

Vergaderjaar 2021–2022

35 504

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT¹

Vastgesteld 5 oktober 2021

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 toelichting² 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

¹ Samenstelling:

Ganzevoort (GL), Gerkens (SP), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Bredenoord (D66), Koole (PvdA), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), Adriaansens (VVD) (*voorzitter*), Van der Burg (VVD), Dessing (FVD), Van Gurp (GL), Prast (PvdD), Van Pareren (Fractie-Nanninga) (*ondervoorzitter*), Prins (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van der Voort (D66), Keunen (VVD), Hermans (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA).

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

maken graag van de gelegenheid gebruik nog enkele vragen te stellen over de voorgestelde wetwijziging.

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?

Wetshistorie

Inleiding

In de periode november 1995–april 1996 is onder de naam Werkgroep Afspraken Tabaksbeleid (WAT-overleg) door de ondertekenaars³ 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 regering⁴, 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 ingediend⁵. 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 Tabakswet⁶ om een reclamebeperking in te voeren?

³ Stichting Sigarettenindustrie (SSI), Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK), Nederlandse Vereniging voor de Sigarenindustrie (NVS) en de Brancheorganisatie voor de tabaksdetailhandel (NSO).

⁴ 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.»

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nrs. 1–2.

⁶ Memorie van toelichting, Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 3, p. 2–3.

Inleiding

Voorafgaand aan het wettelijk reclameverbod was het reeds de gangbare praktijk binnen de tabaksbranche⁷ 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 reclameverbod⁸ 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 tabaksspecialzaken 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?

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 (handhavings)praktijk van de Tabakswet^{9, 10} blijkt dat de overtredingen in het kader van het reclameverbod hoofdzakelijk betrekking hebben op de begrippen «reguliere presentatie» en «tabaksspecialzaak»¹¹. 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 niet uit de nota «Evaluatie tabaksontmoediging»¹² van VWS of de brief van de Minister van VWS aan de tabaksindustrie¹³. Daarnaast zijn er verschillende momenten en gelegenheden waarbij door de bewindspersonen van

⁷ Zelfregulering op basis van de Reclamecode voor Tabaksproducten.

⁸ Nota van wijziging, Kamerstukken II 2000/01, 26 472, nr. 7, p. 13–14.

⁹ Brief van de VWA aan de Minister van VWS, Evaluatie Tabakswet, 28 april 2005, kenmerk VWACE/BK/JR/U-04/40770.

¹⁰ Bijlage bij de brief van de VWA: VWA-Evaluatie van de handhavingservaring van de Tabakswet 2002–2004, Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse, maart 2005.

¹¹ «VWA, Evaluatie van de handhavingservaring 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 «tabaksspecialzaak».»

¹² Kamerstukken II 2004/05, 22 894, nr. 61 (bijlage b1 bij dit Kamerstuk).

¹³ Brief van de Minister van VWS aan de Stichting Sigarettenindustrie, Evaluatie Tabakswet, 23 september 2005, kenmerk VGP/GB 2636235.

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 gelegenheden¹⁴ 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 is gesignaleerd, terwijl deze vergoedingen wel degelijk bij het Ministerie van VWS en de VWA bekend waren?

Inleiding

In 2012 heeft Deloitte in opdracht van NSO, brancheorganisatie voor de tabaksdetailhandel, een onderzoek¹⁵ 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 uitstalverbod¹⁶, heeft Deloitte in 2015 een onderzoeksmemo¹⁷ 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

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?

Inleiding

In de nota van wijziging bij de Wijziging van de Tabakswet¹⁸ staat deze passage, die aantoont dat het betalen voor het plaatsen van reclamemateriaal in speciaalzaken onder de huidige wet is toegestaan: «Naast de

¹⁴ Preventiebeleid voor de volksgezondheid, Kamerstukken II, 2004/05 en 2005/06, 22 894, nrs. 21, 28, 55, 78, 83, 86.

¹⁵ Deloitte, Het uitstalverbod, Impact op de Nederlandse tabaksdetailhandel, december 2012.

¹⁶ Kamerstukken II 2013/14, 32 011, nr. 29 (zie bijlagen bij dit Kamerstuk).

¹⁷ Deloitte, Onderzoeksmemo, De economische impact van een uitstalverbod voor tabaksproducten op de Nederlandse markt, januari 2015.

¹⁸ Kamerstukken II 2000/01, 26 427, nr. 7, p. 13–14.

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 tabaksspecialzaken 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.¹⁹ 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?

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*» specialzaken en anderzijds het verbieden voor het betalen voor die activiteit? Zo nee, kan de regering motiveren waarom dit niet tegenstrijdig is?

7.

Deelt de regering de opvatting dat wanneer er paal en perk wordt gesteld aan de betalingen die specialzaken 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?

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: álle 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.»²⁰

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 tabaksspecialzaken onder de uitzonderingen vallen? Zo nee, kan de regering dan motiveren waarom dit volgens haar niet het geval is?

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

¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 6, p. 5.

²⁰ Kamerstukken II 2000/01, 26 427, nr. 7, p. 19.

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.»²¹

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?

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?

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 inkoopprijs 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?

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?
- 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

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

verkrijgen van een winstopslag en een vergoeding voor de kosten van de detaillist?

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?

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?

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?

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.»²² Uit jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2011²³ kan echter worden geconcludeerd dat 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.

²² Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 15, p. 25–26.

²³ Hoge Raad 25 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BS8874, r.o. 2.1.1.

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?

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?

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?

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?

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?

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?

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?

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

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.²⁴

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?

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 [...]».²⁵ In de nota van wijziging bij deze wet valt echter te lezen: «De

²⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 4, p. 3.

²⁵ Stb. 2002, 201.

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.»²⁶ 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».²⁷ 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 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*»)?

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?

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?

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?

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?

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

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 3, p. 6–7.

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.»²⁸ 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?

31.

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

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?

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?

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 tabaksspeciaalzaken²⁹. 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?

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.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 8, p. 4.

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 011, nr. 75.

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?

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?

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?

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.

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?

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?

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. 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?

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»³⁰ alleen betrekking zou hebben op een bestaande onduidelijkheid over promotiemateriaal.³¹ Echter, in de memorie van toelichting gaat het over vergoedingen *tout court*: dus alle soorten van vergoedingen die fabrikanten betalen (vaak: moeten betalen)

³⁰ Memorie van toelichting (Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 3, p. 6–7).

³¹ Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 6, p. 5–6).

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.³² 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?

2.

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

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.

Vragen en opmerkingen van de SGP-fractie

Aanleiding

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?

In de memorie van toelichting wordt gesproken over de uitzondering voor bepaalde speciaalzaken.³³ De leden van de SGP-fractie lezen dat er een uitzondering wordt gemaakt op het inpandige 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?

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

³² Nota naar aanleiding van het nader verslag (Kamerstukken II 2020/21, 35 504, nr. 8, p. 4).

³³ Kamerstukken II 2019/20, 35 504, nr. 3, p. 5 en 18.

bijzonder zijn al geruime tijd bekend, zo redeneert de regering. Kan de regering inschatten in hoeverre deze wetswijziging zal leiden tot een omzet-/winstdaling van speciaalzaken? 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. 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 reclame-mogelijkheden voor verkooppunten, maar ook een stapsgewijze vermindering van het aantal verkooppunten zelf te bewerkstelligen? Zo ja, hoe wil de regering dit realiseren?

De leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk vrijdag 5 november 2021.

De voorzitter van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Adriaansens

De griffier van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
De Boer