

Memorie van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

Met de partijen die zijn betrokken bij het Nationaal Preventieakkoord (hierna: Preventieakkoord) is de doelstelling afgesproken om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren.¹ Het kabinet houdt aan deze doelstelling vast. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) heeft geconcludeerd dat een samenhangend pakket van maatregelen dat onder andere bestaat uit een forse accijnsverhoging, een uitstalverbod, neutrale verpakkingen, uitbreiding van het rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten in combinatie met intensieve campagnes nodig is om de doelstellingen te behalen.² Deze combinatie van maatregelen strekt er ook toe om te bewerkstelligen dat alle rokers stoppen met roken, gestopt blijven en dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen. Met het onderhavig wetsvoorstel wordt de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: wet) aangepast, met het doel het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten te verminderen. Hiermee wordt in een aantal stappen de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten beperkt 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 gemakszaak. De verleiding om een pakje sigaretten of e-sigaretten te kopen blijft daardoor onverminderd groot. Jongeren moeten kunnen opgroeien in een rook- en tabaksvrije omgeving. Het verminderen van de (nu nog) brede beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten zoals e-sigaretten beschermt jongeren en gestopte rokers tegen de verleiding om te gaan roken en voorkomt impulsaankopen van rokers. Daarnaast ligt het voor de hand dat met het afnemen van het aantal rokers ook het aantal verkooppunten afneemt. 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.

Ook vanuit de Tweede Kamer is meermaals de oproep aan de regering gedaan om het aantal verkooppunten van tabak te beperken. Al in 1999 diende het lid Kant een amendement in om de verkoop van tabaksproducten te beperken tot tabaksspeciaalzaken.³ In 2015 volgde de motie van het lid Dik-Faber om het aantal verkooppunten van tabak te verminderen.⁴ In september 2019 dienden de leden Kuik en Dik-Faber een motie in die uitsprekt dat als het aantal tabaksverkooppunten de komende jaren – en in ieder geval vóór 2022 – niet substantieel daalt, wettelijke maatregelen genomen moeten worden met als doel dat tabaksproducten alleen in speciaalzaken te koop zijn.⁵ Deze motie werd met een ruime meerderheid aangenomen.

Het in het Preventieakkoord toegezegde onderzoek naar het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).⁶ Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit de onderzoeken van SEO kiest het kabinet ervoor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen, zodat kan worden voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen. Op termijn zullen deze producten alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken, waar doorgaans alleen volwassen rokers komen en die zich (vrijwel) exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.

Het SEO-onderzoek schat het aantal verkooppunten van tabaksproducten in 2020 op bijna 16.000.⁷ Het aantal verkooppunten is per januari 2022 met 5.600 afgenomen, als gevolg van een wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: besluit) waarbij sigarettenautomaten

¹ Kamerstukken II 2018/2019 32793, nr. 339, bijlage 863921, Nationaal Preventieakkoord, p11.

² Kamerstukken II 2018/2019 32793, nr. 339, bijlage 863922, RIVM Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p3.

³ Kamerstukken II 1998/1999 26472, nr. 4

⁴ Kamerstukken II 2014/2015 32 011, nr. 38

⁵ Kamerstukken II 2018/2019 32 793, nr. 427

⁶ SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak en SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken.

⁷ SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak, p I.

worden verboden.⁸ Daarnaast geldt op dit moment een verkoopverbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Tevens geldt een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten onder meer in supermarkten en horeca-inrichtingen. Het voornemen bestaat om de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten verder gefaseerd te laten plaatsvinden via onderstaande stappen⁹:

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

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. Vanaf 2030 wordt het aantal verkooppunten verder afgebouwd tot uiteindelijk alleen speciaalzaken. Dit kan leiden tot een afname van het aantal rokers tot 120.000, wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.¹⁰

Met deze wetswijziging wordt het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten in een aantal stappen teruggebracht. Vanaf 2026 is de verkoop van elektronische dampwaar, zoals elektronische sigaretten en navulverpakkingen, uitsluitend toegestaan in speciaalzaken. Vanaf 2030 is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend toegestaan in gemakszaken en speciaalzaken en vanaf 1 januari 2032 is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten alleen toegestaan in speciaalzaken zoals gedefinieerd in artikel I, onderdeel A, van dit voorstel.

3. Hoofdlijnen

3.1 Algemeen

Een vermindering van het aantal verkooppunten vermindert de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en draagt bij aan de norm dat roken niet normaal is. Dat helpt de kans verminderen 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.¹¹ 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.¹² 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.¹³

Verder blijkt uit de factsheet 'Terugdringen van tabak in de winkelomgeving' van het Amsterdam UMC dat jongeren veel worden blootgesteld aan tabaksverkooppunten (gemiddeld één keer per dag) en dat minderjarige rokers tabak vooral in tabaks- en gemakszaken kopen en nauwelijks in supermarkten. Daarom stellen zij dat het verkoopverbod voor supermarkten onvoldoende effect zal hebben op minderjarige rokers.¹⁴ Dit wetsvoorstel is erop gericht om het aantal verkooppunten

⁸ 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.

⁹ Kamerstukken II 2022/2023 32011, nr. 97

¹⁰ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV.

¹¹ Marsh et al. (2020), Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, p2.

¹² Monschouwer, K., Verdurmen, J. Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p147.

¹³ Monschouwer, K., Verdurmen, J. Ketelaars, T. & Laar, M.W. van (2014). Points of sale of tobacco products: Synthesis of scientific and practice-based knowledge on the impact of reducing the number of points of sale and restrictions on tobacco product displays. Utrecht: Trimbos-instituut, p21.

¹⁴ Van Deelen, T.R.D., Kuipers, M.A.G., Kunst, A.E., Van Den Putten, B. (2022). Terugdringen van tabak in de winkelomgeving: onderzoeksresultaten en aangrijpingspunten voor beleid. Amsterdam UMC, p1, p5.

verder te verminderen. Het verder verminderen van de (nu nog) brede beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten is namelijk van groot belang om jongeren en gestopte rokers te beschermen tegen de verleiding om te gaan roken en het voorkomen van (impuls)aankopen door 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.¹⁵ 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.

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 19% in 2023.¹⁶ Het is de verwachting dat door de maatregelen uit het Preventieakkoord dit aantal de komende jaren verder zal dalen, met als einddoelstelling dat in 2040 geen jongeren en zwangeren meer roken en nog maximaal 5% van de volwassenen. Het verminderen van het aantal verkooppunten zal bijdragen aan deze doelstelling. Het is daarom volgens het kabinet een cruciale maatregel op weg naar een rookvrije generatie in 2040.

