



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken

Nader Rapport

17 maart 2026
4153829-1081258-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 22 april 2025, no. 2025000897, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 juli 2025, no. W13.25.00089/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2025, no.2025000897, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging ahangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, met memorie van toelichting.

De regering heeft als doel om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Een combinatie van maatregelen is al genomen om ervoor te zorgen dat kinderen en jongeren niet gaan roken, rokers stoppen met roken, gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. De regering stelt met het onderhavig wetsvoorstel voor om de Tabaks- en rookwarenwet aan te passen, met het doel het aantal verkooppunten te verminderen.

Het wetsvoorstel bevat enkele verkoopverboden; in de toekomst mogen tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar alleen nog worden verkocht in (tabaks)speciaalzaken. Wat een speciaalzaak is, wordt met het wetsvoorstel gedefinieerd. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat die definitie onbedoeld tegenstrijdig is en moet worden aangepast. Ook adviseert zij om in de toelichting in te gaan op de rechtvaardiging van het verkoopverbod in het licht van de vrijheid van vestiging.

Verder gaat de Afdeling in op de fasering van de verschillende verboden. Het verbod geldt als eerste voor elektronische dampwaar (vapes) en pas later voor tabak. Zo wordt het gebruik hiervan voor een nieuwe, jonge generatie minder aantrekkelijk. Voor de huidige gebruikers van vapes kan een gevolg echter zijn dat zij overstappen op beter verkrijgbare tabaksproducten. Zij adviseert om daar in de toelichting aandacht aan te besteden. Ook vraagt de Afdeling aandacht voor de handhaving van de verkoopverboden.

Tot slot vraagt de Afdeling aandacht voor Caribisch Nederland. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt onvoldoende waarom de in Europees Nederland geldende wetgeving niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Zij adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen en daarbij in te gaan op een mogelijk tijdpad voor de toepassing van verschillende maatregelen uit de Tabaks- en rookwarenwet in Caribisch Nederland.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.



1. Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

Met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar wil de regering een nieuwe stap zetten in het beschermen van jongeren en gestopte rokers tegen de verleiding om te gaan roken. Momenteel zijn tabaksproducten nog te koop in bijvoorbeeld tankstations, tabakszaken en gemakszaken, nadat eerder al verboden werd tabaksproducten te verkopen in automaten,¹ online op afstand,² en in supermarkten en horeca-inrichtingen.³ Deze verkoopverboden geven uitvoering aan de afspraak uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA) om het aantal verkooppunten te verminderen.⁴ Daarnaast omvat het NPA maatregelen als accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod en uitbreiding van het rookverbod. Ook is er voor verkooppunten een verplichting gekomen zich te registreren bij het ministerie van VWS.⁵

Met het wetsvoorstel worden maatregelen genomen om het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar verder te verminderen. Dat gaat gefaseerd. Het verkoopverbod voor dampwaar op andere plekken dan in tabaksspeciaalzaken moet per 1 juli 2026 in werking zijn.⁶ Gevolgd door het verkoopverbod voor alle tabaksproducten en aanverwante producten in 2030, met uitzonderingen voor gemakszaken en tabaksspeciaalzaken waar de producten nog verkocht mogen worden.⁷ Tabak is dan niet meer te koop in bijvoorbeeld tankstations.

Per 2032 geldt het verkoopverbod van tabak ook voor gemakszaken en mogen tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar alleen nog worden verkocht in tabaksspeciaalzaken.⁸ Verkoop op andere plekken is dan verboden,⁹ net als verkoop op afstand (zoals online). Het wetsvoorstel regelt dat deze verboden stapsgewijs van kracht worden. Hiermee vormt het wetsvoorstel een belangrijk sluitstuk op het traject dat met het NPA is ingezet om het aantal verkooppunten terug te brengen.

2. Tabaksverkoop als dienst

a. Definitie speciaalzaak

In de toekomst mogen tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar alleen nog worden verkocht in (tabaks)speciaalzaken. In het wetsvoorstel wordt het begrip 'speciaalzaak' gedefinieerd. Deze wordt omschreven als een verkoopruimte van tabaksproducten en enkele andere, afgebakende productgroepen, waar geen diensten aan consumenten worden verleend.¹⁰ De voorgestelde definitie bevat daarmee een tegenstrijdigheid. De verkoop van genoemde producten is namelijk op zichzelf ook een economische dienst. Er is immers sprake van een economische activiteit die tegen betaling wordt verricht en niet in loondienst plaatsvindt.¹¹ Uit de toelichting blijkt dat de regering beoogt te regelen dat in een speciaalzaak geen andere diensten worden verricht dan de verkoop van de (limitatief) opgesomde productgroepen.¹² De voorgestelde definitie strookt niet met die bedoeling.

De Afdeling adviseert om de voorgestelde definitie van een tabaksspeciaalzaak aan te passen, zodat de verkoop van tabaksproducten en andere afgebakende productgroepen is uitgezonderd van het algemene verbod op het verlenen van diensten door speciaalzaken.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel zoals het aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, is miskend dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en de verkoop van enkele andere uitgezonderde waren in speciaalzaken een dienst op zichzelf inhoudt. Uiteraard beoogt het wetsvoorstel de verlening van de dienst van verkoop van deze producten toe te staan in speciaalzaken. De voorgestelde definitie van speciaalzaak in artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel en de daarbij behorende artikelsgewijze toelichting zijn hierop aangepast.

¹ Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

² Artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2023, 141.

³ Artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2024, 89.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

⁵ Stb. 2025, 118.

⁶ Voorgesteld artikel 7, vierde lid, aanhef en onder a, en artikel 7a van het wetsvoorstel.

⁷ Voorgesteld artikel 7, vierde lid, aanhef en onder b, en artikel 7a van het wetsvoorstel.

⁸ Voorgesteld artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel.

⁹ Dit geldt ook voor de verkoop op verplaatsbare fysieke locaties, zoals huis-aan-huis of op festivals.

¹⁰ Artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel

¹¹ Artikel 1 van de Dienstenwet. Zie ook: HvJ EU 30 januari 2018, C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed).

¹² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.3.2. (gemakszaken en speciaalzaken).



b. Vestiging van dienstverrichters

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt uitgebreid aandacht besteed aan hoe het verkoopverbod zich verhoudt tot de vrijheid van ondernemers om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan waar zij gevestigd zijn.¹³

Beperkingen op die vrijheid zijn mogelijk, bijvoorbeeld ter bescherming van de volksgezondheid.¹⁴ Het voorliggende verkoopverbod past binnen de ruimte die de Dienstenrichtlijn de wetgever laat om beperkingen op te leggen aan ondernemers die in Nederland hun diensten verrichten terwijl ze elders zijn gevestigd.

Naast de vrijheid van het verrichten van diensten door een elders gevestigde ondernemer, beperkt het verkoopverbod ook de mogelijkheden van ondernemers om zich in Nederland te vestigen.¹⁵ Het voorgestelde verkoopverbod verbindt eisen aan die vrije vestiging door de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voor te behouden aan bepaalde dienstverrichters.¹⁶ Dergelijke eisen moeten voldoen aan de in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn genoemde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.¹⁷ In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of het verkoopverbod ook in het licht van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters is gerechtvaardigd.

De Afdeling adviseert om in de toelichting ook in te gaan op de rechtvaardiging van het verkoopverbod in het licht van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters als bedoeld in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

Paragraaf 4.3.2 van de memorie van toelichting is aangevuld zodat ook aandacht besteed wordt aan de beperking van de vrijheid van vestiging.

3. Gevolgen verkoopverbod voor gebruikers dampwaar

Het voorgestelde verkoopverbod geldt als eerste voor elektronische dampwaar, beter bekend als e-sigaret of vape. Die producten mogen alleen nog maar in tabaksspeciaalzaken verkocht worden. Het gebruik van vapes is vooral populair onder jongeren. Dampwaar bevat weliswaar geen tabak, maar wel andere schadelijke stoffen zoals nicotine en giftige en kankerverwekkende stoffen en bovendien kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, hartkloppingen en een verhoogde kans op kanker.¹⁸ Bovendien kan het gebruik van dampwaar de drempel naar het roken van tabaksproducten verlagen en laat onderzoek zien dat veel gebruikers van dampwaar ook tabaksproducten gaan gebruiken.¹⁹ Vanuit dit perspectief bezien is het beperken van de verkoop van dampwaar als eerste stap goed te volgen. Zo wordt het gebruik hiervan voor een nieuwe, jonge generatie minder aantrekkelijk.

Huidige gebruikers van dampwaar worden vanaf 2026 geconfronteerd met de situatie dat dampwaar alleen nog verkrijgbaar is in tabaksspeciaalzaken,²⁰ terwijl tabaksproducten nog breed verkrijgbaar zijn in tankstations en gemakszaken.²¹ Die overgangsfase duurt zo'n vier jaar totdat de verkoop van tabak eerst beperkt wordt tot gemakszaken en tabaksspeciaalzaken,²² en daarna nog twee jaar totdat ook deze producten alleen in tabaksspeciaalzaken gekocht kunnen worden. De afnemende beschikbaarheid van dampwaar kan het voor gebruikers aantrekkelijk maken om over te stappen op de breder beschikbare tabaksproducten. Op dat gevolg van de gefaseerde invoering van het verkoopverbod voor de huidige groep gebruikers gaat de toelichting nog onvoldoende in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan wat de gevolgen van het verkoopverbod zijn voor de huidige groep gebruikers van dampwaar aangezien een afnemende

¹³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 4.3.2. (het vrij verkeer van diensten).

¹⁴ Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.

¹⁵ Artikelen 49 en 54 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶ Artikel 15, tweede lid, onderdelen a en d, Dienstenrichtlijn.

¹⁷ Artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Artikel 15 is overigens ook van toepassing op situaties zonder een grensoverschrijdend element, zie: HvJ EU 30 januari 2018, C 360/15 en C 31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), punt 110.

¹⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.2 (verkoop elektronische dampwaar voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken).

¹⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.2 (verkoop elektronische dampwaar voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken).

²⁰ Volgens de toelichting gaat het om 1300-1600 verkooppunten en is nog onzeker hoe (snel) de markt zich zal ontwikkelen naar een groter aanbod van tabaksspeciaalzaken.

²¹ Volgens de toelichting gaat het om zo'n 4400 verkooppunten extra.

²² Volgens de toelichting gaat het dan om nog zo'n 2400 verkooppunten.



beschikbaarheid van dampwaar het voor hen aantrekkelijk kan maken over te stappen op tabaksproducten.

Het is niet waarschijnlijk dat gebruikers van e-sigaretten in grote getalen zullen overstappen op tabakssigaretten. Dit is bijvoorbeeld ook niet gebleken na invoering van het smaakverbod voor e-sigaretten. In paragraaf 3.2 van de memorie van toelichting is nader onderbouwd waarom grootschalige overstap van e-sigaretten naar tabakssigaretten niet waarschijnlijk is.

4. Handhaving verbod verkoop via niet-reguliere kanalen

Een deel van de gebruikers koopt tabak en aanverwante producten niet in fysieke winkels, maar in het buitenland of 'op afstand' via niet-reguliere verkoopkanalen zoals via webwinkels, social media of via een berichtenservice. Uitbreiding van de verboden voor verkoop van tabak en aanverwante producten in winkels kan maken dat gebruikers zich vaker zullen richten op alternatieve verkoopmethodes zoals grensoverschrijdende verkoop of illegale verkoop op afstand.²³ Verkoop op afstand is per 1 juli 2023 verboden (voor een aantal aanverwante producten per 1 januari 2024).²⁴ Het wetsvoorstel regelt dat dit verkoopverbod op afstand voortaan wordt geregeld op wetsniveau in plaats van in het Tabaks- en rookwarenbesluit.²⁵

De NVWA concludeert dat de illegale handel lastig is aan te pakken en dat het wetsvoorstel daar geen verbetering in brengt.²⁶

Volgens de NVWA zal de verkoop via niet-reguliere verkoopkanalen kunnen toenemen, zoals de verkoop van onder de toonbank, onderlinge verkoop door jongeren, verkoop via social media en berichtenservices en verkoop via dealers.²⁷ Afhankelijk van de omvang en vorm van deze niet-reguliere verkoopkanalen kan de handhaving door de NVWA dit niet (volledig) uitbannen. De NVWA zal daarom de impact in kaart brengen die de verschuiving van het aanbod van rookwaren naar niet-reguliere verkooppunten heeft. Op basis van deze verkenning zal de NVWA een nadere duiding geven op de handhaafbaarheid van de verkoopverboden uit de Tabaks- en rookwarenwet.²⁸ Dit betekent dat de toelichting nog geen inzicht geeft in de mate waarin de verkoopverboden zijn te handhaven.²⁹

Daarnaast ontbreekt in de toelichting op het wetsvoorstel een beschouwing hoe handhavingsmogelijkheden van andere toezichthouders in samenhang ervoor moeten zorgen dat het verbod tot verkoop via niet-reguliere kanalen wordt nageleefd. In dat verband kan worden gewezen op de inzet van de Douane en de Belastingdienst.³⁰

De Afdeling adviseert om in de toelichting verder in te gaan op de inzet van handhavingsmogelijkheden van het verkoopverbod van tabak en aanverwante producten via niet-reguliere kanalen, en de samenhang daartussen.

De NVWA is om een nadere duiding gevraagd. Paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting is naar aanleiding hiervan aangevuld. Er is verhelderd hoe wordt ingezet op de handhaving van het verkoopverbod via niet reguliere kanalen en hoe daarbij wordt samengewerkt met andere toezichthouders.

5. Toepasselijkheid Caribisch Nederland

De voorgestelde verkoopverboden gelden niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarvoor kunnen goede redenen bestaan, voortkomend uit de specifieke Caribische context.³¹ In de toelichting op het

²³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.5 (illegale handel, grensoverschrijdende aankoop, effectiviteit en handhaving).

²⁴ Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141 en Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen, Stb. 2023, 416.

²⁵ Artikel 9a van het wetsvoorstel.

²⁶ NVWA, HUF-toets Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, 14 juni 2024.

²⁷ NVWA, HUF-toets Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, 14 juni 2024, p. 4.

²⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 5.2 (toezicht en handhaving).

²⁹ Aanwijzing 2.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³⁰ Zie artikelen 1 en 2, eerste lid, letter d, van de Wet op de accijns en artikel 1:1, vijfde lid, van de Algemene douanewet, en de bijlage bij die wet. Zie ook het advies van de Raad van State van 5 april 2023 over de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand (W13.23.00019/III), Staatscourant 2023, nr. 12704.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-IV, nr. 11, p. 3.



wetsvoorstel merkt de regering op dat 'niet realistisch is dat op Sint Eustatius en Saba een tabaksspecialzaak economisch rendabel is' en dat ook op Bonaire invoering van dit wetsvoorstel 'te vergaand wordt geacht'.³² Het is in dat verband ook van belang te onderkennen dat vanwege het insulaire karakter van Caribisch Nederland de gebruikers daar, anders dan in Europees Nederland, niet binnen een realistische reisafstand een tabaksspecialzaak kunnen bezoeken.

De toelichting kan op dat punt worden aangevuld om te verduidelijken waarom de situatie in Caribisch Nederland anders is dan die in Europees Nederland.

Bovendien gaat de toelichting niet in op het feit dat de Tabaks- en rookwarenwet (vooralsnog) in zijn geheel niet van toepassing is op Caribisch Nederland. De toepasselijke regelgeving is zeer beperkt van omvang.³³ Invoering van maatregelen uit de Tabaks- en rookwarenwet is echter voor de regering niet als prioritair verklaard in het voornemen om een inhaalslag te maken ten aanzien van het toepassen van wetgeving in Caribisch Nederland.³⁴ Het is de vraag of het invoeren van wettelijke regels over de verkoop en het gebruik van tabaksproducten en aanverwante producten, passend binnen de lokale omstandigheden, niet meer urgentie heeft. Zo wijst de Afdeling er op dat het bestuurscollege van Bonaire onlangs het voornemen heeft geuit om, bij gebreke van een wettelijke voorziening, zelf in regels te gaan voorzien om vooral jongeren te beschermen.³⁵ In de toelichting merkt de regering op dat het meer opportuun wordt geacht om andere regels uit de Tabaks- en rookwarenwet in te voeren alvorens over te gaan tot een beperking van verkooppunten.³⁶ Onduidelijk is om welke regels het dan gaat en wat de concrete voornemens hiertoe zijn.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op Caribisch Nederland en daarbij verder in te gaan op een mogelijk tijdpad voor de toepassing van verschillende maatregelen uit de Tabaks- en rookwarenwet in Caribisch Nederland.

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op Caribisch Nederland, omdat invoering hiervan een te vergaande stap zou zijn daar. In paragraaf 3.5 van de memorie van toelichting is dit nader toegelicht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de voorgestelde definities van gemakzaak en specialzaak de regeling met betrekking tot de doorgang tussen de gemakzaak of specialzaak en een andere verkooppunt in lijn te brengen met een voorgenomen wijziging in het Tabaks- en rookwarenbesluit ten aanzien van het verkoopverbod in supermarkten en horeca-inrichtingen. Daarnaast zijn op enkele punten redactionele aanpassingen gedaan in de memorie van toelichting.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
S.Th.M. Hermans.

³² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.6 (alternatieven en Caribisch Nederland). Voorlopige cijfers laten overigens zien dat het aantal rokers op Caribisch Nederland op de 11% ligt (zie CBS Statline, 2021, Caribisch NL: leefstijl; persoonskenmerken), terwijl prevalentie in Europees Nederland ligt rond de 19%.

³³ De Wet beperking tabaksgebruik BES beperkt weliswaar het roken in publieke binnenruimten, maar bevat geen bepalingen over leeftijdsbeperkingen, reclamebeperkingen of het gebruik van e-sigaretten (vapes).

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 600-IV, nr. 41.

