

Vergaderjaar 2024–2025

36 541

Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten

B

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 8 april 2025

Ik heb met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA D66, SP en PvdD gezamenlijk, BBB en JA21. Hieronder vindt u de beantwoording van de gestelde vragen waarbij de volgorde van het verslag wordt aangehouden.

Inleiding

*De leden van de fracties van **GroenLinks-PvdA, D66, SP** en de **PvdD gezamenlijk**, de leden van de fractie van de **BBB** en de leden van de fractie van **JA21** hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Deze leden hebben naar aanleiding van het gewijzigd wetsvoorstel nog een aantal vragen aan de regering. De leden van de fractie van de **PVV** sluiten zich bij de vragen van de BBB aan.*

Vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, SP en PvdD gezamenlijk

1. *Welke partijen hebben gelobbyd voor dit wetsvoorstel en tot welke wijzigingen heeft dit geleid in het wetsvoorstel dat nu voorligt in de Eerste Kamer?*

De registratieplicht van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is op eigen initiatief voorgesteld, om het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten te faciliteren en het aantal en soort verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten te kunnen monitoren. Met dit registratiesysteem wordt beter inzicht verkregen in de verander(en)de markt, vanwege de onlangs in werking getreden verkoopverboden zoals het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen. In het kader van de internetconsultatie zijn reacties ontvangen van een verkooppunt dat belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten, organisaties die zich

inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, waaronder ook gemeenten, GGD's en de branchevereniging voor de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg, een belangenorganisatie van de sigarenindustrie, een sigarenfabrikant, het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), een brancheorganisatie voor tabaks- en gemaksdetailhandel en een branchevereniging voor distributeurs en verkopers van e-sigaretten. Er zijn verschillende alternatieven voor de registratieplicht aangevoerd in het kader van de internetconsultatie. Dit heeft niet geleid tot aanpassingen van het voorstel. In de memorie van toelichting is inhoudelijk ingegaan op de in de internetconsultatie ingebrachte opmerkingen. Het ATR heeft geadviseerd het voorstel niet in te dienen omdat nut en noodzaak van de voorgestelde registratieplicht onvoldoende blijken uit de memorie van toelichting en in de memorie van toelichting duidelijker moet worden aangegeven waarom en op welke wijze een registratieplicht de handhaving en monitoring ten goede komen. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is daarop aangevuld.

2. Welke wijzigingen zijn voorgesteld door lobbygroepen, maar hebben niet geleid tot voorstellen tot aanpassing van de wet?

Zoals in de paragraaf 9 van de memorie van toelichting staat, waarin op de internetconsultatie wordt ingegaan, is door een belangenorganisatie uit de sigarenindustrie verwezen naar een aangenomen motie van de Tweede Kamer om een vergunningplicht voor tabaksverkoop in te voeren.¹ Daarnaast wordt verwezen naar een aangenomen motie van de Tweede Kamer waarin wordt verzocht om een optionele bevoegdheid voor gemeenten om vestiging van nieuwe tabakszaken te beperken.² Een vergunningstelsel is complex omdat voldaan moet worden aan de eisen van de Dienstenrichtlijn³ en reeds bestaande verkooppunten niet onevenredig bevoordeeld mogen worden. Om die reden is het juridisch ook niet mogelijk gemeenten de bevoegdheid te geven de vestiging van nieuwe tabakszaken categorisch te verbieden of te beperken. Bovendien zou een wetswijziging tot invoering van de vergunningplicht en het daaropvolgende vergunningstraject veel tijd in beslag nemen. Het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zal in de komende jaren verminderd worden door een aantal wettelijke maatregelen die hierop zijn gericht. De huidige inzet op het verminderen van het aantal verkooppunten loopt tot 2032, waarna verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten is voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken. Omdat speciaalzaken vrijwel uitsluitend deze producten mogen verkopen, zal het aantal winkels waarvoor dit rendabel is aanmerkelijk kleiner zijn dan het huidige aantal verkooppunten die een breder assortiment kunnen voeren. De inschatting is dan ook dat het aantal verkooppunten in 2032 ook zonder aanvullende maatregelen aanzienlijk afgenomen zal zijn. Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting is het voor de monitoring en handhaving van belang om dan een zo volledig mogelijk overzicht te hebben van de verkooppunten. Daarom is gekozen voor de invoering van de registratieplicht. Daarbij wordt een registratieplicht als proportioneel gezien. In tegenstelling tot een vergunningplicht, zijn er geen inhoudelijke voorwaarden gesteld aan de registratie. Elk verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten dient zich te registreren.

Verder is als alternatief in de internetconsultatie opgemerkt dat de regering beter alle nieuwe tabaksverkooppunten kan verbieden. Dit is juridisch niet mogelijk omdat de Dienstenrichtlijn (zoals ook hierboven

¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 793, nr. 658.

