



VERENIGING NEDERLANDSE SIGARETTEN- & KERFTABAKFABRIKANTEN

Reactie van de Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten

op de internetconsultatie voor het ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand

Inleiding

De leden van Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten (VSK)¹ hebben met interesse kennisgenomen van het ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand.

De leden hechten, evenals het kabinet en de politiek, een groot belang aan het ontwikkelen van een bewezen effectieve aanpak die is gericht op het voorkomen van jeugdroken. Het regeerakkoord stelt dat interventies op het gebied van preventie bewezen effectief dienen te zijn. Wij zijn van mening dat minderjarigen niet behoren te roken en geen toegang tot tabaks- of aanverwante producten moeten hebben. Wij benadrukken dan ook het belang van bewezen effectieve regelgeving die bijdraagt aan het voorkomen van jeugdroken.

Het voorgestelde ingrijpende verbod van verkoop op afstand moet niet alleen effectief zijn, maar moet ook worden gezien in het licht van de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Aanwijzing 2.2): verstrekkende maatregelen moeten worden gerechtvaardigd door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen afgezet tegen het hoge beschermingsniveau dat al wordt geboden door de Tabaksproductenrichtlijn. Die rechtvaardiging ontbreekt. Het voorliggende ontwerpbesluit voldoet aldus niet aan de gestelde voorwaarden voor effectief beleid en behoorlijk bestuur. In deze commissie zullen wij hier verder op ingaan.

Bewezen effectief beleid

Overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving ("Better Regulation") van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD), streven de leden van VSK ernaar een open en transparante dialoog te voeren met overheidsinstanties. In dat kader benadrukken wij dat regelgeving het meest effectief kan worden geïmplementeerd en nageleefd wanneer die in samenspraak met betrokkenen wordt vastgesteld. De beginselen van Better Regulation stellen dat nieuwe wetgeving

¹ British American Tobacco, Heuping & Bloemen Tabak, Landewyck Tabak Holland, Japan Tobacco International en Imperial Brands

consistent moet zijn met andere wetgeving en moet aansluiten bij principes van vrije concurrentie en vrijhandel alsmede het vigerende investeringsklimaat op nationaal en internationaal niveau.

Het voorliggende voorstel, dat beoogt om per 1 juli 2023 de verkoop op afstand van tabaks- en aanverwante producten te verbieden, voldoet niet of nauwelijks aan de bovenstaande vereisten. De aannahme dat het verbieden van online verkoop als zodanig een gezondheidsvoordeel zal opleveren is onvoldoende onderbouwd. Dit wordt eens te meer bekrachtigd door de erkenning in de Nota van Toelichting dat online verkoopkanalen in de praktijk door slechts 0,6% van het aantal rokers wordt gebruikt (de zogeheten “verstokte rokers”).

Beperking aantal tabaksverkooppunten relatief zwak bewezen maatregel

Het SEO-rapport “Beperken Tabaksverkoop Tot Tabaksspecialzaken” (December 2021) dat deze ontwerpregeling beoogd te onderbouwen stelt al dat er geen overtuigend bewijs bestaat voor wat betreft de effecten van het beperken van het aantal verkooppunten op het aantal rokers, maar slechts “aanwijzingen dat een daling van het aantal verkooppunten leidt tot minder rokers”. De regering verwijst ook naar een onderzoek van het Trimbos Instituut dat zou stellen dat het beperken van het aantal verkooppunten een bewezen effectieve maatregel is om het aantal rokers terug te dringen.² Dit is echter een onjuiste weerspiegeling van de conclusies van dit rapport. Trimbos stelt namelijk slechts dat “er beperkt bewijs is dat een vermindering van het aantal tabaksverkooppunten leidt tot een lagere prevalentie of incidentie van roken”.³ In het rapport van Trimbos staat:

In het algemeen moeten wij concluderen dat op dit moment het bewijs dat het reduceren van het aantal tabaksverkooppunten resulteert in een lagere prevalentie of incidentie van roken nog altijd relatief zwak is. Op dit moment is het bewijs voornamelijk gebaseerd op cross-sectionele studies (vooral onder jongeren), naast enkele prospectieve cohortstudies. Er werden geen studies gevonden voor ofwel jongeren ofwel volwassenen waarin veranderingen in de nabijheid van of dichtheid van tabaksverkooppunten gerelateerd werden aan veranderingen in rookgedrag.⁴