³⁵ Zie in dit verband ook het unaniem door de eilandsraad van Bonaire aangenomen voorstel van het bestuurscollege om met een aangescherpte eilandsverordening het noodzakelijke regelgevende kader op te stellen en aan te vullen. Zie startnotitie en raadsbesluit op ris.konsehoinular.org (kenmerk startnotitie: 2/24/019968).

³⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.6 (alternatieven en Caribisch Nederland).



Advies Raad van State

No. W13.25.00089/III
's-Gravenhage, 2 juli 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2025, no.2025000897, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, met memorie van toelichting.

De regering heeft als doel om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Een combinatie van maatregelen is al genomen om ervoor te zorgen dat kinderen en jongeren niet gaan roken, rokers stoppen met roken, gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. De regering stelt met het onderhavig wetsvoorstel voor om de Tabaks- en rookwarenwet aan te passen, met het doel het aantal verkooppunten te verminderen.

Het wetsvoorstel bevat enkele verkoopverboden; in de toekomst mogen tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar alleen nog worden verkocht in (tabaks)speciaalzaken. Wat een speciaalzaak is, wordt met het wetsvoorstel gedefinieerd. De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat die definitie onbedoeld tegenstrijdig is en moet worden aangepast. Ook adviseert zij om in de toelichting in te gaan op de rechtvaardiging van het verkoopverbod in het licht van de vrijheid van vestiging.

Verder gaat de Afdeling in op de fasering van de verschillende verboden. Het verbod geldt als eerste voor elektronische dampwaar (vapes) en pas later voor tabak. Zo wordt het gebruik hiervan voor een nieuwe, jonge generatie minder aantrekkelijk. Voor de huidige gebruikers van vapes kan een gevolg echter zijn dat zij overstappen op beter verkrijgbare tabaksproducten. Zij adviseert om daar in de toelichting aandacht aan te besteden. Ook vraagt de Afdeling aandacht voor de handhaving van de verkoopverboden.

Tot slot vraagt de Afdeling aandacht voor Caribisch Nederland. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt onvoldoende waarom de in Europees Nederland geldende wetgeving niet van toepassing is in Caribisch Nederland. Zij adviseert de toelichting op dat punt aan te vullen en daarbij in te gaan op een mogelijk tijdspad voor de toepassing van verschillende maatregelen uit de Tabaks- en rookwarenwet in Caribisch Nederland.

In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Aanleiding en inhoud van het wetsvoorstel

Met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar wil de regering een nieuwe stap zetten in het beschermen van jongeren en gestopte rokers tegen de verleiding om te gaan roken. Momenteel zijn tabaksproducten nog te koop in bijvoorbeeld tankstations, tabakszaken en gemakszaken, nadat eerder al verboden werd tabaksproducten te verkopen in automaten,¹ online op afstand,² en in supermarkten en horeca-inrichtingen.³ Deze verkoopverboden geven uitvoering aan de afspraak uit het Nationaal Preventieakkoord (NPA) om het aantal verkooppunten te verminderen.⁴ Daarnaast omvat het NPA maatregelen als accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod en uitbreiding van het rookverbod. Ook is er voor verkooppunten een verplichting gekomen zich te registreren bij het ministerie van VWS.⁵

Met het wetsvoorstel worden maatregelen genomen om het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar verder te verminderen. Dat gaat gefaseerd. Het verkoopverbod voor dampwaar op andere plekken dan in tabaksspeciaalzaken moet per 1 juli 2026 in werking zijn.⁶ Gevolgd door het verkoopverbod voor alle tabaksproducten en aanverwante producten in 2030, met uitzonderingen voor gemakszaken en tabaksspeciaalzaken waar

¹ Artikel 5.3 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2019, 308.

² Artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2023, 141.

³ Artikel 5.2, tweede lid, van het Tabaks- en rookwarenbesluit. Zie Stb. 2024, 89.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339.

⁵ Stb. 2025, 118.

⁶ Voorgesteld artikel 7, vierde lid, aanhef en onder a, en artikel 7a van het wetsvoorstel.



de producten nog verkocht mogen worden.⁷ Tabak is dan niet meer te koop in bijvoorbeeld tankstations.

Per 2032 geldt het verkoopverbod van tabak ook voor gemakszaken en mogen tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar alleen nog worden verkocht in tabaksspecialzaken.⁸ Verkoop op andere plekken is dan verboden,⁹ net als verkoop op afstand (zoals online). Het wetsvoorstel regelt dat deze verboden stapsgewijs van kracht worden. Hiermee vormt het wetsvoorstel een belangrijk sluitstuk op het traject dat met het NPA is ingezet om het aantal verkooppunten terug te brengen.

2. Tabaksverkoop als dienst

a. Definitie specialzaak

In de toekomst mogen tabaksproducten en aanverwante producten zoals elektronische dampwaar alleen nog worden verkocht in (tabaks)specialzaken. In het wetsvoorstel wordt het begrip 'specialzaak' gedefinieerd. Deze wordt omschreven als een verkoopruimte van tabaksproducten en enkele andere, afgebakende productgroepen, waar geen diensten aan consumenten worden verleend.¹⁰ De voorgestelde definitie bevat daarmee een tegenstrijdigheid. De verkoop van genoemde producten is namelijk op zichzelf ook een economische dienst. Er is immers sprake van een economische activiteit die tegen betaling wordt verricht en niet in loondienst plaatsvindt.¹¹ Uit de toelichting blijkt dat de regering beoogt te regelen dat in een specialzaak geen andere diensten worden verricht dan de verkoop van de (limitatief) opgesomde productgroepen.¹² De voorgestelde definitie strookt niet met die bedoeling.

De Afdeling adviseert om de voorgestelde definitie van een tabaksspecialzaak aan te passen, zodat de verkoop van tabaksproducten en andere afgebakende productgroepen is uitgezonderd van het algemene verbod op het verlenen van diensten door specialzaken.

b. Vestiging van dienstverrichters

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt uitgebreid aandacht besteed aan hoe het verkoopverbod zich verhoudt tot de vrijheid van ondernemers om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan waar zij gevestigd zijn.¹³ Beperkingen op die vrijheid zijn mogelijk, bijvoorbeeld ter bescherming van de volksgezondheid.¹⁴ Het voorliggende verkoopverbod past binnen de ruimte die de Dienstenrichtlijn de wetgever laat om beperkingen op te leggen aan ondernemers die in Nederland hun diensten verrichten terwijl ze elders zijn gevestigd.

Naast de vrijheid van het verrichten van diensten door een elders gevestigde ondernemer, beperkt het verkoopverbod ook de mogelijkheden van ondernemers om zich in Nederland te vestigen.¹⁵ Het voorgestelde verkoopverbod verbindt eisen aan die vrije vestiging door de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voor te behouden aan bepaalde dienstverrichters.¹⁶ Dergelijke eisen moeten voldoen aan de in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn genoemde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.¹⁷ In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag of het verkoopverbod ook in het licht van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters is gerechtvaardigd.

De Afdeling adviseert om in de toelichting ook in te gaan op de rechtvaardiging van het verkoopverbod in het licht van de vrijheid van vestiging van dienstverrichters als bedoeld in artikel 15 van de Dienstenrichtlijn.

3. Gevolgen verkoopverbod voor gebruikers dampwaar

Het voorgestelde verkoopverbod geldt als eerste voor elektronische dampwaar, beter bekend als

⁷ Voorgesteld artikel 7, vierde lid, aanhef en onder b, en artikel 7a van het wetsvoorstel.

⁸ Voorgesteld artikel 7, eerste lid, van het wetsvoorstel.

⁹ Dit geldt ook voor de verkoop op verplaatsbare fysieke locaties, zoals huis-aan-huis of op festivals.

¹⁰ Artikel 1, eerste lid, van het wetsvoorstel

¹¹ Artikel 1 van de Dienstenwet. Zie ook: HvJ EU 30 januari 2018, C-360/15 en C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed).

¹² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.3.2. (gemakszaken en specialzaken).

¹³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 4.3.2. (het vrij verkeer van diensten).

¹⁴ Artikel 16 van de Dienstenrichtlijn.

¹⁵ Artikelen 49 en 54 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹⁶ Artikel 15, tweede lid, onderdelen a en d, Dienstenrichtlijn.

¹⁷ Artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn. Artikel 15 is overigens ook van toepassing op situaties zonder een grensoverschrijdend element, zie: HvJ EU 30 januari 2018, C 360/15 en C 31/16, ECLI:EU:C:2018:44 (Visser Vastgoed), punt 110.



e-sigaret of vape. Die producten mogen alleen nog maar in tabaksspeciaalzaken verkocht worden. Het gebruik van vapes is vooral populair onder jongeren. Dampwaar bevat weliswaar geen tabak, maar wel andere schadelijke stoffen zoals nicotine en giftige en kankerverwekkende stoffen en bovendien kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, hartkloppingen en een verhoogde kans op kanker.¹⁸ Bovendien kan het gebruik van dampwaar de drempel naar het roken van tabaksproducten verlagen en laat onderzoek zien dat veel gebruikers van dampwaar ook tabaksproducten gaan gebruiken.¹⁹ Vanuit dit perspectief bezien is het beperken van de verkoop van dampwaar als eerste stap goed te volgen. Zo wordt het gebruik hiervan voor een nieuwe, jonge generatie minder aantrekkelijk.

Huidige gebruikers van dampwaar worden vanaf 2026 geconfronteerd met de situatie dat dampwaar alleen nog verkrijgbaar is in tabaksspeciaalzaken,²⁰ terwijl tabaksproducten nog breed verkrijgbaar zijn in tankstations en gemakszaken.²¹ Die overgangsfase duurt zo'n vier jaar totdat de verkoop van tabak eerst beperkt wordt tot gemakszaken en tabaksspeciaalzaken,²² en daarna nog twee jaar totdat ook deze producten alleen in tabaksspeciaalzaken gekocht kunnen worden. De afnemende beschikbaarheid van dampwaar kan het voor gebruikers aantrekkelijk maken om over te stappen op de breder beschikbare tabaksproducten. Op dat gevolg van de gefaseerde invoering van het verkoopverbod voor de huidige groep gebruikers gaat de toelichting nog onvoldoende in.

De Afdeling adviseert om in de toelichting aandacht te besteden aan wat de gevolgen van het verkoopverbod zijn voor de huidige groep gebruikers van dampwaar aangezien een afnemende beschikbaarheid van dampwaar het voor hen aantrekkelijk kan maken om over te stappen op tabaksproducten.

4. Handhaving verbod verkoop via niet-reguliere kanalen

Een deel van de gebruikers koopt tabak en aanverwante producten niet in fysieke winkels, maar in het buitenland of 'op afstand' via niet-reguliere verkoopkanalen zoals via webwinkels, social media of via een berichtenservice. Uitbreiding van de verboden voor verkoop van tabak en aanverwante producten in winkels kan maken dat gebruikers zich vaker zullen richten op alternatieve verkoopmethodes zoals grensoverschrijdende verkoop of illegale verkoop op afstand.²³ Verkoop op afstand is per 1 juli 2023 verboden (voor een aantal aanverwante producten per 1 januari 2024).²⁴ Het wetsvoorstel regelt dat dit verkoopverbod op afstand voortaan wordt geregeld op wetsniveau in plaats van in het Tabaks- en rookwarenbesluit.²⁵

De NVWA concludeert dat de illegale handel lastig is aan te pakken en dat het wetsvoorstel daar geen verbetering in brengt.²⁶ Volgens de NVWA zal de verkoop via niet-reguliere verkoopkanalen kunnen toenemen, zoals de verkoop van onder de toonbank, onderlinge verkoop door jongeren, verkoop via social media en berichtenservices en verkoop via dealers.²⁷ Afhankelijk van de omvang en vorm van deze niet-reguliere verkoopkanalen kan de handhaving door de NVWA dit niet (volledig) uitbannen. De NVWA zal daarom de impact in kaart brengen die de verschuiving van het aanbod van rookwaren naar niet-reguliere verkooppunten heeft. Op basis van deze verkenning zal de NVWA een nadere duiding geven op de handhaafbaarheid van de verkoopverboden uit de Tabaks- en rookwarenwet.²⁸ Dit betekent dat de toelichting nog geen inzicht geeft in de mate waarin de verkoopverboden zijn te handhaven.²⁹

¹⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.2 (verkoop elektronische dampwaar voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken).

¹⁹ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 3.2 (verkoop elektronische dampwaar voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken).

²⁰ Volgens de toelichting gaat het om 1300-1600 verkooppunten en is nog onzeker hoe (snel) de markt zich zal ontwikkelen naar een groter aanbod van tabaksspeciaalzaken.

²¹ Volgens de toelichting gaat het om zo'n 4400 verkooppunten extra.

²² Volgens de toelichting gaat het dan om nog zo'n 2400 verkooppunten.

²³ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.5 (illegale handel, grensoverschrijdende aankoop, effectiviteit en handhaving).

²⁴ Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141 en Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen, Stb. 2023, 416.

²⁵ Artikel 9a van het wetsvoorstel.

²⁶ NVWA, HUF-toets Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, 14 juni 2024.

²⁷ NVWA, HUF-toets Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, 14 juni 2024, p. 4.

²⁸ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 5.2 (toezicht en handhaving).

²⁹ Aanwijzing 2.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.



Daarnaast ontbreekt in de toelichting op het wetsvoorstel een beschouwing hoe handhavingsmogelijkheden van andere toezichthouders in samenhang ervoor moeten zorgen dat het verbod tot verkoop via niet-reguliere kanalen wordt nageleefd. In dat verband kan worden gewezen op de inzet van de Douane en de Belastingdienst.³⁰

De Afdeling adviseert om in de toelichting verder in te gaan op de inzet van handhavingsmogelijkheden van het verkoopverbod van tabak en aanverwante producten via niet-reguliere kanalen, en de samenhang daartussen.

5. Toepasselijkheid Caribisch Nederland

De voorgestelde verkoopverboden gelden niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarvoor kunnen goede redenen bestaan, voortkomend uit de specifieke Caribische context.³¹ In de toelichting op het wetsvoorstel merkt de regering op dat 'niet realistisch is dat op Sint Eustatius en Saba een tabaksspecialzaak economisch rendabel is' en dat ook op Bonaire invoering van dit wetsvoorstel 'te vergaand wordt geacht'.³² Het is in dat verband ook van belang te onderkennen dat vanwege het insulaire karakter van Caribisch Nederland de gebruikers daar, anders dan in Europees Nederland, niet binnen een realistische reisafstand een tabaksspecialzaak kunnen bezoeken. De toelichting kan op dat punt worden aangevuld om te verduidelijken waarom de situatie in Caribisch Nederland anders is dan die in Europees Nederland.

Bovendien gaat de toelichting niet in op het feit dat de Tabaks- en rookwarenwet (vooralsnog) in zijn geheel niet van toepassing is op Caribisch Nederland. De toepasselijke regelgeving is zeer beperkt van omvang.³³ Invoering van maatregelen uit de Tabaks- en rookwarenwet is echter voor de regering niet als prioritair verklaard in het voornemen om een inhaalslag te maken ten aanzien van het toepassen van wetgeving in Caribisch Nederland.³⁴ Het is de vraag of het invoeren van wettelijke regels over de verkoop en het gebruik van tabaksproducten en aanverwante producten, passend binnen de lokale omstandigheden, niet meer urgentie heeft. Zo wijst de Afdeling er op dat het bestuurscollege van Bonaire onlangs het voornemen heeft geuit om, bij gebreke van een wettelijke voorziening, zelf in regels te gaan voorzien om vooral jongeren te beschermen.³⁵ In de toelichting merkt de regering op dat het meer opportuun wordt geacht om andere regels uit de Tabaks- en rookwarenwet in te voeren alvorens over te gaan tot een beperking van verkooppunten.³⁶ Onduidelijk is om welke regels het dan gaat en wat de concrete voornemens hiertoe zijn.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te verduidelijken waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op Caribisch Nederland en daarbij verder in te gaan op een mogelijk tijdpad voor de toepassing van verschillende maatregelen uit de Tabaks- en rookwarenwet in Caribisch Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

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

³⁰ Zie artikelen 1 en 2, eerste lid, letter d, van de Wet op de accijns en artikel 1:1, vijfde lid, van de Algemene douanewet, en de bijlage bij die wet. Zie ook het advies van de Raad van State van 5 april 2023 over de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand (W13.23.00019/III), Staatscourant 2023, nr. 12704.

³¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300-IV, nr. 11, p. 3.

³² Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.6 (alternatieven en Caribisch Nederland). Voorlopige cijfers laten overigens zien dat het aantal rokers op Caribisch Nederland op de 11% ligt (zie CBS Statline, 2021, Caribisch NL: leefstijl; persoonskenmerken), terwijl prevalentie in Europees Nederland ligt rond de 19%.

³³ De Wet beperking tabaksgebruik BES beperkt weliswaar het roken in publieke binnenruimten, maar bevat geen bepalingen over leeftijdsbeperkingen, reclamebeperkingen of het gebruik van e-sigaretten (vapes).

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 600-IV, nr. 41.

³⁵ Zie in dit verband ook het unaniem door de eilandsraad van Bonaire aangenomen voorstel van het bestuurscollege om met een aangescherpte eilandsverordening het noodzakelijke regelgevende kader op te stellen en aan te vullen. Zie startnotitie en raadsbesluit op ris.konsehoinular.org (kenmerk startnotitie: 2/24/019968).