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 online kanalen wanneer de verkoop in fysieke winkels verder wordt beperkt (substitutie). Het verbod op online verkoop is per 1 juli 2023 en voor een aantal aanverwante producten op 1 januari 2024 in werking getreden.¹⁷ Per 1 juli 2024 is het vervolgens voor verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren, zoals supermarkten en horeca-inrichtingen, verboden om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen.¹⁸ Met het voorliggend voorstel wordt het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten in een aantal stappen teruggebracht. Vanaf 2026 is de verkoop van elektronische dampwaar voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken. Vanaf 2030 is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden aan gemakszaken en speciaalzaken en vanaf 2032 is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten alleen toegestaan in speciaalzaken.

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 gebruik van elektronische dampwaar, ofwel e-sigaretten, is schadelijk. Uit de damp van de e-sigaret komen schadelijke stoffen vrij.¹⁹ Inhalatie kan leiden tot irritatie en schade aan de luchtwegen, een verhoogde hartslag, hart- en vaatziekten en een verhoogde kans op kanker.²⁰ Bovendien bevatten veel vloeistoffen voor e-sigaretten nicotine. Deze stof is zeer verslavend én schadelijk, het wordt geassocieerd met een verhoogd risico op hart- en vaatziekten en kan de ontwikkeling van tumoren bevorderen. Over de schadelijke effecten van de e-sigaret op de lange termijn, bij langdurig en structureel gebruik, is nog weinig bekend, omdat het product nog niet lang op de markt is.²¹ Volgens de beschikbare wetenschappelijke literatuur lijkt de e-sigaret enkel

¹⁵ Draagvlakonderzoek Tabaksontmoedigingsbeleid (2020), uitgevoerd door Kantar Public in opdracht van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij.

¹⁶ Trimbos, cijfers roken. Te raadplegen op <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken>.

¹⁷ Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141 en Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen Stb. 2023, 416.

¹⁸ Besluit van 10 april 2024, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen, Stb. 2024, 89.

¹⁹ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (2020), Factsheet elektronische sigaretten, p1.

²⁰ W.F. Visser et al. (2015), De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten, p3.

²¹ W.F. Visser et al. (2015), De gezondheidsrisico's van het gebruik van e-sigaretten, p13.

minder schadelijk te zijn dan een sigaret als gebruikers volledig overstappen op dampen. In 2018 was in Nederland echter 72% van de e-sigaret-gebruikers niet volledig overgestapt. Personen die e-sigaretten en sigaretten gecombineerd gebruiken worden 'dual users' genoemd. Dual use levert niet of nauwelijks gezondheidswinst op en er zijn signalen dat dit mogelijk schadelijker is dan het gebruik van alleen e-sigaretten of sigaretten.²²

Elektronische dampwaar wordt in Nederland gebruikt door volwassenen die roken, gerookt hebben en/of willen stoppen en door jongeren. In 2021 gebruikte 1,4% van de Nederlandse volwassenen regelmatig een e-sigaret.²³ In 2021 gaf 2% van de jongeren in het basisonderwijs en 14% van de jongeren in het voortgezet onderwijs aan wel eens een e-sigaret te hebben gebruikt.²⁴ Sinds 2022 zijn goedkope wegwerpe-sigaretten, ofwel vapes, populair geworden onder jongeren.²⁵ Het Trimbos-instituut geeft aan dat deze vapes door jongeren waarschijnlijk niet gezien worden als e-sigaret, waardoor het werkelijke gebruik van e-sigaretten door jongeren hoger kan zijn.²⁶ In oktober 2023 is de jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten van het Trimbos-instituut gepubliceerd, waaruit blijkt dat de gebruikscijfers van de e-sigaret onder jongeren hoog zijn. In 2023 gebruikte 21,7% van de jongeren tussen de 12 en 25 jaar in het afgelopen jaar een e-sigaret en 10,3% in de afgelopen maand. Ook in jongere doelgroepen is gebruik schrikbarend hoog: 10,2% bij 12-14 jarigen en 23,3% bij 15-17 jaar. Daarnaast rookte 69,1% van de jongeren die maandelijks een e-sigaret gebruikte ook elke maand een sigaret.²⁷

Het kabinet maakt zich grote zorgen om het grote aantal jongeren dat e-sigaretten gebruikt gezien de schadelijkheid van het product, maar ook omdat uit onderzoek bekend is dat jongeren sneller aan nicotine verslaafd raken dan volwassenen. Naast het risico op een nicotineverslaving en de blootstelling aan schadelijke stoffen, is het zo dat jongeren die een e-sigaret gebruiken vaker sigaretten roken, en vice versa. Recente inzichten maken het meer aannemelijk dat de e-sigaret een opstap naar het roken van sigaretten kan zijn.²⁸ Daarom is besloten tot een rook- en tabaksvrije omgeving voor kinderen. Dit betekent dat kinderen naast tabaksproducten ook niet in aanraking komen met nieuwsoortige tabaksproducten (zoals verhitte tabak) en e-sigaretten met en zonder nicotine.²⁹

Om hier uitvoering aan te geven ontmoedigt het kabinet het gebruik van elektronische dampwaar de komende jaren in een aantal stappen. Enerzijds zet het kabinet in op het minder aantrekkelijk maken van elektronische dampwaar. Zo mogen vanaf 1 januari 2024 alleen nog maar vloeistoffen voor elektronische dampwaar met tabaksmaken verkocht worden.³⁰ 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.³¹ Daarnaast bereidt het kabinet een voorstel voor waarmee elektronische dampwaar, net als sigaretten en shagtabak, een standaardverpakking krijgen, ook wel neutrale verpakking genoemd. Daarmee is het niet langer mogelijk om op basis van kleuren en beeldmerken het product aantrekkelijker te maken.

Anderzijds zet het kabinet in op het beperken van de beschikbaarheid van elektronische dampwaar. Daartoe stelt het kabinet met onderhavig wetsvoorstel voor om de verkoop van elektronische dampwaar alleen toe te staan in speciaalzaken. Het streven is deze wetswijziging per **1 januari 2026** in werking te laten treden. In deze zaken komt doorgaans alleen de volwassen roker en deze zaken richten zich vrijwel exclusief op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Door deze stap te zetten worden jongeren niet langer op verschillende plaatsen geconfronteerd met elektronische dampwaar. Daarmee beschermen we jongeren tegen de verleiding om te gaan roken en versterken we de norm dat roken niet normaal is en elektronische dampwaar geen normale producten zijn.

²² M.L. Goniewicz, D.M. Smith, K.C. Edwards et al. (2018), Comparison of Nicotine and Toxicant Exposure in Users of Electronic Cigarettes and Combustible Cigarettes, JAMA Network Open, p2.

