

89

Besluit van 10 april 2024, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen

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 3 oktober 2023, kenmerk 3700244-1050760-WJZ, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid;

Gelet op de artikelen 7, derde lid, en 11c, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 31 januari 2024, no. W13.23.00296/III);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 april 2024, kenmerk 3771667-1061556-WJZ, uitgebracht in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Tabaks- en rookwarenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1 wordt in de alfabetische volgorde de volgende begripsbepaling ingevoegd:

supermarkt: verkooppunt dat in overwegende mate gericht is op de verkoop van eet- en drinkwaren, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Warenwet, aan particulieren met uitzondering van een verkooppunt dat behoort tot het terrein van een tankstation.

B

Artikel 5.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding «1.» geplaatst.

2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:

2. Als categorieën van bedrijven en organisaties als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de wet, worden aangewezen:

a. supermarkten;

b. horeca-inrichtingen;

c. verkooppunten die zich, al dan niet afgescheiden, bevinden in een supermarkt, en verkooppunten die rechtstreeks kunnen worden bereikt vanuit een supermarkt.

3. Als categorieën van bedrijven en organisaties als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de wet, worden niet aangewezen:

a. supermarkten in justitiële inrichtingen als bedoeld in artikel 5.1;

b. supermarkten in verpleeghuizen, revalidatiecentra, psychiatrische ziekenhuizen, zwakzinnigeninrichtingen, gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten en verzorgingshuizen;

c. horeca-inrichtingen waar de verkoop van hennep of hasjesj mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester;

d. horeca-inrichtingen die in hoofdzaak gericht zijn op het bedrijfsmatig of anders dan om niet aanbieden van een waterpijp voor gebruik ter plaatse, met uitzondering van inrichtingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet.

ARTIKEL II

De bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de opsomming van categorie A vervalt «– Artikel 7, derde lid;».

B

In categorie C wordt na «van het bepaalde bij of krachtens» telkens ingevoegd: «artikel 7, derde lid,».

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2024.

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

's-Gravenhage, 10 april 2024

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen

Uitgegeven de vijftiende april 2024

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord (hierna: Preventieakkoord) is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd.¹ Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Met het Preventieakkoord is een samenhangend pakket van maatregelen afgekondigd dat onder andere bestaat uit een forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten in combinatie met intensieve campagnes. Deze combinatie van maatregelen strekt er ook toe om te bewerkstelligen dat alle rokers (jong en oud) stoppen met roken, dat zij gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. Voor het kabinet betekent een rookvrije generatie ook een dampvrije generatie. Daarom zet het kabinet in op het verminderen van de aantrekkelijkheid en beschikbaarheid van e-sigaretten, met name voor jongeren. Met deze algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) wordt het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) aangepast, met het doel het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten te verminderen. Verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren (supermarkten) en horeca-inrichtingen, mogen geen tabaksproducten en aanverwante producten meer verkopen.

2. Aanleiding

Nederlanders komen meerdere keren per week op locaties waar tabaksproducten en aanverwante producten worden verkocht: tijdens het doen van boodschappen in de supermarkt, het tanken, het verzenden van pakketten of het kopen van een tijdschrift bij een tabaksspeciaalzaak of een gemakzaak. In 2020 werd het aantal verkooppunten op bijna 16.000 geschat en dit aantal zou naar verwachting alleen maar toenemen in de daaropvolgende jaren als hiertegen geen maatregelen zouden worden genomen.² In het Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en dat het kabinet onderzoek laat uitvoeren naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken.³

Het in het Preventieakkoord toegezegde onderzoek naar het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁴ Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest de regering ervoor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen, zodat kan worden voorkomen dat jongeren gaan roken of dampen en om kinderen, ex-rokers en ex-dampers te beschermen. Op termijn zullen deze producten daarom alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken die zich

¹ Zie pagina 3 van bijlage 863921 bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339. Zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

² SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020.

³ Zie pagina's 14 en 19 van bijlage 863921 bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339. Zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

⁴ Idem.

vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en waar over het algemeen alleen de volwassen roker komt.

Op het moment van het SEO-onderzoek waren er bijna 16.000 verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Dat zijn er 5.600 minder geworden in januari 2022 als gevolg van een wijziging van het besluit waarbij sigarettenautomaten werden verboden.⁵ Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gefaseerd te laten plaatsvinden, via onderstaande stappen⁶:

- 2023: Invoering van het verbod op de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten (online verkoopverbod);
- 2024: Invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen;
- 2025: Verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in speciaalzaken;
- 2030: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in gemakszaken (uitgezonderd elektronisch dampwaar) en speciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in speciaalzaken.

Om deze verdere stappen zorgvuldig vorm te kunnen geven, is hier in 2021 door SEO verder onderzoek naar gedaan, met aandacht voor onder andere de economische impact en regionale spreiding van de verkooppunten.⁷ Uit dit onderzoek blijkt dat als vanaf 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten verboden is in supermarkten⁸, dit tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers.⁹ De regering gaat gelet hierop ervan uit dat een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten per direct een groot positief effect op de volksgezondheid en denormalisering van rookwaren zal sorteren, ook omdat deze verkooppunten verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de totale tabaksverkoop.

Met dit wijzigingsbesluit wordt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren (supermarkten) en horeca-inrichtingen ingevoerd. Dit verbod ziet zowel op tabaksproducten als aanverwante producten, zoals e-sigaretten.

Hiermee wordt voorkomen dat er substitutie plaatsvindt van tabaksproducten naar aanverwante producten. Beide groepen producten zijn immers schadelijk voor de gezondheid.

Sinds 1 juli 2020 moeten verkooppunten (behoudens overeenkomstig artikel 5.9 van het besluit geregistreerde speciaalzaken) voldoen aan het uitstalverbod, zodat tabaksproducten en aanverwante producten aan het zicht zijn onttrokken. Het kabinet is van mening dat door het aanpakken van de zichtbaarheid én nu ook de beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten een substantiële bijdrage wordt geleverd aan

⁵ Met uitzondering van de tabaksautomaten in speciaalzaken als bedoeld in artikel 5.9 van het besluit, die voldoen aan de voorwaarden genoemd in artikel 5.3, tweede lid, van het besluit. Stb. 2019, 308.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁷ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

⁸ Supermarkt is in het SEO-onderzoek een minder ruim begrip dan supermarkt zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van het besluit.

⁹ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 49.

de realisering van een rookvrije generatie per 2040. Het kabinet ziet de maatregelen dan ook als aanvullend op en opvolgend aan elkaar.

3. Hoofdpijnen van het besluit

3.1 Algemeen

Een vermindering van verkooppunten vermindert de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en draagt bij aan de norm dat roken en dampen niet normaal is. Dat helpt om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken of het gebruiken van e-sigaretten. Een wetenschappelijke overzichtsstudie laat zien dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van tabaksverkopers een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten.¹⁰ In deze studie is ook een hogere dichtheid van verkooppunten in verband gebracht met meer volwassenen die roken, het minder stoppen met roken, een groter risico op terugval in het roken, en zwaarder roken onder adolescenten en volwassenen. Ook het Trimbos-instituut beschreef in een systematisch literatuuronderzoek de impact van een vermindering van het aantal verkooppunten van tabak. De auteurs rapporteren een verband tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten in de buurt van scholen en het aantal rokende jongeren. In het bijzonder lijkt een hogere dichtheid van het aantal verkooppunten de kans om te beginnen met roken onder jongeren te vergroten.¹¹ Daarnaast stellen de auteurs vast dat verschillende onderzoeken een positief verband aantonen tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten en de verschillende indicatoren voor roken onder volwassenen, zoals rookprevalentie en het aantal sigaretten dat men per dag rookt.¹² Het verminderen van de (nu nog) brede beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten is dan ook van groot belang om jongeren en gestopte rokers te beschermen tegen de verleiding om (weer) te gaan roken en voorkomt (impuls)aankopen van rokers. Het is daarom volgens de regering een cruciale maatregel op weg naar een rookvrije generatie in 2040.

De maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten is groot: bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak en 73% meent dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken, zo blijkt uit recent onderzoek van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij (hierna: GvRV).¹³ Iets meer dan de helft (56%) zegt dat de overheid hiervoor maatregelen moet nemen. Op de vraag welke winkel als eerste zou moeten stoppen met de verkoop van tabak antwoordt de grootste groep «supermarkten» (42%). Slechts 27% vindt dat geen enkele winkel hoeft te stoppen met de verkoop van tabak en 10% is juist van mening dat alle winkels zouden moeten stoppen met het aanbieden van tabak, zo blijkt uit recent onderzoek uitgevoerd in opdracht van de GvRV.¹⁴

¹⁰ Marsh et al, Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, 2020, pagina 2.

¹¹ Monschouwer, K., Verdurmen, J. Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p 147.

¹² Idem noot 11, p 21.

¹³ Gezondheidsfondsen voor Rookvrij – Draagvlakcijfers (2020).

¹⁴ Persbericht op basis van niet openbaar onderzoek I&O Research in opdracht van Gezondheidsfondsen voor Rookvrij, een samenwerking tussen Hartstichting, KWF en Longfonds. Gezondheidsfondsen voor Rookvrij. Zie www.gezondheidsfondsenvoorrookvrij.nl, zoekterm: meerderheid Nederlanders wil geen sigarettenverkoop meer in supermarkt.

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 20,6% in 2021.¹⁵ Het is de verwachting dat door de maatregelen uit het Preventieakkoord dit aantal de komende jaren verder zal dalen. Het verminderen van het aantal verkooppunten zal bijdragen aan deze doelstelling.

