegenwoordigers van de ministeries van EZ en VWS zeer frequent overleg gevoerd over aanvullingen op de RvT. Deze onderhandelingen hebben, onder druk van Tweede Kamer en regering³, geresulteerd in een samenhangend pakket aan maatregelen om het roken onder jongeren nog verder te ontmoedigen. Daarbij is overeenstemming bereikt over een aantal aanvullende maatregelen in het kader van de zelfregulering. Vergoedingen aan tabaksverkooppunten zijn daarbij wel aan de orde geweest, maar werden niet ervaren als een knelpunt, laat staan gekwalificeerd als onwettig. Het WAT-overleg was een opmaat naar het wettelijk reclameverbod dat als wetsvoorstel op 21 april 1999 is ingediend⁴. In de memorie van toelichting bij deze wijziging van de Tabakswet wordt in het kader van reclamebeperkingen niet gesproken over vergoedingen aan verkooppunten.

Vraag

1. *Kan de regering bevestigen dat vergoedingen aan verkooppunten in het WAT-overleg niet als een knelpunt of onwenselijke activiteit in het tabaksontmoedigingsbeleid zijn gekwalificeerd? Zo ja, blijkt daar dan niet uit dat de gangbare en bestaande praktijk van de vergoedingen zou worden uitgezonderd van het reclameverbod? Zo nee, waarom is een verbod op vergoedingen aan verkooppunten dan niet expliciet opgenomen in de 1999 ingediende wijziging van de Tabakswet⁵ om een reclamebeperking in te voeren?*

In de memorie van toelichting bij de in 1999 ingediende wijziging van de Tabakswet concludeert de regering dat de Reclamecode van tabaksproducten - en daarmee zelfregulering door de tabaksindustrie - een onvoldoende bijdrage levert aan het tabaksontmoedigingsbeleid, in het bijzonder aan een krachtig preventief beleid richting jongeren. De regering gaf daarbij aan dat zelfregulering ter discussie stond en dat de regering na het aflopen van de reclamecode op 18 mei 1999 een eigen onafhankelijke beleidskeuze diende te maken. De regering benadrukte daarbij dat het dan naar eigen inzicht alle wenselijke maatregelen moest kunnen nemen om het roken verder te ontmoedigen, zoals bijvoorbeeld een algemeen verbod op tabaksreclame. In 2001 heeft de regering inderdaad een nieuwe wijziging van de Tabakswet ingediend met daarin een veelomvattend reclameverbod dat in 2002 in werking is getreden. Het WAT-overleg heeft in december 1995 eindconclusies over tabaksreclame opgesteld. Dit document behandelt reclame in tijdschriften en bioscopen, buitenreclame, premiums, reclame bij en sponsoring van evenementen en popfestivals, merkendiversificatie en collectieve acties van de tabaksindustrie; vergoedingen aan verkooppunten werden daarin niet besproken. Vanuit het ministerie van VWS werd dat pakket toen vanuit volksgezondheidsoptiek te marginaal geacht. Aangezien de regering de reclamecode heeft laten aflopen en daarna een veelomvattend reclameverbod heeft ingesteld, zijn overleggen in de jaren negentig in het kader van zelfregulering niet richtinggevend met betrekking tot de reikwijdte van het huidige wettelijke reclameverbod. Dit reclameverbod houdt in dat elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen, verboden is. Het verstrekken van vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen, zijn aan te merken als handelingen in de economische sfeer met als doel de verkoop van producten te bevorderen en vallen derhalve onder de reikwijdte van het reclameverbod. Dit reclameverbod is toen zo breed en zo allesomvattend vormgegeven, juist met de bedoeling toekomstbestendige wetgeving te maken

² Stichting Sigarettenindustrie (SSI), Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK), Nederlandse Vereniging voor de Sigarenindustrie (NVS) en de Brancheorganisatie voor de tabaksdetailhandel (NSO).

³ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 1999/2000, 26 472, nr. 6, p. 16: "De leden van de VVD- fractie constateren terecht dat de Reclamecode voor tabaksproducten per 1 april 1997 is aangescherpt, zij het dat de tabaksindustrie dat niet spontaan uit zichzelf heeft gedaan, maar daartoe is gekomen onder druk van Tweede Kamer en regering."

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nrs. 1-2.

⁵ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 3, p. 2-3.

waarbij alle vormen van reclame worden gedekt. Gelet op deze brede definitie van het reclameverbod, is het verder expliciteren in de wet van een verbod op vergoedingen niet nodig gevonden.

Inleiding

Voorafgaand aan het wettelijk reclameverbod was het reeds de gangbare praktijk binnen de tabaksbranche⁶ om afspraken te maken met verkooppunten en vergoedingen te betalen voor onder andere het voeren van assortiment, houden van voorraad, maken van reclame en verkopen van tabaksproducten. De wetgever was zich bewust van deze afspraken en vergoedingen en heeft bij de invoering van het reclameverbod nadrukkelijk overwogen dat dergelijke afspraken de praktijk zijn binnen de tabaksbranche. In de toelichting op de nota van wijziging bij het wettelijk reclameverbod⁷ wordt gesteld: "Naast de aanzienlijke vermindering van de 'out of pocket'-uitgaven voor de fabrikanten door het beperken van de tabakspromotie zullen er trouwens ook bepaalde andere positieve bedrijfseffecten optreden. Zo is de verwachting binnen de branche dat de tabaksspeciaalzaken en de (tabaksverkooppunten in) levensmiddelenzaken en warenhuizen, waar reclame beperkt mogelijk zal blijven, daarvoor (grotere) sommen geld (dan nu) zullen ontvangen van de tabaksfabrikanten. Het is in de praktijk namelijk algemeen gebruikelijk dat fabrikanten de winkeliers betalen voor het plaatsen van promotiemateriaal op de winkelvloer. Door de exclusiviteit die er voor de genoemde tabaksverkooppunten zal ontstaan, ligt het in de rede dat de prijs daarvan substantieel zal stijgen."

Vraag

2. *Kan de regering bevestigen dat de hierboven genoemde 'positieve bedrijfseffecten', 'sommen geld' en 'betalen voor het plaatsen van promotiemateriaal' expliciet het gevolg zijn van of betrekking hebben op vergoedingen aan verkooppunten, die dus niet vallen onder de definitie van reclame? Zo nee, kan de regering dan gemotiveerd aangeven waarom dit volgens haar niet het geval is?*

Zoals in het antwoord op vraag 1 reeds is toegelicht, geldt al sinds 2002 een strikt en veelomvattend reclameverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten. Elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen verboden. Hieronder vallen ook vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen.⁸ De enige uitzonderingen stonden in het derde lid van het toenmalige artikel 5 (inmiddels is dat artikel 5, zesde lid). Vergoedingen aan verkooppunten waren daarin niet uitgezonderd. In mijn brief van 5 december 2019 heb ik, om eventuele verwarring hierover te beslechten, verduidelijkt dat alle vergoedingen die de verkoop van tabaksproducten bevorderen, onder het reclameverbod vallen.⁹ Deze vergoedingen zijn dus al lange tijd verboden. De voorliggende wetswijziging verandert daar niets in, maar bevestigt enkel dat deze vergoedingen al onder het reclameverbod vallen.

Inleiding

Na de inwerkingtreding van het reclameverbod op 7 november 2002 heeft er veelvuldig overleg plaatsgevonden tussen de tabaksdetailhandel verenigd in het Platform Verkooppunten Tabak (PVT) en de Voedsel- en Warenautoriteit (VWA). Uit briefwisselingen, presentaties, infobladen en de evaluaties van de (handhavingspraktijk van de) Tabakswet^{10,11} blijkt dat de overtredingen in het kader van het reclameverbod hoofdzakelijk betrekking hebben op de begrippen 'reguliere presentatie' en 'tabaksspeciaalzaak'¹². Afspraken met en vergoedingen aan verkooppunten worden daarin niet genoemd, niet geconstateerd als overtreding of knelpunt en zelfs in het geheel niet ter sprake gebracht. Dat vergoedingen aan verkooppunten een knelpunt of probleem vormen blijkt ook

⁶ Zelfregulering op basis van de Reclamecode voor Tabaksproducten.

⁷ Nota van wijziging, Kamerstukken II 2000/01, 26 472, nr. 7, p. 13-14.

⁸ Definitie van reclame in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

¹⁰ Brief van de VWA aan de minister van VWS, Evaluatie Tabakswet, 28 april 2005, kenmerk VWACE/BK/JR/U-04/40770.

¹¹ Bijlage bij de brief van de VWA: VWA-Evaluatie van de handhavingsservaring van de Tabakswet 2002-2004, Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse, maart 2005.

¹² "VWA, Evaluatie van de handhavingsservaring van de Tabakswet 2002-2004, Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse, maart 2005, p. 5: "Het aantal overtredingen neemt toe, wat zich onder andere uit in de forse stijging van het aantal maatregelen dat wordt genomen. De komende jaren zal dus sprake zijn van actieve jurisprudentievorming. Deze jurisprudentie zal zich voornamelijk richten op de reikwijdte van de begrippen 'reguliere presentatie' en 'tabaksspeciaalzaak'."

niet uit de nota 'Evaluatie tabaksontmoediging'¹³ van VWS of de brief van de minister van VWS aan de tabaksindustrie¹⁴. Daarnaast zijn er verschillende momenten en gelegenheden waarbij door de bewindspersonen van VWS gesproken wordt over tabaksontmoediging, preventiebeleid en voortgangsevaluaties van acties. Het Nationaal Programma Tabaksontmoediging 2006-2010 en het Actieplan 2007 worden gepubliceerd, gevolgd door voorgenomen wet- en regelgeving op het terrein van het tabaksbeleid. Bij geen van die gelegenheden¹⁵ wordt gesproken over afspraken met en vergoedingen voor tabaksverkooppunten, terwijl dat bekend is bij de wetgever en de handhavingsautoriteit (VWA).

Vraag

3. Kan de regering verklaren waarom de vergoedingen aan verkooppunten in de hiervoor genoemde briefwisselingen, presentaties, infobladen, (voortgangs-) evaluaties, nota's, programma's, actieplannen en aanpassing van de Tabakswet nooit expliciet als een knelpunt, probleem of belemmering isesignaleerd, terwijl deze vergoedingen wel degelijk bij het ministerie van VWS en de VWA bekend waren?

Zoals in het antwoord op vraag 1 en 2 reeds is toegelicht, geldt sinds 2002 een strikt en veelomvattend reclameverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten. Elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen, is verboden, zo ook vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen.¹⁶ Uit de toelichting volgde ook indertijd al dat het begrip reclame op de breedst mogelijke manier moet worden opgevat en dat de wetgever beoogde een allesomvattende definitie te hanteren. Het toezicht op het reclameverbod met betrekking tot de genoemde vergoedingen, is complex en vergt veel capaciteit van de NVWA. De NVWA is onafhankelijk in haar optreden en stelt zelf haar prioriteiten. Tot 2018 heeft de NVWA ervoor gekozen het reclametoezicht voornamelijk te richten op openlijke tabaksreclame. Nu openlijke tabaksreclame vrijwel is uitgebannen, door naleving en door de handhavingsacties van de NVWA bij niet-naleving, kan meer handhavingscapaciteit worden ingezet op andere vormen van reclame. De NVWA kan in het verleden, tijdens het toezicht op openlijke reclame, vergoedingen aan verkooppunten hebben opgemerkt. Dat de NVWA daar, in het kader van het risicogericht toezicht, toen niet tegen heeft opgetreden, heeft de NVWA daarmee niet aangegeven dat deze vergoedingen toelaatbaar zijn. Dat de focus van het toezicht destijds vooral op de openlijke reclame was gericht, maakt niet dat andere vormen van reclame, zoals in de vorm van vergoedingen, is toegestaan.

Inleiding

In 2012 heeft Deloitte in opdracht van NSO, brancheorganisatie voor de tabaksdetailhandel, een onderzoek¹⁷ gedaan naar de gevolgen van het uitstalverbod (uit het zicht plaatsen van tabaksproducten) op de Nederlandse tabaksdetailhandel. In dat onderzoek wordt ruim aandacht besteed aan zogenaamde non-sales inkomsten, te weten de schap-, toonbank- en volumevergoedingen alsmede winkelreclame. De gevolgen van het uitstalverbod voor deze vergoedingen worden uitvoerig beschreven (zie bijlage 1). In reactie op enkele onderzoeksrapporten, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VWS naar beperking van verkooppunten en het uitstalverbod¹⁸, heeft Deloitte in 2015 een onderzoeksmemo¹⁹ opgesteld over de economische impact van een uitstalverbod voor tabaksproducten op de Nederlandse markt. Ook hierin is weer ruim aandacht voor de afspraken met en vergoedingen aan tabaksverkooppunten (zie bijlage 2). Zowel over het Deloitte-rapport uit 2012 als over het onderzoeksmemo uit 2015 is met de ministeries van VWS en EZ gecorrespondeerd en de rapporten zijn op 4 februari 2015 toegezonden. Beide ministeries hebben nimmer laten weten dat de genoemde vergoedingen onrechtmatig of in strijd met de wet zouden zijn.

Vraag

¹³ Kamerstukken II 2004/05, 22 894, nr. 61 (bijlage b1 bij dit Kamerstuk).

¹⁴ Brief van de minister van VWS aan de Stichting Sigarettenindustrie, Evaluatie Tabakswet, 23 september 2005, kenmerk VGP/GB 2636235

¹⁵ Preventiebeleid voor de volksgezondheid, Kamerstukken II, 2004/05 en 2005/06, 22 894, nrs. 21, 28, 55, 78, 83, 86.

¹⁶ Definitie van reclame in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

¹⁷ Deloitte, Het uitstalverbod, Impact op de Nederlandse tabaksdetailhandel, december 2012.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 32 011, nr. 29 (zie bijlagen bij dit Kamerstuk).

¹⁹ Deloitte, Onderzoeksmemo, De economische impact van een uitstalverbod voor tabaksproducten op de Nederlandse markt, januari 2015.

4. *Kan de regering bevestigen dat noch het ministerie van VWS, noch dat van EZ, inhoudelijk heeft gereageerd op de brief van de NSO d.d. 4 februari 2015 en heeft laten weten dat de betaling van vergoedingen onrechtmatig of in strijd met de wet zou zijn? Zo ja, deelt de regering dan de opvatting dat de genoemde vergoedingen niet werden beoordeeld als zijnde in strijd met de wet? Zo nee, waarom is er dan nimmer een reactie uitgegaan naar de NSO of is er nooit aan de VWA opdracht gegeven om dit te onderzoeken of handelend op te treden?*

De brief van NSO is door de regering ter kennisgeving aangenomen. Daarbij moet worden aangetekend dat ook toen dergelijke vergoedingen in strijd waren met het reclameverbod in de Tabaks- en rookwarenwet. De toezichthouder, de NVWA, is onafhankelijk in haar optreden en stelt zelf haar prioriteiten. Tot 2018 heeft de NVWA zich voornamelijk op openlijke vormen van tabaksreclame gericht. Nadat openlijke tabaksreclame vrijwel was uitgebannen, kon meer handhavingscapaciteit worden ingezet op andere vormen van reclame.

Inleiding

In de nota van wijziging bij de Wijziging van de Tabakswet²⁰ staat deze passage, die aantoont dat het betalen voor het plaatsen van reclamemateriaal in speciaalzaken onder de huidige wet is toegestaan: "Naast de aanzienlijke vermindering van de 'out of pocket'-uitgaven voor de fabrikanten door het beperken van de tabakspromotie zullen er trouwens ook bepaalde andere positieve bedrijfseffecten optreden. Zo is de verwachting binnen de branche dat de tabaksspeciaalzaken en de (tabaksverkooppunten in) levensmiddelenzaken en warenhuizen, waar reclame beperkt mogelijk zal blijven, daarvoor (grotere) sommen geld (dan nu) zullen ontvangen van de tabaksfabrikanten. Het is in de praktijk namelijk algemeen gebruikelijk dat fabrikanten de winkeliers betalen voor het plaatsen van promotiemateriaal op de winkelvloer. Door de exclusiviteit die er voor de genoemde tabaksverkooppunten zal ontstaan, ligt het in de rede dat de prijs daarvan substantieel zal stijgen."

Vragen

5. *In de nota naar aanleiding van het verslag van 7 oktober 2020 bij de nu voorliggende wetswijziging staat dat uit de wetshistorie de onterechte verwachting zou kunnen worden gewekt dat vergoedingen voor promotiemateriaal niet onder het reclameverbod zouden vallen.²¹ Kan de regering aan de hand van bovenstaande passage uit de nota van wijziging motiveren waaruit blijkt dat deze verwachting onterecht zou zijn? Zo nee, kan de regering motiveren waarom niet?*

Zoals reeds aangegeven in de antwoorden op vragen 1 en 2 geldt sinds 2002 een strikt en veelomvattend reclameverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten. Elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen is verboden, zo ook vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen.²² De enige uitzonderingen stonden in het derde lid van het toenmalige artikel 5 (inmiddels is dat artikel 5, zesde lid). Vergoedingen aan verkooppunten waren daar niet uitgezonderd.

6. *Is de regering het eens met de opvatting dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen het enerzijds toestaan van het plaatsen van promotiemateriaal in 'uitgezonderde' speciaalzaken en anderzijds het verbieden voor het betalen voor die activiteit? Zo nee, kan de regering motiveren waarom dit niet tegenstrijdig is?*

Het plaatsen van promotiemateriaal in uitgezonderde speciaalzaken is toegestaan zonder dat daar een vergoeding tegenover mag staan. Dit is niet tegenstrijdig aangezien het voor uitgezonderde speciaalzaken aantrekkelijk kan zijn reclame te maken voor bepaalde producten. Bijvoorbeeld omdat de verkoper op het ene product meer verdient dan op een ander product. Dit moeten deze speciaalzaken zelf beslissen, zonder dat daar een vergoeding tegenover staat.

7. *Deelt de regering de opvatting dat wanneer er paal en perk wordt gesteld aan de betalingen die speciaalzaken ontvangen voor het plaatsen van promotiemateriaal, dit via een wetswijziging geregeld zou moeten worden en niet via de memorie van toelichting in onderhavig wetsvoorstel? Zo nee, kan de regering aangeven wat haar overwegingen zijn?*

²⁰ Kamerstukken II 2000/01, 26 427, nr. 7, p. 13-14.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 6, p. 5.