²³ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (2022), Kerncijfers roken 2021, p1.

²⁴ M. Boer et al. (2022), HBSC 2021 Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland, p98.

²⁵ De Telegraaf (2022), Ik betrapte mijn dochter (13) met een vape, 21 september 2022.

²⁶ Trimbos-instituut (2022), Cijfers middelengebruik scholieren, [Cijfers middelengebruik onder scholieren - Trimbos-instituut](#).

²⁷ Nationaal Expertisecentrum Tabak (2023), Jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten, p1, p7, p9.

²⁸ Nationaal Expertisecentrum Tabak (2020), Factsheet elektronische sigaretten, p17.

²⁹ Kamerstukken II 2018/2019 32793, nr. 339, bijlage 863921, Nationaal Preventieakkoord, p14.

³⁰ Stb. (2022), 463.

³¹ RIVM (2018), E-sigaret aantrekkelijkheid voor rokers en niet-rokers, p2.

Het voorgaande betekent een significante aanpassing in de regelgeving omtrent verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Waar voorheen voor bepaalde categorieën van verkooppunten een verkoopverbod is ingevoerd, wordt nu geregeld dat de verkoop van elektronisch dampwaar alleen nog is toegestaan in bepaalde, in de regelgeving, aangewezen verkooppunten.

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

Als onderdeel van het trapsgewijs terugdringen van het aantal verkooppunten voor tabaksproducten en aanverwante producten regelt onderhavig wetsvoorstel dat per 1 januari 2030 deze producten enkel nog door gemakszaken en specialzaken verkocht mogen worden. Dit betekent dat alle andere verkooppunten de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten moeten staken zoals toeristenwinkels of bloemisten. Binnen de verkooppunten die de verkoop moeten staken vormen tankstations de grootste categorie. Tankstations waren in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de tabaksverkoopomzet.³² Voor tankstations maken rookwaren 16% uit van de totale omzet.³³ 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.³⁴ 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.³⁵ Daarmee is het beperken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot gemakszaken en specialzaken een belangrijke stap in het terugdringen van het aantal verkooppunten.

Uit onderzoek van Breuer & IntraVal blijkt dat het tankstation een plek is waar 53% van de jongeren tabak koopt of probeert te kopen ondanks dat zij nog geen 18 jaar zijn.³⁶ Daarnaast blijkt uit het nalevingsonderzoek alcohol- en tabaksverkoop 2022 dat de naleving van de leeftijdsgrens bij tankstations slechts 49,8% is. Dit betekent dat in 50,2% van de gevallen een minderjarige tabak kon kopen in een tankstation. Daarmee is het nalevingscijfer van tankstations lager dan het gewogen totale nalevingscijfer van 63,7%.³⁷

Tankstations zijn daarnaast een niet te vermijden plek voor rokers en ex-rokers in het bezit van een auto, omdat men aangewezen is op deze plek voor de aankoop van brandstof. Bij de aankoop van brandstof worden zij vervolgens geconfronteerd met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, wat kan leiden tot impulsaankopen of de verleiding om (weer) te roken. Tenslotte zijn tankstations vaak verkooppunten met ruimere openingstijden dan de tijden vastgelegd in de Winkeltijdenwet. Hierdoor kan men buiten de gebruikelijke openingstijden van andere verkooppunten bij een tankstation terecht voor de verkoop van tabaksproducten.³⁸

Verschillende moties hebben aangedrongen op de afbouw van verkooppunten en het kabinet heeft de afgelopen jaren gesprekken gevoerd met verschillende verkoopkanalen, waaronder met tankstations.³⁹ 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 leveren. Zij zijn zich ervan bewust dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten een aflopende zaak is. Zij hebben de wil om op den duur te stoppen met de verkoop van deze producten, mits er een overgangperiode is waarin zij zich kunnen aanpassen en mits er sprake is van een gelijk speelveld binnen en tussen sectoren. De benodigde overgangperiode verschilt per verkoopkanaal. Tankstations zijn meer afhankelijk van tabaksverkoop dan bijvoorbeeld supermarkten en hebben aangegeven een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.⁴⁰

³² SEO Economisch onderzoek (2020), Beperken van het aantal verkooppunten tabak, tabel S.1, p. i.

³³ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, p10.

³⁴ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, p IV.

³⁵ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, p11.

³⁶ Breuer & IntraVal (2021), Monitor kopen tabak door jongeren, p6.

³⁷ Bureau Objectief (2022). Landelijk onderzoek naar de naleving van de leeftijdsgrens bij alcohol- en tabaksverkoop in 2022, p80-81.

³⁸ Vrijstellingsbesluit Winkeltijdenwet art. 6: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007953/2015-07-04>.

³⁹ Kamerstukken II 2014/2015 32 011, nr. 38; Kamerstukken II 2018/2019 32 793, nr. 427; Kamerstukken II 2019/2020 35 321, nr. 11; Kamerstukken II 2020/2021 32793, nr. 534

⁴⁰ Kamerstukken II 2021/2022 32011, nr. 79

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.⁴¹ 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 worden in speciaalzaken.⁴² Tankstations zijn dus al lange tijd op de hoogte en hiermee is voor hen een ruime overgangperiode gecreëerd.

Een speciaalzaak is in dit wetsvoorstel omschreven als een verkooppunt 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 in de handel worden gebracht of waar geen diensten als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet, worden verleend en dat zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere winkel en niet rechtstreeks kan worden bereikt vanuit een andere winkel.

Dit betekent ook dat er geen aparte deur kan zijn naar een naastgelegen winkel die alleen bedoeld is voor personeel.

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, kansspelen, lectuur, wenskaarten en zoetwaren. De klant vindt er snel een product dat veelal bedoeld is voor directe consumptie. Daarnaast biedt een gemakzaak kantoortartikelen, boeken, home-entertainment en diverse serviceproducten, waaronder tickets en cadeaukaarten, telefoonkaarten, OV-chipkaarten (en oplaadmachine), post- en bankdiensten.⁴³ 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.

Wanneer in dit wetsvoorstel gesproken wordt over een gemakzaak wordt daarmee bedoeld: een verkooppunt waar naast tabaksproducten en aanverwante producten in overwegende mate waren, als bedoeld in artikel 1 van de Warenwet, anders dan eet- en drinkwaren verkocht worden en 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 merkenvarianten aanwezig is voor het in de handel brengen en zich niet, al dan niet afgescheiden, bevindt in een andere winkel en niet rechtstreeks kan worden bereikt vanuit een andere winkel. . 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 merkvarianten 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 EU common entry gate. Dit is een gemeenschappelijk Europees portaal voor het verstrekken van gegevens en bescheiden over tabaksproducten en aanverwante producten. Hiermee wordt ingeschat dat dit een haalbaar divers assortiment is om klanten te bedienen in een gemakzaak. Tegelijkertijd is het een drempel voor zaken, bijvoorbeeld kapperszaken of bloemenwinkels, in de periode van 2030 tot 2032 te besluiten tabaks- en aanverwante producten te gaan verkopen. Expliciet 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.

