
308

Besluit van 20 september 2019, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter regeling van een uitzondering voor verkooppunten op het verbod te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verstreckende persoon, en faciliteiten in aangewezen rookruimtes

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 4 juli 2019, kenmerk 1459636-185377-WJZ;

Gelet op de artikelen 5, derde lid, 9, derde lid, en 10, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 14 augustus 2019, no. W13.19.0186/III);

Gezien het nader rapport van van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van 19 september 2019, kenmerk 1459630-185377-WJZ;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Tabaks- en rookwarenbesluit** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5.3 komt te luiden:

Artikel 5.3

1. Elke methode voor het in de handel brengen van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verstreckende persoon is verboden.

2. Het in het eerste lid bepaalde verbod geldt niet in een speciaalzaak als bedoeld in artikel 5.9:

a. waarbij een middel voor het in de handel brengen van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verstrekkende persoon in de handel worden gebracht, is vergrendeld en voor de uitvoering van de verkooptransactie slechts kan worden ontgrendeld door of ten behoeve van personen van 18 jaar of ouder;

b. waarin dit middel zich in het zicht bevindt van degene voor wiens rekening en risico het middel werkt of van zijn personeel dan wel van de exploitant van de inrichting waar het middel zich bevindt of van zijn personeel.

B

Na artikel 5.8 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 5a Reclamebeperkingen

Artikel 5.9

1. Het in artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet bedoelde verbod om te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, geldt niet in een speciaalzaak:

a. die slechts tabaksproducten, aanverwante producten, daarbij behorende accessoires zoals aanstekers, vloeipapier en andere toebehoren die bedoeld zijn voor gebruik in samenhang met tabaksproducten en aanverwante producten, deelnamebewijzen aan kansspelen als bedoeld in de artikelen 3, 8, 14a, 15, 23 en 27a van de Wet op de kansspelen, of dagbladen in de handel brengt;

b. waarbij de te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten niet van buiten de speciaalzaak zichtbaar zijn; en

c. die bij Onze Minister is geregistreerd als zodanige speciaalzaak.

2. Het in artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet bedoelde verbod om te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, geldt ook niet in een speciaalzaak:

a. die over een boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari een netto-omzet had van niet meer dan € 700.000;

b. waarvan de omzet in die boekjaren voor minimaal 75 % wordt behaald uit de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten;

c. die over het boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2020 en daarna ieder vijfde jaar een omzetoverzicht kan overleggen dat is voorzien van samenstellingsverklaring van een registeraccountant of een Accountant-Administratieconsulent ten aanzien van wie in het accountantsregister een aantekening is geplaatst als bedoeld in artikel 36, tweede lid, onderdeel i, van de Wet op het accountantsberoep, waaruit blijkt dat de onder a en b bedoelde omzet over het betreffende boekjaar is behaald, uiterlijk zes maanden na afloop van het boekjaar;

d. waarbij de te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten niet van buiten de speciaalzaak zichtbaar zijn;

e. die voor 1 januari 2019 staat ingeschreven in het handelsregister; en

f. die voor 1 januari 2021 bij Onze Minister op naam van een of twee natuurlijke personen is geregistreerd als zodanige speciaalzaak.

3. Het eerste en het tweede lid zijn niet van toepassing op een speciaalzaak die een onderdeel van een andere winkel is, of waarin een ander verkooppunt is gevestigd.

Artikel 5.10

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld aan de wijze waarop tabaksproducten en aanverwante producten aan het zicht worden onttrokken, de wijze waarop de registratie, bedoeld in artikel 5.9, plaatsvindt en de gegevens en bescheiden die daarbij worden verstrekt.

C

Onder vernummering van het tweede lid tot het derde lid, wordt een nieuw tweede lid ingevoegd in artikel 6.2, luidende:

2. Een ruimte als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b:
 - a. bevat geen andere faciliteiten of voorzieningen en niet meer faciliteiten of voorzieningen dan aanwezig zijn in de andere ruimten van het gebouw of de inrichting waarvoor het rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd;
 - b. is niet een ruimte die als enige doorgang geeft tot een andere ruimte van het gebouw of de inrichting waarvoor het rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd, of de open lucht; en
 - c. is duurzaam als rookruimte aangewezen.

D

Artikel 7.3 komt te luiden:

Artikel 7.3

Elektronische sigaretten zonder nicotine, navulverpakkingen zonder nicotine en patronen zonder nicotine die zijn geproduceerd voor 1 juli 2018 en die niet voldoen aan het bepaalde bij of krachtens artikel 2.4 en 3.3 mogen tot 1 juli 2019 in de handel worden gebracht.

E

Na artikel 7.3 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 7.3a

Op een tabaksautomaat waarmee tabaksproducten of aanverwante producten in de handel werden gebracht reeds voor de datum waarop artikel I, onderdeel A, van het besluit van ..., houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter regeling van een uitzondering voor verkooppunten op het verbod te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verstreckende persoon, en faciliteiten in aangewezen rookruimtes (Stb. 2019, XXX), in werking is getreden, blijft tot 1 januari 2022, artikel 5.3 zoals dat luidde voor dat tijdstip van inwerkingtreding, van toepassing.

Artikel 7.3b

1. Tot 1 juli 2020 geldt het in artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet bedoelde verbod niet in supermarkten.
2. Tot 1 januari 2021 geldt het in artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet bedoelde verbod niet in andere verkooppunten dan supermarkten.

ARTIKEL II

1. Artikel I, onderdelen A, B en E, treedt in werking met ingang van 1 januari 2020.

2. Artikel I, onderdelen C en D, treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Apeldoorn, 20 september 2019

Willem-Alexander

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

Uitgegeven de *derde* oktober 2019

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Aanleiding

Jaarlijks sterven 20.000 rokers aan de gevolgen van roken en enkele duizenden aan de gevolgen van meerroken. Vanuit het belang van het beschermen van de volksgezondheid wordt ingezet op het voorkomen dat jongeren beginnen met roken, het beschermen van omstanders tegen meerroken en het ondersteunen van rokers die willen stoppen met roken.

Verskillende maatregelen zijn de afgelopen jaren genomen, 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 ruimtes. Recent is een verbod op het uitstallen van rookwaren (hierna: uitstalverbod) toegevoegd aan de Tabaks- en rookwarenwet.

Met deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit worden de volgende zaken geregeld:

- A) de uitzonderingen op het uitstalverbod en een delegatiegrondslag voor de uitwerking van de wijze waarop rookwaren aan het zicht moeten worden onttrokken;
- B) een verbod rookwaren te verkopen zonder tussenkomst van een vertrekkende persoon (hierna: verkoper);
- C) verduidelijking van regels met betrekking tot rookruimtes in verband met de handhaving door de NVWA.

Hieronder volgt eerst een algemene toelichting op het uitstalverbod en de uitzondering daarop (1.1). Vervolgens wordt het verbod rookwaren te verkopen zonder tussenkomst van een verkoper toegelicht (1.2). Daarna volgt een algemene toelichting op de wijziging van de regels met betrekking tot rookruimtes (1.3).

1.1 Uitzondering op het uitstalverbod

Uitstalverbod

Onderzoek¹ toont aan dat het zien van tabaksproducten bij verkooppunten kan aanzetten tot roken, het doorgaan met roken vergemakkelijkt en het moeilijker maakt om te stoppen met roken. Dit geldt in het bijzonder voor jongeren, maar ook voor rokers die willen stoppen of gestopt zijn.

Verkooppunten gebruiken tabaksdisplays om tabaksproducten aan te prijzen; deze displays zijn daarmee een reclamemiddel voor verkooppunten en fabrikanten. Deze displays geven namelijk visuele signalen af die bij rokers en degenen die proberen te stoppen en kunnen het verlangen naar een sigaret opwekken. Daarmee vergroten deze displays de kans op een spontane aankoop. Vooral jongeren, maar ook ex-rokers kunnen hier gevoelig voor zijn.

Tabaksdisplays wekken ook de indruk dat tabaksproducten normale, geaccepteerde producten zijn. Dit is met name het geval bij verkooppunten waar een breed publiek komt, zoals supermarkten, drogisterijen en gemakzaken. Dat kan effect hebben op jongeren en kinderen. Zij kunnen

¹ Monshouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T., and Van Laar, M.W. (2014). Points of sale of tobacco products. Synthesis of scientific and practice-based knowledge of the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product display. Trimbo-institute, Utrecht.

gewend raken aan het beeld van rookwaren rond de toonbank, deze producten normaal gaan vinden en daardoor eerder gaan experimenteren met deze producten. Dat is niet wenselijk omdat het beleid er juist op gericht is te voorkomen dat jongeren gaan roken.

Op grond van artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet valt onder het reclame- en sponsorverbod ook het verbod om tabaksproducten te tonen. Op grond van het hiervoor genoemde artikel kunnen bepaalde verkooppunten worden uitgezonderd van een uitstalverbod en kunnen regels worden gesteld aan de wijze waarop te koop aangeboden rookwaren aan het zicht worden onttrokken.

Een uitstalverbod is op grond van deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit niet van toepassing op speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, deelnamebewijzen aan kansspelen of dagbladen verkopen. Onder rookaccessoires wordt verstaan: vloeipapier, aanstekers en andere accessoires die bestemd zijn voor rookwaren. Met deelnamebewijzen aan kansspelen worden deelnamebewijzen aan kansspelen als bedoeld in de artikelen 3, 8, 14a, 15, 23 en 27a van de Wet op de kansspelen bedoeld. Het gaat hier dan om: goede doelen loterijen, de staatsloterij, instantloterijen, sportprijzvrage, totalisator en lotto's. Voor de leesbaarheid van deze toelichting worden die verschillende deelnamebewijzen hierna genoemd: loten. Een dagblad is een dagelijks, doorgaans met uitzondering van de zondag, verschijnende publicatie, meestal op papier gedrukt, waarin nieuws wordt opgenomen. Opgemerkt zij dat deze uitzondering op het uitstalverbod niet geldt voor de online verkoop van tabaksproducten omdat online winkels niet aan de definitie van speciaalzaak voldoen, onder andere gelet op het feit dat zij geen vloeroppervlakte hebben van minimaal 10 m². Het uitstalverbod is op grond van deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ook niet van toepassing op bestaande, kleine speciaalzaken, denk aan familie zaken en kleine ondernemingen, met een maximale jaaromzet van € 700.000 waarbij die omzet voor 75% of meer uit de verkoop van rookwaren wordt gehaald.

Een uitstalverbod is daarmee van toepassing op alle verkooppunten waar rookwaren onderdeel uitmaken van een breder verkoopassortiment en op alle online verkooppunten. Hieronder vallen supermarkten, tankstations, tabak- en gemakzaken, drogisterijen, horeca, avondwinkels, kiosken, tabaksautomaten, webshops en andere mogelijke verkooppunten van rookwaren. Een uitstalverbod zal voor supermarkten vanaf 2020 gelden; voor de overige verkooppunten, die niet onder de uitzondering vallen, geldt het uitstalverbod vanaf 2021.

Deze maatregel is tevens opgenomen in het Nationaal Preventieakkoord als maatregel die de rijksoverheid neemt.

Uitstalverbod van toepassing op verkooppunten met een breed assortiment

Het uitstalverbod is van toepassing op alle fysieke verkooppunten die rookwaren verkopen als onderdeel van een breder verkoopassortiment aan consumenten en op online verkooppunten van rookwaren. In de praktijk worden rookwaren bijna uitsluitend verkocht via verkooppunten die naast rookwaren een veel breder assortiment verkopen. Dit geldt voor supermarkten, tankstations, gemakzaken, drogisterijen, horeca, avondwinkels en kiosken, maar ook voor tabakspecialzaken.

