

Besluit van de inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 25 mei 2023 tot vaststelling van het Specifiek interventiebeleid tabak en rookwaren (IB02-SPEC 31, versie 15)

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, artikel 13 van de Tabaks- en rookwarenwet, artikel 10, eerste lid, onderdeel d, en artikel 13a, eerste lid van de Mandaatregeling VWS en het Algemeen Interventiebeleid Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit;

Besluit vast te stellen de volgende beleidsregel:

1. Onderwerp

Het specifiek interventiebeleid tabak en rookwaren beschrijft, binnen de kaders van het algemeen interventiebeleid (NVWA-IB02) (AIB), de klasseindeling van en de interventies voor de beoordeling van specifieke overtredingen van de wetgeving in het domein tabak en rookwaren.

Overtredingen die door de inspecteur/toezichthouder worden waargenomen en die niet in dit IB02-SPEC 31 zijn opgenomen, worden voorgelegd aan de Afdeling Expertise van de Directie Handhaven teneinde een interventie te bepalen.

2. Definities en wettelijke basis

2.1 Definities

In aanvulling op de definities en begrippen uit het AIB gelden de volgende definities:

Inspectie: Elke vorm van controle door een inspecteur van de NVWA om na te gaan of de wet- en regelgeving inzake tabak en rookwaren wordt nageleefd. De inspecteur kan, als dit de efficiency van de uit te voeren inspectie ten goede komt, ervoor kiezen om deze van tevoren aan te kondigen. Dit laat onverlet dat de inspecteur ook zonder aankondiging een inspectie kan uitvoeren;

Herinspectie: Een inspectie (op afstand) ingesteld door een inspecteur van de NVWA die volgt op een eerder ingestelde inspectie, waarbij een overtreding is geconstateerd van de wet- en regelgeving inzake tabak en rookwaren en naar aanleiding waarvan het noodzakelijk wordt geacht om na te gaan of afdoende corrigerende maatregelen zijn genomen om de overtreding op te heffen en nieuwe overtredingen te voorkomen.

2.2 Wettelijke basis

In het domein tabak en rookwaren gelden zowel nationale als internationale (EU) regels. De belangrijkste wettelijke bepalingen die van belang zijn voor dit specifiek interventiebeleid zijn de Tabaks- en rookwarenwet en het daarop gebaseerde Tabaks- en rookwarenbepalingenbesluit en de Tabaks- en rookwarenbepalingenregeling. Daarnaast geldt de Richtlijn 2014/40/EU betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en de bijbehorende Uitvoeringsbesluiten van de Commissie ((EU) 2015/2186, 2015/2183, 2015/1842, 2015/1735, 2015/109, 2016/586 en 2016/787).

3. Werkwijze

3.1 Het bepalen van de ernst van de overtreding

Overtredingen worden ingedeeld naar de klassen zoals gedefinieerd in het AIB. Bij het beoordelen van de op te leggen interventie wordt rekening gehouden met de omvang van (het risico op) gevolgen voor de volksgezondheid, de herstelbaarheid daarvan en of er sprake is van calculerend en/of bewust risiconemend gedrag. Hoe groter (het risico op) de gevolgen, des te hoger wordt de overtreding in de bijlagen geclassificeerd.

De bijlagen van dit spec zijn te vinden op de internetpagina van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (www.nvwa.nl). In bijlage 1 zijn de bepalingen van de geldende wetgeving ingedeeld in een overtredingsklasse met bijbehorende interventie(s).

Afwijken van de in dit document voorgeschreven interventie is alleen mogelijk in overleg met, en na akkoord van, het afdelingshoofd. De onderbouwing van de reden om af te wijken wordt vastgelegd.

3.2 Het bepalen van interventies bij een overtreding

Sanctionerende interventie

Overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet worden doorgaans bestuurlijk beboet maar kunnen, als de NVWA daar aanleiding toe ziet, aan het Openbaar Ministerie (OM) worden voorgelegd voor strafrechtelijke afdoening. Het OM beslist of het overgaat tot strafrechtelijke afdoening. In één geval schrijft de Tabaks- en rookwarenwet voor dat uitsluitend strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, namelijk indien de in de bijlage ter zake van de overtreding voorziene boete aanmerkelijk wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economische voordeel (artikel 11b, derde lid, Tabaks- en rookwarenwet).

Afgezien van het in artikel 11b, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet beschreven geval is strafrechtelijke afdoening niet voorbehouden aan een vooraf aan te geven overtreding van een bepaald voorschrift, maar kan in beginsel bij alle overtredingen van de bij of krachtens de Tabaks- en rookwarenwet gestelde voorschriften noodzakelijk zijn.