Het verkooppunt mag zich niet bevinden in een andere winkel, ook niet als er een afscheiding tussen geplaatst is. Dit houdt in dat het verkooppunt alleen toegankelijk mag zijn zonder daarvoor een andere winkel te hoeven betreden. Het verkooppunt mag niet vanuit een andere winkel toegankelijk zijn, ook niet via een afgesloten tussendeur die enkel door personeel gebruikt mag worden. Het verkooppunt dient voor consumenten *toegankelijk* te zijn. Dit sluit kiosk- en loketverkoop uit.

⁴¹ Kamerstukken II 2021/2022 32011, nr. 79

⁴² Kamerstukken II 2021/2022 32011, nr. 97

⁴³ NSO Retail, Tabaksspeciaalzaak of een gemakswinkel?, [NSO Retail - Tabaksspeciaalzaak of een gemakswinkel ? \(tabaksdetailhandel.nl\)](https://www.nso.nl/nso-retail-tabaksspeciaalzaak-of-een-gemakswinkel-(tabaksdetailhandel.nl)), data verkregen juli 2023.

Met het beperken van het aantal verkooppunten tot gemakszaken en speciaalzaken wordt het aantal verkooppunten door SEO rond de 2.400 geschat.⁴⁴

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 jongeren gaan roken en worden kinderen en ex-rokers beschermd. Daarnaast blijkt uit het SEO onderzoek dat het mogelijk sluiten van gemakszaken als gevolg van het stoppen met de tabaksverkoop, naar verwachting geen grote invloed heeft op winkelstraten en buurten. Het is echter mogelijk dat pakketpunten, gelddiensten en andere dienstverlening die gemakszaken bieden in sommige buurten en kleine kernen wel verdwijnen. Dit zal met name het geval zijn, wanneer zich in het betreffende gebied geen supermarkt bevindt.⁴⁵

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.

Met deze laatste stap schat SEO dat het totaal aantal verkooppunten wordt teruggebracht tot tussen de 1.300 en 1.600 verkooppunten.⁴⁶

Met dit wetsvoorstel wordt ook de ambulante handel in tabaksproducten en aanverwante producten verboden. Ambulante handel is het aanbieden of anders dan voor eigen gebruik aanwezig hebben van tabaksproducten of aanverwante producten in een verplaatsbare verkooppunt of in een verkooppunt waar de verkoop niet op reguliere basis wordt uitgeoefend. Hiervan is sprake in het geval van bijvoorbeeld marktverkoop en huis-aan-huis verkoop of op straat. Van ambulante handel is ook sprake als de verkoop niet doorlopend, dat wil zeggen gedurende een bepaalde periode zoals een dag of een week, plaatsvindt. Hiermee is het niet toegestaan om bijvoorbeeld op een wekelijkse markt of een festival tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen, omdat het niet voldoet aan het criterium dat de verkoop op reguliere basis moet plaatsvinden. Dit verbiedt tevens de verkoop vanuit een voertuig, omdat dat niet voldoet aan het criterium dat de verkooppunt niet verplaatsbaar mag zijn. Ten behoeve van de handhaafbaarheid is het begrip zo vormgegeven dat niet alleen het aanbieden, maar ook het anders dan voor eigen gebruik aanwezig hebben hieronder valt. In dat geval hoeft de NVWA namelijk niet aannemelijk te maken dat de tabaksproducten of de aanverwante producten voor de verkoop bestemd zijn, maar dient de detaillist aannemelijk te maken dat deze producten niet voor eigen gebruik aanwezig zijn.

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 Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging

Het WHO-Kaderverdrag verplicht verdragspartijen om maatregelen te treffen om het gebruik van tabaksproducten te ontmoedigen.⁴⁷ In de preambule van het WHO-Kaderverdrag worden zorgen geuit over de wereldwijde toename van roken en andere vormen van tabaksconsumptie, en wordt

⁴⁴ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p ii.

⁴⁵ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p V.

⁴⁶ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, binnenkant omslag.

⁴⁷ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

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.⁴⁸ 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.⁴⁹

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.⁵⁰ 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.⁵¹ 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.⁵²

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 Het vrij verkeer van goederen

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

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

⁴⁸ Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-Kaderverdrag.

⁴⁹ Artikel 2 van het WHO-Kaderverdrag.

⁵⁰ Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.

⁵¹ Zie hiervoor o.a. overweging 8 en 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

⁵² 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."

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.⁵³

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.⁵⁴ Het Hof heeft geoordeeld dat bij verkoopmodaliteiten geen sprake is van een 'maatregel van gelijke werking' in de zin van artikel 34 VWEU. Een dergelijke regeling is verenigbaar met de beginselen van de interne markt, mits de maatregel van toepassing is op alle marktdeelnemers die binnen de lidstaat actief zijn en een dergelijke maatregel zowel rechtens als feitelijk dezelfde invloed heeft op de verhandeling van nationale producten als op de verhandeling van de producten van andere lidstaten (Keck-criteria). Hiermee wordt de markttoegang van producten uit andere lidstaten namelijk niet verhinderd of meer beperkt dan die van nationale producten. Het onderscheid tussen een productvereiste en een verkoopmodaliteit komt voor het eerst aan bod in het arrest *Familiapress*.⁵⁵ 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*⁵⁶ 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 betreft een verkoopmodaliteit. Dit kan worden afgeleid uit het arrest *Commissie/Helleense Republiek*.⁵⁷ 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 speciaalzaken voldoet aan de voor verkoopmodaliteiten geldende eisen zoals hierboven weergegeven. Het verbod voor andere verkooppunten dan speciaalzaken zal gelden voor alle in Nederland gevestigde ondernemingen, ongeacht rechtsvorm, openingstijden of locatie. Er wordt bovendien bij het verbod geen onderscheid gemaakt tussen de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uit Nederland en die uit andere lidstaten. Het verkoopverbod valt derhalve niet onder de toepassing van artikel 34 VWEU.