Uit het bovenstaande blijkt dat het beperken van het aantal verkooppunten geen onomstotelijk bewezen effectieve maatregel is. Alvorens een dergelijke maatregel als bewezen effectief kan worden beschouwd, zou er volgens het Trimbos instituut eerst meer onderzoek naar moeten worden gedaan. De Stichting Rookpreventie Jeugd stelde bovendien zelf op haar website *TabakNee* dat het onderzoek van het Trimbos Instituut slechts “vage conclusies” bevatte, en dat er “vooral meer onderzoek nodig is naar de effecten van het beperken van de verkooppunten op rookgedrag.”⁵

Illegale handel

Het verbieden van online verkoop van tabaks- en aanverwante producten zal naar verwachting ongewenste neveneffecten hebben, die de door de overheid nagestreefde doelstellingen op het gebied van volksgezondheid en de aanzienlijke inspanningen die tot nu toe in de strijd tegen illegale

² Trimbos Instituut, ‘Verkooppunten van tabaksproducten’ (2014)

³ Trimbos Instituut, ‘Verkooppunten van tabaksproducten’ (2014)

⁴ Ibid

⁵ <https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/440-vage-conclusies-over-maatregelen-tegen-tabak->

tabaksproducten zijn geleverd zullen ondermijnen. Het huidige voorstel gaat voorbij aan deze neveneffecten.

Het verbieden van de legitieme online verkoop van tabaks- en aanverwante producten zal de illegale handel in tabaksproducten verder stimuleren.⁶ Uit een recent gepubliceerd onderzoek van KPMG blijkt dat de illegale tabakshandel in Nederland in 2021 met meer dan 12% gestegen is, om de op 2 na grootste markt voor illegale sigaretten in de EU27 te worden.⁷ Wanneer de verkoop via legale online kanalen wordt verboden, zal deze handel voor een deel verschuiven naar het illegale circuit, waardoor de gemiste accijns- en btw inkomsten een verdere vlucht zullen nemen.

Online verloopt illegale handel voornamelijk via social media zoals Facebook, Telegram en Instagram. In tegenstelling tot de legale handel op afstand is er geen toezicht noch handhaving op de handel via deze illegale kanalen. Er is dan ook geen sprake van enige leeftijdsverificatie of toezicht op de naleving van andere maatregelen gericht op jeugdpreventie via dergelijke kanalen, hetgeen de nagestreefde doelstellingen op het gebied van volksgezondheid verder zal ondermijnen. De praktijk leert dat het sluiten van legale verkoopkanalen onmiddellijk leidt tot een toename van de verkoop via illegale kanalen, met alle gevolgen van dien: geen toezicht op kwaliteit van het product en op het respecteren van leeftijdsgrenzen. De volksgezondheid wordt daarmee ernstig beschadigd. Illegale verkoop betekent ook verlies van accijnsopbrengsten en schaadt de reguliere winkeliers.

Opeenstapeling van regelgeving

Vanaf 2018 zijn er veel maatregelen uit het Preventieakkoord geïmplementeerd, waaronder gestandaardiseerde verpakkingen en een uitstalverbod alsmede een aanscherping van het reclameverbod. Deze maatregelen zouden ervoor zorgen dat tabaksproducten minder aantrekkelijk en minder zichtbaar worden en leiden tot een afname van het jeugdroken. Gegeven het feit dat sommige van deze maatregelen pas sinds kort of nog niet volledig in werking zijn getreden, zijn deze niet geëvalueerd op effectiviteit. Juist hierover heeft het Gerechtshof in Den Haag eerder ook verzocht om een deskundige aan te stellen om de effectiviteit van gestandaardiseerde verpakkingen bij het verminderen van de rookprevalentie te evalueren. Zolang deze maatregelen niet zijn beoordeeld en met name het deskundigentraject nog niet is afgerond, is de invoering van deze volgende maatregel op zijn zachtst gezegd prematuur. Aangezien ook de nut en noodzaak van deze maatregelen onvoldoende zijn onderbouwd, is deze wijziging van de tabakswet niet in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Behoorlijk bestuur