³⁶ Toelichting op het wetsvoorstel, algemeen deel, paragraaf 7.6 (alternatieven en Caribisch Nederland).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken [KetenID: WGK026274]

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het ter bescherming van de volksgezondheid wenselijk is om de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten enkel nog toe te staan in speciaalzaken;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Tabaks- en rookwarenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de alfabetische volgorde worden de volgende begripsbepalingen ingevoegd:

gemakszaak: voor consumenten toegankelijke verkooppriimte:

- a. waar naast tabaksproducten en aanverwante producten
 - 1°. in overwegende mate andere producten dan eet- en drinkwaren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Warenwet aan consumenten verstrekt worden; of
 - 2°. diensten als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, aan consumenten verleend worden;
- b. waarin een assortiment aan tabaksproducten of aanverwante producten van ten minste 60 merkvarianten ten behoeve van de verkoop aanwezig is;
- c. die zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere verkooppriimte, en niet rechtstreeks kan worden bereikt vanuit een andere verkooppriimte; en
- d. die zich niet op het terrein behorende bij een tankstation bevindt.

speciaalzaak: voor consumenten toegankelijke verkooppriimte:

- a. waar behoudens tabaksproducten, aanverwante producten, daarbij behorende accessoires zoals aanstekers, vloeipapier en andere toebehoren die bedoeld zijn voor gebruik in samenhang met tabaksproducten en aanverwante producten, deelnamebewijzen aan kansspelen als bedoeld in de artikelen 3, 8, 14a, 15, 23 en 27a van de Wet op de kansspelen, of dagbladen, geen producten aan consumenten worden verstrekt of aangeboden;
- b. waar geen diensten als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet aan consumenten worden verleend; en
- c. die zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere verkooppriimte en niet rechtstreeks kan worden bereikt vanuit een andere verkooppriimte.

verkooppriimte: iedere onverplaatsbare ruimte voor detailhandel waar de handelaar op permanente basis zijn activiteiten uitoefent.

2. Het begrip 'verkooppunt van tabaksproducten of aanverwante producten' vervalt.

B

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Onder dit verbod wordt eveneens begrepen het op andere plaatsen dan in een speciaalzaak tonen van te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten. Tevens wordt onder dit verbod begrepen het in een speciaalzaak op zodanige wijze tonen van te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten dat deze buiten de verkooppriimte zichtbaar zijn. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de wijze waarop te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten aan het zicht worden onttrokken op andere plaatsen dan in speciaalzaken of getoond mogen worden in speciaalzaken.



2. In het zesde lid wordt 'in aangewezen verkooppunten als bedoeld in het derde lid' vervangen door 'in speciaalzaken'.

3. Het achtste lid vervalt, onder vernummering van het negende lid tot het achtste lid. 4. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

9. Onder speciaalzaak wordt in dit artikel tevens begrepen een detaillist als bedoeld in artikel 7, derde lid, onder f.

C

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Het is verboden om in een andere verkooppuimte dan in een speciaalzaak tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten te verstrekken, aan consumenten aan te bieden of anders dan voor eigen gebruik aanwezig te hebben.
2. Het is verboden om op andere plaatsen dan in een verkooppuimte tabaksproducten of aanverwante producten bedrijfsmatig aan consumenten te verstrekken of aan te bieden.
3. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing op het verkopen aan consumenten of anders dan voor eigen gebruik aanwezig hebben van tabaksproducten en aanverwante producten in:
 - a. justitiële inrichtingen als bedoeld in:
 - 1°. artikel 1, onderdeel b, van de Penitentiaire beginselenwet;
 - 2°. artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen;
 - 3°. artikel 1, onderdeel b, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden;
 - 4°. artikel 6, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000;
 - b. zorginstellingen voor (semi-)permanent verblijf, mits de verstrekking zich beperkt tot in de zorginstelling woonachtige patiënten;
 - c. verkooppuimten waar de verkoop van hennep of hasjesj mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester;
 - d. verkooppuimten waar in hoofdzaak een waterpijp voor gebruik ter plaatse wordt verstrekt of aangeboden, met uitzondering van inrichtingen als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet;
 - e. bij ministeriële regeling aangewezen zeevarendencentra, mits de verstrekking zich beperkt tot personen die op bij ministeriële regeling vastgestelde wijze kunnen aantonen zeevarende te zijn;
 - f. detaillisten die
 - 1°. voor 1 januari 2019 in het handelsregister zijn ingeschreven;
 - 2°. voor 1 januari 2021 bij Onze Minister op naam van een of twee natuurlijke personen zijn geregistreerd; en
 - 3°. aan bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorwaarden voldoen.
4. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is:
 - a. onverminderd het bij of krachtens artikel 7a bepaalde, tot en met 31 december 2029 niet van toepassing op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten anders dan elektronische dampwaar;
 - b. in afwijking van het bepaalde onder a, tot en met 31 december 2031 niet van toepassing op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, anders dan elektronische dampwaar, in gemakszaken.

D

Na artikel 7 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7a

1. Het is verboden in de instellingen, diensten en bedrijven, die door de Staat of andere openbare lichamen worden beheerd, bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten anders dan elektronisch dampwaar aan consumenten te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. Het verbod geldt niet in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.



2. Het is verboden in inrichtingen voor gezondheidszorg, welzijn, maatschappelijke dienstverlening, kunst en cultuur, sport, sociaal-cultureel werk of onderwijs, voor zover die inrichtingen behoren tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën, bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten anders dan elektronisch dampwaar aan consumenten te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben.
3. Het is verboden in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van bedrijven en organisaties bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten anders dan elektronisch dampwaar aan consumenten te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben.
4. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2030.

E

Artikel 9a komt te luiden:

Artikel 9a

Binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten of het voor binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand aanbieden van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten is verboden.

F

In artikel 11b, eerste lid, wordt na '7,' ingevoegd '7a,'.

G

In artikel 12 wordt na 'artikel 7,' ingevoegd 'artikel 7a,' en vervalt 'artikel 9a, eerste lid,'.

H

De bijlage wordt als volgt gewijzigd:

1. In categorie A wordt 'Artikel 7,' telkens vervangen door 'artikel 7a,'
2. In categorie E wordt 'artikel 7, derde lid,' telkens vervangen door 'artikel 7, artikel 7a, derde lid,'

ARTIKEL II

In het Tabaks- en rookwarenbesluit vervalt artikel 5.5.

ARTIKEL III

In artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten, wordt in de zinsnede met betrekking tot de Tabaks- en rookwarenwet na '7,' ingevoegd '7a,'.

ARTIKEL IV

Na de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel D, van deze wet berust het Tabaks- en rookwarenbesluit mede op artikel 7a van de Tabaks- en rookwarenwet.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord (hierna: Preventieakkoord) is de doelstelling afgesproken om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren.¹ Het kabinet houdt aan deze doelstelling vast. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket van maatregelen dat onder andere bestaat uit een forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten in combinatie met intensieve campagnes nodig is om de doelstellingen te behalen.² Deze combinatie van maatregelen strekt er toe om te bewerkstelligen dat kinderen en jongeren niet gaan roken, rokers stoppen met roken, gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet) aan te passen, met het doel het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten te verminderen. Concreet wordt beoogd in een aantal stappen de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot tabaksspeciaalzaken (hierna: speciaalzaken).

2. Aanleiding

Nederlanders komen meerdere keren per week op locaties waar tabaksproducten en aanverwante producten worden verkocht: tijdens het tanken, het verzenden van pakketten of het kopen van een tijdschrift bij een tabaks- en gemakzaak. De verleiding om een pakje sigaretten of e-sigaretten te kopen blijft daardoor onverminderd groot. Jongeren moeten kunnen opgroeien in een rook- en tabaksvrije omgeving. Het verminderen van de (nu nog) brede beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten zoals e-sigaretten beschermt jongeren en gestopte rokers tegen de verleiding om te gaan roken en voorkomt impulsaankopen van rokers.

Uit onderzoek van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij (hierna: GvRV) blijkt dat de maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten groot is.³ Bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Daarnaast meent 73% dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren niet beginnen met roken. Iets meer dan de helft van de volwassenen (56%) geeft aan dat de overheid hiervoor maatregelen moet nemen.

Ook vanuit de Tweede Kamer is meermaals de oproep aan het kabinet gedaan om het aantal verkooppunten van tabak te beperken. Al in 1999 diende het lid Kant een amendement in om de verkoop van tabaksproducten te beperken tot tabaksspeciaalzaken.⁴ In 2015 volgde de motie van het lid Dik-Faber om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen.⁵ In september 2019 dienden de leden Kuik en Dik-Faber een motie in die uitsprekt dat als het aantal tabaksverkooppunten de komende jaren – en in ieder geval vóór 2022 – niet substantieel daalt, wettelijke maatregelen genomen moeten worden met als doel dat tabaksproducten alleen in speciaalzaken te koop zijn.⁶ Deze laatste motie werd met een ruime meerderheid aangenomen.

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 19% in 2023.⁷ Het is de verwachting dat door de combinatie van maatregelen dit aantal de komende jaren verder zal dalen, met als einddoelstelling dat in 2040 geen jongeren en zwangeren meer roken en nog maximaal 5% van de volwassenen. Het verminderen van het aantal verkooppunten zal bijdragen aan deze doelstelling. Het is daarom volgens het kabinet een cruciale maatregel op weg naar een rookvrije generatie in 2040.

In het Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en dat onderzoek wordt uitgevoerd naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken. Dit onderzoek naar

¹ Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339, bijlage 863921, Nationaal Preventieakkoord, p11.

² Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 339, bijlage 863922, RIVM Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p3.

³ Draagvlakonderzoek Tabaksonthoudingsbeleid (2020), uitgevoerd door Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij.

⁴ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 4.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 32 011, nr. 38.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 427.

⁷ Trimbos, cijfers roken. Te raadplegen op <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken>.



het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁸ Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit de onderzoeken van SEO kiest het kabinet 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 kinderen en jongeren gaan roken en om ex-rokers te beschermen. Dit betekent dat deze producten op termijn alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken, die zich (vrijwel) exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en waar doorgaans alleen volwassen rokers komen. Om deze stappen zorgvuldig vorm te geven, is in 2021 door SEO verder onderzoek gedaan, met aandacht voor onder andere de economische impact en regionale spreiding van verkooppunten.

Het SEO-onderzoek schatte het aantal verkooppunten van tabaksproducten in 2020 op bijna 16.000.⁹ Het aantal verkooppunten is per januari 2022 met 5.600 afgenomen, als gevolg van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit waarbij sigarettenautomaten werden verboden.¹⁰ Vervolgens is een verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten ingesteld. Tot slot is in 2024 een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen in werking getreden. De inschatting is dat met dit laatste verbod het aantal verkooppunten vervolgens daalt van 10.000 tot 4.400 in 2024 (2.000 tankstations, 1.600 bestaande en 800 nieuwe tabaks- en gemakszaken).¹¹ Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten verder gefaseerd te laten plaatsvinden via onderstaande stappen¹²:

- 2026: Verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in tabaksspeciaalzaken;
- 2030: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met uitzondering van elektronische dampwaar) uitsluitend in gemakszaken en tabaksspeciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in tabaksspeciaalzaken.

Met het beperken van het aantal verkooppunten tot gemakszaken en speciaalzaken wordt het aantal verkooppunten door SEO rond de 2.400 geschat.¹³ Het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot enkel tabaksspeciaalzaken zal volgens SEO het totaal aantal verkooppunten terugbrengen tot tussen de 1.300 en 1.600 verkooppunten¹⁴.

Ook heeft dit volgens SEO een afname van het aantal rokers tot 120.000 tot gevolg, wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.¹⁵

3. Hoofdpijnen

3.1 Algemeen

Een vermindering van het aantal verkooppunten vermindert de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en draagt bij aan de norm dat roken niet normaal is. Dat helpt de kans verkleinen dat jongeren beginnen met roken. Een wetenschappelijke overzichtsstudie laat zien dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van tabaksverkooppunten een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten.¹⁶ In deze studie is ook een hogere dichtheid van tabaksverkooppunten in verband gebracht met meer volwassenen die roken, het minder stoppen met roken, een groter risico op terugval in het roken en zwaarder roken onder adolescenten en volwassenen.

Ook het Trimbos-instituut beschreef in een systematisch literatuuronderzoek de impact van een vermindering van het aantal verkooppunten van tabak. De auteurs rapporteren een verband tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten in de buurt van scholen en het aantal rokende jongeren. In het bijzonder lijkt een hogere dichtheid van het aantal verkooppunten de kans om te beginnen met roken onder jongeren te vergroten.¹⁷ Daarnaast stellen de auteurs vast dat verschillende onderzoeken een

⁸ SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak en SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken.

⁹ SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak, p. 1.

¹⁰ Stb. (2019), 308. 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.

¹¹ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. 11.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

¹³ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. 11.

¹⁴ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, binnenkant omslag.

¹⁵ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. 11.

¹⁶ Marsh et al. (2020), Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, p. 2.

¹⁷ Monschouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p147.



positief verband aantonen tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten en de verschillende indicatoren voor roken onder volwassenen, zoals rookprevalentie en het aantal sigaretten dat men per dag rookt.¹⁸

Verder blijkt uit de factsheet 'Terugdringen van tabak in de winkelomgeving' van het Amsterdam UMC dat jongeren veel worden blootgesteld aan tabaksverkooppunten (gemiddeld één keer per dag) en dat minderjarige rokers tabak vooral in tabaks- en gemakszaken kopen en nauwelijks in supermarkten. Daarom stellen zij dat het verkoopverbod voor supermarkten onvoldoende effect zal hebben op minderjarige rokers.¹⁹

Het kabinet kiest voor een stapsgewijze aanpak van het verminderen van het aantal verkooppunten. Het kabinet heeft ervoor gekozen om eerst verkoop op afstand, waaronder de online verkoop, te verbieden. Door deze verkoop te verbieden, kan worden voorkomen dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich zal verplaatsen naar online kanalen wanneer de verkoop in fysieke winkels verder wordt beperkt (substitutie). Het verbod op verkoop op afstand is per 1 juli 2023 (voor een aantal aanverwante producten op 1 januari 2024) in werking getreden.²⁰ Per 1 juli 2024 is het vervolgens verboden voor verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren, zoals supermarkten en horeca-inrichtingen, om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen.²¹

Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten verder gefaseerd te laten plaatsvinden via onderstaande stappen²²:

- 2026: Verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in tabaksspeciaalzaken;
- 2030: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met uitzondering van elektronische dampwaar) uitsluitend in gemakszaken en tabaksspeciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in tabaksspeciaalzaken.

Dit betekent een significante aanpassing in de regelgeving omtrent de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Waar voorheen voor bepaalde categorieën van verkooppunten een verkoopverbod is ingevoerd, wordt nu geregeld dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in beginsel verboden is, tenzij de verkoop plaatsvindt in daartoe wettelijk aangewezen verkooppunten.

Met het beperken van het aantal verkooppunten tot gemakszaken en speciaalzaken wordt het aantal verkooppunten door SEO rond de 2.400 geschat.²³ Het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot enkel tabaksspeciaalzaken zal volgens SEO het totaal aantal verkooppunten terugbrengen tot tussen de 1.300 en 1.600 verkooppunten²⁴.

Ook heeft dit volgens SEO een afname van het aantal rokers tot 120.000 tot gevolg, wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.²⁵

3.2 Verkoop elektronische dampwaar voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken

Elektronische dampwaar is in de wet gedefinieerd als elektronische sigaret, navulverpakking, elektronische sigaret zonder nicotine, navulverpakking zonder nicotine en patroon zonder nicotine.

Een e-sigaret, tegenwoordig vaak een vape genoemd, is een elektronisch apparaat waarmee een verdampte vloeistof met of zonder nicotine wordt geïnhaleerd. Het gebruik van de e-sigaret is met name populair onder jongeren. De verkrijgbaarheid in verschillende kleurtjes, voorheen de verschillende smaakjes, de lage prijs, het voordeel dat het gebruik ervan geen geur teweegbrengt en het gebruiksgemak, maken dat jongeren massaal gebruikmaken van e-sigaretten. In Nederland gebruikte in 2023 21,7% van de jongeren (12 tot en met 25-jarige mensen) een e-sigaret in het laatste jaar en

¹⁸ Monschouwer, K., Verdurmen, J. Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p21.

¹⁹ Van Deelen, T.R.D., Kuipers, M.A.G., Kunst, A.E., Van Den Putten, B. (2022). Terugdringen van tabak in de winkelomgeving: onderzoeksresultaten en aangrijpingspunten voor beleid. Amsterdam UMC, p1, p5.

²⁰ Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141 en Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen, Stb. 2023, 416.

²¹ Besluit van 10 april 2024, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen, Stb. 2024, 89.

²² Kamerstukken II 2022/23, 32 011, nr. 97.

²³ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p ii.

²⁴ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, binnenkant omslag.

²⁵ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV.



10,1% van de jongeren gebruikte deze maandelijks.²⁶ Over de schadelijkheid van de e-sigaret concludeert het Trimbos-instituut dat een e-sigaret veel van de giftige verbrandingsproducten van tabak mist, maar dat in de damp wel schadelijke stoffen vrijkomen, zoals nicotine en giftige en kankerverwekkende stoffen die gezondheidsrisico's met zich meedragen op de korte en lange termijn. Uit onderzoek van het RIVM blijkt eveneens dat elektronische dampwaar schadelijk is voor de gebruiker, omdat inhalatie kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, hartkloppingen en een verhoogde kans op kanker.²⁷

Naast het feit dat elektronische dampwaar schadelijk is voor de gebruiker, zijn deze producten mogelijk een opstap naar het roken van tabaksproducten. Bovendien gaat het gebruik van elektronische dampwaar en tabaksproducten hand in hand.²⁸ ²⁹ In 2023 gebruikte 69,1% van de jongeren die maandelijks een e-sigaret gebruikte die maand ook een tabaksproduct. Er zijn signalen dat dit zogenaamde duale gebruik schadelijker zou kunnen zijn dan het gebruik van alleen tabakssigaretten of e-sigaretten.³⁰ ³¹ Uitgaande van het voorzorgsprincipe is de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat bij ontmoediging van e-sigaretten als consumentenproduct (genotsmiddel). Het product zou in combinatie met gedragsmatige ondersteuning als receptgeneesmiddel beschikbaar gemaakt kunnen worden voor de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met roken met behulp van medicatie of nicotine-vervangende middelen.³² Om al deze redenen acht het kabinet het noodzakelijk om het gebruik van elektronische dampwaar onder jongeren verder te ontmoedigen. De felle kleuren, glitters en printjes op de verpakkingen maken zowel e-sigaretten als e-vloeistoffen extra aantrekkelijk voor met name jongeren.³³ Dit kan van invloed zijn op de populariteit van deze producten onder deze doelgroep.