Zou de beperking geen verkoopmodaliteit maar een handelsbelemmerende maatregel als bedoeld in artikel 34 VWEU zijn, dan is deze gerechtvaardigd met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. De regering acht de maatregel niet alleen noodzakelijk in het kader van de volksgezondheid, maar ook evenredig met het te beschermen belang (zie hiervoor verder paragraaf 4.4). Artikel 36 VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

4.4 Het vrij verkeer van diensten

⁵³ 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.

⁵⁴ HvJ EG 24 november 1993, ECLI:EU:C:1993:905 (*Keck en Mithouard*), r.o. 16 en 17.

⁵⁵ HvJ EG 26 juni 1997, ECLI:EU:C:1997:325 (*Familiapress*).

⁵⁶ HvJ EG 25 maart 2004, ECLI:EU:C:2004:181 (*Karner*), r.o. 38.

⁵⁷ HvJ EG 29 juni 1995, ECLI:EU:C:1995:199 (*Commissie/Helleense republiek*).

Het verbod voor andere verkooppunten dan speciaalzaken om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen kan worden beschouwd als een belemmering van het vrij verkeer van diensten in de zin van artikel 56 VWEU. Het vrij verkeer van diensten is verder uitgewerkt in richtlijn 2006/123/EG⁵⁸ (hierna: de Dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 16 van de Dienstenrichtlijn zijn lidstaten gehouden het recht van dienstverrichters te eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. Wel is het mogelijk om dat recht te beperken. Artikel 16, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn geeft de criteria waaraan beperkingen op de uitoefening van een dienstenactiviteit moeten voldoen:

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

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

Discriminatieverbod

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

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.⁵⁹ Lidstaten mogen zelfstandig hun niveau van bescherming bepalen. Zoals reeds besproken in hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting, is de volksgezondheid naar verwachting gebaat bij een beperking van het aantal en het soort verkooppunten.

Evenredigheid

Het verkoopverbod voor andere verkooppunten dan 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.

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 het is geen absoluut recht. Mogelijke uitzonderingen daargelaten valt alles wat op geld waardeerbaar is eronder, onder omstandigheden ook gerechtvaardigde verwachtingen over toekomstig eigendom. Tabaksproducten en aanverwante

⁵⁸ 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).

⁵⁹ HvJ 13 juli 2004, ECLI:EU:C:2004:432 (*Commissie t. Frankrijk*), r.o. 33.

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

Het verbod op de verkoop van deze producten met ingang van respectievelijk 1 januari 2026, 1 januari 2030 en 1 januari 2032 kan, ondanks de bedrijfseffecten zoals beschreven in de hoofdstukken 3 en 5 van deze memorie van 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 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.⁶⁰ Nu dit verbod ruim op tijd is aangekondigd en wordt gepubliceerd in het Staatsblad, kan geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen bij deze verkooppunten ten aanzien van de geldelijke waarde die de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten na de genoemde datum nog zou kunnen vertegenwoordigen. Het verbod valt, wat de toekomstige omzetting betreft, binnen het normale ondernemingsrisico.

Een minder vergaande inmenging in het eigendomsrecht betreft de regulering van eigendom. Hiervan is sprake wanneer de gebruiksmogelijkheden van de eigendom worden beperkt, zonder dat de beschikking over het eigendom verloren gaat. Dit kan ook het geval zijn indien de maatregel leidt tot beëindiging van de onderneming maar de rechthebbende enig economisch belang of een zinvolle gebruiksmogelijkheid behoudt bij (activa van) de onderneming. Dit besluit verbiedt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan gemakzaken en later alleen nog speciaalzaken, maar laat een andere aanwending van bedrijfsmiddelen voor verkoop van anderen producten onverlet. De inwerkingtredingsdatum van het verbod is daarbij bedoeld om voldoende ruimte te bieden voor een andere wijze van aanwending van bedrijfsmiddelen. Met dit voorstel is derhalve geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom.

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

Met dit wijzigingsbesluit wordt aan de eerste voorwaarde voldaan. Deze wettelijke regeling is voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar: zij wordt na vaststelling gepubliceerd in het Staatsblad en is daardoor voor iedereen toegankelijk, zij omschrijft precies wat het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in 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 gemakzaken en later alleen nog speciaalzaken impact heeft op tankstations en gemakzaken, en mogelijk handelsbelemmerend voor groothandelaren in tabaksproducten en aanverwante producten aangezien de afzetmarkt op termijn naar verwachting slinkt, is de regering van oordeel dat dit verbod absoluut noodzakelijk is om gelet op de bescherming van de volksgezondheid het ambitieuze doel van een Rookvrije generatie in 2040 (zie daarvoor onder meer hoofdstuk 1) te realiseren. De regulering dient daarom een legitiem doel en is in lijn met het algemeen belang.

Bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang moeten ten slotte verschillende

⁶⁰ 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).

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. Uit een analyse van het RIVM van de maatregelen die worden genoemd in het Preventieakkoord blijkt dat als al die maatregelen worden genomen, dat genoeg kan zijn om die ambitie te realiseren. Daaruit blijkt ook de noodzaak voor verdergaande maatregelen, zoals dit verkoopverbod.⁶¹

Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM⁶² dat in gevallen waarin wetgeving wordt ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangperiode is getroffen een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de vraag of een fair balance is gevonden. Het voornemen van de regering om de verkoop buiten speciaalzaken te verbieden per **respectievelijk 1 januari 2026, 1 januari 2030 en 1 januari 2032** is sinds december 2022 bekend bij het publiek en de verschillende categorieën van bestaande verkooppunten.⁶³ Daarbij treedt het verbod zoals hierboven gemeld **respectievelijk 1 januari 2026, 1 januari 2030 en 1 januari 2032** in werking. Andere verkooppunten dan speciaalzaken hebben daarom reeds geruime tijd voor de invoering van het verbod aanleiding gehad om zich hierop in te stellen, bijvoorbeeld door hun ondernemingen te diversifiëren en zich daardoor minder afhankelijk te maken van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Gelet op deze vaststellingen is er volgens de regering sprake van een redelijk evenwicht tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht door het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in 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 5.1 besproken. Met deze bedrijfseffecten wordt zo veel mogelijk rekening gehouden. Ten eerste, omdat de maatregel tijds is aangekondigd, bijvoorbeeld met een brief van 20 november 2020 aan de Tweede Kamer, waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt.⁶⁴ Daarnaast zijn de specifieke verkoopverboden inclusief jaartal van inwerkingtreding, zoals uiteengezet in dit voorstel, per brief van 2 december 2022 met de Tweede Kamer gedeeld.⁶⁵