De kolommen 'interventies' en 'follow-up na overtreding; interventies bij herhaalde overtreding' in de bijlage van dit spec vermelden uitsluitend de bestuurlijke boete als sanctionerende interventie die doorgaans wordt toegepast. Dit laat onverlet dat, als een overtreding zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan worden afgedaan, op grond van de specifieke feiten en omstandigheden kan worden besloten om in plaats van een bestuurlijke boete een proces-verbaal op te maken ten behoeve van strafrechtelijke afdoening. Op voorhand is niet in de bijlage van dit spec aan te geven wanneer wordt overgegaan tot een strafrechtelijke sanctionerende interventie. Daarom vormt deze paragraaf een aanvulling op bovengenoemde kolommen in de bijlage.

In alle gevallen geldt overigens dat een strafrechtelijke sanctionerende interventie (een proces-verbaal) te allen tijde kan worden gecombineerd met een bestuursrechtelijke corrigerende interventie (een herstelmaatregel).

Corrigerende interventie

Corrigerende interventies kunnen naast of in plaats van sanctionerende interventies worden ingezet. Dat kan nuttig zijn zodra blijkt dat sanctionerende interventies (alleen) onvoldoende leiden tot naleving van de regelgeving. Voor welke corrigerende interventie gekozen wordt verschilt van geval tot geval. Een voorbeeld hiervan is een ontzegging van de tabaksverkoop voor een periode van één tot twaalf weken, als bedoeld in artikel 8a van de Tabaks- en rookwarenwet. Deze interventie kan ingezet worden bij drie overtredingen binnen een tijdsbestek van twaalf maanden (3 strikes out). In bijlage 2 van dit spec is nader gespecificeerd hoe lang ontzegging van de tabaksverkoop wordt toegepast.

Corrigerende interventies hebben als doel te bevorderen dat bestaande overtredingen worden beëindigd en nieuwe worden voorkomen. Een corrigerende interventie moet proportioneel en toegesneden zijn op de specifieke situatie van de overtreder. Een corrigerende interventie mag niet ingrijpender voor de overtreder zijn dan strikt noodzakelijk om de overtreding te beëindigen of herhaling ervan te voorkomen. Overgaan tot meer ingrijpende corrigerende interventies is mogelijk indien kan worden gemotiveerd waarom een minder ingrijpende corrigerende interventie onvoldoende effect heeft gehad of zal hebben.

Specifieke corrigerende interventie

Als één of meer overtredingen worden geconstateerd die in ernst, aantal en tijdsbestek een corrigerende interventie rechtvaardigen, wordt met een specifieke corrigerende interventie ingegrepen. Dit ingrijpen kan betrekking hebben op:

- a. beëindiging van een overtreding; of
- b. voorkoming van nieuwe overtredingen.

Aan een specifieke corrigerende interventie kan, voor zover van toepassing, een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang worden verbonden.

Als opnieuw overtredingen worden geconstateerd wordt opnieuw een corrigerende interventie ingezet als ernst, aantal en tijdsbestek van de overtreding(en) dit rechtvaardigt. Zonodig met ingrijpendere maatregelen of, voor zover van toepassing, een hogere dwangsom.

3.3 Herhaalde overtreding en verscherpt toezicht

Herhaalde overtreding

Er is sprake van een herhaalde overtreding wanneer tijdens een (her)inspectie opnieuw een overtreding wordt vastgesteld van dezelfde wettelijke norm, of van een wettelijke norm die hetzelfde doel beoogt, waarvoor tegen de overtreder in de daaraan voorafgaande periode van drie jaar reeds een interventie werd toegepast.

Stapeling

Tijdens een (her)inspectie kunnen meerdere overtredingen van verschillende wettelijke voorschriften en van verschillende overtredingsklassen binnen het domein tabak en rookwaren geconstateerd worden. Voor het handelen in dergelijke situaties zie 2.3 van het ALB. Ten aanzien van het stapelen van overtredingen geldt, bij het opleggen van de bestuurlijke boete, dat er wordt uitgegaan van maximaal vijf overtredingen per overtreder, per controlemoment, per locatie.

Herinspectie

Na het constateren van een overtreding klasse B of C kan een extra inspectie worden uitgevoerd om na te gaan of gemaakte afspraken over het opheffen van de overtreding zijn nagekomen.