²² Definitie van reclame in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

De regering deelt deze mening niet. Zoals in antwoord op de vragen 1, 2 en 3 aangegeven, zijn deze vergoedingen al lange tijd verboden op grond van de Tabaks- en rookwarenwet. Het voorliggend wetsvoorstel en de memorie van toelichting veranderen daar niets in.

Inleiding

In onderstaande passage uit de nota van wijziging bij de Wijziging van de Tabakswet wordt ingegaan op de uitzonderingen (artikel 5, derde lid) op het reclameverbod: "Met andere woorden: alle marketing, reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten wordt verboden, behalve als het bepaalde in lid 3 van artikel 5 van toepassing is. Nog anders gesteld: er zal na de inwerkingtreding van de nieuwe Tabakswet geen marketing, reclame, promotie noch sponsoring voor tabaksproducten zijn toegestaan die niet valt onder de uitzonderingen, zoals die zijn bepaald in het derde lid van artikel 5, op de werkingssfeer van de beperkingen."²³

Vraag

8. *Deelt de regering de opvatting dat met de zinsnede "... de uitzonderingen, zoals die zijn bepaald in het derde lid van artikel 5, op de werkingssfeer van de beperkingen" uit bovenstaande passage, specifiek wordt beoogd dat tabaksspeciaalzaken onder de uitzonderingen vallen? Zo nee, kan de regering dan motiveren waarom dit volgens haar niet het geval is?*

De nota van wijziging van de Tabakswet uit 2001 introduceert een veelomvattend reclameverbod waarmee alle tabaksreclame verboden is, tenzij een bepaalde vorm van reclame expliciet omschreven was in één van de uitzonderingen in het toen geldende artikel 5, derde lid. Er was toen en ook nu geen sprake van een algemene uitzondering voor tabaksspeciaalzaken. In uitzondering op het reclameverbod mocht er in een tabaksspeciaalzaak nog wel reclame gemaakt worden en was reclame aan de voorgevel ook nog toegestaan. Uit het derde lid (oud) van artikel 5 blijkt ook dat dit slechts van toepassing is op fysieke reclame. Die systematiek is er nog steeds, alleen is het derde lid inmiddels opgeschoven (vernummerd) tot het zesde lid. Met het voorliggende wetsvoorstel worden de uitzonderingen op het reclameverbod verder beperkt. Slechts twee groepen speciaalzaken mogen dan nog reclame maken in de speciaalzaak terwijl reclame aan de voorgevel ook voor deze zaken wordt verboden. Het betreft ten eerste die speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen. Ten tweede betreft het die speciaalzaken met een jaaromzet van maximaal € 700.000,- die meer dan 75% van hun jaaromzet uit rookwaren halen.

Inleiding

In de nota naar aanleiding van het nader verslag van 20 november 2020 bij het nu voorliggende wetsvoorstel wordt gesteld dat: "Uit de begripsomschrijving van reclame volgt dat elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen is verboden. Hieronder valt ook het verstrekken van vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. De aangehaalde teksten uit de toelichting bij een nota van wijziging uit 2001 doen daar in de ogen van de regering niet aan af."²⁴

Vragen

9. *Deelt de regering in het licht van bovenstaande passage uit de toelichting bij de nota van wijziging uit 2001 (p. 19) de opvatting dat marketing, reclame en promotie voor tabaksproducten en aanverwante producten in deze speciaalzaken wel degelijk zijn toegestaan? Zo nee, kan de regering nader aangeven waarom niet?*

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op vraag 8. Nu, maar ook al in 2001, is beoogd dat alle reclame verboden is voor iedereen, tenzij een bepaalde vorm van reclame expliciet omschreven is in één van de uitzonderingen. Deze uitzonderingen waren toen beschreven in artikel 5, derde lid waarbij voldaan moet worden aan alle in dit lid opgenomen voorwaarden. Uit het derde lid van artikel 5 volgt bijvoorbeeld dat de uitzondering slechts van toepassing is op fysieke reclame. Alle marketing, reclame en promotie voor tabaksproducten en aanverwante producten in deze speciaalzaken die niet aan de voorwaarden van de uitzondering in het derde lid (oud) van artikel 5 voldoet, zijn niet toegestaan. Die systematiek is er nog steeds, alleen is het derde lid inmiddels opgeschoven (vernummerd) tot het zesde lid. Het zesde lid (nieuw) worden twee groepen speciaalzaken uitgezonderd van de uitbreiding van het reclameverbod. Het betreft ten eerste die speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen. Ten tweede betreft het die speciaalzaken met een jaaromzet van maximaal € 700.000,-

²³ Kamerstukken II 2000/01, 26 427, nr. 7, p. 19.

²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 8, p. 2.

die meer dan 75% van hun jaaromzet uit rookwaren halen.

10. *Deelt de regering de opvatting dat het in het economisch verkeer volstrekt gangbaar is dat er vergoedingen worden betaald aan 'uitgezonderde' speciaalzaken voor deze handelingen omdat zij zijn uitgezonderd van het reclameverbod? Zo nee, kan de regering nader aangeven waarom niet?*

Uit onderzoek van de NVWA onder supermarkten²⁵, speciaalzaken²⁶ en tankstations²⁷ blijkt dat er in al deze sectoren onrechtmatige vergoedingen plaatsvinden inzake de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Het bestaan van een commerciële praktijk zoals deze doet echter niet af aan het feit dat dit specifiek voor tabaksproducten en aanverwante producten verboden is op grond van het reclameverbod, zoals dat is opgenomen in de Tabaks- en rookwarenwet. Tabaksproducten en aanverwante producten zijn geen normale producten en daarom gelden er andere regels voor deze producten.

Vaststelling retailmarge

Inleiding

In de nota naar aanleiding van het nader verslag van 20 november 2020 wordt op p. 4 gesteld dat: "Verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten kunnen de kosten en winstopslag uit de marge tussen de inkoop prijs en de verkoopprijs van de producten financieren. Het invloed uitoefenen op de wijze van verkoop bij de verkooppunten, bijvoorbeeld door de marge zodanig scherp vast te stellen dat vergoedingen zoals verkoopbonussen voor verkooppunten een steeds belangrijker bron van inkomsten worden, is verboden. De wijze waarop een verkooppunt zijn kosten vergoed krijgt en ook winst maakt moet in overeenstemming zijn met het reclameverbod en met andere wetgeving zoals de Mededingingswet."

Vragen

11. *Volgens de regering zijn afspraken over vergoedingen tussen fabrikanten en tabaksverkooppunten verboden. Kan de regering aangeven op welke wijze het in die situatie, binnen de geldende wet- en regelgeving, waaronder het mededingingsrecht, mogelijk is voor tabaksverkooppunten om afspraken te maken met tabaksfabrikanten over het verkrijgen van een winstmarge en een vergoeding van de (verkoop)kosten? Zo nee, is de regering dan bereid de Autoriteit Consument & Markt hierover advies te vragen? Zo nee, waarom niet?*

De fabrikant bepaalt de consumentenprijs van een tabaksproduct, daarmee geldt dat in de praktijk de fabrikant of de tussenhandel (afhankelijk van bij wie het tabaksverkooppunt inkoopt) de hoogte van de inkoop prijs voor het verkooppunt en daarmee ook de marges bepaalt. De meeste tabaksverkooppunten nemen tabakswaaren af van groothandelaren en niet rechtstreeks van fabrikanten. Grotere winkelorganisaties, zoals winkelketens, kopen wel direct tabakswaaren in bij fabrikanten. Prijzen en marges kunnen een relevante factor zijn bij de keuze voor een bepaalde handelspartner of de keuze voor bepaalde producten en in welke hoeveelheden. In- en verkoopprijzen en andere handelsvoorwaarden dienen dan ook in concurrentie tot stand te komen. Wat de in- en verkoopprijzen of marges zijn, is dan ook een zaak tussen handelspartners en dit dient niet te worden afgestemd.

12. *Kan de regering op basis van de accijnswet en het mededingingsrecht bevestigen dat:*

- a. *de marge in overleg tussen tabaksproducent en de groothandel (groothandelsmarge) wordt vastgesteld?*

De fabrikant bepaalt de consumentenprijs van een tabaksproduct, daarmee geldt dat in de praktijk de fabrikant of de tussenhandel (afhankelijk van bij wie het verkooppunt inkoopt) de hoogte van de inkoop prijs voor de verkooppunten en daarmee ook de marges voor het verkooppunt bepaalt.

- b. *op basis van het mededingingsrecht volgt dat tabaksproducenten geen invloed hebben op - of kennis hebben over - de marge die tussen retailers en de groothandel overeengekomen wordt? Zo nee, kan de regering motiveren waarom dit niet het geval is? Zo ja, kan de regering dan aangeven op welke wijze het voor tabaksverkooppunten mogelijk is om afspraken te maken met tabaksproducenten over het verkrijgen van een winstopslag en een vergoeding voor de kosten van de detaillist?*

²⁵ Kamerstukken II 2020/21 32 011 Nr. 80.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 88.