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.⁶⁶ 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 het verkoopverbod voor supermarkten per 1 juli 2024 schat SEO in dat naast economische gevolgen voor ondernemers, faillissementen van (kleine) supermarkten het gevolg zullen zijn. Dit heeft mogelijk een negatief gevolg voor de leefbaarheid in buurten en kleine kernen.⁶⁷ Om dit te ondervangen blijft het kabinet zich onverminderd inzetten voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart, dit wordt onder andere gedaan in de vorm van Regio Deals. Met de Regio Deals gaan het Rijk, regionale overheden, kennis- en culturele instituten, ondernemers en maatschappelijke organisaties een partnerschap met elkaar aan. In deze deals staat het verbeteren van de kwaliteit van leven, wonen en werken van inwoners en ondernemers centraal. Het gaat om het versterken van regionale economische kansen, sociale samenhang en kansengelijkheid, waarbij ook oog is voor de fysieke leefomgeving.⁶⁸ Daarnaast is het kabinet van mening dat de gezondheidswinst die het voorstel oplevert de maatregel rechtvaardigt. Uit het SEO onderzoek blijkt namelijk dat het afbouwen van verkooppunten tot uiteindelijk alleen

⁶¹ Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

⁶² EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015, ECLI:EU:C:2015:386.

⁶³ Kamerstukken II 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

⁶⁴ Kamerstukken II, 2020/2021 32011, nr. 79.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2021/2022 32011, nr. 97.

⁶⁶ RIVM (2018), Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord. P4.

⁶⁷ SEO Economisch onderzoek (2021), *Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken*, p. ii.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2021/2022 29697, nr. 109.

speciaalzaken kan leiden tot een afname van het aantal rokers tot 120.000, wat een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid kan opleveren.⁶⁹

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.⁷⁰ Tankstations hebben aangegeven een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.⁷¹ 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. Helemaal stoppen met de zaak is lastig. 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 makkelijker om een andere zaak te beginnen op dezelfde locatie dan aan een provinciale weg. Sommige gemeenten willen af van tankstations in de stad. Het verbod op tabaksverkoop kan die trend versnellen.

Het mogelijk sluiten van gemakszaken zoals voorgesteld zal, in tegenstelling tot het verkoopverbod in supermarkten, geen grote invloed op winkelstraten en buurten hebben. Van de huidige 1.600 tabaks- en gemakswinkels zullen naar schatting 150 tot 250 winkels 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.⁷² Een mogelijk gevolg is dat pakketpunten, gelddiensten en andere dienstverlening die deze winkels bieden in sommige kleine kernen verdwijnen. Dit zal met name het geval zijn, wanneer er geen supermarkt is. Daarnaast kan de buurtfunctie of het sociale aspect tussen eigenaar en klanten verdwijnen.⁷³

5.2 Toezicht en handhaving

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

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

Artikel 1:

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

De eerste twee voorgestelde wijzigingen worden verwerkt in de tekst van artikel 1 en in de (artikelsgewijze) toelichting. De derde wijziging wordt ook overgenomen, maar hieraan wordt toegevoegd dat de producten niet aanwezig mogen zijn anders dan voor eigen gebruik.

- 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.

⁶⁹ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV.

⁷⁰ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV

⁷¹ Kamerstukken II 2021/2022 32011, nr. 79

⁷² SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot speciaalzaken, p22.

⁷³ SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV-V.

In dit artikel is reeds een delegatiegrondslag opgenomen om deze eisen in lagere regelgeving te kunnen opnemen, zodat geen wijziging hoeft plaats te vinden.

Artikel 7

- De NVWA stelt voor om in het eerste lid "aan consumenten te verstrekken of met dat doel" te verwijderen. Een verbod op het aanwezig hebben van tabaksproducten en aanverwante producten draagt bij aan de handhaving, dan hoeft namelijk niet aangetoond te worden dat de producten bestemd zijn om in de handel te brengen. De NVWA zal coulant omgaan met één of enkele pakjes die voor eigen gebruik zijn. Groothandels zullen dan expliciet uitgezonderd moeten worden.

Het aanwezig hebben van tabaksproducten of aanverwante producten, anders van voor eigen gebruik, zal worden toegevoegd aan het verbod in artikel 7. Groothandels worden hier expliciet van uitgesloten. Het wetsvoorstel en de toelichting zal hierop worden aangepast.

- 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 in artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit bedoelde speciaalzaken worden van dit verbod uitgezonderd in artikel 7, derde lid, onder c. In dit artikel is een delegatiegrondslag opgenomen om in het Besluit nadere eisen te stellen.

Artikel 7a

- De NVWA stelt voor om in het eerste lid "aan consumenten te verstrekken of met dat doel" te verwijderen. Een verbod op het aanwezig hebben van tabaksproducten en aanverwante producten draagt 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.
- *Het aanwezig hebben van tabaksproducten of aanverwante producten, anders van voor eigen gebruik, zal worden toegevoegd aan het verbod in artikel 7. Het wetsvoorstel en de toelichting zal hierop worden aangepast.*
- 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 wordt 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 euro) dan voor bedrijven onder artikel 7 (max. 4.500 euro). Kan dit ofwel in de toelichting worden uitgelegd ofwel gelijk worden getrokken.

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. Graag hierover duidelijkheid verschaffen welk jaar het verbod op ambulante handel daadwerkelijk ingaat.

Het verbod op ambulante geldt voor elektronische sigaretten per 1 januari 2026 en voor tabaksproducten en overige aanverwante producten per 1 januari 2030. Dit wordt 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 nog wel voorkomt via andere verkoopkanalen dan reguliere webwinkels, is weliswaar lastig te handhaven maar valt niettemin 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;
- 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 rookwarenwet⁷⁴ zijn voormelde bevoegdheden opgenomen.

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

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

Capaciteit

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

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

5.3 Bestuurlijke boetes

In artikel 11b, eerste lid, van de wet is opgenomen ter zake van welke overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de wet een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. In artikel 11b, tweede lid, van de wet staat vervolgens dat de hoogte van de bestuurlijke boete wordt bepaald op de wijze als voorzien in de bijlage bij de wet en wat de te betalen geldsom ten hoogste mag bedragen. Daartoe zijn de overtredingen ingedeeld in boetecategorie A, B, C en D.

Blijkens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Tabakswet, waarbij de bevoegdheid tot het opleggen bestuurlijke boetes werd geïntroduceerd,⁷⁵ 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 afstand⁷⁶ en het verbod op verkoop in supermarkten en horeca-

⁷⁴ *Wijziging van de Warenwet en de Tabaks- en rookwarenwet in verband met aanpassingen overwegend ter verbetering van toezicht en handhaving en aanpassingen van technische aard (Kamerstuk 36503). Aanpassen na publicatie.*

⁷⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26472, nr. 3, pagina 23.

⁷⁶ Stb. 2023, nr. 141.

inrichtingen⁷⁷ 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. De achtergrond hiervan is dat deze verboden zijn ingesteld teneinde de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen met het oog op het voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen. Eenzelfde overweging ligt ten grondslag aan het onderhavige wetsvoorstel.

Gelet op het voorgaande staat de boete van categorie C in relatie tot de ernst van de begane overtreding door verkooppunten die het 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 sinds de inwerkingtreding daarvan onder categorie C gebracht.⁷⁸ Artikel 7a, eerste en tweede lid, worden onder categorie A gebracht. Dit betreft eveneens geen materiële wijziging.

6. Gevolgen voor regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Ook niet voor importeurs en producenten van tabaksproducten en aanverwante producten. Wel heeft het gevolgen voor detaillisten, niet zijnde speciaalzaken, die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. Deze kosten worden hieronder in kaart gebracht, op basis van de beschikbare data. De regeldrukkosten zullen bestaan uit kennisnemingskosten.

Uitgegaan is van de kennisnemingskosten voor verkooppunten die deze producten verkopen. Door SEO is geschat dat het aantal verkooppunten in 2024, nadat het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen in werking is getreden, 4.400 zal zijn. Daarvan zijn 2.000 verkooppunten tankstations. Indien tabaksproducten en aanverwante producten alleen nog in speciaalzaken verkocht mogen worden, zal het aantal verkooppunten naar verwachting zakken naar 1.440.⁷⁹ 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
Eenmalig	Kennisnemen nieuwe regelgeving	Verkooppunten tabaksproducten aanverwante producten	1	€ 54,-	4.400	€ 237.600

Het beperken van de verkoop tot gemakzaken 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).

7. Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is van [PM] 2024 tot en met [PM] 2024 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op een conceptversie van onderhavige wijziging van het besluit en de bijbehorende nota van toelichting.

8. Inwerkingtreding

II Artikelsgewijze toelichting

⁷⁷ PM

⁷⁸ Stb. PM

⁷⁹ SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p III-IV.

Artikel I, onderdeel A

Met dit onderdeel worden drie definities toegevoegd aan artikel 1 van de wet.

Ambulante handel wordt gedefinieerd als het aanbieden of anders dan voor eigen gebruik aanwezig hebben van tabaksproducten of aanverwante producten in een verplaatsbare verkooppunt of een verkooppunt waar de verkoop niet op reguliere basis wordt uitgeoefend. Hiervan is sprake in het geval van bijvoorbeeld marktverkoop, verkoop op festivalterreinen en huis-aan-huis verkoop. Hoewel verkoop op wekelijks, maandelijks of jaarlijks terugkerende markten of evenementen weliswaar op reguliere basis plaatsvindt is hierbij toch sprake van ambulante handel. Van ambulante handel is slechts geen sprake indien de verkoop gedurende langere tijd op eenzelfde locatie plaatsvindt. Ten behoeve van de handhaafbaarheid is het begrip zo vormgegeven dat niet alleen het aanbieden, maar ook het anders dan voor eigen gebruik aanwezig hebben hieronder valt. In dat geval hoeft de NVWA namelijk niet aannemelijk te maken dat de tabaksproducten of de aanverwante producten voor de verkoop bestemd zijn, maar dient de detaillist aannemelijk te maken dat deze producten voor eigen gebruik aanwezig zijn.

Onder de term gemakzaak worden alle verkooppunten begrepen waar naast tabaksproducten en aanverwante producten in overwegende mate waren, als bedoeld in artikel 1 van de Warenwet, anders dan eet- en drinkwaren verkocht 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 merkenversies aanwezig is voor het in de handel brengen. Het verkooppunt heeft dus een ruim assortiment tabaksproducten en/of aanverwante producten van in beginsel verschillende fabrikanten. De winkel 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 praktijk gaat het bij gemakzaken met name om verkooppunten 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.

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

Voor zowel gemakzaak als speciaalzaak geldt dat het verkooppunt toegankelijk moet zijn voor consumenten, er mag dus geen sprake zijn van loket- of kioskverkoop. Daarnaast mag de winkel zich niet bevinden in een andere winkel en ook niet vanuit een andere winkel toegankelijk zijn. Dit houdt in dat het verkooppunt zelfstandig toegankelijk moet zijn en geen andere winkel betreden hoeft te worden om het verkooppunt te bereiken. Bovendien mag het verkooppunt niet toegankelijk zijn vanuit een andere winkel, ook niet door een deur die enkel door persoon gebruikt kan worden.

Artikel I, onderdeel B

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 tabaksproducten en aanverwante producten mogen verkopen kan het uitstalverbod dan ook komen te vervallen. Voorwaarde blijft dan wel dat de uitgestalde tabaksproducten en aanverwante producten niet zichtbaar zijn van buiten het verkooppunt. Deze wijziging zal pas inwerking treden vanaf het moment dat de uitzondering voor de verkoop van andere producten dan elektronische dampwaar en de uitzondering voor gemakzaken vervallen zijn (1 januari 2032). Er wordt voorzien in een mogelijkheid om bij AMvB verkooppunten aan te wijzen waarin het uitstalverbod ook in het verkooppunt geldt. Dit is opgenomen om voor verkooppunten waar niet aan consumenten verkocht worden (groothandels) het uitstalverbod te behouden.

Artikel I, onderdeel C

Het nieuwe artikel 7 introduceert de nieuwe hoofdregel van het verkooppuntenbeleid, namelijk dat de verkoop 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 ten behoeve van de handhaafbaarheid zo geregeld. Op deze wijze hoeft de NVWA namelijk niet aannemelijk te maken dat de tabaksproducten of de aanverwante producten (die op een andere plaats dan in een speciaalzaak worden aangetroffen) voor de verkoop bestemd zijn, maar dient de detaillist aannemelijk te maken dat deze producten voor eigen gebruik aanwezig zijn.

Het tweede lid verbiedt de ambulante handel in tabaksproducten en aanverwante producten. Verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten is alleen nog toegestaan in verkooppunten die duurzaam (gedurende langere periode) op een bepaalde plaats gevestigd zijn, zodat bijvoorbeeld niet langer op markten en festivalterreinen verkocht mag worden (zie de toelichting bij het begrip ambulante handel onder de wijziging van artikel 1 van de wet hierboven).

Enkele uitzonderingen, die ook nu al gelden als uitzondering op de bestaande verkoopverboden⁸⁰, blijven op grond van het 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.

Daarnaast geldt een eerbiedigingsconstructie voor bepaalde verkooppunten die niet binnen de definitie van speciaalzaak vallen. Deze verkooppunten zijn nu ook, in afwijking van de hoofdregel⁸¹, uitgezonderd van het uitstalverbod. Het gaat hierbij om bestaande verkooppunten die zich voor 1 januari 2021 als zodanig geregistreerd hebben. 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 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. De (reeds ten behoeve van de uitzondering op het uitstalverbod) geldende voorwaarden die aan deze verkooppunten gesteld worden zullen in het besluit geregeld worden.

Aangezien groothandels geen speciaalzaak zijn en toch vanuit een verkooppunt kunnen opereren (zelfbedieningsgroothandels) zijn groothandels uitgezonderd van het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten anders dan voor eigen gebruik aanwezig te hebben. Deze groothandels mogen gelet op dit artikel niet aan consumenten verkopen.

Het vierde lid regelt overgangsrecht. De nieuwe hoofdregel (verkoop is behouden aan speciaalzaken) geldt tot 1 januari 2030 alleen voor elektronische dampwaar. Hetzelfde geldt voor het verbod op ambulante handel. Vanaf 1 januari 2030 zal de nieuwe hoofdregel voor alle tabaksproducten en aanverwante producten komen te gelden, evenals het verbod op ambulante handel. In afwijking daarvan mogen tussen 1 januari 2030 en 1 januari 2032 tabaksproducten en andere aanverwante producten dan elektronische dampwaar naast 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.

Artikel I, onderdeel D

⁸⁰ Artikel 5.1 en 5.2 van het besluit.

⁸¹ Artikel 5, derde lid, van de wet.

Met dit onderdeel wordt een 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 van gemakszaken) 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 nog op grond van artikel 5.5 van het besluit krachtens artikel 9a. Met dit onderdeel worden deze verboden op wetsniveau geregeld in artikel 9a van de wet. Artikel 5.5 van het besluit kan derhalve vervallen (zie artikel II, onderdeel B, van onderhavig wetsvoorstel).

Artikel I, onderdeel F

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

Artikel I, onderdeel G

Dit onderdeel wijzigt artikel 12 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.

Artikel I, onderdeel H

Dit onderdeel wijzigt de bijlage bij de wet waarin de bedragen geregeld zijn voor de per overtreding van de verschillende artikelen van de wet op te leggen bestuurlijke boeten. Overtreding van het nieuwe artikel 7 en artikel 7a, derde lid, valt in boetecategorie C en overtreding van artikel 7a, eerste en tweede lid, in boetecategorie A. Zie voor een verdere toelichting paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel II

Met dit artikel vervalt artikel 5.5 van het besluit. Dit artikel regelt het verbod op binnenlandse en grensoverschrijdende verkoop op afstand. Door de nieuwe tekst van artikel 9a van de wet (artikel I, onderdeel E) komt de wettelijke grondslag van dit artikel te vervallen. Op grond van Ar 6.24 wordt het besluit om die reden 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. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat elektronische dampwaar niet in artikel 7a wordt uitgezonderd, aangezien elektronische dampwaar direct vanaf de inwerkingtreding van dit voorstel onder de verboden in artikel 7 (nieuw) zal vallen.

Overtreding van het nieuwe artikel 7 is vergelijkbaar met overtreding van het bestaande artikel 7, beide bepalingen hebben betrekking op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op plaatsen waar dat niet is toegestaan. Het aantal plaatsen waar die verkoop niet is toegestaan zal onder het nieuwe artikel 7 enkel omvangrijker worden. Overtreding van deze bepalingen zal in de meeste gevallen gebeuren met het oog op economisch gewin.

Strafbaarstelling onder de WED fungeert hierbij als vangnet voor het geval het economisch gewin dat met (voortgezette) verboden verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten behaald wordt ruim uitstijgt boven (meervoudige) oplegging van een bestuurlijke boete. Hiermee kan voorkomen worden dat de oplegging van bestuurlijke boeten ingecalculeerd wordt bij de voortzetting van de verboden verkoop. Zowel artikel 7 (nieuw) als artikel 7a worden daarbij op dezelfde wijze in artikel 1 van de WED geclassificeerd als de andere overtredingen van de Trw die op grond van de WED zijn strafbaar gesteld.

Artikel IV

Dit artikel regelt dat het wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treedt, dat voor de verschillende onderdelen verschillend kan worden vastgesteld. Uitgangspunt is inwerkingtreding per 1 januari 2026. Artikel II, onderdeel B, zal pas per 1 januari 2032 in werking treden wanneer tabaksproducten en andere aanverwante producten dan elektronisch dampwaar alleen nog in speciaalzaken verkocht mogen worden.

Voor de overzichtelijkheid wordt een schema van inwerkingtreding bijgevoegd:

Artikel van de Tabaks- en rookwarenwet	Datum inwerkingtreding	Waarom?	Aanpassing nodig in het Besluit of de Regeling?
Artikel 1	Zo snel mogelijk		
Artikel 5, derde lid	Per 1-1-2032	Het 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 worden gewijzigd, omdat er geen uitstalverbod meer geldt (omdat er alleen nog speciaalzaken zijn): <ul style="list-style-type: none">- de registratieplicht vervalt- voor b2b wordt opgenomen dat daar wel een uitstalverbod voor geldt. Artikel 1 van het Besluit, het begrip 'uitgezonderde speciaalzaak' wordt 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. Binnen dit artikel wordt voor soort product en soort verkooppunt gedifferentieerd naar datum inwerkingtreding.	
Artikel 7a	Zo snel mogelijk Dit artikel vervalt in 2030	De uitzondering op het verkopen buiten een speciaalzaak in artikel 7 geldt tot 2030 alleen voor tabaksproducten en aanverwante producten, niet zijnde elektronisch dampwaar. Vanaf 2032 is er geen generieke uitzondering meer voor het verkopen van een bepaald product. De enige	De artikelen 5.1 en 5.2 vervallen per 2030. Aan deze artikelen in het Besluit wordt een lid toegevoegd waarin de vervaldatum wordt opgenomen.

		<p>uitzondering die dan nog bestaat, zijn opgenomen in artikel 7, derde lid. Daarom zijn de uitzonderingen in artikel 7a, eerste en tweede lid, nog tot 2030 nodig voor tabaksproducten en aanverwante producten, niet zijnde elektronisch dampwaar.</p>	
Artikel 9a	Zo snel mogelijk	<p>Het verbod op verkoop op afstand wordt op wetsniveau in plaats van in het besluit geregeld.</p>	<p>Artikel 5.5 vervalt op het moment dat artikel 9a van de wet in werking treedt.</p>
De artikelen 11b, 12 en de bijlage	Zo snel mogelijk.		

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,