

Vergaderjaar 2019–2020

**32 011**

**Tabaksbeleid**

**Nr. 75**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,  
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2019

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) houdt toezicht op de naleving van de regels in de Tabaks- en rookwarenwet. Naar aanleiding van mondelinge vragen van het lid Öztürk d.d. 26 juni 2018<sup>1</sup> heeft de NVWA in mijn opdracht een onderzoek ingesteld naar verkoopbonussen van de tabaksindustrie aan tabaksspeciaalzaken<sup>2</sup>. Verder heeft de NVWA een pilot uitgevoerd waarbij testkopers worden ingezet bij de handhaving van de leeftijdsgrens<sup>3</sup>. In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek en de pilot.

**Reclameverbod**

In de Tabaks- en rookwarenwet is een strikt en veelomvattend reclameverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten opgenomen met daarop slechts enkele uitzonderingen. Elke handeling in de economische sfeer met als doel de verkoop van producten te bevorderen is verboden, zo ook vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten (hierna: verkoopbonussen) en andere vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te bevorderen. Onder strikte voorwaarden is reclame in en aan speciaalzaken nog beperkt toegestaan.

De NVWA heeft nu onderzocht, enerzijds, of er door fabrikanten van tabaksproducten en aanverwante producten onrechtmatige verkoopbonussen aan tabaksspeciaalzaken worden verstrekt, en, anderzijds, of het huidige wettelijk instrumentarium van de NVWA afdoende is om hier adequaat tegen op te treden. Dit onderzoek beslaat 10 tabaksspeciaalzaken, alle willekeurig geselecteerd: 4 zelfstandige tabaksspeciaalzaken en 6 winkels die zijn aangesloten bij een commercieel samenwerkings-

<sup>1</sup> Handelingen II 2017/18, nr. 98, item 5

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

verband (hierna: winkelformule) voor tabak en gemak. Voor elk van deze zaken is onderzoek verricht naar samenwerkingsovereenkomsten met fabrikanten in het kader van de verkoopbonussen en overige vergoedingen voor promotie van tabaksproducten en aanverwante producten. De aangetroffen overeenkomsten zijn daarbij onderzocht op afspraken over het verstrekken van vergoedingen die tot doel hebben de verkoop van producten te bevorderen, en daarmee in strijd met het reclameverbod uit de Tabaks- en rookwarenwet.

### **Verkoopbonussen van de industrie**

Alle 10 onderzochte speciaalzaken blijken afspraken met fabrikanten te hebben gemaakt over vergoedingen; in totaal 69 samenwerkingsovereenkomsten met 19 verschillende fabrikanten. Verkoopbonussen, schapvergoedingen en vergoedingen voor het plaatsen van promotiematerialen en deelname aan promotieacties kwamen het vaakst voor. Bijna driekwart van de speciaalzaken heeft afspraken gemaakt over variabele en/of vaste vergoedingen voor het behalen van verkoopresultaten. In 80% hiervan betreft het volume- of prestatiebonussen; een bonus indien van bepaalde producten meer wordt verkocht of er een bepaalde omzetgroei wordt gerealiseerd. De vergoedingen hiervoor lopen uiteen van enkele honderden euro's tot circa € 3.000,- per jaar. Verder hebben bijna alle winkels afspraken gemaakt over (betere) plaatsing van producten in het schap en/of de beschikbaarheid van producten in het schap; de vergoedingen hiervoor kunnen variëren tussen circa € 250,- tot € 550,- voor de zelfstandige zaken en € 100,- tot € 2.500,- voor de formulewinkels.

Dat alle onderzochte tabaksspeciaalzaken, ondanks de willekeurige selectie, verkoopbonussen en vergoedingen ontvangen van fabrikanten vind ik zeer verontrustend. Dergelijke samenwerkingsovereenkomsten zijn namelijk bij wet verboden en het is zorgelijk dat fabrikanten op financiële wijze invloed uitoefenen op deze speciaalzaken. De NVWA ziet de 19 fabrikanten uit dit onderzoek als initiators van de overeenkomsten; tegen hen zijn maar liefst 67 rapporten van bevinding opgemaakt. Op basis van elk rapport kan een forse boete worden opgelegd, variërend van € 45.000,- tot € 450.000,-, in het geval van recidive. Daarnaast kunnen de onderzochte zaken een hercontrole verwachten.

In het onderzoek is niet opgetreden tegen vergoedingen voor promotiemateriaal, zoals gevelreclame, posters, displays en lichtbakken. Dergelijke vergoedingen zijn wettelijk verboden, al zou een passage uit de wetshistorie<sup>4</sup> de verwachting kunnen wekken dat dergelijke vergoedingen niet onder het reclameverbod zouden vallen. Om eventuele verwarring hierover te beslechten zal ik verduidelijken welke typen vergoedingen onder het reclameverbod vallen en deze passage aanpassen, zodat ook tegen dergelijke vergoedingen opgetreden kan worden.