De meeste tabaksverkooppunten nemen tabakswaaren af van groothandelaren en niet rechtsreeks van fabrikanten. Grotere winkelorganisaties, zoals winkelketens, kopen wel direct tabakswaaren in bij fabrikanten. Deze laatste categorie kan dus rechtstreeks met de industrie afspraken maken over de winstopslag en vergoeding voor de kosten. De categorie verkooppunten die niet rechtstreeks inkoopt, maakt deze afspraken met de groothandel.

Inleiding

In de nota naar aanleiding van het nader verslag van 20 november 2020 wordt op p. 4 gesteld dat de verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de winstopslag uit de marge tussen de inkoop prijs en verkoopprijs van de producten kunnen financieren.

Vraag

13. *Deelt de regering de opvatting dat het vanuit economisch oogpunt aannemelijk is dat verkooppunten die de beste marge ontvangen voor een specifiek product, worden aangemoedigd om dat specifieke product te verkopen boven een product met een lagere marge? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de regering inzichtelijk maken waarom een dergelijke handeling dan niet wordt gezien als een handeling in de economische sfeer om de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen?*

Een verkoper zal waarschijnlijk kiezen voor een product waarmee hij het meeste zal verdienen. Dit is gemeengoed in het economische verkeer en het reclameverbod ziet hier in beginsel niet op. Dit neemt niet weg dat marges op tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden aangewend om de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. Of er sprake is van een handeling die in strijd is met het reclameverbod hangt af van de feiten en omstandigheden die de NVWA zal moeten vaststellen om een overtreding aan te tonen.

Behandeling wetsvoorstel in Tweede Kamer

Inleiding

In de nota naar aanleiding van het nader verslag van 20 november 2020 wordt op p. 2 gesteld dat: "Uit de begripsomschrijving van reclame volgt dat elke handeling in de economische sfeer met als doel om de verkoop van tabak te bevorderen is verboden."

Vragen

14. *Komt bovenstaande uitleg van het reclameverbod er de facto niet op neer dat iedere handeling in de keten voorafgaand aan het verkopen van tabak zou kwalificeren als een 'handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen'. Zo ja, zou dit dan ook niet impliciet gelden voor het produceren, etiketteren en het leveren aan verkooppunten. Zo nee, kan de regering dit nader motiveren?*

Zoals reeds vermeld, geldt sinds 2002 dat álle marketing, reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten verboden is. Dit is inmiddels ook van toepassing op aanverwante producten. Het produceren, etiketteren en het leveren van deze producten valt niet onder het reclameverbod want dit zou gelijk staan aan een algeheel verbod op het in de handel brengen van deze producten wat niet aan de orde is.

15. *Is de regering in het verlengde hiervan bereid om met het oog op de kwaliteit van wetgeving een heldere en goed afgebakende definitie van reclame te formuleren en deze voor te leggen aan beide Kamers in een conceptwetswijziging van onderhavig voorstel? Zo nee, waarom niet?*

De regering is daar niet toe bereid. De huidige definitie is in lijn met het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, de Tabaks- en rookwarenrichtlijn, het VWEU en het EVRM en doet wat ze beoogt, namelijk: een zo breed mogelijk, allesomvattend, verbod op reclame voor tabaks- en aanverwante producten.

Inleiding

In het verslag van het wetgevingsoverleg van 28 juni 2021 wordt door de staatssecretaris van VWS over de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) gezegd: "Nu gaan ze ook kijken naar onzichtbare zaken zoals die bonussen. Dan constateren ze dus allerlei zaken waarvan wij nu met z'n allen zeggen: «Dat is echt nooit de bedoeling geweest; volstrekt helder dat dit onder het verbod valt.»²⁸ Uit jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2011²⁹ kan echter worden geconcludeerd dat

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 15, p. 25-26.

²⁹ Hoge Raad 25 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS8874, r.o. 2.1.1.

overeenkomsten over vergoedingen tussen fabrikanten en verkooppunten (c.q. tankstations) wel degelijk bij de NVWA bekend waren en op geen enkele wijze ter discussie hebben gestaan.

Vraag

16. Deelt de regering de opvatting dat uit bovengenoemde jurisprudentie van de Hoge Raad kan worden geconcludeerd dat de samenwerkingsafspraken tussen fabrikanten en verkooppunten wel degelijk bij de NVWA bekend waren en voor hen dus geen "onzichtbare zaken" betroffen? Zo nee, waarom zag de NVWA dan kennelijk geen noodzaak om gedurende de aanhangige procedure bij de Hoge Raad de samenwerkingsafspraken (ook) ter discussie te stellen?

De NVWA was bekend met het verstrekken van vergoedingen voor onrechtmatige displays in tankstations, waar de jurisprudentie over gaat. Het doel van de NVWA bij deze displays in verkooppunten was te bewerkstelligen dat deze uit het fysieke domein verdwenen. In lijn met het antwoord op vraag 3 is het belangrijk er op te wijzen dat de NVWA een gelimiteerde handhavingscapaciteit heeft en telkens moet prioriteren. Het toezicht op genoemde vergoedingen is complex en vergt veel capaciteit. In de voorafgaande jaren heeft het reclametoezicht van de NVWA zich voornamelijk op openlijke tabaksreclame gericht. Daar was vanuit handhavingsperspectief de grootste slag te slaan. Ook werden in 2016 e-sigaretten onder het reclameverbod gebracht waarna ook veel capaciteit benodigd was om de naleving op dat vlak te verbeteren. Openlijke tabaksreclame is inmiddels vrijwel uitgebannen. Het reclameverbod wordt steeds beter nageleefd. Spontaan, of na handhavingsacties van de NVWA. Daardoor kan inmiddels structureel meer handhavingscapaciteit worden ingezet op andere vormen van reclame zoals vergoedingen.

Inleiding

In het verslag van een wetgevingsoverleg stelt de staatssecretaris op p. 7: "Ik heb geen zicht op de totale omzet van die zaken ['uitgezonderde' speciaalzaken], maar de tabaksspeciaalzaken waar we het over hebben, hebben een omzet van tonnen en tonnen. Daarop verliezen ze dan die bonus van 10.000 euro".

Vraag:

17. Is het de regering bekend dat – net als bij alle artikelen – omzet niet per definitie iets zegt over de daaraan gekoppelde winst dan wel bonus? Zo ja, is de regering er dan ook mee bekend dat de winstmarge op tabaksproducten in verhouding tot de omzet veel lager ligt dan bij vrijwel alle andere artikelen, vanwege de steeds hogere accijns die op deze producten wordt geheven en het ontbreken van de mogelijkheid voor de verkopende partij om de consumentenprijs vast te stellen? Zo ja, kan de regering inzichtelijk maken hoe de gemiddelde winst van deze speciaalzaken zich verhoudt tot de totale omzet van deze speciaalzaken?

De regering is bekend met het verschil tussen omzet en winst. De winstmarge voor de detaillist is afhankelijk van de prijs die de leverancier en in sommige gevallen de tussenhandelaar vraagt aan de detaillist, maar ook de consumentenprijs die de fabrikant vaststelt. De regering beschikt niet over cijfers inzake omzet en winst van speciaalzaken.

Inleiding

In het verslag van een wetgevingsoverleg merkt de staatssecretaris op (p. 27) dat een goede tabaksondernemer had kunnen anticiperen op het wegvallen van verkoopbonussen door te proberen met een verschuiving in het assortiment of op andere manieren de inkomsten te vergroten.

Vragen

18. Deelt de regering de zienswijze dat de speciaalzaken die ervoor kiezen om zich uit te zonderen van het uitstal- en aanstaande reclameverbod niet of nauwelijks mogelijkheden hebben om hun inkomsten te vergroten door een verschuiving in hun assortiment aan te brengen, omdat zij om in aanmerking te komen voor de uitzondering enkel een assortiment van rookwaren, dagbladen en loten mogen voeren? Zo nee, kan de regering nader motiveren waarom niet?

De wetgeving voorziet in twee categorieën speciaalzaken die in aanmerking komen voor een uitzondering op het uitstalverbod en de aanstaande uitbreiding van het reclameverbod. De eerste categorie betreft speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, bijbehorende accessoires, loten en dagbladen verkopen. De tweede categorie bestaat uit speciaalzaken met een jaaromzet van maximaal €700.000 die tenminste 75% van hun jaaromzet uit rookwaren halen en die zich voor 1 januari 2021 als zodanig hebben geregistreerd. Ondernemingen konden zelf beslissen om zich voor één van deze uitzonderingen te laten registreren. Uit gegevens van de NVWA bleek dat begin 2021 511 bedrijven zich hebben geregistreerd waarvan 136 bedrijven als speciaalzaak die enkel

rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkoopt³⁰. Dit duidt erop dat er mogelijkheden zijn om de bedrijfsvoering op deze uitzonderingen aan te passen.