² Kamerstukken II 2022/23, 32 793, nr. 658.

³ Richtlijn 2006/123/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

uiteengezet is) het niet toestaat om bestaande dienstverleners te bevoordelen ten opzichte van nieuwkomers op de markt. Door middel van een ander wetsvoorstel dat in voorbereiding is zullen de eisen waaraan verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten moeten voldoen (waaronder het assortiment dat verkocht mag worden) aangescherpt worden, zodat uiteindelijk enkel nog speciaalzaken tabaksproducten mogen verkopen. De registratieplicht zal de ontwikkelingen in het aantal en type winkel dat tabaksproducten en aanverwante producten verkoopt monitoren. Op die manier kan indien nodig het verkooppuntenbeleid worden aangescherpt.

Vragen van de leden van de fractie van de BBB

Het doel van de registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is tweeledig. Ten eerste faciliteert de registratieplicht het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten. Het toezicht en de handhaving van deze regelgeving wordt door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) uitgevoerd. Ten tweede draagt de registratieplicht bij aan het nauwkeurig monitoren van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten (aantal en soort).

De registratie staat, mede gelet op het doel en de inrichting van de registratieplicht, los van de vraag of het wettelijk is toegestaan om tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen. Het voorgaande betekent dat het een detaillist is toegestaan om tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen, ook zonder (juiste) registratie.

1. *Hoe beoordeelt de regering in dit licht de doelmatigheid van dit wetsvoorstel? Registratie als een doel op zich?*

Het doel van de registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is tweeledig. De registratieplicht is nadrukkelijk geen toestemming om tabaksproducten of aanverwante producten te mogen verkopen. Beperkingen aan het soort verkooppunt dat tabaksproducten en aanverwante producten mag verkopen, worden (onder meer) geregeld in het wetstraject omtrent de beperking van de verkooppunten tot uiteindelijk speciaalzaken. Daarnaast geldt er op dit moment al een verbod op de verkoop van deze producten voor supermarkten en horeca-inrichtingen. De voorgestelde registratieplicht beoogt de verschuiving van het aanbod van tabaksproducten en aanverwante producten naar andere winkels (naar aanleiding van deze maatregelen) in beeld te krijgen en daarnaast de handhaving te faciliteren. De registratieplicht wordt zo ingericht dat de regeldruk zoveel mogelijk beperkt blijft.

De gevolgen voor ondernemers in met name de grensstreken worden steeds nijpender. Door stringente wetgeving en verhoogde accijnzen in Nederland is het voor deze ondernemers niet meer mogelijk om concurrerend te blijven ten opzichte van hun buitenlandse collega's.

2. *Hoe rijmt de regering dit met het Hoofdlijnenakkoord, waarin is opgenomen dat er geen «nationale koppen» meer worden toegestaan?*

In het Hoofdlijnenakkoord is voor de beleidsonderwerpen economie en vestigingsklimaat, landbouw en energie, leveringszekerheid en klimaatadaptatie afgesproken: »geen nieuwe nationale koppen op Europees beleid«. Er bestaat een discrepantie tussen het juridische begrip nationale kop en de nationale koppen zoals die politiek worden benoemd en door het bedrijfsleven worden ervaren. Wat politiek en door het bedrijfsleven

als nationale kop wordt bestempeld, is in juridische zin veelal nationaal beleid. Er is alleen sprake van een nationale kop bij nationale regelgeving die verder gaat dan waartoe een EU-richtlijn verplicht, die precies hetzelfde onderwerp regelt, met hetzelfde beschermd belang. Het uitgangspunt «geen nationale kopen» betekent dat bij implementatie van EU-richtlijnen geen nationaal beleid bovenop hetgeen de EU-richtlijn verplicht, wordt meegenomen. Als er bij de implementatie van richtlijnen beleidsruimte is, moet daarnaast worden gekozen voor het alternatief met de minste lasten voor het bedrijfsleven. Het voorgaande staat niet in de weg aan nieuwe regelgeving die tot stand komt in een apart wetgevingstraject, los van implementatie van een EU-richtlijn. Er kunnen allerlei redenen zijn om nationaal regels te stellen, ook over onderwerpen waarvoor geen Europese regelgeving bestaat, bijvoorbeeld ter uitvoering van een regeerakkoord. In dit geval is er geen sprake van een nationale kop, want de Tabaksproductenrichtlijn regelt niets over verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en de registratie daarvan.

In de memorie van toelichting is verduidelijkt dat de registratieplicht enkel bedoeld is om de gevolgen van de vermindering van verkooppunten in beeld te brengen door monitoring, en zo bij te dragen aan efficiëntere handhaving. Echter, ook de Raad van State wijst op de te beperkte capaciteit van de toezichthouder, de NVWA, als risico voor de uitvoerbaarheid.

