

## 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.<sup>1</sup> Het kabinet streeft deze doelstelling nog steeds na en dit is daarom opnieuw opgenomen in de samenhangende preventiestrategie.<sup>2</sup> 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 deze doelstelling te behalen.<sup>3</sup> Deze combinatie van maatregelen strekt er toe om te bewerkstelligen dat kinderen en jongeren niet gaan roken, rokers stoppen met roken, gestopte rokers gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. Met onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet) aan te passen, met de doelstelling een vermindering van het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten. 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 een e- sigaret 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.<sup>4</sup> 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 (SP) een amendement in om de verkoop van tabaksproducten te beperken tot speciaalzaken.<sup>5</sup> In 2015 volgde de motie van het lid Dik-Faber om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen.<sup>6</sup> In september 2019 dienden de leden Kuik (CDA) en Dik-Faber (CU) een motie in die uitspreekt 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.<sup>7</sup> Deze laatstgenoemde motie werd met een ruime meerderheid aangenomen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32793, nr. 339, bijlage 863921, Nationaal Preventieakkoord, p. 11.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2025/26, 32793, nr. 846.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32793, nr. 339, bijlage 863922, RIVM Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p. 3.

<sup>4</sup> Draagvlakonderzoek Tabaksonthoudigheidsbeleid (2020), uitgevoerd door Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26472, nr. 4.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32011, nr. 38.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 32793, nr. 427.

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 18,3% in 2024.<sup>8</sup> Het is de verwachting dat dit aantal de komende jaren verder zal dalen<sup>9</sup>, 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 het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).<sup>10</sup> Op basis van de ambitie van een rookvrije generatie 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Vervolgens is een verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten ingesteld.<sup>13</sup> Tot slot is in 2024 het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen in werking getreden.<sup>14</sup> De inschatting is dat na inwerkingtreding van dit verbod het aantal verkooppunten is gedaald van 10.000 tot 4.400 (2.000 tankstations, 1.600 bestaande en 800 nieuwe tabaks- en gemakszaken).<sup>15</sup> Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten verder gefaseerd te laten plaatsvinden via onderstaande stappen<sup>16</sup>:

2026: Verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in speciaalzaken;

2030: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met uitzondering van elektronische dampwaar) uitsluitend in gemakszaken en speciaalzaken;

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

Met het beperken van het aantal verkooppunten tot gemakszaken en speciaalzaken wordt het aantal verkooppunten in 2030 door SEO rond de 2.400 geschat.<sup>17</sup> Het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot enkel speciaalzaken zal volgens SEO het totaal aantal verkooppunten terugbrengen tot tussen de 1.300 en 1.600 verkooppunten.<sup>18</sup>

---

<sup>8</sup> Trimbos, cijfers roken. Te raadplegen op <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken>.

<sup>9</sup> Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018 en Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken, RIVM, 2023.

<sup>10</sup> SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak en SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken.

<sup>11</sup> SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak, p. I.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Stb. 2023, 141 en Stb. 2023, 416.

<sup>14</sup> Stb. 2024, nr. 89.

<sup>15</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. II.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32011, nr. 97.

<sup>17</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. II.

<sup>18</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, binnenkant omslag.

Dit heeft volgens SEO tot gevolg dat het aantal rokers met 110.000 tot 120.000 personen afneemt, wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.<sup>19</sup>

### 3. Hoofdpijnen

#### 3.1 Algemeen

Een daling 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> Daarnaast stellen de auteurs vast dat verschillende onderzoeken een positief verband aantonen tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten en de verschillende indicatoren voor roken onder volwassenen, zoals rookprevalentie en het aantal sigaretten dat men per dag rookt.<sup>22</sup> 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 gemakszaken en speciaalzaken kopen en nauwelijks in supermarkten. Daarom stelt het Trimbos-instituut dat het verkoopverbod voor supermarkten onvoldoende effect zal hebben op minderjarige rokers.<sup>23</sup>

Het kabinet kiest voor een stapsgewijze aanpak van het verminderen van het aantal (fysieke) verkooppunten nadat er eerder voor gekozen is 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup>

De voorgestelde wijziging van de wet betekent een significante aanpassing in de regelgeving met betrekking tot 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

<sup>19</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. IV.

<sup>20</sup> Marsh et al. (2020), Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, p. 2.

<sup>21</sup> Monschouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p. 147.

<sup>22</sup> Monschouwer, K., Verdurmen, J., Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p. 21.

<sup>23</sup> 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, p. 1, p. 5.

<sup>24</sup> Stb. 2023, 141 en Stb. 2023, 416.

<sup>25</sup> Stb. 2024, 89.

daartoe wettelijk aangewezen verkooppunten. Het wetsvoorstel voert daartoe een gefaseerde vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten in via onderstaande stappen<sup>26</sup>:

- 2027: Verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in tabaksspeciaalzaken<sup>27</sup>;
- 2030: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met uitzondering van elektronische dampwaar) uitsluitend in gemakszaken en speciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in speciaalzaken.

In februari 2025 is met de motie Daniëlle Jansen c.s.<sup>28</sup> opgeroepen tot het vervroegen van bovenstaande tijdlijn. Deze aangenomen motie verzoekt het verbod om buiten speciaalzaken tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen al in 2028 in te laten gaan. Voor gemakszaken zou dit betekenen dat zij vier jaar eerder geen tabaksproducten en aanverwante producten mogen verkopen, voor andere verkooppunten, zoals tankstations, zou het verbod twee jaar eerder van kracht worden.

Bij brief van 20 oktober 2025 heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Kamer geïnformeerd de motie Daniëlle Jansen c.s. niet uit te voeren.<sup>29</sup> Hieraan liggen een nader onderzoek van SEO en een advies van de Landsadvocaat ten grondslag. Op basis van het nadere onderzoek van SEO lijkt een vervroeging van het tijdspad een mogelijkheid. Een vervroeging zal namelijk niet gepaard gaan met grotere of substantiële effecten op de illegale handel en aankopen over de grens. Ook is er geen groot verschil in het effect op de rookprevalentie ten aanzien van de situatie waarin wordt vastgehouden aan het eerder gecommuniceerde tijdspad. Wel wordt het effect eerder bereikt.

Vanwege de inbreuk die met de beperking van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten gemaakt wordt op het eigendomsrecht ligt vervroeging van het tijdspad juridisch ingewikkelder. De Landsadvocaat geeft duidelijk aan dat een vervroeging van het tijdspad kan leiden tot onverbindend verklaring van het verkoopverbod indien niet wordt voorzien in de mogelijkheid tot financiële compensatie voor verkooppunten waarvoor het verbod op de verkoop eerder zal gelden.

Een compensatieregeling gaat gepaard met financiële, maar ook praktische uitdagingen vanwege de noodzakelijke beoordeling van elke individuele nadeelcompensatiezaak. Uitvoering hiervan zal beslag leggen op de capaciteit die beschikbaar is voor het uitvoeren van het tabaksontmoedigingsbeleid. Ander beleid gericht op roken of vaperen zal hierdoor beperkt of vertraagd worden of zelfs geen doorgang kunnen vinden. Daarnaast is het vanuit het oogpunt van goed bestuur belangrijk dat de overheid voorspelbaar handelt. Ook daarom wordt in onderhavig wetsvoorstel niet voorgesteld van het lange tijd gecommuniceerde tijdspad af te wijken.

### *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. Het wetsvoorstel regelt dat elektronisch dampwaar, waaronder e-sigaretten, enkel nog in speciaalzaken verkocht mogen worden.

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. In 2023 had 24,6 procent van de Nederlandse jongeren tussen de 12 en 16 jaar ooit een vape gebruikt en 14,3% van de jongeren in de laatste maand.<sup>30</sup> Dit is een zorgwekkend cijfer, omdat vaperen ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt. Gebruik van nicotine schaadt het ontwikkelende brein en kan al op jonge leeftijd tot een hardnekkige verslaving leiden. De verkrijgbaarheid in verschillende kleurtjes, voorheen de verschillende smaakjes, de lage prijs, het voordeel dat het gebruik

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32011, nr. 97.

<sup>27</sup> Vanwege de onderzoeken die zijn verricht naar aanleiding van de motie Daniëlle Jansen c.s. (zie nader in de toelichting), heeft de voortgang van het wetsvoorstel vertraging opgelopen en lijkt inwerkingtreding in 2026 niet langer haalbaar. Daarom is hier, in afwijking van het voornemen, 2027 opgenomen.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2024/25, 36541, nr. 8.

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2025/26, 32011, nr. 124.

<sup>30</sup> Scholierenmonitor, Trimbos-instituut (2023).

ervan geen geur teweegbrengt en het gebruiksgemak, maken dat het product aantrekkelijk is. Dit is zorgwekkend, omdat vaper ernstige gezondheidsrisico's met zich meebrengt.

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.<sup>31</sup>

Naast het feit dat e-sigaretten schadelijk zijn voor de gebruiker kan het gebruik van dampwaar de drempel naar het roken van tabaksproducten verlagen. Zo laat onderzoek zien dat veel gebruikers van dampwaar ook tabaksproducten gaan gebruiken.<sup>32 33</sup> In 2023 gebruikte 69,1% van de jongeren die maandelijks een e-sigaret gebruikte ook een tabaksproduct.

Er zijn signalen dat dit zogenaamde duale gebruik schadelijker zou kunnen zijn dan het gebruik van alleen tabakssigaretten of alleen e-sigaretten.<sup>34 35</sup>

Vanwege de gezondheidsrisico's van e-sigaretten zijn diverse maatregelen genomen. Zo mag vanaf 1 januari 2024 alleen nog maar elektronische dampwaar met een tabakssmaak verkocht worden (hierna: smaakjesverbod).<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> Ook is het Actieplan tegen Vaper met daarin verschillende maatregelen gelanceerd.<sup>38</sup> De insteek daarbij is steeds het gebruik van deze aanverwante producten te denormaliseren en onaantrekkelijk te maken, met name voor jongeren. Zo wordt bijvoorbeeld een standaardverpakking (ook wel neutrale verpakking) verplicht voor elektronische dampwaar, net als voor sigaretten en shagtabak. Zo zal het niet langer mogelijk zijn om op basis van kleuren en beeldmerken op de verpakking het product aantrekkelijker te maken.

In aanvulling hierop wordt met dit wetsvoorstel ingezet op het beperken van de beschikbaarheid van elektronische dampwaar door middel van het terugdringen van verkooppunten tot speciaalzaken. 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 maatregel worden jongeren niet langer op verschillende plaatsen (zoals gemakszaken of tankstations) geconfronteerd met e-sigaretten. Daarmee beschermen we jongeren tegen de verleiding om e-sigaretten te gaan gebruiken en versterken we de norm dat het gebruik van e-sigaretten niet normaal of onschuldig is. Gezien de urgentie van de hierboven beschreven problematiek is het beperken van de verkoop van elektronisch dampwaar een belangrijke eerste stap in het verder afbouwen van verkooppunten.

