

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

Besluit van

houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen

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

Gelet op de artikelen 7, derde lid, en 11c, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet;

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

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **Artikel I**

Artikel 5.2 van het Tabaks- en rookwarenbesluit wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:
  2. Als categorieën van bedrijven en organisaties als bedoeld in artikel 7, derde lid, van de wet, worden aangewezen:
    - a. verkooppunten bedoeld voor de verkoop aan particulieren en waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Warenwet bestaat;
    - b. een horeca-inrichting.
3. Onder verkooppunt als bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt mede verstaan:
  - a. een al dan niet afgescheiden verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten dat een onderdeel is van een verkooppunt als bedoeld in het tweede lid, onder a; en
  - b. een verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten dat vanuit een verkooppunt als bedoeld in het tweede lid, onder a, bereikt kan worden.

## **Artikel II**

De bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet wordt als volgt gewijzigd:

A

In de opsomming van categorie A vervalt '- artikel 7, derde lid;'.  
B

B

In categorie C wordt na 'van het bepaalde bij of krachtens' telkens ingevoegd: 'artikel 7, derde lid,'.

## **Artikel III**

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2024.

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

De staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

M. van Ooijen

## **Nota van toelichting**

### **I Algemeen deel**

#### **1. Inleiding**

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

#### **2. Aanleiding**

Nederlanders komen meerdere keren per week op locaties waar tabaksproducten en aanverwante producten worden verkocht: tijdens het doen van boodschappen in de supermarkt, het tanken, het verzenden van pakketten of het kopen van een tijdschrift bij een tabaks- en gemakzaak en ook steeds meer online. In 2020 werd het aantal verkooppunten op bijna 16.000 geschat en dit aantal zou naar verwachting alleen maar toenemen in de daaropvolgende jaren als hiertegen geen maatregelen zouden worden genomen.<sup>3</sup> In het Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en dat het kabinet onderzoek laat uitvoeren naar de mogelijkheden om het aantal verkooppunten in de toekomst te beperken.

Het in het Preventieakkoord toegezegde onderzoek naar het verminderen van verkooppunten is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).<sup>4</sup> Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest de regering 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 daarom alleen nog worden verkocht bij speciaalzaken waar doorgaans alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Op het moment van het SEO onderzoek waren er bijna 16.000 verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Dat zijn er 5.600 minder geworden in

---

<sup>1</sup> Zie pagina 3 van bijlage 863921 bij *Kamerstukken II*, 2018/19, 32793, nr. 339. Zie ook: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), zoekterm: nationaal preventieakkoord.

<sup>2</sup> RIVM, Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, november 2018.

<sup>3</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020.

<sup>4</sup> Idem.

januari 2022 als gevolg van een wijziging van het besluit waarbij sigarettenautomaten werden verboden.<sup>5</sup> De verdere vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten vindt gefaseerd plaats, via onderstaande stappen:

- 2023: Invoering van het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten;
- 2024: Invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen.

Om deze verdere stappen zorgvuldig vorm te kunnen geven is hier in 2021 door SEO verder onderzoek naar gedaan, met aandacht voor onder andere de economische impact en regionale spreiding van de verkooppunten.<sup>6</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat als vanaf 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten verboden is in supermarkten, dit tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers.<sup>7</sup> Daarna zal vanaf 2030 de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten worden voortgezet waarna de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden is aan winkels die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, de zogenoemde speciaalzaken.

Met dit wijzigingsbesluit wordt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij supermarkten, horeca-inrichtingen en andere verkooppunten van eet- en drinkwaren gerealiseerd. Dit verbod ziet zowel op tabaksproducten als aanverwante producten zoals e-sigaretten. Beide groepen producten zijn immers schadelijk voor de gezondheid, zodat wordt voorkomen dat er substitutie plaatsvindt van bijvoorbeeld de verkoop van tabaksproducten naar de verkoop van aanverwante producten.

### **3. Hoofdpijnen van het voorstel**

#### *3.1 Algemeen*

Een vermindering van verkooppunten vermindert de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en draagt bij aan de norm dat roken niet normaal is. Dat helpt om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken. Een wetenschappelijke overzichtsstudie laat zien dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van tabaksverkopers een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten.<sup>8</sup> In deze studie is ook een hogere dichtheid van tabaksverkopers 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. Het verminderen van de (nu nog) brede beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten is dan ook van groot belang om jongeren en gestopte rokers te beschermen tegen de verleiding om te gaan roken en voorkomt (impuls)aankopen van rokers. Het is daarom volgens de regering een cruciale maatregel op weg naar een rookvrije generatie in 2040.

---

<sup>5</sup> 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. Stb. 2019, 308.

<sup>6</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

<sup>7</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 49.

<sup>8</sup> Marsh et al, Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, 2020, pagina 2.

