

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van..., kenmerk ;

Gelet op artikel 9a, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van vul in datum advies, RvS., no. vul in nummer advies, RvS.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van vul in datum nader rapport, vul in kenmerk nader rapport);

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Tabaks- en rookwarenbesluit wordt als volgt gewijzigd

A

In artikel 1.1 vervalt de begripsbepaling leeftijdsverificatiesysteem.

B

Artikel 5.5 komt te luiden:

Artikel 5.5

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

C

De artikelen 5.6 tot en met 5.8 komen te vervallen.

Artikel III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2023.

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

De staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Nota van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord (hierna: Preventieakkoord) is afgesproken dat in 2040 een rookvrije generatie wordt gerealiseerd.¹ Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en maximaal nog 5% van de volwassenen. Het RIVM heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket van maatregelen dat onder andere bestaat uit een forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het reclameverbod, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten in combinatie met intensieve campagnes nodig is om deze doelstelling voor de doelgroepen jongeren en volwassenen te behalen.² Deze combinatie van maatregelen strekt er ook toe om te bewerkstelligen dat alle rokers (jong en oud) stoppen met roken, gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. Met deze algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) wordt het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) aangepast, met het doel de (grensoverschrijdende) verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te verbieden.

2. Aanleiding

Nederlanders komen meerdere keren per week op locaties waar tabaksproducten en aanverwante producten worden verkocht: tijdens het doen van boodschappen in de supermarkt, het tanken, het verzenden van pakketten of het kopen van een tijdschrift bij een tabaks- en gemakzaak en ook steeds meer online. Het huidige aantal verkooppunten wordt op bijna 16.000 geschat en dit aantal neemt naar verwachting alleen maar toe de komende jaren.³ In het Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en dat de regering onderzoek laat uitvoeren naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken.

Het in het Preventieakkoord toegezegde onderzoek naar het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁴ Uit onderzoek van SEO blijkt dat als vanaf 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten verboden is, dit tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers. Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest de regering⁵ ervoor met het oog op het voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen, de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen. Op termijn zullen deze producten daarom alleen nog worden verkocht bij tabaksspeciaalzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. De verdere

¹ Zie pagina 3 van bijlage 863921 bij *Kamerstukken II*, 2018/19, 32793, nr. 339. Zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

² RIVM, Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, november 2018.

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

⁴ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020.

⁵ *Kamerstukken II*, 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten vindt gefaseerd plaats, via onderstaande stappen:

- 2023: Invoering van het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten;
- 2024: Invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen.
- Daarna zal vanaf 2030 de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten worden voortgezet waarna de verkoop voorbehouden is aan winkels die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.

Om deze verdere stappen zorgvuldig vorm te kunnen geven is hier in 2021 verder onderzoek naar gedaan, met aandacht voor onder andere de economische impact en regionale spreiding van de verkooppunten.⁶

Met dit wijzigingsbesluit wordt het verbod op online verkoop gerealiseerd. Dit verbod ziet op zowel tabaksproducten als aanverwante producten. Beide groepen producten zijn immers schadelijk voor de gezondheid, zodat wordt voorkomen dat er substitutie plaatsvindt naar andere producten.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Algemeen

Een vermindering van verkooppunten vermindert de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en draagt bij aan de norm dat roken niet normaal is. Dat helpt om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken. Een wetenschappelijke overzichtsstudie laat zien dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van tabaksverkopers een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten.⁷ In deze studie is ook een hogere dichtheid van tabaksverkopers in verband gebracht met meer volwassenen die roken, minder stoppen met roken, een groter risico op terugval in het roken, en zwaarder roken onder adolescenten en volwassenen. Het verbieden van de (nu nog) brede online beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten is van groot belang om jongeren en gestopte rokers te beschermen tegen de verleiding om te gaan roken en voorkomt (impuls) aankopen van rokers. Het is daarom volgens de regering een van de cruciale maatregelen op weg naar een rookvrije generatie in 2040.

De maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten is groot: bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak en 73% meent dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken, zo blijkt uit recent onderzoek van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij (hierna: GvRV).⁸

⁶ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

⁷ Marsh et al, Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, 2020, pagina 2.

⁸ Gezondheidsfondsen voor Rookvrij – Draagvlakcijfers (2020).

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 20,2% in 2020.⁹ Het is de verwachting dat door de maatregelen uit het Preventieakkoord dit aantal de komende jaren verder zal dalen, met als einddoelstelling slechts 5% volwassen rokers in 2040. Het verbieden van de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten zal bijdragen aan deze doelstelling.

3.2 Verbod verkoop op afstand

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, kiest de regering ervoor om te starten met het verbieden van de online verkoop, in de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) omschreven als verkoop op afstand. Overigens kan verkoop op afstand ook plaatsvinden via andere telecommunicatiemiddelen, zoals telefonisch of via televisie (teleshopping). Internetverkoop of online verkoop is echter de meest gebruikelijk vorm van verkoop op afstand en wordt daarom in deze toelichting als synoniem gebruikt. Door deze verkoop te verbieden, kan worden voorkomen dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich zal verplaatsen naar online verkoop wanneer de verkoop in fysieke winkels op korte termijn ook verder wordt beperkt (substitutie). Daarnaast zijn de huidige voorwaarden die gelden voor de verkoop van tabaksproducten, zoals de leeftijdsgrens van 18 jaar, bij de verkoop van tabaksproducten via internet moeilijk te controleren en te monitoren (zie hieronder). Een andere belangrijke overweging bij het verbieden van online verkoop is dat veel landen ons hierin zijn voorgegaan. Volgens de WHO heeft 50% van de landen dat het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (hierna: WHO-kaderverdrag)¹⁰ heeft bekrachtigd, al een dergelijk verbod ingevoerd. Van de 30 landen die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER) is in 18 landen, namelijk België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Roemenië en Spanje¹¹ de online verkoop van tabaksproducten verboden.