Deze verkooppunten verkopen naast rookwaren bijvoorbeeld ook vaak snoepgoed, speelgoed, wenskaarten en boeken en hebben vaak een postfunctie of een ov-oplaadpunt. Een breed assortiment maakt dat deze verkooppunten voor een breed publiek (inclusief kinderen, jongeren, niet-rokers en rokers die proberen te stoppen) toegankelijk zijn. Een breed

publiek wordt daardoor ook blootgesteld aan het zien van rookwaren. Om deze reden is besloten om het uitstalverbod van toepassing te laten zijn op alle verkooppunten met een breder assortiment dan uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen. Daarnaast is het uitstalverbod ook van toepassing op ambulante en tijdelijke verkoop van rookwaren op evenementen en festivals en op online verkooppunten (zie hierna onder kopje «Uitstalverbod en online verkoop»).

Uitzondering voor speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen (onder 1) en voor speciaalzaken met een jaaromzet van maximaal € 700.000 die meer dan 75% van hun jaaromzet uit rookwaren halen (onder 2).

Speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen zijn uitgezonderd van het uitstalverbod. Een uitstalverbod betekent dat er geen rookwaar voor de consument zichtbaar mag zijn. Er wordt hiermee geenszins een verkoopverbod geïntroduceerd.

Het uitstalverbod zou voor de ondernemers van speciaalzaken die uitsluitend rookwaren en rookaccessoires verkopen niet proportioneel zijn. Consumenten zullen dit verkooppunt namelijk niet met een andere reden dan het kopen van rookwaren bezoeken. Een uitzondering op het uitstalverbod voor de speciaalzaak die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkoopt, wordt daarom redelijk geacht. Zoals eerder aangegeven valt een webshop niet onder de definitie van een speciaalzaak en kan daarom niet onder deze uitzondering vallen. Het gaat uitdrukkelijk alleen om loten en dagbladen. De verkoop van loten is niet gericht op jongeren onder de achttien jaar. Dagbladen zijn producten die kennelijk niet aantrekkelijk zijn voor jongeren. Tijdschriften en weekbladen vallen niet onder dagbladen; het gaat enkel om de (doorgaans) dagelijks verschijnende kranten.

Daarnaast wordt een uitzondering gemaakt voor bestaande speciaalzaken die maximaal € 700.000 omzetten en daarvan minimaal 75% uit rookwaren halen. Hierbij is voor wat betreft de hoogte van de netto-jaaromzet aangesloten bij artikel 395a, boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waar criteria worden gesteld aan zogenaamde micro-entiteiten, om tot uitdrukking te brengen dat het om kleine (familie)zaken gaat. Dit voorschrift geldt in dit specifieke geval voor alle speciaalzaken die zich registreren, dus zowel natuurlijke personen als niet-natuurlijke personen. Het zal gaan om kleine familie-zaken of ondernemingen. Nederland telt op dit moment ongeveer 1.600 tabaks- en gemakzaken. Hiervan halen er 150 meer dan 75% van de omzet uit rookwaren². Het wordt redelijk geacht al deze verkooppunten uit te zonderen van het uitstalverbod. Het gaat om het laten voortbestaan van de huidige situatie met een eerbiedigingsconstructie. Dat wil zeggen dat de bestaande rechten van de omschreven groep speciaalzaken worden geëerbiedigd, maar dat er geen ruimte is voor nieuwe speciaalzaken die onder de uitzondering van het uitstalverbod zouden willen vallen. Dit in tegenstelling tot de speciaalzaken die onder de uitzondering, bedoeld in het eerste lid van artikel 5.9 vallen; zij kunnen zowel op het moment van inwerkingtreding van dit besluit als ook op een later moment onder de uitzondering vallen. Deze keuze is gemaakt omdat de uitzonderingen ontstaan zijn uit twee verschillende overwegingen. Bij de speciaalzaken bedoeld in het eerste lid gaat het om een uitzondering op het uitstalverbod voor speciaalzaken die zich juist toeleggen op de verkoop van (welhaast) enkel rookwaren. In die speciaalzaken komt immers alleen publiek dat op zoek is naar rookwaren, dit in tegenstelling tot zaken met een breder assortiment, waar het winkelend publiek ook komt voor heel andere producten en dan geconfronteerd

² https://www.tabaksdetailhandel.nl/assortimenten/informatie_over_de_gemakswinkel.

wordt met rookwaren. Juist om die confrontatie tegen te gaan is het uitstalverbod in de wet geïntroduceerd. De uitzondering bedoeld in het tweede lid is gemaakt om tegemoet te komen aan de kleinste speciaalzaken, die vaak een oudedagsvoorziening voor de eigenaren zijn. De uitzondering op het uitstalverbod voor deze kleine speciaalzaken is erin gelegen dat zij, in verhouding tot grotere zaken, disproportioneel (financieel) getroffen zouden worden door het uitstalverbod. Dat ligt niet alleen in het feit dat zij een (zeer) kleine omzet hebben, maar ook in het feit dat die omzet vaak het inkomen en de pensioenvoorziening van een familie zijn. Daarom is er vooralsnog niet voor gekozen een einddatum aan de uitzondering te verbinden, maar deze groep kleine ondernemers – mits zij aan alle voorwaarden (blijven) voldoen – blijvend uit te zonderen van het uitstalverbod. Dat wil zeggen: totdat degene op wiens naam de speciaalzaak bij de NVWA is geregistreerd niet langer verbonden is aan de speciaalzaak.

Aan de uitzondering in het eerste lid is geen einddatum verbonden. Zoals hierboven toegelicht zou een uitstalverbod voor de ondernemers van speciaalzaken die uitsluitend rookwaren en rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen niet proportioneel zijn. Consumenten zullen dit verkooppunt voornamelijk bezoeken in verband met het kopen van rookwaren. Ook na 2021 wordt het daarom redelijk geacht deze specifieke groep speciaalzaken, bestaand of nieuw, van het uitstalverbod uit te zonderen.

Verkooppunten die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen zullen ook onderdeel uitmaken van de 150 zaken die meer dan 75% van de omzet uit rookwaren halen. Het gaat derhalve in het totaal, dat wil zeggen alle verkooppunten onder zowel het eerste als het tweede lid meegerekend, om niet meer dan 150 speciaalzaken die uitgezonderd worden van het uitstalverbod. Het is niet bekend hoeveel speciaalzaken van e-sigaretten er bestaan.

Ook het VK, Ierland, Noorwegen en Finland hebben een uitzondering gemaakt op het uitstalverbod voor (tabak)speciaalzaken, waarbij Finland heeft bepaald dat de tabaksdisplays niet zichtbaar mogen zijn van buiten de winkel. Er zijn ook landen die een totaalverbod hebben ingevoerd waarbij alle verkooppunten alle tabaksproducten aan het zicht van klanten onttrekken (IJsland, Kroatië, Nieuw-Zeeland, Canada, Thailand, Rusland).

Verkooppunten die onder de uitzondering onder 1 willen vallen mogen dus geen andersoortige producten (meer) verkopen dan tabaksproducten, aanverwante producten, rookaccessoires, loten en dagbladen. Voor de verkooppunten die onder deze uitzonderingspositie willen vallen, betekent dit derhalve dat zij met ingang van 1 januari 2021 afstand moeten doen van het aanvullende assortiment. Onder het kopje inwerkingtreding per 2021 voor overige verkooppunten wordt het aanvullend assortiment toegelicht. Verkooppunten die onder 2 willen vallen dienen ook voor 2021 aan de eisen gesteld in dat artikelonderdeel te voldoen.

In dit besluit wordt voorts geregeld dat alle speciaalzaken die onder de uitzondering van het uitstalverbod willen vallen zich dienen te registreren bij de minister (in de praktijk de NVWA). Speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen dienen zich ten minste één dag voorafgaand aan het open gaan van de speciaalzaak voor het publiek te registreren. Voor speciaalzaken die al bestaan op het moment van inwerkingtreding van deze AMvB betekent dat dat zij zich voor 1 januari 2021 moeten hebben geregistreerd. Het uitstalverbod zal ingaan vanaf 2020, maar ingevolge het overgangsrecht in het nieuwe

artikel 7.3b zal het voor speciaalzaken die niet onder de uitzondering vallen pas gelden vanaf 1 januari 2021.

Bestaande speciaalzaken die onder de uitzondering in het tweede lid van artikel 5.3 willen vallen en die derhalve minstens 75% van de jaaromzet uit rookwaren halen dienen zich ook voor 1 januari 2021 te registreren. Het gaat om speciaalzaken die over het boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2020 al als zodanig bestonden, zoals bestaande kleine familiezaken. Om die reden is het voornemen om in de Tabaks- en rookwarenregeling op te nemen dat bij de registratie wordt aangegeven dat de speciaalzaak al op 1-1-2019 als tabaks- en gemakswinkel in het handelsregister stond ingeschreven (te herkennen aan SBI-code 4726). Er is daarvoor geen handelen of nalaten van de speciaalzaak nodig is; de registratie in het handelsregister is voor de bestaande kleine speciaalzaken al een feit. Het gaat enkel om de feitelijke constatering dat een speciaalzaak al bestond, die de NVWA kan doen.

Naast een registratie dient het verkooppunt uiterlijk zes maanden na het aflopen van het boekjaar in het bezit te zijn van een samenstellingsverklaring van een accountant, waaruit blijkt dat de netto jaaromzet over het boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2020 en daarna over ieder vijfde boekjaar niet meer dan € 700.000 bedraagt en ten minste 75% van die jaaromzet uit de verkoop van rookwaren werd gehaald. De keuze voor zowel het boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2020 als de keuze dat de speciaalzaak al op 1 januari 2019 als zodanig in het handelsregister moet staan ingeschreven is ingegeven door het feit dat hierdoor geen misbruik kan worden gemaakt van de situatie door na 1 januari 2019 constructies van verkooppunten op te richten die weliswaar bij de oprichting aan de gestelde eisen voldoen, maar vanwege een ludieke presentatie aantrekkelijk zouden kunnen worden voor jongeren. De materiele terugwerkende kracht van het peilmoment van de inschrijving in het handelsregister is gerechtvaardigd vanwege het grote risico op misbruik van het willen vallen onder de uitzondering op het uitstalverbod, bijvoorbeeld door bedrijven met andere belangen. Aangezien voor bijna alle andere winkels het uitstalverbod ingaat op 1 januari 2020 of 2021, zou het aantrekkelijk kunnen zijn om voor die data allerlei kleine winkeltjes op te (laten) richten die onder de uitzondering zouden kunnen vallen. Dat zou een zeer ongewenste ontwikkeling zijn die haaks staat op het beleidsuitgangspunt dat de zichtbaarheid van rookwaren moet verminderen. Ondernemers zijn vrij zich ook in het huidig tijdsgewricht, na aankondiging van diverse (wettelijke) maatregelen om het roken tegen te gaan, toe te leggen op de verkoop van tabak. De eventuele negatieve gevolgen van het uitstalverbod dat op hen van toepassing zal zijn, hoort bij het algemeen maatschappelijk risico voor een onderneming.

Registratie van bestaande speciaalzaken met een jaaromzet van maximaal € 700.000, waarvan 75% van de omzet uit rookwaren wordt gehaald, heeft tot doel dat de uitzondering van het uitstalverbod die geldt voor deze zaken niet kan worden overgedragen op derden. De uitzondering is alleen van toepassing op bestaande speciaalzaken.

Registratie van speciaalzaken, die onder het eerste lid vallen, belemmert niet het ontstaan van nieuwe speciaalzaken die al dan niet onder de uitzondering van het uitstalverbod in dat lid willen vallen. Nieuwe kleine speciaalzaken kunnen ook ontstaan, maar zullen niet meer onder de uitzondering uit het tweede lid kunnen vallen en zullen daarom de rookwaren die zij verkopen niet zichtbaar mogen uitstellen. Dat is te rechtvaardigen met dezelfde overwegingen die ten grondslag liggen aan het uitstalverbod zoals dat is opgenomen in de Tabaks- en rookwarenwet, zoals onder meer uitgelegd in het begin van het algemene deel van deze

toelichting. Overigens kunnen deze aspirant speciaalzaken al sinds de publicatie van de wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in 2017 weten dat er een uitstalverbod voor rookwaren komt en hebben ze daar dus rekening mee kunnen houden.³ Bovendien betekent een uitstalverbod geen verkoopverbod of vestigingsverbod; de verkoop van tabaksproducten blijft mogelijk voor zover de producten aan het zicht zijn onttrokken. Beide uitzonderingen op het uitstalverbod gelden niet voor een shop in shop-constructie. Hiervan is sprake wanneer binnen een speciaalzaak die onder de uitzondering op het uitstalverbod zou willen vallen («shop») in een ander deel van de speciaalzaak een andere shop andere producten, niet zijnde rookwaren, gaat verkopen. Ook is sprake van een shop in shop-constructie wanneer een speciaalzaak die onder de uitzondering op het uitstalverbod zou vallen is gevestigd in een duidelijk afgescheiden verkooppunt met een afsluitbare eigen toegang in bijvoorbeeld een levensmiddelenzaak of een warenhuis. Bij shop in shop-constructies is er dus sprake van twee winkels («shops») in een inrichting. De speciaalzaak dient dan aan het uitstalverbod te voldoen. Dit wordt volledigheidshalve in artikel 5.9 van besluit verduidelijkt. Voornemens is dit op een later moment in de Tabaks- en rookwarenwet aan te passen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zal na twee jaar laten monitoren of de speciaalzaken, bedoeld in het eerste lid van artikel 5.9 van het Tabaks- en rookwarenbepsluit toenemen, gelet op de nieuwe regels.

Inwerkingtreding per 1 juli 2020 voor supermarkten

Een uitstalverbod zal voor supermarkten met ingang van 1 juli 2020 gaan gelden. Een supermarkt is een winkel waar voedingsmiddelen, waaronder verse groente, brood, zuivel, vlees(waren) en huishoudelijke artikelen worden verkocht die bedoeld zijn voor het dagelijkse gebruik. Supermarkten zijn vaak onderdeel van een keten die in een regio, land of zelfs meerdere landen winkels heeft.

Supermarkten hebben het grootste marktaandeel (51,3% in 2016⁴) in de verkoop van tabaksproducten en dit aandeel is de afgelopen jaren gestegen ten opzichte van het aandeel van tabak- en gemakzaken en tankstations.

Het aandeel van de tabaksomzet in de totale omzet van supermarkten is relatief laag in vergelijking met de omzet uit tabak bij tabak- en gemakzaken en bij tankstations⁵.

Er zijn 4.300 supermarkten in Nederland (2014), daarnaast zijn er 2.400 tankstations met een shop en 1.550 tabak- en gemakzaken. Tevens wordt tabak verkocht via 1.000 drogisterijen, via 13.000 tabaksautomaten en via een onbekend aantal stationskiosken en avondwinkels.

Het wordt redelijk geacht dat het realiseren van een uitstalverbod voor supermarkten economisch goed te dragen is. Verschillende supermarkten experimenteren sinds 2015 bovendien met het uit het zicht halen van tabaksproducten. In 2016 zijn enkele grote ketens al overgegaan op een uitstalverbod in al hun verkooppunten. Deze trend is bij de andere verkooppunten nog niet in die mate zichtbaar.

³ Wet 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).

⁴ Nielsen, 2017.

⁵ SEO, 2014.

Inwerkingtreding per 2021 voor overige verkooppunten

Voor andere verkooppunten dan supermarkten is een overgangsmaatregel getroffen die eruit bestaat dat deze verkooppunten in januari 2021 aan het uitstalverbod hoeven te voldoen. Ofschoon in het geconsulteerde voorstel het jaar 2022 is genoemd als inwerkingtredingsdatum voor het uitstalverbod voor andere verkooppunten dan supermarkten, wordt het redelijk geacht dat het uitstalverbod voor deze verkooppunten een jaar eerder in werking treedt. In de Tabaks- en rookwarenregeling zal worden geregeld hoe de rookwaren uit het zicht gehaald moeten worden. Daarin zal vooral worden geregeld wat het resultaat moet zijn van het uit het zicht halen en zal niet zozeer worden geregeld hoe de producten aan het zicht worden onttrokken. Het zal aan het verkooppunt zijn om te bepalen hoe dat wordt gerealiseerd. Het zal het verkooppunt vrij staan om te kiezen met welk middel en dus met welke investering de rookwaren uit het zicht gehaald worden. Dat maakt dat de kosten daarvan relatief laag kunnen zijn en dat de regels voor het uit het zicht halen van rookwaren voor de andere verkooppunten met ingang van 2021 in werking kunnen treden. Verwacht wordt dat deze verkooppunten in de tijd tot 2021 genoeg tijd hebben om zich hierop voor te bereiden.

Inwerkingtreding per 2021 voor verkooppunten die worden uitgezonderd van het uitstalverbod.

1. Voor de speciaalzaken die uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen willen verkopen om onder de uitzondering van het uitstalverbod te vallen, betekent dit dat zij met ingang van 1 januari 2021 afstand moeten doen van het aanvullende assortiment en dat zij zich voor die tijd hebben laten registreren bij de NVWA.

2. Kleine bestaande verkooppunten die ten minste 75% van de omzet uit rookwaren halen en die onder de uitzondering van het uitstalverbod willen vallen dienen ook voor 2021 geregistreerd te zijn én in het bezit te zijn van een samenstellingsverklaring van de accountant waaruit de jaaromzet blijkt.

Geen uitzondering voor verkooppunten waar geen jongeren komen

Onderzocht is of het mogelijk en wenselijk is om verkooppunten waar geen jongeren komen uit te zonderen. Hierboven is geschetst dat bijna alle verkooppunten vanwege hun brede assortiment een breed publiek, waaronder jongeren, bedienen. Daarom is gekozen om de uitzondering op het uitstalverbod mogelijk te maken voor tabakspeciaalzaken die behalve rookwaren en rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen. Een uitstalverbod heeft ook als doel ervoor te zorgen dat het aantal spontane aankopen onder (ex-)rokers en jongeren afneemt en dat het brede publiek tabaksproducten niet gaat beschouwen als normale producten. Los daarvan, geven de beschikbare cijfers een verschillend beeld als het gaat om toegankelijkheid van verkooppunten voor jongeren. Tankstations voeren op basis van eigen onderzoek van GFK⁶ aan dat tweederde van de 15- tot 17-jarigen niet of nauwelijks bij een tankstationshop komt, dat 22% er minder dan eenmaal per maand komt en dat 75% van deze jongeren wel dagelijks of een tot vier maal per week in een supermarkt komt. Op basis van het Intravalonderzoek⁷ en het Peilstationonderzoek⁸ blijkt echter dat jongeren die tabaksproducten kopen dat doen bij alle type verkooppunten. Zo laat het Peilstationonderzoek 2015 zien dat schoolgaande jongeren tussen de 12 en 17 jaar hun tabak kopen bij tabakspeciaalzaken (38%), tankstations (16%), snackbars (13%), supermarkten (9%), cafés en

⁶ <https://www.tankpro.nl/wp-content/uploads/2016/12/Convenant-petrolbranche.pdf>.

⁷ <http://www.intraval.nl/nl/d/d56.html>.

⁸ <https://www.trimbos.nl/producten-en-diensten/webwinkel/product/?prod=af1465>.

discotheken (9%) en avondwinkels (3%). Ander onderzoek dat gebruikt wordt om de handhaving op in te richten (Intraval 2016) laat zien dat jongeren tabak kopen bij cafetaria's (50%), tabakspecialzaken (37%), tankstations (33%), supermarkten (33%) en horeca (32%).

Economische gevolgen

De brancheorganisaties van tankstations voeren aan dat een uitstalverbod grote economische gevolgen zal hebben voor de omzet en het voortbestaan van ondernemingen. Het kan zijn dat tankstations in sterke mate afhankelijk zijn van de verkoop van tabaksproducten. Dit mag echter geen argument zijn om een uitstalverbod niet van toepassing te laten zijn op tankstations. Een uitstalverbod is immers van belang voor het beschermen van de volksgezondheid en dit belang weegt zwaarder dan de inkomsten die de ondernemer volgens de tankstations door een uitstalverbod eventueel minder zouden ontvangen uit tabaksverkoop. Bovendien betekent een uitstalverbod geen verkoopverbod, de verkoop van tabaksproducten blijft mogelijk voor zover de producten aan het zicht zijn onttrokken. Daarbij blijft ook de verkoop van een breed assortiment aan snoepgoed, eet- en drinkwaren en tijdschriften et cetera bij tankstations mogelijk.

Naar verwachting zou een relatief klein deel van de specialzaken gebruik maken van de *geconsulteerde* mogelijkheid om onder de uitzondering te vallen van het uitstalverbod door uitsluitend rookwaren en rookaccessoires te verkopen, omdat daarmee maximaal 25% van de omzet zou moeten worden opgegeven. Het risico bestaat daarmee dat de uitzondering op het uitstalverbod alleen een theoretische mogelijkheid zou zijn. Daarom is gezocht naar specifieke productgroepen die alleen verkocht worden aan personen van achttien jaar en ouder of alleen aantrekkelijk zijn voor personen van achttien jaar en ouder, om toe te voegen aan het rijtje producten dat naast rookwaren en rookaccessoires nog verkocht mag worden als het verkooppunt onder de uitzondering op het uitstalverbod wil vallen. Met de keuze voor enerzijds loten en anderzijds dagbladen, twee af te bakenen productgroepen, wordt hieraan tegemoetgekomen. Overigens is de reden dat de verkoop van loten – in tegenstelling tot het overige bredere assortiment – door deze specialzaken wel nog toegestaan wordt ook gelegen in de proportionaliteit. Daarbij is op grond van de Wet op de Kansspelen de verkoop van deelnamebewijzen van kansspelen verboden aan personen jonger dan achttien jaar, zodat het effect dat jongeren onder de achttien verleid worden deze verkooppunten te betreden geen rol speelt, zoals bij andere producten wel het geval zou kunnen zijn.

In verband met de economische gevolgen voor de omzet en het voortbestaan van kleine ondernemingen is ook een uitzondering voor kleine specialzaken in de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit opgenomen. Het gaat om een bestaande onderneming die jaarlijks niet meer omzet dan € 700.000 en tenminste 75% van die omzet uit rookwaren haalt. Deze onderneming dient daarnaast over het boekjaar dat aanvangt op of na 1 januari 2020 en daarna over ieder vijfde boekjaar met een samenstellingsverklaring van een accountant aan te kunnen tonen dat de onderneming onder de uitzondering valt. Bij deze categorie kleine ondernemingen is sprake van een zogenaamde eerbiedigingsconstructie. Oude rechten worden geëerbiedigd, omdat de registratie op naam staat en niet overdraagbaar is.

Verkoop via luchthavens en tijdens vluchten

De Tabaks- en rookwarenwet is van toepassing op Nederlands grondgebied, en daardoor ook achter de douane op luchthavens en tijdens vluchten in vliegtuigen die onder Nederlandse wetgeving vallen. Dat betekent dat alle verkooppunten die rookwaren niet uitsluitend, maar als onderdeel van een breder assortiment verkopen, gehouden zijn aan een uitstalverbod. Ook fysieke verkooppunten op de luchthaven kunnen overwegen om uitsluitend rookwaren, rookaccessoires, dagbladen en loten te gaan verkopen en zich te laten registreren als specialzaak.

Uitstalverbod en online verkoop

Rookwaren worden, behalve via fysieke verkooppunten, ook via verkoop op afstand verkocht. Via deze online verkooppunten worden rookwaren gepresenteerd met visuele beelden, zoals een foto of een instructiefilmpje. Deze presentatie vergroot de aantrekkelijkheid van deze producten. Online verkooppunten zijn daarnaast toegankelijk voor het brede publiek, waaronder ook jongeren. Zicht op de consument die de webshop bezoekt is niet mogelijk. Daardoor is de kans groot dat niet uitsluitend meerderjarigen die rookwaren willen aanschaffen, de webshop bezoeken. Online verkooppunten worden daarom niet uitgezonderd van het uitstalverbod.

In het geconsulteerde voorstel was zowel voor het uitstalverbod voor andere verkooppunten dan supermarkten als voor de online verkoop van rookwaren een inwerkingtredingstermijn met ingang van 2022 voorgesteld. Nu voor het uitstalverbod voor andere verkooppunten dan supermarkten wordt gekozen voor een inwerkingtredingsdatum met ingang van 2021, wordt deze ingangsdatum ook redelijk geacht voor de online verkoop van rookwaren.

Ook hier geldt dat de verkoop van rookwaren via online verkooppunten mogelijk blijft, zij het dat deze producten niet getoond mogen worden. In de Tabaks- en rookwarenregeling wordt geregeld aan welke eisen de presentatie van rookwaren via deze verkooppunten moet voldoen.

1.2 Verbod rookwaren te verkopen zonder tussenkomst van een verkoper

In de Tabaks- en rookwarenregeling zal worden geregeld hoe rookwaren aan het zicht moeten worden onttrokken. Eén van de eisen daarbij is dat slechts het personeel van het verkooppunt, het middel waarmee de rookwaren aan het zicht worden onttrokken mag openen. Dat betekent dat consumenten hun tabaksproducten niet meer zelf zullen kunnen pakken uit zelfbedieningsrekken.

In samenhang hiermee is het ook niet gewenst dat rookwaren kunnen worden verkocht zonder terhandstelling door middel van tussenkomst van een verkoper. Te denken valt hierbij aan tabaksautomaten. Op grond van de bestaande bepalingen van het Tabaks- en rookwarenbesluit was een zelfstandige aankooptransactie via een tabaksautomaat toegestaan. In de praktijk betekent dit dat een consument tabaksproducten kan kopen zonder dat verkooppersoneel betrokken is bij de bediening en de afrekening. Deze vorm van zelfbediening maakt de aanschaf van rookwaren laagdrempelig. Daarom wordt in dit besluit geregeld dat deze methode van verkoop van rookwaren wordt verboden. De tabaksautomaat als zodanig wordt met dit verbod echter niet verboden. Het zou in theorie voor verkooppunten mogelijk blijven een automaat te plaatsen, mits deze voldoet aan het uitstalverbod en deze alleen wordt bediend, en er afgerekend wordt, door het personeel dat de tabaksproducten ter hand stelt aan de consument.

In de praktijk worden bijna alle tabaksautomaten ingezet bij horecagelegenheden. Door de invoering van het uitstalverbod en het verbod op ter handstelling zonder tussenkomst van een verkoper is er in de horeca na invoering van deze nieuwe regel geen ruimte meer voor de huidige tabaksautomaten. Dit verbod is nodig in het kader van de volksgezondheid en is een geschikte maatregel om dit doel te bereiken. De maatregel gaat bovendien niet verder dan strikt noodzakelijk.

Economische gevolgen

In de brief van de Staatssecretaris van VWS van 5 juli 2017⁹ wordt al een overgangstermijn voor bestaande tabaksautomaten tot 2022 voorgesteld. Hierbij is rekening gehouden met een afschrijvingstermijn van vijf jaar. Deze overgangstermijn is overgenomen. Met deze termijn, een jaar langer dan de overige verkooppunten, kan geanticipeerd worden op het uitstalverbod.

1.3 Rookruimtes

Met deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit wordt verduidelijkt dat het niet is toegestaan in rookruimtes meer of andere voorzieningen of faciliteiten te hebben dan in het rookvrije gedeelte van de inrichting of het gebouw. Dit betekent dat het niet is toegestaan om in een rookruimte bijvoorbeeld meer of andere speelautomaten te hebben dan in het rookvrije gedeelte. Ook is het niet toegestaan om in de rookruimte meer tafels of stoelen te hebben dan in het rookvrije gedeelte. Met dit besluit wordt voorkomen dat personen door de aanwezigheid van voorzieningen of faciliteiten in de rookruimte, verleid worden die ruimte te betreden om gebruik te maken van de voorzieningen of faciliteiten. Hiermee wordt de volksgezondheid beschermd. Voorts wordt met dit besluit verduidelijkt dat het niet toegestaan is om een ruimte waar men doorheen moet om een rookvrije ruimte te kunnen bereiken aan te wijzen als rookruimte. Deze verduidelijking voorkomt dat een persoon bijvoorbeeld door de rookruimte moet om het toilet te bereiken. Ook voorkomt deze bepaling dat personen door de rookruimte moeten om de inrichting of het gebouw te betreden of te verlaten. Dit geldt ook voor het bereiken van een binnenplaats of een besloten terras. Een rookruimte mag weliswaar een buitendeur hebben, maar het is niet de bedoeling dat niet-rokers hier gebruik van moeten maken om het gebouw te kunnen betreden of te verlaten. Evenmin is het toegestaan om een ruimte afwisselend aan te wijzen als een rookruimte of rookvrije ruimte. Doordat de aanwezigheid van stoffen uit tabaksrook lang aanwezig is rookruimtes is de blootstelling aan tabaksrook ook voor langere tijd mogelijk. De volksgezondheid kan niet worden beschermd bij wisselende rookvrije ruimtes. Een ruimte dient daarom duurzaam als rookruimte te worden aangewezen, tenzij de beheerder de ruimte permanent rookvrij maakt.

2. Besluit in internationale en Europese context

Met deze wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit worden de volgende maatregelen getroffen. Het is niet meer mogelijk om tabaks- en aanverwante producten aan te schaffen zonder tussenkomst van een verkoper. Daarnaast regelt dit besluit voor welke verkooppunten het uitstalverbod niet geldt. Ten slotte bevat dit besluit een aantal bepalingen, dat geldt in een rookruimte. Deze onderwerpen worden niet geregeld in

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 32 011, nr. 59.

richtlijn 2014/40/EU (hierna: de tabaksproductenrichtlijn¹⁰); deze richtlijn laat daardoor ruimte om regels op deze onderwerpen vast te stellen (zie artikelen 1 en 24 van de richtlijn).

Het verbod op verhandeling van rookwaren zonder tussenkomst van een verkoper en het uitstalverbod voor rookwaren en de regels met betrekking tot de rookruimtes kunnen aangemerkt worden als een technisch voorschrift in de zin van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees parlement en de raad betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij. Een concept van deze wijziging is daarom op 10 januari 2019 op grond van artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 voorgelegd aan de Europese Commissie. Naar aanleiding van de zogenoemde Uitvoerig gemotiveerde mening van de Portugese regering van 10 april 2019 heeft de Nederlandse regering een reactie gestuurd en daarin standpunt ingenomen over de verenigbaarheid van het uitstalverbod met het vrij verkeer van goederen en met de vrijheid van meningsuiting. In beide gevallen acht de regering de inbreuk die het uitstalverbod op deze rechten zou kunnen vormen gerechtvaardigd, proportioneel en bovendien noodzakelijk in het belang van de volksgezondheid. Omdat het uitstalverbod als zodanig niet voortvloeit uit dit besluit, maar uit de wet, is deze toelichting niet de plaats om uitgebreid op deze onderwerpen in te gaan.¹¹ In het verlengde daarvan is niet expliciet aan de Dienstenrichtlijn getoetst. De regels die het uitstalverbod vormen, en de uitzonderingen daarop worden beschouwd als verkoopmodaliteit; en het zwaartepunt ligt bij het vrij verkeer van goederen.

3. Gevolgen voor uitvoering en handhaving

Algemeen deel

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) houdt toezicht op de naleving van de regels uit dit besluit. Hiertoe beschikt de NVWA over bevoegdheden neergelegd in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Met dit besluit worden de toezichtstaken van de NVWA verruimd met het toezicht op de naleving van de nieuwe regels die hiermee worden vastgesteld. Zo zal de NVWA toezicht gaan houden op de speciaalzaken die uitgezonderd zijn van het uitstalverbod, het verbod om rookwaren te verkopen zonder tussenkomst van een verkoper en de aanpassing van regels met betrekking tot rookruimtes. Zo nodig zal de NVWA handhavend optreden.

a. en b. Rookwaren uit het zicht en verbod op verkoop zonder tussenkomst van een verkoper

Dit besluit zorgt voor een beperkte toename van de werkzaamheden van de NVWA. Dit betreft de registraties, namens de Minister van de twee soorten speciaalzaken, die uitgezonderd zijn van het uitstalverbod. Voor wat betreft het uitstalverbod betreft het een wijziging van de werkzaamheden met betrekking tot de beoordeling van de verkooppresentatie. Zo wordt niet meer beoordeeld of wordt voldaan aan de hiervoor geldende eisen met betrekking tot de reguliere presentatie maar wordt beoordeeld of wordt voldaan aan de nieuwe eisen met betrekking tot het uitstalverbod en het verbod om rookwaren te verkopen zonder tussenkomst van een

¹⁰ Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 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 tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG (PbEU 2014, L 127).

¹¹ Kamerstukken II, 2016/17, 34 470 nr. 14.

verkoper. Elk jaar bij de jaarplanbespreking zal nagegaan worden welk extra budget nodig is om de nieuwe regels te implementeren en om de toezichts- en handhavingstaken uit te voeren.

c. Rookruimtes

De verduidelijking van de regels voor de rookruimtes sluit aan bij de handhavingspraktijk van de NVWA en betreft voor de NVWA geen nieuwe werkzaamheden.

4. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers, noch voor producenten of importeurs.

Voor detaillisten zal er wel sprake zijn van een toename van de regeldruk. De berekening hiervan vindt hieronder plaats en van de wijze waarop rookwaren uit het zicht worden gehaald in een wijziging van de Tabaks- en rookwarenregeling. Het gaat om de volgende verplichtingen die tot regeldrukeffecten zullen leiden:

a. Uitzondering op uitstalverbod voor speciaalzaken die slechts rookwaren, rookaccessoires, loten en dagbladen verkopen en kleine bestaande speciaalzaken met een maximale jaaromzet van €700.000 die tenminste 75% van hun omzet uit rookwaren halen.

Door deze wijziging zullen slechts speciaalzaken die alleen rookwaren, daarbij behorende accessoires, loten en dagbladen verkopen, en speciaalzaken met een netto jaaromzet van maximaal € 700.000, waarvan tenminste 75% van de omzet uit rookwaren wordt gehaald, deze producten in het zicht kunnen blijven verkopen. Nederland telt op dit moment ongeveer 1.600 tabakspeciaalzaken.¹² Naar verwachting zal een deel van de 150 speciaalzaken de keuze maken om alleen de genoemde producten te verkopen waardoor de tabaksproducten en de aanverwante producten in het zicht kunnen blijven. Nu de verkoop van loten en dagbladen toegestaan zal blijven, zullen deze speciaalzaken naar verwachting de noodzakelijke omzet halen uit de verkoop van deze producten. Een ander deel zal het huidige assortiment kunnen blijven verkopen, uitsluitend wanneer, zoals gezegd, de netto jaaromzet maximaal € 700.000 bedraagt en de verkoop van rookwaren tenminste 75% van de totale omzet beslaat. De kleine speciaalzaken die hiervoor kiezen, dienen bij de registratie voor 2021 aan te geven dat zij al vanaf 1 januari 2019 als een tabaks- en gemakzaak in het handelsregister stonden ingeschreven. Tevens dienen deze zaken in het bezit te zijn van een samenstellingsverklaring van de accountant over het boekjaar 2020. Een samenstellingsverklaring is een verklaring over historische financiële informatie, zoals een overzicht van baten en lasten. Er wordt van kleine speciaalzaken gevraagd deze verklaring te laten maken in verband met de handhaafbaarheid. Het maakt het voor het toezicht van de NVWA eenvoudiger wanneer zij de accountantsverklaring kunnen opvragen en inzien als wanneer de NVWA zelf deze informatie in iedere speciaalzaak zelf zou moeten samenstellen. Aangezien het kleine ondernemingen of zelfs eenmanszaken betreft wordt het proportioneel geacht deze last slechts ieder vijfde jaar op te leggen, in plaats van elk jaar. De verklaring hoeft niet naar de NVWA te worden verstuurd en maakt dus geen onderdeel uit van de bij registratie bij de NVWA. Het gaat erom dat de NVWA, mochten zij langskomen in het kader van toezicht, eenvoudig kan vaststellen of de bezochte kleine speciaalzaak aan de voorwaarden van de

¹² https://www.tabaksdetailhandel.nl/assortimenten/informatie_over_de_gemakswinkel.

jaaromzet voldoet. De kosten van een samenstellingsverklaring worden geschat op € 2000,- tot maximaal € 5000,- afhankelijk van de complexiteit. De prijs is tevens afhankelijk van de accountant die de verklaring aflegt. Deze kosten zijn niet eenmalig, de onderneming dient de verklaring elke vijf jaar, gerekend vanaf 2020, in zijn bezit te hebben, zodat de NVWA kan controleren dat het om een kleine familiezaak/onderneming gaat met een netto-omzet over het boekjaar van maximaal € 700.000 waarvan tenminste 75% uit rookwaren bestaat om uitgezonderd te worden van het uitstalverbod. De speciaalzaak zal hiertoe een financiële administratie moeten inrichten die gericht is op de gegevens die de accountant moet kunnen inzien. Dit zal mogelijk enige regeldruk voor deze speciaalzaken opleveren, die niet te kwantificeren is omdat iedere speciaalzaak de financiële huishouding anders kan hebben ingericht. De kosten van een samenstellingsverklaring zijn tussen de € 2.000,- en € 5.000,-. Elke vijf jaar dient er een accountantsverklaring te worden opgemaakt.

Er valt nog niet precies te zeggen hoeveel speciaalzaken van de 150 onder de uitzondering van het tweede lid vallen, zij kunnen immers ook onder het eerste lid vallen. Uitgaande van het maximale aantal van 150 en de maximale kosten van € 5.000,- euro zijn de totale regeldrukkosten als volgt.

$150 \times € 5.000,-$ is € 750.000,- per vijf jaar in totaal voor alle speciaalzaken, en daarmee maximaal € 150.000,- euro per jaar. Dat is maximaal 1.000 euro per jaar per speciaalzaak; als de gemiddelde verklaring € 2.500,- euro kost zal dit € 500,- euro per jaar zijn.

Naar verwachting zullen de huidige gemakszaken met een netto jaaromzet van meer dan € 700.000 ervoor kiezen het huidige assortiment, zoals tijdschriften, boeken, schoolspullen et cetera te blijven verkopen naast de rookwaren. Daarvoor zal dan gelden dat de rookwaren en de rookaccessoires aan het zicht zullen moeten worden onttrokken.

Deze wijziging leidt ook voor de laatstgenoemde verkooppunten van rookwaren tot een toename van regeldruk. De verkooppunten zullen het middel waarmee of de wijze waarop rookwaren aan het zicht worden onttrokken, moeten bekostigen. Dit is een eenmalige aanpassing van de display.

b. Verbod rookwaren te verkopen zonder ter handstelling door tussenkomst van een verkoper

Tabaksautomaten worden voornamelijk gebruikt in de horeca. Op grond van artikel 14 en 15 van de Drank- en Horecawet mogen de automaten slechts staan in lokaliteiten waar geen alcoholhoudende drank aanwezig is. Dat maakt dat in een horecagelegenheid geen automaat achter de toonbank mag staan. Hierdoor is de verkoop van sigaretten via een tabaksautomaat nagenoeg niet meer mogelijk. Dit betekent dat de huidige tabaksautomaten verdwijnen in de horeca. Naar schatting zijn er 10.000 verkooppunten zonder automaten en 23.000 verkooppunten inclusief automaten.

c. Rookruimtes

Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten. De wijziging kan wel tot eenmalige nalevingskosten voor cafés en dergelijke leiden vanwege het feit dat rookruimtes eventueel anders moeten worden ingericht. Gokkasten moeten bijvoorbeeld verplaatst worden van de rookruimte naar het niet rokers deel, wanneer ze daar niet staan en wel in de rookruimte.

Deze regeldrukgevolgen zijn onvermijdelijk en noodzakelijk om te bereiken dat de volksgezondheid wordt beschermd. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk heeft in zijn advies van 4 augustus 2017 aangegeven dat een wijziging van het besluit voor het nemen van maatregelen, vanuit juridisch oogpunt onvermijdelijk en noodzakelijk is, nu zelfregulering niet bleek te werken. Het college adviseert een, vanuit het oogpunt van administratieve lasten, minder belastend alternatief te overwegen. Dit alternatief is een algeheel rookverbod voor minderjarigen. Een minder belastend alternatief is niet overwogen, omdat met het uitstalverbod uitvoering wordt gegeven aan een amendement¹³. Verder adviseert het college om de beschrijving en berekening van de regeldrukkosten aan te vullen. Die aanvulling heeft geen plek in de nota van toelichting bij dit besluit gekregen. De beschrijving en berekening van deze regeldrukkosten zullen worden opgenomen in de Tabaks- en rookwarenregeling, omdat in die regeling de eisen worden gesteld aan de wijze waarop tabaksproducten aan het zicht worden onttrokken.

5. Advisering en consultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is vanaf 6 juli 2017 tot en met 3 september 2017 aan een ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bijbehorende nota van toelichting. Er zijn 73 reacties binnengekomen van organisaties, zorgprofessionals en particulieren, die openbaar zijn en derhalve te vinden zijn op de website. 69 respondenten hebben bezwaar gemaakt tegen publicatie op de website van hun reactie in verband met de verplichte melding van naam en woonplaats. Alle reacties zijn meegenomen. De organisaties zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties uit de tabaksindustrie, organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en organisaties die actief zijn in de elektronische sigarettenbranche. Bij de consultatie is aangegeven dat degenen die verbonden zijn aan de tabaksindustrie worden verzocht om alleen een reactie te geven die strekt tot technische opmerkingen. Dit houdt verband met artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen de commerciële belangen van de tabaksindustrie. Bij de weging van de inhoudelijke argumenten is vervolgens rekening gehouden met dit artikel.

De ontvangen reacties hebben geleid tot enkele aanpassingen van het wijzigingsbesluit en de nota van toelichting en ook een aantal verduidelijkingen daarvan.

a. Rookwaren uit het zicht

Reactie op de tijdens de internetconsultatie ontvangen opmerkingen

Uitzondering op het uitstalverbod voor speciaalzaken die uitsluitend rookwaren en rookaccessoires verkopen

Het geconsulteerde voorstel om speciaalzaken die slechts tabaks- en aanverwante producten en rookaccessoires verkopen uit te zonderen van het uitstalverbod, wordt door 40% van de respondenten gesteund. Het gaat dan om organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, zorgprofessionals en particulieren. Deze respondenten geven aan elke vorm van verleiding te willen beperken. Het zien van tabaksproducten kan aanzetten tot roken, vergemakkelijkt het doorgaan met roken

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 34 470, nr. 14.

en maakt het moeilijker om te stoppen. Ook enkele organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten steunen dit voorstel. Daarnaast steunt 20% van de organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, zorgprofessionals en particulieren weliswaar het voorstel om een uitstalverbod te introduceren, maar wordt de voorgestelde uitzondering voor speciaalzaken die uitsluitend tabaks- en aanverwante producten verkopen, niet gesteund. Het uitstalverbod zou volgens deze respondenten voor alle verkooppunten moeten gelden. Een klein deel vindt dat er naast een uitstalverbod ook hoge accijnzen, onaantrekkelijke verpakkingen en een vermindering van het aantal verkooppunten moeten worden ingevoerd. In de Tabaks- en rookwarenregeling zijn inmiddels nadere verpakkingseisen opgenomen die als doel hebben om de aandacht voor tabaksverpakkingen van met name jongeren te verminderen.

De voorstanders van de uitzondering op het uitstalverbod voor speciaalzaken hebben met elkaar gemeen dat zij tabaksproducten geen normaal product vinden en elke vorm van verleiding willen beperken. Regelmatig wordt dan ook verwezen naar andere landen waar al langer een uitstalverbod geldt. Een enkeling vreest dat de uitzondering mogelijk tot een toename van speciaalzaken die slechts tabaks- en aanverwante producten en rookaccessoires verkopen, kan leiden.

20% Van de respondenten is geen voorstander van het voorstel om alleen speciaalzaken die enkel tabaks- en aanverwante producten en rookaccessoires verkopen, uit te zonderen van het uitstalverbod. Zij willen de te verkopen producten uitbreiden met gemakproducten. Het betreft hier hoofdzakelijk organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten, organisaties uit de tabaksindustrie, tankstations en particulieren. Organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten of sigaren en organisaties uit de tabaksindustrie geven als reden aan dat de voorgestelde uitzondering voor veel speciaalzaken geen reële optie is, omdat zij met name afhankelijk zijn van de omzet uit andere gemakproducten, zoals tijdschriften, boeken, speelgoed, postdiensten etc. Slechts enkele speciaalzaken zouden genoeg omzet genereren om zich staande te kunnen houden. Zij pleiten er daarom voor om de uitzondering niet te beperken tot verkooppunten die slechts tabaks- en aanverwante producten verkopen, maar te verruimen tot verkooppunten die ook gemakproducten verkopen. Volgens deze respondenten is dat ook wat de Tweede Kamer bedoelde met het bij gewijzigd amendement van Volp en Dik-Faber¹⁴ waarmee aan artikel 5 van de Tabaks- en rookwarenwet een nieuwe derde lid is toegevoegd waarin is geregeld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat het uitstalverbod niet geldt voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkooppunten van rookwaren. In de toelichting bij het amendement is dit toegelicht dat daarbij gedacht kan worden aan speciaalzaken.

De regering is van mening dat de formulering van het bij amendement ingevoegde derde lid aan artikel 5 van de Tabaks- en rookwarenwet de in de uitwerking van het uitstalverbod vrijlaat. Een uitzondering voor gemakzaken acht de regering niet wenselijk, wel is onderzocht op welke wijze het gestelde verlies van omzet gemitigeerd kan worden, zonder afbreuk te doen aan het doel van de regeling. De gemakzaken bedienen met een breed aanbod, waaronder ook tijdschriften, boeken en speelgoed, een brede doelgroep waaronder gezinnen met kleine kinderen en jongeren. Daarom is het niet wenselijk dat gemakzaken onder de uitzondering van het uitstalverbod te laten vallen. Organisaties die belang hebben bij de verkoop van e-sigaretten, organisaties uit de tabaksindustrie en enkele particulieren pleiten ervoor om ook e-sigaretten en heat

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 470, nr. 14.

not burn producten uit te zonderen van het uitstalverbod, omdat deze producten volgens hen minder schadelijk zijn voor de volksgezondheid.

Enkele organisaties die belang hebben bij de verkoop van sigaren, pleiten ook voor een uitzondering voor sigaren, cigarillo's of voor pijptabak, omdat deze producten vooral door oudere klanten worden aangeschaft en de verkoper hierover vaak advies geeft. Zoals verwoord in het bij amendement aan artikel 5 van de Tabaks- en rookwarenwet toegevoegde derde lid, is het uitstalverbod van toepassing op alle rookwaren en bevat dit artikellid geen mogelijkheid tot uitzondering daarop voor bepaalde producten. Overigens zijn al de hiervoor genoemde producten schadelijk voor de volksgezondheid.

Daarnaast wordt door enkele organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten voorgesteld om de uitzondering op het uitstalverbod ook te laten gelden voor verkooppunten die naast rookwaren en accessoires ook loten en andere leeftijdsgebonden producten verkopen. Een enkele organisatie die belang heeft bij de verkoop van tabaksproducten erkent dat er inderdaad veel visuele impact gepaard gaat met het uitstellen zoals dat nu gebeurt. Andere respondenten menen dat het voorstel niet effectief zou zijn om jongeren te beschermen. Uit verschillende onderzoeken is echter gebleken dat een uitstalverbod een effectief middel is om jongeren te beschermen tegen het starten met roken.¹⁵ Verkooppunten gebruiken tabaksdisplays om tabaksproducten aan te prijzen; deze displays zijn daarmee een reclamemiddel voor verkooppunten en fabrikanten. Deze displays geven visuele signalen af die bij rokers en degenen die proberen te stoppen het verlangen naar een sigaret kunnen opwekken. Daarmee vergroten deze displays de kans op een spontane aankoop. Met name jongeren, maar ook ex-rokers kunnen hier gevoelig voor zijn. Tabaksdisplays wekken daarnaast de indruk dat tabaksproducten normale, geaccepteerde producten zijn.

Tankstations stellen een uitzondering voor hun verkoopkanaal voor omdat het een achttien-plus omgeving zou betreffen. Zij menen dat dit voorstel het ongelijke speelveld ten opzichte van supermarkten versterkt. De regering is niet van mening dat tankstations een achttien-plus omgeving betreft. Ook gezinnen met kleine kinderen komen afrekenen bij tankstations en zestienjarigen komen bij tankstations om benzine voor hun brommer of scooter te tanken. Daarom zullen de displayban-regels ook gelden voor tankstations.

Alles overziend wordt een uitzondering op het uitstalverbod voor de speciaalzaak die naast rookwaren, rookaccessoires ook loten en dagbladen verkoopt, redelijk geacht. Overigens is de reden dat de verkoop van loten en dagbladen – in tegenstelling tot het overige bredere assortiment – door deze speciaalzaken toegestaan wordt ook gelegen in de proportionaliteit. Het gaat uitdrukkelijk alleen om loten en dagbladen. Dit aangezien loten enkel aan personen van achttien jaar of ouder worden verkocht en tegelijkertijd een belangrijk onderdeel vormen van de omzet van speciaalzaken. Daarbij wordt de aantekening gemaakt dat mocht het aantal speciaalzaken, dat uitsluitend tabaks- en aanverwante producten, rookaccessoires, loten en dagbladen verkoopt na de inwerkingtreding van het uitstalverbod aanmerkelijk toenemen, de huidige maatregelen zullen worden heroverwogen. Dit effect zal na twee jaar worden gemonitord. Tevens wordt een uitzondering gemaakt voor bestaande speciaalzaken met een maximale jaaromzet van € 700.000 en die 75% daarvan uit de verkoop van rookwaren halen. Hierbij valt te denken aan bestaande kleine familiezaken of ondernemingen. De zaken moeten zich wel laten regis-

¹⁵ Monshouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T., and Van Laar, M.W. (2014). Points of sale of tobacco products. Synthesis of scientific and practice-based knowledge of the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product display. Trimbos-institute, Utrecht.

treren bij de minister van VWS. Uit de registratie moet blijken dat ze al per 1-1-2019 als tabaks- en gemakszaak stonden ingeschreven in het handelsregister. Ook dienen deze speciaalzaken ten tijde van de registratie een samenstellingsverklaring van een accountant in hun bezit te hebben waaruit blijkt dat ze aan de gestelde eisen voldoen. De uitzondering op het uitstalverbod die voor deze speciaalzaken zal gelden is gekoppeld aan de naam behorend bij de registratie. In een familiebedrijf kan de vader bijvoorbeeld de zaak, geregistreerd op naam van de vader, aan zijn zoon over doen en nog op een nul urencontract werkzaam blijven. De uitzondering vervalt dan pas bij overlijden van de vader.

Supermarkten zijn vanaf 1 juli 2020 verplicht om aan het uitstalverbod te voldoen

Het merendeel van de zorgprofessionals en organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid is voor invoering van het uitstalverbod bij supermarkten met ingang van 2020. Een groot deel vindt zelfs dat de invoering van het uitstalverbod in deze branche eerder zou kunnen. Organisaties uit de tabaksindustrie, tankstations en organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten vinden het logisch dat supermarkten met ingang van 2020 een uitstalverbod invoeren, conform de eerste moties van de Tweede Kamer, die volgens hen alleen over een uitstalverbod in supermarkten spraken. Meerdere supermarkten geven aan dat ze op zich niet tegen een uitstalverbod zijn, maar dat ze moeite hebben met de verschillende voorgestelde invoeringstermijnen. Ze pleiten voor toepassing van het gelijkheidsbeginsel dat ervoor moet zorgen dat alle verkooppunten gelijk behandeld worden en het uitstalverbod tegelijkertijd gaat gelden voor alle verkooppunten van tabaksproducten.

Voor andere verkooppunten dan supermarkten geldt het uitstalverbod vanaf 2021

Bijna alle zorgprofessionals en organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid vinden vier jaar uitstel voor andere branches dan supermarkten veel te lang. Deze respondenten zijn van mening dat invoering veel eerder zou kunnen dan in 2022. Supermarkten vinden deze termijn ook te lang uit een oogpunt van een level playing field. Tankstations geven aan dat een eerdere invoering dan 2022 voor hen onmogelijk is. Organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten zijn het met het voorstel eens dat andere verkooppunten dan supermarkten nog tot 2022 worden uitgezonderd van het uitstalverbod.

De gemaakte opmerkingen hebben mij aanleiding gegeven om de voorgestelde invoeringstermijn voor andere verkooppunten dan supermarkten aan te passen. Voor supermarkten wordt een invoeringstermijn met ingang van 2020 gehandhaafd. Supermarkten hebben al op een eerder tijdstip ervaring opgedaan met het uitstalverbod. Een pilot is in 2015 uitgevoerd in deze winkels om de effecten van het uitstalverbod te kunnen inschatten. Door deze pilot wordt het uitstalverbod nu op grotere schaal geïmplementeerd. Een uitstalverbod voor de andere verkooppunten dan supermarkten gaat met ingang van 1 januari 2021 in. Investeringskosten om een uitstalverbod te realiseren hoeven niet groot te zijn. Het voornemen is om in de ministeriële regeling geen eisen te stellen aan het materiaal om tabaks- en aanverwante producten uit het zicht te halen. De gekozen termijnen zijn daarom redelijk. De andere verkooppunten hebben door de getroffen overgangsmaatregel naar mijn mening voldoende tijd om zich op het uitstalverbod voor te bereiden en daar met ingang van 1 januari 2021 aan te voldoen.

b. Verbod op een zelfstandig aankooptransactie via een tabaksautomaat vanaf 2022

In het overgrote deel van de reacties wordt steun uitgesproken voor het voorstel om een zelfstandig aankooptransactie via tabaksautomaten niet meer toe te staan vanaf 2022. Deze reacties zijn afkomstig van organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, zorgprofessionals en particulieren. In zeer veel reacties, met name van organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, wordt gepleit voor een eerdere invoering dan 2022. Overigens wordt deze regel al in 2020 van kracht voor nieuwe automaten in en is een overgangsmaatregel getroffen tot 2022 voor bestaande tabaksautomaten. Een deel van de voorstanders meldt dat de maatregel aansluit bij internationale best practices. Zo bevelen de richtsnoeren voor de implementatie van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging aan om de verkoop via tabaksautomaten te verbieden, omdat deze automaten alleen al door hun aanwezigheid een vorm van reclame voor en promotie van tabaksproducten zijn. Een dergelijk verbod zou daarnaast een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de toegankelijkheid van tabaksproducten voor jongeren. Door de verkoop via tabaksautomaten aan banden te leggen, worden kinderen ook beschermd tegen de verleiding om te beginnen met roken.

De weerstand tegen de voorgestelde maatregel komt met name vanuit organisaties uit de tabaksindustrie en organisaties die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten. Zij zijn van mening dat het niet meer toestaan van een zelfstandige aankooptransactie via een tabaksautomaat vanaf 2022 een disproportionele, niet-effectieve maatregel is. Bovendien is niet bekend of de prevalentie van roken wordt beïnvloed door een verbod op automaten. Aangegeven wordt verder dat, indien het verbod wordt doorgezet, een overgangstermijn tot minimaal 1 januari 2025 noodzakelijk zou zijn.

Het niet meer toestaan van zelfstandige aankooptransacties via tabaksautomaten draagt bij aan het terugdringen van een aantrekkelijke en laagdrempelige aanschaf van tabaksproducten. Dit maakt tabaksproducten minder toegankelijk en kan de verleiding om (weer) te beginnen met roken met name onder jongeren verkleinen. Er is dan ook niet gekozen voor een latere inwerkingtredingsdatum.

Verder vraagt Koninklijk Horeca Nederland of de verkoop van tabaksproducten vanachter de bar toegestaan is, nu een zelfstandig aankooptransactie via een tabaksautomaat straks wordt verboden. Op grond van Drank- en Horecawet is het verboden een horecalokaliteit tevens in gebruik te hebben voor het uitoefenen van de kleinhandel. De verkoop van tabaksproducten vanachter een bar in een horecalokaliteit valt onder de definitie van kleinhandel. Dit betekent dat er in de horecalokaliteit geen tabaksproducten verkocht mogen worden vanachter de bar. Indien de horeca-inrichting geen vergunning heeft op grond van de Drank- en Horecawet, blijft de verkoop van tabaksproducten mogelijk. Het gaat dan om gelegenheden waar geen alcoholhoudende dranken worden geschonken.

c. Rookruimtes

De verduidelijking omtrent het aanwijzen van rookruimtes is niet ter consultatie voorgelegd, omdat het een reeds bestendige toezichts- en handhavingspraktijk betreft van de NVWA.

6. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Algemeen deel

Per onderdeel is bepaald welke termijn voor inwerkingtreding redelijk is.

a. Rookwaren uit het zicht

Het uitstalverbod zal met ingang van 1 juli 2020 voor supermarkten van kracht worden. Deze termijn wordt redelijk geacht voor het aanpassen van supermarkten. Supermarkten voorzien in de dagelijkse levensbehoeften en bereiken frequent een breed publiek. Het aandeel van tabak in de totale omzet van supermarkten is relatief klein in verhouding tot het aandeel van andere producten. Daarbij zijn supermarkten al langer aan het experimenteren met het uit het zicht halen van rookwaren en hebben enkele ketens inmiddels al structurele stappen hiervoor op eigen initiatief gezet. Voor alle andere verkooppunten zal het uitstalverbod feitelijk van kracht worden met ingang van 1 januari 2021.

Dit geldt niet voor de speciaalzaken die slechts rookwaren, rookaccessoires, dagbladen en loten verkopen en bestaande, kleine speciaalzaken met een netto jaaromzet van maximaal € 700.000 die tenminste 75% van hun omzet uit rookwaren halen. Voor deze categorieën geldt met ingang van 1 januari 2020 de uitzondering op het uitstalverbod. Naar verwachting zal de regelgeving er in de praktijk toe leiden dat deze speciaalzaken niet eerder dan per 2021 gebruik maken van de mogelijkheid om uitgezonderd te worden van het uitstalverbod. Deze situatie, is gelet op de afweging die ondernemers moeten maken, begrijpelijk en acceptabel.

De online verkoop van rookwaren valt onder de regels voor de andere verkooppunten. Daarom geldt daarvoor eenzelfde inwerkingtredingstermijn als voor de inwerkingtredingstermijn van het uitstalverbod voor andere verkooppunten dan supermarkten en zal deze regel met ingang van 2021 in werking treden.

b. Verbod rookwaren te verkopen zonder tussenkomst van een verkoper

In het overgangsrecht wordt een onderscheid gemaakt tussen bestaande automaten en nog op de markt te brengen automaten. De bestaande automaten (dat zijn de apparaten waarmee voor de inwerkingtreding van deze wijziging rookwaren in de handel werden gebracht) mogen tot 1 januari 2022 op de huidige wijze, via zelfbediening, geëxploiteerd worden. Deze termijn lijkt voldoende voor de branche om recent gedane investeringen in de huidige automaten terug te verdienen. De NVWA zal daarop toezien. Vanaf 1 januari 2022 mogen echter geen nieuwe tabaksautomaten die zonder tussenkomst van een verkoper kunnen worden bediend, in gebruik worden genomen. Dit geldt overigens niet in speciaalzaken die van het uitstalverbod uitgezonderd zijn.

c. Rookruimtes

De wijziging van de regels voor rookruimtes treedt in het belang van de volksgezondheid zo snel mogelijk na publicatie in werking, zonder overgangsrecht. Dit wordt voor de regels over de verkeersruimte en de duurzame aanwijzing van de rookruimte redelijk geacht, omdat ondernemers reeds bekend zijn met deze regels. Wat betreft de aanwezigheid van voorzieningen en faciliteiten in de rookruimte, wordt aangesloten bij de huidige handhavingspraktijk van de NVWA. Om die reden wordt dit tijdstip van inwerkingtreding eveneens redelijk geacht.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Door de wijziging van artikel 5.3 wordt elke methode voor het in de handel brengen van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verkoper verboden. Dit is geregeld in het nieuwe eerste lid. Ter handstelling ziet in deze context op het overhandigen van het product door het personeel aan de consument. Hiermee worden bijvoorbeeld tabaksautomaten die door de consument zelf kunnen worden ontgrendeld, verboden, tenzij sprake is van de uitzondering, bedoeld in het tweede lid, die hieronder wordt toegelicht. Sigarettenverkoop moet voortaan altijd via persoonlijke tussenkomst van een winkelmedewerker gebeuren. Het betekent ook dat consumenten hun tabaksproducten niet meer zelf zullen kunnen pakken uit zelfbedieningsrekken.

Automaten, wanneer die enkel door het personeel van het verkooppunt kunnen worden ontgrendeld, worden hiermee niet verboden. Dit verbod is gebaseerd op het bepaalde in artikel 9, derde lid van de Tabaks- en rookwarenwet. In paragraaf 1.2 van het algemene deel van deze nota van toelichting is ingegaan op de noodzaak van dit verbod.

Een uitzondering op dit verbod is geregeld in het tweede lid van artikel 5.3. Uit dit tweede lid volgt dat dit verbod niet geldt in een speciaalzaak die is uitgezonderd van het uitstalverbod (artikel 5.9, eerste of tweede lid). In dergelijke speciaalzaken dient het middel waarmee rookwaren zonder ter handstelling door tussenkomst van een verkoper in de handel wordt gebracht, vergrendeld te zijn en slechts ontgrendeld te kunnen worden door of ten behoeve van personen van achttien jaar of ouder. Een tabaksautomaat ontgrendelen kan bijvoorbeeld met een zogenoemde *age coin*. Voorts dient het middel waarmee de producten zonder ter handstelling van een verkoper in de handel worden gebracht, in het zicht te staan van de persoon voor wiens rekening en risico het middel werkt of van de exploitant van de inrichting waar het middel zich bevindt of diens personeel, zodat het personeel van het verkooppunt kan zien dat bijvoorbeeld een klimaatkamer (waar sigaren worden bewaard) alleen betreden wordt door personen van achttien jaar en ouder. Ten slotte moet de speciaalzaak zich hebben geregistreerd bij de Minister van VWS (in de praktijk de NVWA).

Artikel I, onderdeel B

Met deze wijziging wordt een nieuwe paragraaf met reclamebeperkingen aan het Tabaks- en rookwarenbesluit toegevoegd. Het tonen van te koop aangeboden rookwaren wordt als een vorm van reclame beschouwd. Regels daarover passen goed in een paragraaf over de beperkingen van de reclame. Deze paragraaf is gebaseerd op het bepaalde in artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

Artikel 5.9 maakt voor speciaalzaken die aan een aantal voorwaarden voldoen een uitzondering op het in artikel 5, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet opgenomen verbod, te koop aangeboden rookwaren te tonen. Het betreft twee uitzonderingen. In het eerste lid van artikel 5.9 gaat het om speciaalzaken van iedere omvang die hoofdzakelijk rookwaren verkopen, bijvoorbeeld gespecialiseerde sigarenwinkels. In het tweede lid gaat het om bijzonder kleine bestaande speciaalzaken met een onbeperkt aanbod van producten naast de rookwaren, die minimaal 75% van hun -bescheiden- omzet uit rookwaren halen.

Speciaalzaken met een hoofdzakelijk tot rookwaren beperkt aanbod

Om onder de uitzondering in artikel 5.9, eerste lid, te vallen moeten speciaalzaken aan de volgende voorwaarden voldoen. Ze mogen slechts tabaksproducten, aanverwante producten, daarbij behorende accessoires, deelnamebewijzen aan kansspelen en dagbladen in de handel brengen. Daarnaast mag het assortiment van te koop aangeboden rookwaren niet zichtbaar zijn van buiten de speciaalzaak. Ten slotte moet de speciaalzaak zich geregistreerd hebben bij de Minister van VWS als een speciaalzaak. Speciaalzaken die aan deze voorwaarden voldoen, zijn niet gehouden de te koop aangeboden rookwaren aan het zicht te onttrekken. Bij de accessoires die een speciaalzaak nog wel kan verkopen zonder de verplichting te hebben de rookwaren uit het zicht te halen, valt te denken aan artikelen zoals aanstekers, vloeipapier en andere toebehoren die bestemd zijn voor gebruik in samenhang met rookwaren. De verkoop van loten is omschreven als de verkoop van deelnamebewijzen aan kansspelen. Strikt genomen zijn niet alle deelnamebewijzen die op fysieke verkooppunten worden verkocht «loten». Het gaat om deelnamebewijzen aan kansspelen als bedoeld in de artikelen 3, 8, 14a, 15, 23 en 27a van de Wet op de kansspelen. Dat zijn de goede doelen loterijen, de staatsloterij, instantloterijen, sportprijsvragen, totalisator en lotto's.

Déze uitzondering geldt echter niet voor speciaalzaken die naast rookwaren, loten en/of dagbladen andere producten verkopen zoals boeken, tijdschriften, snoep, wenskaarten of souvenirs. De uitzondering geldt derhalve alleen voor een beperkt deel van de speciaalzaken die voldoen aan de aanvullende eisen. In het algemene deel van deze nota van toelichting is in paragraaf 1.1 ingegaan op de reden waarom deze uitzondering slechts geldt voor de genoemde specifieke speciaalzaken.

Speciaalzaken met een maximale omzet van € 700.000,-

De uitzondering bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, geldt voor bestaande speciaalzaken die naast rookwaren ook andere producten verkopen. Echter, in dit geval gaat het om de allerkleinste ondernemingen. In het algemeen deel van de nota van toelichting is in paragraaf 1.1 toegelicht waarom deze ondernemingen ook onder de uitzondering op het uitstalverbod vallen.

Deze speciaalzaken zijn enkel onder de volgende omstandigheden uitgezonderd van het uitstalverbod. In onderdeel a is geregeld dat het moet gaan om «kleine speciaalzaken», namelijk die in ieder boekjaar vanaf 2020 een netto omzet van € 700.000,- of minder hebben. Een volgende voorwaarde is opgenomen in onderdeel b: de netto omzet moet voor 75 procent of meer zijn behaald uit de verkoop van tabakswaren en aanverwante producten. Dit wordt gemeten over hetzelfde boekjaar als de jaaromzet wordt gemeten. Een boekjaar kan beginnen op 1 januari, maar soms ook op een andere datum. Voor het bepalen van de omzet bedoeld in onderdeel a en b maakt het niet uit welk soort boekjaar wordt gevolgd.

In onderdeel c is voorts geregeld dat iedere vijf jaar uit een samenstellingsverklaring van een accountant moet blijken dat de omzet het jaar ervoor inderdaad minder dan € 700.000,- was, en dat die voor 75% of meer werd gehaald uit tabaksproducten en aanverwante producten. Het eerste boekjaar waarover dit moet worden gecontroleerd en vastgesteld door een accountant is 2020, het eerstvolgende 2025, enzoverder. De accountantsverklaring zal maximaal zes maanden na afloop van het boekjaar moeten zijn afgegeven; dat is een gebruikelijke termijn onder accountants. Zie ook paragraaf 4 van het algemeen deel toelichting waar de gevolgen voor de regeldruk worden toegelicht.

Voldoet een speciaalzaak niet meer aan de definitie van «kleine speciaalzaak» of wordt er een lager percentage dan 75 procent gehaald uit de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, dan vervalt

daarmee de uitzondering op het uitstalverbod. Een dergelijke speciaalzaak mag dan uiteraard blijven verkopen wat er verkocht wordt, maar dient wel de rookwaren aan het zicht te onttrekken, zoals alle andere speciaalzaken dat vanaf 2021 ook moeten doen.

Om tot uitdrukking te brengen dat de uitzondering enkel geldt voor de bestaande kleine speciaalzaken is in onderdeel d opgenomen dat deze zaken sinds 1 januari 2019 moeten zijn ingeschreven in het handelsregister. Het voornemen is om bij ministeriële regeling te regelen dat hierover bij de registratiegegevens aan de NVWA worden verstrekt. Het gaat om een feitelijke constatering die de NVWA kan doen. De reden voor deze bepaling, die bij inwerkingtreding van artikel 5.9 in het verleden zal liggen, is het voorkomen van een toename van winkels die onder de uitzondering kunnen vallen. De uitzondering is immers bedoeld om tegemoet te komen aan de bestaande kleine speciaalzaken, niet om aan te moedigen dat bijvoorbeeld grotere speciaalzaken om onder het uitstalverbod uit te komen, vanaf het bekend worden van deze regels nieuwe, kleine winkels openen.

Net als de speciaalzaken, bedoeld in het eerste lid van artikel 5.9, moeten deze speciaalzaken geregistreerd zijn bij de NVWA. Het verschil is dat de registratie van kleine speciaalzaken eenmalig kan plaatsvinden. Ook met deze eis wordt tot uitdrukking gebracht dat het gaat om bestaande kleine speciaalzaken. Daarom is geregeld dat een of twee natuurlijke personen zich registreren bij de NVWA. Deze natuurlijke personen, bijvoorbeeld de eigenaren van de kleine speciaalzaken of anderen die verbonden zijn met de winkel, hebben aanspraak op de uitzondering op het uitstalverbod. Omdat het in het tweede lid van artikel 5.9 gaat om een uitzondering voor bestaande speciaalzaken, is de registratie eenmalig (tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2021) en kunnen de opgegeven namen niet worden gewijzigd. De speciaalzaak zelf kan worden overgedragen, maar de uitzondering op naam op het uitstalverbod niet. De registratie werkt overigens als een melding; er volgt geen afweging of besluit van de NVWA.

Net als bij de speciaalzaken die onder onderdeel a van artikel 5.9 vallen, mogen de verkochte rookwaren weliswaar in de winkel getoond worden, maar van buiten de winkel mogen ze niet zichtbaar zijn. Dat volgt uit onderdeel e.

In het derde lid van artikel 5.9 wordt verduidelijkt dat speciaalzaken die zich bevinden in een ander verkooppunt, of waarin zich een ander verkooppunt bevindt, niet onder een van de besproken uitzonderingen kunnen vallen. In dergelijke winkels (ook bekend als «shop in shop») komt immers een breed publiek, en moeten de tabaksproducten en aanverwante producten worden afgedekt.

Artikel 5.9 treedt op 1 januari 2020 in werking, zodat speciaalzaken zich vanaf die tijd kunnen registreren. Uit het overgangsrecht in artikel 7.3b volgt dat tot 1 januari 2021 het *verbod* te koop aangeboden rookwaren te tonen niet voor andere verkooppunten dan supermarkten geldt. Dat betekent dat het bedoelde verbod in eerste instantie gaat gelden voor supermarkten waar veel consumenten komen voor hun dagelijkse boodschappen. Dit zorgt ervoor dat direct bereikt wordt dat een grote groep consumenten niet meer dagelijks met rookwaren worden geconfronteerd, terwijl ze niet de intentie hebben die aan te schaffen. In paragraaf 1.1 van het algemeen deel van de toelichting is hier aandacht aan besteed.

Op grond van artikel 5.10 zullen in de Tabaks- en rookwarenregeling regels gesteld worden aan de wijze waarop te koop aangeboden rookwaren aan het zicht worden onttrokken. Deze regels worden in de ministeriële regeling uitgewerkt, omdat het gedetailleerde eisen betreft

met betrekking tot de wijze waarop rookwaren aan het zicht moeten worden onttrokken. Door deze regels op te nemen in ministeriële regeling, kunnen de te stellen regels zo nodig relatief snel aangepast worden.

Ten slotte wordt in de ministeriële regeling geregeld hoe de registratie bedoeld in artikel 5.9 moet plaatsvinden en welke gegevens en bescheiden daarbij moeten worden overlegd. Bij de uitzondering voor kleine speciaalzaken, bedoeld in artikel 5.9, tweede lid, wordt – naast de naam van de natuurlijke personen die de uitzondering aanvragen – gedacht aan (een deel van) de gegevens waarmee de speciaalzaak in het handelsregister van de Kamer van Koophandel staat ingeschreven.

Artikel I, onderdeel C

Door de toevoeging van een nieuw tweede lid aan artikel 6.2 wordt duidelijk dat het verboden is in een rookruimte andere of meer voorzieningen of faciliteiten aan te bieden dan de voorzieningen of faciliteiten die worden aangeboden in de andere ruimten waarvoor het rookverbod moet worden ingesteld, aangeduid en gehandhaafd. Achterliggende gedachte hierbij is, dat het rookverbod bedoeld is ter bescherming van niet-rokers aan de blootstelling van tabaksrook. In dat verband is het belangrijk te voorkomen dat niet-rokers verleid worden, gebruik te maken van een rookruimte vanwege de faciliteiten of voorzieningen erin.

In een café of restaurant kan hierbij gedacht worden aan een rookruimte waar een dartboard hangt of een gokkast aanwezig is, terwijl die niet aanwezig zijn in het rookvrije gedeelte van het café. Ook kan worden gedacht aan een rookruimte waarin meer dartboards hangen of gokkasten aanwezig zijn dan in het rookvrije deel van het café. Een ander voorbeeld is dat er in de rookruimte meer of andere tafels en stoelen staan dan in het rookvrije gedeelte van het café. Achterliggende gedachte hierbij is, dat het rookverbod bedoeld is als bescherming van niet-rokers aan de blootstelling van tabaksrook. Met deze regel wordt voorkomen dat niet-rokers verleid worden de rookruimte te betreden, vanwege de faciliteiten of voorzieningen.

Voorts wordt met deze wijziging duidelijk dat een ruimte die als enige toegang geeft tot een andere ruimte niet kan worden aangewezen als rookruimte. Met andere woorden, een ruimte die betreden moet worden om naar een andere ruimte te kunnen komen, kan niet als rookruimte worden aangewezen. Ook hiermee wordt voorkomen dat niet-rokers aan tabaksrook bloot worden gesteld en daardoor gezondheidsschade oplopen.

Voorts wordt met deze wijziging verduidelijkt dat wanneer ervoor is gekozen een rookruimte aan te wijzen en aan te duiden, die aanwijzing een duurzaam karakter moet hebben. Het is dus niet mogelijk om een ruimte afwisselend als rookruimte dan wel als rookvrije ruimte te gebruiken.

De aanpassingen van het besluit op dit punt sluiten aan bij de bestaande toezichts- en handhavingspraktijk van de NVWA.

Deze wijziging van artikel 6.2 van het besluit is gebaseerd op het bepaalde in artikel 10, tweede lid, onderdeel b, van de Tabaks- en rookwarenwet.

Artikel I, onderdeel D

De wijziging van artikel 7.3 is wetstechnisch van aard. Hiermee wordt een omissie hersteld in de overgangsbepaling die geldt voor elektronische sigaretten zonder nicotine, navulverpakkingen zonder nicotine en patronen zonder nicotine die zijn geproduceerd voor 1 juli 2018 en die niet voldoen aan het bepaalde in de artikelen 2.4 en 3.3. Deze producten mogen tot 1 juli 2019 in de handel worden gebracht. Abusievelijk was in

de overgangsbepaling een verwijzing opgenomen naar een artikel van het vorige wijzigingsbesluit van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Dat wordt met deze wijziging hersteld. De inhoud van de overgangsbepaling blijft daarmee ongewijzigd.

Artikel I, onderdeel E

Met artikel 7.3a wordt een overgangsmaatregel getroffen voor bestaande tabaksautomaten waarmee voor de datum van inwerkingtreding van deze bepaling (de beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2020) reeds tabaksproducten in de handel worden gebracht. Dat maakt dat bestaande tabaksautomaten nog tot 1 januari 2022 toegepast kunnen blijven worden, en artikel 5.3 zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van dit besluit, op die automaten van toepassing blijft. Sinds 2013 is de tabaksautomaat onderwerp van discussie in de Tweede Kamer. In 2015 is in de Tweede Kamer gesproken over een uitfasering van tabaksautomaten binnen 5 jaar¹⁶. Een termijn tot 2022 wordt redelijk geacht voor de branche om aanpassingen te doen in hun bedrijfsvoering en gedane investeringen terug te verdienen. Ondernemers die gebruik willen maken van deze overgangsmaatregel, zullen moeten kunnen aantonen dat met de betreffende automaat al tabaksproducten in de handel werden gebracht voor 1 januari 2020 of het moment waarop deze wijziging van kracht wordt. Tabaksautomaten die na 1 januari 2020 in verkooppunten worden geplaatst, zullen moeten voldoen aan het verbod tabaksproducten zonder terhandstelling door tussenkomst van een verkoper in de handel te brengen.

Artikel 7.3b bevat de overgangsbepaling op grond waarvan supermarkten, in het eerste lid, tot 1 juli 2020 zijn uitgezonderd van het uitstalverbod. In het tweede lid is geregeld dat andere verkooppunten dan supermarkten tot 1 januari 2021 worden uitgezonderd van het uitstalverbod. Dit is geregeld met overgangsrecht in plaats van met de inwerkingtredingsbepaling, omdat het geheel (het verbod op wetsniveau, de uitzonderingen op amvb-niveau en de bepalingen over de registratie op niveau van ministeriële regeling) op 1 januari 2020 in werking kunnen treden, zodat speciaalzaken zich in dat jaar kunnen registreren, en een accountant een samenstellingsverklaring kan afgeven. Door het overgangsrecht in artikel 7.3b, eerste lid, geldt het uitstalverbod zelf pas in 2021.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Op grond daarvan treedt het verbod rookwaren te verstrekken zonder terhandstelling door middel van tussenkomst van een persoon met ingang van 1 januari 2020 in werking. Dat geldt ook voor de uitzondering op het verbod rookwaren te tonen die van toepassing is op speciaalzaken die aan de voorwaarden voldoen en andere verkooppunten dan supermarkten, en voor de overgangsmaatregel die is getroffen voor het verbod tot verstrekking van rookwaren zonder tussenkomst van een persoon voor bestaande tabaksautomaten. Deze inwerkingtredingsdatum maakt dat detaillisten een redelijke termijn wordt gegeven na te denken over de wijze waarop aan de nieuwe regels kan worden voldaan en om voorbereidingen te treffen om aan de nieuwe regels te voldoen.

De wijziging van artikel 6.2 (artikel I, onderdeel C) waarmee de regels met betrekking tot de rookruimtes worden aangepast, treedt echter zo snel mogelijk na publicatie van dit besluit in werking omdat deze regels

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 470, nr. 14.

aansluiten bij de bestaande handhavingspraktijk van de NVWA. Dit is ook het geval voor de wijziging van artikel 7.3 (artikel I, onderdeel D). Wat de wijziging van artikel 6.2 betreft wordt daarmee afgeweken van de vaste verandermomenten met het oog op het vermijden van aanmerkelijke nadelen voor de doelgroep in het kader van het beschermen van de volksgezondheid (Ar 4.17, vijfde lid, onder a). Met de wijziging van artikel 7.3 wordt afgeweken van de vaste verandermomenten omdat het reparatiewetgeving betreft (Ar 4.17, vijfde lid, onder c).

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