



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, 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

Nader Rapport

5 april 2024
3771667-1061556-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, 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

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 5 oktober 2023, no. 2023002307, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 31 januari 2024, no.W13.23.00296/III, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 5 oktober 2023, no.2023002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren en horeca-inrichtingen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca. Het ontwerpbesluit hangt samen met het wetsvoorstel waarmee een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten wordt geïntroduceerd. Beide voorstellen zijn ingegeven door de doelstelling uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA) om het aantal rokers te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader te overwegen of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn, of dat extra maatregelen nodig zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, en in de toelichting hierop in te gaan. Ook merkt de Afdeling op dat de uitzondering op het verkoopverbod voor coffeeshops en shisha lounges, in het licht van mogelijke gevolgen daarvan onvoldoende is gemotiveerd.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de handhaving van de registratieplicht, de motivering van een verkoopverbod voor horeca-inrichtingen, de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit en de verhouding van het ontwerpbesluit tot de Dienstenrichtlijn.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de nota van toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond, inhoud en samenhang

In het Nationaal Preventieakkoord (NPA) is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd. Dit houdt in dat geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Om deze doelstelling te behalen is een samenhangend pakket van maatregelen afgesproken dat onder andere bestaat uit een accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten.¹ Om het aantal verkooppunten van tabak de komende jaren te verminderen zijn per 1 januari 2022 de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.



tabaksautomaten in de horeca verboden² en in 2023 de online verkoop van tabak en aanverwante producten.³ Voorts is de ambitie om vanaf 2030 de verkoop van rookwaren te beperken tot gemakszaken en speciaalzaken. Met ingang van 2032 mogen alleen nog tabaksspeciaalzaken rookwaren verkopen.⁴

Het ontwerpbesluit beoogt de 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 te verbieden.⁵ De verwachting is dat na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nieuwe verkooppunten zullen ontstaan om de vrijgevallen vraag op te vangen. Het wetsvoorstel introduceert daarom een registratieplicht om beter inzicht te hebben in het aantal en soort verkooppunten en tevens om de handhaving te faciliteren.⁶ Deze registratieplicht zal gaan gelden voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen.

Gelet op de inhoudelijke samenhang van het ontwerpbesluit en het wetsvoorstel heeft de Afdeling beide voorstellen in onderlinge samenhang gezien en is dezelfde opmerking gemaakt bij de onderwerpen die zien op zowel het ontwerpbesluit als het wetsvoorstel.⁷

2. Effectiviteit

a. Doelstelling: vermindering verkooppunten

Momenteel zijn er circa 6.400 supermarkten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. Het ontwerpbesluit verbiedt deze verkoop. SEO schat in dat circa 800 supermarkten (met een ruime bandbreedte van tussen de 0 en 1.500 supermarkten) een nieuw tabaksverkooppunt beginnen in de vorm van een tabaksspeciaalzaak.⁸ Dit kan ertoe leiden dat het ontwerpbesluit minder effectief is.

Sommige supermarkten sorteren al voor op deze mogelijkheid. Hoewel een dergelijke verschuiving onwenselijk is, weegt het niet op tegen de afname van het totale aantal verkooppunten in supermarkten, aldus de toelichting bij het ontwerpbesluit.⁹ De toelichting bij het wetsvoorstel onderkent dat daarnaast andere winkeliers, die momenteel geen (of een beperkt assortiment) tabaksproducten en aanverwante producten verkopen, mogelijk zullen inspelen op de vraag naar deze producten.¹⁰

Doordat na inwerkingtreding van het verkoopverbod een verschuiving van aanbod te verwachten valt, is de afbouw van het aantal tabaksverkooppunten in de periode tot 2032 met onzekerheid omgeven. Bovendien is er ook na 2032 geen instrument waarmee het aantal tabaksspeciaalzaken kan worden beheerst. Uit recente doorrekeningen van het RIVM blijkt dat de in het NPA voor 2040 gestelde doelen voor roken met de huidige afspraken niet worden gehaald. Extra en stevigere maatregelen zijn volgens het RIVM nodig om deze doelen te bereiken.¹¹

De in het wetsvoorstel geïntroduceerde registratieplicht beoogt bij wijze van flankerende maatregel verschuiving van aanbod naar andere winkels in beeld te krijgen. De vraag rijst of met het oog op het tijdig behalen van de doelstelling uit het NPA, andere, alternatieve maatregelen nodig zijn. Als op effectievere manier het ontstaan van nieuwe verkooppunten kan worden voorkomen, en een vermindering van het aantal verkooppunten kan worden bereikt, is een registratieplicht waarschijnlijk ook niet nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vergunningstelsel. Met een in de toelichting genoemd vergunningstelsel zouden bijvoorbeeld zowel kwantitatieve, als kwalitatieve beperkingen aan de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden gesteld.¹² Dit geldt niet alleen voor de overgangsfase tot 2032, maar ook daarna.

De toelichting bij het ontwerpbesluit gaat in op de administratieve lasten van een dergelijk systeem en de toelichtingen in de voorstellen stellen beide dat uit het onderzoek van SEO uit 2021 blijkt dat de

² Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

³ Stb. 2023, 141.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, 'Aanleiding'; Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁵ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit jo. artikel 7, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, 'Aanleiding'.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Invoering registratieplicht'.

⁷ Zie zaaknummer W13.23.00335/III voor het advies bij het wetsvoorstel. In dat advies zijn de opmerkingen die alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit niet opgenomen.

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 92, p. ii.

⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, 'Effecten voor ondernemers en de omgeving'.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Invoering registratieplicht' en paragraaf 3.3.2, 'Monitoring van tabaksverkooppunten', en Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Verbod verkoop in supermarkten'.

¹¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken. Worden de ambities voor 2040 bereikt?', RIVM-rapport 2023-0413, p. 3.

¹² Zie tevens de twee moties in Kamerstukken 2022/23, 32 793, nrs. 658 en 667.



voorgestelde beperkingen (waaronder het verkoopverbod voor supermarkten en horeca) en het voorgestelde tijdsplan voldoende lijken te zijn om de doelstellingen uit het NPA te realiseren.¹³ Die in de toelichting uitgesproken verwachting houdt begrijpelijkerwijs geen rekening met de nadien gepubliceerde, recente doorrekeningen van het RIVM en gaat niet in op de vraag in hoeverre zij in het gedrag komt door de in dit advies genoemde risico's van verschuiving van het aanbod.

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de vraag of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn, of dat extra maatregelen (zoals een vergunningstelsel) nodig zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, en in de toelichting hierop in te gaan.

Het advies van de Afdeling benoemt de inhoudelijke samenhang tussen het ontwerpbesluit dat beoogt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij supermarkten en horeca-inrichtingen te verbieden¹⁴ en het wetsvoorstel dat een registratieplicht introduceert om beter inzicht te hebben in het aantal en soort verkooppunten en tevens om de handhaving te faciliteren¹⁵. Het is van belang op te merken dat, ondanks de samenhang, het ontwerpbesluit en het wetsvoorstel een verschillend doel hebben. Het ontwerpbesluit heeft tot doel het aantal verkooppunten te verminderen, terwijl het wetsvoorstel tot doel heeft het toezicht op de naleving van de geldende regelgeving voor tabaksproducten en aanverwante producten te faciliteren en het aantal en soort tabaksverkooppunten na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nauwkeurig te kunnen monitoren. De Afdeling adviseert nader in te gaan op de vraag of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn in het verminderen van de verkooppunten. Het verminderen van het aantal verkooppunten is het doel van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen, maar niet van de registratieplicht. De registratieplicht heeft enkel tot doel zicht te houden op de gevolgen van het verkoopverbod. Dit zal bij het betreffende wetsvoorstel nader worden toegelicht.

Supermarkten vormen het grootste aandeel van het totale aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Vrijwel alle mensen bezoeken wel eens een supermarkt en komen daar in aanraking met het aanbod aan tabaksproducten en aanverwante producten. Hetzelfde geldt voor horeca-inrichtingen. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat er een duidelijk verband bestaat tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten, zeker in de buurt van scholen, en de kans dat jongeren beginnen met roken. Ondanks dat de verwachting is dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen deels naar andere of nieuwe verkooppunten zal verschuiven, zal er naar verwachting nog steeds sprake zijn van een significante daling van het aantal verkooppunten. Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt namelijk dat mogelijk een deel van de huidige 6.400 supermarkten die tabaksproducten en aanverwante producten verkoopt een nieuw verkooppunt zou kunnen beginnen, maar dat dit aantal tussen de 0 en 1.500 supermarkten werd geschat. Inmiddels blijken er begin 2024 rond de 500 nieuwe verkooppunten te zijn geopend. De toelichting is op dit punt aangevuld.

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'¹⁶. Pas na de inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit zal duidelijk zijn of het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten, voldoende effectief is in het verminderen van de verkooppunten. Vooral nog 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. Op basis daarvan 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. Zoals de Afdeling in haar advies opmerkt, kan een vergunningstelsel gezien worden als een alternatieve maatregel die tot doel heeft het aantal verkooppunten terug te dringen. Om die reden is de paragraaf uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de registratieplicht, waarin nader wordt ingegaan op de vraag waarom niet is besloten tot invoering van een vergunningstelsel, verplaatst naar de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit.

b. Verschuiving naar coffeeshops en shisha lounges

Voorts merkt de Afdeling op dat het ontwerpbesluit een uitzondering bevat voor twee specifieke categorieën horeca-inrichtingen, namelijk coffeeshops en shisha lounges. De redenen hiervoor zijn dat er een apart beleid geldt ten aanzien van coffeeshops en dat toegang verboden is onder de 18 jaar.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Vergunningstelsel versus registratiesysteem' en paragraaf 9, 'Internetconsultatie', met verwijzing naar Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 011 en 32 793, nr. 92. Ook de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7, 'Internetconsultatie', bespreekt enkele overige en/of aanvullende maatregelen.

¹⁴ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Nota van toelichting, paragraaf 2 ('Aanleiding').

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 3.2 ('Invoering registratieplicht').

¹⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/2024, 32 793, nr. 711.



Daardoor kunnen jongeren op deze plekken niet in aanraking komen met tabak. Shisha lounges worden van het verkoopverbod uitgezonderd om te voorkomen dat het verkoopverbod leidt tot een de facto verbod op het in shisha lounges roken van een waterpijp, aldus de toelichting.¹⁷

De voorgestelde uitzondering laat ruimte voor coffeeshops en shisha lounges om te voorzien in verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. De Afdeling wijst er daarbij op dat kopers van tabaksproducten en aanverwante producten tevens in aanraking zouden komen met de verkoop van producten, zoals cannabis of een waterpijp indien ze zich tot deze verkooppunten wenden. De toelichting besteedt geen aandacht aan dit mogelijke neveneffect, terwijl aan het gebruik van cannabis en een waterpijp bijkomende gezondheidsrisico's zijn verbonden.¹⁸

De Afdeling adviseert de uitzondering op het verkoopverbod voor horeca-inrichtingen in het licht van het voorgaande dragend te motiveren.

Zowel shisha lounges als coffeeshops zijn plekken waar in de regel enkel meerderjarigen komen met het bewuste doel producten te kopen of te consumeren die niet passen binnen een gezonde leefstijlen 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 tabak uitsluitend te laten plaatsvinden in zaken die toegespitst zijn op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en waar geen minderjarigen komen. Ten aanzien van shisha lounges en coffeeshops geldt specifiek beleid. Wijzigingen in dat beleid vergen een expliciete overweging en behoren niet het neveneffect te zijn van een maatregel die de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in horeca-inrichtingen verbiedt. Dit toelichting is op dit punt aangevuld.

3. Overige opmerkingen

a. Handhaving registratieplicht

De toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat een registratieplicht nodig is om de handhaving te faciliteren, omdat er anders kans is dat verkooppunten niet in beeld zijn bij de toezichthouder en zodoende niet op naleving van de wet gecontroleerd zullen worden. Dit roept vragen op over de naleving van de registratieplicht en de capaciteit bij de toezichthouder.

Volgens de toezichthouder blijkt uit de uitgevoerde handhavings-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets dat de volledigheid en actualiteit van het register zeer afhankelijk zijn van de mate van naleving van de registratieplicht. De inschatting is dat verkooppunten die nu al buiten het beeld zijn, waarschijnlijk ook bij een registratieplicht buiten beeld zullen blijven.

Ook verwacht de toezichthouder dat nieuwe verkooppunten, die mogelijk ontstaan na verschuiving van het aanbod door het voorgenomen verkoopverbod, voor een deel buiten de registratie blijven. Tevens stelt de toezichthouder dat er maar beperkte capaciteit beschikbaar is en het toezicht daardoor alleen 'light' zal worden meegenomen in het bestaande toezicht bij verkooppunten in het kader van de Tabaks- en rookwarenwet in de vorm van een additionele inspectie.

Maar zelfs als alle verkooppunten zich daadwerkelijk zouden registreren, kan de capaciteit van de toezichthouder een risico vormen voor de uitvoerbaarheid van de registratieplicht. Dit geldt temeer als inderdaad nieuwe verkooppunten ontstaan. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel betreffende de registratieplicht zal op het voorgaande aangevuld worden.

b. Proportionaliteit verkoopverbod voor horeca-inrichtingen

De Alcoholwet verbiedt de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten in een horeca-inrichting die alcohol verkoopt.¹⁹ In een horeca-inrichting waar geen alcohol wordt verkocht, is de

¹⁷ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5, 'Horeca'.

¹⁸ Zie voor de schadelijkheid van het roken van kruidenmengsels in een waterpijp de informatiebrochure van het RIVM, Schadelijkheid van kruidenmengsels in de waterpijp, juli 2017.

¹⁹ Artikelen 14, tweede lid, en 15 van de Alcoholwet.



verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten nog wel toegestaan. Het ontwerpbesluit verbiedt nu ook deze verkoop.

De toelichting bij het ontwerpbesluit stelt dat voor de proportionaliteit van het verbod het van belang is dat supermarkten en horeca-inrichtingen voldoende tijd krijgen om zich in te stellen op de nieuwe situatie. In dit kader wordt verwezen naar een brief van 20 november 2020, waarin het kabinet het voornemen heeft bekendgemaakt om de verkoop van tabak per 2024 in supermarkten te verbieden.²⁰ De brief van het kabinet bevat wél een aankondiging van het verbod voor supermarkten, maar niet voor eerdergenoemde horeca-inrichtingen.

Daarnaast gaat de toelichting bij het ontwerpbesluit wat betreft de effecten voor ondernemingen en de omgeving, en de verwachte bijdrage aan de doelstelling om het aantal rokers te verminderen, slechts in op de verwachte gevolgen van het verbod voor supermarkten.²¹ De vraag of het verkoopverbod voor deze horeca-inrichtingen proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, wordt niet expliciet beantwoord.

De Afdeling adviseert in de toelichting van het ontwerpbesluit zelfstandig aandacht te besteden aan de proportionaliteit van het voorgestelde verkoopverbod voor horeca-inrichtingen.

De toelichting is zodanig aangevuld dat nu expliciet wordt ingegaan op de proportionaliteit van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in horeca-inrichtingen en de effecten daarvan voor horeca-ondernemingen.

c. Afstemming ontwerpbesluit met inwerkingtreding wijziging Alcoholwet

Zoals hiervoor is opgemerkt, is het horeca-inrichtingen (waaronder tevens shisha lounges) op basis van de Alcoholwet niet toegestaan om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. De burgemeester is het bevoegde orgaan voor de bestuurlijke handhaving van deze bepalingen in de Alcoholwet.

Met het ontwerpbesluit zal het verkoopverbod voor horeca worden opgenomen in het Tabaks- en rookwarenbesluit.²² De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) wordt namens de minister bevoegd om dit verbod te handhaven.²³ In verband hiermee is een voorstel tot wijziging van de Alcoholwet ingediend waarmee het in die wet neergelegde verkoopverbod wordt geschrapt om zo een dubbel verbod te voorkomen.²⁴

De Afdeling merkt op dat het onwenselijk is om twee verbodsbepalingen (en twee aangewezen handhavende instanties) aan te wijzen voor twee vrijwel identieke verbodsbepalingen. Het is evenmin wenselijk dat er gedurende een bepaalde tijd in het geheel geen verbodsbepaling van toepassing is. Indien voor de inwerkingtreding van het gehele ontwerpbesluit wordt gewacht op de wijziging van de Alcoholwet, en het aannemelijk is dat zulks na 1 juli 2024 geschiedt,²⁵ bestaat het risico dat het ontwerpbesluit als geheel onnodig vertraging oploopt.

De Afdeling wijst erop dat deze uitkomsten kunnen worden voorkomen door inwerkingtreding van de relevante bepalingen van het ontwerpbesluit af te stemmen op die van de wijziging van de Alcoholwet.²⁶ Het ontwerpbesluit bevat daartoe geen voorziening.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

Zoals de Afdeling in haar advies terecht aangeeft is het onwenselijk als twee verbodsbepalingen naast elkaar bestaan. Het is echter, met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, ook onwenselijk als het verkoopverbod langere tijd uitgesteld zou moeten worden in afwachting van de wijziging van de Alcoholwet. In de tussentijd zal pragmatisch omgegaan worden met het dubbele verbod en zal in contact worden getreden met de VNG over de wijze waarop omgegaan zal worden met de handhaving.

²⁰ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.4, 'Het recht op eigendom'.

²¹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, 'Effecten voor ondernemers en de omgeving'.

²² Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, Tabaks- en rookwarenbesluit.

²³ Artikel 13, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet jo. artikel 7.1 van de Tabaks- en rookwarenregeling.

²⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 357, nr. 9. Zie voorts de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5, 'Horeca' en de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 5.2, derde lid.

²⁵ Dit is de beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit.

²⁶ Zie Aanwijzing 4.22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De relevante bepalingen betreffen voorgesteld artikel 5.2, derde lid, onderdelen c en d, van het Tabaks- en rookwarenbesluit.



d. Verhouding verkoopverbod tot de Dienstenrichtlijn

De toelichting bij het ontwerpbesluit besteedt alleen aandacht aan de verhouding van het ontwerpbesluit tot het vrij verkeer van goederen voor de toets aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.²⁷ De Afdeling merkt op dat het voorgestelde verbod niet een eis met betrekking tot het goed zelf is, maar de detailhandel in goederen raakt, zodat de verstrekking van tabaksproducten en aanverwante producten kan worden beschouwd als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.²⁸

Het verkoopverbod is een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Er is immers sprake van een kwantitatieve beperking, dan wel een eis waardoor het verrichten van een dienst (de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten) wordt voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters.²⁹ Een dergelijke beperking dient verenigbaar te zijn met de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn stelt aan de rechtvaardiging van een dergelijke eis.³⁰ Daarbij wijst de Afdeling er tevens op dat de relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn (in tegenstelling tot het vrij verkeer van goederen) ook van toepassing zijn op situaties zonder een grensoverschrijdend element.³¹

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het ontwerpbesluit aandacht te besteden aan de verhouding van het voorgestelde verbod tot de Dienstenrichtlijn.

De toelichting is zodanig aangevuld dat hierin aandacht wordt besteed aan de verhouding tussen het ontwerpbesluit en de Dienstenrichtlijn. In de toelichting wordt uiteengezet op welke gronden het verkoopverbod gerechtvaardigd is overeenkomstig de Dienstenrichtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het opschrift van het ontwerpbesluit te versimpelen en enkele redactionele wijzigingen in de nota van toelichting aan te brengen.

Ik bied U hierbij aan, in overeenstemming met de Minister van Justitie en Veiligheid, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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

²⁷ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4, 'Hoger recht'.

²⁸ 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).

²⁹ Artikel 15, tweede lid, onderdelen a en d, Dienstenrichtlijn.

³⁰ Zie artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn.

³¹ Dit geldt onder meer voor artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn, HvJEU 3 december 2020, C-62/19, *Star Taxi App*, ECLI:EU:C:2020:980, punt 73.