Verscherpt toezicht

Als bij meerdere opeenvolgende (her)inspecties blijkt dat overtredingen zich blijven voordoen, kan de NVWA besluiten verscherpt toezicht in te stellen. Dit wordt ook aan de overtreder medegedeeld. Verscherpt toezicht houdt in dat de NVWA vaker inspecteert en, indien zij overtredingen constateert, naast een sanctionerende interventie ook, voor zover van toepassing, corrigerende interventies kan opleggen die passend zijn om de geconstateerde overtreding(en) te beëindigen of herhaling ervan te voorkomen. Per overtreder wordt een maatwerkplan opgesteld. Na afloop van een van tevoren vastgestelde periode wordt geëvalueerd of voortzetting van het verscherpt toezicht wenselijk is. Ook dit wordt gecommuniceerd met de overtreder.

3.4 Internettoezicht

Op internet worden op handelssites (digitale platforms) geregeld advertenties geplaatst met verboden content. De NVWA kan in die gevallen gegevens bij zowel de aanbieder als de beheerder van de handelssite vorderen op basis van de Algemene wet bestuursrecht. Beheerders van handelssites kunnen de NVWA alternatieven bieden om te interveniëren, zoals het verwijderen van advertenties. In dergelijke gevallen kan de NVWA volstaan met nalevingshulp aan de aanbieder bijvoorbeeld vlak nadat de advertentie is verwijderd. Indien er sprake is van herhaling dan kunnen alsnog gegevens worden gevorderd en kan worden opgeschaald in de handhaving.

4. Arbo, milieu en veiligheid

Niet van toepassing

5. Divers

Vervanging

Deze beleidsregel vervangt het op 1 juli 2022 vastgestelde Specifieke Interventiebeleid tabak en rookwaren (IB02-SPEC 31, versie 14). Het hoofddocument en de bijlagen zijn ingericht volgens een uniforme opzet, geldend voor alle domeinen.

Met een wetwijziging van 1 juli 2022 zijn er nadere eisen gesteld aan het uiterlijk van de sigaret (neutrale sigaret) en aan de verpakking van elektronische verhittingsapparaten. Hier gold een uitverkooptermijn van 1 jaar voor, tot 1 juli 2023. Deze eisen zijn nu opgenomen in bijlage 1 van dit spec.

Ten opzichte van versie 14 zijn er ook nieuwe regels ingevoegd voor de handhaving op het verbod van verkoop op afstand (hierna: internetverkoopverbod) en het smaakjesverbod voor navulvloeistoffen (met en zonder nicotine). Het internetverkoopverbod, dat op 1 juli 2023 ingaat, houdt in dat binnenlandse verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten niet meer is toegestaan. Ook grensoverschrijdende verkoop op afstand is per 1 juli 2023 niet meer toegestaan als het gaat om de verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten en navulverpakkingen. Onder



verkoop op afstand valt onder andere de verkoop via een webwinkel, een online platform of telefonisch. Het smaakjesverbod houdt in dat navulvloeistoffen (met en zonder nicotine) voor e-sigaretten geen aantrekkelijke smaakjes meer mogen bevatten zoals aardbei, cola of watermeloen. Dit verbod is ingegaan op 1 januari 2023 met een uitverkooptermijn van 9 maanden. Navulvloeistoffen mogen vanaf 1 oktober 2023 enkel nog de tabakssmaak bevatten.

De NVWA acht het van belang dat de marktpartijen reeds voor de inwerkingtreding van het internetverkoopverbod en het smaakjesverbod maatregelen treffen om tijdig aan de verboden te voldoen. Gelet op het feit dat hier sprake is van nieuwe wetgeving zal bij een eerste geconstateerde overtreding ten aanzien van deze twee verboden eerst handhavend worden opgetreden met een schriftelijke waarschuwing. Bij een tweede geconstateerde overtreding (herhaalde overtreding) volgt dan direct een bestuurlijke boete. Daarnaast kan de NVWA ook nog andere maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er wordt nageleefd; daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het opstarten van een Notice and Take-down procedure om een website te laten verwijderen, of het opleggen van een last onder dwangsom als er navulvloeistoffen met smaken anders dan tabak in de handel worden gebracht.

Citeertitel

Deze beleidsregel wordt aangehaald als 'Specifiek interventiebeleid NVWA tabak en rookwaren (IB02-SPEC 31, versie 15)'.

Inwerkingtreding

Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 juli 2023.

Bijlagen

De bijlagen van dit spec zijn te vinden op de internetpagina van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (www.nvwa.nl).

Deze beleidsregel zal in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
namens deze:*

G.J.C.M. Bakker

Inspecteur-generaal van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit