

Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Nader rapport inzake 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

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 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 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

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, 32793, 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.

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 verkooppriimte 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.

b. Vestiging van dienstverrichters

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. (gemakzaken en speciaalzaken).

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

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

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

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.

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 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

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.

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 wetsvoorstel merkt de regering op dat “niet realistisch is dat op Sint Eustatius en Saba een tabaksspeciaalzaak 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 tabaksspeciaalzaak 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

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, 35300-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).

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 gemakszaak en speciaalzaak de regeling met betrekking tot de doorgang tussen de gemakszaak of speciaalzaak 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.

³⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36600-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.konsehoinisular.org (kenmerk startnotitie: 2/24/019968).

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

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