Advies Raad van State

No. W13.24.00296/III

's-Gravenhage, 31 januari 2024

Bij Kabinetsmissive van 5 oktober 2023, no.2023002307, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren en horeca-inrichtingen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca. Het ontwerpbesluit hangt samen met het wetsvoorstel waarmee een registratieplicht voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten wordt geïntroduceerd. Beide voorstellen zijn ingegeven door de doelstelling uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA) om het aantal rokers te verminderen.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om nader te overwegen of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn, of dat extra maatregelen nodig zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, en in de toelichting hierop in te gaan. Ook merkt de Afdeling op dat de uitzondering op het verkoopverbod voor coffeeshops en shisha lounges, in het licht van mogelijke gevolgen daarvan onvoldoende is gemotiveerd.

Verder maakt de Afdeling opmerkingen over de handhaving van de registratieplicht, de motivering van een verkoopverbod voor horeca-inrichtingen, de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit en de verhouding van het ontwerpbesluit tot de Dienstenrichtlijn.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de nota van toelichting en zo nodig het ontwerpbesluit.

1. Achtergrond, inhoud en samenhang

In het Nationaal Preventieakkoord (NPA) is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd. Dit houdt in dat geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Om deze doelstelling te behalen is een samenhangend pakket van maatregelen afgesproken dat onder andere bestaat uit een accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten.¹ Om het aantal verkooppunten van tabak de komende jaren te verminderen zijn per 1 januari 2022 de tabaksautomaten in de horeca verboden² en in 2023 de online verkoop van tabak en aanverwante producten.³ Voorts is de ambitie om vanaf 2030 de verkoop van rookwaren te beperken tot gemakszaken en speciaalzaken. Met ingang van 2032 mogen alleen nog tabaksspeciaalzaken rookwaren verkopen.⁴

Het ontwerpbesluit beoogt de 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 te verbieden.⁵ De verwachting is dat na de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit nieuwe verkooppunten zullen ontstaan om de vrijgevallen vraag op te vangen. Het wetsvoorstel introduceert daarom een registratieplicht om beter inzicht te hebben in het aantal en soort verkooppunten en tevens om de handhaving te faciliteren.⁶ Deze registratieplicht zal gaan gelden voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen.

Gelet op de inhoudelijke samenhang van het ontwerpbesluit en het wetsvoorstel heeft de Afdeling beide voorstellen in onderlinge samenhang gezien en is dezelfde opmerking gemaakt bij de onderwerpen die zien op zowel het ontwerpbesluit als het wetsvoorstel.⁷

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

² Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

³ Stb. 2023, 141.

⁴ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, 'Aanleiding'; Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁵ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit jo. artikel 7, derde lid, van de Tabaks- en rookwarenwet. Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2, 'Aanleiding'.

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Invoering registratieplicht'.

⁷ Zie zaaknummer W13.23.00335/III voor het advies bij het wetsvoorstel. In dat advies zijn de opmerkingen die alleen betrekking hebben op het ontwerpbesluit niet opgenomen.



2. Effectiviteit

a. Doelstelling: vermindering verkooppunten

Momenteel zijn er circa 6.400 supermarkten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. Het ontwerpbesluit verbiedt deze verkoop. SEO schat in dat circa 800 supermarkten (met een ruime bandbreedte van tussen de 0 en 1.500 supermarkten) een nieuw tabaksverkooppunt beginnen in de vorm van een tabaksspecialzaak.⁸ Dit kan ertoe leiden dat het ontwerpbesluit minder effectief is.

Sommige supermarkten sorteren al voor op deze mogelijkheid. Hoewel een dergelijke verschuiving onwenselijk is, weegt het niet op tegen de afname van het totale aantal verkooppunten in supermarkten, aldus de toelichting bij het ontwerpbesluit.⁹ De toelichting bij het wetsvoorstel onderkent dat daarnaast andere winkeliers, die momenteel geen (of een beperkt assortiment) tabaksproducten en aanverwante producten verkopen, mogelijk zullen inspelen op de vraag naar deze producten.¹⁰

Doordat na inwerkingtreding van het verkoopverbod een verschuiving van aanbod te verwachten valt, is de afbouw van het aantal tabaksverkooppunten in de periode tot 2032 met onzekerheid omgeven. Bovendien is er ook na 2032 geen instrument waarmee het aantal tabaksspecialzaken kan worden beheerst. Uit recente doorrekeningen van het RIVM blijkt dat de in het NPA voor 2040 gestelde doelen voor roken met de huidige afspraken niet worden gehaald. Extra en stevigere maatregelen zijn volgens het RIVM nodig om deze doelen te bereiken.¹¹

De in het wetsvoorstel geïntroduceerde registratieplicht beoogt bij wijze van flankerende maatregel verschuiving van aanbod naar andere winkels in beeld te krijgen. De vraag rijst of met het oog op het tijdig behalen van de doelstelling uit het NPA, andere, alternatieve maatregelen nodig zijn. Als op effectievere manier het ontstaan van nieuwe verkooppunten kan worden voorkomen, en een vermindering van het aantal verkooppunten kan worden bereikt, is een registratieplicht waarschijnlijk ook niet nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vergunningstelsel. Met een in de toelichting genoemd vergunningstelsel zouden bijvoorbeeld zowel kwantitatieve, als kwalitatieve beperkingen aan de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden gesteld.¹² Dit geldt niet alleen voor de overgangsfase tot 2032, maar ook daarna.

De toelichting bij het ontwerpbesluit gaat in op de administratieve lasten van een dergelijk systeem en de toelichtingen in de voorstellen stellen beide dat uit het onderzoek van SEO uit 2021 blijkt dat de voorgestelde beperkingen (waaronder het verkoopverbod voor supermarkten en horeca) en het voorgestelde tijdspad voldoende lijken te zijn om de doelstellingen uit het NPA te realiseren.¹³ Die in de toelichting uitgesproken verwachting houdt begrijpelijkerwijs geen rekening met de nadien gepubliceerde, recente doorrekeningen van het RIVM en gaat niet in op de vraag in hoeverre zij in het gedrang komt door de in dit advies genoemde risico's van verschuiving van het aanbod.

De Afdeling adviseert om nader in te gaan op de vraag of het verkoopverbod en de registratieplicht voldoende effectief zullen zijn, of dat extra maatregelen (zoals een vergunningstelsel) nodig zijn om het aantal verkooppunten te beheersen, en in de toelichting hierop in te gaan.

b. Verschuiving naar coffeeshops en shisha lounges

Voorts merkt de Afdeling op dat het ontwerpbesluit een uitzondering bevat voor twee specifieke categorieën horeca-inrichtingen, namelijk coffeeshops en shisha lounges. De redenen hiervoor zijn dat er een apart beleid geldt ten aanzien van coffeeshops en dat toegang verboden is onder de 18 jaar. Daardoor kunnen jongeren op deze plekken niet in aanraking komen met tabak. Shisha lounges worden van het verkoopverbod uitgezonderd om te voorkomen dat het verkoopverbod leidt tot een *de facto* verbod op het in shisha lounges roken van een waterpijp, aldus de toelichting.¹⁴

De voorgestelde uitzondering laat ruimte voor coffeeshops en shisha lounges om te voorzien in verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. De Afdeling wijst er daarbij op dat kopers

⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 92, p. ii.

⁹ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, 'Effecten voor ondernemers en de omgeving'.

¹⁰ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Invoering registratieplicht' en paragraaf 3.3.2, 'Monitoring van tabaksverkooppunten', en Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.2, 'Verbod verkoop in supermarkten'.

¹¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 'Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken. Worden de ambities voor 2040 bereikt?', RIVM-rapport 2023-0413, p. 3.

¹² Zie tevens de twee moties in Kamerstukken 2022/23, 32 793, nrs. 658 en 667.

¹³ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.6, 'Vergunningstelsel versus registratiesysteem' en paragraaf 9, 'Internetconsultatie', met verwijzing naar Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 011 en 32 793, nr. 92. Ook de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 7, 'Internetconsultatie', bespreekt enkele overige en/of aanvullende maatregelen.

¹⁴ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5, 'Horeca'.



van tabaksproducten en aanverwante producten tevens in aanraking zouden komen met de verkoop van producten, zoals cannabis of een waterpijp indien ze zich tot deze verkooppunten wenden. De toelichting besteedt geen aandacht aan dit mogelijke neveneffect, terwijl aan het gebruik van cannabis en een waterpijp bijkomende gezondheidsrisico's zijn verbonden.¹⁵

De Afdeling adviseert de uitzondering op het verkoopverbod voor horeca-inrichtingen in het licht van het voorgaande dragend te motiveren.

3. Overige opmerkingen

a. Handhaving registratieplicht

De toelichting bij het wetsvoorstel stelt dat een registratieplicht nodig is om de handhaving te faciliteren, omdat er anders kans is dat verkooppunten niet in beeld zijn bij de toezichthouder en zodoende niet op naleving van de wet gecontroleerd zullen worden. Dit roept vragen op over de naleving van de registratieplicht en de capaciteit bij de toezichthouder.

Volgens de toezichthouder blijkt uit de uitgevoerde handhavings-, uitvoerings- en fraudebestendigheidstoets dat de volledigheid en actualiteit van het register zeer afhankelijk zijn van de mate van naleving van de registratieplicht. De inschatting is dat verkooppunten die nu al buiten het beeld zijn, waarschijnlijk ook bij een registratieplicht buiten beeld zullen blijven.

Ook verwacht de toezichthouder dat nieuwe verkooppunten, die mogelijk ontstaan na verschuiving van het aanbod door het voorgenomen verkoopverbod, voor een deel buiten de registratie blijven. Tevens stelt de toezichthouder dat er maar beperkte capaciteit beschikbaar is en het toezicht daardoor alleen 'light' zal worden meegenomen in het bestaande toezicht bij verkooppunten in het kader van de Tabaks- en rookwarenwet in de vorm van een additionele inspectie.

Maar zelfs als alle verkooppunten zich daadwerkelijk zouden registreren, kan de capaciteit van de toezichthouder een risico vormen voor de uitvoerbaarheid van de registratieplicht. Dit geldt temeer als inderdaad nieuwe verkooppunten ontstaan. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan.

b. Proportionaliteit verkoopverbod voor horeca-inrichtingen

De Alcoholwet verbiedt de verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten in een horeca-inrichting die alcohol verkoopt.¹⁶ In een horeca-inrichting waar geen alcohol wordt verkocht, is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten nog wel toegestaan. Het ontwerpbesluit verbiedt nu ook deze verkoop.

De toelichting bij het ontwerpbesluit stelt dat voor de proportionaliteit van het verbod het van belang is dat supermarkten en horeca-inrichtingen voldoende tijd krijgen om zich in te stellen op de nieuwe situatie. In dit kader wordt verwezen naar een brief van 20 november 2020, waarin het kabinet het voornemen heeft bekendgemaakt om de verkoop van tabak per 2024 in supermarkten te verbieden.¹⁷ De brief van het kabinet bevat wél een aankondiging van het verbod voor supermarkten, maar niet voor eerdergenoemde horeca-inrichtingen.

Daarnaast gaat de toelichting bij het ontwerpbesluit wat betreft de effecten voor ondernemingen en de omgeving, en de verwachte bijdrage aan de doelstelling om het aantal rokers te verminderen, slechts in op de verwachte gevolgen van het verbod voor supermarkten.¹⁸ De vraag of het verkoopverbod voor deze horeca-inrichtingen proportioneel is in het licht van de in de toelichting genoemde doelen, wordt niet expliciet beantwoord.

De Afdeling adviseert in de toelichting van het ontwerpbesluit zelfstandig aandacht te besteden aan de proportionaliteit van het voorgestelde verkoopverbod voor horeca-inrichtingen.

¹⁵ Zie voor de schadelijkheid van het roken van kruidenmengsels in een waterpijp de informatiebrochure van het RIVM, *Schadelijkheid van kruidenmengsels in de waterpijp*, juli 2017.

¹⁶ Artikelen 14, tweede lid, en 15 van de Alcoholwet.

¹⁷ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.4, 'Het recht op eigendom'.

¹⁸ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 5.1, 'Effecten voor ondernemers en de omgeving'.



c. Afstemming ontwerpbesluit met inwerkingtreding wijziging Alcoholwet

Zoals hiervoor is opgemerkt, is het horeca-inrichtingen (waaronder tevens shisha lounges) op basis van de Alcoholwet niet toegestaan om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. De burgemeester is het bevoegde orgaan voor de bestuurlijke handhaving van deze bepalingen in de Alcoholwet.

Met het ontwerpbesluit zal het verkoopverbod voor horeca worden opgenomen in het Tabaks- en rookwarenbesluit.¹⁹ De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) wordt namens de minister bevoegd om dit verbod te handhaven.²⁰ In verband hiermee is een voorstel tot wijziging van de Alcoholwet ingediend waarmee het in die wet neergelegde verkoopverbod wordt geschrapt om zo een dubbel verbod te voorkomen.²¹

De Afdeling merkt op dat het onwenselijk is om twee verbodsbepalingen (en twee aangewezen handhavende instanties) aan te wijzen voor twee vrijwel identieke verbodsbepalingen. Het is evenmin wenselijk dat er gedurende een bepaalde tijd in het geheel geen verbodsbepaling van toepassing is. Indien voor de inwerkingtreding van het gehele ontwerpbesluit wordt gewacht op de wijziging van de Alcoholwet, en het aannemelijk is dat zulks na 1 juli 2024 geschiedt,²² bestaat het risico dat het ontwerpbesluit als geheel onnodig vertraging oploopt.