Tegelijkertijd houden gebruikers van e-sigaretten nog steeds toegang tot e-sigaretten, ondanks dat deze producten op minder locaties zullen mogen worden verkocht. Een groot deel van de huidige e-sigaretgebruikers is ook roker en er zijn geen aanwijzingen dat het beperken van het aantal verkooppunten van e-sigaretten op populatieniveau zal leiden tot meer rokers. Daarbij is het van belang dat de overheid al langjarig een breed tabaksonthoudigheidsbeleid voert waarbij de nadruk wordt gelegd op prijsmaatregelen, het beperken van het aantal verkooppunten, aanvullende producteisen om tabak minder aantrekkelijk te maken, rokers aan te moedigen om te stoppen met roken door andere met

<sup>31</sup> W.F. Visser et al., "De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten", RIVM 2015.

<sup>32</sup> Berry et al., Association of Electronic Cigarette Use with Subsequent Initiation of Tobacco Cigarettes in US Youths, JAMA network open 2019; 2(2), e187794.

<sup>33</sup> Stratton K, Kwan LY, Eaton DL, eds. Public Health Consequences of E-Cigarettes. National Academies Press; 2018.

<sup>34</sup> Factsheet elektronische sigaretten (vapes). Trimbos-instituut, 2023.

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> Stb. 2022, 463.

<sup>37</sup> RIVM (2018), E-sigaret aantrekkelijkheid voor rokers en niet-rokers, p. 2.

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2024/25, 32011, nr. 119.

communicatie en het vergemakkelijken van de toegang naar effectieve stoppen-met-rokenzorg en rookverboden. De overheid heeft zich ten doel gesteld om zowel het roken als het vaperen terug te dringen. Op beide terreinen worden daarom uiteenlopende maatregelen genomen en al deze maatregelen moeten in samenhang worden gezien. Dat bij deze specifieke maatregel het verkoopverbod voor e-sigaretten eerder ingaat dan voor een sigaret betekent niet dat daarmee de sigaret per saldo aantrekkelijker geworden is dan de e-sigaret. Dat er een stijging van het aantal rokers zou optreden is evenmin gebleken bij het instellen van het smaakjesverbod. Er werd daarbij gesteld dat dit zou kunnen leiden tot een overstap naar roken, maar uit onderzoek van het RIVM naar de effecten van het smaakjesverbod is niet gebleken dat vapers door deze maatregel de overstap maakten naar sigaretten.<sup>39</sup> De verwachting is dan ook dat de verminderde beschikbaarheid van e-sigaretten zal leiden tot het terugdringen van het gebruik van e-sigaretten. De drempel om te beginnen met het gebruik van e-sigaretten wordt daarmee hoger.

### *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 verkooppunten, zijnde gemakszaken en speciaalzaken verkocht mogen worden. Dit betekent dat alle andere verkooppunten de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten moeten staken, zoals toeristenwinkels.

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, er geldt geen overgangstermijn.

#### *3.3.1 Tankstations*

Binnen de verkooppunten die vanaf het moment dat het verbod ingaat de verkoop moeten staken, vormen tankstations de grootste categorie. Tankstations waren in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de tabaksverkoopomzet.<sup>40</sup> Volgens SEO maken rookwaren voor tankstations 16% uit van de totale omzet.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup> 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 tabaksverkooppunt. Ondanks deze daling waren er in Nederland eind 2021 nog ongeveer 2.000 tankstations die tabak verkochten.<sup>43</sup> 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 & Intraal 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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

<sup>39</sup> <https://www.rivm.nl/nieuws/twee-op-vijf-vermindert-gebruik-e-sigaretten-na-invoering-smaakjesverbod>.

<sup>40</sup> SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak, tabel S.1, p. I.

<sup>41</sup> SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. 10.

<sup>42</sup> SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. IV.

<sup>43</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. 11.

<sup>44</sup> Breuer & Intraal (2021), Monitor kopen tabak door jongeren, p. 6.

<sup>45</sup> Bureau Objectief (2024). Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2022, p. 62-73.

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.<sup>46</sup> Dit geldt nog sterker sinds supermarkten en horeca-inrichtingen geen tabaksproducten en aanverwante producten meer mogen verkopen.

Verskillende moties hebben aangedrongen op de afbouw van verkooppunten en er zijn daarom de afgelopen jaren gesprekken gevoerd met verschillende verkoopkanalen, waaronder met tankstations.<sup>47</sup> 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 overgangsperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen en mits er sprake is van een gelijk speelveld binnen en tussen sectoren.

De benodigde overgangsperiode verschilt per verkoopkanaal. Tankstations zijn meer afhankelijk van tabaksverkoop dan bijvoorbeeld supermarkten en hebben aangegeven een overgangsperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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 2032 alleen nog verkocht mogen worden in speciaalzaken.<sup>50</sup> Tankstations zijn dus al lange tijd op de hoogte en hen is een ruime overgangsperiode gegund.

### 3.3.2 Gemakszaken 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, met uitzondering van de verkoop van de onder a genoemde producten, (c) die zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere verkooppunt en 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.<sup>51</sup> Voorbeelden van dergelijke gemakszaken 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.

<sup>46</sup> Artikel 6 Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet.

<sup>47</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32011, nr. 38; Kamerstukken II 2018/19, 32793, nr. 427; Kamerstukken II 2019/20, 35321, nr. 11; Kamerstukken II 2020/21, 32793, nr. 534.