De maatschappelijke steun voor het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten is groot: bijna drie kwart van alle Nederlanders (71%) is voorstander van het verminderen van het aantal verkooppunten van tabak en 73% meent dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen verkocht mogen worden in speciaalzaken, om ervoor te zorgen dat jongeren (onder de 18 jaar) niet beginnen met roken, zo blijkt uit recent onderzoek van de Gezondheidsfondsen voor Rookvrij (hierna: GvRV).<sup>9</sup> Iets meer dan de helft (56%) zegt dat de overheid hiervoor maatregelen moet nemen. Op de vraag welke winkel als éérste zou moeten stoppen met de verkoop van tabak antwoordt de grootste groep "supermarkten" (42%). Slechts 27% vindt dat geen enkele winkel hoeft te stoppen met de verkoop van tabak en 10% is juist van mening dat alle winkels zouden moeten stoppen met het aanbieden van tabak, zo blijkt uit recent onderzoek uitgevoerd in opdracht van de GvRV.<sup>10</sup>

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 20,6% in 2021.<sup>11</sup> Het is de verwachting dat door de maatregelen uit het Preventieakkoord dit aantal de komende jaren verder zal dalen, met als einddoelstelling slechts 5% volwassen rokers in 2040. Het verminderen van het aantal verkooppunten zal bijdragen aan deze doelstelling.

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, kiest de regering voor een trapsgewijze aanpak van het verminderen van het aantal verkooppunten. De regering kiest er daarbij voor om te starten met het verbieden van de online verkoop, in de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: 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 verkoop wanneer de verkoop in fysieke winkels verder wordt beperkt (substitutie). Ook veel betrokken partijen in het onderzoek van SEO gaven aan dat zij bang zijn dat de internetverkoop zal toenemen wanneer het aantal fysieke verkooppunten wordt verminderd.

### *3.2 Verbod verkoop in verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, bedoeld voor de verkoop aan particulieren*

In Nederland zijn eind 2019 bijna 16.000 verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gevestigd. Supermarkten vormen het grootste aandeel (40% van de verkooppunten), tabaks- en gemakszaken het kleinste aandeel (10%).<sup>12</sup> Eind 2019 telt Nederland 6.441 supermarkten.<sup>13</sup> Uit onderzoek uit 2014<sup>14</sup> blijkt dat toentertijd vrijwel alle Nederlandse supermarkten tabaksproducten verkochten. Eind 2019 is de verkoop van tabakswaaren gestopt in 80 Nederlandse vestigingen van de supermarktketen Lidl. Hoewel Lidl heeft aangekondigd eind 2022 geen tabak meer te verkopen<sup>15</sup> heeft Lidl dit voornemen vervroegd uitgevoerd en is hier als eerste supermarktketen al op 1 oktober 2021 volledig mee gestopt. Het kabinet heeft de afgelopen jaren meermalen gesprekken gevoerd met verschillende verkoopkanalen, waaronder de supermarkten. Gevraagd daarbij is of zij in het kader van het

<sup>9</sup> Gezondheidsfondsen voor Rookvrij – Draagvlakcijfers (2020).

<sup>10</sup> Persbericht op basis van niet openbaar onderzoek I&O Research in opdracht van Gezondheidsfondsen voor Rookvrij, een samenwerking tussen Hartstichting, KWF en Longfonds. Gezondheidsfondsen voor Rookvrij. Zie [www.gezondheidsfondsenvoorrookvrij.nl](http://www.gezondheidsfondsenvoorrookvrij.nl), zoekterm: meerderheid Nederlanders wil geen sigarettenverkoop meer in supermarkt.

<sup>11</sup> Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor 2021 van het CBS, in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut. Zie ook: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), zoekterm: aantal volwassen rokers in 2021.

<sup>12</sup> SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina i.

<sup>13</sup> SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 4.

<sup>14</sup> SEO Economisch Onderzoek 2014, Economische effecten beperken verkooppunten tabak, pagina 5.

<sup>15</sup> SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 41.

Preventieakkoord en het streven naar een rookvrije generatie vrijwillig zouden willen stoppen met de verkoop van tabak. De vertegenwoordigers van deze verkoopkanalen hebben in deze gesprekken aangegeven zich te scharen achter de ambitie van een rookvrije generatie in 2040 en daar ook hun bijdrage aan te willen leveren. Zij zijn zich ervan bewust dat de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten een aflopende zaak is en hebben ook de wil om op den duur te stoppen met de verkoop van deze producten. De vrees voor concurrentienadeel en het belang van het creëren van een gelijk speelveld binnen en tussen sectoren bleken echter in de weg te staan aan een convenant waarin zou worden afgesproken om op korte termijn de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te staken. Meerdere partijen hebben dan ook aangegeven actie van de overheid, inclusief wetgeving, af te wachten voor uitfasering van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. In een aantal landen zoals Frankrijk, Hongarije, Italië en Spanje worden geen tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten verkocht. De regering ziet nu ook aanleiding om de verkoop van deze producten in supermarkten in Nederland te verbieden.