19. *Deelt de regering opvatting dat het voor speciaalzaken die ervoor hebben gekozen om zich uit te zonderen van het uitstal- en reclameverbod, ook noodzakelijk is om vergoedingen voor de gemaakte tabaksreclame te ontvangen, omdat de winstmarge die door de speciaalzaak kan worden bedongen uit de inkoop- en verkoopprijs van tabaksproducten, niet in hun handen ligt en bovendien veelal zeer beperkt is? Zo nee, kan de regering inzichtelijk maken in hoeverre speciaalzaken die voor de uitzondering op het uitstal- en reclameverbod opteren nog economisch bestaansrecht hebben als de vergoedingen wegvallen?*

Zoals uit de beantwoording van vraag 18 blijkt is een ondernemer niet verplicht zich voor een uitzondering op het uitstalverbod te laten registreren. Het uitstalverbod betekent geen verkoopverbod, de verkoop van tabaksproducten blijft mogelijk voor zover de producten aan het zicht zijn onttrokken. Wanneer ondernemers de producten aan het zicht hebben onttrokken, zijn zij vrij in het bepalen van het assortiment producten dat ze willen voeren. Als vergoedingen nodig zijn voor speciaalzaken om het hoofd boven water te houden dan duidt dat erop dat tabaksfabrikanten veel invloed hebben op de verkoop bij deze verkooppunten. Dat was en is niet toegestaan binnen het reclameverbod. De toekomst is rookvrij en bonussen om ongezone keuzes te bevorderen passen daar niet bij.

Inleiding

In het verslag van een wetgevingsoverleg wordt door de staatssecretaris op p. 26 gesteld dat hij het Kamerlid wil tegenkomen: "die toejuicht dat de tabaksindustrie bakken met geld – het gaat om miljoenen en miljoenen en miljoenen – geeft aan de verkopers om te promoten dat hun giftige product wordt verkocht. Dat is jarenlang wel toegestaan en daar gaan we nu van zeggen: einde oefening, we gaan erop handhaven."

Vragen

20. *Is de regering het met de leden van de Fractie-Nanninga eens dat in bovenstaande passage expliciet wordt toegegeven dat de vergoedingen die fabrikanten aan verkopers betalen om tabaksproducten en aanverwante producten te promoten onder de huidige wetgeving wel degelijk zijn toegestaan? Zo nee, kan de regering motiveren waarom dit niet het geval is?*

In het verslag van dit overleg en dan met name de context om deze passage heen, wordt het duidelijk dat de regering in deze bijeenkomst verschillende malen heeft aangegeven dat vergoedingen altijd al verboden waren, en dat de NVWA daar nu ook op handhaaft³¹. In de hitte van het debat is dat in deze zin niet goed weergegeven.

21. *Betekent de kwalificatie 'einde oefening' dat de regering hiermee in feite beoogt om de betalingen van fabrikanten aan verkopers om hun producten te promoten, te verbieden? Zo nee, waarom geeft de regering dan aan dat deze vergoedingen al jarenlang zijn toegestaan? Zo ja, deelt de regering de opvatting dat gelet op de kwaliteit van wetgeving een dergelijk verbod niet via een passage bij de behandeling van onderhavig wetsvoorstel dient te geschieden, maar middels een aanpassing van de wet? Zo nee, kan de regering toelichten waarom zij die opvatting niet deelt?*

De regering deelt die mening niet en verwijst voor de beantwoording van deze vraag, naar de antwoorden op de vragen 1 tot en met 3 en 7. Vergoedingen voor reclame zijn al sinds lange tijd verboden. Daaraan zal het voorliggend wetsvoorstel niets veranderen, behalve dat er dan ook gehandhaafd zal gaan worden op vergoedingen voor het plaatsen van promotiemateriaal.

22. *Kan de regering motiveren op welke gronden er gehandhaafd gaat worden op een handeling die al jarenlang is toegestaan, terwijl er nog geen wetswijziging heeft plaatsgevonden?*

Er zal gehandhaafd gaan worden op een reeds jarenlang verboden handeling op basis van het reeds bestaande reclameverbod uit de Tabaks- en rookwarenwet. Zie ook de antwoorden op onder andere vragen 1 tot en met 3.

23. *Kan de regering van de EU-lidstaten een overzicht verstrekken van de vormen van reclame en promotie voor tabaksproducten en aanverwante producten die al dan niet zijn toegestaan? Kan daarbij worden aangegeven in welke van die lidstaten de vergoedingen die fabrikanten*

³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 84.

³¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 15, p. 25 en 26.

aan verkopers betalen om reclame en promotie voor deze producten te maken, onder het daar geldende reclameverbod vallen?

Het Nederlandse reclameverbod is op het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) geschoeid. Artikel 13 van dit door de EU en Nederland geratificeerde verdrag bepaalt in het eerste lid dat de verdragspartijen erkennen dat een allesomvattend verbod op reclame, promotie en sponsoring de consumptie van tabaksproducten vermindert. Het tweede lid verplicht elke verdragspartij, in overeenstemming met haar Grondwet of grondwettelijke beginselen, alle tabaksreclame, -promotie en -sponsoring te verbieden. De bijbehorende richtsnoer bij artikel 13³² schaaft vergoedingen expliciet onder reclame. De regering gaat ervan uit dat ieder land dat dit verdrag geratificeerd heeft over min of meer vergelijkbare reclamewetgeving beschikt maar heeft geen overzicht wat er per EU-lidstaat over vergoedingen voor reclame in de reclamewetgeving is opgenomen.

Inleiding

*De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies van 14 mei 2020 op dat in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel ten aanzien van deze specifieke groep [niet uitgezonderde speciaalzaken] niet wordt vermeld in hoeverre een financiële tegemoetkoming of een overgangperiode is overwogen. Hiermee zou het effect van de maatregel gemitigeerd kunnen worden, waarmee de proportionaliteit van de maatregel wordt vergroot, aldus de Raad van State.*³³

Vraag

24. *Deelt de regering de opvatting dat hieruit geconcludeerd kan worden dat ook de Raad van State van mening is dat uitgezonderde speciaalzaken vergoedingen mogen ontvangen van fabrikanten voor het maken van reclame voor hun tabaksproducten en aanverwante producten? Zo nee, kan de regering motiveren waarom zij die conclusie niet deelt?*

De regering deelt die mening niet. Het wetsvoorstel waarover de Raad van State heeft geadviseerd gaat over het aanscherpen van het reclameverbod, inhoudende dat het aantal uitzonderingen op het reclameverbod in artikel 5 van de Tabaks- en rookwarenwet, verder wordt ingeperkt. Enkel dáárover heeft de Raad van State opgemerkt of de proportionaliteit verder kon worden toegelicht. De Raad van State heeft zich niet uitgelaten over vergoedingen.

Kern van de problematiek

Inleiding

In de Tabakswet van 2001, zoals die thans nog geldt, staat een zeer ruime definitie van 'reclame' opgenomen: "elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten te bevorderen en [.....]".³⁴ In de nota van wijziging bij deze wet valt echter te lezen: "De detectiekans van overtredingen valt als redelijk hoog te bestempelen daar het bij (tabaks)marketing, -reclame, -promotie en sponsoring altijd gaat om het publiekelijk bekendheid geven aan het eigen product via openbare handelingen, mededelingen, uitingen et cetera. Anders werkt aanprijzing immers niet. Kortom, het openbare karakter van overtredingen bevordert de pakkans."³⁵ Zolang dat algemeen gangbaar was, maar in elk geval ook al ten tijde van de totstandkoming van de Tabakswet 2001, heeft de tabaksindustrie commerciële afspraken gemaakt met de detailhandel over listing fees, schapvergoedingen, het aanhouden van voorraden enz. enz. Iedere producent van consumentenartikelen maakt dit soort afspraken. Nooit is dit als reclame gezien omdat dit business-to-businessafspraken zijn die geen openlijke aanprijzing inhielden.

In de memorie van toelichting bij de nu voorliggende wijziging van de Tabakswet wordt gesteld: "Het verstrekken van vergoedingen van tabaksfabrikanten aan verkooppunten van tabaksproducten kan aangemerkt worden als handelingen in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten te bevorderen, bekendheid te geven aan het product of deze producten aan te prijzen. Hoewel dit gebeurt is het verstrekken van dergelijke vergoedingen in strijd met het reclameverbod".³⁶ Hierbij wordt verwezen naar de verzamelterm 'verkoopbonussen'.

Vragen:

25. *Waarom moeten handelingen die géén openlijke aanprijzing inhouden, aangemerkt worden als 'reclame' – en dus als verboden – terwijl uit de nota van wijziging uitdrukkelijk blijkt dat het bij*

³² https://www.who.int/fctc/guidelines/article_13.pdf

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35504, nr. 4, p. 3.

³⁴ Stb. 2002, 201.

³⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 7, p. 16.

³⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 3, p. 6-7.

reclame gaat om openbare handelingen die tot publiekelijke bekendheid leiden ("het publiekelijk bekendheid geven aan het eigen product via openbare handelingen, mededelingen, uitingen et cetera")?

Uit de begripsomschrijving van reclame in de Tabaks- en rookwarenwet volgt dat elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen is verboden.³⁷ Hieronder valt ook het verstrekken van vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. Verder is het reclamebegrip zeer ruim geformuleerd en uit de wetsgeschiedenis volgt dat aan dit begrip ook de meest ruime betekenis moet worden toegekend. Van een voorwaarde als dat er sprake moet zijn van 'publieke bekendheid' blijkt niets uit de wet, noch uit de wetsgeschiedenis. Uit enkele zinnen uit de toelichting op de nota van wijziging, die bovendien slechts betrekking hebben op de detectiekans van overtredingen, kan geen beperking van de in de wet gedefinieerde allesomvattende reclamebegrip worden afgeleid. Ook kan daarin, noch in enige andere toelichting, geen aanvullende, niet in de wet genoemde uitzondering op het reclameverbod worden gelezen.

26. Waarom worden zaken als het huren van een kantoor of het inkopen van transportdiensten –die voor een tabaksproducent ook gericht zijn op het bevorderen van de verkoop– niet als reclame gezien? En het vaststellen van een lagere consumentenprijs door de producent: is dat ook reclame?

Zoals reeds vermeld geldt sinds 2002 dat álle marketing, reclame, promotie en sponsoring voor tabaksproducten verboden is. Dit is inmiddels ook van toepassing op aanverwante producten. Het gaat hier dus niet om het huren van een kantoor of het inkopen van transportdiensten. Dit zijn voorbeelden van aspecten die nodig zijn om tabaksproducten te kunnen produceren. Deze handelingen hebben, in tegenstelling tot de verkoopbonussen, geen verkoopbevorderend karakter. Of het vaststellen van een lagere consumentenprijs door de producent als reclame gezien moet worden, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het geval. De NVWA zal moeten vaststellen of het om een overtreding gaat of niet.

27. Zou een volumekorting bij de inkoop van grotere volumes gezien worden als 'reclame'. Zo ja waarom? Zo nee, waarom is dit anders dan een aan volume gerelateerde verkoopbonus?

Alle handelingen in de economische sfeer die tot doel hebben de verkoop te bevorderen zijn een overtreding van het reclameverbod. Volumekortingen zouden inderdaad als overtreding van het reclameverbod gezien kunnen worden. Dat hangt af van de feiten en omstandigheden, die de NVWA zal moeten vaststellen om een overtreding om aan te tonen.

28. Waarom heeft de regering of de NVWA niet eerder een mededeling gedaan aan tabaksverkooppunten en tabaksfabrikanten over haar standpunt dat verkoopbonussen en andere vergoedingen onder het reclameverbod vallen? Als het al sinds jaar en dag bekend is dat dit soort afspraken gemaakt worden, dan had men met een dergelijke mededeling wellicht kunnen voorkomen of kunnen terugdringen dat er gedurende zoveel jaren dergelijke afspraken zijn gemaakt. Zou een dergelijke mededeling de rechtszekerheid hebben vergroot voor tabaksverkooppunten en tabaksfabrikanten?

Verondersteld mag worden dat de bedrijven bekend zijn met de definitie van het reclameverbod waaruit valt af te leiden dat alle handelingen in de economische sfeer die tot doel hebben de verkoop te bevorderen niet zijn toegestaan.

29. Volgens de regering mogen verkooppunten niet langer vergoedingen ontvangen op basis van de bewuste afspraken, maar moeten zij de kosten en winstopslag uit de marge tussen de inkoopprijs en de verkoopprijs halen. Maar waarom moeten marges niet ook als verkoop bevorderend worden beschouwd?

Marges waaruit de verkooppunten de kosten en winstopslag halen, zijn minimaal noodzakelijk en worden in beginsel niet als overtreding van het reclameverbod aangemerkt. Of en in hoeverre marges als verkoopbevorderend moeten worden beschouwd, hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval, die de NVWA zal moeten vaststellen om een overtreding aan te tonen.

³⁷ Definitie van reclame in artikel 1, eerste lid, in combinatie met artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

30. *In de nota naar aanleiding van het nader verslag staat (punt 7): "Het invloed uitoefenen op de wijze van verkoop bij de verkooppunten, bijvoorbeeld door de marge zodanig scherp vast te stellen dat vergoedingen zoals verkoopbonussen voor verkooppunten een steeds belangrijker bron van inkomsten worden, is verboden."*³⁸ *Marges mogen volgens de regering echter niet te scherp worden gesteld, want dan zouden vergoedingen weer belangrijker worden. Wie stelt marges vast? Wie bepaalt wat een te scherpe marge is? Wat is daar de wettelijke basis voor?*

De fabrikant bepaalt de consumentenprijs van een tabaksproduct, daarmee geldt dat in de praktijk de fabrikant of tussenhandel de hoogte van de inkoopprijs voor de verkooppunten en daarmee ook de marges bepaalt. Marges op tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden aangewend om de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. Of er sprake is van een handeling die in strijd is met het reclameverbod hangt af van de feiten en omstandigheden die de NVWA zal moeten vaststellen om een overtreding aan te tonen. Los van deze vraag zijn vergoedingen die als doel hebben de verkoop van rookwaren te bevorderen in strijd met het reclameverbod. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het nader verslag slechts een uitspraak gedaan over de combinatie van vergoedingen en scherpe marges in relatie tot het reclameverbod en niet over scherpe marges op zichzelf.

31. *Hoe kan een scherpe marge, zonder enig afgesproken tegenprestatie (behalve het mogelijk maken van verkoop sec) vallen onder het reclameverbod?*

Alle handelingen in economische sfeer die tot doel hebben de verkoop te bevorderen vallen onder het reclameverbod. Of en in hoeverre sprake is van een overtreding van het reclameverbod, hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval. De tabaksfabrikant kan meer invloed uitoefenen met een vergoeding als dit wordt gecombineerd met steeds scherpere marges. Vergoedingen zijn echter reeds sinds 2002 verboden en het verstrekken van vergoedingen zou door de handhavingsacties van de NVWA tot het verleden moeten behoren. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het nader verslag slechts een uitspraak gedaan over de combinatie van vergoedingen en scherpe marges in relatie tot het reclameverbod en niet over scherpe marges op zichzelf.

32. *Zijn er tegenprestaties die wél door de tabaksspeciaalzaak/supermarkt etc. geleverd mogen worden in ruil voor een vergoeding of marge (of een eventuele ophoging van een marge)? Is de NVWA in haar onderzoek wellicht afspraken ten aanzien van vergoedingen en tegenprestaties tegengekomen die niet onder het reclameverbod vallen en waartegen niet met een boete is opgetreden?*

Tot op heden zijn er geen voorbeelden van dit soort tegenprestaties.

33. *In de nota naar aanleiding van het nader verslag (punt 3) wordt opgemerkt dat bepaalde vergoedingen als doel hebben de verkoop te bevorderen. Kan de regering, toegespitst per soort vergoeding, uitleggen op welke wijze en waarom de afspraken tussen tabaksfabrikanten en retailers (d.w.z. assortiment- en schapsvergoedingen, prestatievergoedingen, inkoopvergoedingen, informatievergoedingen) het doel hebben de verkoop te bevorderen, althans verkoop bevorderend zijn?*

De NVWA heeft onderzoek gedaan bij speciaalzaken, supermarkten en tankstations en heeft daarbij onrechtmatige afspraken met de tabaksindustrie aangetroffen over het verstrekken van vergoedingen voor onder andere het behalen van verkoopresultaten (verkoopbonussen), opname van producten in het schap volgens een overeengekomen schappenplan, beschikbaarheid en zichtbaarheid van producten in het schap, introductie van een nieuw merk of merkvariant in het schap, exclusiviteit in het schap, levering van de verkoop- of registratiedata en vergoedingen voor 'category captain' of 'category leadership' waarbij een fabrikant de belangrijkste gesprekspartner is bij de invulling van het schap³⁹. Dergelijke vergoedingen die zijn overeengekomen tussen fabrikanten en verkooppunten, zijn te kwalificeren als handelingen in de economische sfeer met als doel de verkoop van tabaksproducten te bevorderen. Deze afspraken zijn derhalve gelet op de alomvattende definitie van 'reclame' in artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet, in combinatie met het ruime reclameverbod van artikel 5, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet, verboden. Deze afspraken hebben samengevat onder andere tot doel om het product (op een betere plek) in het schap te krijgen om de verkoop te bevorderen (assortiment- en schapsvergoedingen), om te stimuleren om meer producten te verkopen (prestatievergoedingen, inkoopvergoedingen) of om de

³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 8, p. 4.

³⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75; Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 80; Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 88.

marketingstrategieën aan te scherpen om de verkoop te bevorderen (informatievergoedingen).

Framing

Inleiding

De leden van de Fractie-Nanninga hebben kennisgenomen van een ambtelijke notitie van een senior beleidsmedewerker van de Directie Voeding, Gezondheidsbescherming en Preventie van het ministerie van VWS van 14 november 2019 over de framing van verkoopbonussen ten behoeve van de Tweede Kamerbrief van 5 december 2019 over verkoopbonussen van de tabaksindustrie aan tabaksspeciaalzaken⁴⁰. In deze notitie wordt gewaarschuwd weg te blijven van het beeld van de kleine winkelier als slachtoffer van het anti-rookbeleid van de overheid en wordt het frame neergezet van de overheid die strijdt tegen de tabaksindustrie ten behoeve van de volksgezondheid, en de winkeliers als slachtoffer van dit soort verboden praktijken van tabaksfabrikanten. De leden van deze fractie verzoeken de regering de volgende vragen één voor één te beantwoorden.

Vragen

34. Is de regering bekend met dit document?

Ja, de regering is bekend met dit document.