Het zelfstandig gebruik van elektronische dampwaar, ofwel e-sigaretten, is schadelijk. Uit de damp van de e-sigaret komen schadelijke stoffen vrij.¹⁶ Inhalatie kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, een verhoogde hartslag, hart- en vaatziekten en een verhoogde kans op kanker.¹⁷ Bovendien bevatten veel vloeistoffen voor e-sigaretten nicotine. Deze stof is zeer verslavend én schadelijk, het wordt geassocieerd met een verhoogd risico op hart- en vaatziekten en kan de ontwikkeling van tumoren bevorderen. Over de schadelijke effecten van de e-sigaret op de lange termijn, bij langdurig en structureel gebruik, is nog weinig bekend, omdat het product nog niet lang op de markt is.¹⁸ Volgens de beschikbare wetenschappelijke literatuur lijkt de e-sigaret enkel minder schadelijk te zijn dan een sigaret als gebruikers volledig overstappen op dampen. In 2018 was in Nederland echter 72% van de e-sigaret-gebruikers niet volledig overgestapt. Personen die e-sigaretten en sigaretten gecombineerd gebruiken worden «dual users» genoemd. Dual use levert niet of nauwelijks gezondheidswinst op en er zijn signalen dat dit mogelijk schadelijker is dan het gebruik van alleen e-sigaretten of sigaretten.¹⁹

Elektronische dampwaar wordt in Nederland gebruikt door volwassenen die roken, gerookt hebben en/of willen stoppen en door jongeren. In 2021 gebruikte 1,4% van de Nederlandse volwassenen regelmatig een e-sigaret.²⁰ In 2021 gaf 2% van de jongeren in het basisonderwijs en 14% van de jongeren in het voortgezet onderwijs aan wel eens een e-sigaret te hebben gebruikt.²¹ Sinds 2022 zijn goedkope wegwerp e-sigaretten, ofwel vapes, populair geworden onder jongeren.²² Het Trimbos-instituut geeft aan dat deze vapes door jongeren waarschijnlijk niet gezien worden als e-sigaret, waardoor het werkelijke gebruik van e-sigaretten door jongeren hoger kan zijn.²³ In oktober 2023 is de jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten van het Trimbos-instituut gepubliceerd, waaruit blijkt dat de gebruikscijfers van de e-sigaret onder jongeren hoog zijn. In 2023 gebruikte 21,7% van de jongeren tussen de 12 en 25 jaar een e-sigaret en 10,3% in de afgelopen maand. Ook in jongere doelgroepen is het gebruik schrikbarend hoog: 10,2% bij 12 tot 14-jarigen en 23,3% bij 15–17 jaar. Daarnaast rookte 69,1% van de jongeren die maandelijks een e-sigaret gebruikte ook elke maand een sigaret.²⁴

Het kabinet maakt zich grote zorgen om het grote aantal jongeren dat e-sigaretten gebruikt gezien de schadelijkheid van het product, maar ook omdat uit onderzoek bekend is dat jongeren sneller aan nicotine verslaafd raken dan volwassenen. Naast het risico op een nicotineverslaving en de

¹⁵ Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor 2021 van het CBS, in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut. Zie ook: www.cbs.nl, zoekterm: aantal volwassen rokers in 2021.

¹⁶ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (2020), Factsheet elektronische sigaretten, p1.

¹⁷ W.F. Visser et al. (2015), De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten, p3.

¹⁸ W.F. Visser et al. (2015), De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten, p13.

¹⁹ M.L. Goniewicz, D.M. Smith, K.C. Edwards et al. (2018), Comparison of Nicotine and Toxicant Exposure in Users of Electronic Cigarettes and Combustible Cigarettes, JAMA Network Open, p2.

²⁰ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (2022), Kerncijfers roken 2021, p1.

²¹ M. Boer et al. (2022), HBSC 2021 Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland, p98.

²² De Telegraaf (2022), Ik betrapte mijn dochter (13) met een vape, 21 september 2022.

²³ Trimbos-instituut (2022), Cijfers middelengebruik scholieren, Cijfers middelengebruik onder scholieren – Trimbos-instituut.

²⁴ Nationaal Expertisecentrum Tabak (2023), Jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten, p1, p7, p9.

blootstelling aan schadelijke stoffen, is het zo dat jongeren die een e-sigaret gebruiken vaker sigaretten roken, en vice versa. Recente inzichten maken het meer aannemelijk dat de e-sigaret een opstap naar het roken van sigaretten kan zijn.²⁵ Daarnaast blijkt uit de jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten dat het gebruik van e-sigaretten en sigaretten hand in hand gaan: maar liefst 69,1% van de jongeren die maandelijks een e-sigaret gebruiken, roken óók maandelijks sigaretten.²⁶ Doelstelling van het Preventieakkoord is een rook- en tabaksvrije omgeving voor kinderen. Dit betekent dat kinderen naast tabaksproducten ook niet in aanraking komen met nieuwsoortige tabaksproducten (zoals verhitte tabak) en e-sigaretten met en zonder nicotine.²⁷

3.2 Verbod verkoop in supermarkten

In Nederland waren eind 2019 bijna 16.000 verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gevestigd. Supermarkten vormden het grootste aandeel (40% van de verkooppunten), tabaks- en gemakszaken het kleinste aandeel (10%).²⁸ Eind 2019 telde Nederland 6.441 supermarkten.²⁹ Uit onderzoek uit 2014³⁰ blijkt dat toentertijd vrijwel alle Nederlandse supermarkten tabaksproducten verkochten. Het kabinet heeft de afgelopen jaren meermalen gesprekken gevoerd met verschillende verkoopkanalen, waaronder de supermarkten. Gevraagd daarbij is of zij in het kader van het Preventieakkoord en het streven naar een rookvrije generatie vrijwillig zouden willen stoppen met de verkoop van tabak. De vertegenwoordigers van deze verkoopkanalen hebben in deze gesprekken aangegeven zich te scharen achter de ambitie van een rookvrije generatie in 2040 en daar ook hun bijdrage aan te willen leveren. Zij zijn zich ervan bewust dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten een aflopende zaak is en hebben ook de wil om op den duur te stoppen met de verkoop van deze producten. De vrees voor concurrentienadeel en het belang van het creëren van een gelijk speelveld binnen en tussen sectoren bleken echter in de weg te staan aan een convenant waarin zou worden afgesproken om op korte termijn de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te staken. Meerdere partijen hebben dan ook aangegeven actie van de overheid, inclusief wetgeving, af te wachten voor uitfasering van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Eind 2019 is de verkoop van tabakswaaren echter al gestopt in 80 Nederlandse vestigingen van de supermarktketen Lidl. Hoewel Lidl heeft aangekondigd eind 2022 geen tabak meer te verkopen³¹ heeft Lidl dit voornemen vervoegd uitgevoerd en is hier als eerste supermarktketen al op 1 oktober 2021 volledig mee gestopt. Albert Heijn is per 1 januari 2024 ook gestopt met de verkoop van tabak. In een aantal landen zoals Frankrijk, Hongarije, Italië en Spanje worden geen tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten verkocht. De regering ziet nu aanleiding om de verkoop van deze producten in supermarkten ook in Nederland te verbieden.

De cijfers in voorgaande alinea over supermarkten hebben betrekking op minisupermarkten, avondwinkels (met afwijkende openingstijden) en «reguliere» supermarkten. Al deze winkels vallen onder de begripsomschrijving van supermarkt in artikel 1.1 van het besluit.

²⁵ Nationaal Expertisecentrum Tabak (2020), Factsheet elektronische sigaretten, p17.

²⁶ Nationaal Expertisecentrum Tabak (2023), Jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten, p14.

²⁷ Kamerstukken II 2018/2019 32 793, nr. 339, bijlage 863921, Nationaal Preventieakkoord, p14.

²⁸ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina i.

²⁹ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 4.

³⁰ SEO Economisch Onderzoek 2014, Economische effecten beperken verkooppunten tabak, pagina 5.

³¹ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 41.

Supermarkten worden in het besluit als volgt omschreven: verkoop-punten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren. Hierbij wordt aangesloten bij de definitie van eet- en drinkwaren in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Warenwet.³²

Een supermarkt is een winkel die in overwegende mate is gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren, vaak bedoeld voor dagelijks gebruik. Supermarkten kunnen onderdeel zijn van een keten die in een regio, land of zelfs meerdere landen winkels heeft. Avondwinkels en minisupermarkten die in overwegende mate eet- en drinkwaren verkopen, vallen ook onder de omschrijving van supermarkt in de onderhavige begripsomschrijving. Bij het opstellen van dit wijzigingsbesluit is uitgegaan van het bestaande aanbod van supermarkten. Mocht blijken dat de huidige omschrijving op den duur niet meer toereikend is, dan kan de omschrijving worden aangepast. Eventuele nieuwe ontwikkelingen op dit terrein zal het kabinet dan ook monitoren.

Eet- en drinkwaren zijn «alle stoffen en producten verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd».³³ De gemeenschappelijke noemer van de meeste van deze waren is hun vergankelijkheid of zelfs bederfelijkheid, ze worden in het gebruik verbruikt en hebben soms een beperkte houdbaarheid. Het assortiment kan verder bestaan uit huishoudelijke artikelen, zoals schoonmaakmiddelen en toiletpapier. Soms behoren andere artikelen, zoals bijvoorbeeld kleding en geneesmiddelen, ook tot het assortiment. Het verkooppunt dient echter in overwegende mate te zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren om onder de begripsbepaling van «supermarkt» in artikel 1.1 van het besluit te vallen. Mocht het voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA), die belast is met het toezicht op de naleving van het verbod op de verkoop, moeilijk te bepalen zijn of het om een dergelijk verkooppunt gaat, dan zal de NVWA de uitstraling van het bedrijf hierbij meewegen. Hieronder kan onder meer de omvang en samenstelling van het assortiment van het betreffende verkooppunt begrepen worden. Expliciet wordt niet gekozen

³² Artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Warenwet luidt:

b. eet- en drinkwaren: levensmiddelen, bedoeld in artikel 2 Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG 2002, L 31).

Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002 luidt:

(...) In deze verordening wordt verstaan onder «levensmiddel» (of «voedingsmiddel»):

alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd. Dit begrip omvat tevens drank, kauwgom alsmede iedere stof, daaronder begrepen water, die opzettelijk tijdens de vervaardiging, de bereiding of de behandeling aan het levensmiddel wordt toegevoegd. Het omvat water afkomstig van de plaats waar aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan, in de zin van artikel 6 van Richtlijn 98/83/EG en onverminderd de voorschriften van Richtlijn 80/778/EEG en Richtlijn 98/83/EG.

Onder deze definitie vallen niet:

- a) diervoeder;
- b) levende dieren, tenzij bereid om in de handel te worden gebracht voor menselijke consumptie;
- c) planten vóór de oogst;
- d) geneesmiddelen in de zin van Richtlijn 65/65/EEG (1) en Richtlijn 92/73/EEG (2) van de Raad;
- e) cosmetische producten in de zin van Richtlijn 76/768/EEG van de Raad (3);
- f) tabak en tabaksproducten in de zin van Richtlijn 89/622/EEG van de Raad (4);
- g) verdovende middelen en psychotrope stoffen in de zin van het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1961 en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971;
- h) residuen en contaminanten.

³³ Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002.

voor een criterium dat omzet gerelateerd is, omdat het koopgedrag van consumenten per verkooppunt kan verschillen en niet gerelateerd hoeft te zijn aan de uitstraling van een verkooppunt.

Een aantal bedrijven in de eet- en drinkwarenbranche opereren in de groothandel. Het verkoopverbod is niet op de groothandel van toepassing. Om die reden is in de begripsbepaling in artikel 1.1 van «supermarkt» expliciet opgenomen dat dit een verkooppunt is dat verkoopt aan particulieren. Het verbod geldt daarnaast niet voor supermarkten in justitiële inrichtingen als bedoeld in artikel 5.1 van het besluit en in supermarkten in verpleeghuizen, revalidatiecentra, psychiatrische ziekenhuizen, zwakzinnigeninrichtingen, gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten en verzorgingshuizen. Zie verder hierover de artikelsgewijze toelichting.

3.3 *Shop-in-shops*

Het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten, kan niet worden omzeild met een zogenaamde shop-in-shop-constructie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een verkooppunt van (onder meer) tabaksproducten en/of aanverwante producten, is gevestigd in een duidelijk afgescheiden verkooppunt in een supermarkt. Dit kan zich echter ook voordoen als het verkooppunt van (onder meer) tabaksproducten en aanverwante producten een eigen ingang heeft maar daarnaast ook bereikt kan worden vanuit de supermarkt. Om te voorkomen dat winkelende klanten in een supermarkt alsnog met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in aanraking komen is een fysieke aanpassing van de winkel waarbij een apart verkooppunt of een directe doorgang tussen de supermarkt en het verkooppunt wordt gecreëerd niet toegestaan. Dit betekent dat in bestaande of nieuwe shop-in-shops in supermarkten geen tabaksproducten of aanverwante producten mogen worden verkocht en dat ook een naastgelegen speciaalzaak geen rechtstreekse doorgang mag hebben naar de supermarkt, ook niet voor personeel.

3.4 *Verkoopverbod versus vergunningsstelsel*

Een alternatief voor een verkoopverbod zou een vergunningenstelsel kunnen zijn met een beperkt aantal uit te geven vergunningen (een zogenoemd vergunningsstelsel met schaarse rechten). Een argument hiervoor zou dan zijn dat een vergunningstelsel ook zou kunnen bijdragen aan het in het Preventieakkoord overeengekomen doel om het aantal verkooppunten te verminderen. Hier is echter niet voor gekozen. Zoals in hoofdstuk 2 van deze toelichting is vermeld, is besloten om de vermindering van het aantal verkooppunten gefaseerd te laten plaatsvinden, totdat tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend nog in speciaalzaken mogen worden verkocht. Uit onderzoek van SEO blijkt dat de voorgestelde beperkingen aan verkooppunten het aantal verkooppunten in het jaar dat de verkoop wordt voorbehouden aan speciaalzaken (voorzien in 2032), doet dalen tot een aantal van ongeveer 1.500. Dat aantal is minder dan 10% van de bijna 16.000 verkooppunten in 2019.³⁴ Met deze te verwachten daling is er geen reden om te kiezen voor een vergunningsstelsel en zijn ook verdere maatregelen die daling van het aantal verkooppunten tot doel hebben, naar nu wordt voorzien, niet nodig. Daarnaast kent een vergunningsstelsel hoge administratieve lasten en bijbehorende kosten en kan het de regering de mogelijkheid ontnemen om wendbaar te zijn in de van toepassing zijnde voorwaarden die aan

³⁴ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

verkooppunten kunnen worden gesteld. Voorts mag een schaarse vergunning in beginsel slechts voor bepaalde tijd worden verleend. De vergunninghouder wordt immers bij verlening voor onbepaalde tijd onevenredig bevoordeeld, omdat het voor nieuwkomers dan onmogelijk is om nog toe te treden tot de markt. Om voorgaande redenen is besloten niet over te gaan tot een vergunningstelsel in plaats van het in dit wijzigingsbesluit opgenomen verkoopverbod.

De laatste gegevens over het effect van de verzameling aan maatregelen die is genomen voor het halen van de doelen uit het Preventieakkoord zijn onlangs gepubliceerd door het RIVM in de «Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord»³⁵. Op het moment van de inwerking-treding van dit wijzigingsbesluit zal nog niet duidelijk zijn of het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten, voldoende effectief is in het verminderen van de verkooppunten. Vooralsnog kan alleen worden uitgegaan van de goed onderbouwde schattingen uit het eerder geciteerde SEO-onderzoek. Het effect van deze maatregel kan uiteindelijk worden gemeten met de gegevens verkregen vanuit de nog in te voeren registratieplicht. Een registratieplicht is opgenomen in een wetsvoorstel tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de invoering van een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, waar op 31 januari 2024 advies over is uitgebracht door de Afdeling advisering van de Raad van State en op korte termijn bij de Tweede Kamer ahangig gemaakt zal worden. Op basis van de registraties kan worden overwogen of een verdere reductie van het aantal verkooppunten wenselijk is met het oog op het halen van de doelen uit het Preventieakkoord. Of een vergunningstelsel dan het meest passende instrument is om dat te bereiken kan dan ook worden meegewogen.

3.5 Tankstations

Tankstations zijn in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de tabaksverkoopomzet in Nederland.³⁶ Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht is de regering voornemens het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot winkels die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Hier vallen tankstations niet onder, die richten zich tenslotte in overwegende mate op de verkoop van brandstoffen. Met brandstoffen wordt hier bedoeld benzine, diesel, LPG alsook elektriciteit (hoewel strikt genomen geen brandstof).

Met dit wijzigingsbesluit wordt de verkoop bij tankstations nog niet beperkt.³⁷ Dit betekent dat alle verkooppunten die behoren tot het terrein van een tankstation niet aan het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten gehouden zijn. Dit geldt ook voor een apart verkooppunt dat op het terrein van het tankstation is gevestigd dat in overwegende mate is gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren en waar de brandstof aan de pomp wordt afgerekend. Dit verbod zal ingaan in 2030, wanneer de verkoop van tabaksproducten nog uitsluitend in gemakzaken en speciaalzaken is toegestaan.

³⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 32 793, nr. 711.

³⁶ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina i.

³⁷ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79, pagina 7.

3.6 Horeca

Het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten gaat met dit wijzigingsbesluit ook gelden in horeca-inrichtingen. In de wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder horeca-inrichting zowel een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet verstaan, als een inrichting waarin in ieder geval bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholvrije dranken of etenswaren worden verstrekt voor gebruik ter plaatse.

Een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet is een horecalokaliteit die op basis van de Alcoholwet een vergunning heeft om alcohol te schenken. Op grond van de artikelen 14 en 15 van de Alcoholwet is het voor deze horecalokaliteiten verboden om kleinhandel uit te oefenen, tenzij het de verkoop van etenswaren betreft die voor consumptie gereed zijn. De verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten in een horecalokaliteit valt reeds onder het verbod op kleinhandel als bedoeld in die wet. Dit betekent dat er in die horecalokaliteiten geen tabaksproducten of aanverwante producten verkocht mogen worden.

In een inrichting waarin in ieder geval bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholvrije dranken of etenswaren worden verstrekt voor gebruik ter plaatse (waarop de Alcoholwet dus niet van toepassing is) is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten nu nog wel toegestaan. Het gaat dan om gelegenheden waar geen alcoholische drank wordt geschonken, zoals een snackbar, broodjeszaak of tearoom. Met het verbod op tabaksautomaten dat met ingang van 1 januari 2022 in werking is getreden³⁸, is de verkoop van tabak ook in deze horeca-inrichtingen verder afgenomen. De belangrijkste reden voor een verkoopverbod in de horeca zonder een Alcoholwetvergunning is dat juist die horecagelegenheden een brede klantengroep hebben, waarvan kinderen onderdeel zijn. Bovendien brengt dit duidelijkheid voor de handhaver wanneer in geen enkele horeca-inrichting meer tabak mag worden verkocht.

Omdat beide soorten horeca-inrichtingen (met en zonder Alcoholwetvergunning) in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren, vallen deze inrichtingen al onder de begripsbepaling van «supermarkt» in artikel 1.1. Voor de duidelijkheid is er echter voor gekozen om alle horeca-inrichtingen expliciet in een apart onderdeel aan te wijzen, te weten in artikel 5.2, tweede lid, onder b.

Aangezien de bestuurlijke handhaving van de Alcoholwet bij burgemeesters is belegd, zien de door hen aangewezen ambtenaren toe op de naleving van het kleinhandelsverbod (waaronder de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten) in horeca-inrichtingen die onder die wet vallen. In dit wijzigingsbesluit geldt het verbod op de verkoop van tabak zowel voor horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen, als voor horeca-inrichtingen die daar niet onder vallen. Het is niet mogelijk de bestuurlijke handhaving van het in dit wijzigingsbesluit opgenomen verbod op de verkoop van tabak bij burgemeesters te beleggen. De NVWA is namens de minister belast met de handhaving van overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet.³⁹ Om die reden wordt de NVWA ook bevoegd het verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten, dat geldt krachtens de Tabaks- en rookwarenwet, in alle horeca-inrichtingen te handhaven. Net als het rookverbod⁴⁰ dat

³⁸ Stb. 2019, nr. 308

³⁹ Artikel 7.1 van de Tabaks- en rookwarenregeling.

⁴⁰ Artikel 10 van de wet.

ook in de gehele horeca van toepassing is, wordt voor de verschillende vormen van horeca één lijn getrokken en één handhavende instantie aangewezen. Daarmee wordt de NVWA ook bevoegd om te handhaven in horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen en waarvoor de burgemeesters thans als handhaver zijn aangewezen. Omdat het niet wenselijk is dat er voor een verbod op de verkoop van tabak in horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen twee handhavers zijn aangewezen, is een wetswijziging in voorbereiding waarmee de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in de Alcoholwet van het kleinhandelsverbod wordt uitgezonderd.⁴¹ De burgemeester is dan niet langer handhaver voor wat betreft de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen. Deze duidelijkheid komt de handhaving door de NVWA ten goede. De NVWA is dan exclusief bevoegd handhavend op te treden bij overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet in horeca met een Alcoholwetvergunning en bevoegd toezicht te houden op het verkoopverbod van tabak in alle horeca-inrichtingen. Hierover is overlegd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), die hiertegen geen bezwaren kenbaar gemaakt heeft.

Het bedrag van de bestuurlijke boete in de Alcoholwet komt niet overeen met de verschillende categorieën boetebedragen die op grond van de Tabaks- en rookwarenwet kunnen worden opgelegd. Zie voor meer toelichting op de van toepassing zijnde boetebedragen op het in dit besluit opgenomen verkoopverbod, paragraaf 5.3.

Het verkoopverbod in horeca-inrichtingen geldt niet voor twee specifieke categorieën horeca-inrichtingen, namelijk inrichtingen waar de verkoop van hennep of hasjesj mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester (coffeeshops) en inrichtingen die in hoofdzaak gericht zijn op het bedrijfsmatig of anders dan om niet aanbieden van een waterpijp voor gebruik ter plaatse (shisha lounges), mits de shisha lounge geen vergunning op grond van de Alcoholwet heeft. Zie voor een nadere toelichting de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.2, derde lid.

Reden dat coffeeshops van het verkoopverbod worden uitgezonderd is dat er apart beleid geldt ten aanzien van coffeeshops. Voorbeeld hiervan is het experiment gesloten coffeeshopketen. Op dit beleid wordt met het onderhavige besluit geen inbreuk gemaakt. Bovendien geldt dat jongeren onder de 18 jaar geen toegang tot coffeeshops hebben en daardoor in een coffeeshop niet in aanraking komen met de aldaar verkochte tabaksproducten en aanverwante producten. Shisha lounges worden van het verkoopverbod uitgezonderd om te voorkomen dat het verkoopverbod leidt tot een de facto verbod op shisha lounges, omdat een verkoopverbod ook van toepassing is op aanverwante producten, zoals kruidenrookproducten. Om dezelfde reden zijn kruidenrookproducten uitgezonderd van het rookverbod in artikel 10 van de wet. Hier is destijds voor gekozen omdat kruidenrookproducten, zoals voor gebruik in een waterpijp, veelal worden gerookt op vaste locaties.⁴² De bezoekers van shisha lounges zijn, net als bezoekers van tabaksspeciaalzaken bewust op zoek naar deze producten, en komen er dan ook niet toevallig mee in aanraking. Verkoop (en consumptie) vindt in de coffeeshops en in de shisha lounges buiten de openbare ruimte plaats waardoor dit minder bijdraagt aan het ondermijnen van de niet-rokennorm. Deze uitzonderingen komen voorts overeen met het huidige beleid, waarbij wordt gestreefd in 2032 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante

⁴¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 357, nr. 9

⁴² Kamerstukken 2019-20, 35 321, nr. 3.

producten uitsluitend te laten plaatsvinden in zaken die toegespitst zijn op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en waar geen minderjarigen komen. Het mogelijke neveneffect dat kopers van tabaksproducten en aanverwante producten in coffeeshops en shisha lounges in aanraking komen met de verkoop van cannabis of een waterpijp bestaat, maar een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in shisha lounges heeft een dusdanige impact op de bedrijfsvoering van deze verkooppunten dat dat neerkomt op een de facto verbod op shisha lounges. Een dergelijke verbod mag niet een neveneffect zijn van een algemene maatregel maar vergt een expliciete beleidsafweging. Voor wijzigingen in het beleid ten aanzien van coffeeshops geldt hetzelfde.

4. Verhouding tot hoger recht

In dit hoofdstuk wordt beschreven dat dit wijzigingsbesluit in de visie van de regering in lijn is met het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (hierna: WHO-Kaderverdrag), het Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten, de Tabaksproductenrichtlijn, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM).

4.1 Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen.⁴³ In de preambule van het WHO-Kaderverdrag worden zorgen geuit over de wereldwijde toename van roken en andere vormen van tabaksconsumptie, en wordt verwezen naar het wetenschappelijk bewijs dat er is voor zowel de verwoestende effecten van tabaksconsumptie op onder meer de gezondheid, als de maatregelen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van tabaksgebruik. Verdragspartijen worden aangemoedigd strategieën voor tabaksontmoediging te ontwikkelen.⁴⁴ Centraal staat de aanmoediging om maatregelen te nemen die verder gaan dan die worden beschreven in het verdrag, waaronder het opleggen van strengere eisen.⁴⁵

Het WHO-Kaderverdrag bevat een scala aan breed geformuleerde doelstellingen en enkele voorbeelden van concrete maatregelen die genomen moeten of kunnen worden, ondersteund door richtsnoeren waarin de partijen voorbeelden geven over de interpretatie en implementatie van het verdrag.⁴⁶ Het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in bepaalde verkooppunten dan wel het op andere wijze verminderen van verkooppunten van producten wordt niet met zoveel woorden in het verdrag genoemd. Duidelijk is dat, zoals blijkt uit hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting, het verminderen van verkooppunten door het verbod op de verkoop in supermarkten, direct dan wel indirect, ondersteunend is aan de doelstellingen die in het WHO-Kaderverdrag worden genoemd en aan het overkoepelende doel, zoals dat is omschreven in artikel 3:

⁴³ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127).

Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

⁴⁴ Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-Kaderverdrag.

⁴⁵ Artikel 2 van het WHO-Kaderverdrag.

⁴⁶ Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.

Artikel 3. Doel

Het doel van dit Verdrag en de protocollen daarbij is de huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de verwoestende gezondheidseffecten en sociale, milieu- en economische gevolgen van tabaksconsumptie en blootstelling aan tabaksrook door een kader te bieden voor maatregelen ten behoeve van tabaksontmoediging die door de Partijen op nationaal, regionaal en internationaal niveau moeten worden uitgevoerd om het wijdverbreide tabaksgebruik en de blootstelling aan tabaksrook permanent en substantieel te verminderen.

4.2 De Tabaksproductenrichtlijn

De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Dit teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.⁴⁷ De Tabaksproductenrichtlijn beoogt geen totaalharmonisatie van alle denkbare regels over tabaksproducten, aanverwante producten of de verkoop van deze producten, maar regelt enkele aspecten daarvan, omschreven in artikel 1. Het verbod om in supermarkten en in horeca-inrichtingen tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen hoeft niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn, omdat uit de reikwijdte van de richtlijn volgt dat regels over wáár deze producten mogen worden verkocht een nationale aangelegenheid zijn.⁴⁸

4.3 Het vrij verkeer van goederen

Omdat de Tabaksproductenrichtlijn regels over wáár tabaksproducten en aanverwante producten mogen worden verkocht niet harmoniseert, dient te worden getoetst of het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in supermarkten en in horeca-inrichtingen in overeenstemming is met het VWEU.

De regering is van mening dat het verbod niet moet worden beschouwd als kwantitatieve invoerbepanking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 VWEU. Bij een dergelijke beperkende maatregel is het lidstaten op grond van artikel 36 alleen toegestaan die in te voeren als aan een aantal voorwaarden is voldaan.⁴⁹

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft de werkingssfeer van artikel 34 VWEU enigszins beperkt door te oordelen dat de categorie «verkoopmodaliteiten», als tegenhanger van de «productvereisten», niet onder het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU vallen.⁵⁰ Het Hof heeft geoordeeld dat bij verkoopmodaliteiten geen sprake is van een «maatregel van gelijke werking» in de zin van artikel 34 VWEU. Een dergelijke regeling is verenigbaar met de beginselen van de interne markt,

⁴⁷ Zie hiervoor o.a. overweging 8 en 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁴⁸ Zie ook overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn waarin staat: «Evenmin harmonieert deze richtlijn de regels inzake (...) nationale verkoopregelingen (...). Het staat de lidstaten vrij deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en zij worden daartoe aangemoedigd.»

⁴⁹ HvJ EG 30 november 1995, ECLI:EU:C:1995:411 (*Gebhard*); HvJ EG 4 juli 2000, ECLI:EU:C:2000:357 (*Haim*); HvJ EG 1 februari 2001, ECLI:EU:C:2001:67 (*Mac Quen e.a.*). In dat geval moet de maatregel beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn, niet verder gaan dan nodig is, kenbaar zijn en zonder discriminatie worden toegepast.

⁵⁰ HvJ EG 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905 (*Keck en Mithouard*), r.o. 16 en 17.

mits de maatregel van toepassing is op alle marktdeelnemers die binnen de lidstaat actief zijn en een dergelijke maatregel zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed heeft op de verhandeling van nationale producten als op de verhandeling van de producten op andere lidstaten (Keck-criteria). Hiermee wordt de markttoegang van producten uit andere lidstaten namelijk niet verhinderd of meer beperkt dan die van nationale producten. Het onderscheid tussen een productvereiste en een verkoopmodaliteit komt voor het eerst aan bod in het arrest *Familiapress*.⁵¹ Een productvereiste is een maatregel die vereist dat een bepaald fysiek aspect van het product of zijn verpakking of zijn etikettering wordt aangepast, dit heeft betrekking op een integrerend onderdeel van het product zelf. Bij verkoopmodaliteiten moet volgens het arrest *Karner*⁵² gedacht worden aan regels die betrekking hebben op «de plaats en het tijdstip van de verkoop van bepaalde producten, alsmede op de reclame voor deze producten en op bepaalde methoden voor het op de markt brengen». Om aan een dergelijke nationale regeling te voldoen hoeft (de samenstelling, vorm, verpakking of naam van) het ingevoerde product niet veranderd te worden.

Dat het verkoopverbod in supermarkten en horeca-inrichtingen een verkoopmodaliteit betreft, kan uit het arrest *Commissie/Helleense Republiek*⁵³ worden afgeleid dat ziet op een Grieks besluit dat bepaalt dat volledige zuigelingenvoeding uitsluitend in apotheken mag worden verkocht. Hierin heeft het Hof over overwogen: «Deze regeling, die de vrijheid van bedrijfsuitoefening van de marktdeelnemers beperkt los van de kenmerken van de betrokken producten zelf, heeft betrekking op de verkoopmodaliteiten van bepaalde goederen: zij verbiedt de verkoop van volledige zuigelingenvoeding buiten apotheken en regelt derhalve op algemene wijze, waar de betrokken producten mogen worden afgezet.» Bovendien blijkt dat de «regeling bij de regulering van de afzet van de betrokken producten enkel maar de distributiepunten daarvan beperkt, zonder de toegang van andere producten tot de markt te verhinderen of hen specifiek te benadelen». Het Hof concludeert dat deze regeling een verkoopmodaliteit betreft die voldoet aan de Keck-criteria en daardoor niet valt onder artikel 34 VWEU.

Het verkoopverbod in supermarkten en horeca-inrichtingen voldoet aan de voor verkoopmodaliteiten geldende eisen. Het verbod is van toepassing op alle supermarkten en horeca-inrichtingen die in Nederland gevestigd zijn, ongeacht rechtsvorm, openingstijden of locatie. Er zijn evenwel de uitzonderingen voor justitiële inrichtingen, verpleeghuizen, revalidatiecentra, psychiatrische ziekenhuizen, zwakzinnigeninrichtingen, gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten en verzorgingshuizen. Het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten voor minisupermarkten op tankstationterreinen gaat per 2030 in. Er wordt daarnaast bij het verbod geen onderscheid gemaakt tussen de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uit Nederland en die uit andere lidstaten. Het verkoopverbod valt derhalve niet onder de toepassing van artikel 34 VWEU.

Zou de beperking geen verkoopmodaliteit maar een handelsbelemmerende maatregel als bedoeld in artikel 34 VWEU zijn, dan is de regering van oordeel dat de maatregel gerechtvaardigd is met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. De regering acht de maatregel niet alleen noodzakelijk in het kader van de volksgezondheid, maar ook evenredig met het te beschermen belang (zie hiervoor verder paragraaf 4.4). Artikel 36 VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid

⁵¹ HvJ EG 26 juni 1997, ECLI:EU:C:1997:325 (*Familiapress*).

⁵² HvJ EG 25 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (*Karner*), r.o. 38.

⁵³ HvJ EG 29 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:199 (*Commissie/Helleense republiek*).

expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

4.4 Het vrij verkeer van diensten

Het verbod op verkoop in supermarkten en horeca-inrichtingen kan worden beschouwd als een belemmering voor het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 56 VWEU. Het vrij verkeer van diensten is verder uitgewerkt in richtlijn 2006/123/EG⁵⁴ (hierna: de Dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 15, tweede lid, onder d, is in beginsel het stellen van eisen aan dienstverlening die de uitoefening van een bepaalde dienstenactiviteit voorbehoud aan bepaalde dienstverrichters verboden. Hiervan is sprake nu een groep dienstverrichters wordt uitgesloten van de mogelijkheid tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. Daarnaast zijn de lidstaten gehouden om, op grond van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn, het recht van dienstverrichters te eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn.

Eisen aan de vrijheid van dienstverlening kunnen alleen overeenkomstig de Dienstenrichtlijn gerechtvaardigd worden. Beperkingen aan de uitoefening van een dienstenactiviteit moeten daarvoor voldoen aan de volgende criteria:

- discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor rechtspersonen, naar de lidstaat waar zij gevestigd zijn;
- noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, de volksgezondheid of de bescherming van het milieu;
- evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan wat nodig is om dat doel te bereiken.

Deze criteria volgen uit artikel 15, derde lid, en artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn. Hieronder wordt het verbod aan deze criteria getoetst.

Discriminatieverbod

Deze maatregel wordt zonder discriminatie toegepast. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of lidstaat van herkomst. De verkoopbeperkingen gelden op gelijke wijze voor alle verkooppunten op Nederlands grondgebied, ongeacht de herkomst van de producten die zij verkopen.

Noodzakelijkheid

Naar het oordeel van de regering is het verbod gerechtvaardigd met het oog op een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn noemt de bescherming van de volksgezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond, artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn spreekt van een dwingende reden van algemeen belang. De bescherming van de volksgezondheid is zonder meer een dwingende reden van algemeen belang. Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van

⁵⁴ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376).

bescherming.⁵⁵ Zoals reeds besproken in hoofdstuk 2 van deze toelichting, is de volksgezondheid naar verwachting gebaat bij het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen.

Evenredigheid

Het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen is een geschikte maatregel en gaat niet verder dan nodig is. In de hoofdstukken 2 en 3 is besproken wat de redenen zijn om de verkoop in supermarkten en horeca-inrichtingen te verbieden. Het is een belangrijke stap in de vermindering van het totale aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Bekend is dat een vermindering van het aantal verkooppunten bijdraagt aan een verminderd gebruik van tabaksproducten en aanverwante producten. Er is voor gekozen de verkoop allereerst aan banden te leggen bij verkooppunten waar veel kinderen en jongeren komen, zoals in supermarkten en in de horeca.

Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met de wijziging van het besluit voldaan. In het Preventieakkoord uit 2018 dat door meer dan 70 partijen is ondertekend is reeds afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd, onder andere door het verminderen van verkooppunten. Het voornemen van de regering om de verkoop in supermarkten te verbieden in 2024 is sinds 2020⁵⁶ bekend bij het publiek en de branche. Het ontwerp van onderliggende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit is van 25 november 2022 tot en met 23 december 2022 voor internetconsultatie aangeboden en daarna voorgelegd aan beide Kamers van de Staten-Generaal⁵⁷. Voorts zal het besluit worden gepubliceerd in het Staatsblad.

Op grond van bovenstaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met de regels met betrekking tot het vrij verkeer van diensten.

4.5 Het recht op eigendom

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt, komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken. Het eigendomsbegrip zoals dat wordt beschermd door artikel 1 EP EVRM moet ruim worden uitgelegd, maar is geen absoluut recht. Mogelijke uitzonderingen daargelaten valt alles wat op geld waardeerbaar is eronder, waaronder onder omstandigheden ook gerechtvaardigde verwachtingen over toekomstig eigendom. Tabaksproducten en aanverwante producten die in supermarkten en horeca-inrichtingen worden verkocht zijn uiteraard op geld waardeerbaar.

De meest vergaande inmenging in het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom, ofwel onteigening. Er moet dan sprake zijn van het verlies van eigendom dan wel dat de beschikking over het eigendom verloren gaat.

⁵⁵ HvJ 13 juli 2004, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*), r.o. 33.

⁵⁶ Kamerstukken II, 2020/21, 32 011, nr. 79

⁵⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 32 011, nr. 104.

Het verbod op de verkoop van deze producten kan, ondanks de bedrijfseffecten zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting, niet worden gezien als inmenging in, of ontneming van, eigendom. Uitsluitend eigendom die bestaat in verdien capaciteit die besloten ligt in bestaande bedrijfsmiddelen en goodwill (zoals een klantenbestand) kan namelijk als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM worden aangemerkt. Toekomstige inkomsten die supermarkten en horeca-inrichtingen met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten met deze middelen hopen te verwerven, vallen niet onder de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM, omdat zich dan niet het geval voordoet dat deze inkomsten al zijn verdiend of dat daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat.⁵⁸ Nu dit verbod ruim op tijd is aangekondigd en wordt gepubliceerd in het Staatsblad, kan geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen bij deze verkooppunten ten aanzien van de geldelijke waarde die de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten na de genoemde datum nog zou kunnen vertegenwoordigen.

Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Dit kan ook het geval zijn indien de maatregel leidt tot beëindiging van de onderneming maar de rechthebbende enig economisch belang of een zinvolle gebruiksmogelijkheid behoudt bij (activa van) de onderneming.

Dit besluit verbiedt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen, maar laat een andere aanwending van bedrijfsmiddelen voor verkoop van anderen producten onverlet. De inwerkingtredingsdatum van het verbod per 1 juli 2024 is daarbij bedoeld om voldoende ruimte te bieden voor een andere wijze van aanwending van bedrijfsmiddelen. Met dit voorstel is derhalve geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom.

Op grond van artikel 1 EP EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) is regulering van eigendom gerechtvaardigd als aan een aantal voorwaarden is voldoen. Zo moet de regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, en moet er een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (ook wel de fair balance genoemd).

Met dit wijzigingsbesluit wordt aan de eerste voorwaarde voldaan. Deze wettelijke regeling is voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar: zij wordt na vaststelling gepubliceerd in het Staatsblad en is daardoor voor iedereen toegankelijk, zij omschrijft precies wat het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen inhoudt, en zij is voldoende voorzienbaar in die zin dat geen sprake is van terugwerkende kracht.

Eveneens volgt uit artikel 1 EP EVRM dat de regulering gerechtvaardigd moet zijn ter behartiging van het algemeen belang. Het EHRM laat lidstaten van de Raad van Europa een ruime beoordelingsmarge bij de vaststelling wat in dit kader als algemeen belang kan gelden. Hoewel het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten impact heeft op de supermarktbranche, en mogelijk handelsbelemmerend voor groothandelaren in tabaksproducten

⁵⁸ Vgl. EHRM 21 april 2016, nr. 32913/03 (Topallay/Albanië), EHRM 25 januari 2000, nr. 37683/97 (Ian Edgar (Liverpool) Ltd./Verenigd Koninkrijk) en EHRM 13 maart 2012, nr. 23780/08, ECLI:NL:XX:2012:BX1155 (Malik/Verenigd Koninkrijk).

en aanverwante producten aangezien de afzetmarkt op termijn naar verwachting slinkt, is de regering van oordeel dat dit verbod absoluut noodzakelijk is om gelet op de bescherming van de volksgezondheid het ambitieuze doel van een Rookvrije generatie in 2040 (zie daarvoor onder meer hoofdstuk 1) te realiseren. De regulering dient daarom een legitiem doel en is in lijn met het algemeen belang.

Bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang moeten ten slotte verschillende aspecten in ogenschouw worden genomen. Het verbod is een geschikte maatregel, omdat de maatregel voor zowel de verkooppunten als de toezichthouder, eenvoudig is uit te voeren en omdat een verkoopverbod naar verwachting zal leiden tot een lagere rookprevalentie. Uit eerdergenoemde gesprekken (paragraaf 3.2) met vertegenwoordigers van de supermarkten bleek bovendien draagvlak te bestaan voor een wettelijk verbod (in plaats van bijvoorbeeld het vrijwillig staken van de verkoop op basis van een convenant), juist vanwege het gelijke speelveld dat een wettelijk verbod onmiddellijk creëert. Daarnaast gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Net als eerdere maatregelen maakt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten onderdeel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat nodig is om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren.

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM⁵⁹ dat in gevallen waarin wetgeving wordt ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangperiode is getroffen een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de vraag of een fair balance is gevonden. Het voornemen van de regering om de verkoop in supermarkten te verbieden in 2024 is met een brief van 20 november 2020 aangekondigd aan de Tweede Kamer en sindsdien bekend bij het publiek en de supermarktbranche.⁶⁰ Koninklijke Horeca Nederland is eind 2021 op de hoogte gesteld van het voornemen de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in alle horeca-inrichtingen te verbieden. Horeca-inrichtingen hebben daarnaast ten tijde van de internetconsultatie, eind 2022, hier kennis van kunnen nemen. Daarbij treedt het verbod zoals hierboven gemeld op 1 juli 2024 in werking. Supermarkten en horeca-inrichtingen hebben daarom reeds geruime tijd voor de invoering van het verbod aanleiding gehad om zich hierop in te stellen, bijvoorbeeld door hun ondernemingen te diversifiëren en zich daardoor minder afhankelijk te maken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Bovendien is het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten slechts nieuw voor horeca zonder Alcoholwetvergunning, omdat het verkoopverbod al op basis van de Alcoholwet van toepassing is op horeca-inrichtingen met een Alcoholwetvergunning. Gelet op deze vaststellingen is er volgens de regering sprake van een redelijk evenwicht tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht door het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen en het daarmee gediende algemeen belang van de volksgezondheid.

⁵⁹ EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386.

⁶⁰ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

In veel gevallen zal het verkoopverbod voor supermarkten tot bedrijfs-effecten leiden. Deze worden in paragraaf 5.1 besproken. Met deze bedrijfseffecten wordt zo veel mogelijk rekening gehouden. De maatregel is zoals hierboven uiteengezet tijds aangekondigd.

5.1. Effecten voor ondernemers en de omgeving

Uit onderzoek van het RIVM⁶¹ blijkt dat als gevolg van alle maatregelen die genomen worden in verband met het Preventieakkoord^{62 63}, het aantal rokers de komende jaren zal gaan dalen. De vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten zal afnemen, niet alleen door de (wettelijke) maatregelen maar ook door de autonome trend richting minder roken. Dit zal de komende jaren in zekere mate al gevolgen hebben voor ondernemers die betrokken zijn bij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Hieronder zal worden toegelicht wat de verwachte gevolgen zijn van onderliggend besluit.

Met het verkoopverbod zullen supermarkten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen, geen inkomsten meer verkrijgen uit de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. De totale omzet aan tabaksproducten en aanverwante producten op dit moment bedraagt € 4,4 miljard, waarvan 55% door supermarkten wordt omgezet (€ 2,4 miljard).⁶⁴ Het niet meer mogen verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten heeft in supermarkten tot gevolg dat medewerkers niet meer kunnen worden ingezet om deze tabaksproducten en aanverwante producten aan te bieden. Grotere supermarkten zullen deze medewerkers inzetten op andere afdelingen van de supermarkt. Deze verkooppunten zijn voor hun bestaansrecht niet afhankelijk van de omzet van tabaksproducten en aanverwante producten.