Verscheidende maatregelen en initiatieven zijn de afgelopen jaren genomen om volwassenen en jongeren te beschermen tegen het gebruik van elektronische dampwaar. Insteek is daarbij steeds het gebruik van deze aanverwante producten te denormaliseren en onaantrekkelijk te maken, met name voor jongeren. Enerzijds zet het kabinet in op het minder aantrekkelijk maken van elektronische dampwaar. Zo mag vanaf 1 januari 2024 alleen nog maar elektronische dampwaar met een tabakssmaak verkocht worden.³⁴ Hierdoor is het niet langer toegestaan om vloeistoffen voor e-sigaretten met onder andere snoep- en fruitsmaken op de markt te brengen. Deze smaken zijn namelijk met name onder jongeren populair.³⁵ Tevens wordt een standaardverpakking (ook wel neutrale verpakking) verplicht voor elektronische dampwaar, net als voor sigaretten en shagtabak. Deze verplichting gaat in per 1 juli 2025. Er geldt dan nog een uitverkooptermijn tot [PM]. Daarna is het niet langer mogelijk om op basis van kleuren en beeldmerken het product aantrekkelijker te maken.

Anderzijds wordt ingezet op het beperken van de beschikbaarheid van elektronische dampwaar. Daartoe wordt met onderhavig wetsvoorstel voorgesteld om de verkoop van elektronische dampwaar alleen toe te staan in speciaalzaken. Het streven is deze wetswijziging zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. In speciaalzaken komt doorgaans alleen de volwassen roker en deze zaken richten zich vrijwel exclusief op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Door deze stap te zetten worden jongeren niet langer op verschillende plaatsen geconfronteerd met elektronische dampwaar. Daarmee beschermen we jongeren tegen de verleiding om elektronische dampwaar te gaan gebruiken en versterken we de norm dat het gebruik van elektronische dampwaar niet normaal of onschuldig is.

3.3 Verkoop tabaksproducten en aanverwante producten (behoudens elektronische dampwaar) voorbehouden aan gemakszaken en tabaksspeciaalzaken

Als onderdeel van het stapsgewijs terugdringen van het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten (anders dan elektronische dampwaar, zie hierboven) regelt onderhavig wetsvoorstel dat per 1 januari 2030 deze producten enkel nog door gemakszaken en speciaalzaken verkocht mogen worden. Dit betekent dat alle andere verkooppunten de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten moeten staken, zoals toeristenwinkels of bloemisten.

²⁶ Jongerenmonitor Tabaks- en nicotineproducten. Trimbos-instituut (2023).

²⁷ W.F. Visser et al., 'De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten', RIVM 2015.

²⁸ Berry et al., Association of Electronic Cigarette Use with Subsequent Initiation of Tobacco Cigarettes in US Youths, JAMA network open 2019; 2(2), e187794.

²⁹ Stratton K, Kwan LY, Eaton DL, eds. Public Health Consequences of E-Cigarettes. National Academies Press; 2018.

³⁰ Factsheet elektronische sigaretten (vapes). Trimbos-instituut, 2023.

³¹ Song B, Li H, Zhang H, Jiao L, Wu S. Impact of electronic cigarette usage on the onset of respiratory symptoms and COPD among Chinese adults. Sci Rep. 2024 Mar 7;14(1):5598. doi: 10.1038/s41598-024-56368-9. PMID: 38454045; PMCID: PMC10920732.

³² Factsheet elektronische sigaretten (vapes). Trimbos-instituut, 2023.

³³ Hammond D, Reid JL. Plain packaging of e-cigarette products: an experimental study of appeal among youth. Society for Research on Nicotine & Tobacco Conference 2021.

³⁴ Stb. 2022, 463.

³⁵ RIVM (2018), E-sigaret aantrekkelijkheid voor rokers en niet-rokers, p. 2.



Met dit wetsvoorstel wordt het ook verboden om tabaksproducten en aanverwante producten op andere plaatsen dan in een verkooppunt te verkopen of aan consumenten aan te bieden. Een verkooppunt wordt in dit wetsvoorstel gedefinieerd als een onverplaatsbare ruimte voor detailhandel waar de handelaar op permanente basis zijn activiteiten uitoefent. Hiervan is bijvoorbeeld geen sprake bij huis-aan-huis-verkoop of op festivals. Ook de verkoop aan jongeren via straathandel wordt hiermee verboden. Dit verbod gaat voor alle tabaksproducten en aanverwante producten in vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Het verbod om in andere verkooppunten dan een speciaalzaak tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen regelt immers alleen in welke verkooppunt de verkoop is toegestaan, maar niet de verkoop buiten een verkooppunt.

3.3.1 Tankstations

Binnen de verkooppunten die vanaf dat moment de verkoop moeten staken, vormen tankstations de grootste categorie. Tankstations waren in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de tabaksverkoopomzet.³⁶ Volgens SEO maken rookwaren voor tankstations 16% uit van de totale omzet.³⁷ Bij het invoeren van een verkoopverbod zal een deel in de huidige vorm overleven, een deel zal failliet gaan en een deel zal verder gaan als onbemand tankstation.³⁸ Het aandeel bemande tankstations is de afgelopen jaren al sterk afgenomen. In 2003 was 86% van de tankstations bemand, in 2018 nog maar 49%. Onbemande tankstations hebben geen winkel en zijn dus geen tabaksverkoop-punt. Ondanks deze daling waren er in Nederland eind 2021 nog ongeveer 2.000 tankstations die tabak verkochten.³⁹ Daarmee is het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot gemakszaken en speciaalzaken een belangrijke stap in het terugdringen van het aantal verkooppunten.

Uit onderzoek van Breuer & Intraval blijkt dat het tankstation een plek is waar 53% van de jongeren tabak koopt of probeert te kopen ondanks dat zij nog geen 18 jaar zijn.⁴⁰ Daarnaast blijkt uit het nalevingsonderzoek alcohol- en tabaksverkoop 2024 dat de naleving van de leeftijdsgrens bij tankstations slechts 51,9% is. Dit betekent dat in 49,1% van de gevallen een minderjarige tabak kon kopen in een tankstation.⁴¹

Tankstations zijn daarnaast een niet te vermijden plek voor niet-rokers en ex-rokers in het bezit van een auto, omdat men aangewezen is op deze plek voor de aankoop van brandstof. Bij de aankoop van brandstof worden zij vervolgens geconfronteerd met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, wat kan leiden tot impulsaankopen of de verleiding om (weer) te roken. Tenslotte zijn tankstations vaak verkooppunten met ruimere openingstijden dan voor andere verkooppunten is toegestaan. Hierdoor kan men buiten de gebruikelijke openingstijden van andere verkooppunten bij een tankstation terecht voor de verkoop van tabaksproducten.⁴²

Verschillende moties hebben aangedrongen op de afbouw van verkooppunten en het kabinet heeft de afgelopen jaren gesprekken gevoerd met verschillende verkoopkanalen, waaronder met tankstations.⁴³ De vertegenwoordigers van verkoopkanalen is daarbij gevraagd of zij in het kader van het Preventieakkoord en het streven naar een rookvrije generatie vrijwillig 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. Zij hebben de wil om op den duur te stoppen met de verkoop van deze producten, mits er een overgangperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen en mits er sprake is van een gelijk speelveld binnen en tussen sectoren. De benodigde overgangperiode verschilt per verkoopkanaal. Tankstations zijn meer afhankelijk van tabaksverkoop dan bijvoorbeeld supermarkten en hebben aangegeven een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.⁴⁴ In 2020 heeft het kabinet besloten om de verkoop vanaf 2030 gefaseerd af te bouwen bij achtereenvolgens tankstations en gemakszaken, waarna de verkoop van tabak voorbehouden is aan speciaalzaken.⁴⁵ In de brief aan de Tweede Kamer van 2 december 2022 is nogmaals aangegeven dat vanaf 2030 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden zal zijn aan gemakszaken en speciaalzaken, waarna tabaksproducten en aanverwante producten met ingang van

³⁶ SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak, tabel S.1, p. i.

³⁷ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p10.

³⁸ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV.

³⁹ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p11.

⁴⁰ Breuer & Intraval (2021), Monitor kopen tabak door jongeren, p6.

⁴¹ Bureau Objectief (2024). Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2022, p 62-73.

⁴² Artikel 6 Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet.

⁴³ Kamerstukken II 2014/15, 32 011, nr. 38; Kamerstukken II 2018/19, 32 793, nr. 427; Kamerstukken II 2019/20, 35 321, nr. 11; Kamerstukken II 2020/21, 32 793, nr. 534.

⁴⁴ Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 79.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 79.



2032 alleen nog verkocht worden in speciaalzaken.⁴⁶ Tankstations zijn dus al lange tijd op de hoogte en hen is een ruime overgangsperiode gegund.

3.3.2 Gemakzaken en speciaalzaken

Een speciaalzaak wordt in dit wetsvoorstel omschreven als een voor consumenten toegankelijke verkooppunt (a) waar behoudens tabaksproducten, aanverwante producten, daarbij behorende accessoires zoals aanstekers, vloeipaper en andere toebehoren die bedoeld zijn voor gebruik in samenhang met tabaksproducten en aanverwante producten, deelnamebewijzen aan kansspelen als bedoeld in artikel 3, 8, 14a, 15, 23 en 27a van de Wet op de kansspelen, of dagbladen, geen producten aan consumenten worden verstrekt of aangeboden en (b) waar geen diensten als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, aan consumenten worden verleend, (c) die zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere verkooppunt, niet rechtstreeks kan worden bereikt vanuit een andere verkooppunt.

Volgens NSO Retail kenmerkt de gemakswinkel zich, in tegenstelling tot de speciaalzaak, door een breed assortiment. Dit assortiment bestaat in ieder geval uit tabaksproducten en aanverwante producten, deelnamebewijzen aan kansspelen, lectuur, wenskaarten en zoetwaren. De klant vindt er snel een product dat veelal bedoeld is voor directe consumptie. Daarnaast biedt een gemakzaak kantoorartikelen, boeken, home-entertainment en diverse serviceproducten, waaronder tickets en cadeaukaarten, telefoonkaarten, OV-chipkaarten (en oplaadmachine), post- en bankdiensten.⁴⁷ Voorbeelden van dergelijke gemakzaken die door NSO Retail worden genoemd zijn CIGO, Bruna, Primera, SPOT, Smaakgilde Compleet en Tobacconist, Limtaco Nederland, Tabac & Gifts, AKO, The Read Shop en Vivant.

Wanneer in dit wetsvoorstel gesproken wordt over een gemakzaak wordt daarmee bedoeld een voor consumenten toegankelijke verkooppunt (a) waar in overwegende mate andere producten dan eet- en drinkwaren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Warenwet aan consumenten verkocht worden, of diensten, als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, aan consumenten verleend worden, (b) waarin een totaal assortiment aan tabaksproducten of aanverwante producten van ten minste 60 merkvarianten ten behoeve van de verkoop aanwezig is, (c) die zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere verkooppunt en niet rechtstreeks kan worden bereikt vanuit een andere verkooppunt (d) die zich niet op het terrein behorende bij een tankstation bevindt. Zie ten aanzien van dit laatste criterium de toelichting hierboven over de definitie van speciaalzaak.

Mocht het voor de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) moeilijk te bepalen zijn of het om een verkooppunt gaat dat onder de definitie van gemakzaak valt, dan zal de NVWA de uitstraling van het bedrijf hierbij meewegen. Een aanwijzing hiervoor is een assortiment dat grotendeels bestaat uit non-food artikelen. Het minimumaantal te voeren varianten in het assortiment is gesteld op 60. Dit aantal is met een marge gebaseerd op het maximum aantal merkvarianten dat de grootste producent op de Nederlandse markt heeft aangemeld, namelijk 50, in het zogenoemde EU common entry gate. Dit is een gemeenschappelijk Europees portaal voor het verstrekken van gegevens en bescheiden over tabaksproducten en aanverwante producten. Een gemakzaak zal in het algemeen meer dan één merk voeren en met het minimum aantal van 60 varianten wordt ingeschat dat dit aantal een assortiment vertegenwoordigt dat breed en divers genoeg is om klanten te bedienen in een gemakzaak. Tegelijkertijd wordt ingeschat dat het aantal van minimaal 60 varianten een drempel vormt voor zaken, bijvoorbeeld kapperszaken of bloemenwinkels, om in de periode van 2030 tot 2032 te besluiten tabaksproducten en aanverwante producten te gaan verkopen. Met dit aantal wordt ingeschat dat wordt voorkomen dat deze zaken dan als gemakzaak kunnen worden aange-merkt. Bewust wordt niet gekozen voor een criterium dat omzetgerelateerd is, omdat het koopgedrag van consumenten per verkooppunt kan verschillen en niet gerelateerd hoeft te zijn aan de uitstraling van een verkooppunt.

Een gemakzaak of een speciaalzaak mag zich niet bevinden in een andere winkel, ook niet als er een afscheiding tussen geplaatst is. Dit houdt in dat het verkooppunt alleen toegankelijk mag zijn zonder daarvoor een andere winkel te hoeven betreden. Het verkooppunt mag daarnaast niet vanuit een andere winkel toegankelijk zijn, ook niet via een afgesloten tussendeur die enkel door personeel gebruikt mag worden. Een deur die in noodgevallen gebruikt kan worden om de winkel te verlaten, mag wel in een andere winkel uitkomen. Deze deur mag enkel vanuit de gemakzaak of de speciaalzaak naar de naastgelegen winkel geopend kunnen worden maar en niet andersom. Het verkooppunt

⁴⁶ Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 97.

⁴⁷ NSO Retail, 'Tabaksspeciaalzaak of een gemakswinkel?', www.nsoretail.nl/diensten/starten/10_stappen_naar_een_winkel/tabaksspeciaalzaak_of_een_gemakswinkel/, data verkregen juli 2023.



in een gemakzaak of een speciaalzaak dient voor consumenten *toegankelijk* te zijn. Dit criterium is bedoeld om kiosk- en loketverkoop uit te sluiten.

Voor zowel gemakzaken als voor speciaalzaken wordt bepaald dat het moet gaan om een verkoopruimte. Verkoopruimte wordt gedefinieerd in dit wetsvoorstel als iedere onverplaatsbare ruimte voor detailhandel waar de handelaar op permanente basis zijn activiteiten uitoefent. Met dit laatste criterium wordt uitgesloten dat verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op een markt of een festival plaatsvindt. Incidentele verkoop zoals op een bepaalde dag in de week of gedurende één week per jaar is immers niet doorlopend. Hier valt uiteraard niet onder dat een verkooppunt een dag in de week gesloten is of een bepaalde periode vanwege vakantie is gesloten. Dit verbiedt tevens de verkoop vanuit een voertuig, omdat deze vorm van verkoop niet voldoet aan het criterium dat de verkoopruimte niet verplaatsbaar mag zijn.

3.4 Verkoop tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden aan speciaalzaken

De laatste stap in het stapsgewijze proces van het terugdringen van het aantal verkooppunten is het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot speciaalzaken. Vanaf 1 januari 2032 mogen alleen speciaalzaken deze producten verkopen. Gemakzaken bedienen met een breed aanbod een brede doelgroep, waaronder gezinnen met kinderen en jongeren, omdat zij naast tabaksproducten onder andere ook tijdschriften, schoolagenda's en boeken verkopen en diensten aanbieden. In de speciaalzaak die zich vrijwel exclusief richt op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten komt doorgaans alleen de volwassen roker. Door de verkoop van deze producten verder te beperken tot de speciaalzaak kan worden voorkomen dat kinderen en jongeren gaan roken en worden ex-rokers beschermd.

Behalve speciaalzaken conform de definitie van het voorliggende wetsvoorstel blijft de verkoop ook mogelijk voor zaken die zich geregistreerd hebben op grond van artikel 5.9, tweede lid, van het besluit. Eind 2023 zijn er ongeveer 300 van deze uitgezonderde speciaalzaken bij de NVWA geregistreerd. Deze zaken verdwijnen op termijn, omdat deze zaken zijn geregistreerd op naam van één of twee natuurlijke personen, waarbij registratie niet overdraagbaar is. Daarnaast wordt voor een aantal specifieke situaties voorzien in een uitzondering.

4. Verhouding tot hoger recht

In dit hoofdstuk wordt beschreven dat dit wetsvoorstel naar het oordeel van de regering in lijn is met het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (hierna: WHO-Kaderverdrag), 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 WHO-Kaderverdrag

Het WHO-Kaderverdrag verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen.⁴⁸ 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.⁴⁹ Centraal staat de aanmoediging om maatregelen te nemen die verder gaan dan de maatregelen die worden beschreven in het verdrag, waaronder het opleggen van strengere eisen.⁵⁰

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.⁵¹ 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. Wel is duidelijk dat het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bijdraagt aan de in artikel 3 van het WHO-Kaderverdrag geformuleerde algemene doelstelling om wijdverbreid tabaksgebruik en blootstelling aan tabaksrook permanent en substantieel te verminderen.

⁴⁸ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

⁴⁹ Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-Kaderverdrag.

⁵⁰ Artikel 2 van het WHO-Kaderverdrag.

⁵¹ Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.



'Artikel 3. Doel

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

4.2 De Tabaksproductenrichtlijn

De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten van de Europese Unie 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.⁵² 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 op andere plekken dan in gemakszaken en later alleen nog speciaalzaken 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.⁵³

Artikel 24, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn bepaalt dat lidstaten het in de handel brengen van producten die aan de richtlijn voldoen niet mogen verbieden of beperken. Deze bepaling heeft echter geen betrekking op beperkingen aan de wijze van in de handel brengen, dan wel de plaats waar tabaksproducten en aanverwante producten in de handel mogen worden gebracht. Onderhavig wetsvoorstel regelt geen verkoopbeperkingen die betrekking hebben op het product zelf.