Alvorens enige nieuwe eisen in regelgeving worden verwerkt, is het tevens van groot belang dat de markt tijdig en volledig wordt geïnformeerd over die eisen. Om er zo goed mogelijk voor te kunnen zorgen dat de markt voldoet aan de nieuwe vereisten, dient er onomstotelijke duidelijkheid te bestaan over de gestelde eisen. De leden van VSK wensen daarom te benadrukken dat bedrijven uitsluitend kunnen acteren op basis van finale en in de Staatscourant gepubliceerde geldende wet- en regelgeving, en niet o.b.v. conceptteksten, daar deze geen juridisch bindende status hebben en er doorgaans nog wijzigingen worden gemaakt alvorens deze worden gepubliceerd.

⁶ Nationale Smokkelmonitor, www.smokkelmonitor.nl

⁷ KPMG, Illicit cigarette consumption in the EU, UK, Norway and Switzerland, 2021

Marktdeelnemers hebben na ontvangst van de finale wet- en regelgeving voldoende tijd nodig om de benodigde aanpassingen te maken ten einde te kunnen voldoen aan de nieuwe vereisten en hun huidige voorraad te kunnen uitverkopen. Na publicatie van de finale wetgeving in de Staatscourant, hebben marktdeelnemers ten minste twaalf maanden nodig om hun oude voorraad te kunnen verkopen.

Aanvullende maatregelen

Er zijn meer gerichte en effectievere oplossingen voor het voorkomen/beperken van jeugdroken:

- Doelgerichte handhaving van de huidige regelgeving. De leden van VSK zijn ervan overtuigd dat het verscherpen van de handhaving een verdere verhoging in de naleving van de leeftijdsgrens zal bewerkstelligen en jeugdroken daarmee verder zal beperken. In dit verband geeft de huidige staatssecretaris aan dat de NVWA het risicogerichte toezicht zal voortzetten en daarbij extra aandacht zal hebben voor cafetaria, buurt- en avondwinkels en zelfstandige tabaksspecialzaken. Wij benadrukken in dit verband dat de Tabaks- en rookwarenwet reeds voldoende handvatten bevat ten behoeve van de handhaving van de minimumleeftijdsgrens, waaronder de zogeheten “3 strikes out” maatregel. Wij zijn ervan overtuigd dat het verscherpen van de handhaving grote kansen biedt ten behoeve van een verhoogde naleving van de leeftijdsgrens en het voorkomen van jeugdroken, zoals ook is gebleken bij de succesvolle handhaving van het rookverbod in de horeca.
- Het bestraffen van de aankoop van tabaksproducten door volwassenen voor minderjarigen (zogeheten “proxysales”);
- Het bestraffen van de aankoop, poging tot aankoop, of het gebruik van tabaksproducten door minderjarigen, zoals reeds van toepassing op alcoholhoudende dranken conform de huidige Drank- en Horecawet.

Conclusie

Wij verzoeken u deze maatregel pas in te voeren als aan de voorwaarden voor behoorlijk bestuur voldaan is. Niet alleen zijn de (eerder genomen) maatregelen uit het preventieakkoord 2018 nog niet geëvalueerd op hun effectiviteit, ook is het verzoek van het Gerechtshof in Den Haag om een deskundige aan te stellen om de effectiviteit van gestandaardiseerde verpakkingen bij het verminderen van de rookprevalentie te evalueren nog niet uitgevoerd. Bovendien is de onderbouwing van het Trimbos instituut, dat stelt dat er onvoldoende bewijs is over de effecten van een dergelijke maatregel niet overgenomen.

Wij roepen u dan ook met klem op om de voorgenomen evaluatie van de maatregel uit te voeren, zoals het gerechtshof stelt, en tevens *te onderzoeken voor zowel jongeren als volwassenen of de nabijheid van of dichtheid van tabaksverkooppunten gerelateerd kunnen worden aan veranderingen in rookgedrag* zoals door het Trimbos wordt geadviseerd alvorens over te gaan tot het invoeren van deze maatregel.

Mocht u desondanks toch voornemens zijn deze maatregel door te voeren dan verzoeken wij een overgangsregeling van minimaal 12 maanden te hanteren om de maatregelen effectief te kunnen implementeren.

Voor een verdere verdieping van onze positie zijn wij vanzelfsprekend graag bereid tot nadere toelichting.