

Aan de Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport
Drs. M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
4 augustus 2017

Onderwerp
Consultatie Wijziging
Tabaks- en
Rookwarenbesluit en
regeling

Uw kenmerk

Ons kenmerk
MvH/RvZ/MK/2017-
U016

Bijlage(n)

Geachte heer Van Rijn,

Op 17 juli 2017 zijn aan ATR voor advies voorgelegd het Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Ontwerpregeling houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling. Het doel van de regelingen is om het belang van de volksgezondheid te beschermen. De maatregelen moeten met name bijdragen aan het voorkomen dat jongeren beginnen met roken. De maatregelen zijn in de afgelopen jaren voorafgegaan door verschillende andere maatregelen, waaronder een reclame- en sponsorverbod, een leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (hierna: rookwaren), afschrikwekkende fotowaarschuwingen op verpakkingen van tabaksproducten en rookverboden voor publieke ruimten. Recent is daarbij gekomen een verbod op het uitstallen van rookwaren in verkooppunten. De thans voorgenomen wijzigingen regelen onder meer:

- de uitzonderingen op het verbod om rookwaren uit te stallen (hierna: uitstalverbod);
- een invulling van de wijze waarop aan het uitstalverbod uitvoering moet worden gegeven;
- een verbod om rookwaren te pakken of te verkopen zonder tussenkomst van een verkoper (het verbod op zelfbedieningsautomaten);
- technische voorschriften waaraan elektronische dampwaar zonder nicotine en producenten en importeurs van die producten moeten voldoen;
- producteisen aan niet-nicotinehoudende vloeistof voor elektronische dampwaar en kant en klare elektronische sigaretten zonder nicotine;
- nadere eisen aan elementen van verpakkingseenheden en buitenverpakkingen van voor roken bestemde tabaksproducten;
- het opsturen van een exemplaar van het nieuwe en gewijzigde rookwaar aan het RIVM, samen met de verplichte kennisgeving.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

Nut en noodzaak

Het college onderschrijft dat aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om de maatregelen te kunnen doorvoeren. De toelichting vermeldt dat getracht is om een aantal onderwerpen via zelfregulering van de grond te krijgen, maar dat dat niet is gelukt. Vandaar dat er geen andere mogelijkheid is dan die onderwerpen in het besluit en de regeling op te nemen. Vanuit juridische optiek is hiermee de noodzaak tot wijziging van besluit en regeling voldoende gegeven.

De toelichting biedt inzicht in de inhoudelijke onderbouwing van nut en noodzaak van de maatregelen. De maatregelen zijn vooral bedoeld om te voorkomen dat jongeren beginnen met roken. De meest ingrijpende voorstellen (uitstalverbod en het verbod op de zelfbedieningsautomaten) hebben tot doel de zichtbaarheid van rookwaren bij de bestaande verkooppunten te beperken. Als gevolg daarvan zouden jongeren minder snel geneigd zijn om te gaan roken. De toelichting vermeldt dat onderzoek heeft laten zien dat zichtbaarheid van rookwaren, zoals reclame en displays, kan aanzetten tot roken.¹

Het uitstalverbod is op basis van amendementen van de Kamer in de wet gekomen.² Het verbod op de zelfbedieningsautomaten valt volgens het ontwerpbesluit onder het uitstalverbod. Het ontwerpbesluit en de ontwerpregeling die aan ATR ter toetsing zijn voorgelegd, geven nadere regels voor deze verboden. Alhoewel het college onderkent dat nut en noodzaak van de maatregelen hiermee al in een eerder stadium moeten zijn beoordeeld en gewogen, is de onderbouwing ervan niet geheel duidelijk. De maatregelen zullen de zichtbaarheid bij de verkooppunten zeker verminderen. Maar het is niet duidelijk op basis waarvan mag worden aangenomen dat dit ook het roken door jongeren zal ontmoedigen. Zo signaleert het Trimbos Instituut een tekort aan onderzoeken over de impact van beperkende maatregelen ten aanzien van tabaksdisplays op de prevalentie van roken.³ Bovendien bestaat er op dit moment al een verkoopverbod van rookwaren aan jongeren tot 18 jaar en is niet duidelijk welke additionele gevolgen de nu voorgestelde beperkende maatregelen hebben ten opzichte van dit verbod. In die context bieden besluit en regeling bij uitstek de mogelijkheid om het nog ontbrekende inzicht in de onderbouwing en in de verwachte gevolgen te geven. Dat komt naar het oordeel van het college de kwaliteit van de regelgeving ten goede.

Het college adviseert u in de toelichting op besluit en regeling de onderbouwing van nut en noodzaak van de maatregelen aan te vullen.

¹ Trimbos-Institute, 'Points of sale of tobacco products'.

² Wet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van de elektronische sigaret zonder nicotine en nadere regeling van voor roken bestemde kruidenproducten, Stb. 2017,72

³ Trimbos-Institute, 'Points of sale of tobacco products', blz. 14.