<sup>48</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32011, nr. 79.

<sup>49</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32011, nr. 79.

<sup>50</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32011, nr. 97.

<sup>51</sup> NSO Retail, "Tabaksspeciaalzaak of een gemakswinkel?", [www.nsoretail.nl/diensten/starten/10\\_stappen\\_naar\\_een\\_winkel/tabaksspeciaalzaak\\_of\\_een\\_gemakswinkel\\_data](https://www.nsoretail.nl/diensten/starten/10_stappen_naar_een_winkel/tabaksspeciaalzaak_of_een_gemakswinkel_data), verkregen juli 2023.

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.

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 verkopen 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 aangemerkt. 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 zoals een supermarkt te hoeven betreden. Het verkooppunt mag daarnaast niet vanuit een andere winkel via een rechtstreekse doorgang verbonden zijn ongeacht de eventuele richting waarin deze doorgang gebruikt kan worden. Een afgesloten tussendeur die enkel door personeel gebruikt mag worden mag dus ook niet. Dit is om te voorkomen dat personeel zich verplaatst naar het naastgelegen verkooppunt om daar tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen. Omdat een verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten geen rechtstreekse doorgang mag hebben naar een andere winkel kan er ook geen vluchtweg lopen via een tussendeur vanuit het verkooppunt naar een naastgelegen winkel. Er dienen dan andere vluchtwegen aanwezig te zijn. Indien die vluchtwegen niet te realiseren zijn dan is die locatie niet geschikt als verkooppunt. Het verkooppunt in een gemakzaak of een speciaalzaak dient daarnaast voor consumenten toegankelijk te zijn. Dit criterium is bedoeld om kiosken en loketverkoop uit te sluiten.

Voor zowel gemakzaken als voor speciaalzaken wordt tot slot bepaald dat het moet gaan om een verkooppunt. Verkooppunt 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 criterium verbiedt tevens de verkoop vanuit een voertuig, omdat deze vorm van verkoop niet voldoet aan het criterium dat de verkooppunt 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. Gemakszaken 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.

### 3.5 Caribisch Nederland

De wet is niet van toepassing op Caribisch Nederland. Onderhavige wijziging van de wet zal daarom ook alleen in Europees Nederland van toepassing worden. In Europees Nederland is het aantal verkooppunten stapsgewijs beperkt. Eerder zijn bijvoorbeeld het verbod op de online verkoop en het verbod op de verkoop op supermarkten en horeca-inrichtingen ingevoerd. In Caribisch Nederland is de Tabakswet BES sinds 2010 (opheffing van de Nederlandse Antillen) niet meer aangepast. Er geldt momenteel geen enkele verkoopbeperking in Caribisch Nederland. Op Sint Eustatius en Saba zijn op dit moment geen speciaalzaken gevestigd. Gelet op het aantal inwoners, wordt het niet op voorhand economisch rendabel geacht om een speciaalzaak te beginnen op Sint Eustatius of Saba. De toepasselijkheid van onderhavig wetsvoorstel voor Sint Eustatius en Saba heeft dan mogelijk een de facto verbod van de verkoop op tabaksproducten en aanverwante producten tot gevolg. Ook voor Bonaire wordt de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel, gelet op het voorgaande, een te vergaande maatregel geacht. Om die reden wordt niet voorgesteld het wetsvoorstel van toepassing te laten zijn op Caribisch Nederland.

Het wordt daarom meer opportuun geacht om in Caribisch Nederland eerst eisen te stellen aan de verkoop alvorens over te gaan tot een beperking van de verkooppunten. In de Kamerbrief over de Health Deal Caribisch Nederland heeft de staatssecretaris van VWS (Jeugd, Preventie en Sport) aangekondigd dat er wordt ingezet op het terugdringen (of voorkomen) van roken en vpen door regulering.<sup>52</sup> Vanaf 2026 zal er gekeken worden naar welke maatregelen hiervoor geschikt zijn en kunnen worden uitgevoerd. Gezien de beperkte uitvoerende capaciteit is gekozen om te starten met de verkenning naar de toepassing van Alcoholwet, gezien het gebruik van alcohol een urgenter probleem is in Caribisch Nederland.<sup>53</sup>

## 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.<sup>54</sup> In de preambule van het WHO-Kaderverdrag worden zorgen geuit over de wereldwijde toename van roken en andere vormen van tabaksconsumptie, en wordt verwezen

<sup>52</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31089, nr. 312.

<sup>53</sup> Kroneman, M., de Jong, J., Polin, K., & Webb, E. (2024). *Caribisch Nederland: Health System Summary 2024* [PDF]. European Observatory on Health Systems and Policies; WHO Regional Office for Europe. Geraadpleegd via [https://eurohealthobservatory.who.int/docs/librariesprovider3/publicationsnew/hit-summary-cn-dutch-2024-final.pdf?sfvrsn=965cda2d\\_1](https://eurohealthobservatory.who.int/docs/librariesprovider3/publicationsnew/hit-summary-cn-dutch-2024-final.pdf?sfvrsn=965cda2d_1)

<sup>54</sup> WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

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.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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.

#### “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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

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

---

<sup>55</sup> Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-Kaderverdrag.

<sup>56</sup> Artikel 2 van het WHO-Kaderverdrag.

<sup>57</sup> Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.

<sup>58</sup> Zie hiervoor o.a. overweging 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

<sup>59</sup> 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.”

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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> Het Hof heeft namelijk 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*.<sup>62</sup> 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 verkoopmodaliteiten moet volgens het arrest *Karner*<sup>63</sup> 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 Republiek*<sup>64</sup>. 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 de regering van mening dat deze gerechtvaardigd is met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. De regering acht de maatregel niet alleen noodzakelijk in het kader van de volksgezondheid, maar ook evenredig met het te beschermen belang (zie hiervoor verder

---

<sup>60</sup> 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.

<sup>61</sup> HvJ EG 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905 (*Keck en Mithouard*), r.o. 16 en 17.

<sup>62</sup> HvJ EG 26 juni 1997, ECLI:EU:C:1997:325 (*Familiapress*).

<sup>63</sup> HvJ EG 25 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (*Karner*), r.o. 38.

<sup>64</sup> HvJ EG 29 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:199 (*Commissie/Helleense republiek*).

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 en het recht van vestiging*

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. Daarnaast kan het verbod voor andere verkooppunten dan speciaalzaken om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen worden beschouwd als een belemmering van het recht van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU. Het vrij verkeer van diensten en het recht van vestiging zijn verder uitgewerkt in richtlijn 2006/123/EG<sup>65</sup> (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. Dit is een uitwerking van het vrij verkeer van diensten. In artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn staat dat een lidstaat dient te onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk wordt gesteld van de daarin benoemde discriminerende eisen. Dit is een uitwerking van de vrijheid van vestiging. Eisen die de toegang tot de betrokken dienstenactiviteit wegens de specifieke aard ervan voorbehouden aan bepaalde dienstverrichters vallen hieronder.<sup>66</sup> Het verbod voor andere verkooppunten dan speciaalzaken om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen is een dergelijke eis, omdat enkel speciaalzaken nog tabaksproducten en aanverwante producten mogen verkopen.

Artikel 15, derde lid, en artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn geven 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 15, derde lid, en 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.

#### 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.<sup>67</sup> 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

<sup>65</sup> 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).

<sup>66</sup> Artikel 15, tweede lid, onder d, van de Dienstenrichtlijn.

<sup>67</sup> HvJ 13 juli 2004, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*), r.o. 33.

Het verkoopverbod voor andere verkooppunten dan gemakszaken 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 en het recht op vestiging.

#### *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.

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.<sup>68</sup> 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 van de inwerkingtreding van het verkoopverbod nog zou kunnen vertegenwoordigen. Het verbod valt, wat de toekomstige omzetsderving betreft, binnen het normale ondernemingsrisico.

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

---

<sup>68</sup> 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).

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 Preventieakkoord door het RIVM blijkt dat als de genoemde maatregelen in het Preventieakkoord worden doorgevoerd, dat dit leidt tot een daling van de rookprevalentie. Daaruit blijkt ook de noodzaak voor meerdere maatregelen, zoals dit verkoopverbod.<sup>69</sup>

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM<sup>70</sup> dat in gevallen waarin wetgeving wordt ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangstermijn 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.<sup>71</sup> 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. Onder meer vanwege de vereiste fair balance, stelt dit wetsvoorstel zoals onder paragraaf 3.1 overwogen, niet voor om een vervroegd tijdspad (per 2028) in te voeren ten opzichte van het tijdspad dat steeds is gecommuniceerd (2030/2032). Ook los van de overgangstermijn draagt de voorzienbaarheid van een maatregel sterk bij aan het bestaan van een fair balance. Bij de

---

<sup>69</sup> Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018 en Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken, RIVM, 2023.

<sup>70</sup> EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386.

<sup>71</sup> Kamerstukken II 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

voorzienbaarheid van een maatregel moet als uitgangspunt worden genomen dat ondernemers altijd rekening moeten houden met een risico op wijziging van regelgeving.<sup>72</sup>

Dit risico wordt groter naarmate het maatschappelijk debat zich meer keert tegen een bepaalde activiteit. Maatregelen die gelden voor ondernemingen die activiteiten ontplooiën waarvan de toelaatbaarheid onderwerp is van een maatschappelijk debat, moeten sneller voorzienbaar worden geacht. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer die activiteiten door (een deel van) de publieke opinie als moreel verwerpelijk of door de wetenschap als onveilig, schadelijk voor het milieu of schadelijk voor de gezondheid worden gezien ("omstreden branches"). Een onderneming moet dan extra bedacht zijn op de mogelijkheid van regulerende maatregelen en zich daarop instellen, bijvoorbeeld door zich (mede) te richten op minder controversiële activiteiten.<sup>73</sup> De verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten is bij uitstek een activiteit die onderwerp is van maatschappelijk debat en geldt als omstreden.

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.

## 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 bijtijds is aangekondigd, bijvoorbeeld met eerder vermelde 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.<sup>74</sup> Daarnaast zijn de specifieke verkoopverboden inclusief jaartal van inwerkingtreding, zoals uiteengezet in dit voorstel, bij eerder vermelde brief van 2 december 2022 met de Tweede Kamer gedeeld.<sup>75</sup>

### 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.<sup>76</sup> 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.<sup>77</sup> Tankstations hebben aangegeven een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.<sup>78</sup> 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.

---

<sup>72</sup> EHRM 7 juni 2018, 44460/16 (O'Sullivan McCarthy Mussel Development Ltd. t. Ierland), r.o. 117.

<sup>73</sup> Rb. Den Haag 30 november 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:12628, r.o. 5.16.3. Zie ook: Rb. Den Haag 9 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8017, r.o. 4.5 (dierenporno), Rb. Den Haag 2 februari 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BP4426 (paddo's) en ECieRM 17 oktober 1991, nr. 16221/90 (McKenna/Ierland).