De cijfers in voorgaande alinea over supermarkten hebben betrekking op minisupermarkten, avondwinkels (met afwijkende openingstijden) en 'reguliere' supermarkten. Al deze winkels vallen met de aanwijzing in artikel 5.2, tweede lid, onder a, van het besluit onder het verbod in artikel 7, derde lid, van de wet om als aangewezen categorie van bedrijf tabaksproducten en aanverwante producten aan particulieren te verkopen of met dat doel aanwezig te hebben.

In dit besluit is ervoor gekozen om de categorie van bedrijven waarvoor het verbod geldt als volgt te omschrijven: verkooppunt waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, bedoeld voor de verkoop aan particulieren. Hierbij wordt aangesloten bij de definitie van eet- en drinkwaren in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Warenwet.<sup>16</sup>

Een supermarkt is immers een winkel waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, vaak bedoeld voor dagelijks gebruik. Supermarkten kunnen

---

<sup>16</sup> Artikel, eerste lid, onderdeel b, van de Warenwet luidt:

b. eet- en drinkwaren: levensmiddelen, bedoeld in artikel 2 van van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (PbEG L 31).

Artikel 2 van de genoemde verordening luidt:

(...) In deze verordening wordt verstaan onder „levensmiddel“ (of „voedingsmiddel“):

alle stoffen en producten, verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd. Dit begrip omvat tevens drank, kauwgom alsmede iedere stof, daaronder begrepen water, die opzettelijk tijdens de vervaardiging, de bereiding of de behandeling aan het levensmiddel wordt toegevoegd. Het omvat water afkomstig van de plaats waar aan de kwaliteitseisen moet worden voldaan, in de zin van artikel 6 van Richtlijn 98/83/EG en onverminderd de voorschriften van Richtlijn 80/778/EEG en Richtlijn 98/83/EG.

Onder deze definitie vallen niet:

- a) diervoeder;
- b) levende dieren, tenzij bereid om in de handel te worden gebracht voor menselijke consumptie;
- c) planten vóór de oogst;
- d) geneesmiddelen in de zin van Richtlijn 65/65/EEG (1) en Richtlijn 92/73/EEG (2) van de Raad;
- e) cosmetische producten in de zin van Richtlijn 76/768/EEG van de Raad (3);
- f) tabak en tabaksproducten in de zin van Richtlijn 89/622/EEG van de Raad (4);
- g) verdovende middelen en psychotrope stoffen in de zin van het Enkelvoudig Verdrag van de Verenigde Naties inzake verdovende middelen van 1954 en het Verdrag van de Verenigde Naties inzake psychotrope stoffen van 1971;
- h) residuen en contaminanten.

onderdeel zijn van een keten die in een regio, land of zelfs meerdere landen winkels heeft. Met de begrippen supermarkt en verkooppunt waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, worden in deze nota van toelichting dezelfde verkooppunten bedoeld. Deze begrippen worden voortaan dan ook door elkaar gebruikt. Avondwinkels en minisupermarkten die in overwegende mate eet- en drinkwaren verkopen, vallen ook onder de omschrijving van verkooppunt in het onderhavige artikel. Bij het opstellen van dit besluit is uitgegaan van het bestaande aanbod van verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat. Mocht blijken dat de huidige omschrijving op den duur niet meer toereikend is, dan kan de omschrijving worden aangepast. Eventuele nieuwe ontwikkelingen op dit terrein zal het kabinet dan ook monitoren.

Eet- en drinkwaren zijn 'alle stoffen en producten verwerkt, gedeeltelijk verwerkt of onverwerkt, die bestemd zijn om door de mens te worden geconsumeerd of waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij door de mens worden geconsumeerd'.<sup>17</sup> De gemeenschappelijke noemer van de meeste van deze waren is hun vergankelijkheid of zelfs bederfelijkheid, ze worden in het gebruik verbruikt en hebben soms een beperkte houdbaarheid. Het assortiment kan verder bestaan uit huishoudelijke artikelen, zoals schoonmaakmiddelen en toiletpapier. Soms behoren andere artikelen, zoals bijvoorbeeld kleding en geneesmiddelen, ook tot het assortiment. Het assortiment dient echter in overwegende mate uit eet- en drinkwaren te bestaan om onder de aanwijzing in artikel 5.2, tweede lid, onder a, van het besluit te vallen. Mocht het voor de NVWA moeilijk te bepalen zijn of het om een verkooppunt gaat waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, dan zal de NVWA de uitstraling van het bedrijf hierbij meewegen. Daarmee wordt voorkomen dat bij twijfel moet worden geteld of het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat.

Veel bedrijven in de eet- en drinkwarenbranche opereren in de groothandel. Het verkoopverbod is niet op de groothandel van toepassing. Om die reden is in de aanwijzing in artikel 5.2 van de verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat expliciet opgenomen dat dit verkooppunten zijn bedoeld voor de verkoop aan particulieren.

Sinds 1 juli 2020 moeten verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat voldoen aan het uitstalverbod, zodat de tabaksproducten en aanverwante producten niet meer in het zicht staan. De regering is van mening dat door het aanpakken van de zichtbaarheid én nu ook de beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten een substantiële bijdrage wordt geleverd aan de realisering van een rookvrije generatie per 2040. De regering ziet de maatregelen dan ook als aanvullend en opvolgend aan elkaar.

SEO schat in dat het verbod op verkoop bij supermarkten in 2024 het aantal rokers met naar schatting 130.000 zal laten afnemen.<sup>18</sup> De regering gaat gelet hierop ervan uit dat het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten bij verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, per direct een groot positief effect op de volksgezondheid en denormalisering van rookwaren zal sorteren, ook omdat deze verkooppunten verantwoordelijk zijn voor meer dan de helft van de totale tabaksverkoop. Dit is in de ogen van de regering een grote en noodzakelijke stap op weg naar een rookvrije generatie en het verlagen van het aantal rokers naar 5% in 2040.

---

<sup>17</sup> Artikel 2 van Verordening 178/2002.

<sup>18</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021.

### 3.3 Shop-in-shops

Het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, kan niet worden omzeild met een zogenaamde shop-in-shop-constructie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een speciaalzaak, die uitsluitend tabaksproducten en/of aanverwante producten verkoopt, is gevestigd in een duidelijk afgescheiden verkooppunt in bijvoorbeeld een supermarkt. Bij een dergelijke shop-in-shop-constructie is er sprake van twee winkels ('shop') bij één detaillist. Dit kan zich echter ook voordoen als het verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten een eigen opgang heeft maar daarnaast ook bereikt kan worden vanuit de supermarkt. In supermarkten komt een breed publiek. Om te voorkomen dat dit brede publiek alsnog met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in aanraking komt door een fysieke aanpassing van de winkel door middel van het creëren van een apart verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten of een directe doorgang tussen de supermarkt en het verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten, geldt het in dit wijzigingsbesluit opgenomen verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen voor het totale oppervlak van de supermarkt. Dit betekent dat in bestaande of nieuwe shop-in-shops in supermarkten geen tabaksproducten of aanverwante producten mogen worden verkocht en dat ook een naastgelegen speciaalzaak geen doorgang mag hebben naar de supermarkt.

### 3.4 Tankstations

Tankstations zijn in 2019 verantwoordelijk voor ongeveer een kwart van de tabaksverkoopomzet in Nederland.<sup>19</sup> Zoals in hoofdstuk 2 is toegelicht is de regering voornemens het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot winkels die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Hier vallen tankstations niet onder.

Hoewel met dit wijzigingsbesluit de verkoop bij tankstations nog niet wordt beperkt, merkt de regering wel op dat alleen verkooppunten die behoren tot een tankstation zelf, preciezer gezegd het verkooppunt van het tankstation waar naast eet- en drinkwaren de brandstof wordt afgerekend, niet aan het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten gehouden zijn. Dergelijke verkooppunten verkopen immers niet in overwegende mate eet- en drinkwaren. Rondom of op het terrein van tankstations ontstaan echter steeds vaker verschillende verkooppunten, zoals een fysiek afgescheiden minisupermarkt met een beperkt aanbod, terwijl daar niet kan worden afgerekend voor de brandstof. Dit zijn verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren. Een dergelijke supermarkt op het terrein of in de omgeving van een tankstation, die niet tot het tankstation behoort en waar geen brandstoffen kan worden afgerekend, valt derhalve onverminderd onder het verbod in artikel 5.2, tweede lid, onderdeel a. Alleen in het verkooppunt waar ook de brandstof wordt afgerekend, blijft de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorlopig toegestaan.

### 3.5 Horeca

Het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten gaat met dit wijzigingsbesluit ook gelden in de gehele horeca. In de wet wordt onder horeca-inrichting zowel een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van Alcoholwet

---

<sup>19</sup> SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina i.



verstaan, als een inrichting waarin in ieder geval bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholvrije dranken of etenswaren worden verstrekt voor gebruik ter plaatse.

Een inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Alcoholwet is een horecalokaliteit die op basis van de Alcoholwet een vergunning heeft om alcohol te schenken. Op grond van de artikelen 14 en 15 van de Alcoholwet is het voor deze horecalokaliteiten verboden om kleinhandel uit te oefenen, tenzij het de verkoop van etenswaren betreft die voor consumptie gereed zijn. De verkoop van tabaksproducten of aanverwante producten in een horecalokaliteit valt onder het verbod op kleinhandel als bedoeld in die wet. Dit betekent dat er in die horecalokaliteiten geen tabaksproducten of aanverwante producten verkocht mogen worden. Gemeenten houden toezicht op het verbod op kleinhandel in die horecalokaliteiten.

In een inrichting waarin in ieder geval bedrijfsmatig of anders dan om niet alcoholvrije dranken of etenswaren worden verstrekt voor gebruik ter plaatse (waarop de Alcoholwet dus niet van toepassing is) is de verkoop van tabak nog wel mogelijk. Het gaat dan om gelegenheden waar geen alcoholische drank wordt geschonken, zoals een snackbar, broodjeszaak of tearoom. Met het verbod op tabaksautomaten dat met ingang van 1 januari 2022 in werking is getreden, is de verkoop van tabak ook in deze horeca-inrichtingen verder uitgebannen. De belangrijkste reden voor een verkoopverbod in de horeca zonder een Alcoholwetvergunning is dat juist die horecagelegenheden een brede klantengroep hebben, waar kinderen onderdeel van zijn.

Omdat het assortiment in beide soorten horeca-inrichtingen (met en zonder Alcoholwetvergunning) in overwegende mate bestaat uit eet- en drinkwaren, vallen deze inrichtingen al onder de aangewezen categorie van bedrijven in artikel 5.2, tweede lid, onder a, te weten verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate bestaat uit eet- en drinkwaren. Voor de duidelijkheid is er echter voor gekozen om alle horeca-inrichtingen expliciet in een apart onderdeel aan te wijzen, te weten in artikel 5.2, tweede lid, onder b. Het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen zal met dit wijzigingsbesluit dan ook in de hele horeca gaan gelden.

Aangezien de handhaving van de Alcoholwet bij gemeenten ligt, zien zij toe op de naleving van het kleinhandelverbod in horeca met een Alcoholwetvergunning en dus ook op het verbod op tabaksverkoop in deze horeca. De handhaving van het verbod op de verkoop van tabak in horeca zonder een Alcoholwetvergunning komt bij de NVWA te liggen. De NVWA handhaaft daarnaast echter in de gehele horeca (dus ook in horeca met een Alcoholwetvergunning) op alle overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet waaronder het rookverbod, de leeftijdsgrens en het uitstalverbod. De NVWA is op dit moment voor de handhaving van de leeftijdsgrens of het uitstalverbod in de horecalokaliteiten met een Alcoholwetvergunning afhankelijk van informatie van gemeenten, zie ook hoofdstuk 5.2. Met dit wijzigingsbesluit wordt de verkoop van tabak in de horecalokaliteiten met een Alcoholwetvergunning nu ook op basis van de Tabaks- en rookwarenwet verboden, waardoor de NVWA, naast het verbod op de verkoop van tabak in horeca zonder een Alcoholwetvergunning, ook bevoegd wordt om dit verbod in horeca met een Alcoholwetvergunning te handhaven. Deze duidelijkheid komt de handhaving door de NVWA ten goede. De NVWA is niet afhankelijk van gemeenten bij overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet in horeca met een Alcoholwetvergunning en houdt toezicht op het verkoopverbod van tabak in alle horeca-inrichtingen. Net als het rookverbod<sup>20</sup> dat ook in de gehele horeca van toepassing is, wordt hiermee voor de verschillende vormen van horeca één lijn getrokken en één handhavende instantie aangewezen voor tabakswetgeving. Het verbieden van de verkoop van

---

<sup>20</sup> Artikel 10, eerste lid, onderdeel d, van de Tabaks- en rookwarenwet.

tabaksproducten en aanverwante producten in de gehele horeca draagt tevens bij aan de doelstelling van het kabinet om de verkoop van deze producten in de toekomst enkel nog toe te staan in speciaalzaken.

#### **4. Verhouding tot hoger recht**

In dit hoofdstuk wordt beschreven dat dit wijzigingsbesluit in de visie van de regering in lijn is met het WHO-Kaderverdrag, het Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten, de Tabaksproductenrichtlijn, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM).

##### *4.1 Het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging*

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

Het WHO-Kaderverdrag bevat een scala aan breed geformuleerde doelstellingen en enkele voorbeelden van concrete maatregelen die genomen moeten of kunnen worden, ondersteund door richtsnoeren waarin de partijen voorbeelden geven over de interpretatie en implementatie van het Verdrag.<sup>24</sup> Het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in bepaalde verkooppunten dan wel het op andere wijze verminderen van verkooppunten van producten wordt niet met zoveel woorden in het Verdrag genoemd. Duidelijk is dat, zoals blijkt uit hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting, het verminderen van verkooppunten door het verbod op de verkoop in supermarkten, direct dan wel indirect, ondersteunend is aan de doelstellingen die in het WHO-Kaderverdrag worden genoemd en aan het overkoepelende doel, zoals dat is omschreven in artikel 3:

##### *"Artikel 3. Doel*

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

---

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

<sup>22</sup> Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-kaderverdrag.

<sup>23</sup> Artikel 2 van het WHO-kaderverdrag.

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

#### 4.2 De Tabaksproductenrichtlijn

De Tabaksproductenrichtlijn beoogt de onderlinge aanpassing van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Dit teneinde de interne markt voor tabaksproducten en aanverwante producten beter te doen functioneren. Hierbij wordt uitgegaan van een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, met name voor jongeren.<sup>25</sup> De Tabaksproductenrichtlijn beoogt geen totaalharmonisatie van alle denkbare regels over tabaksproducten, aanverwante producten of de verkoop van deze producten, maar regelt enkele aspecten daarvan, omschreven in artikel 1. Het verbod om in supermarkten en in horeca-inrichtingen tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen hoeft niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn, omdat uit de reikwijdte van de richtlijn volgt dat regels over wáár deze producten mogen worden verkocht een nationale aangelegenheid zijn.<sup>26</sup>

#### 4.3 Het vrij verkeer van goederen

Omdat de Tabaksproductenrichtlijn regels over wáár tabaksproducten en aanverwante producten mogen worden verkocht niet harmoniseert, dient te worden getoetst of het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat en in horeca-inrichtingen in overeenstemming is met het VWEU.

De regering is van mening dat het verbod niet moet worden beschouwd als kwantitatieve invoerbepaling of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het VWEU. Bij een dergelijke beperkende maatregelen is het lidstaten op grond van artikel 36 alleen toegestaan dit in te voeren als aan een aantal voorwaarden is voldaan.<sup>27</sup>

Om de werkingsfeer van artikel 34 VWEU enigszins te beperken heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) de categorie 'verkoopmodaliteiten' als tegenhanger van de 'productvereisten' uit het toepassingsgebied van artikel 34 VWEU gehaald.<sup>28</sup> Het Hof heeft geoordeeld dat bij verkoopmodaliteiten geen sprake is van een 'maatregel van gelijke werking' in de zin van artikel 34 van het 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 op andere lidstaten. Hiermee wordt de markttoegang van producten uit andere lidstaten namelijk niet verhindert of meer beperkt dan die van nationale producten. Het onderscheid tussen een productvereiste en een verkoopmodaliteit komt voor het eerst aan bod in het arrest Familiapress.<sup>29</sup> Een productvereiste is een maatregel die vereist dat een bepaald fysiek

---

<sup>25</sup> Zie hiervoor o.a. overweging 8 en 21 van de Tabaksproductenrichtlijn.

<sup>26</sup> Zie ook overweging 48 van de Tabaksproductenrichtlijn waarin staat: "Evenmin harmonieert deze richtlijn de regels inzake (...) nationale verkoopregelingen (...). Het staat de lidstaten vrij deze aangelegenheden binnen hun rechtsbevoegdheid zelf te regelen, en zij worden daartoe aangemoedigd."

<sup>27</sup> HvJ EG 30 november 1995, nr. C-55/94 (Gebhard); HvJ EG 4 juli 2000, nr. C-424/97 (Haim); HvJ EG 1 februari 2001, nr. C-108/96 (Mac Quen e.a.). In dat geval moet de maatregel beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn, niet verder gaan dan nodig is, kenbaar zijn en zonder discriminatie worden toegepast.

<sup>28</sup> HvJ EG 24 november 1993, nr. C-267/91 en C268/91 (Keck en Mithouard), r.o. 16 en 17.

<sup>29</sup> HvJ EG 26 juni 1997, nr. 368/95.

aspect van het product of zijn verpakking of zijn etikettering wordt aangepast, dit heeft betrekking op een integrerend onderdeel van het product zelf. Bij verkoopmodaliteiten moet volgens het arrest *Karner*<sup>30</sup> gedacht worden aan regels die betrekking hebben op 'de plaats en het tijdstip van de verkoop van bepaalde producten, alsmede op de reclame voor deze producten en op bepaalde methoden voor het op de markt brengen'. Om aan een dergelijke nationale regeling te voldoen hoeft (de samenstelling, vorm, verpakking of naam van) het ingevoerde product niet veranderd te worden.

Dat het verkoopverbod in supermarkten en horeca-inrichtingen een verkoopmodaliteit betreft, kan uit het arrest *Commissie/Helleense Republiek*<sup>31</sup> worden afgeleid dat ziet op een Grieks besluit dat bepaalt dat volledige zuigelingenvoeding uitsluitend in apotheken mag worden verkocht. Hierin heeft het Hof over overwogen: "Deze regeling, die de vrijheid van bedrijfsuitoefening van de marktdeelnemers beperkt los van de kenmerken van de betrokken producten zelf, heeft betrekking 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.

Het verkoopverbod in supermarkten en horeca-inrichtingen voldoet aan de voor verkoopmodaliteiten geldende eisen. Het verbod is van toepassing op alle supermarkten en horeca-inrichtingen die in Nederland gevestigd zijn, ongeacht rechtsvorm, openingstijden of locatie. Er wordt daarnaast 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 van het 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 van de VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

#### *4.4 Het recht op eigendom*

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM) beschermt het recht op eigendom. De bescherming die deze bepaling biedt komt overeen met de bescherming van artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierna wordt gemakshalve enkel nog over artikel 1 EP EVRM gesproken. Het eigendomsbegrip zoals dat wordt beschermd door artikel 1 EP EVRM moet ruim worden uitgelegd, maar is geen absoluut recht. Mogelijke uitzonderingen daargelaten valt alles wat op geld waardeerbaar is eronder, waaronder onder omstandigheden ook gerechtvaardigde verwachtingen over toekomstig eigendom. Tabaksproducten en aanverwante producten die in supermarkten en horeca-inrichtingen worden verkocht zijn uiteraard op geld waardeerbaar.