SEO heeft onderzocht wat de gevolgen van het tabaksverkoopverbod in supermarkten zullen zijn. De uitkomsten van het onderzoek zijn met grote onzekerheid omgeven, omdat veel supermarkten gedurende dit onderzoek nog niet wisten wat zij zouden doen als het verbod in 2024 in werking zal treden. Het aandeel tabak in de omzet verschilt sterk naar omvang van de supermarkt. Voor kleine supermarkten gaat het om gemiddeld 14 procent. Daarbij komt dat mogelijk niet alleen de omzet uit tabak wegvalt, maar ook omzet uit andere boodschappen. Om te voorkomen dat klanten naar een tabaksverkooppunt in de buurt gaan, overweegt een aantal supermarkten om zelf een tabaksverkooppunt te beginnen. SEO schat in dat tussen de 0 en 1.500 supermarkten dit zullen doen. Wanneer alleen de supermarkten, die thans voldoende tabaksomzet voor een rendabel verkooppunt hebben en waarbij er geen bestaand verkooppunt van tabaksproducten binnen 200 meter van de supermarkt gevestigd is, een eigen tabaksverkooppunt beginnen, zou het gaan om 800 nieuwe verkooppunten.⁶⁵ Dit neveneffect, hoewel onwenselijk, zal kunnen leiden tot meer tabaksspeciaalzaken, maar weegt niet op tegen de afname van het aantal verkooppunten in supermarkten.

Kleine supermarkten met een hoog aandeel omzet uit tabak, die geen tabakswinkel op loopafstand hebben en geen levensvatbare tabakswinkel kunnen beginnen, moeten mogelijk gedwongen stoppen. SEO veronder-

⁶¹ Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

⁶² Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁶³ Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁶⁵ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021, pagina ii.

stelt dat het uitsluitend gaat om zelfstandige ondernemers die al dan niet als franchisenemer onderdeel zijn van een keten. Het gaat mogelijk om 500 supermarkten, veelal in kleine kernen.⁶⁶ Naast de economische gevolgen voor ondernemers, schat SEO in dat de mogelijke faillissementen van deze supermarkten in kleine kernen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de leefbaarheid.⁶⁷

De regering hecht veel waarde aan leefbaarheid, ofwel «brede welvaart», en de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen het gebruik van tabaksproducten en aanverwante producten is daar een zeer belangrijk onderdeel van. Het verbieden van tabaksverkoop kan weliswaar een effect hebben op de economische weerbaarheid van supermarkten in met name kleine kernen, maar de regering weegt het belang van de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabak zwaarder mee. Het voornemen om de verkoop van tabak bij supermarkten in 2024 te verbieden is sinds 2020 openbaar gemaakt en ondernemingen hebben dan ook voldoende tijd gehad om hun bedrijfsvoering aan te passen. De verwachting is dat het verbod op het verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten het aantal rokers aanzienlijk zal doen verminderen en dat dit tot 2030 zorgt voor ongeveer 120.000 minder rokers.⁶⁸ Dit betekent een enorme gezondheidswinst en rechtvaardigt deze maatregel.

Daarnaast blijft het kabinet zich onverminderd inzetten voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart. Dit wordt onder andere gedaan in de vorm van Regio Deals. Met de Regio Deals gaan het Rijk, regionale overheden, kennis- en culturele instituten, ondernemers en maatschappelijke organisaties een partnerschap met elkaar aan. In deze deals staat het verbeteren van de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers centraal. Het gaat om het versterken van regionale economische kansen, sociale samenhang en kansengelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.⁶⁹

Ten aanzien van het verkoopverbod in alle horeca-inrichtingen gaat het om de gevolgen daarvan in gelegenheden waar geen alcoholische drank wordt geschonken, zoals een snackbar, broodjeszaak of tearoom. Met het verbod op tabaksautomaten dat met ingang van 1 januari 2022 in werking is getreden⁷⁰, is de verkoop van tabak in het merendeel van deze horeca-inrichtingen helemaal gestopt. De economische impact van het verkoopverbod lijkt daarom beperkt voor deze categorie horeca-inrichtingen. Ook hier geldt dat de regering het belang van de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabak zwaarder meeweegt.

5.2 Toezicht en handhaving

NVWA

Het toezicht en de handhaving op deze regelgeving zullen door de NVWA worden uitgevoerd. Het wijzigingsbesluit is daarom aan de NVWA voorgelegd voor een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid (HUF-toets).

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 49.

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 29 697, nr. 109.

⁷⁰ Stb. 2019, nr. 308.

De NVWA concludeert dat de voorgestelde wijziging handhaafbaar en uitvoerbaar is met inachtneming van de gedane aanbevelingen.

Het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horecabedrijven heeft voor de NVWA geen gevolgen voor de benodigde handhavingscapaciteit. Een aantal verbodsbepalingen komt te vervallen, waardoor het toezicht op die bepalingen vervalt. De vrijkomende capaciteit zal worden benut voor het toezicht op de naleving van de nieuwe verbodsbepaling. De wijziging is derhalve uitvoerbaar.

De NVWA gaf in de HUF-toets aan dat in acht diende te worden genomen dat de door de burgemeester aangewezen ambtenaren van de gemeente toezicht houden op het verbod op kleinhandel, waaronder tabak, in horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen. Voor de NVWA is niet altijd duidelijk of een horeca-inrichting onder de Alcoholwet valt en zij is afhankelijk van informatie van de betreffende gemeente hierover. Overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet zoals het uitstalverbod of de leeftijdsgrens kunnen door de NVWA alleen worden beboet als op deze horeca-inrichtingen niet het kleinhandelsverbod uit de Alcoholwet van toepassing is. Een adequate handhaving door gemeenten op het verkoopverbod van tabak in horeca-inrichtingen waar alcohol wordt geschonken is noodzakelijk voor efficiënt toezicht door de NVWA.

Naar aanleiding van de HUF-toets van de NVWA is het wijzigingsbesluit aangepast, door niet alleen horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen, maar ook horeca-inrichtingen die daar niet onder vallen onder het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in dit besluit te brengen. Dit komt de handhaving van de NVWA ten goede. Zie ook de toelichting in paragraaf 3.5.

Gemeenten

Zoals toegelicht in paragraaf 3.5 van deze nota van toelichting, is een wetsvoorstel in procedure gebracht waarbij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in de Alcoholwet wordt uitgezonderd van het daarin opgenomen kleinhandelsverbod.⁷¹ Ten gevolge hiervan is de burgemeester niet langer bevoegd om handhavend op te treden tegen de verkoop van deze producten in horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen. Dit betekent dat gemeentelijke handhavingscapaciteit op een andere wijze kan worden ingezet. Dit is afgestemd met de VNG.

5.3 Bestuurlijke boetes

In artikel 11b, eerste lid, van de wet is opgenomen ter zake van welke overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet de Minister van VWS een bestuurlijke boete op kan leggen. Hierin is onder meer overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7 en 9a van de wet opgenomen. Artikel 7, derde lid, van de wet bevat de grondslag om categorieën van bedrijven en organisaties aan te wijzen waarin het verboden is bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. Op grond hiervan zijn in dit besluit supermarkten en horeca-inrichtingen aangewezen als categorie waar de verkoop van tabak aan particulieren verboden is.

Artikel 9a, eerste lid, van de wet bevat de grondslag om binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten te

⁷¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 357, nr. 9

verbieden. Op grond hiervan is in het besluit⁷² een verbod opgenomen dat zowel ziet op de binnenlandse verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten als op de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten, e-sigaretten en navulverpakkingen.

In artikel 11b, tweede lid, van de wet staat dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage bij de wet en wat de te betalen geldsom ten hoogste mag bedragen. Daartoe zijn de overtredingen ingedeeld in boetecategorie A, B, C en D. Gelet op de bijlage bij de wet valt overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 7, derde lid, van de wet onder categorie A als bedoeld in die bijlage. Overtredingen in deze categorie kunnen worden bestraft met een bestuurlijke boete van € 450. Dit bedrag wordt verhoogd tot maximaal € 4.500 in het geval van meervoudige recidive. In het geval van overtreding van het verbod op verkoop van tabak op afstand, gebaseerd op artikel 9a van de wet, volgt uit de genoemde bijlage bij de wet dat een overtreding is ingedeeld in categorie C. Afhankelijk van het aantal werknemers wordt in het geval van overtreding in deze categorie een boete van € 1.360 of € 2.720 opgelegd, die kan worden verhoogd in geval van recidive. Daarbij moet worden opgemerkt dat het boetemaximum voor overtreding van het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen door supermarkten en horeca-inrichtingen, ongeacht het aantal werknemers ingevolge artikel 11b, tweede lid, sub c van de wet ligt op € 4.500,-. Tot het moment dat dat wetsartikel aanpassing behoeft, geldt dit maximumtarief voor die ondernemingen die binnen twaalf maanden na het onherroepelijk worden van de bestuurlijke boete voor de eerste overtreding, een soortgelijke overtreding voor de derde of vierde maal begaan en gelden niet de bestuurlijke boete van € 5.440,- en € 9.000,- die van toepassing zijn op overtredingen van artikel 8, eerste lid of artikel 9a.

Blijkens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Tabakswet, waarbij de bevoegdheid tot het opleggen bestuurlijke boetes werd geïntroduceerd,⁷³ verschilt de hoogte van de boete al naar gelang aard en ernst van de overtreding. In de nota van toelichting bij de invoering van het verbod op verkoop op afstand⁷⁴ is onderbouwd dat de regering het bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete zoals opgenomen in boetecategorie C passend acht voor overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand. De achtergrond hiervan is dat dit verbod is ingesteld teneinde de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen met het oog op het voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen. Eenzelfde overweging ligt ten grondslag aan het verbod op verkoop in supermarkten en in horeca-inrichtingen.

De regering acht het gelet op het voorgaande niet wenselijk dat het boetebedrag bij overtreding van het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in supermarkten en in horeca-inrichtingen in boetecategorie A valt en de overtreding bij verkoop op afstand in boetecategorie C. De hogere boete van categorie C staat meer in relatie tot de ernst van de begane overtreding door supermarkten en horeca-inrichtingen en ook hierbij past een onderscheid gebaseerd op het aantal werknemers voor de hoogte van de boete. Artikel 11c, tweede lid, van de wet voorziet in de bevoegdheid tot wijziging hiervan bij amvb. De

⁷² Stb. 2023, nr. 141.

⁷³ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 3, pagina 23.

⁷⁴ Stb. 2023, nr. 141.

regering stelt de boetebedragen van beide overtredingen daarom gelijk aan elkaar door de overtreding van artikel 7, derde lid, van de wet ook onder boetecategorie C van de bijlage van de wet te brengen. Het hogere boetebedrag zal dan ook gelden bij overtreding van het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen door supermarkten en horeca-inrichtingen.

Het bedrag van de bestuurlijke boete in de Alcoholwet komt niet overeen met de verschillende categorieën boetebedragen die op grond van de Tabaks- en rookwarenwet kunnen worden opgelegd. Voor horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen zal na inwerking-treding van dit besluit een hogere boete kunnen worden opgelegd voor overtreding van het verbod op verkoop van tabak dan de boete die op basis van overtreding van het kleinhandelsverbod in de Alcoholwet kan worden opgelegd.⁷⁵ Gelet op het voorgaande acht de regering dit aanvaardbaar.

6. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Producenten, importeurs en verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren en horeca-inrichtingen moeten kennisnemen van het besluit en van de nota van toelichting. Deze kennisnemingskosten zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

Uit de beschikbare gegevens is afgeleid dat er 69 producenten en importeurs van tabaksproducten en aanverwante producten zijn. In de tabel wordt voor het verkoopverbod uitgegaan van het aantal supermarkten dat hiermee te maken krijgt. Het aantal avondwinkels wordt geschat op 2.100 en het aantal supermarkten dat geen avondwinkel is op 4.341, zodat het totaal aantal supermarkten wordt geschat op 6.441. Het precieze aantal horeca-inrichtingen dat op dit moment tabak verkoopt, is onbekend. Om die reden zijn deze horeca-inrichtingen niet in de tabel opgenomen.

Handeling éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Kennisnemen nieuwe regelgeving	producenten en importeurs	1	€ 54	69	€ 3.726
Kennisnemen nieuwe regelgeving	supermarkten	1	€ 54	6.441	€ 347.814

De tijd die producenten, importeurs en supermarkten nodig hebben om kennis te nemen van deze amvb wordt geschat op 1 uur. De standaard is daarbij bepaald op € 54,- per uur. Het afgeronde bedrag van € 54,- is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd zou kunnen kosten.

Het verkoopverbod in supermarkten schept geen nieuwe verplichtingen voor deze verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Evenmin scherp het verplichtingen aan. Daarom levert het besluit voor supermarkten geen additionele regeldruk op naast de financiële gevolgen van het stoppen met de activiteit. Een financieel gevolg kan bijvoorbeeld het aanpassen van de website zijn.

⁷⁵ In de Alcoholwet betreft dit namelijk € 1.020 (en vanaf vijftig werknemers € 2.040), welk bedrag met 50% of 100% kan worden verhoogd in geval van recidive (zie artikel 7.3 en de bijlage van het Alcoholbesluit juncto artikel 14, tweede lid en artikel 15 van de Alcoholwet).

Financiële lasten zijn het gevolg van een verplichting opgelegd door de overheid of het bevoegd gezag. De financiële gevolgen voor supermarkten zijn echter niet direct gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid of aan inhoudelijke verplichtingen opgelegd door de overheid. Deze financiële lasten vallen daarom niet onder de definitie van regeldrukkosten.

Het besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het – behoudens de eenmalige kennismakingskosten – geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is van 25 november 2022 tot en met 23 december 2022 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het concept van onderliggende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bijbehorende nota van toelichting.

Er zijn in totaal 86 reacties ontvangen van organisaties en particulieren, waarvan 71 reacties openbaar zijn. De organisaties die hebben gereageerd, zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, een branchevereniging van supermarkten, een brancheorganisatie voor zelfstandige levensmiddelen-detaillisten, verkooppunten die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en organisaties uit de tabaksindustrie. Bij de consultatie is aangegeven dat bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden 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 commerciële belangen van de tabaksindustrie. Reacties, vragen en opmerkingen van (vertegenwoordigers van) de tabaksindustrie die betrekking hebben op beleidskeuzes zullen daarom niet worden behandeld. Het verslag van de internetconsultatie zoals in deze paragraaf beschreven, zal tevens worden gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

De regering is de partijen erkentelijk voor de reacties. Hieronder wordt kort ingegaan op de uitgebrachte reacties en wordt aangegeven wanneer de reactie heeft geleid tot aanpassing van het wijzigingsbesluit en/of de nota van toelichting.

1. Tabaksontmoedigende organisaties en particulieren

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid reageren positief op het wijzigingsbesluit. Wel pleiten ze voor een vergunningstelsel om grip op het aantal verkooppunten te krijgen, zoals de locaties van de verkooppunten. Daarnaast merken ze, net als de branchevereniging van supermarkten, op dat de vermindering van het aantal verkooppunten in hun ogen veel sneller kan en moet worden afgebouwd. De branchevereniging meent dat het voorgestelde tijdspad slechts zal leiden tot verplaatsing van de verkoop. In reactie op het verzoek om een vergunningstelsel wordt verwezen naar paragraaf 3.3. Uit onderzoek van SEO blijkt dat de voorgestelde beperkingen aan verkooppunten het aantal verkooppunten in het jaar dat de verkoop wordt voorbehouden aan speciaalzaken (voorzien in 2032), doet dalen tot een aantal van ongeveer 1.500. Dat aantal is minder dan 10% van de bijna

16.000 verkooppunten in 2019.⁷⁶ Met deze te verwachten daling is er geen reden om te kiezen voor een vergunningsstelsel en zijn ook verdere maatregelen die daling van het aantal verkooppunten tot doel hebben, naar nu wordt voorzien, niet nodig. Ten aanzien van het tijdpad wordt opgemerkt dat alle verkooppunten met dit tijdpad voldoende tijd wordt gegund hun inventaris en/of voortbestaan aan te passen.

Verder staat de branchevereniging van supermarkten positief tegenover het feit dat tabak op den duur nog enkel in tabaksspecialzaken mag worden verkocht. Wel sluit ze zich aan bij de brancheorganisatie voor zelfstandige levensmiddelendetaillisten als het gaat om een oplossing voor supermarkten in kleine kernen. In paragraaf 7.2, waar het gaat over economische effecten en leefbaarheid, wordt hierop ingegaan.

Ook een aantal particulieren en een aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zijn van mening dat het wenselijk is om dit verbod in te voeren omdat tabaksproducten en aanverwante producten geen onderdeel uit zouden moeten maken van het assortiment van een supermarkt, waar ook jongeren komen. Jongeren moeten beschermd worden tegen het zien van deze producten.

Een respondent geeft aan voorstander te zijn van de maatregel, maar enkel als ook andere Europese lidstaten een dergelijk verbod invoeren. Hoewel het kabinet graag ziet dat de maatregelen om het tabaksgebruik te ontmoedigen breed worden uitgevoerd binnen de EU, is het beperken van de verkooppunten een nationale aangelegenheid waarin elke lidstaat eigen afwegingen maakt.

2. Economische effecten en leefbaarheid

De meeste negatieve reacties zijn afkomstig van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, een branchevereniging van supermarkten en een brancheorganisatie voor zelfstandige levensmiddelendetaillisten. Het gaat voornamelijk om zorgen over en van kleinere supermarkten die vanwege een verbod op de verkoop van tabak vrezen voor hun voortbestaan. De respondenten geven hiervoor de volgende redenen:

- Verlies aan klanten en van reguliere omzet omdat klanten elders boodschappen gaan doen;
- Achteruitgang leefbaarheid;
- Ongelijkheid in de concurrentiepositie, omdat supermarkten in grotere steden vaak een tabaksspecialzaak in de omgeving hebben, terwijl dit vaak niet het geval is voor buurtsupermarkten in kleine kernen.

Gepleit wordt om dispensatie voor kleinere winkels. Een voorbeeld dat wordt gegeven is dat een supermarkt toch tabak mag blijven verkopen, als er binnen tweeënhalve kilometer van de supermarkt geen tabakszaak is. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het verbieden van tabaksverkoop weliswaar een effect kan hebben op de economische weerbaarheid van supermarkten in met name kleine kernen. De regering weegt echter het belang van de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabak zwaarder mee. Het voornemen om de verkoop van tabak bij supermarkten in 2024 te verbieden is sinds 2020 aangekondigd en ondernemingen hebben dan ook ruimschoots de tijd gehad om hun bedrijfsvoering aan te passen. Een brancheorganisatie van supermarkten stelt de inwerkingtreding ter discussie, maar de regering acht vier jaar aan voorbereidingstijd voldoende. De brancheorganisatie maakt daarnaast

⁷⁶ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

bezwaar tegen het gekozen tijdpad van het kabinet. Het betreft hier opmerkingen van beleidsmatige aard waar niet nader op wordt ingegaan. De nota van toelichting geeft daarnaast uitleg over de beleidskeuzes die de regering heeft gemaakt en waarom.

Ten aanzien van de leefbaarheid wordt opgemerkt dat het kabinet zich onverminderd blijft inzetten voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart. Dit wordt onder andere gedaan in de vorm van Regio Deals. Met de Regio Deals gaan het Rijk, regionale overheden, kennis- en culturele instituten, ondernemers en maatschappelijke organisaties een partnerschap met elkaar aan. In deze deals staat het verbeteren van de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers centraal. Het gaat om het versterken van regionale economische kansen, sociale samenhang en kansengelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.⁷⁷

Enkele respondenten geven aan dat door het verbod op de verkoop van tabaksproducten in supermarkten deze producten mogelijk niet meer beschikbaar zijn voor mensen die niet de middelen hebben om voor het product verder te reizen, of door een beperking hier niet toe in staat zijn. Hoewel de regering zich voor kan stellen dat deze maatregel ingrijpend kan zijn voor deze mensen, is tegelijkertijd het doel van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, het terugdringen van de beschikbaarheid van deze producten.

Ook een belangenvereniging van sigarenfabrikanten reageert negatief en vraagt of de maatregel wel effectief en proportioneel is ten opzichte van het doel. De maatregel is hierop getoetst, zie paragraaf 5.1 van de nota van toelichting. Ook merkt deze belangenvereniging net als de branchevereniging van de tabaksindustrie op dat de gevolgen op het gebied van personeel, veiligheid, volumes en logistiek in kaart moeten worden gebracht. De regering merkt op dat deze gevolgen in kaart zijn gebracht en beoordeeld door SEO. Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest de regering ervoor, met het oog op het voorkómen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen, de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen jongeren komen. Om de stappen hiertoe zorgvuldig vorm te kunnen geven is hier in 2021 verder onderzoek naar gedaan, met aandacht voor onder andere de economische impact en regionale spreiding van de verkooppunten.⁷⁸

Een klein aantal organisaties stelt kritische vragen over de onderzoeken van SEO die in opdracht van het Ministerie van VWS zijn uitgevoerd. Hierover wordt het volgende opgemerkt. Het is mogelijk dat organisaties de rapporten van SEO op een eigen manier beoordelen en interpreteren. Echter is er geen reden om te twijfelen aan de juiste uitvoering en wetenschappelijke onderbouwing van deze rapporten. Om deze reden wordt niet ingaan op de opmerkingen die de organisaties bij deze rapporten plaatsen.

Verder stelt een branchevereniging van de tabaksindustrie voor een grondige en objectieve evaluatie van de effecten te laten doen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat bij het opstellen van dit besluit is opgenomen dat het kabinet eventuele nieuwe ontwikkelingen zal monitoren, zie paragraaf 3.2. Een objectieve evaluatie van de effecten wordt hierin meegenomen.

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 29 697, nr. 109.

⁷⁸ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

3. Illegale handel en handhaving

Bij het invoeren van wettelijke maatregelen bestaat volgens de branchevereniging van de tabaksindustrie, verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en een gemeente, het risico dat de grensoverschrijdende verkoop en de illegale handel toenemen. Deze respondenten stellen dat het verbod uiteindelijk tot illegaliteit bij kleine buurtsupermarkten zal leiden, omdat deze illegaal tabaksproducten en aanverwante producten zullen blijven verkopen om een faillissement te voorkomen. De branchevereniging van de tabaksindustrie vult aan dat het toezicht en de handhaving van verkoop door illegale (online) platforms geïntensiveerd moet worden als het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten inwerking treedt. In reactie hierop wordt opgemerkt dat sinds 2020 Europese regels tegen illegale tabakshandel zijn ingevoerd.⁷⁹ Tabaksverpakkingen hebben sindsdien een unieke code die de herkomst en locatie van een tabaksproduct aanduidt en een veiligheidskenmerk. Dat is een zegel dat aangeeft dat het geen vervalst product is. Daarnaast is het vanaf 1 juli 2023 de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten verboden⁸⁰.

Enkele respondenten uiten hun zorgen omtrent de capaciteit van de handhaving op het onderhavige verbod. Zo stelt een respondent dat de gemeenten belast worden met te veel handhavingstaken, waardoor de handhaving op het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten geen prioriteit zou hebben. In reactie op deze zorgen wordt opgemerkt dat de handhavingstaak wordt uitgevoerd door de NVWA en niet door de gemeenten. Voorheen waren alleen de gemeenten verantwoordelijk voor de handhaving op de naleving van het kleinhandelsverbod in de horeca met een Alcoholwetvergunning. Met dit wijzigingsbesluit wordt echter de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in horecalokaliteiten met een Alcoholwetvergunning verboden op grond van de Tabaks- en rookwarenwet, waardoor de NVWA ook bevoegd wordt om het verbod in deze horecalokaliteiten te handhaven, zie paragraaf 3.5 van de nota van toelichting. Bovendien is het wijzigingsbesluit voorgelegd aan de NVWA voor een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De NVWA concludeert dat de wijzigingen handhaafbaar en uitvoerbaar zijn, zie paragraaf 5.2 van de nota van toelichting.

4. Alternatieven

Een aantal respondenten draagt alternatieve maatregelen aan ter vervanging van deze regelgeving. Te denken valt aan: het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21 of 25 jaar of het invoeren van een generatiegebonden verkoopverbod, uitgebreidere accijnsverhoging en een restrictie op het aantal verkooppunten per inwoner. Ook wordt een snellere afbouw van tabaksverkooppunten dan dat het kabinet voor ogen heeft genoemd, bijvoorbeeld door de verkoop bij tankstations of in gemakszaken ook gelijktijdig mee te nemen. Hoewel de regering mogelijk positief tegenover deze maatregelen staat, ziet zij deze enkel als aanvullende maatregelen en niet als alternatieven voor het invoeren van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen.

⁷⁹ Wet van 8 april 2020 tot goedkeuring en uitvoering van het op 12 november 2012 te Seoul tot stand gekomen Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (Trb. 2014,155) (Stb. 2020, 150).

⁸⁰ Stb. 2023, 141.

5. Redactioneel

Vanuit de brancheorganisatie voor tankstationshouders is naar voren gebracht dat de nota van toelichting niet duidelijk is over de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij tankstations waar brandstof bij de pomp wordt afgerekend. Het besluit is hierop verduidelijkt, zodat ook op een terrein van een tankstation waar aan de pomp wordt afgerekend tabaksproducten of aanverwante producten verkocht mogen blijven worden. Daarnaast heeft een respondent suggesties van redactionele aard gedaan aangaande de wijziging van artikel 5.2, derde lid, van het besluit. Het betreffende artikel is hierop aangepast.

8. Voorhangprocedure en inwerkingtreding

In het kader van de wettelijk voorgeschreven voorhangprocedure (artikel 12 van de wet) is het wijzigingsbesluit op 6 juli 2023 aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.⁸¹ Dit heeft geen aanleiding gegeven tot opmerkingen of aanpassingen aan het wijzigingsbesluit.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

In artikel 1.1 van het besluit wordt een definitiebepaling van supermarkt opgenomen. Onder het begrip supermarkt wordt verstaan een «verkooppunt dat in overwegende mate is gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Warenwet, aan particulieren met uitzondering van een verkooppunt dat behoort tot het terrein van een tankstation». Niet iedere supermarkt heeft hetzelfde aanbod, is even groot of behoort tot een keten. Een overkoepelend kenmerk dat supermarkten onderscheidt van andere winkels, zoals warenhuizen met verschillende afdelingen, is dat supermarkten in overwegende mate gericht zijn op de verkoop van eet- en drinkwaren. Sommige supermarkten hebben daarnaast bijvoorbeeld ook zaken in het assortiment die kenmerkend zijn voor een kantoorboekhandel of een bloemist, maar deze producten maken in deze supermarkten niet het grootste gedeelte van het assortiment uit. Aan de omschrijving is toegevoegd dat het moet gaan om verkooppunten die eet- en drinkwaren aan particulieren verkopen. Dit is opgenomen om te verduidelijken dat groothandelaren en business-to-businessverkoop, niet onder de reikwijdte van het verbod vallen. Een groothandel, waarbij een KvK-nummer nodig is om producten te kunnen aanschaffen, valt dus buiten het bereik van dit artikel.

Het verbod is niet van toepassing op verkooppunten die aan deze omschrijving voldoen, maar gevestigd zijn op het terrein van een tankstation. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdeel B

Met onderdeel B van artikel I wordt artikel 5.2 van het besluit aangepast door hier twee leden aan toe te voegen. Deze wijziging is gebaseerd op artikel 7, derde lid, van de wet dat voorziet in de mogelijkheid om bij amvb categorieën van bedrijven en organisaties aan te wijzen waar het verboden is om tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben.

⁸¹ Kamerstukken II, 2022/23, 32 011, nr. 104.

Artikel 5.2, tweede lid

Dit artikel wijst twee van deze categorieën van bedrijven en organisaties aan, namelijk:

1. Supermarkten

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, onder a, van het besluit, is het verboden om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in supermarkten.

Dit verbod geldt op grond van het bepaalde onder c ook voor verkooppunten die zich, al dan niet afgescheiden, bevinden in een supermarkt, en verkooppunten die rechtstreeks kunnen worden bereikt vanuit een supermarkt.

2. Horeca-inrichtingen

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, van het besluit, is het voorts verboden om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in een horeca-inrichting. Zoals reeds is benoemd in paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze toelichting, betreft dit alle horecagelegenheden (ook als daar op grond van de Alcoolwet een verbod op kleinhandel geldt). Het expliciet op deze manier regelen, komt de duidelijkheid ten goede.

Artikel 5.2, derde lid

Justitiële inrichtingen zijn in artikel 5.1 van het besluit uitgezonderd van het verbod in artikel 7.1, eerste lid, van de wet om bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben in een instelling die door de Staat (of ander openbaar lichaam) wordt beheerd. De achtergrond hiervan ligt besloten in artikel 2, vierde lid, van de Penitentiaire beginse-lenwet. In dat artikel wordt bepaald dat personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging plaatsvindt van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke voor het doel van de vrijheidsbeneming of in het belang van de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting noodzakelijk zijn. Gedetineerden moeten dus de mogelijkheid hebben om tabaksproducten of aanverwante producten te kunnen aanschaffen gedurende de tijd dat hun rechtens hun vrijheid is ontnomen. Om onduidelijkheid te voorkomen, is artikel 5.2, derde lid, expliciet opgenomen dat dit verbod ook niet geldt voor supermarkten in deze justitiële inrichtingen. De verstrekking in justitiële inrichtingen blijft door onderhavig besluit dus ongewijzigd.

Verpleeghuizen, revalidatiecentra, psychiatrische ziekenhuizen, zwakzinnigeninrichtingen, gezinsvervangende tehuizen voor gehandicapten en verzorgingshuizen zijn in artikel 5.2, eerste lid (nieuw), van het besluit, uitgezonderd van de op grond van artikel 7, tweede lid, van de wet aangewezen inrichtingen waarvoor een verbod geldt om bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. Als supermarkten in deze inrichtingen niet zouden worden uitgezonderd in de in dit wijzigingsbesluit aangewezen categorie van bedrijven en organisaties als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de wet, dan zou de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten ook in supermarkten aldaar verboden worden. Om die reden is in artikel 5.2, derde lid, expliciet opgenomen dat supermarkten in die inrichtingen niet zijn aangewezen als verkooppunt waar het verbod geldt om bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben.

Coffeeshops worden uitgezonderd van het verkoopverbod. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.5 van het algemeen deel van deze toelichting. Ook shisha lounges worden uitgezonderd van het verkoopverbod. Shisha lounges die een vergunning op grond van de Alcoholwet hebben worden echter niet uitgezonderd van het verkoopverbod omdat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten daar nu reeds verboden is op grond van artikel 14, tweede lid, en artikel 15 van de Alcoholwet (kleinhandelsverbod) en hierin geen wijziging is voorzien. De uitzondering op het verkoopverbod is derhalve enkel van toepassing op shisha lounges die geen Alcoholwetvergunningen hebben.

Artikel II

Met artikel II, onderdelen A en B, wordt de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat de boetecategorie bij een overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen gelijk wordt gesteld aan de boetecategorie bij een overtreding van het verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand. Beide overtredingen vallen daarmee onder boetecategorie C. De reden hiervan is in het algemeen deel van deze toelichting al beschreven (zie paragraaf 5.3).

Artikel III

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en in horeca-inrichtingen, treedt, inclusief het daarop van toepassing zijnde boetebedrag, in werking met ingang van 1 juli 2024. Zie tevens hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Om pragmatische reden is er voor gekozen om het verkoopverbod voor alle horeca-inrichtingen per 1 juli 2024 in werking te laten treden. Mogelijk is op dat moment het wetsvoorstel waarbij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in de Alcoholwet wordt uitgezonderd van het daarin opgenomen kleinhandelsverbod nog niet in werking getreden. Met de huidige tekst van het wijzigingsbesluit is het lastig om een apart inwerkingtredingsartikel op te nemen voor horeca-inrichtingen met een Alcoholwetvergunning, omdat die inrichtingen in het wijzigingsbesluit niet als een aparte categorie zijn aangeduid. Om die reden is het mogelijk dat er na het van kracht worden van het wijzigingsbesluit enige tijd twee dezelfde verbodsbepalingen, in de Tabaks- en rookwarenwet en in de Alcoholwet, naast elkaar bestaan. Om dubbele handhaving te voorkomen is in contact met de VNG getreden. Hierin is aangegeven dat gemeenten na de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wijziging van de Alcoholwet, niet meer handhavend zullen hoeven op te treden tegen verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op basis van de Alcoholwet.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M. van Ooijen