35. Kan de regering bevestigen dat naar aanleiding van dit document is besloten om aan de opsporingsinstantie NVWA de opdracht te geven dit frame toe te passen en de tabaksindustrie te gaan bekeuren voor de verkoopbonussen en samenwerkingsovereenkomsten tussen fabrikanten en winkeliers? Graag krijgen de leden deze fractie hierop een toelichting.

Naar aanleiding van mondelinge vragen van het Tweede Kamerlid Öztürk d.d. 26 juni 2018⁴¹ heeft de NVWA in opdracht van de staatssecretaris van VWS een onderzoek ingesteld naar verkoopbonussen van de tabaksindustrie aan tabaksspeciaalzaken. Het bovengenoemde document uit 2019 betreft een interne mail waarin de toonzetting van de Tweede Kamerbrief van 5 december 2019 over verkoopbonussen wordt besproken. Deze mail is geschreven nadat de NVWA het onderzoek naar verkoopbonussen aan tabaksspeciaalzaken had afgerond en hierover had gerapporteerd in een factsheet van november 2019 die is meegezonden met de Kamerbrief. De NVWA is een onafhankelijke toezichthouder die zelf beslist over de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Ik heb de NVWA slechts gevraagd om de signalen over verkoopbonussen te onderzoeken en mij over de uitkomsten te informeren.⁴² De interne mail over de toonzetting van de Kamerbrief heeft daarom geen rol gespeeld in de wijze waarop de NVWA deze signalen heeft onderzocht en passende maatregelen heeft genomen.

36. Kan de regering bevestigen dat bewust is besloten om geen andere partijen in de verkoopketen op deze samenwerkingsovereenkomsten aan te spreken, aangezien dit het voorgestelde frame zou verstoren? Zo nee, wat was dan de reden daarvoor?

Zoals is aangegeven in het antwoord op de vorige vraag beslist de NVWA zelf over de wijze waarop toezicht wordt gehouden. Tegen onrechtmatige vergoedingen aan speciaalzaken heeft de NVWA opgetreden met een bestuurlijke boete voor de fabrikant van tabaksproducten en aanverwante producten, omdat die als de initiator van de overtredingen wordt gezien⁴³.

37. Kan de regering bevestigen dat dit document en de daarin voorgestelde frame de aanleiding is geweest om de sinds jaar en dag gebruikelijke samenwerkingsovereenkomsten tussen de detailhandel en de industrie ineens op te gaan vatten als het maken van verboden reclame, opdat deze frame anders niet zou kunnen slagen?

⁴⁰ Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

⁴¹ Handelingen II 2017/18, nr. 98, item 5

⁴² Handelingen II 2017/18, nr. 98, item 5

⁴³ Kamerstuk 32 011, nr. 75.

Ik heb de NVWA in juni 2018 gevraagd om de signalen over verkoopbonussen aan speciaalzaken te onderzoeken en mij over de uitkomsten te informeren. De NVWA beslist over de wijze waarop toezicht wordt gehouden op de naleving van het reclameverbod in de Tabaks- en rookwarenwet. De eerdergenoemde interne mail van november 2019 waarin de toonzetting van de Kamerbrief van december 2019 wordt besproken heeft zoals reeds betoogd geen rol gespeeld in het onderzoek van de NVWA naar verkoopbonussen aan speciaalzaken.

38. Kan de regering bevestigen dat dit document de aanleiding is geweest om in de memorie van toelichting van het nu voorliggende wetsvoorstel een achterafverklaring op te nemen voor het opleggen van deze bekeuringen, om op deze manier te trachten dit frame achteraf te ondersteunen en sanctioneren? Zo nee, wat was dan de aanleiding of reden?

Nee, zoals in eerdere antwoorden en in de memorie van toelichting is aangegeven zijn verkoopbonussen met de inwerkingtreding van het huidige reclameverbod in november 2002 al verboden geweest. In de memorie van toelichting is enkel een toelichting gegeven over specifiek het verstrekken van vergoedingen voor het plaatsen van promotiemateriaal, omdat een specifieke passage uit de wetshistorie de – onterechte – verwachting zou kunnen wekken dat deze vergoedingen voor promotiemateriaal niet onder het reclameverbod zouden vallen.

39. Kan de regering bevestigen dat na het opleggen van boetes door de NVWA aan de speciaalzaken, door het ministerie gekozen is om aan de NVWA de opdracht te geven om dit frame daarna eerst op de supermarkten toe te passen en daar eerst boetes op te gaan leggen, ondanks het feit dat de leeftijdsgrens bij supermarkten veel beter wordt nageleefd? Zo nee, waardoor werd die keuze dan ingegeven? De leden van deze fractie krijgen dit graag nader toegelicht.

Het toezicht op het reclameverbod met betrekking tot de vergoedingen zoals verkoopbonussen, waaronder het bepalen of een vergoeding een overtreding van het reclameverbod vormt, is complex en tijdsintensief. In verband met de beperkte handhavingscapaciteit bij de NVWA is er daarom voor gekozen om per sector deze bonussen te onderzoeken. Eerst is onderzoek gedaan naar dergelijke constructies tussen de tabaksindustrie en tabaksspeciaalzaken, daarna de supermarkten, gevolgd door de tankstations.

40. Kan de regering bevestigen dat het ministerie met deze door de NVWA voor het kanaal van de supermarkten opgelegde boetes, daarna de ondernemers in dit kanaal met dit frame onder druk heeft gezet om vrijwillig de distributie en verkoop van dit legale product te staken? Zo nee, welke middelen heeft het ministerie dan ingezet?

Nee, hier is geen sprake van geweest. Het besluit om de verkoop van tabak in supermarkten in 2024 te verbieden komt voort uit de maatregel uit het Nationaal Preventieakkoord om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen. In november 2020⁴⁴ is hierover een brief naar de TK gestuurd waarin is aangegeven dat de supermarkten meerdere malen is gevraagd om de verkoop van tabak vrijwillig te staken in navolging van supermarktketen Lidl. De supermarkten hebben in die gesprekken aangegeven zich ervan bewust te zijn dat de verkoop van tabak een aflopende zaak is en hebben ook aangegeven de wil te hebben om op den duur te stoppen met tabaksverkoop. Echter de vrees voor concurrentienadeel en het belang van het creëren van een *level playing field* binnen en tussen sectoren heeft ervoor gezorgd dat zij actie vanuit de overheid, inclusief wetgeving, afwachten voor uitfasering van de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

41. Kan de regering bevestigen dat dit frame daarna de aanleiding is geweest om voor te stellen de verkoop van tabak in het supermarktkanaal in de toekomst te gaan verbieden, nadat, zoals in diverse kranten stond te lezen, de supermarktorganisaties hadden geweigerd om de verkoop vrijwillig te staken?

Zoals is aangegeven in het antwoord op de vorige vraag, is van bovenstaande geen sprake geweest. Het besluit om de verkoop van tabak in supermarkten in 2024 te verbieden komt voort uit de maatregel uit het Nationaal Preventieakkoord om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen. In november 2020⁴⁵ is hierover een brief naar de TK gestuurd waarin is aangegeven dat de supermarkten meerdere malen is gevraagd om de verkoop van tabak vrijwillig te staken in navolging van supermarktketen Lidl. De supermarkten hebben in die gesprekken aangegeven zich ervan bewust te zijn dat de verkoop van tabak een aflopende zaak is en hebben ook aangegeven de wil te hebben om op den duur te stoppen met tabaksverkoop. Echter de vrees voor

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁴⁵ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

concurrentienadeel en het belang van het creëren van een level playing field binnen en tussen sectoren heeft ervoor gezorgd dat zij actie vanuit de overheid, inclusief wetgeving, afwachten voor uitfasering van de verkoop van tabaks- en aanverwante producten.

Vragen en opmerkingen van de PVV-fractie

De regering is van mening dat reclame-uitingen er voor zorgen dat met name jongeren rookwaren zoals tabak en aanverwante producten normaal gaan vinden en daardoor eerder gaan experimenteren met deze producten. De regering vindt dat uitbreiding van het reclameverbod voor tabaks- en aanverwante producten past in het streven naar een rookvrije generatie van tabaks- en aanverwante producten.

1. *De leden van de PVV-fractie vragen of dit streven en deze regels ook gelden voor coffeeshops en shishalounges. Zo ja, worden deze regels dan ook gehandhaafd?*

In de beleidsregels Aanwijzing Opiumwet is opgenomen dat voor coffeeshops geen enkele vorm van reclame toegestaan is. Er kan enkel een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit worden gebezigd. Voor shishalounges geldt het reclameverbod uit de Tabaks- en rookwarenwet, er mag zowel direct als indirect geen reclame worden gemaakt voor tabaksproducten of aanverwante producten. De waterpijp zelf valt net als de gewone pijp niet onder het reclameverbod, maar de tabaksproducten en aanverwante producten die in de waterpijp worden gebruikt wel. Het toezicht op de naleving en de handhaving van de beleidsregels voor coffeeshops ligt bij de veiligheidsdriehoek. De NVWA is verantwoordelijk voor het toezicht en de handhaving van het reclameverbod bij shishalounges.

Vragen en opmerkingen van de FVD-fractie

In antwoord op vragen uit de Tweede Kamer meldt de regering dat de passage in de memorie van toelichting over "vergoedingen voor verkooppunten van rookwaren"⁴⁶ alleen betrekking zou hebben op een bestaande onduidelijkheid over promotiemateriaal.⁴⁷ Echter, in de memorie van toelichting gaat het over vergoedingen tout court: dus alle soorten van vergoedingen die fabrikanten betalen (vaak: moeten betalen) voor opname in het assortiment van een winkel, voor plaatsing in het schap, voor het bijhouden van verkoopinformatie, voor het aanhouden van voldoende voorraad enz. enz. De regering laat verder in haar beantwoording weten dat dit soort van afspraken maar via de handelsmarge moeten worden verrekend.⁴⁸ Niet duidelijk is waarom dat dan geen reclame oplevert en wanneer er sprake is van marges die niet 'verkoopbevorderend' zijn.

Dit brengt de leden van de FVD-fractie tot het stellen van de volgende vragen:

1. *Waarom zou een vergoeding door middel van een marge niet verkoopbevorderend werken en een vaste vergoeding wel?*

Marges waaruit de verkooppunten de kosten en winstopslag halen, zijn minimaal noodzakelijk en worden in beginsel niet als overtreding van het reclameverbod aangemerkt. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden, die de NVWA zal moeten vast stellen kan beoordeeld worden of er sprake is van overtreding van het reclameverbod.

2. *Indien een vergoeding door middel van een marge wel is toegestaan, hoe voorkomt men dat deze als verkoopbevorderend kunnen worden beschouwd?*

Marges waaruit de verkooppunten de kosten en winstopslag halen, zijn minimaal noodzakelijk en worden in beginsel niet als overtreding van het reclameverbod aangemerkt. Marges op tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden aangewend om de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. Of er sprake is van een handeling die in strijd is met het reclameverbod hangt af van de feiten en omstandigheden die de NVWA zal moeten vaststellen om een overtreding aan te tonen.

3. *Wanneer is een marge "zodanig scherp" vastgesteld? Vaste marges mogen immers niet, vanwege mededingingsrechtelijke beperkingen. Flexibele marges kunnen echter onder dezelfde argumentatie als verkoopbevorderend worden beschouwd. Dat kan toch niet de bedoeling zijn van deze regeling? De leden van de FVD-fractie krijgen hierop graag een toelichting.*

⁴⁶ Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 3, p. 6-7).

⁴⁷ Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 6, p. 5-6).

⁴⁸ Nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 8, p. 4).

Marges zijn van belang voor een rendabele bedrijfsvoering en worden in beginsel niet als overtreding van het reclameverbod aangemerkt. De NVWA zal bij het toezicht op het reclameverbod kunnen onderzoeken of er bij vaststelling van marges door de fabrikanten of tussenhandel sprake is van een overtreding van het reclameverbod. Verder heeft de regering in de reeds aangehaalde nota naar aanleiding van het nader verslag slechts een uitspraak gedaan over de combinatie van vergoedingen en scherpe marges in relatie tot het reclameverbod en niet over scherpe marges op zichzelf.

Vragen en opmerkingen van de SGP-fractie

Aanleiding

1. *De leden van de SGP-fractie begrijpen dat het reeds verboden is dat verkopers van tabaksproducten een vergoeding krijgen van de tabaksindustrie. Kan de regering nader toelichten wat dit verbod precies behelst? De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe vaak overtreding van dit verbod voorkomt en hoe hierop wordt gehandhaafd. Kan de regering aangeven hoe vaak hiervoor daadwerkelijk boetes zijn uitgedeeld?*

Alle vergoedingen van tabaksfabrikanten aan speciaalzaken die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen (waaronder verkoopbonussen) zijn in strijd met het reclameverbod uit de Tabaks- en rookwarenwet. De NVWA heeft de afgelopen jaren drie onderzoeken uitgevoerd naar vergoedingen van de tabaksindustrie aan speciaalzaken, supermarkten en tankstations.⁴⁹ Daarbij zijn respectievelijk 67 samenwerkingsovereenkomsten van 19 fabrikanten, 51 overeenkomsten van 10 fabrikanten en 43 overeenkomsten van 9 fabrikanten onderzocht. Tegen alle overeenkomsten is opgetreden. In totaal zijn 161 boetes gegeven.

2. *In de memorie van toelichting wordt gesproken over de uitzondering voor bepaalde speciaalzaken.⁵⁰ De leden van de SGP-fractie lezen dat er een uitzondering wordt gemaakt op het in pandige reclameverbod voor verkooppunten waar uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen wordt verkocht en voor speciaalzaken met een jaaromzet van maximaal € 700.000 die meer dan 75% van hun jaaromzet uit rookwaren halen. Hoe wordt hierop gehandhaafd en hoe wordt omgegaan met een kleine overschrijding van respectievelijk het genoemde bedrag en percentage? Weten ondernemers of hun zaak onder deze uitzondering valt of niet? En hoe wordt omgegaan met jaarlijkse fluctuaties in de omzet?*

De NVWA is gestart met het uitvoeren van steekproefsgewijze controles op de naleving van de eisen die de uitzondering mogelijk maken. Ondernemers kunnen zelf weten of zij aan de uitzondering voldoen, omdat zij in een samenstellingsverklaring hebben moeten laten vastleggen dat zij voldoen aan de maximumjaaromzet en de eis dat minimaal 75% van hun jaaromzet uit rookwaren wordt gehaald. Van hun aanmelding bij de NVWA hebben zij indertijd een registratiebewijs ontvangen. Dat is overigens geen goedkeuring dat zij aan de eisen voor de uitzondering voldoen. De naleving van de eisen wordt tijdens een controle beoordeeld. De NVWA hanteert daarbij de eisen zoals in het Tabaks- en rookwarenbesluit zijn vastgesteld. Daarbij wordt in beginsel uitgegaan van de samenstellingsverklaring. Indien er duidelijke aanleiding is, bijvoorbeeld bij een aangepast assortiment, dat deze niet of niet meer overeen lijkt te komen met de bedrijfsvoering op dat moment, kan de NVWA nader onderzoek verrichten naar de omzet.

Gevolgen voor verkooppunten en fabrikanten

De leden van de SGP-fractie lezen op p. 14 van de memorie van toelichting dat de regering in verband met de financiële gevolgen heeft overwogen of het nodig zou zijn verkooppunten tegemoet te komen in de gevolgen van dit voorstel. Volgens de regering moet de wetswijziging worden gerekend tot het normaal ondernemersrisico van zowel verkooppunten als fabrikanten. Immers, het tabaksontmoedigingsbeleid in het algemeen, en onderhavige uitbreiding van het reclameverbod in het bijzonder zijn al geruime tijd bekend, zo redeneert de regering.

3. *Kan de regering inschatten in hoeverre deze wetswijziging zal leiden tot een omzet-/winstdaling van speciaalzaken?*

⁴⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75; Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 80; Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 88.

⁵⁰ Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 3, p. 5 en 18.

Onderhavige uitbreiding van het reclameverbod is al sinds het opstellen van het Nationaal Preventieakkoord bekend. Verder is hier van belang dat er geen sprake is van het moeten aanpassen van productieprocessen of werkwijzen. Slechts het weghalen van aanwezige reclame volstaat. Het dalen van de rookprevalentie gedurende afgelopen jaren betekent een daling van inkomsten uit tabaksproducten en aanverwante producten (waarbij het eventuele stijgen van winst door prijsstijgingen niet is meegerekend). Dit is een gegeven waar ieder verkooppunt zich op kan voorbereiden. Een omzet- of winstdaling voor speciaalzaken als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel ligt niet in de rede omdat het maken van reclame op zichzelf geen aanmerkelijke economische waarde voor deze verkooppunten zou moeten vertegenwoordigen in die zin dat het aannemen van een financiële tegemoetkoming voor het plaatsen van reclame al lange tijd verboden is.

De leden van de SGP-fractie kunnen de argumentatie van de regering volgen, maar vragen zich wel af hoe de regering de toekomst van speciaalzaken voor zich ziet.

4. *Is de regering hierover in gesprek met de desbetreffende branche? Immers, het valt te verwachten dat dit niet de laatste maatregel zal zijn om roken te ontmoedigen. Wenst de regering niet alleen het beëindigen van reclamemogelijkheden voor verkooppunten, maar ook een stapsgewijze vermindering van het aantal verkooppunten zelf te bewerkstelligen? Zo ja, hoe wil de regering dit realiseren?*

Om te voorkomen dat jongeren gaan roken en om ex-rokers te beschermen heeft het kabinet ervoor gekozen om de verkoop van tabak op termijn te beperken tot tabaksspeciaalzaken, omdat dit zaken zijn waar doorgaans geen kinderen en ex-rokers komen. Het beperken van de verkooppunten zal gefaseerd per kanaal bewerkstelligd worden: in 2023 wordt de online verkoop op tabak verboden, gevolgd door de verkoop van tabak in supermarkten in 2024. Vervolgens zal na 2030 de verkoop van tabak worden verboden bij achtereenvolgens tabak- en gemakszaken en tankstations, waarna de tabaksverkoop is voorbehouden aan louter de tabaksspeciaalzaken. Dit is aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van november 2020⁵¹. Momenteel is een onderzoek in afrondding naar hoe de laatste stap het beste kan worden vormgegeven. Dit onderzoek zal naar verwachting voor het einde van het jaar aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Paul Blokhuis

⁵¹ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79