<sup>30</sup> HvJ EG 25 maart 2004, nr. C71/02, r.o. 38.

<sup>31</sup> HvJ EG 29 juni 1995, nr. C391/92.

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

Het verbod op de verkoop van deze producten met ingang van 1 juli 2024 kan, ondanks de bedrijfseffecten zoals beschreven in hoofdstuk 5 van deze toelichting, echter niet worden gezien als inmenging in, of ontneming van eigendom. Uitsluitend eigendom die bestaat in verdien capaciteit die besloten ligt in bestaande bedrijfsmiddelen en goodwill (zoals een klantenbestand) kan namelijk als eigendom in de zin van artikel 1 EP EVRM worden aangemerkt. Toekomstige inkomsten die supermarkten en horeca-inrichtingen 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 dan niet het geval voordoet dat deze inkomsten al zijn verdiend of dat daarop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat.<sup>32</sup> Nu dit verbod ruim op tijd is aangekondigd en wordt gepubliceerd in het Staatsblad, kan geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen bij deze verkooppunten ten aanzien van de geldelijke waarde die de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten na de genoemde datum nog zouden kunnen vertegenwoordigen.

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

Dit besluit verbiedt de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen, maar laat een andere aanwending van bedrijfsmiddelen voor verkoop van anderen producten onverlet. De inwerkingtredingstermijn van het verbod, een half jaar na publicatie, 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 en de Fundamentele vrijheden (EHRM) is regulering van eigendom gerechtvaardigd als aan een aantal voorwaarden is voldoen. Zo moet de regulering bij wettelijk voorschrift zijn voorzien, een gerechtvaardigd algemeen belang dienen, en moet er een redelijk evenwicht zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang (ook wel de fair balance genoemd).

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 supermarkten en horeca-inrichtingen inhoudt, en zij is voldoende voorzienbaar in die zin dat geen sprake is van terugwerkende kracht.

---

<sup>32</sup> vgl. EHRM 21 april 2016, nr. 32913/03 (Topallay/Albanië), EHRM 25 januari 2000, nr. 37683/97 (Ian Edgar (Liverpool) Ltd./Verenigd Koninkrijk) en EHRM 13 maart 2012, nr. 23780/08, ECLI:NL:XX:2012:BX1155 (Malik/Verenigd Koninkrijk).

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 supermarkten impact heeft op de supermarktbranche, 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 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. Uit eerdergenoemde gesprekken (paragraaf 3.2) met vertegenwoordigers van de supermarkten bleek bovendien draagvlak te bestaan voor een wettelijk verbod (in plaats van bijvoorbeeld een verbod op basis van een covenant), juist vanwege het gelijke speelveld dat een dergelijk verbod onmiddellijk creëert. Daarnaast gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Net als eerdere maatregelen maakt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten 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.<sup>33</sup> Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM<sup>34</sup> 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 in supermarkten te verbieden in 2024 is sinds november 2020 bekend bij het publiek en de supermarktbranche.<sup>35</sup> Daarbij wordt zoals hierboven gemeld na de publicatie van het verbod nog een periode van een half jaar gegund, voordat het verbod in werking zal treden. Supermarkten en horeca-inrichtingen hebben daarom reeds geruime tijd voor de invoering van het verbod aanleiding gehad om zich hierop in te stellen, bijvoorbeeld door hun ondernemingen te diversifiëren en zich daardoor minder kwetsbaar te maken. 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 supermarkten en horeca-inrichtingen en het daarmee gediende algemeen belang van de volksgezondheid.

## 5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

In veel gevallen zal het verkoopverbod voor verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, bedoeld voor de verkoop aan particulieren, tot bedrijfseffecten leiden. Deze worden in 5.1 besproken. Met deze bedrijfseffecten wordt zo veel mogelijk rekening gehouden. Ten eerste, omdat de maatregel bijtijds is aangekondigd, onder andere met een brief van 20 november 2020

<sup>33</sup> Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

<sup>34</sup> EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015.

<sup>35</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

aan de Tweede Kamer,<sup>36</sup> waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt. Verder was de regering voornemens om het verkoopverbod met ingang van 1 januari 2024 in werking te laten treden. Hoewel het om een verkoopverbod gaat, is in verband met mogelijke bedrijfseffecten, besloten tot een latere inwerkingtredingstermijn. Het verkoopverbod voor verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat, bedoeld voor de verkoop aan particulieren, en voor horeca-inrichtingen wordt daarmee niet effectief op 1 januari 2024, maar met ingang van 1 juli 2024.