4.3 VWEU

Aangezien de Tabaksproductenrichtlijn regels over wáár tabaksproducten en aanverwante producten mogen worden verkocht niet harmoniseert, dient te worden getoetst of de beperking van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot speciaalzaken in overeenstemming is met het VWEU.

4.3.1 Het vrij verkeer van goederen

De regering is van mening dat de verkoopbeperking 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.⁵⁴

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.⁵⁵ Het Hof heeft geoordeeld dat bij verkoopmodaliteiten geen sprake is van een 'maatregel van gelijke werking' in de zin van artikel 34 VWEU. Een dergelijke regeling is verenigbaar met de beginselen van de interne markt, 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 van 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*.⁵⁶ 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 integraal onderdeel van het product zelf. Bij

⁵² Zie hiervoor o.a. overweging 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁵³ 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.'

⁵⁴ 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.

⁵⁵ HvJ EG 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905 (*Keck en Mithouard*), r.o. 16 en 17.

⁵⁶ HvJ EG 26 juni 1997, ECLI:EU:C:1997:325 (*Familiapress*).



verkoopmodaliteiten moet volgens het arrest Karner⁵⁷ 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 (zelf) niet veranderd te worden.

De beperking van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot bepaalde verkooppunten betreft een verkoopmodaliteit. Dit kan worden afgeleid uit het arrest Commissie/Helleense Republiek⁵⁸. Dit arrest heeft betrekking op een Grieks besluit dat bepaalt dat zuigelingenvoeding uitsluitend in apotheken mag worden verkocht. Het Hof overwoog in deze zaak dat 'Deze regeling, die de vrijheid van bedrijfsuitoefening van de marktdeelnemers beperkt los van de kenmerken van de betrokken producten zelf, betrekking heeft 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.

De beperking van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot uiteindelijk speciaalzaken voldoet aan de voor verkoopmodaliteiten geldende eisen zoals hierboven weergegeven. Het verbod voor andere verkooppunten dan speciaalzaken zal gelden voor alle in Nederland gevestigde ondernemingen, ongeacht rechtsvorm, openingstijden of locatie. Er wordt bovendien 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 4.3.2.). Artikel 36 VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

4.3.2 Het vrij verkeer van diensten

Het verbod voor andere verkooppunten dan speciaalzaken om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen kan worden beschouwd als een belemmering van het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 56 VWEU. Het vrij verkeer van diensten is verder uitgewerkt in richtlijn 2006/123/EG⁵⁹ (hierna: de Dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn zijn lidstaten gehouden het recht van dienstverrichters te eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. Wel is het mogelijk om dat recht te beperken. Artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn geeft de criteria waaraan beperkingen op de uitoefening van een dienstenactiviteit moeten voldoen:

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

Hieronder wordt het verbod aan de criteria van artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn getoetst.

Discriminatieverbod

Deze maatregel wordt zonder discriminatie toegepast. Het verkoopverbod geldt voor alle in Nederland gevestigde winkels c.q. verkooppunten, ongeacht de herkomst van de producten die zij verkopen of de nationaliteit van de betrokken ondernemer of eigenaar.

⁵⁷ HvJ EG 25 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (*Karner*), r.o. 38.

⁵⁸ HvJ EG 29 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:199 (*Commissie/Helleense republiek*).

⁵⁹ 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).



Noodzakelijkheid

Naar het oordeel van de regering is het verbod gerechtvaardigd met het oog op een dwingende reden van algemeen belang, namelijk de bescherming van de volksgezondheid. Artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn noemt de bescherming van de volksgezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond. Uit jurisprudentie van het Hof blijkt dat de lidstaten grote beleidsvrijheid hebben op het gebied van de volksgezondheid en het bepalen van het niveau van bescherming.⁶⁰ Lidstaten mogen zelfstandig hun niveau van bescherming bepalen. Zoals reeds besproken in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting, is de volksgezondheid naar verwachting gebaat bij een beperking van het aantal en het soort verkooppunten.

Evenredigheid

Het verkoopverbod voor andere verkooppunten dan gemakzaken en later alleen nog speciaalzaken is een geschikte maatregel en gaat niet verder dan nodig is. In hoofdstuk 3 is uiteengezet wat de redenen zijn om de verkoop te beperken tot deze zaken. Het verbod zorgt ervoor dat kinderen, jongeren en ex-rokers minder vaak en minder makkelijk in aanraking komen met tabaksproducten en aanverwante producten en het verbod draagt bij aan het, met het oog op de volksgezondheid, belangrijke signaal dat roken en het gebruik van onder andere e-sigaretten niet normaal is. Daarnaast gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Tabaksproducten en aanverwante producten zullen beschikbaar blijven voor de meerderjarige vaste roker, maar buiten het directe bereik van kinderen, jongeren en ex-rokers gehouden worden.

Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met de wijziging van de wet voldaan. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie aangeboden en zal tijdig worden gepubliceerd in het Staatsblad.

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

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 het is geen absoluut recht. Mogelijke uitzonderingen daargelaten valt alles wat op geld waardeerbaar is eronder, onder omstandigheden ook gerechtvaardigde verwachtingen over toekomstig eigendom. Tabaksproducten en aanverwante producten 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 inachtneming van een ruime overgangstermijn vanaf het moment dat het verbod is aangekondigd, kan ondanks de bedrijfseffecten zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting, niet worden gezien als inmenging in, of ontneming van, eigendom. Uitsluitend eigendom die bestaat in verdien capaciteit die besloten ligt in bestaande bedrijfsmiddelen en goodwill (zoals een klantenbestand) kan namelijk als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM worden aangemerkt. Toekomstige inkomsten die verkopers van tabaksproducten en aanverwante producten (zoals tankstations en gemakswinkels) 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 niet het geval voordoet dat deze inkomsten al zijn verdiend of dat daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat.⁶¹ 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. Het verbod valt, wat de toekomstige omzetzijde betreft, binnen het normale ondernemingsrisico.

Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van het eigendom worden beperkt, zonder dat de

⁶⁰ HvJ 13 juli 2004, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*), r.o. 33.

⁶¹ 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*).



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 wetsvoorstel beoogt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken te verbieden (met een tijdelijke uitzondering voor gemakszaken), maar laat een andere aanwending van bedrijfsmiddelen voor verkoop van anderen producten onverlet. De inwerkingtredingsdatum van het verbod 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 (hierna: EHRM) is regulering van eigendom gerechtvaardigd als aan een aantal voorwaarden is voldaan. 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 wetsvoorstel 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 andere verkooppunten dan speciaalzaken 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 andere verkooppunten dan speciaalzaken (met een tijdelijke uitzondering voor gemakszaken) impact heeft op tankstations en gemakszaken, en mogelijk handelsbelemmerend is 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 gelet op de bescherming van de volksgezondheid en om 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. Net als eerdere maatregelen maakt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in andere dan aangewezen verkooppunten onderdeel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat nodig is om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Zowel uit de quickscan als de doorrekening van het NPA door het RIVM blijkt dat als de genoemde maatregelen onder het NPA worden doorgevoerd, dat dit leidt tot een daling van de rookprevalentie. Daaruit blijkt ook de noodzaak voor meerdere maatregelen, zoals dit verkoopverbod.⁶²

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM⁶³ dat in gevallen waarin wetgeving wordt ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangperiode is getroffen een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de vraag of een fair balance is gevonden. Het voornemen van de regering om de verkoop buiten speciaalzaken te verbieden per respectievelijk 2026, 2030 en 2032 is sinds december 2022 bekend bij het publiek en de verschillende categorieën van bestaande verkooppunten.⁶⁴ Daarbij treedt het verbod zoals hierboven gemeld in werking na een ruime overgangstermijn. Andere verkooppunten dan speciaalzaken hebben daarom reeds geruime tijd voor de invoering van het verbod de mogelijkheid 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 dan wel de keuze te maken om hun verkooppunt naar een speciaalzaak te wijzigen. 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 andere verkooppunten dan speciaalzaken en het daarmee gediende algemeen belang van de volksgezondheid.

⁶² Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018 en Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken, RIVM, 2023.

⁶³ EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, Vékony t. Hongarije en HvJEU 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386.

⁶⁴ Kamerstukken II 2020/21, 32 011 en 32 793, nr. 79.



5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

Het verkoopverbod zal 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, bijvoorbeeld met een brief van 20 november 2020 aan de Tweede Kamer, waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt.⁶⁵ Daarnaast zijn de specifieke verkoopverboden inclusief jaartal van inwerkingtreding, zoals uiteengezet in dit voorstel, per brief van 2 december 2022 met de Tweede Kamer gedeeld.⁶⁶

5.1 Effecten voor ondernemers en de omgeving

Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat als gevolg van alle maatregelen die genomen worden in verband met het Preventieakkoord, het aantal rokers de komende jaren zal dalen.⁶⁷ De vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten zal afnemen, niet alleen door (wettelijke) maatregelen, maar ook door de trend richting minder roken. Dit zal de komende jaren in zekere mate gevolgen hebben voor ondernemers die deze producten verkopen. Hieronder wordt toegelicht wat de verwachte gevolgen zijn van onderliggend besluit.

Met onderliggend voorstel moeten tankstations vanaf 2030 verder zonder de verkoop van tabak. Een deel zal zijn zaak voortzetten, een deel zal onbemand worden en een deel zal failliet gaan. Hoe groot dit deel is, is moeilijk in te schatten.⁶⁸ Tankstations hebben aangegeven een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.⁶⁹ Er is een trend gaande waarbij tankstations andere bedrijfsactiviteiten ontplooiën, zo verschijnen er bijvoorbeeld steeds meer lunchrooms bij tankstations. Deze ontwikkeling wordt veroorzaakt door de opkomst van het elektrisch rijden, doordat het opladen van een elektrische auto meer tijd kost, is er meer behoefte om ergens te kunnen zitten. Bovendien hangt het af van de locatie. Voor kleine bemande tankstations in de grensstreek is het minder goed mogelijk om vervangende producten of diensten te leveren, omdat er op die plekken minder vraag naar is. In de stad is het makkelijker om een andere zaak te beginnen op dezelfde locatie dan aan een provinciale weg. Sommige gemeenten willen echter af van tankstations in de stad. Het verbod op tabaksverkoop kan die trend versnellen.

Het mogelijk sluiten van gemakszaken als gevolg van het voorgestelde verkoopverbod zal, in tegenstelling tot het verkoopverbod in supermarkten, geen grote invloed op winkelstraten en buurten hebben. Van de huidige 1.600 tabaks- en gemakszaken zullen naar schatting 150 tot 250 zaken niet kunnen voldoen aan de definitie van speciaalzaak en niet blijven bestaan zonder tabak. Een meerderheid van de geïnterviewde gemeenten in het SEO rapport geeft aan dat zij verwachten dat het verdwijnen van gemakszaken mee zal vallen.⁷⁰ Een mogelijk gevolg kan zijn dat pakketpunten, gelddiensten en andere dienstverlening die deze winkels bieden in sommige kleine kernen verdwijnen. Dit zal met name het geval zijn, wanneer er geen supermarkt is. Daarnaast kan de buurtfunctie of het sociale aspect tussen eigenaar en klanten verdwijnen.⁷¹ Om dit te ondervangen zet het kabinet zich onverminderd in voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart, onder andere via het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) en Regio Deals. Met het NPVR worden 'langjarige agenda's' tot stand gebracht tussen het Rijk en specifieke regio's aan de randen van het land. Deze agenda's richten zich op een duurzaam en bereikbaar voorzieningenniveau, veilige en leefbare regio's en een gezonde en kansrijke toekomst voor inwoners. Ook de samenwerking met buurlanden en het voorkomen van grensbelemmeringen een belangrijk onderdeel van dit programma. 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 kansgelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.⁷²

Daarnaast is het kabinet van mening dat de gezondheidswinst die het voorstel oplevert de maatregel rechtvaardigt. Uit het SEO onderzoek blijkt, zoals eerder vermeld, dat het afbouwen van verkooppunten tot uiteindelijk alleen speciaalzaken kan leiden tot een afname van het aantal rokers tot 120.000,

⁶⁵ Kamerstukken II, 2020/21, 32 011, nr. 79.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2021/22, 32 011, nr. 97.

⁶⁷ RIVM (2018), Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord. P4.

⁶⁸ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, p IV.

⁶⁹ Kamerstukken II 2021/22, 32 011, nr. 79.

⁷⁰ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot speciaalzaken, p22.

⁷¹ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, p IV-V.

⁷² Kamerstukken II, 2021/22, 29 697, nr. 109.



wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.⁷³

Tot slot geeft het SEO rapport aan dat als gevolg van het beperken van de verkooppunten tot tabaksspeciaalzaken vooral mensen buiten de Randstad verder zullen moeten reizen voor hun tabak⁷⁴. Hoewel het kabinet zich voor kan stellen dat deze maatregel ingrijpend kan zijn voor deze mensen, is tegelijkertijd het verminderen van de beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten het doel van het verminderen van het aantal verkooppunten van deze producten.

De meest genoemde neveneffecten door geïnterviewden in het onderzoek van SEO zijn een toename van illegale handel en het kopen van tabaksproducten over de grens. Volgens de Douane is het moeilijk om te voorspellen wat er mogelijk gaat gebeuren met de illegale handel. Er moeten volgens de geïnterviewden genoeg verkooppunten overblijven voor de rokers die er nog zijn om te voorkomen dat rokers anders op een illegale manier aan hun tabak zullen komen. Naar het oordeel van het kabinet zullen er voldoende verkooppunten beschikbaar blijven, omdat de markt op de vraag zal inspringen.

5.2 Toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel is voor de NVWA handhaafbaar en uitvoerbaar, mits tegemoet wordt gekomen aan de voorstellen tot wijziging. Daarbij plaatst de NVWA de kanttekening dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich naar niet-reguliere verkoopkanalen zal kunnen verplaatsen (zoals de verkoop via social media, onderlinge verkoop en verkoop via dealers). De NVWA gaat een verkenning verrichten naar de aard en de omvang hiervan.

De NVWA maakt een aantal opmerkingen die specifiek op de wetsartikelen zien, die per artikel worden afgelopen (met schuingedrukt daarop de reactie van de regering).

Artikel 1:

Voorgesteld wordt om het begrip ambulante handel te verduidelijken, zodat duidelijk is dat verkoop op maandelijks terugkerende evenementen ook niet is toegestaan. Dit vindt immers wel op reguliere basis plaats, maar wel met een eindtermijn. Daarnaast wordt voorgesteld om het woord 'buiten' in de definitie te wijzigen naar 'anders dan'. Voorts wordt voorgesteld om vanwege de handhaafbaarheid in de definitie niet te spreken van 'verkoop van tabaksproducten', maar dit te wijzigen naar 'het aanbieden of de aanwezigheid van tabaksproducten of aanverwante producten'.

In het aan de NVWA voorgelegde wetsvoorstel was in het nieuw voorgestelde artikel 7 een verbod op ambulante handel opgenomen. Bij nader inzien is ervoor gekozen het begrip 'ambulante handel' in het voorgestelde artikel 1 te laten vervallen en in plaats daarvan een in het nieuw voorgestelde artikel 7, tweede lid, een verbod op te nemen om tabaksproducten en aanverwante producten op andere plaatsen dan in een verkooppuimte te verkopen. De regering acht het namelijk overzichtelijker als alle verboden in één artikel bij elkaar staan. Dit verbod luidt als volgt: Het is verboden om op andere plaatsen dan in een verkooppuimte tabaksproducten of aanverwante producten bedrijfsmatig aan consumenten te verstrekken of aan te bieden. Het begrip verkooppuimte is daarbij gedefinieerd als: iedere onverplaatsbare ruimte voor detailhandel waar de handelaar op permanente basis zijn activiteiten uitoefent. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de verkoop niet op regelmatig (bijvoorbeeld maandelijks) terugkerende evenementen is toegestaan. Door de beperking tot detailhandel vallen groothandels hier buiten.

- Voorgesteld wordt om de definitie van gemakszaak aan te passen, zodat het niet verplicht is om diensten aan te bieden.

Deze voorgestelde wijziging wordt overgenomen.

Artikel 5, derde lid

- De NVWA merkt op dat nagegaan moet worden of en welke grondslag beschikbaar is om in lagere regelgeving eisen te stellen aan de wijze van presenteren door speciaalzaken en gemakszaken, waaronder de eis dat de producten in 'gesloten verpakking tegen een neutrale achtergrond en met een normale prijsaanduiding' gepresenteerd moeten worden.

Deze opmerking is terecht, in dit artikel is een delegatiegrondslag opgenomen om deze eisen in lagere regelgeving te kunnen opnemen. Het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting zijn hierop aangepast.

Artikel 7

- De NVWA stelt voor het verbod in het eerste lid om tabaksproducten en aanverwante producten 'aan consumenten te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben' te wijzigen naar een verbod op het aanwezig hebben van deze producten. Een verbod op het aanwezig hebben van tabakspro-

⁷³ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV.

⁷⁴ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p 20.

ducten en aanverwante producten draagt volgens de NVWA bij aan de handhaving, dan hoeft namelijk niet aangetoond te worden dat de producten bestemd zijn om in de handel te brengen. De NVWA geeft aan coulant om te gaan met de aanwezigheid van één of enkele pakjes die voor eigen gebruik zijn. Groothandels zullen dan wel expliciet uitgezonderd moeten worden.