Bij de invoering van het zogenoemde uitstalverbod is tevens het verbod op tabaksautomaten per 1 januari 2022 ingevoerd.¹² De belangrijkste onderbouwing voor dit verbod was dat het niet gewenst is dat tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden verkocht zonder terhandstelling door middel van tussenkomst van een verkoper. In de praktijk betekende dit dat een consument tabaksproducten kan kopen zonder dat verkooppersoneel betrokken is bij de bediening en de afrekening. Deze vorm van zelfbediening maakt dat het bij de aanschaf van tabaksproducten en aanverwante producten gemakkelijker is om regelgeving te omzeilen dan wanneer er bij de verkoop wel sprake is van terhandstelling door een verkoper. De regering ziet de online verkoop als vergelijkbaar met de verkoop via automaten in die zin dat er bij online verkoop slechts in zeer beperkte mate sprake is van terhandstelling. Hierdoor is het doen van aankopen op afstand mogelijk ook laagdrempeliger dan het doen van aankopen in fysieke winkels waarbij er direct contact is tussen koper en verkoper. Zo is het bij verkoop op afstand in het algemeen niet mogelijk om op basis van het uiterlijk van de

⁹ Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor 2020 van het CBS, in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut. Zie ook: www.cbs.nl, zoekterm: aantal volwassen rokers in 2020 gedaan.

¹⁰ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

¹¹ <https://untobaccocontrol.org/impliedb/indicator-report/?wpdtvar=3.2.7.2.b>

¹² Artikel 5.3 van het besluit. Ingevoerd bij Besluit van 20 september 2019, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter regeling van een uitzondering voor verkooppunten op het verbod te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zonder terhandstelling door tussenkomst van een verstreckende persoon, en faciliteiten in aangewezen rookruimtes, (Stb. 2019, 308).¹³ Kamerstukken II 2015/16,

consument vast te stellen dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Door het amendement van Tweede Kamerlid Dik-Faber¹³ is in Nederland in de wet opgenomen dat ook bij binnenlandse verkoop op afstand een leeftijdsverificatiesysteem moet worden gebruikt. Volgens de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) laat de naleving van dit verplichte leeftijdsverificatiesysteem echter te wensen over. Een vijfde (20%) van de jongeren die weleens tabaksproducten koopt, heeft dat in het afgelopen jaar via internet gedaan. Het merendeel van hen heeft daarbij een onjuiste leeftijd of geboortedatum ingevuld. Op het moment van bezorgen is 43% gevraagd naar hun leeftijd en/of identiteitsbewijs, bij een derde (34%) heeft de bezorger desondanks nooit geweigerd om de tabaksproducten af te geven. E-sigaretten worden met name bij speciaalzaken (62%) maar ook via internet (43%) gekocht. Het merendeel (86%) vult een onjuiste leeftijd of geboortedatum in. Slechts een vijfde (21%) is door de bezorger op moment van bezorging weleens gevraagd naar zijn/haar leeftijd en/of identiteitsbewijs. Van hen heeft bij 38% de bezorger nooit geweigerd de e-sigaretten af te geven.¹⁴ Deze zorgelijke cijfers steunen de regering in de keuze om de afstandsverkoop te verbieden.

Het is onbekend hoeveel winkels tabaksproducten en aanverwante producten online verkopen. Uit onderzoek van het Trimbosinstituut uit 2014 blijkt wel dat de verkoop van tabaksproducten via internet ten opzichte van de verkoop bij andere typen verkooppunten beperkt is (0,1 procent van de rokers koopt online).¹⁵ In 2020 blijkt dat nauwelijks te zijn toegenomen (0,6 procent van de rokers koopt online).¹⁶ De aanbieders verschillen van webshops die gespecialiseerd zijn in tabaksproducten en aanverwante producten, zoals e-sigaretten, tot fysieke winkels die ook de mogelijkheid bieden om online bestellingen te doen. Ook winkels met een breder assortiment, zoals supermarkten met een eigen bezorgservice, bieden de mogelijkheid om online tabaksproducten te bestellen en deze thuis te laten bezorgen. Ook op supermarkten die deze service aanbieden zal het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten van toepassing worden. Tevens geldt het verbod voor gespecialiseerde koeriersdiensten die uitsluitend via verkoop op afstand tabaksproducten en aanverwante producten aanbieden en vanuit een minimagazijn in de buurt deze producten binnen 10 minuten laten bezorgen, de zogenoemde flietsbezorging.

Uit onderzoek van SEO blijkt dat de online verkoop vooral een optie is voor de 'verstokte roker' die structureel rookt en dat nog lange tijd zal blijven doen. Een deel van de rokers koopt sigaretten op het moment dat zij willen roken. Omdat er bij online verkoop tijd zit tussen het moment van aankoop en het moment dat de sigaret geconsumeerd kan worden, is online verkoop voor deze 'spontane rokers' niet aantrekkelijk.¹⁷ Toch geven veel betrokken partijen in het onderzoek van SEO aan dat zij bang zijn dat de internetverkoop zal toenemen wanneer het aantal fysieke verkooppunten wordt verminderd. Om dit te voorkomen is de regering van mening dat het verbieden van de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten een goede eerste stap is in het verminderen van het aantal verkooppunten.

¹³ Kamerstukken II 2015/16,

¹⁴ Monitor Kopen tabak door jongeren. Meting 2020, onderzoek uitgevoerd door Breuer & IntraVal in opdracht van de NVWA, pagina 2.

¹⁵ Monshouwer e.a. (2014). Verkooppunten van tabaksproducten. Utrecht: Trimbos-instituut, pagina 25.

¹⁶ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 46.

¹⁷ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 41.

In de wet is reeds een mogelijkheid opgenomen om de binnenlandse en grensoverschrijdende verkoop op afstand te verbieden (naast het reguleren ervan). Artikel 9a, eerste lid, van de wet luidt:

“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten verboden of worden daaraan eisen gesteld. Voor de verschillende producten kunnen verschillende regels worden vastgesteld.”

Zoals hierboven aangegeven, kozen sommige lidstaten er bij de implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (hierna: Tabaksproductenrichtlijn) voor deze wijze van verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te verbieden. Nederland heeft er - bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn- destijds echter voor gekozen om de grensoverschrijdende verkoop op afstand toe te staan.¹⁸ Dit was gereguleerd in de artikelen 5.5 tot en met 5.8 van het besluit.¹⁹ In Nederland was daarmee sindsdien zowel de binnenlandse verkoop op afstand als de grensoverschrijdende verkoop op afstand toegestaan, maar wel was vereist dat detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand aanboden zich registreerden. Deze registratieplicht gold zowel voor detaillisten die vanuit Nederland tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten in andere staten van de EER voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aanboden, als voor detaillisten uit andere staten (zowel EER als derde landen) die aan consumenten in Nederland tabaksproducten en aanverwante producten voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aanboden.

Artikel 9a, derde lid, van de wet verbiedt het reeds om vanuit Nederland grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te verrichten aan consumenten in staten van de Europese Economische Ruimte (EER) waar deze grensoverschrijdende verkoop op afstand verboden is. Dit artikel betreft de implementatie van artikel 18, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn. Detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten verrichten, mogen dergelijke producten niet leveren aan consumenten in lidstaten waar deze verkoop verboden is. Achtergrond hiervan is dat het verbod op internetverkoop in deze landen anders geen zin heeft: de producten kunnen dan toch wel online worden besteld. De toezichthouder in de lidstaat van de verkopende partij ziet toe op de naleving van deze verkoopverboden in de lidstaten die een online verkoopverbod hebben ingesteld. Zo is het dus ook al langere tijd verboden voor Nederlandse detaillisten om online tabaksproducten en aanverwante producten aan te bieden aan consumenten in bovengenoemde staten van de EER.

Zoals hierboven weergegeven, kiest de regering er nu voor de Tabaksproductenrichtlijn te implementeren door een verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand op te nemen in het besluit. Het verbod op binnenlandse en grensoverschrijdende afstandsverkoop, zoals in dit wijzigingsbesluit vormgegeven, ziet op verkoop op afstand aan consumenten.

Dit verbod geldt voor in Nederland gevestigde detaillisten zowel voor verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand aan Nederlandse consumenten

¹⁸ Wet van 26 april 2016 tot wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (Stb. 2016, 175).

¹⁹ Besluit van 4 mei 2016, houdende wijziging van het Besluit uitvoering Tabakswet en de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (Stb. 2016, 176).

als voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aan consumenten in andere staten van de EER. De Tabaksproductenrichtlijn verplicht lidstaten, die de online verkoop niet hebben verboden, een registratiesysteem op te zetten. Zoals hiervoor vermeld, kiest de regering er nu voor wel een verbod in te voeren. Hieruit volgt dat het registratiesysteem komt te vervallen. Hierdoor kan niet langer worden voldaan aan de voorwaarde uit de Tabaksproductenrichtlijn dat Nederlandse detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand aan consumenten in de EER willen verrichten, zich moeten registreren bij de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de detaillist is gevestigd en in de lidstaat waar zich de daadwerkelijke of potentiële consument bevindt. Dit betekent dat het verbod in artikel 9a, derde lid, van de Trw om vanuit Nederland grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te verrichten aan consumenten in staten van de EER waar deze grensoverschrijdende verkoop op afstand verboden is, niet langer nodig is en overigens meer beperkend is. Immers geldt het verbod nu voor online verkoop door Nederlandse detaillisten aan consumenten in alle staten van de EER. Deze bepaling zal daarom komen te vervallen voor inwerkingtreding van dit besluit. Dit verbod geldt niet voor grensoverschrijdende verkoop op afstand door Nederlandse detaillisten aan consumenten in derde landen. Dit is logisch vanuit de gedachte de Tabaksproductenrichtlijn geen consumenten buiten de EU beschermt. Daarnaast geldt dit verbod voor detaillisten die vanuit andere staten (zowel EER als derde landen) aan consumenten in Nederland tabaksproducten en aanverwante producten voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aanbieden.

4. Verhouding tot hoger recht

In dit hoofdstuk wordt beschreven dat dit wijzigingsbesluit in de visie van de regering in lijn is met het WHO-Kaderverdrag, het Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten, de Tabaksproductenrichtlijn, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM). Korthedshalve wordt voor jurisprudentie over de verenigbaarheid van de Tabaksproductenrichtlijn met hoger recht zoals het VWEU verwezen naar de toelichting op het besluit waarmee standaardverpakkingen voor sigaretten en shagtabak zijn ingevoerd.²⁰

4.1 Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten ontmoedigen.²¹ In de preambule van het WHO-kaderverdrag worden zorgen geuit over de wereldwijde toename van roken en andere vormen van tabaksconsumptie, en wordt verwezen naar het wetenschappelijk bewijs dat er is voor zowel de verwoestende effecten van tabaksconsumptie op onder meer de gezondheid, als de maatregelen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van tabaksgebruik. Verdragspartijen worden aangemoedigd strategieën voor tabaksontmoediging te ontwikkelen.²² Centraal staat de aanmoediging om maatregelen te nemen die verder gaan dan worden beschreven in het Verdrag, waaronder het opleggen van strengere eisen.²³

Het WHO-Kaderverdrag bevat een scala aan breed geformuleerde doelstellingen en enkele voorbeelden van concrete maatregelen die genomen moeten of kunnen worden,

²⁰ *Stb.* 2020, 109.

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

²² Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-kaderverdrag.

²³ Artikel 2 van het WHO-kaderverdrag.

ondersteund door richtsnoeren waarin de partijen voorbeelden geven over de interpretatie en implementatie van het Verdrag.²⁴ Het verminderen van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten wordt niet met zoveel woorden in het Verdrag genoemd. Duidelijk is dat, zoals blijkt uit hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting, het verbod op de online verkoop, direct dan wel indirect, ondersteunend is aan de doelstellingen die in het WHO-Kaderverdrag worden genoemd, en aan het overkoepelende doel zoals dat is omschreven in artikel 3:

"Artikel 3. Doel

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

4.2 Het FCTC-protocol

Op grond van artikel 33 van het WHO-Kaderverdrag mag iedere verdragspartij protocolvoorstellen doen die inhoudelijk een aanvulling vormen op het Verdrag en bij aanvaarding dezelfde status hebben als het Verdrag zelf. Een protocol dat in het verlengde van het WHO-Kaderverdrag is opgesteld, betreft het Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten (hierna: FCTC-Protocol). Door de verkoop op afstand te verbieden voldoet Nederland aan artikel 11, tweede lid, van het FCTC-Protocol. Hierin is opgenomen dat de Partijen die het Protocol ratificeren, moeten overwegen de verkoop van tabaksproducten via internet, telecommunicatie of een andere op nieuwe technologieën gebaseerde afzetwijze te verbieden. Bij de implementatie van het Protocol is destijds al aangegeven dat de overweging om de verkoop van tabaksproducten via deze technologieën te verbieden zal worden meegenomen bij het opstellen van het plan van aanpak voor het verminderen van het aantal verkooppunten.

4.3 De Tabaksproductenrichtlijn

In de Tabaksproductenrichtlijn is 'grensoverschrijdende verkoop op afstand' op gedefinieerd.²⁵ De reikwijdte van de richtlijn bepaalt dat grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten aan consumenten binnen de EER onder de richtlijn

²⁴ Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.

²⁵ Artikel 2, onderdeel 34, van de Tabaksproductenrichtlijn.

In artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet wordt grensoverschrijdende verkoop op afstand als volgt omschreven:

grensoverschrijdende verkoop op afstand: een verkoop op afstand aan consumenten waarbij de consument zich op het tijdstip waarop hij het product bij de detaillist bestelt, in een andere staat van de Europese Economische Ruimte bevindt dan het land waar die detaillist gevestigd is; een detaillist wordt geacht te zijn gevestigd in Nederland:

a. in het geval van een natuurlijk persoon: indien de zetel van zijn bedrijf zich in Nederland bevindt;
b. in andere gevallen: indien de statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging, met inbegrip van een filiaal, agentschap of enige andere vestiging, van de detaillist zich in Nederland bevindt.

valt.²⁶ Binnenlandse verkoop op afstand van deze producten²⁷ valt onder het nationale recht van de lidstaten en hoeft niet getoetst te worden aan de richtlijn.

In de definitie van verkoop op afstand worden geen producten benoemd. Met het bepaalde in de artikelen 18 en 20, zesde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn wordt beoogd de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten te reguleren. De reden hiervoor was dat door de verschillende regels die lidstaten hanteerden voor de onlineverkoop er obstakels ontstonden die het goed functioneren van de interne markt belemmerden. De Tabaksproductenrichtlijn heeft deze verschillen weg willen nemen door de regels meer te uniformeren.²⁸ Tegelijkertijd staat de richtlijn een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid voor. Daarom is bepaald dat lidstaten de keuze hebben om grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten en navulverpakkingen te verbieden, of om een registratieplicht voor detaillisten in te voeren. In Nederland zijn deze bepalingen toentertijd geïmplementeerd met een registratieverplichting in artikel 5.5 van het besluit (zie ook paragraaf 3.2 van deze toelichting) en is dit, gezien de definitie van "aanverwante producten" in de wet, ook van toepassing geworden op kruidenrookproducten²⁹, elektronische sigaretten zonder nicotine³⁰ en elektronische verhittingsapparaten.³¹

De keuze van de regering om met ingang van 2023 grensoverschrijdende verkoop op afstand voor tabaksproducten en alle aanverwante producten vanuit Nederland naar andere landen en vanuit andere landen naar Nederland te verbieden, is voor wat betreft tabaksproducten en elektronische dampwaar volledig in lijn met artikel 18, eerste lid, in combinatie met artikel 20, van de Tabaksproductenrichtlijn, waar lidstaten de mogelijkheid geboden wordt om grensoverschrijdende verkoop op afstand te verbieden op hun grondgebied.³² Het verbod op grensoverschrijdende verkoop in het besluit werkt twee kanten op. Het is ten eerste verboden voor detaillisten gevestigd in Nederland³³ om tabaksproducten en aanverwante producten online aan te bieden aan consumenten in Nederland en aan consumenten binnen de EER. Het doet daarbij niet ter zake of het land binnen de EER al dan niet een verbod op verkoop op afstand heeft ingevoerd. Mocht dit niet het geval zijn, dan is het voor de desbetreffende detaillist immers niet meer mogelijk om zich te registreren in de beide lidstaten. Registratie is alleen mogelijk wanneer het land waar de detaillist is gevestigd, grensoverschrijdende verkoop op afstand toestaat. Het is daarnaast verboden voor detaillisten uit andere landen om deze

²⁶ Artikel 1, onderdeel d, van de Tabaksproductenrichtlijn.

²⁷ In artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet wordt binnenlandse verkoop op afstand als volgt omschreven:

binnenlandse verkoop op afstand: een verkoopovereenkomst tussen een detaillist en een consument die zich beiden in Nederland bevinden en die wordt gesloten in het kader van een georganiseerd systeem voor verkoop op afstand zonder gelijktijdige persoonlijke aanwezigheid van detaillist en consument en waarbij, tot en met het moment van het sluiten van de verkoopovereenkomst, uitsluitend gebruik wordt gemaakt van een of meer middelen voor communicatie op afstand.

²⁸ Overwegingen 4 en 6 van de Tabaksproductenrichtlijn.

²⁹ Kamerstukken II, 2014/15, 34234, nr. 3, p. 24, 25.

³⁰ Wet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van de elektronische sigaret zonder nicotine en nadere regeling van voor roken bestemde kruidenproducten (Staatsblad 2017, 72)

³¹ Wet van 1 december 2021 tot wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet ter regeling van elektronische verhittingsapparaten voor tabaksproducten en in verband met de invoering van eisen aan het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten, (Staatsblad 2021, 597).

³² Zie ook overweging 33 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³³ Zie de definitie in voetnoot 39 voor wanneer een detaillist wordt geacht in Nederland gevestigd te zijn.

producten te verkopen aan consumenten die zich in Nederland bevinden. De detaillist kan zowel in een land binnen als buiten de EER zijn gevestigd. Door de implementatie van artikel 18, eerste lid, en artikel 20, zesde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in de regelgeving van andere lidstaten, zal het na inwerkingtreding van dit verbod ook voor detaillisten van tabaksproducten en aanverwante producten uit andere lidstaten verboden zijn om op afstand aan consumenten die zich in Nederland bevinden te verkopen.

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 op grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten hoeft niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn, omdat uit artikel 2 in combinatie met de formulering van de artikelen 18 en 20 van de Tabaksproductenrichtlijn volgt dat regels over deze producten buiten het bereik van de Tabaksproductenrichtlijn vallen. Het binnenlandse verbod op verkoop op afstand betreft een nationaalrechtelijke aangelegenheid en behoeft niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn.

4.4 Het vrij verkeer van goederen

4.4.1. Verkoop op afstand

Het 'binnenlandse' verbod op online-verkoop is een regel waarvan geen effect op het vrij verkeer van goederen in de zin van artikel 34 van het VWEU wordt verwacht. Het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand heeft daarentegen bij uitstek invloed op het vrij verkeer van goederen in de Europese Unie. De noodzaak en proportionaliteit van een dergelijk verbod voor tabaksproducten en elektronische dampwaar zijn al afgewogen bij het tot stand komen van artikel 18 van de Tabaksproductenrichtlijn en worden samengevat toegelicht in overweging 33 van die richtlijn:

"(33) Grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten kan de toegang vergemakkelijken tot tabaksproducten die niet aan deze richtlijn voldoen. Die verkoop vergroot ook het risico dat jongeren toegang tot tabaksproducten zouden krijgen. Op die manier kan de wetgeving inzake de bestrijding van het tabaksgebruik worden ondermijnd. De lidstaten moeten de grensoverschrijdende verkoop op afstand derhalve kunnen verbieden."

Vanwege deze afweging op Europees niveau, die navolging heeft gekregen in veel Europese lidstaten, ziet de regering geen noodzaak tot een toetsing van het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan de regels betreffende het vrij verkeer van goederen.

Het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten voldoet in de ogen van de regering aan de regels over het vrij verkeer van goederen. Omwille van de leesbaarheid wordt het verbod kortheidshalve onder de noemer 'het verbod op verkoop op afstand' besproken.

Het verbod op verkoop op afstand met ingang van 1 juli 2023 kan worden beschouwd als kwantitatieve invoerbepanking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het VWEU. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperkende maatregel in te voeren als aan een aantal voorwaarden is voldaan. De maatregel moet beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen

belang, geschikt zijn, niet verder gaan dan nodig is, kenbaar zijn en zonder discriminatie worden toegepast.

De mogelijk handelsbelemmerende effecten van het verbieden van verkoop op afstand zijn naar verwachting niet groot. Zie hierover ook hoofdstuk 5, over de verwachte bedrijfseffecten van dit besluit. Het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand treft detaillisten, gevestigd in een ander land van de EER die hun producten willen verkopen aan consumenten in Nederland. Deze specifieke afzet zal na 1 juli 2023 niet meer mogelijk zijn. Daar staat tegenover de noodzaak van het verbod. De regering meent dat het noodzakelijk is ook de grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten te verbieden, en daarmee één lijn te trekken voor alle aanverwante producten. Het betreft immers evengoed schadelijk producten voor de volksgezondheid, en deze producten zijn sinds de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn bij de eerdergenoemde registratieverplichtingen hetzelfde behandeld als de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten. De regering ziet geen reden om dat nu, met de omzetting van de registratieverplichting voor de verkoop op afstand naar een verbod, anders te doen. Zoals reeds besproken in de hoofdstukken 2 en 3 van deze toelichting, is de volksgezondheid naar verwachting gebaat bij het verbod op verkoop op afstand, en wordt daarmee het hoge niveau van de bescherming van de volksgezondheid dat door de regering op dit terrein geambieerd wordt, gediend. Dit vormt de dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in het VWEU. Artikel 36 van de VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

Het verbod op verkoop op afstand is daarnaast een geschikte maatregel en gaat niet verder dan nodig is. Het verbod maakt onderdeel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat nodig is om het doel van een rookvrije generatie in 2040 te realiseren. In hoofdstuk 3 is besproken wat de redenen zijn om verkoop op afstand te verbieden. De samenhang met de verkoop vanuit andere verkooppunten en het mogelijke overloopeffect is er daar één van. Verkoop op afstand als eerste verbieden in plaats van als laatste is in de ogen van de regering het meest effectief. Zo wordt voorkomen dat bij bijvoorbeeld het voorgenomen verbod op verkoop in supermarkten of in tankstations en tabaks- en gemakszaken, de verkoop online explosief stijgt, waardoor het positieve effect op de rookprevalentie en daarmee op de volksgezondheid wellicht minder zou zijn of zou uitblijven. Daarnaast gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Net als eerdere maatregelen maakt het online verbod op verkoop deel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat nodig is om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Een belangrijke maatregel daarbij is het verminderen van het aantal verkooppunten, waar dit verbod op online verkoop deel van is.

Deze maatregel wordt zonder discriminatie toegepast; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen detaillisten gevestigd in Nederland en detaillisten gevestigd in andere landen.

Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met wijziging van het besluit voldaan. De wijziging wordt immers voor internetconsultatie aangeboden en zal tijdig worden gepubliceerd. Het voornemen van de regering om de verkoop op afstand te verbieden in 2023 is overigens sinds 2020 bekend bij het publiek en de branche.³⁴

³⁴ Kamerstukken II, 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

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

4.5. Het recht op eigendom

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken.

Het eigendomsbegrip zoals dat wordt beschermd door artikel 1 EP EVRM moet ruim worden uitgelegd, maar is geen absoluut recht. Mogelijke uitzonderingen daargelaten valt alles wat op geld waardeerbaar is eronder, waaronder onder omstandigheden ook gerechtvaardigde verwachtingen over toekomstig eigendom. Tabaksproducten en aanverwante producten, die op afstand worden verkocht zijn uiteraard op geld waardeerbaar.

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

Het verbod op de verkoop van deze producten met ingang van 1 juli 2023 kan, ondanks de bedrijfseffecten zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze toelichting, echter 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 online verkopers van tabaksproducten en aanverwante producten met deze middelen hopen te verwerven vallen niet onder de reikwijdte van artikel 1 EP EVRM, omdat zich dan niet het geval voordoet dat deze inkomsten al zijn verdiend of dat daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat.³⁵ Nu dit verbod ruim op tijd is aangekondigd en wordt gepubliceerd in het Staatsblad, kan geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van de geldelijke waarde die de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten na genoemde data nog zouden kunnen vertegenwoordigen.

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

Dit besluit verbiedt de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, maar laat een andere aanwending van bedrijfsmiddelen voor online verkoop onverlet. De inwerkingtredingstermijn van het verbod is daarbij bedoeld om online verkopers van tabaksproducten en aanverwante producten in staat te stellen hun huidige voorraden nog te kunnen verkopen. Daarmee wordt tevens voldoende ruimte geboden voor een andere wijze van aanwending van bedrijfsmiddelen. Met dit voorstel is derhalve geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom. De eigenaren van online

³⁵ 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).

verkooppunten behouden enig economisch belang en een zinvolle gebruiksmogelijkheid bij de (activa) van hun onderneming. Uit onder meer de uitspraak van de Hoge Raad³⁶ over de Wet verbod pelsdierhouderij volgt derhalve dat daarom sprake is van regulering van eigendom. Doorslaggevend voor dit oordeel is dat het niet relevant is of een onderneming als zodanig kan worden voortgezet, maar of er nog bedrijfsmiddelen resteren die meer dan een te verwaarlozen waarde vertegenwoordigen.

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

4.5.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien

Uit artikel 1 EP EVRM volgt dat de regulering van eigendom bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien. Dit wettelijk voorschrift moet vervolgens voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn. Met dit wijzigingsbesluit wordt aan de eerste voorwaarde voldaan. Deze wettelijke regeling is bovendien 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 online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten inhoudt, en zij is voldoende voorzienbaar in die zin dat geen sprake is van terugwerkende kracht.

4.5.2 Gerechtvaardigd algemeen belang

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. Zoals genoemd in de hoofdstukken 2 en 3 is het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten van belang met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. De regulering dient daarom een legitiem doel en is in lijn met het algemeen belang. Zeker als deze maatregel wordt gezien in samenhang met de andere maatregelen uit het Preventieakkoord.

4.5.3 Redelijk evenwicht (fair balance)

Ten slotte blijkt uit jurisprudentie van het EHRM dat er een redelijk evenwicht moet zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang. In geval van regulering, zoals met dit voorstel aan de orde is, is financiële compensatie geen vereiste voor het bereiken van een fair balance. Dat is alleen het geval indien het individu een onevenredig zware last moet dragen ter bereiking van het met de regulerende maatregel beoogde algemeen belang.

Bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht moeten verschillende aspecten in ogenschouw worden genomen. Er zijn er geen andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk om ditzelfde doel te bereiken, zoals uit paragraaf 4.4.1 blijkt. Door deze verkoop te verbieden, kan worden voorkomen dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich zal verplaatsen naar online verkoop wanneer de verkoop in fysieke winkels op korte termijn ook verder wordt beperkt. Daarnaast blijkt uit de

³⁶ HR 16 december 2016, ECLI:HR: 2016:2888, r.o. 3.4.2.

jurisprudentie van het EHRM³⁷ dat in gevallen waarin wetgeving wordt ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangperiode is getroffen een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de vraag of een fair balance is gevonden. Zoals in paragraaf 4.4.1 staat, is het voornemen van de regering om de verkoop op afstand te verbieden in 2023 sinds 2020 bekend bij het publiek en de branche. Eigenaren van online verkooppunten hebben daarom reeds geruime tijd voor de invoering van het verbod aanleiding gehad om zich hierop in te stellen, bijvoorbeeld door hun ondernemingen te diversifiëren en zich daardoor minder kwetsbaar te maken. Daarbij wordt na de publicatie van het verbod nog een overgangperiode van een half jaar gegund, voordat het verbod in werking zal treden. 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 online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en het daarmee gediende algemeen belang van de volksgezondheid.

5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

5.1 Bedrijfseffecten

5.1.1 Algemeen

In veel gevallen zal het verbod op verkoop op afstand tot bedrijfseffecten leiden. Deze worden achtereenvolgens in 5.1.2 besproken. Met deze bedrijfseffecten wordt zo veel mogelijk rekening gehouden. Ten eerste omdat de maatregel tijds is aangekondigd, onder andere met een brief van 20 november 2020 aan de Tweede Kamer,³⁸ waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt. Verder was de regering voornemens om het verbod met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden. Hoewel het om een verkoopverbod gaat, is in verband met mogelijke bedrijfseffecten, besloten tot een latere inwerkingtredingstermijn. Het verbod op verkoop op afstand wordt daarmee niet effectief op 1 januari 2023 maar met ingang van 1 juli 2023.

Tot slot blijkt uit onderzoek van het RIVM³⁹ dat als gevolg van alle maatregelen die genomen worden in verband met het Preventieakkoord, de rookprevalentie de komende jaren zal gaan dalen. De vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten zal afnemen, niet alleen door de (wettelijke) maatregelen maar ook door de autonome trend richting minder roken. Een verlies van banen is hier logischerwijs het gevolg van. Op de lange termijn wordt effect op de arbeidsmarkt verwacht, omdat de arbeidsmarkt tendeert naar een evenwicht.⁴⁰

5.1.2 Verkoop op afstand

Het niet meer op afstand kunnen verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten heeft tot gevolg dat verkopers moeten stoppen met de verkoop hiervan, ongeacht het eventuele overige aanbod van hun webwinkel, en ongeacht eventuele voorraden. Het verbod op verkoop op afstand geldt vanaf 1 juli 2023, zoals eerder aangegeven, vanzelfsprekend ook voor supermarkten die online tabaksproducten en aanverwante producten verkopen en gaat ook voor hen dus in op 1 juli 2023. Niet alleen wordt de binnenlandse online verkoop verboden, dit zal ook gelden voor de

³⁷ EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015.

³⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 32011, nr. 79.

³⁹ Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

⁴⁰ SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 57.

grensoverschrijdende verkoop binnen de EER, zie hiervoor paragraaf 3.2 van deze toelichting.

Het stoppen met de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten kan voor deze verkooppunten tot een verminderde behoefte aan fte's leiden. Dit zijn medewerkers die op de loonlijst staan en bijvoorbeeld de website up-to-date houden en zich bezighouden met de aankoop en het verzenden van de tabaksproducten en aanverwante producten. In grotere bedrijven, denk aan supermarkten, zouden de medewerkers mogelijk andere werkzaamheden kunnen verrichten, in kleine verkooppunten zou dit tot ontslag kunnen leiden. Daarnaast dient de website te worden aangepast of verwijderd. In het laatste geval kan dit voor kleine verkooppunten leiden tot een algehele stop van de dagelijkse werkzaamheden. Natuurlijk is het ook mogelijk dat besloten wordt tot het online uitbreiden of beginnen met aanbieden van andere producten of activiteiten. Dat is een beslissing van het verkooppunt zelf.

Voor alle verkooppunten heeft deze maatregel derhalve (grote) bedrijfseffecten tot gevolg. SEO concludeert in haar onderzoek echter dat de online verkoop van tabak beperkt is en dat dus ook de economische gevolgen van deze maatregel beperkt zijn. De online verkoop van aanverwante producten heeft SEO niet onderzocht, maar de effecten van deze maatregel voor deze sector zijn mogelijk groter, omdat deze producten vaker online worden gekocht. Het betreft evenwel een kleine sector, zodat de economische gevolgen beperkt zijn. De verwachting is dat het verbod op online verkoop het aantal rokers en consumenten van aanverwante producten zal doen verminderen, omdat de toegankelijkheid van deze producten wordt verminderd. Hoewel dit zal leiden tot negatieve effecten voor bedrijven die actief zijn in deze branche, is de regering, rekening houdend met de inwerkingtredingstermijn, van mening dat dit in het kader van de volksgezondheid, met name voor jongeren, gerechtvaardigd is.

5.2 Toezicht en handhaving

NVWA

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

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

Met het verbod op verkoop op afstand wordt het verboden dat bedrijven hun tabaksproducten en aanverwante producten via websites aanbieden aan consumenten in Nederland. Deze wijziging is voor de NVWA handhaafbaar voor bedrijven gevestigd in Nederland en binnen de staten van de EER. De handhavingsmogelijkheden gericht op bedrijven in derde landen zijn beperkt. De prioriteiten in het toezicht zullen voor de NVWA derhalve vooral gericht zijn op bedrijven gevestigd in Nederland en in de EER. Daarnaast wordt met het verbod op verkoop op afstand verboden dat bedrijven vanuit Nederland hun tabaksproducten en aanverwante producten via website aanbieden aan consumenten in Nederland en in de EER. Deze wijziging is voor de NVWA handhaafbaar. Voorts is op verzoek van de NVWA in de nota van toelichting opgenomen dat registraties van bedrijven die zich in het kader van grensoverschrijdende verkoop op afstand bij de NVWA hebben aangemeld, met deze wijziging komen te vervallen, aangezien deze registratie bij een verkoopverbod niet meer nodig is.

6. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. De regeldrukkosten voor de bedrijven die tabaksproducten en aanverwante producten op afstand verkopen worden hieronder in kaart worden gebracht, voor zover data beschikbaar is. In de tabel hieronder zijn de kennisnemingskosten van het besluit en van de nota van toelichting opgenomen voor degenen die het verbod op verkoop of afstand raakt.

Uitgegaan is van de kennisnemingskosten voor bedrijven die deze producten online aanbieden en producenten en importeurs. Het aantal online verkooppunten is onbekend en kan derhalve niet goed worden ingeschat. Bij de Q wordt daarom geen getal opgenomen. Uit de beschikbare gegevens is afgeleid dat er 69 producenten en importeurs van tabaksproducten en aanverwante producten zijn.

Handeling éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Kennisnemen Nieuwe regelgeving	verkooppunten verkoop op afstand	1	€ 45,-		onbekend
Kennisnemen nieuwe regelgeving	producenten en importeurs	1	€45,-	69	€3105,-

De tijd die verkooppunten van verkoop op afstand, producenten en importeurs nodig hebben om kennis te nemen van deze amvb wordt geschat op 1 uur. De standaard is daarbij bepaald op € 45,- per uur. Het afgeronde bedrag van € 45,- is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd zou kunnen kosten.

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

Financiële lasten zijn het gevolg van een verplichting opgelegd door de overheid of het bevoegd gezag. De kosten voor de online 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). **[PM]**

7. Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is van **[PM]** 2022 tot en met **[PM]** 2022 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op een conceptversie van onderhavige wijziging van het besluit en de bijbehorende nota van toelichting.

8. Inwerkingtreding

Rekening houdend met de bedrijfseffecten voor deze verkooppunten is besloten om het verbod niet op 1 januari 2023 in te laten gaan, maar een half jaar later, zodat bestaande

voorraden nog verkocht kunnen worden. De inwerkingtreding is voor het verbod op verkoop op afstand daarom nu voorzien met ingang van 1 juli 2023.

De staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

M. van Ooijen

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Met artikel I, onderdeel B, wordt artikel 1.1 van het besluit gewijzigd door de begripsbepaling leeftijdsverificatiesysteem te laten vervallen. Dit begrip is gekoppeld aan de bepaling inzake de verkoop op afstand (artikel 5.6). Aangezien de verkoop op afstand met ingang van 1 juli 2023 wordt verboden en artikel 5.6 vervalt, is deze begripsbepaling vanaf dan niet meer relevant.

Met artikel I, onderdeel C, krijgt artikel 5.5 van het besluit een nieuwe inhoud en wordt de binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten verboden. In de meeste gevallen zal dit gaan om verkoop via een website, maar ook bijvoorbeeld koopovereenkomsten die telefonisch worden afgesloten vallen eronder. Beide vormen van verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand worden verboden. De in artikel 5.5 van het besluit opgenomen registratie-eis voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten grensoverschrijdend op afstand willen verkopen kan hiermee komen te vervallen, nu deze vorm van verkoop verboden wordt.

Grensoverschrijdende verkoop op afstand is in artikel 1 van de wet als volgt gedefinieerd:

"Een verkoop op afstand aan consumenten waarbij de consument zich op het tijdstip waarop hij het product bij de detaillist bestelt, in een andere staat van de Europese Economische Ruimte bevindt dan het land waar die detaillist gevestigd is; een detaillist wordt geacht te zijn gevestigd in Nederland:
a. in het geval van een natuurlijk persoon: indien de zetel van zijn bedrijf zich in Nederland bevindt;
b. in andere gevallen: indien de statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging, met inbegrip van een filiaal, agentschap of enige andere vestiging, van de detaillist zich in Nederland bevindt."

Het nieuwe artikel 5.5 is gebaseerd op artikel 9a, eerste lid, van de wet. Op grond van dat artikel kan bij of krachtens amvb de binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten (elektronische dampwaar, elektronisch verhittingsapparaat en voor roken bestemd kruidenproduct;) aan consumenten binnen de EER worden verboden. Grensoverschrijdende verkoop op afstand gaat om de situatie dat de consument zich bevindt in een andere staat van de EER dan de detaillist. De detaillist kan gevestigd zijn in een land binnen de EER of buiten de EER. Op grond van dat artikel kan de grensoverschrijdende verkoop op afstand vanuit Nederland naar landen buiten de EER (derde landen), gezien de definitiebepaling, niet worden verboden. Gelet op artikel 18, eerste lid, en artikel 20, zesde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn, zal het na inwerkingtreding van dit verbod voor online aanbieders van tabaksproducten en aanverwante producten uit andere lidstaten ook op grond van hun nationale regelgeving verboden zijn om aan consumenten die zich in Nederland bevinden te verkopen.⁴¹

⁴¹ Net als dat het in Nederland, nu op grond van artikel 9a, derde lid, van de wet, verboden is om grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te

Onderdeel D

Met artikel I, onderdeel D, komen de artikelen 5.6 tot en met 5.8 van het besluit te vervallen. Deze artikelen betreffen nadere regels ten behoeve van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten, zoals een verplicht leeftijdsverificatiesysteem (artikel 5.6), regels ten behoeve van het verwerken van persoonsgegevens van klanten (artikel 5.7) en verificatie-eisen (artikel 5.8). Al deze artikelen zijn na inwerkingtreding van onderhavig verbod op de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten overbodig geworden en kunnen daarom vervallen. Voor inwerkingtreding zal de Tabaks- en rookwarenregeling op dit punt ook worden aangepast.

Artikel III

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Op grond daarvan treden de wijzigingen met betrekking tot het verbod op verkoop op afstand in werking met ingang van 1 juli 2023.

verrichten aan consumenten in staten van de EER waar deze grensoverschrijdende verkoop op afstand verboden is.