Met betrekking tot het wettelijk instrumentarium blijkt dat de NVWA op dit moment niet de bevoegdheid heeft om een sanctie op te leggen als bedrijven niet tijdig de opgevraagde overeenkomsten en financiële gegevens opleveren. Met het opleggen van een (last onder) dwangsom zou de NVWA medewerking af kunnen dwingen en daarmee dit tijdrovende proces versnellen. Op dit moment is een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht en enkele andere wetten in verband met het nieuwe omgevingsrecht en nadeelcompensatierecht (Kamerstuk 35 256, nr. 2 e.v.) in behandeling bij Uw Kamer. Bij inwerkingtreding van de in artikel 1, onderdeel C, van dat wetsvoorstel opgenomen aanvulling

<sup>4</sup> Kamerstuk 26 472, nr. 7, nota van wijziging p. 10–14 (paragraaf 4. «Bedrijfseffecten versus gezondheidswinst»)

van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht, krijgt ieder bestuursorgaan de bevoegdheid in dergelijke gevallen een last onder dwangsom op te leggen. Dat kan de NVWA helpen bij onder meer het vorderen van stukken in het kader van toezicht en handhaving.

Ten slotte kan ik u mededelen dat ik volgend jaar twee soortgelijke onderzoeken naar verkoopbonussen laat uitvoeren door de NVWA, gericht op supermarkten en tankstations. Ik zal u over de uitkomsten van beide onderzoeken informeren.

### **Naleving leeftijdsgrens bij de verkoop van tabak**

Naar schatting beginnen elke dag 75 kinderen met dagelijks roken en ongeveer twee derde van de rokers is begonnen voor het 18<sup>e</sup> levensjaar. Om te voorkomen dat jongeren onder de 18 jaar roken is een leeftijdsgrens ingesteld voor de verkoop van tabak, waar de NVWA op toeziet. De NVWA beboet nu verkopers van tabaksproducten en aanverwante producten bij ontdekking van de verkoop aan een jongere op heterdaad, maar de toezichthouder zet tot op heden geen testkopers in tijdens het toezicht. In 2018 werden met deze inspectiemethode 4.923 leeftijdsgrenscontroles uitgevoerd, waarbij 589 kooppogingen zijn waargenomen. Daarbij is 139 keer een boete opgelegd. Deze observatiemethode schiet te kort in efficiëntie en effectiviteit.

Op mijn verzoek heeft de NVWA een inspectiemethode ontwikkeld en getest waarbij zij minderjarige testkopers inzet. Dit zijn 17-jarigen, die op basis van uiterlijke kenmerken niet onmiskenbaar 18 jaar of ouder lijken. Deze inspectiemethode is in 2019 toegepast bij verschillende typen verkooppunten, waarbij de NVWA onderzocht heeft hoe vaak de verkoop van tabak aan 17-jarigen werd geweigerd. Het betrof een pilot waarbij niet handhavend is opgetreden. De testkopers hebben geprobeerd bij 516 verschillende verkooppunten tabak te kopen; ketensupermarkten, tankstations, tabaksspeciaalzaken, horecabedrijven en kleinere verkooppunten zoals kiosken, belwinkels, avondwinkels.

De vaststelling van de leeftijd moet plaatsvinden door de controle van een identiteitsbewijs (ID). Alleen het vragen naar de leeftijd is niet voldoende. De verkopers controleerden het ID van de testkoper in 212 gevallen op een juiste wijze en verkochten geen tabak (41%). Ketensupermarkten leefden de regels het beste na door 74 van de 102 kooppogingen te weigeren (73%). Horecabedrijven (hoofdzakelijk cafetaria) weigerden het minst vaak de aankoop door de testkoper (26%). Tabaksspeciaalzaken, tankstations, avondwinkels, kiosken, kleine supermarkten en drogisterijen scoorden tussen de 30% en 42%.

Bij de 33 verkooppunten, voornamelijk horecabedrijven, waar de tabak verkocht werd via een automaat kreeg de testkoper in 17 gevallen de tabak mee. Van de 483 kooppogingen aan een balie, kassa of bar werd er bij 304 om het ID van de testkoper gevraagd door de verkoper (63%). Opvallend is dat er in 109 gevallen na een ID-controle toch tabak verkocht werd (36%). Ketensupermarkten leefden de regels het beste na door 74 van de 102 kooppogingen te weigeren (73%), maar ook hier werd in 21% van de gevallen na een ID-controle toch tabak verkocht. Horeca instellingen vroegen het minst om ID's (27%).

### **Testkoopmethode**

De testkoopmethode is een efficiënte inspectiemethode, passend binnen de juridische kaders, om te beoordelen of ondernemers de regels naleven. De NVWA zal de testkoopmethode dan ook vanaf 1 januari 2020 gaan

toepassen binnen haar leeftijdsgrenstoezicht en handhaven als de regels worden overtreden.

Hoewel dit een kleinschalige steekproef betreft ben ik teleurgesteld over deze nalevingscijfers. Halverwege dit jaar scoorden deze verkooppunten namelijk ook onvoldoende in de jaarlijkse voortgangsrapportage van de NVWA van de toezicht- en handhavingscijfers met betrekking tot de leeftijdsgrens<sup>5</sup>. Elke verkoop aan een jongere is mij er namelijk één te veel. De komende tijd wordt een aantal maatregelen uit het Nationaal Preventieakkoord ingevoerd om de verkoop van tabak en aanverwante producten aan jongeren verder te kunnen tegengaan. Hierin neem ik de uitkomsten van het uitgebreidere naleefonderzoek naar de leeftijdsgrens voor alcohol en tabak mee, dat ik u voor de zomer van 2020 heb toegezegd, en de resultaten van de NVWA, die de komende tijd met de nieuwe testkoopmethode aan de slag gaat.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
P. Blokhuis

---

<sup>5</sup> Kamerstuk 32 011, nr. 68