Het aanwezig hebben van tabaksproducten of aanverwante producten, anders dan voor eigen gebruik, in een verkooppriimte zal worden toegevoegd aan het verbod in artikel 7. Daarmee regelt het nieuw voorgestelde artikel 7 een verbod op het verstrekken aan consumenten of anders van voor eigen gebruik aanwezig hebben van tabaksproducten en aanverwante producten in een andere verkooppriimte dan in een speciaalzaak. Indien ook het aanwezig hebben van tabaksproducten of aanverwante producten op een andere plaats dan een verkooppriimte verboden zou zijn, zou niemand deze, op zichzelf legale, producten op zak mogen hebben. Dit zou derhalve een verbod op bezit van tabaksproducten en aanverwante producten inhouden. Het wetsvoorstel en de toelichting zullen hierop worden aangepast. Omdat groothandels niet onder de definitie van verkooppriimte vallen is het verbod in artikel 7 op groothandels niet van toepassing. Daarom hoeven groothandels niet uitgezonderd te worden van het verbod.

- De NVWA merkt op dat door het ontbreken van een definitie voor speciaalzaken en gemakzaken die onder artikel 5.9 van het Besluit vallen, in de lagere regelgeving bij de eisen die daarop betrekking hebben steeds twee bepalingen opgenomen zullen moeten worden om beide categorieën af te dekken dan wel dat in de lagere regelgeving een nieuwe definitie voor deze twee type bedrijven moet worden ingevoerd.

Vanaf 1 januari 2032 zal het enkel nog zijn toegestaan om in speciaalzaken tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. De thans in artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit bedoelde speciaalzaken worden van dit verbod uitgezonderd in artikel 7, derde lid, onder f. In dit artikel is een delegatiegrondslag opgenomen om in het Besluit nadere eisen te stellen.

Artikel 7a

- De NVWA stelt voor om het verbod in het eerste lid om in de instellingen, diensten en bedrijven, die door de Staat of andere openbare lichamen worden beheerd, tabaksproducten of aanverwante producten anders dan elektronisch dampwaar aan consumenten te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben te wijzigen naar een verbod op het aanwezig hebben van deze producten. Een verbod op het aanwezig hebben van tabaksproducten en aanverwante producten draagt volgens de NVWA bij aan de handhaving, dan hoeft namelijk niet aangetoond te worden dat de producten bestemd zijn om in de handel te brengen. Groothandels zullen dan expliciet uitgezonderd moeten worden.

Anders dan in het nieuw voorgestelde artikel 7, zal dit niet worden overgenomen in het voorgestelde artikel 7a, omdat het niet waarschijnlijk wordt geacht dat dit nodig is voor de handhaving. Bij diensten en bedrijven, die door de Staat of andere openbare lichamen worden beheerd speelt niet het probleem dat de verkoop lastig aan te tonen is. Er is voor gekozen om in het tijdelijke artikel 7a aan te sluiten bij de tekst van het huidige artikel 7.

- De NVWA merkt op dat artikel 7a in de Wet op de economische delicten dient te worden opgenomen zodat dit artikel ook strafrechtelijk kan worden gehandhaafd. *Deze opmerking is terecht, het wetsvoorstel is hierop aangepast.*

Artikel 11b

- De NVWA merkt op dat de voorgestelde invoeging '7a' niet na '7' behorende bij de Markttoezichtverordening moet worden geplaatst, omdat artikel 7a geen relatie heeft met de Markttoezichtverordening.

De invoeging van '7a' zal niet daar plaatsvinden, maar in de opsomming van de artikelen van de wet op grond waarvan bij een overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze artikelen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dit voorstel wordt daarom niet overgenomen.

- De NVWA merkt op dat niet duidelijk is waarom voor de instellingen onder artikel 7a, derde lid, van de wet een grondslag voor hogere boetes wordt opgenomen (max. € 25.750,-) dan voor bedrijven onder artikel 7 (max. € 4.500,-). De NVWA verzoekt dit ofwel in de toelichting uit te leggen ofwel gelijk te trekken.

De aanpassing van de hoogte van het boetemaximum wordt uit dit wetsvoorstel verwijderd. Dit zal worden meegenomen in een separaat wetsvoorstel waarmee het gehele boetestelsel wordt herzien.

De NVWA maakt ook een aantal opmerkingen die zien op de verhouding met de voorgestelde wetswijziging tot een aantal bepalingen in het Tabaks- en rookwarenbesluit en de Tabaks- en rookwarenregeling. Deze opmerkingen zullen bij de aanpassing daarvan worden meegenomen.

Memorie van toelichting

- De NVWA merkt op dat op twee plekken in de memorie van toelichting over verschillende inwerkingtredingsdata wordt gesproken voor het verkoopverbod voor ambulante handel, namelijk



per 2030 en 2032. Het verzoek is om duidelijkheid te verschaffen over welk jaar het verbod op ambulante handel daadwerkelijk ingaat.

Zoals onder artikel 1 toegelicht is ervoor gekozen geen verbod op ambulante handel op te nemen, maar op een andere wijze te regelen dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen nog in een speciaalzaak verkocht mogen worden (dus niet in een andere verkoopruimte en niet op een andere plaats dan een verkoopruimte). Dit verbod geldt voor alle producten vanaf de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Dit is in de toelichting verduidelijkt dan wel aangepast.

- De NVWA stelt voor om in paragraaf 3.1. de onderstreepte woorden toe te voegen in deze passage: ‘Zoals hierboven is aangegeven, kiest het kabinet voor een trapsgewijze aanpak van het verminderen van het aantal verkooppunten. Het kabinet heeft ervoor gekozen om eerst de online verkoop te verbieden, in 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 reguliere webwinkels op online kanalen wanneer de verkoop in fysieke winkels verder wordt beperkt (substitutie).’ Dit om te nuanceren dat er online in zijn geheel geen tabaksproducten en aanverwante producten meer zou worden verhandeld. Dit is immers nog wel het geval via social media en berichtenservices.

Het online verkoopverbod ziet op alle vormen van verkoop op afstand, dus ook op verkoop via social media en berichtenservices. Dat deze vorm van verkoop via andere verkoopkanalen dan reguliere webwinkels nog wel plaatsvindt, onder andere omdat hierop lastig te handhaven is, betekent niet dat dit niet valt onder het reeds ingevoerde verbod. Deze opmerking leidt daarom niet tot aanpassing van de toelichting.

Overig

Wanneer de nieuwe verkoopverboden van kracht worden, heeft de NVWA een uitbreiding van de bevoegdheden nodig om efficiënt en effectief te kunnen handhaven. Het gaat daarbij om de volgende bevoegdheden:

- producten in bewaring nemen;
- producten in beslag nemen;
- producten zelfstandig vernietigen;
- opleggen van een last onder dwangsom;
- uitvoeren van anonieme controles al dan niet onder valse identiteit, en
- uitvoeren van anonieme aankopen al dan niet onder valse identiteit.

In een recente wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet⁷⁵ zijn voormelde bevoegdheden opgenomen, voor zover daarin niet reeds voorzien was. Genoemde bevoegdheden komen de NVWA thans toe op grond van de artikelen 13b, 13e en 14 van de wet.

De NVWA verzoekt om een duidelijk overzicht wanneer welk artikel in werking zal treden.

Een schema met daarin per artikel de datum van inwerkingtreding is in de artikelsgewijze toelichting worden opgenomen.

Capaciteit

Wat betreft de capaciteit voor de handhaving van dit wetsvoorstel geeft de NVWA aan dat bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel vooralsnog 1 fte capaciteit wordt voorzien. Richting 2030 zal een nieuwe analyse van de benodigde capaciteit vanaf 2030 worden gemaakt. De benodigde capaciteit voor de verkenning naar de aard en de omvang van de niet-reguliere verkoopkanalen bedraagt 3 fte.

Bij de nu lopende prioriteringsrondes zal de benodigde capaciteit voor de NVWA worden meegenomen.

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 een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. In artikel 11b, tweede lid, van de wet staat vervolgens 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.

Blijkens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Tabakswet, waarbij de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes werd geïntroduceerd,⁷⁶ 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 afstand⁷⁷ en het verbod op verkoop in supermarkten en horeca-inrichtingen⁷⁸ is onder-

⁷⁵ Stb. 2024, 305.

⁷⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 472, nr. 3, pagina 23.

⁷⁷ Stb. 2023, 141.



bouwd dat de regering het bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete zoals opgenomen in boetecategorie C passend acht voor overtreding van het betreffende verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten. De achtergrond hiervan is dat deze verboden zijn 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 kinderen en jongeren gaan roken en om ex-rokers te beschermen. Eenzelfde overweging ligt ten grondslag aan het onderhavige wetsvoorstel.

Gelet op het voorgaande staat de boete van categorie C in relatie tot de ernst van de begane overtreding door verkooppunten die het vanwege dit wetsvoorstel niet zijn toegestaan om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. Ook past hierbij een onderscheid gebaseerd op het aantal werknemers voor de hoogte van de boete.

Het nieuwe artikel 7a, derde lid, valt ook onder categorie C. Materieel betreft dit geen wijziging, artikel 7a, derde lid, is namelijk gelijk aan het huidige artikel 7, derde lid. Dit artikel is de grondslag voor het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca en is zoals hierboven vermeld sinds de inwerkingtreding daarvan onder categorie C gebracht.⁷⁹ Artikel 7a, eerste en tweede lid, worden onder categorie A gebracht. Dit betreft eveneens geen materiële wijziging.

6. Gevolgen voor regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Ook niet voor importeurs en producenten van tabaksproducten en aanverwante producten. Wel heeft het wetsvoorstel gevolgen voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten die geen speciaalzaak zijn of waarvoor geen uitzondering geldt. Deze kosten worden hieronder in kaart gebracht, op basis van de beschikbare data. De regeldrukkosten zullen bestaan uit kennisnemingskosten.

Uitgegaan is van de kennisnemingskosten voor verkooppunten die deze producten verkopen. Door SEO is geschat dat het aantal verkooppunten in 2024, nadat het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen in werking is getreden, 4.400 zal zijn. Daarvan zijn 2.000 verkooppunten tankstations. Indien tabaksproducten en aanverwante producten alleen nog in speciaalzaken verkocht mogen worden, zal het aantal verkooppunten naar verwachting zakken naar 1.440.⁸⁰ De tijd die verkooppunten nodig hebben om kennis te nemen van dit wetsvoorstel wordt geschat op 60 minuten. De standaard is daarbij bepaald op € 54,- per uur. Deze regeldrukkosten zijn in de tabel ingevuld.

		Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Enmalig	Kennisnemen nieuwe regelgeving	Verkooppunten tabaksproducten aanverwante producten	1	€ 54,-	4.400	€ 237.600

Het beperken van de verkoop tot gemakszaken en uiteindelijk speciaalzaken schept geen nieuwe verplichtingen voor deze verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Evenmin scherpert het verplichtingen aan. Daarom levert het wetsvoorstel voor de verkooppunten geen additionele regeldruk op naast de financiële gevolgen van het stoppen met de activiteit. Financiële lasten zijn het gevolg van een verplichting opgelegd door de overheid of het bevoegd gezag. De financiële gevolgen voor de verkooppunten 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 Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het – behoudens eenmalige kennisnemingskosten – geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

7. Internetconsultatie

Via <https://www.internetconsultatie.nl/tabaksverkooppunten/b1> is van 11 november 2024 tot en met 22 december 2024 aan eenieder de mogelijkheid geboden te reageren op het concept van onderliggende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet en de bijbehorende memorie van toelichting.

⁷⁸ Stb. 2024, 89.

⁷⁹ Stb. 2024, 89.

⁸⁰ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p III-IV.



Er zijn in totaal 67 reacties ontvangen van organisaties en particulieren. De organisaties die hebben gereageerd zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, verkooppunten en hun vertegenwoordigers en organisaties die belang hebben bij de productie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zoals e-sigaretten, en gebruikers van e-sigaretten die zich hebben verenigd.

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. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen commerciële belangen van de tabaksindustrie. Reacties, vragen en opmerkingen van (vertegenwoordigers van) de tabaksindustrie die betrekking hebben op beleidskeuzes zullen daarom niet worden behandeld. Het verslag van de internetconsultatie zoals in deze paragraaf beschreven, zal tevens worden gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl.

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

1. Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid en particulieren.

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid zijn groot voorstander van onderhavig voorstel. Zij vinden dat ieder kind het recht heeft om rookvrij op te groeien. Dat betekent vrij van blootstelling aan en van het gebruik van alle tabaksproducten en aanverwante producten. Het terugdringen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zien zij als een belangrijk element om tot een rookvrije generatie te komen. Zij merken op dat er groot maatschappelijk draagvlak is voor het verminderen van verkooppunten. Ook enkele particulieren zijn voorstander van onderhavig voorstel.

2. Gezondheidseffecten e-sigaretten

De meeste negatieve reacties op voorliggend wetsvoorstel zijn afkomstig van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en particulieren en organisaties uit de e-sigaretten- en tabaksindustrie. Ze zijn vooral kritisch over het verbod op het verkopen van e-sigaretten in andere verkooppunten dan in een speciaalzaak dat in 2026 ingaat. Zij geven in de reactie aan dat zij en de wetenschap van mening zijn dat e-sigaretten een minder schadelijk alternatief zijn dan sigaretten. Het is voor hen daarom niet uit te leggen dat e-sigaretten eerder worden verboden en dat deze überhaupt minder verspreid beschikbaar worden. Volgens hen geeft de regering zo een signaal af dat mensen beter sigaretten kunnen gaan roken. Een aantal respondenten geeft aanvullend daarop aan dat e-sigaretten personen helpen bij het stoppen met roken.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat zowel roken als dampen (gebruik van e-sigaret) schadelijk is en dat de grootste gezondheidswinst wordt behaald wanneer rokers volledig stoppen met roken en in dat proces niet op een vervangend schadelijk product overstappen zoals de e-sigaret. Voor het stoppen met roken zijn verschillende bewezen effectieve en veilige methoden beschikbaar, zoals coaching in combinatie met nicotine vervangende middelen of andere medicatie die niet de schadelijke stoffen van de e-sigaret bevatten.⁸¹ Over e-sigaretten bestaan zorg, onder andere over de gezondheidsschade op langere termijn, het risico op terugval in tabaksgebruik, gebruik naast tabaksproducten, het ondermijnen van de stopwens, de aantrekkelijkheid voor consumenten die geen tabaksproducten of aanverwante producten gebruiken, en, onder de streep, of deze producten werkelijk kunnen bijdragen aan een netto-daling van het aantal rokers. Dit is de reden waarom het gebruik van de e-sigaret in de ogen van de regering moet worden beperkt tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met de bewezen effectieve hulpmiddelen. Daarmee blijft het product ook via speciaalzaken beschikbaar voor mensen die de e-sigaret als laatste redmiddel willen gebruiken om te stoppen met roken. Het verminderen van het aantal verkooppunten en daarmee specifiek de beschikbaarheid van e-sigaretten heeft met name het doel om jongeren te beschermen. Dit belang weegt in de ogen van de regering zwaarder dan een uitgebreide beschikbaarheid van de e-sigaret als stoppen met roken middel. Daarnaast is er voor fabrikanten, indien zij van mening zijn dat hun product een effectief middel is om te stoppen met roken, de mogelijkheid om een aanvraag te doen het product te laten registreren als geneesmiddel als bedoeld in de Geneesmiddelenwet, of als medisch hulpmiddel als bedoeld in de Wet op de medische hulpmiddelen. In dat geval is de Tabaks- en rookwarenwet niet van toepassing.

⁸¹ Factsheet elektronische sigaretten, *Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging*, oktober 2023, p. 13.



3. Economische gevolgen, leefbaarheid en tempo afbouw

Zowel gezondheidsorganisaties als een enkele particulier merken op dat de vermindering van het aantal verkooppunten in hun ogen veel sneller kan en moet worden afgebouwd. Tevens geven gezondheidsorganisatie aan dat een verdere vertraging van de ingangsdatum van 1 januari 2026 voor het voorstel om de verkoop van e-sigaretten te beperken tot speciaalzaken onacceptabel te vinden vanwege het zorgwekkende vapegebruik onder jongeren. Vertegenwoordigers van verkooppunten en organisaties van e-sigaretgebruikers en uit de e-sigarettenindustrie pleiten juist voor het niet verder terugdringen, of in ieder geval niet eerder terugdringen van de verkoop van e-sigaretten om ook economische redenen zoals omzet verlies en mogelijk faillissement. Ondanks dat een aantal tabaks- en gemakswinkels mogelijk failliet gaan, blijkt uit het onderzoek van SEO dat dit geen grote invloed op winkelstraten en buurten zal hebben. Wel zullen mogelijk pakketpunten, gelddiensten en andere dienstverlening die tabaks- en gemakswinkels bieden in sommige buurten en kleine kernen verdwijnen. Vermindering van het aantal verkooppunten heeft vermindering van de rookprevalentie tot gevolg, maar heeft ook economische gevolgen. De regering heeft gelet daarop gekozen voor een aanpak met een ruime tijdslijn om ondernemers tegemoet te komen met als doel een mitigerend effect op de economische gevolgen te bewerkstelligen. Een ruime overgangstermijn en een getrapte invoering geeft ondernemers de kans zich aan te passen. De regering maakt zich net als gezondheidsorganisaties zorgen over het vapegebruik van jongeren en streeft er dan ook naar de beperking van de verkoop van e-sigaretten zo snel mogelijk in werking te laten treden. Met het beperken van de verkoop van e-sigaretten wil de regering tevens de norm onderstrepen dat het geen normaal product betreft en is het belangrijk dat deze producten zo snel mogelijk verdwijnen uit de omgevingen waar jongeren komen. Daartoe zijn reeds verschillende stappen genomen, zoals het verbod op verkoop in supermarkten en de online verkoop. Het beperken van de verkoop tot speciaalzaken is daartoe de volgende stap.

Ten aanzien van de leefbaarheid wordt opgemerkt dat het kabinet zich onverminderd blijft inzetten voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart. Dit gebeurt via het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) en Regio Deals. Met het NPVR worden 'langjarige agenda's' tot stand gebracht tussen het Rijk en specifieke regio's aan de randen van het land. Deze agenda's richten op een duurzaam en bereikbaar voorzieningenniveau, veilige en leefbare regio's en een gezonde en kansrijke toekomst voor inwoners. Ook de samenwerking met buurlanden en het voorkomen van grensbelemmeringen een belangrijk onderdeel van dit programma. 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 kansgelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.