<sup>74</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 32011, nr. 79.

<sup>75</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 32011, nr. 97.

<sup>76</sup> RIVM (2018), Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord. p. 4.

<sup>77</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. IV.

<sup>78</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32011, nr. 79.

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 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.<sup>79</sup> 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 ook geen supermarkt is die deze diensten kan aanbieden. Daarnaast kan de buurtfunctie of het sociale aspect tussen eigenaar en klanten verdwijnen.<sup>80</sup> Om deze aspecten 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 is 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 kansengelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.<sup>81</sup>

Daarbij 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 120.000 rokers, wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.<sup>82</sup>

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 tabak.<sup>83</sup> 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. Dit wordt ook bevestigd door het meest recente onderzoek van SEO, dat laat zien dat maar een klein deel van de onderzochte respondenten zal overstappen naar de illegale handel of buitenlandse kanalen wanneer het aantal verkooppunten verder wordt beperkt.<sup>84</sup>

## 5.2 Toezicht en handhaving

Het wetsvoorstel is voor de NVWA handhaafbaar en uitvoerbaar, mits tegemoet wordt gekomen aan de voorstellen tot wijziging hieronder. Daarbij plaatst de NVWA de kanttekening dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich naar niet-reguliere verkoopkanalen zal kunnen

<sup>79</sup> SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot speciaalzaken, p. 22.

<sup>80</sup> SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. IV-V.

<sup>81</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 29697, nr. 109.

<sup>82</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. IV.

<sup>83</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. 20

<sup>84</sup> Onderzoek door SEO Economisch Onderzoek, 'Sneller naar de speciaalzaak?' van juli 2025.



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 verkooppriimte 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 verkooppriimte tabaksproducten of aanverwante producten bedrijfsmatig aan consumenten te verstrekken of aan te bieden. Het begrip verkooppriimte 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 gemakzaak 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 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. 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. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn hierop aangepast. 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. 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 gemakszaken 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 het in de handel brengen van de producten lastig aan te tonen is. Er is daarom 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 niet meer een 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 verkoopp ruimte en niet op een andere plaats dan een verkoopp ruimte). 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 rookwarenwet<sup>85</sup> 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.*

#### *Nadere duiding NVWA*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is de NVWA verzocht de uitvoeringstoets te verduidelijken.

De NVWA geeft aan dat de verkoopverboden, met de voorgestelde fasering, op zichzelf te handhaven zijn bij de winkels waarvoor deze verboden zullen gaan gelden, alhoewel dit in sommige gevallen complex kan zijn. Wat de NVWA heeft willen aangegeven in de uitvoeringstoets is dat zij in de toekomst een nadere duiding kan geven als gevolg van verschuivingen in de handel en hoe zij hier in de toekomst op anticipeert. Immers, in de komende jaren op weg naar 2032, waarbij enkel nog in speciaalzaken tabaksproducten en aanverwante producten verkocht mogen worden, kunnen nog verschillende

---

<sup>85</sup> Stb. 2024, 305.

ontwikkelingen plaatsvinden die bepalend zullen zijn met betrekking tot hoe de NVWA dan te werk zal gaan en wat dit betekent voor de inzet van de capaciteit. Zo zal bij een mogelijke toename van het aantal speciaalzaken het voor rokers eenvoudig zijn om aan tabaksproducten en aanverwante producten te kunnen komen in reguliere winkels en zullen zij naar verwachting deze producten niet op de illegale markt kopen. Maar ook de accijnsontwikkelingen kunnen hierop van invloed zijn.

Tevens zet de NVWA de komende jaren in op de aanpak van de illegale handel en werkt daarbij samen met andere partijen zoals de Douane, politie, gemeenten. Verder wil de NVWA de samenwerking met andere toezichthouders in de nabije toekomst uitbreiden door in gesprek te gaan met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Belastingdienst. Door een intensievere samenwerking, om onder andere de informatiepositie van de NVWA te versterken, kan de capaciteit van de NVWA gericht en effectiever worden ingezet.

Kortom de NVWA zal richting 2032 beter kunnen inschatten welke capaciteit zij moet inzetten om het dan geldende verkoopverbod te kunnen handhaven. Dat toezicht op de naleving mogelijk en uitvoerbaar is, is al gebleken bij de invoering van het verkoopverbod bij supermarkten.

De regels zijn duidelijk, enkel de eventuele gevolgen (verschuiving naar illegale handel en/of verkoop van onder de toonbank) kunnen gevolgen hebben voor de benodigde capaciteit bij de NVWA en de partners met wie zij samenwerkt.

### 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<sup>86</sup>, waarbij de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes werd geïntroduceerd, 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 afstand<sup>87</sup> en bij het verbod op verkoop in supermarkten en horeca- inrichtingen<sup>88</sup> is onderbouwd dat de regering het bedrag van de op te leggen bestuurlijke boete zoals opgenomen in boetecategorie C passend acht voor overtreding van het betreffende verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten. 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 is de regering van oordeel dat de boete van categorie C in relatie staat 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.<sup>89</sup> 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, importeurs en producenten van tabaksproducten en aanverwante producten. Wel heeft het wetsvoorstel gevolgen voor verkooppunten

<sup>86</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26472, nr. 3, p. 23.

<sup>87</sup> Stb. 2023, 141.

<sup>88</sup> Stb. 2024, 89.

<sup>89</sup> Stb. 2024, 89.

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 is. 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.<sup>90</sup> 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    |
|-----------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------|--------------|----------------|-------|-----------|
| <b>Eenmalig</b> | 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 scherpt 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.

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](http://www.internetconsultatie.nl).

<sup>90</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p. III-IV.

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 eerder 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.<sup>91</sup> 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.

### *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

---

<sup>91</sup> Factsheet elektronische sigaretten, Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, oktober 2023, p. 13.

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 zoals in paragraaf 5.1 toegelicht 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 gemakszaken bieden in sommige buurten en kleine kernen verdwijnen. Vermindering van het aantal verkooppunten leidt tot een daling van de rookprevalentie, 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 kansengelijkheid, 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 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.<sup>92</sup> 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

---

<sup>92</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

vergunning. Met het oog op deze uitgangspunten is het categorisch uitsluiten van nieuwe verkooppunten juridisch onmogelijk.

Daarnaast kleven er allerlei haken en ogen aan een vergunningstelsel, zoals ook eerder is gecommuniceerd.<sup>93</sup> De regering is daarom van mening dat de meest efficiënte en eerlijke manier om het aantal verkooppunten te verminderen is wordt bereikt door 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.<sup>94</sup> De handhavingscapaciteit en het instrumentarium van de NVWA is daarnaast in 2025 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 speciaalzaak en dat 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.

Dit wordt ook bevestigd door het meest recente onderzoek van SEO, dat laat zien dat maar een klein deel van de onderzochte respondenten zal overstappen naar de illegale handel of buitenlandse kanalen wanneer het aantal verkooppunten verder wordt beperkt.<sup>95</sup> Bij de invoering van wet- en regelgeving doen zich bovendien 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 vaperen 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 is 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 de bevoegdheden van de NVWA worden uitgebreid en gaat de NVWA 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

<sup>93</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32011, nr. 107 en 36541, nr. 6.

<sup>94</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

<sup>95</sup> Onderzoek door SEO Economisch Onderzoek, 'Sneller naar de speciaalzaak?' van juli 2025.



beleid gevoerd moet worden om het tabaks- en nicotinegebruik tegen te gaan waarbij grensoverschrijdende problematiek wordt terug gedrongen wordt door de regering 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.

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. In Europees Nederland is het aantal verkooppunten stapsgewijs beperkt (zoals het verbod op de online verkoop en het verbod op de verkoop op supermarkten en horeca-inrichtingen), gezien de ingrijpende gevolgen van een dergelijke maatregel. In Caribisch Nederland is de Tabakswet BES sinds 2010 (opheffing van de Nederlandse Antillen) niet meer aangepast. Er geldt momenteel geen enkele verkoopbeperking in Caribisch Nederland. 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. De toepasselijkheid van dit wetsvoorstel voor Sint Eustatius en Saba heeft dan mogelijk een de facto verbod van de verkoop op tabaksproducten en aanverwante producten tot gevolg. Om deze reden wordt voorgesteld het wetsvoorstel daar niet van toepassing te laten zijn. Ook voor Bonaire wordt de toepasselijkheid van dit wetsvoorstel, gelet op het voorgaande, een te vergaande maatregel geacht.

Het wordt daarom meer opportuun geacht om in Caribisch Nederland eerst eisen te stellen aan de verkoop alvorens over te gaan tot een beperking van de verkooppunten.

In de Kamerbrief over de Health Deal Caribisch Nederland heeft de staatssecretaris van VWS (Jeugd, Preventie en Sport) aangekondigd dat er wordt ingezet op het terugdringen (of voorkomen) van roken en vaperen door regulering.<sup>96</sup> Vanaf 2026 zal er gekeken worden naar welke maatregelen hiervoor geschikt zijn en kunnen worden uitgevoerd. Gezien de beperkte uitvoerende capaciteit is gekozen om te starten met de verkenning naar de toepassing van Alcoholwet, gezien het gebruik van alcohol een urgenter probleem is in Caribisch Nederland.<sup>97</sup> De overwegingen om het voorstel niet van toepassing te laten zijn op Caribisch Nederland worden tevens geduid in paragraaf 3.5 van deze memorie van toelichting.

#### 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.

Vanuit het oogpunt van de beperking van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten is het onwenselijk dat er voor het personeel een doorgang naar een naastgelegen verkooppunt is, om te voorkomen dat personeel zich verplaatst naar het naastgelegen verkooppunt om daar tabaksproducten te verkopen. Dit laat onverlet dat het belangrijk is dat het personeel moet kunnen vluchten in nood. Het is aan de eigenaar van/verantwoordelijke voor het verkooppunt om hier zorg voor te

<sup>96</sup> Kamerstukken II 2024/25, 31089, nr. 312.

<sup>97</sup> Kroneman, M., de Jong, J., Polin, K., & Webb, E. (2024). *Caribisch Nederland: Health System Summary 2024* [PDF]. European Observatory on Health Systems and Policies; WHO Regional Office for Europe. Geraadpleegd via [https://eurohealthobservatory.who.int/docs/librariesprovider3/publicationsnew/hit-summary-cn-dutch-2024-final.pdf?sfvrsn=965cda2d\\_1](https://eurohealthobservatory.who.int/docs/librariesprovider3/publicationsnew/hit-summary-cn-dutch-2024-final.pdf?sfvrsn=965cda2d_1)

dragen. Indien die vluchtwegen niet te realiseren zijn dan is die locatie niet geschikt als verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten.

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 geldt voor gemakszaken een overgangsperiode tot 2032. Deze overgangsbepalingen zijn geregeld in het nieuwe artikel 7, vijfde lid.

### **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 *gemakszaak* worden alle verkoopruimten 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 gemakszaak heeft dus een ruim assortiment tabaksproducten en/of aanverwante producten van in beginsel verschillende fabrikanten. De gemakszaak 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 verkoopruimte 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 na 1 januari 2030.

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, uiteraard met uitzondering van de verkoop van de overeenkomstig onderdeel a van de definitie toegestane producten. De verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (of een van de andere uitgezonderde producten) vormt namelijk op zichzelf al het verlenen van een dienst. Andere diensten mag een speciaalzaak niet verlenen, het is 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 via een rechtstreekse doorgang verbonden zijn met een andere verkoopruimte, ook niet door een deur die enkel door personeel gebruikt kan worden. Dit geldt voor elke soort directe verbinding met een andere verkoopruimte, zoals bijvoorbeeld via een tussendeur. Ook een (nood)deur tussen de een speciaalzaak of gemakzaak enerzijds en een andere verkoopruimte anderzijds is dus niet toegestaan.

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 nog steeds dat de uitgestalde tabaksproducten en aanverwante producten niet zichtbaar mogen zijn van buiten de verkooppunt. Het verbod om op andere plaatsen dan in een speciaalzaak tabaksproducten en/of aanverwante producten te tonen blijft gehandhaafd. Tot 2032 is dit verbod daarom in elk geval relevant in gemakszaken en daarna blijft dit verbod relevant voor enkele van de in artikel 7 opgenomen uitzonderingen. Aangezien het begrip verkooppunt 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.

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 op andere plaatsen dan een speciaalzaak (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 zinssnede 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 verkooppunt dan in een speciaalzaak worden aangetroffen) in de handel worden gebracht, maar dient aannemelijk te worden gemaakt 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 verkooppunt 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 ook dat enerzijds de verkoop op straat en huis-aan-huis verkoop niet is toegestaan (het tweede lid). Anderzijds houdt dit, gelet op de definitie van verkoopruimte, een verbod in op verkoop vanuit een verkoopruimte 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 verkoopverboden<sup>98</sup>, 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 overeenkomstig artikel 5.2, derde lid, onder d, van het Tabaks- en rookwarenbesluit hierin geen wijziging is voorzien. De uitzondering op het verkoopverbod is derhalve enkel van toepassing op shishalounges die geen Alcoholwetvergunningen hebben.

De reden voor deze uitzonderingen is als volgt. 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 uitgezonderd van het verkoopverbod. Voorbeeld hiervan is het experiment gesloten coffeeshopketen. Op dit beleid wordt met dit wetsvoorstel geen inbreuk gemaakt. Bovendien geldt dat verkoop in coffeeshops aan jongeren onder de 18 jaar niet is toegestaan en zij daardoor in de regel niet in een coffeeshop zullen komen, waardoor zij daar 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 zou zijn 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.<sup>99</sup> De bezoekers van shishalounges zijn, net als bezoekers van speciaalzaken, 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 derhalve 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

<sup>98</sup> Artikel 5.1 en 5.2 van het besluit.

<sup>99</sup> Kamerstukken II 2019/22, 35321, nr. 3.

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 hoofdregel<sup>100</sup>, 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 geregistreerde 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 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 voor gemakszaken tot 2032) 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*

---

<sup>100</sup> Artikel 5, derde lid, van de wet.

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, zullen in boetecategorie E komen te vallen.

Boetecategorie E bestaat momenteel nog niet maar zal worden ingevoerd als afsplitsing van boetecategorie C voor de overtreding van (kortgezegd) het supermarktverbod en het verbod op verkoop op afstand.<sup>101</sup> Overtreding van het nieuwe artikel 7 en artikel 7a, derde lid, is vergelijkbaar met de overtreding die in de nieuwe boetecategorie E vallen. Overtreding van artikel 7a, eerste en tweede lid, komen in boetecategorie A te vallen, zoals nu reeds geldt voor overtreding van het huidige artikel 7, eerste en tweede lid. 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. Strafbarestelling 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 januari 2027. Het moment van inwerkingtreding heeft in eerste instantie feitelijk enkel betrekking op de verkoop van elektronische dampwaar. Voor tabaksproducten en aanverwante

---

<sup>101</sup> Ontwerpbesluit houdende wijziging van de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de herziening van de boetehogtes alsmede wijziging van het Tabaks- en rookwarenbepaald in verband met een verbod op het aanbieden van tabaksproducten en aanverwante producten voor verkoop op afstand en enige andere aanpassingen, bij brief van 18 november 2025 voorgehangen, Kamerstukken II 2025/26, 32011, nr. 125.

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 | Reden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Aanpassing nodig van het besluit of de regeling?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Artikel 1                              | Zo snel mogelijk.      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Artikel 5, derde lid                   | Per 1 januari 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 algemeen uitstalverbod meer geldt (omdat er alleen nog speciaalzaken zijn), de registratieplicht om uitgezonderd te zijn vervalt. In het besluit zal geregeld worden waar in uitzonderlijke gevallen 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 gemakszaak in artikel 7 geldt tot 2030 alleen voor tabaksproducten en aanverwante producten, niet zijnde elektronisch dampwaar. Vanaf 2032 is dit niet meer toegestaan in gemakszaken, 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 zal een lid worden 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.                                                                     |
| De artikelen 11b, 12 en de bijlage | Zo snel mogelijk.                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                    |

De Minister van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

S.Th.M. Hermans