3. Kan de regering hierop reflecteren?

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies inderdaad op dat de beperkt beschikbare capaciteit voor toezicht bij de toezichthouder een risico vormt voor de uitvoerbaarheid van de registratieplicht. Zoals ook aangegeven in het nader rapport veronderstelt dit dat naleving van de registratieplicht een doel op zich is, terwijl de registratieplicht juist tot doel heeft het toezicht op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet effectiever en efficiënter te maken. Met de informatie die op grond van de registratieplicht aangeleverd dient te worden, kan de capaciteit van de NVWA zo doelmatig mogelijk worden ingezet.

Daarnaast constateren de leden van de BBB-fractie dat rookwaren en aanverwante producten online verkrijgbaar zijn via buitenlandse aanbieders. Dit betreft een groeiende markt nu er minder verkooppunten zijn.

4. Kan de regering toelichten hoe effectief dit wetsvoorstel is als alle online verkoop van genoemde producten buiten de werking van de wet blijft?

Online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten is in alle gevallen op grond van artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit niet toegestaan. De registratieplicht geldt alleen voor verkoop die is toegestaan, derhalve kan dit niet van toepassing zijn op de online verkoop.

5. Hoe kan breed worden gemonitord als de doelgroep van dit wetsvoorstel slechts beperkt is?

De registratieplicht geldt voor alle verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten in Nederland. Omdat de plicht geldt voor alle verkooppunten kan breed worden gemonitord. Na de introductie van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca is het aantal verkooppunten flink afgenomen, maar gaat het nog steeds om een substantieel aantal bedrijven.

6. *Is monitoring via de registratie bij de KvK wellicht een realistischer alternatief, zodat ondernemers niet zonder specifiek doel met verhoogde regeldruk worden geconfronteerd?*

De bestaande registratie bij de Kamer van Koophandel is ongeschikt om het aantal verkooppunten te monitoren in aantal en soort en het toezicht op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet te faciliteren. Uit deze registratie volgt niet altijd of een verkooppunt ook tabaksproducten en aanverwante producten verkoopt, dit hoeft niet specifiek te worden aangegeven. Daarnaast, in het geval dit wel duidelijk is, biedt deze registratie onvoldoende actuele gegevens, zoals een actueel overzicht van het assortiment. Met deze registratie kunnen relevante ontwikkelingen niet, of niet snel genoeg, gedetecteerd worden. Daarnaast geldt ook dat deze registratie enige vertraging kent in het registreren en publiceren van gegevens. De met dit wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht stelt het kabinet beter in staat snel ontwikkelingen te detecteren en voorziet de NVWA van een actueler en informatiever overzicht.

Bedrijven die opereren in de groothandel en waarbij een KvK-nummer nodig is om producten te kunnen aanschaffen, hoeven zich niet te registreren. Detaillisten zijn wél verplicht zich te registreren en hun registratie jaarlijks te verlengen zolang zij tabaksproducten of aanverwante producten verkopen.

7. *Kan de bepaalde aanduiding bij de KvK ook voor detaillisten een uitkomst zijn? Of, zoals ook door de ATR geadviseerd, registratie via Locatur of het CBS? Er lijkt nu sprake van een houding die verschoven is van vertrouwen naar wantrouwen.*

De uitzondering voor groothandels waarbij een Kamer van Koophandelnummer nodig is om producten te kunnen aanschaffen en zich daarmee richten op bedrijven in plaats van consumenten geldt omdat de registratieplicht bedoeld is voor verkooppunten die aan consumenten verkopen. Zoals aangegeven in paragraaf 3.3.2 van de memorie van toelichting zijn bestaande registraties zoals die van Locatus of het CBS te grofmazig en bieden ze onvoldoende actuele gegevens, zoals een actueel overzicht van het assortiment. Daarnaast kennen deze registraties ook vertraging in het registreren en publiceren van gegevens. Van wantrouwen is geen sprake, de regering streeft slechts naar een manier om een zo compleet mogelijk overzicht te hebben van de verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, zodat het aantal en soort verkooppunten gemonitord kan worden en de handhaving van tabaksontmoedigingsmaatregelen kan worden gefaciliteerd.

8. *Wat is de reden dat middels dit wetsvoorstel een tussenoplossing wordt gecreëerd vooruitlopend op een vergunningplicht?*

Er is geen sprake van een tussenoplossing. Invoering van een vergunningplicht is vooralsnog niet voorzien. Wel wordt naar aanleiding van de motie van het lid Krul⁴ met gemeenten een verkenning verricht naar een vergunningstelsel op het moment dat tabak alleen nog in speciaalzaken verkocht mag worden, bijvoorbeeld in combinatie met een afstandscriterium.

9. *Kan de regering reflecteren op de effectiviteit van dit wetsvoorstel? Met name op de vraag of de beoogde doelen alleen middels registratie bij detaillisten te realiseren zijn, en de beoogde doelen voor online verkoop door buitenlandse aanbieders, bewust niet-geregistreerde*

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 541, nr. 13.

verkooppunten, de groothandel en aankopen van rookwaren en aanverwante producten in het buitenland buiten beschouwing worden gelaten. De leden van deze fractie vragen de regering of de voorgestelde wijzigingen dan nog wel effectief zijn.

Dit wetsvoorstel beoogt enerzijds het aantal en soort tabaksverkooppunten te monitoren. Het monitoren heeft als doel om indien gewenst beleid dan wel regelgeving aan te passen. Een registratie stelt het kabinet in staat veranderingen te monitoren in het type verkooppunt dat tabaksproducten en aanverwante producten verkoopt. Een bepaalde ontwikkeling hierin kan aanleiding zijn om te besluiten tot andere maatregelen om aan de doelstelling van minder verkooppunten te voldoen. Anderzijds beoogt dit wetsvoorstel handhaving te faciliteren. De registratieplicht levert naar verwachting een beter actueel overzicht van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten op waarmee de capaciteit van de NVWA zo doelmatig mogelijk ingezet kan worden.

De registratieplicht geldt niet voor groothandels, omdat deze ondernemingen niet aan consumenten verkopen en de registratieplicht handhaving van wetgeving faciliteert die bedoeld is om consumenten te beschermen. Online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten door binnen- of buitenlandse aanbieders aan Nederlandse consumenten is in alle gevallen niet toegestaan, op grond van artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zoals in de toelichting is vermeld, is de verwachting dat een klein deel van de verkooppunten zich bewust niet zal registreren, maar dat is geen reden om de registratieplicht niet in te voeren. Daarbij kan de NVWA passende maatregelen nemen om de naleving te bewerkstelligen bij het ten onrechte niet, of onjuist, registreren.

Vragen van de leden van de fractie van JA21

1. *Wat is het verwachte effect van de registratie van verkooppunten op de omvang van tabaksgebruik, de zwarte markt en specifiek de (zwarte) handel in tabakswaar? En wanneer wordt dat beoogde effect naar verwachting gerealiseerd?*

De met dit wetsvoorstel voorgestelde registratieplicht heeft niet tot doel het tabaksgebruik te verminderen of de zwarte markt rondom tabaksproducten en aanverwante producten aan te pakken. Daarom wordt er geen direct effect op de genoemde factoren verwacht. Wel wordt verwacht dat de handhaving gefaciliteerd wordt met het actuele overzicht van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten dat door de registratie ontstaat. Ook kan het aantal en soort verkooppunten gemonitord worden, waardoor indien gewenst de regulering van aantal en soort verkooppunten aangepast kan worden.

2. *Wat kan de regering doen als blijkt dat de grenseffecten onderschat worden? Hoe kan de regering deze ondernemers aan de grens beschermen?*

De voorliggende registratieplicht heeft tot doel handhaving te faciliteren en het aantal en soort tabaksverkooppunten te monitoren. Binnen deze registratieplicht worden geen grenseffecten gemeten en worden ondernemers gelijk behandeld, ongeacht of zij dichtbij een grens gevestigd zijn. Grenseffecten als gevolg van deze registratieplicht worden niet verwacht. Bescherming van ondernemers dichtbij de grens als gevolg van deze wetgeving is daarom niet aan de orde.

3. *Hoe gaat de handhaving er concreet uitzien? Worden er periodiek controles uitgevoerd? Zo ja, is daar voldoende capaciteit voor? En zo ja, waar komt die capaciteit vandaan? Aan welke handhavingstaken wordt capaciteit onttrokken om ruimte te maken voor deze taak?*

De handhaving van de registratieplicht is geen doel op zich. De registratieplicht heeft juist tot doel het toezicht op de naleving van de Tabaks- en rookwarenwet effectiever en efficiënter te maken. Met de informatie die op grond van de registratieplicht aangeleverd dient te worden, kan de capaciteit van de NVWA zo doelmatig mogelijk worden ingezet.

4. *Welke extra lasten komen er op de betreffende ondernemers af?*

De regeldruk is zeer beperkt. Verkooppunten zullen zich moeten (her)registreren. Dit moet via een online formulier op de website van de NVWA. Het gaat hierbij om structurele regeldruk, omdat elk jaar de registratie verlengd moet worden zodat de gegevens zo actueel mogelijk blijven. De tijd die nodig is om het formulier in te vullen wordt geschat op hoogstens 15 minuten. De eerste keer kan iets meer tijd nodig zijn omdat verkooppunten voor het eerst dit formulier moeten raadplegen.

Waar mogelijk zullen de gegevens zoveel mogelijk al ingevuld zijn vanuit beschikbare bronnen en/of de registratie van het voorgaande jaar.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
V.P.G. Karremans