Minder belastende alternatieven

De toelichting vermeldt dat naar een minder belastend alternatief is gekeken, namelijk zelfregulering. Die is niet haalbaar gebleken, zoals hiervoor al aangegeven. De toelichtingen op amendement, wet, besluiten en regeling vermelden echter niet of ook in inhoudelijk opzicht andere wettelijke maatregelen zijn beschouwd. Voorbeelden van zulke alternatieven zijn een verhoging van de accijnzen op tabak en rookwaren en/of het invoeren van een algeheel rookverbod voor minderjarigen.⁴ Alhoewel ook hiervoor geldt dat het in beeld brengen en de weging ervan ten tijde van de totstandkoming van de wet plaats had moeten vinden, ontbreekt het in de toelichtingen vooralsnog aan inzicht in deze alternatieven en waarom niet voor deze alternatieven is gekozen. Vanuit het oogpunt van transparantie verdient het aanbeveling om in de toelichting op te nemen of en zo ja welke andere wettelijke maatregelen zijn overwogen en waarom niet voor deze alternatieven is gekozen.

Het college adviseert u in de toelichting op te nemen welke andere mogelijk minder belastende wettelijke maatregelen zijn overwogen en waarom niet voor deze maatregelen is gekozen.

Werkbaarheid en merkbaarheid

De berichtgeving in de media maakt duidelijk dat niet iedereen blij is met de maatregelen. Overigens zijn er ook positieve reacties op de maatregelen. De bezwaren die zijn geuit, zijn afkomstig van de horeca en tankstations. Zij voorzien omzet- en inkomstendaling. In deze bezwaren ligt niet besloten dat de voorgenomen maatregelen niet uitvoerbaar of werkbaar zouden zijn. Daarbij speelt waarschijnlijk mede een rol de gekozen invoeringstermijn voor de maatregelen (1 januari 2020 voor het uitstalverbod voor supermarkten en 1 januari 2022 voor de overige verkooppunten). De toelichting laat zien dat voor de 'meest kostbare' aanpassing, het uitstalverbod, al goede praktijkvoorbeelden bij supermarkten voorhanden zijn. Naar het oordeel van het college zijn er daarom geen aanwijzingen dat de maatregelen niet werkbaar of uitvoerbaar zouden zijn.

Berekening regeldruk

Bij het ontwerpbesluit is de paragraaf over de regeldruk nog als p.m. opgenomen. In de ontwerpregeling is wel een paragraaf over de regeldruk opgenomen. Daarin wordt ook op de kosten van het uitstalverbod (dat ook in het besluit is geregeld) ingegaan. De paragraaf biedt vrij uitgebreid, en op handelingsniveau, inzicht in de benodigde tijd en kosten van de maatregelen. Voorzien is een toename in de regeldruk in de bandbreedte van circa € 6 miljoen tot € 92 miljoen (afhankelijk van de wijze van inrichting van het uitstalverbod: variërend van gordijn tot afsluitbare kasten). Ook is een helder onderscheid gemaakt tussen de eenmalige en de structurele effecten. In het overzicht ontbreekt echter een aantal handelingen en kosten:

- De eenmalige kennisnemingskosten voor bedrijven van alle nieuwe maatregelen.
- De handelingen en kosten voortvloeiend uit de nieuwe producteisen gesteld aan de elektronische dampwaar zonder nicotine (de toelichting gaat enkel in op de gevolgen van de rapportage-eisen).
- De kosten van aanpassing van websites bij internetverkoop van tabaks- en rookwaren (noodzakelijk als gevolg van het uitstalverbod).

⁴ Dit rookverbod lijkt goed aan te sluiten bij het in de toelichting op blz. 1 gesignaleerde "zien roken doet roken".

- De kosten van melding aan de overheid door tabaksspeciaalzaken om van het uitstalverbod uitgezonderd te worden.
- Bij aanpassingskosten van verpakkingen ontbreken kostenposten die bij eerdere wijzigingen in besluit en regeling wel in beeld zijn gebracht, zoals aanpassen van de software om verpakkingen te drukken en het testen van de aangepaste software.

Het college adviseert de paragrafen over de regeldruk met een aantal handelingen en kostenposten aan te vullen. Het adviseert bovendien om de regeldrukparagraaf bij het besluit in te vullen.

Dictum

Het advies is om duidelijker te maken in welke mate de maatregelen het (beginnen te) roken door jongeren zullen terugdringen. Verder kan de toelichting meer inzicht bieden in mogelijk minder belastende alternatieven. Ten slotte heeft de regeldrukparagraaf bij de regeling op een aantal punten aanvulling, terwijl de regeldrukparagraaf bij het besluit invulling heeft. Het dictum van dit advies is daarom:

Besluit en regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt gaarne van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Het college verzoekt u het aangepaste besluit en de aangepaste regeling toe te sturen om ATR in de gelegenheid te stellen om te beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris