

Via [www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit](http://www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit) is van 25 november 2022 tot en met 23 december 2022 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van onderliggende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bij behorende nota van toelichting.

Er zijn in totaal 86 reacties ontvangen van organisaties en particulieren, waarvan 71 reacties openbaar zijn. De organisaties die hebben gereageerd zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, een branchevereniging van supermarkten, een brancheorganisatie voor zelfstandige levensmiddelendetaillisten, verkooppunten die belang hebben bij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en organisaties uit de tabaksindustrie. Bij de consultatie is aangegeven dat bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden met artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen commerciële belangen van de tabaksindustrie. Reacties, vragen en opmerkingen van (vertegenwoordigers van) de tabaksindustrie die betrekking hebben op beleidskeuzes zullen daarom niet worden behandeld. Het verslag van de internetconsultatie zoals in deze paragraaf beschreven, zal tevens worden gepubliceerd op [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl).

De regering is de partijen erkentelijk voor de reacties. Hieronder wordt kort ingegaan op de uitgebrachte reacties en wordt aangegeven wanneer de reactie heeft geleid tot aanpassing van de concept algemene maatregel van bestuur (hierna: concept-amvb) en/of de nota van toelichting.

### *1. Tabaksontmoedigende organisaties en particulieren*

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid reageren positief op de concept-amvb. Wel pleiten ze voor een vergunningstelsel om grip op het aantal verkooppunten te krijgen, zoals de locaties van de verkooppunten. Daarnaast merken ze, net als de branchevereniging van supermarkten, op dat de vermindering van het aantal verkooppunten in hun ogen veel sneller kan en moet worden afgebouwd. De branchevereniging meent dat het voorgestelde tijdpad slechts zal leiden tot verplaatsing van de verkoop. In reactie op het verzoek om een vergunningstelsel wordt opgemerkt dat omwille van onder andere enorme administratieve lasten de regering voornemens is geen vergunningstelsel maar een registratiesysteem op te zetten. Ook met een registratiesysteem wordt zicht gehouden op het aantal verkooppunten en zal het verloop van de vermindering van de verkooppunten worden gemonitord. Ten aanzien van het tijdpad wordt opgemerkt dat alle verkooppunten met dit tijdpad voldoende tijd wordt gegund hun inventaris en/of voorbestaan aan te passen.

Verder staat de branchevereniging van supermarkten positief tegenover het feit dat tabak op den duur nog enkel in tabaksspeciaalzaken mag worden verkocht. Wel sluiten ze zich aan bij de brancheorganisatie voor zelfstandige levensmiddelendetaillisten als het gaat om een oplossing voor supermarkten in kleine kernen. In paragraaf 2. Tegenstanders, onder de sub paragraaf Economische effecten en leefbaarheid wordt hierop ingegaan.

Ook een aantal particulieren en een aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zijn van mening dat het wenselijk is om dit verbod in te voeren omdat tabaksproducten en aanverwante producten geen onderdeel uit zouden moeten maken van het assortiment van een supermarkt, waar ook jongeren komen. Jongeren moeten beschermd worden tegen het zien van deze producten.

Een respondent geeft aan voorstander te zijn van de maatregel, maar enkel als ook andere Europese lidstaten een dergelijk verbod invoeren. Hoewel het kabinet graag ziet dat de maatregelen om het tabaksgebruik te ontmoedigen breed worden uitgevoerd binnen de EU, is het beperken van de verkooppunten een nationale aangelegenheid waarin elke lidstaat eigen afwegingen maakt.

### *2. Economische effecten en leefbaarheid*

De meeste negatieve reacties zijn afkomstig van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, een branchevereniging van supermarkten en een brancheorganisatie voor zelfstandige levensmiddelendetaillisten. Het gaat voornamelijk om zorgen over en van kleinere

supermarkten die vanwege een verbod op de verkoop van tabak, vrezen voor hun voortbestaan. De respondenten geven hiervoor de volgende redenen:

- Verlies aan klanten en van reguliere omzet omdat klanten elders boodschappen gaan doen.
- Achteruitgang leefbaarheid.
- Ongelijkheid in de concurrentiepositie omdat supermarkten in grotere steden vaak een tabaksspecialzaak in de omgeving hebben, terwijl dit vaak niet het geval is voor buurtsupers in kleine kernen.

Gepleit wordt om dispensatie voor kleinere winkels. Een voorbeeld dat wordt gegeven is dat een supermarkt toch tabak mag blijven verkopen, als er binnen 2,5 km van de supermarkt geen tabakszaak is. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het verbieden van tabaksverkoop weliswaar een effect kan hebben op de economische weerbaarheid van supermarkten in met name kleine kernen. De regering weegt echter het belang van de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabak zwaarder mee. Het voornemen om de verkoop van tabak bij supermarkten in 2024 te verbieden is sinds 2020 aangekondigd en ondernemingen hebben dan ook ruimschoots de tijd gehad om hun bedrijfsvoering aan te passen. Een brancheorganisatie van supermarkten stelt de inwerkingtreding ter discussie, maar de regering acht 4 jaar aan voorbereidingstijd voldoende. De brancheorganisatie maakt daarnaast bezwaar tegen het gekozen tijdpad van het kabinet. Het betreft hier opmerkingen van beleidsmatige aard waar niet nader op wordt ingegaan. De nota van toelichting geeft daarnaast uitleg over de beleidskeuzes die het kabinet heeft gemaakt en waarom.

Ten aanzien van de leefbaarheid wordt opgemerkt dat het kabinet zich onverminderd blijft 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.<sup>1</sup>

Enkele respondenten geven aan dat door het verbod op de verkoop van tabaksproducten in supermarkten deze producten mogelijk niet meer beschikbaar zijn voor mensen die niet de middelen hebben om voor het product verder te reizen, of door een beperking hier niet toe in staat zijn. Hoewel de regering zich voor kan stellen dat deze maatregel ingrijpend kan zijn voor deze mensen, is tegelijkertijd het doel van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten, het terugdringen van de beschikbaarheid van deze producten.

Ook een belangenvereniging van sigarenfabrikanten reageert negatief en vraagt of de maatregel wel effectief en proportioneel is ten opzichte van het doel. De maatregel is hierop getoetst, zie paragraaf 5.1 van de nota van toelichting. Ook merkt deze belangenvereniging net als de branchevereniging van de tabaksindustrie op dat de gevolgen op het gebied van personeel, veiligheid, volumes en logistiek in kaart moeten worden gebracht. De regering merkt op dat deze gevolgen in kaart zijn gebracht en beoordeeld door SEO economische onderzoek (hierna: SEO). Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest de regering 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 jongeren komen. Om de stappen hiertoe 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.<sup>2</sup>

Een klein aantal organisaties stelt kritische vragen over de onderzoeken van SEO die in opdracht van VWS zijn uitgevoerd. Hierover wordt het volgende opgemerkt. Het is mogelijk dat organisaties de rapporten van SEO op een eigen manier beoordelen en interpreteren. Echter is er geen reden om te twijfelen aan de juiste uitvoering en wetenschappelijke onderbouwing van deze rapporten. Om deze reden wordt niet ingaan op de opmerkingen die de organisaties bij deze rapporten plaatsen.

Verder stelt een branchevereniging van de tabaksindustrie voor een grondige en objectieve evaluatie van de effecten te laten doen. In reactie hierop wordt opgemerkt dat bij het opstellen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 29697, nr. 109.

<sup>2</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

van dit besluit is opgenomen dat het kabinet eventuele nieuwe ontwikkelingen zal monitoren, zie paragraaf 3.2. Een objectieve evaluatie van de effecten wordt hierin meegenomen.

### *3. Illegale handel en handhaving*

Bij het invoeren van wettelijke maatregelen bestaat volgens de branchevereniging van de tabaksindustrie, verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en een gemeente, het risico dat de grensoverschrijdende verkoop en de illegale handel toenemen. Deze respondenten stellen dat het verbod uiteindelijk tot illegaliteit bij kleine buurtsupers zal leiden, omdat deze illegaal tabaksproducten en aanverwante producten zullen blijven verkopen om een faillissement te voorkomen. De branchevereniging van de tabaksindustrie vult aan dat het toezicht en de handhaving van verkoop door illegale (online) platforms geïntensiveerd moet worden als het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten inwerking treedt. In reactie hierop wordt opgemerkt dat sinds 2020 Europese regels tegen illegale tabakshandel zijn ingevoerd.<sup>3</sup> Tabaksverpakkingen hebben sindsdien een unieke code die de herkomst en locatie van een tabaksproduct aanduidt en een veiligheidskenmerk. Dat is een zegel dat aangeeft dat het geen vervalst product is. Daarnaast zal het in 2023 worden verboden om tabaksproducten en aanverwante producten online te verkopen.

Enkele respondenten uiten hun zorgen omtrent de capaciteit van de handhaving op het onderhavige verbod. Zo stelt een respondent dat de gemeenten belast worden met te veel handhavingstaken, waardoor de handhaving op het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten geen prioriteit zou hebben. In reactie op deze zorgen wordt opgemerkt dat de handhavingstaak wordt uitgevoerd door de NVWA en niet door de gemeenten. Voorheen waren alleen de gemeenten verantwoordelijk voor de handhaving op de naleving van het kleinhandelsverbod in de horeca met een Alcoholwetvergunning. Met dit wijzigingsbesluit wordt echter de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in horecalokaliteiten met een Alcoholwetvergunning verboden op grond van de Tabaks- en rookwarenwet, waardoor de NVWA ook bevoegd wordt om het verbod in deze horecalokaliteiten te handhaven, zie paragraaf 3.5 van de nota van toelichting. Bovendien is het wijzigingsbesluit voorgelegd aan de NVWA voor een toets op de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. De NVWA concludeert dat de wijzigingen handhaafbaar en uitvoerbaar zijn, zie paragraaf 5.2 van de nota van toelichting.

### *4. Alternatieven*

Een aantal respondenten draagt alternatieve maatregelen aan ter vervanging van deze regelgeving. Te denken valt aan: het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21 of 25 jaar of het invoeren van een generatiegebonden verkoopverbod, uitgebreidere accijnsverhoging en een restrictie op het aantal verkooppunten per inwoner. Ook wordt een snellere afbouw van tabaksverkooppunten dan dat het kabinet voor ogen heeft genoemd, bijvoorbeeld door de verkoop bij tankstations of in gemakszaken ook gelijktijdig mee te nemen. Hoewel de regering mogelijk positief tegenover deze maatregelen staat, ziet zij deze enkel als aanvullende maatregelen, en niet als alternatief voor het invoeren van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen.

### *5. Redactioneel*

Vanuit de brancheorganisatie voor tankstationshouders is naar voren gebracht dat de nota van toelichting niet duidelijk is over de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij tankstations waar brandstof bij de pomp wordt afgerekend. De nota van toelichting zal hierop worden verduidelijkt, zodat ook op een terrein van een tankstation waar aan de pomp wordt afgerekend tabaksproducten of aanverwante producten mogen worden verkocht. Daarnaast heeft een respondent suggesties van redactionele aard geplaatst aangaande de wijziging van artikel 5.2, derde lid van het besluit. Het betreffende artikel zal hierop worden aangepast.

---

<sup>3</sup> Wet van 8 april 2020 tot goedkeuring en uitvoering van het op 12 november 2012 te Seoul tot stand gekomen Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten (Trb. 2014,155) (Stb. 2020, 150).