Organisaties uit de e-sigarettenindustrie geven tevens aan dat de tabaksindustrie bevoordeeld wordt doordat hun producten langer in andere winkels dan speciaalzaken mogen worden verkocht. De regering distantieert zich verre van de aantijging dat de tabaksindustrie wordt bevooroordeeld omdat hun producten langer verkocht mogen worden in andere verkooppunten dan speciaalzaken. Het beleid van de regering is gericht op het bereiken van een rook- en dampvrije generatie. Zij is van mening dat zij voldoende motiveert waarom zij kiest voor het eerder beperken van de verkoop van e-sigaretten. Bovendien zijn er ook regels die reeds gelden voor tabaksproducten en nog niet voor e-sigaretten zoals bijvoorbeeld een verplicht neutraal uiterlijk.

4. Vergunningstelsel en andere verkoopkanalen

Gezondheidsorganisaties vinden het belangrijk dat er een vergunningstelsel wordt ingevoerd naast een verdere afbouw van verkooppunten, zodat de overheid grip krijgt op het totale aantal en de locaties van verkooppunten. Het aantal en de locatie van deze speciaalzaken is namelijk van grote invloed op de beschikbaarheid van deze producten. Ook geven deze partijen aan dat het bij de afbouw van verkooppunten belangrijk is om aandacht te hebben voor de niet-reguliere verkoopkanalen, zoals social media.

De invoering van een vergunningstelsel leidt niet automatisch tot de mogelijkheid om het aantal verkooppunten te verminderen of maximeren (bijvoorbeeld op wijkniveau). Als het vergunningstelsel zo zou worden ingericht dat bestaande verkooppunten een vergunning krijgen en deze vergunning niet beschikbaar is voor nieuwe verkooppunten, dan worden de bestaande verkooppunten onevenredig bevoordeeld door het voor nieuwkomers onmogelijk te maken tot de markt toe te treden. Dit is in strijd met de Dienstenrichtlijn.⁸² De verdeling van schaarse vergunningen dient op een eerlijke en transparante manier te geschieden, waarbij alle gegadigden (periodiek) evenveel kans maken om aanspraak op een vergunning. Met het oog op deze uitgangspunten is het categorisch uitsluiten van

⁸² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.



nieuwe verkooppunten juridisch onmogelijk. Daarnaast kleven er allerlei haken en ogen aan een vergunningstelsel, zoals ook eerder is gecommuniceerd.⁸³ De regering is daarom van mening dat de meest efficiënte en eerlijke manier om het aantal verkooppunten te verminderen het strenger maken van de algemeen geldende eisen waaraan een verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten dient te voldoen. Met het volgen van deze strategie, waarmee in 2032 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden zal zijn aan speciaalzaken, zullen er in 2032 naar schatting nog tussen de 1.300 en 1.600 verkooppunten over zijn. Dat aantal is minder dan 10% van de bijna 16.000 verkooppunten in 2019.⁸⁴ De handhaving capaciteit en het instrumentarium van de NVWA zal vanaf 2025 worden versterkt wat ook ten goede komt aan het toezicht op sociale media.

5. Illegale handel, grensoverschrijdende aankoop, effectiviteit en handhaving

Bij het invoeren van wettelijke maatregelen bestaat volgens de verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en een groot aantal particulieren, en organisaties uit de e-sigarettenindustrie het risico dat de grensoverschrijdende verkoop en de illegale handel zal toenemen omdat er niet een voor de vraag benodigde dekkende hoeveelheid verkooppunten zal zijn, waarmee de effectiviteit van de maatregel afneemt. De respondenten stellen dat het verbod er uiteindelijk toe zal leiden dat er minder zicht is op de kwaliteit van de e-sigaretten, wat kan leiden tot gevaarlijke situaties. Verschillende partijen onderstrepen het belang van een goede handhaving op alle verkoopkanalen en de leeftijdsgrens. Ook zal de overheid accijns mislopen door de toenemende illegale of grensoverschrijdende handel. Het is onzeker hoe de markt zich precies zal ontwikkelen en wat dit betekent voor aankopen over de grens en mogelijke illegale handel. De regering acht het, op basis van het SEO rapport en gelet op de wijze waarop een markt op vraag en aanbod reageert, waarschijnlijk dat bepaalde verkooppunten zich zullen omvormen tot tabakspeciaalzaken en er nieuwe speciaalzaken zullen ontstaan in gebieden waar die nu ontbreken. Om die redenen vindt de regering het reëel om te verwachten dat er een markt overblijft met een redelijk aantal verkooppunten, waardoor het niet onmogelijk wordt om in (dunbevolkte) delen van het land tabak en aanverwante producten te blijven kopen. Bij de invoering van wet- en regelgeving doen zich altijd neveneffecten voor. Dit is echter geen reden voor de regering om dit wetsvoorstel aan te passen, in het bijzonder omdat dit wetsvoorstel er primair op is gericht om te voorkomen dat kinderen en jongeren beginnen met vapes en roken en ex-rokers te beschermen. De regering wil nogmaals benadrukken dat alle tabaksproducten en e-sigaretten schadelijk zijn en raadt mensen bovendien af producten te kopen die niet aan de Nederlandse regelgeving voldoen. Het terugdringen van het aantal verkooppunten is geen op zichzelf staande maatregel. De regering richt zich ook op het verminderen van de aantrekkelijkheid van het product (smaakjesverbod en neutrale verpakkingen), het voeren van een campagne over de schadelijkheid van de e-sigaret en het handhaven op de leeftijdsgrens.

Daarbij 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 memorie van toelichting. Bovendien wordt de capaciteit van de NVWA versterkt. De NVWA krijgt structureel 3 miljoen extra middelen om onder andere de handhaving op illegale vapes te intensiveren. Tevens wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel waarbij de bestuurlijke boetes voor overtredingen van het bij of krachtens de wet bepaalde worden verhoogd en gaat zij samenwerken met andere toezichthouders zoals de Douane en de politie om zo illegale handel beter te kunnen bestrijden.

Een klein aantal respondenten geeft aan dat het belangrijk is dat op Europees niveau maatregelen getroffen worden om grensoverschrijdende effecten tegen te gaan. De mening dat Europees een sterker beleid gevoerd moet worden om het tabaks- en nicotinegebruik tegen te gaan waarbij grensoverschrijdende problematiek wordt terug gedrongen wordt gedeeld. Hierover is contact met de Europese Commissie.

6. Alternatieven en Caribisch Nederland

Een aantal respondenten draagt alternatieve maatregelen aan ter vervanging van deze regelgeving. Te denken valt aan: het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21, 23 of 25 jaar, het invoeren van een accijns of verbruiksbelasting op e-sigaretten, het beperken van het aantal merkvarianten en het verbieden van wegwerp-vapes. Hoewel de regering mogelijk positief tegenover deze maatregelen staat, ziet zij deze enkel als aanvullende maatregelen en niet als alternatieven voor het invoeren van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in andere zaken dan speciaalzaken.

⁸³ Kamerstukken II 2023/24, 32 011, nr. 107 en 36541, nr. 6.

⁸⁴ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabakspeciaalzaken, december 2021.



Een respondent is van mening dat de wetswijziging ook van toepassing moet zijn op Caribisch Nederland volgens het principe *comply or explain*. Het belangrijkste uitgangspunt van 'comply or explain' is dat alle Europees-Nederlandse beleidsintensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en financiële gevolgen van toepassing zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Op Sint Eustatius en Saba zijn op dit moment geen speciaalzaken gevestigd. Gelet op het aantal inwoners, acht de regering het niet op voorhand economisch rendabel om een speciaalzaak te beginnen. Het invoeren van dit wetsvoorstel op Sint Eustatius en Saba heeft dan mogelijk een de facto verbod van de verkoop op tabaksproducten en aanverwante producten tot gevolg. Om deze reden geldt het wetsvoorstel daar niet. Ook in Bonaire wordt invoering van dit wetsvoorstel een te vergaande maatregel geacht. Het wordt meer opportuun geacht om andere regels uit de Tabaks- en rookwarenwet op Bonaire in te voeren en pas, wanneer de rookprevalentie meer is gedaald, tot een beperking van de verkooppunten over te gaan.

7. Overig

De branchevereniging voor verkooppunten van tabak en aanverwante producten geeft aan dat in de memorie van toelichting over de speciaalzaak staat dat er geen aparte deur kan zijn voor personeel naar een naastgelegen verkooppunt. Vanuit veiligheidsoptiek is dat onwenselijk omdat het personeel moet kunnen vluchten in nood. De definitie van speciaalzaak sluit een dergelijke vluchtroute niet uit, daarin staat namelijk dat de speciaalzaak niet vanuit een andere verkooppunt toegankelijk mag zijn. En deur die alleen als vluchtweg (de andere kant op) gebruikt kan worden is dus niet uitgesloten. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Personeel van een speciaalzaak kan vluchten naar een naastgelegen winkel, maar toegang vanuit een andere winkel naar de speciaalzaak mag niet mogelijk zijn.

Een retailorganisatie met winkels achter de douane op luchthaven Schiphol merkt op dat de verkoop van tabaksproducten in de sector transport en passagiersvervoer in de wetswijziging niet nader wordt benoemd en beschreven. Zij noemen hierbij specifiek het vervoer van passagiers in (internationale) treinen, ferry's of veerboten, vliegtuigen en luchthavens. Deze situaties worden niet nader benoemd omdat voor deze categorieën geen uitzonderingen voorzien zijn. Op plaatsen waar de Nederlandse wet geldt, geldt dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen nog verkocht mogen worden vanuit een verkooppunt dat voldoet aan de wettelijke definitie van speciaalzaak.

8. Inwerkingtreding

Er wordt naar gestreefd het voorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden. Dit zal gebeuren bij Koninklijk Besluit. Vanaf het moment van inwerkingtreding mag elektronische dampwaar slechts nog in speciaalzaken verkocht worden. Voor overige producten geldt een overgangstermijn tot 2030, en voor de verkoop van andere producten dan elektronische dampwaar nog een overgangperiode tot 2032 voor gemakszaken. Deze overgangsbepalingen zijn geregeld in het nieuwe artikel 7, vijfde lid.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Met dit onderdeel wordt voorgesteld drie definities toe te voegen aan artikel 1 van de wet, en één definitie te laten vervallen.

Onder de term gemakzaak worden alle verkooppunten begrepen waar naast tabaksproducten en aanverwante producten in overwegende mate andere producten dan eet- en drinkwaren, als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van de Warenwet, aan consumenten verstrekt of aangeboden worden of diensten, als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, aan consumenten verleend worden, waarin een totaal assortiment aan tabaksproducten of aanverwante producten van ten minste 60 merkvarianten aanwezig is voor de verkoop. Een merkvariant is een variant binnen één merk van een bepaalde categorie producten, waarbij de inhoud, nicotinegehalte of overige kenmerken variëren. De gemakzaak heeft dus een ruim assortiment tabaksproducten en/of aanverwante producten van in beginsel verschillende fabrikanten. De gemakzaak kan zowel alleen producten verkopen of alleen diensten aanbieden naast de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten dan wel een combinatie van beiden. In de definitie komt expliciet tot uitdrukking dat de verkooppunt zich niet mag bevinden op het terrein van een tankstation, zodat ook niet op die wijze nog bij tankstations tabaksproducten en aanverwante producten verkocht kunnen worden.

In de praktijk gaat het bij gemakszaken met name om winkels waar naast tabaksproducten en aanverwante producten waren verkocht worden als boeken, tijdschriften, cadeauartikelen en kantoorartikelen en diensten verleend worden zoals de mogelijkheid om postpakketten te verzenden of af te



halen of een ov-chipkaart op te laden. Het gaat hierbij om winkels met een breed assortiment, die zich lastig in een eenduidige definitie laten vatten.

Voor de definitie van speciaalzaak is in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de omschrijving van uitgezonderde speciaalzaak in artikel 5.9, eerste lid, van het besluit. Op deze verkooppunten is thans het uitstalverbod niet van toepassing. Het gaat hierbij om verkooppunten die behalve tabaksproducten en aanverwante producten slechts een zeer beperkt assortiment mogen hebben. Namelijk accessoires zoals aanstekers, vloeipapier en andere toebehoren die bedoeld zijn voor gebruik in combinatie met tabaksproducten en aanverwante producten, kansspelbewijzen en dagbladen. Een speciaalzaak mag geen diensten aan consumenten verlenen. Het is een speciaalzaak bijvoorbeeld niet toegestaan om naast de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te fungeren als verzend-/afhaalpunt voor postpakketten, stomerij of oplaadpunt voor ov-kaart. In dat geval is sprake van een gemakzaak.

Om als gemakzaak of speciaalzaak te kunnen worden aangemerkt geldt daarnaast dat de verkoopruimte toegankelijk moet zijn voor consumenten. De consument moet de verkoopruimte kunnen betreden, er mag dus geen sprake zijn van loket- of kioskverkoop. Daarnaast mag de verkoopruimte zich niet bevinden in een andere winkel en ook niet vanuit een andere winkel toegankelijk zijn. Dit houdt in dat het verkooppunt zelfstandig toegankelijk moet zijn en geen andere winkel betreden hoeft te worden om het verkooppunt te bereiken. Bovendien mag het verkooppunt niet toegankelijk zijn vanuit een andere winkel, ook niet door een deur die enkel door personeel gebruikt kan worden. Een deur voor gebruik in noodgevallen is wel toegestaan, ook als deze deur toegang geeft tot een andere winkelruimte. Deze deur mag enkel vanuit de gemakzaak of de speciaalzaak naar de naastgelegen winkel geopend kunnen worden, maar niet andersom.

Er wordt ook een definitie van verkoopruimte toegevoegd. Hiervoor is deels aansluiting gezocht bij artikel 6:230g, eerste lid, onder g, BW. Het tweede onderdeel van de daar gebruikte definitie is in dit voorstel weloverwogen weggelaten (zie hieronder). Zowel een speciaalzaak als een gemakzaak moet een verkoopruimte zijn, en verkoop op een andere plaats dan in een verkoopruimte wordt op grond van het voorgestelde nieuwe artikel 7, tweede lid, verboden. Om als verkoopruimte aangemerkt te worden, mag een bepaalde ruimte niet verplaatsbaar zijn en de verkoop dient doorlopend plaats te vinden. Met dit criterium wordt uitgesloten dat verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op een markt of een festival plaatsvindt. Incidentele verkoop of verkoop die wekelijks, maandelijks of jaarlijks op terugkerende markten of evenementen plaatsvindt vindt immers niet plaats op permanente basis. Er is dus slechts sprake van een speciaalzaak indien de verkoop gedurende langere tijd op eenzelfde locatie plaatsvindt. Dat een verkooppunt een dag in de week gesloten is of een bepaalde periode is gesloten vanwege vakantie betekent uiteraard niet dat niet aan het criterium van verkoopruimte voldaan wordt. Dit is gewoon toegestaan. Dit criterium verbiedt tevens de verkoop vanuit een voertuig, omdat dat niet voldoet aan het criterium dat de verkoopruimte niet verplaatsbaar mag zijn. De omschrijving van verkoopruimte beperkt zich tot ruimten waar detailhandel plaatsvindt, oftewel ruimten waar aan consumenten verkocht wordt. Groothandels vallen hier dus niet onder.

Artikel I, onderdeel B

Het huidige artikel 5, derde lid, van de wet regelt het verbod om verpakkingen van tabaksproducten en aanverwante producten zichtbaar te tonen in een verkooppunt (uitstalverbod). Dit verbod geldt op grond van artikel 5.9 van het besluit niet voor speciaalzaken. Vanaf het moment dat enkel nog speciaalzaken (behoudens de in artikel 7 opgenomen uitzonderingen) tabaksproducten en aanverwante producten mogen verkopen is het niet langer nodig het uitstalverbod als hoofdregel te hanteren. Het voorgestelde nieuwe artikel 5, derde lid, regelt voor speciaalzaken dat de voorwaarde om tabaksproducten en aanverwante producten in de verkoopruimte uit te stallen blijft dat de uitgestalde tabaksproducten en aanverwante producten niet zichtbaar zijn van buiten de verkoopruimte. Het verbod om op andere plaatsen dan in een speciaalzaak tabaksproducten en/of aanverwante producten te tonen blijft gehandhaafd. Tot 2032 is dit verbod in elk geval relevant in gemakzaken en daarna blijft dit verbod relevant voor enkele van de in artikel 7 opgenomen uitzonderingen. Aangezien het begrip verkoopruimte zich beperkt tot detailhandel, en het wenselijk is om het uitstalverbod ook te behouden voor zelfbedieningsgroothandels is het verbod zo vorm gegeven dat het op andere plaatsen dan in speciaalzaken verboden is om te koop aangeboden tabaksproducten en/of aanverwante producten te tonen en wordt gebruik van het begrip speciaalzaak in deze verbodsbepaling vermeden.

In artikel 5, derde lid, wordt voorzien in een delegatiegrondslag om bij of krachtens AMvB regels te stellen over de wijze waarop te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten getoond mogen worden in een speciaalzaak, bijvoorbeeld over de wijze van prijsaanduiding. Voorts is een delegatiegrondslag opgenomen om regels te stellen over de wijze waarop aan het uitstalverbod (waar dat nog geldt) moet worden voldaan.



In het huidige artikel 5, zesde lid, wordt verwezen naar aangewezen verkooppunten als bedoeld in het derde lid. De voorgestelde wijziging van het derde lid leidt ertoe dat deze zinsnede in het zesde lid moet worden aangepast in een verwijzing naar speciaalzaken. Inhoudelijk wordt hier geen wijziging mee beoogd. Het achtste lid kan komen te vervallen omdat speciaalzaken de in het achtste lid genoemde producten niet mogen verkopen op grond van de definitie van speciaalzaak.

Het nieuwe negende lid wordt voorgesteld om de uitzondering van detaillisten op het uitstalverbod te behouden waar een eerbiedigingsconstructie voor geldt. Deze detaillisten zijn thans, hoewel zij op grond van de nieuwe definitie geen speciaalzaak zijn, uitgezonderd van het uitstalverbod op grond van artikel 5.9, tweede lid, van het besluit.

Artikel I, onderdeel C

Het voorgestelde nieuwe artikel 7 introduceert de nieuwe hoofdregel van het verkooppuntenbeleid, namelijk dat het verstrekken en aanbieden van tabaksproducten en aanverwante producten is voorbehouden aan speciaalzaken. In andere verkooppunten dan in speciaalzaken mogen ook geen tabaksproducten en aanverwante producten, anders dan voor eigen gebruik, aanwezig zijn. Dit wordt mede ten behoeve van de handhaafbaarheid zo geregeld. Op deze wijze hoeft de NVWA niet aannemelijk te maken dat de tabaksproducten of de aanverwante producten (die in een andere verkooppuntenruimte dan in een speciaalzaak worden aangetroffen) voor de verkoop bestemd zijn, maar dient de verkoper aannemelijk te maken dat deze producten voor eigen gebruik aanwezig zijn. Dit zal onder meer worden beoordeeld aan de hand van het aantal aanwezige tabaksproducten of aanverwante producten en de omstandigheden waarin de producten aangetroffen beoordeeld worden.

Het voorgestelde tweede lid verbiedt de ambulante handel in tabaksproducten en aanverwante producten. Het is niet langer toegestaan op andere plaatsen dan in een verkooppuntenruimte aan consumenten deze producten bedrijfsmatig te verstrekken of aan te bieden. De toevoeging bedrijfsmatig is gedaan omdat het onwenselijk wordt geacht te verbieden dat consumenten producten onderling (door)verkopen, zoals bijvoorbeeld aan een vriend of een familielid.

Beide verboden tezamen betekenen dat enerzijds de verkoop op straat en huis-aan-huis verkoop niet is toegestaan (het tweede lid). Anderzijds houdt dit, zo volgt nadrukkelijk uit de definitie van verkooppuntenruimte in combinatie met de definitie van speciaalzaak, een verbod in op verkoop vanuit een verkooppuntenruimte die verplaatsbaar is of waar incidenteel verkocht wordt (eerste lid). Hiervan is sprake in het geval van bijvoorbeeld marktverkoop of verkoop op festivalterreinen.

Enkele uitzonderingen, die ook nu al gelden als uitzondering op de bestaande verkoopverboden⁸⁵, blijven op grond van het voorgestelde derde lid behouden. Het gaat om de bestaande uitzonderingen voor penitentiaire inrichtingen en zorginstellingen voor (semi-)permanent verblijf. Achtergrond van de uitzondering voor penitentiaire inrichtingen ligt besloten in artikel 2, derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Hierin 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. De mogelijkheid tabaksproducten te verkopen in zorginstellingen waarin de patiënten (semi-) permanent woonachtig zijn blijft ook behouden. Het gaat bij deze instellingen vaak om patiënten die niet of niet vaak buiten de instelling plegen te komen. In hun behoefte om tabaksproducten te kopen kan dus feitelijk alleen voorzien worden door die producten in de instellingen zelf te koop aan te bieden. De verstrekking dient zich te beperken tot in de zorginstelling woonachtige patiënten.

Voorts wordt de uitzondering voor de verkoop in twee specifieke categorieën horeca-inrichtingen behouden waar reeds een uitzondering op het verbod op verkoop in horeca-inrichtingen voor geldt, namelijk inrichtingen waar de verkoop van hennep of hasjiesj mag plaatsvinden op grond van een expliciete verklaring of bestendige gedragslijn van de burgemeester (coffeeshops) en inrichtingen die in hoofdzaak gericht zijn op het bedrijfsmatig of anders dan om niet aanbieden van een waterpijp voor gebruik ter plaatse (shishalounges), mits de shishalounge geen vergunning op grond van de Alcoholwet heeft. Shishalounges die een vergunning op grond van de Alcoholwet hebben worden niet uitgezonderd van het verkoopverbod omdat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten daar verboden is op grond van artikel 14, tweede lid, en artikel 15 van de Alcoholwet (kleinhandelsverbod) en op grond van artikel 5.2, derde lid, onder d, van het Tabaks- en rookwarenbesluit en hierin geen wijziging is voorzien. De uitzondering op het verkoopverbod is derhalve enkel van toepassing op shishalounges die geen Alcoholwetvergunningen hebben.

⁸⁵ Artikel 5.1 en 5.2 van het besluit.



In coffeeshops wordt hennep en/of hasjiesj vaak vermengd met tabak verkocht. Dit zou verboden worden als coffeeshops niet uitgezonderd zouden worden van het verkoopverbod. Omdat er apart beleid geldt ten aanzien van coffeeshops en de verkoop van hennep en/of hasjiesj (al dan niet vermengd met tabak), worden coffeeshops worden uitgezonderd van het verkoopverbod. Voorbeeld hiervan is het experiment gesloten coffeeshopketen. Op dit beleid wordt met dit wetsvoorstel 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. Shishalounges worden van het verkoopverbod uitgezonderd om te voorkomen dat het verkoopverbod leidt tot een de facto verbod op shishalounges, omdat een verkoopverbod ook van toepassing is op aanverwante producten, zoals kruidenrookproducten. Om dezelfde reden vallen kruidenrookproducten niet onder het rookverbod in artikel 10 van de wet. Hier is destijds voor gekozen omdat kruidenrookproducten, zoals voor gebruik in een waterpijp, veelal worden gerookt op vaste locaties.⁸⁶ De bezoekers van shishalounges zijn, net als bezoekers van tabaksspeciaalzaken bewust op zoek naar deze producten, en komen er dan ook niet toevallig mee in aanraking. Verkoop (en consumptie) vindt in de coffeeshops en in de shishalounges buiten de openbare ruimte plaats waardoor dit minder bijdraagt aan het ondermijnen van de niet-rokennorm. Deze uitzonderingen komen overeen met het doel van dit wetsvoorstel dat in 2032 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend nog plaatsvindt in zaken die toegespitst zijn op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en waar geen minderjarigen komen. Het mogelijke neveneffect dat kopers van tabaksproducten en aanverwante producten in coffeeshops en shishalounges in aanraking komen met de verkoop van cannabis of een waterpijp bestaat, maar een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in shishalounges heeft een dusdanige impact op de bedrijfsvoering van deze verkooppunten dat dat neerkomt op een de facto verbod op shishalounges. Een dergelijke verbod mag niet een neveneffect zijn van een wetswijziging maar vergt een expliciete beleidsafweging. Voor wijzigingen in het beleid ten aanzien van coffeeshops geldt hetzelfde.

Daarnaast geldt een eerbiedigingsconstructie voor bepaalde detaillisten die niet binnen de definitie van speciaalzaak vallen. Deze detaillisten zijn nu ook, in afwijking van de hoofdregel⁸⁷, net zoals de speciaalzaken, zoals gedefinieerd in dit wetsvoorstel, uitgezonderd van het uitstalverbod. Het gaat hierbij om bestaande verkooppunten die zich voor 1 januari 2021 als zodanig geregistreerd hebben. In deze verkooppunten blijft het toegestaan om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. De uitzondering geldt alleen voor de natuurlijke persoon die zich heeft geregistreerd. Als deze persoon de verkoop staakt dan wel komt te overlijden vervalt de uitzondering. Het gaat hierbij om verkooppunten die niet meer dan € 700.000,- per jaar mogen omzetten en minimaal 75% van de omzet uit de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten moeten halen. Aan de uitzondering is geen einddatum verbonden en deze detaillisten worden thans in artikel 5.9, tweede lid, van het besluit aangeduid als speciaalzaak. Zij kunnen daardoor de gerechtvaardigde verwachting hebben dat zij ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tabaksproducten en aanverwante producten zouden mogen blijven verkopen. Het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voor deze uitgezonderde en geregisterde verkooppunten zou dan ook op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel staan. Om die reden wordt deze uitzondering in stand gelaten. In oktober 2024 ging het nog om 238 detaillisten, dit aantal kan niet toenemen en zal in de loop der jaren afnemen. De (reeds ten behoeve van de uitzondering op het uitstalverbod) geldende voorwaarden die aan deze verkooppunten gesteld worden, zullen in het besluit geregeld worden, daarvoor is in artikel 7, derde lid, onderdeel f in een delegatiegrondslag voorzien.

Het vierde lid regelt overgangsrecht. De nieuwe hoofdregel (verkoop is voorbehouden aan speciaalzaken) geldt tot 1 januari 2030 alleen voor elektronische dampwaar. Vanaf 1 januari 2030 zal de nieuwe hoofdregel voor alle tabaksproducten en aanverwante producten komen te gelden. In afwijking daarvan mogen tussen 1 januari 2030 en 1 januari 2032 tabaksproducten en aanverwante producten, anders dan elektronische dampwaar, behalve in speciaalzaken ook nog in gemakszaken (zie bovenstaande toelichting bij artikel I, onderdeel A) verkocht worden. Vanaf 1 januari 2032 is zowel de verkoop van elektronisch dampwaar, als de verkoop van tabaksproducten en andere aanverwante producten, enkel nog toegestaan in speciaalzaken. Tot 1 januari 2030 blijven de bestaande verkoopbeperkingen, op grond van het nieuw voorgestelde artikel 7a (zie artikel I, onderdeel D), gelden voor tabaksproducten en aanverwante producten, anders dan elektronische dampwaar.

Artikel I, onderdeel D

Met dit onderdeel wordt een nieuw artikel 7a ingevoegd dat gelijk luidt aan het huidige artikel 7 van de

⁸⁶ Kamerstukken II 2019/22, 35321, nr. 3.

⁸⁷ Artikel 5, derde lid, van de wet.



wet. Hierop zijn de verschillende verkoopbeperkingen zoals het verbod op verkoop in supermarkten en horeca gebaseerd. Zodra de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met een uitzondering van gemakzaken) per 1 januari 2030 is voorbehouden aan speciaalzaken kan dit artikel en de daarop gebaseerde lagere regelgeving komen te vervallen. Het vervallen van dit artikel is geregeld in het vierde lid.

Artikel I, onderdeel E

Het per 1 juli 2023 geldende verbod op binnenlandse en grensoverschrijdende verkoop op afstand geldt nu op grond van artikel 5.5 van het besluit dat is gebaseerd op artikel 9a van de wet. Met dit onderdeel wordt voorgesteld deze verboden op wetsniveau te regelen in artikel 9a van de wet, zodat alle verkoopverboden in de wet zijn opgenomen. Artikel 5.5 van het besluit kan derhalve vervallen (zie artikel II van onderhavig wetsvoorstel).

Artikel I, onderdeel F

Dit onderdeel regelt de bevoegdheid om voor overtreding van het nieuwe artikel 7a (en de nieuwe tekst van artikel 7) een bestuurlijke boete op te leggen.

Artikel I, onderdeel G

Met dit onderdeel wordt voorgesteld artikel 12 te wijzigen zodat wordt geregeld dat voor algemene maatregelen van bestuur die gebaseerd worden op het nieuwe artikel 7 of artikel 7a een voorhangprocedure is voorgeschreven, zoals dat nu al geldt voor het bestaande artikel 7. Ontwerpen van een op grond van een van deze artikelen gebaseerde algemene maatregelen van bestuur worden niet eerder aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd dan vier weken nadat het ontwerp aan de Staten-Generaal gezonden is. Omdat artikel 9a geen delegatiegrondslag meer bevat (zie artikel I, onderdeel E) vervalt voor artikel 9a de voorgeschreven voorhangprocedure.

Artikel I, onderdeel H

Dit onderdeel wijzigt de bijlage bij de wet waarin de bedragen geregeld zijn voor de per overtreding van de verschillende artikelen van de wet op te leggen bestuurlijke boeten. Overtreding van het nieuwe artikel 7 en artikel 7a, derde lid, valt (na inwerkingtreding van een AMvB op grond van artikel 11c, tweede lid, van de wet die in voorbereiding is) in boetecategorie E en overtreding van artikel 7a, eerste en tweede lid, in boetecategorie A. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel II

Met dit artikel vervalt artikel 5.5 van het besluit. Dit artikel regelt het verbod op binnenlandse en grensoverschrijdende verkoop op afstand. Door de nieuwe tekst van artikel 9a van de wet (artikel I, onderdeel E) komt de wettelijke grondslag van dit artikel te vervallen. Op grond van Aanwijzing 6.24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt het besluit om die reden op dit punt reeds bij wet gewijzigd.

Artikel III

Dit artikel voegt artikel 7a toe in de opsomming met betrekking tot de Tabaks- en rookwarenwet (Trw) in de Wet op de economische delicten (WED). Het huidige artikel 7 wordt daar reeds in genoemd, maar wordt in dit wetsvoorstel vernummerd naar artikel 7a. Dit zorgt ervoor dat overtreding van het nieuwe artikel 7 als ook van het bestaande artikel 7, dat artikel 7a wordt, strafrechtelijk gehandhaafd kan worden. Overtreding van het nieuwe artikel 7 is vergelijkbaar met overtreding van het bestaande artikel 7, beide bepalingen hebben betrekking op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op plaatsen waar dat niet is toegestaan. Het aantal plaatsen waar die verkoop niet is toegestaan zal onder het nieuwe artikel 7 enkel omvangrijker worden. Overtreding van deze bepalingen zal in de meeste gevallen gebeuren met het oog op economisch gewin. Strafbaarstelling onder de WED fungeert hierbij als vangnet voor het geval het economisch gewin dat met (voortgezette) verboden verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten behaald wordt ruim uitstijgt boven (meervoudige) oplegging van een bestuurlijke boete. Hiermee kan voorkomen worden dat de oplegging van bestuurlijke boeten ingecalculeerd wordt bij de voortzetting van de verboden verkoop. Zowel artikel 7 (nieuw) als artikel 7a worden daarbij op dezelfde wijze in artikel 1 van de WED geclassificeerd als de andere overtredingen van de Trw die op grond van de WED zijn strafbaar gesteld.



Artikel IV

Dit artikel regelt dat het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt, dat voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld. Het beoogde uitgangspunt is inwerkingtreding per 1 juli 2026. Het moment van inwerkingtreding heeft in eerste instantie feitelijk enkel betrekking op de verkoop van elektronische dampwaar. Voor tabaksproducten en aanverwante producten, anders dan elektronische dampwaar, voorziet het voorstel in tijdelijke uitzonderingen (het voorgestelde artikel 7, vierde lid, van de wet).

Voor de overzichtelijkheid wordt een schema van inwerkingtreding bijgevoegd voor wat betreft de in artikel I voorgestelde wijzigingen van de Tabaks- en rookwarenwet:

Artikel van de Tabaks- en rookwarenwet	Datum inwerkingtreding	Waarom?	Aanpassing nodig in het Besluit of de Regeling?
Artikel 1 Artikel 5, derde lid	Zo snel mogelijk Per 1-1-2032		
		Het huidige uitstalverbod moet in stand blijven tot het moment dat zowel tabaksproducten als alle aanverwante producten alleen nog door speciaalzaken verkocht mogen worden. De huidige uitzonderingen op het uitstalverbod blijven tot die tijd gelden voor de speciaalzaken. Na 2032 gelden deze inhoudelijke eisen nog steeds voor een speciaalzaak.	Artikel 5.9 van het Besluit moet t.z.t. worden gewijzigd, omdat er geen uitstalverbod meer geldt (omdat er alleen nog speciaalzaken zijn), de registratieplicht om uitgezonderd te zijn vervalt. In het besluit zal geregeld worden waar nog wel een uitstalverbod geldt. Bovendien zal geregeld worden hoe aan het uitstalverbod voldaan moet worden (als een verbod geldt) of op welke wijze uitgesteld mag worden (als geen verbod geldt). In artikel 1 van het Besluit wordt het begrip 'uitgezonderde speciaalzaak' geschrapt en in paragraaf 6 van het Besluit wordt dit begrip overal aangepast naar 'speciaalzaak'.
Artikel 7	Zo snel mogelijk	Dit artikel regelt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten buiten een speciaalzaak, waarvoor een aantal uitzonderingen zijn opgenomen. Binnen dit artikel wordt voor soort product en soort verkooppunt gedifferentieerd naar datum waarop het verbod effectief gaat gelden.	
Artikel 7a	Zo snel mogelijk. Dit artikel vervalt in 2030	De uitzondering op het verkopen buiten een speciaalzaak en een gemakzaak in artikel 7 geldt tot 2030 alleen voor tabaksproducten en aanverwante producten, niet zijnde elektronisch dampwaar. Vanaf 2032 is dit niet meer toegestaan in gemakzaken, maar geldt er ook geen generieke uitzondering meer voor het verkopen van een bepaald product. De enige uitzondering die dan nog bestaat, zijn opgenomen in artikel 7, derde en vierde lid. Daarom zijn de uitzonderingen in artikel 7a, eerste, tweede en derde lid, nog tot 2030 nodig voor tabaksproducten en aanverwante producten, niet zijnde elektronisch dampwaar.	De artikelen 5.1 en 5.2 vervallen per 2030. Aan deze artikelen in het Besluit wordt een lid toegevoegd waarin de vervaldatum wordt opgenomen.
Artikel 9a	Zo snel mogelijk.	Het verbod op verkoop op afstand wordt op wetsniveau in plaats van in het besluit geregeld.	Artikel 5.5 vervalt op het moment dat artikel 9a van de wet in werking treedt.



Artikel van de Tabaks- en rookwarenwet	Datum inwerkingtreding	Waarom?	Aanpassing nodig in het Besluit of de Regeling?
De artikelen 11b, 12 en de bijlage	Zo snel mogelijk.		

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,