De Afdeling wijst erop dat deze uitkomsten kunnen worden voorkomen door inwerkingtreding van de relevante bepalingen van het ontwerpbesluit af te stemmen op die van de wijziging van de Alcoholwet.²³ Het ontwerpbesluit bevat daartoe geen voorziening.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in te gaan en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

d. Verhouding verkoopverbod tot de Dienstenrichtlijn

De toelichting bij het ontwerpbesluit besteedt alleen aandacht aan de verhouding van het ontwerpbesluit tot het vrij verkeer van goederen voor de toets aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.²⁴ De Afdeling merkt op dat het voorgestelde verbod niet een eis met betrekking tot het goed zelf is, maar de detailhandel in goederen raakt, zodat de verstrekking van tabaksproducten en aanverwante producten kan worden beschouwd als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.²⁵

Het verkoopverbod is een eis in de zin van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn. Er is immers sprake van een kwantitatieve beperking, dan wel een eis waardoor het verrichten van een dienst (de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten) wordt voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters.²⁶ Een dergelijke beperking dient verenigbaar te zijn met de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn stelt aan de rechtvaardiging van een dergelijke eis.²⁷ Daarbij wijst de Afdeling er tevens op dat de relevante bepalingen van de Dienstenrichtlijn (in tegenstelling tot het vrij verkeer van goederen) ook van toepassing zijn op situaties zonder een grensoverschrijdend element.²⁸

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het ontwerpbesluit aandacht te besteden aan de verhouding van het voorgestelde verbod tot de Dienstenrichtlijn.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹⁹ Voorgesteld artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, Tabaks- en rookwarenbesluit.

²⁰ Artikel 13, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet jo. artikel 7.1 van de Tabaks- en rookwarenregeling.

²¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 357, nr. 9. Zie voorts de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5, 'Horeca' en de artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 5.2, derde lid.

²² Dit is de beoogde datum van inwerkingtreding van het ontwerpbesluit.

²³ Zie Aanwijzing 4.22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De relevante bepalingen betreffen voorgesteld artikel 5.2, derde lid, onderdelen c en d, van het Tabaks- en rookwarenbesluit.

²⁴ Nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4, 'Hoger recht'.

²⁵ 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).

²⁶ Artikel 15, tweede lid, onderdelen a en d, Dienstenrichtlijn.

²⁷ Zie artikel 15, derde lid, Dienstenrichtlijn.

²⁸ Dit geldt onder meer voor artikelen 14 en 15 van de Dienstenrichtlijn, HvJEU 3 december 2020, C-62/19, *Star Taxi App*, ECLI:EU:C:2020:980, punt 73.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren 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, gedaan in overeenstemming met Onze Minister van Justitie en Veiligheid, kenmerk 3700244-1050760-WJZ;

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 , no. ;

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van , kenmerk , 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 hasjiesj 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.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



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. Het RIVM heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket van maatregelen 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 nodig is om deze doelstelling voor de doelgroepen jongeren en volwassenen te behalen.² 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. 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. Ook wordt de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet gewijzigd.

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 en ook steeds meer online. 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.³ 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.⁴

Het in het Preventieakkoord toegezegde onderzoek naar het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁵ 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 en om kinderen en ex-rokers te beschermen. Op termijn zullen deze producten daarom alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken waar doorgaans alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. 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.⁶ Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gefaseerd te laten plaatsvinden, via onderstaande stappen⁷:

- 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 uitsluitend in gemakszaken en speciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in speciaalzaken.

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 RIVM, Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, november 2018.

³ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020.

⁴ 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.

⁵ Idem.

⁶ 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.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.



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.⁸ Uit dit onderzoek blijkt dat als vanaf 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten verboden is in supermarkten⁹, dit tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers.¹⁰ Daarna zal vanaf 2030 de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten worden voortgezet waarna de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden is aan winkels die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, de zogenoemde speciaalzaken.

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. Zowel tabaksproducten als e-sigaretten bevatten de schadelijke stof nicotine. Nicotine is verslavend en schadelijk voor de gezondheid. De e-sigaret is weliswaar minder ongezond dan tabakssigaretten, maar de damp van e-sigaretten bevat, naast nicotine, een aantal ingrediënten en chemische onzuiverheden in hoeveelheden die schadelijk zijn voor de gezondheid. Daarom omvat het verbod zowel tabaksproducten als aanverwante producten.¹¹ Hiermee wordt ook voorkomen dat er substitutie plaatsvindt van tabaksproducten naar aanverwante producten. Beide groepen producten zijn immers schadelijk voor de gezondheid.

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 niet normaal is. Dat helpt om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken. 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.¹² 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. 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 éérste 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

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, met als einddoelstelling slechts 5% volwassen rokers in 2040. Het verminderen van het aantal verkooppunten zal bijdragen aan deze doelstelling.

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, kiest de regering voor een trapsgewijze aanpak van het verminde-

⁸ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

⁹ Supermarkt is in het SEO-onderzoek een minder ruim begrip dan supermarkt zoals gedefinieerd in artikel 1.1 van het besluit.

¹⁰ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 49.

¹¹ Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten, 2015, pagina 3.

¹² Marsh et al, Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, 2020, pagina 2.

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.

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.



ren van het aantal verkooppunten. De regering kiest er daarbij voor om te starten met het verbieden van de online verkoop, in de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) omschreven als verkoop op afstand. Door deze verkoop te verbieden, kan worden voorkomen dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich zal verplaatsen naar online verkoop wanneer de verkoop in fysieke winkels verder wordt beperkt (substitutie). Ook veel betrokken partijen in het onderzoek van SEO gaven aan dat zij bang zijn dat de internetverkoop zal toenemen wanneer het aantal fysieke verkooppunten wordt verminderd.

3.2 Verbod verkoop in supermarkten

In Nederland zijn eind 2019 bijna 16.000 verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gevestigd. Supermarkten vormen het grootste aandeel (40% van de verkooppunten), tabaks- en gemakzaken het kleinste aandeel (10%).¹⁶ Eind 2019 telde Nederland 6.441 supermarkten.¹⁷ Uit onderzoek uit 2014¹⁸ blijkt dat toentertijd vrijwel alle Nederlandse supermarkten tabaksproducten verkochten. Eind 2019 is de verkoop van tabakswaren gestopt in 80 Nederlandse vestigingen van de supermarktketen Lidl. Hoewel Lidl heeft aangekondigd eind 2022 geen tabak meer te verkopen¹⁹ heeft Lidl dit voornemen vervroegd uitgevoerd en is hier als eerste supermarktketen al op 1 oktober 2021 volledig mee gestopt. 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. 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 n artikel 1.1 van het besluit.

In dit besluit is ervoor gekozen om supermarkten als volgt te omschrijven: verkooppunten 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.²⁰

¹⁶ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina i.

¹⁷ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 4.

¹⁸ SEO Economisch Onderzoek 2014, Economische effecten beperken verkooppunten tabak, pagina 5.

¹⁹ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 41.

²⁰ 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.



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 het onderhavige artikel. Bij het opstellen van dit besluit 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'.²¹ 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 bepaalde bij of krachtens de wet bepaalde, 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 voor een criterium dat omzetterelateerd is, omdat het koopgedrag van consumenten per verkooppunt kan verschillen en niet gerelateerd hoeft te zijn aan de uitstraling van een verkooppunt.

Veel 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.

Sinds 1 juli 2020 moeten verkooppunten die geen overeenkomstig artikel 5.9 van het besluit geregistreerde speciaalzaak zijn, voldoen aan het uitstalverbod, zodat de tabaksproducten en aanverwante producten aan het zicht zijn onttrokken. De regering 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 de realisering van een rookvrije generatie per 2040. De regering ziet de maatregelen dan ook als aanvullend op en opvolgend aan elkaar.

SEO schat in dat het verbod op verkoop bij supermarkten in 2024 het aantal rokers met naar schatting 130.000 zal laten afnemen.²² De regering gaat gelet hierop ervan uit dat het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren, 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. Dit is in de ogen van de regering een grote en noodzakelijke stap op weg naar een rookvrije generatie en het verlagen van het aantal rokers naar 5% in 2040.

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 opgang heeft maar daarnaast ook bereikt kan worden vanuit de supermarkt. In supermarkten komt een breed publiek. Om te voorkomen dat dit brede publiek alsnog met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in aanraking komt door een fysieke aanpassing van de winkel waarbij een apart verkooppunt of een directe doorgang tussen de supermarkt en het verkooppunt

²¹ Artikel 2 van Verordening (EG) nr. 178/2002.

²² SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.



wordt gecreëerd, geldt het in dit wijzigingsbesluit opgenomen verbod voor het totale oppervlak van de supermarkt. 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.

3.4 Tankstations

Tankstations zijn in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de tabaksverkoopomzet in Nederland.²³ 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.²⁴ 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 gemakszaken en speciaalzaken plaatsvindt.

3.5 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. Gemeenten houden toezicht op het verbod op kleinhandel in die horecalokaliteiten op grond van de Alcoholwet.

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 getreden²⁵, 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.

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 begripbepaling 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. Het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen zal met dit wijzigingsbesluit dan ook in horeca-inrichtingen zonder vergunning op grond van de Alcoholwet gaan gelden.

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

²³ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina i.

²⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79, pagina 7.

²⁵ Artikel 10 van de wet.



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. Om dezelfde reden zijn kruidenrookproducten uitgezonderd van het rookverbod in artikel 10 van de wet. Hier is destijds niet voor gekozen omdat kruidenrookproducten, zoals voor gebruik in een waterpijp, veelal worden gerookt op vaste locaties.²⁶ De bezoekers van shisha lounges zijn, net als bezoekers van tabaksspecialzaken bewust op zoek naar deze producten, en komen er dan ook niet toevallig mee in aanraking. Verkoop (en consumptie) vindt in de shisha lounges meer buiten het publieke domein plaats waardoor dit minder bijdraagt aan het ondermijnen van de niet-rokennorm.

Aangezien de bestuurlijke handhaving van de Alcoholwet bij burgemeesters ligt, 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 leggen. De NVWA is namens de minister belast met de handhaving van overtredingen van de wet.²⁷ Om die reden wordt ook voor dit wijzigingsbesluit op grond van de Tabaks- en rookwarenwet, waarbij de verkoop van tabak in alle horeca-inrichtingen verboden wordt, de NVWA bevoegd om dit verbod te handhaven. Net als het rookverbod²⁸ dat 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 als handhaver zijn aangewezen. Het is echter niet wenselijk dat er voor een verbod op de verkoop van tabak in horeca-inrichtingen die onder de Alcoholwet vallen twee handhavers zijn aangewezen. Om die reden is een wetswijziging in voorbereiding waarmee de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in de Alcoholwet van het kleinhandelsverbod wordt uitgezonderd.²⁹ 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.

Daarnaast komt het bedrag van de bestuurlijke boete in de Alcoholwet 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.

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 tabaksonthouding (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 tabaksonthouding

Het WHO-Kaderverdrag verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van

²⁶ Kamerstukken 2019–20, 35 321, nr. 3.

²⁷ Artikel 7.1 van de Tabaks- en rookwarenwet.

²⁸ Artikel 10 van de wet.

²⁹ PM: Als de Verzamelwet 2023 al in werking is getreden dan deze alinea aanpassen en verwijzing naar Staatsblad opnemen. Of kamerstuknummer zodra aanhangig gemaakt.



tabaksproducten te ontmoedigen.³⁰ 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.³¹ Centraal staat de aanmoediging om maatregelen te nemen die verder gaan dan die worden beschreven in het verdrag, waaronder het opleggen van strengere eisen.³²

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.³³ 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:

'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 wereldwijdverbreide 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.³⁴ 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.³⁵

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 invoerbeperking 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.³⁶

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.³⁷ 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

³⁰ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

³¹ Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-Kaderverdrag.

³² Artikel 2 van het WHO-Kaderverdrag.

³³ Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.

³⁴ Zie hiervoor o.a. overweging 8 en 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³⁵ 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.'

³⁶ 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.

³⁷ HvJ EG 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905 (*Keck en Mithouard*), r.o. 16 en 17.



markt, 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*.³⁸ 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*³⁹ 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*⁴⁰ worden afgeleid dat ziet op een Grieks besluit dat bepaalt dat volledige zuigelingenvoeding uitsluitend in apotheken mag worden verkocht. Hierin heeft het Hof 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 deze gerechtvaardigd 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 expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

4.4 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.

Het verbod op de verkoop van deze producten met ingang van 1 juli 2024 kan, ondanks de bedrijfseffecten zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze nota van toelichting, echter niet worden gezien als inmenging in, of ontneming van, eigendom. Uitsluitend eigendom die bestaat in verdien capaciteit die

³⁸ HvJ EG 26 juni 1997, ECLI:EU:C:1997:325 (*Familiapress*).

³⁹ HvJ EG 25 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (*Karner*), r.o. 38.

⁴⁰ HvJ EG 29 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:199 (*Commissie/Helleense republiek*).



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.⁴¹ 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 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 covenant), 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. Uit een analyse van het RIVM van de maatregelen die worden genoemd in het Preventieakkoord blijkt dat als al die maatregelen worden genomen, dat genoeg kan zijn om die ambitie te realiseren. Daaruit blijkt ook de noodzaak voor verdergaande maatregelen, zoals dit verkoopverbod.⁴²

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM⁴³ dat in gevallen waarin wetgeving wordt

⁴¹ 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).

⁴² Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

⁴³ EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386.



ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangsperiode 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 sinds november 2020 bekend bij het publiek en de supermarktbranche.⁴⁴ 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. 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.

5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

In veel gevallen zal het verkoopverbod voor supermarkten tot bedrijfseffecten leiden. Deze worden in paragraaf 5.1 besproken. Met deze bedrijfseffecten wordt zo veel mogelijk rekening gehouden. Ten eerste, omdat de maatregel tijds is aangekondigd, onder andere met een brief van 20 november 2020 aan de Tweede Kamer,⁴⁵ waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt. Verder was de regering voornemens om het verkoopverbod met ingang van 1 januari 2024 in werking te laten treden. Hoewel het om een verkoopverbod gaat, is in verband met mogelijke bedrijfseffecten besloten tot een latere inwerkingtredingsdatum. Het verkoopverbod voor supermarkten en voor horeca-inrichtingen treedt niet in werking op 1 januari 2024, maar met ingang van 1 juli 2024.

5.1. Effecten voor ondernemers en de omgeving

Uit onderzoek van het RIVM⁴⁶ blijkt dat als gevolg van alle maatregelen die genomen worden in verband met het Preventieakkoord^{47 48}, 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).⁴⁹ 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.⁵⁰ Dit neveneffect, hoewel onwenselijk, zal kunnen leiden tot meer tabaksspecialzaken, 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.

⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 011 en 32 793, nr. 79.

⁴⁵ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁴⁶ Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁴⁸ Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

⁴⁹ Kamerstukken II 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁵⁰ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021, pagina ii.



SEO veronderstelt dat het uitsluitend gaat om zelfstandige ondernemers die al dan niet als franchise-nemer onderdeel zijn van een keten. Het gaat mogelijk om 500 supermarkten, veelal in kleine kernen.⁵¹ 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.⁵²

De regering hecht veel waarde aan leefbaarheid, ofwel 'brede welvaart', en de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabaksproducten en aanverwante producten zijn 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.⁵³ 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.⁵⁴

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) van de concept-amvb.

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, bestaat het voornemen een wetsvoor-

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

⁵³ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 49.

⁵⁴ Kamerstukken II 2021/22, 29 697, nr. 109.



stel in procedure te brengen waarbij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in de Alcoholwet wordt uitgezonderd van het daarin opgenomen kleinhandelsverbod.⁵⁵ 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 Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

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 verbieden.

Op grond hiervan is in het besluit⁵⁶ 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 tot maximaal € 4.500 of € 9.000 in geval van recidive.

Blijkens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Tabakswet, waarbij de bevoegdheid tot het opleggen bestuurlijke boetes werd geïntroduceerd,⁵⁷ 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 afstand⁵⁸ 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 wijzigingen hiervan bij amvb. De 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. Dit betekent dat voor horeca-inrichtingen die onder de

⁵⁵ PM verwijzing naar Verzamelwet 2023 opnemen als die in werking is getreden en deze zin anders verworden. Of kamerstuknummer zodra aanhangig.

⁵⁶ Stb. 2023, nr. 141.

⁵⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 3, pagina 23.

⁵⁸ Stb. 2023, nr. 141.



Alcoholwet vallen thans een hogere boete kan worden opgelegd voor overtreding van het verbod op verkoop van tabak dan de boete die hiervoor op basis van overtreding van het kleinhandelsverbod in de Alcoholwet kan worden opgelegd.⁵⁹ 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 kennismaken 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 zodat het totale aantal supermarkten op dit moment 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	€ 45	69	€ 3.105
Kennisnemen nieuwe regelgeving	supermarkten	1	€ 45	6.441	€ 289.845

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 € 45 per uur. Het afgeronde bedrag van € 45 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 scherpert 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.

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 kennisnemingskosten – 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 levensmiddelenlijsten, 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 uitge-

⁵⁹ In de Alcoholwet betreft dit namelijk € 1020 (en vanaf vijftig werknemers € 2040), 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).



brachte reacties en wordt aangegeven wanneer de reactie heeft geleid tot aanpassing van de concept algemene maatregel van bestuur (hierna: concept-amvb) en/of de nota van toelichting.

1. Tabaksontmoedigende organisaties en particulieren

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid reageren positief op de concept-amvb. 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 opgemerkt dat omwille van onder andere enorme administratieve lasten de regering voornemens is geen vergunningstelsel maar een registratiesysteem op te zetten. Ook met een registratiesysteem wordt zicht gehouden op het aantal verkooppunten en zal het verloop van de vermindering van de verkooppunten worden gemonitord. Ten aanzien van het tijdspad wordt opgemerkt dat alle verkooppunten met dit tijdspad 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 levensmiddelenhandelaars 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 levensmiddelenhandelaars. 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 buurtsupers 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 bezwaar tegen het gekozen tijdspad 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.⁶⁰

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.⁶¹ 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.

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 buurtsupers 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.⁶² Tabaksverpakkingen hebben sindsdien een unieke code die de herkomst en locatie van een tabaksproduct aangeeft 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 verboden⁶³.

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.

⁶⁰ Kamerstukken II 2021/22, 29 697, nr. 109.

⁶¹ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

⁶² 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).

⁶³ Stb. 2023, 141



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 gemakzaken ook gelijktijdig mee te nemen. Hoewel de regering mogelijk positief tegenover deze maatregelen staat, ziet zij deze enkel als aanvullende maatregelen en niet als alternatief voor het invoeren van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen.

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. Inwerkingtreding

Rekening houdend met de bedrijfseffecten voor de betrokken verkooppunten is besloten om niet op 1 januari 2024 het verbod te laten ingaan, maar een half jaar later, zodat bestaande voorraden nog verkocht kunnen worden. De inwerkingtreding is voor het verbod op verkoop in supermarkten en horeca-inrichtingen daarom voorzien met ingang van 1 juli 2024.

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'. Niet iedere supermarkt heeft immers 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. Verkooppunten die aan deze omschrijving voldoen, maar gevestigd zijn op het terrein van een tankstation zijn van de begripsomschrijving uitgezonderd. 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.

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.

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 als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet.

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 Alcoholwet 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 beginselenwet. 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 waren 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). Aangezien tabaksproducten en aanverwante producten, in verband met de handhaving van dat verbod, uitgezonderd zullen worden in de Alcoholwet, is de uitzondering enkel van toepassing op shisha lounges die geen alcoholwetvergunning hebben, zodat het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten van toepassing blijft op alle horeca-inrichtingen met een alcoholwetvergunning.

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.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,