### *5.1. Effecten voor ondernemers en de omgeving*

Uit onderzoek van het RIVM<sup>37</sup> blijkt dat als gevolg van alle maatregelen die genomen worden in verband met het Preventieakkoord, het aantal rokers de komende jaren zal gaan dalen. De vraag naar tabaksproducten en aanverwante producten zal afnemen, niet alleen door de (wettelijke) maatregelen maar ook door de autonome trend richting minder roken. Dit zal de komende jaren in zekere mate al gevolgen hebben voor ondernemers die betrokken zijn bij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Hieronder zal worden toegelicht wat de verwachte gevolgen zijn van onderliggend besluit.

Met het verkoopverbod zullen supermarkten die tabaksproducten en aanverwante producten verkopen geen inkomsten meer verkrijgen uit de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. De totale omzet aan tabaksproducten en aanverwante producten op dit moment bedraagt € 4,4 miljard, waarvan 55% door supermarkten wordt omgezet (€ 2,4 miljard).<sup>38</sup> Het niet meer mogen verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten heeft in supermarkten tot gevolg dat medewerkers niet meer kunnen worden ingezet om deze tabaksproducten en aanverwante producten aan te bieden. Grotere supermarkten zullen deze medewerkers inzetten op andere afdelingen van de supermarkt. Deze verkooppunten zijn voor hun bestaansrecht niet afhankelijk van de omzet van tabaksproducten en aanverwante producten.

SEO heeft onderzocht wat de gevolgen van het tabaksverkoopverbod in supermarkten zullen zijn. De uitkomsten van het onderzoek zijn met grote onzekerheid omgeven, omdat veel supermarkten gedurende dit onderzoek nog niet wisten wat zij zouden doen als het verbod in 2024 zal intreden. Het aandeel tabak in de omzet verschilt sterk naar omvang van de supermarkt. Voor kleine supermarkten gaat het om gemiddeld 14 procent. Daarbij komt dat mogelijk niet alleen de omzet uit tabak wegvalt, maar ook omzet uit andere boodschappen. Om te voorkomen dat klanten naar een tabaksverkooppunt in de buurt gaan, overweegt een aantal supermarkten om zelf een tabaksverkooppunt te beginnen. SEO schat in dat tussen de 0 en 1.500 supermarkten dit zullen doen.<sup>39</sup> Dit neveneffect, hoewel onwenselijk, zal kunnen leiden tot meer tabaksspecialzaken, maar weegt niet op tegen de afname van het aantal verkooppunten in supermarkten.

Kleine supermarkten met een hoog aandeel omzet uit tabak, die geen tabakswinkel op loopafstand hebben en geen levensvatbare tabakswinkel kunnen beginnen, moeten mogelijk gedwongen stoppen. SEO veronderstelt dat het uitsluitend gaat om zelfstandige

<sup>36</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 32011, nr. 79.

<sup>37</sup> Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

<sup>38</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 011, nr. 79.

<sup>39</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, december 2021, p. ii.

ondernemers die al dan niet als franchisenemer onderdeel zijn van een keten. Het gaat mogelijk om 500 supermarkten, veelal in kleine kernen.<sup>40</sup> Naast de economische gevolgen voor ondernemers, schat SEO in dat de mogelijke faillissementen van deze supermarkten in kleine kernen negatieve gevolgen kunnen hebben voor de leefbaarheid.<sup>41</sup>

De regering hecht veel waarde aan leefbaarheid, ofwel 'brede welvaart', en de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabaks- en aanverwante producten zijn daar een zeer belangrijk onderdeel van. Het verbieden van tabaksverkoop kan weliswaar een effect hebben op het de economische weerbaarheid van supermarkten in met name kleine kernen, maar de regering weegt het belang van de volksgezondheid en het beschermen van jongeren tegen tabak zwaarder mee. Het besluit om de verkoop van tabak bij supermarkten in 2024 te verbieden is sinds 2020 openbaar gemaakt en ondernemingen hebben dan ook voldoende tijd gehad om hun bedrijfsvoering aan te passen. De verwachting is dat het verbod op het verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten het aantal rokers aanzienlijk zal doen verminderen en dat dit tot 2030 zorgt voor ongeveer 120.000 minder rokers.<sup>42</sup> Dit betekent een enorme gezondheidswinst en rechtvaardigt deze maatregel.

Daarnaast blijft de regering 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.<sup>43</sup>

## 5.2 Toezicht en handhaving

### NVWA

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

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

Het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horecabedrijven heeft voor de NVWA geen gevolgen voor de benodigde handhavingscapaciteit. Een aantal verbodsbepalingen komt te vervallen, waardoor het toezicht op die bepalingen vervalt. De vrijkomende capaciteit zal worden benut voor het toezicht op de naleving van de nieuwe verbodsbepaling. De wijziging is derhalve uitvoerbaar.

De NVWA gaf in de HUF-toets aan dat in acht diende te worden genomen dat de gemeente toezicht houdt op het verbod op kleinhandel, waaronder tabak, in

---

<sup>40</sup> Idem.

<sup>41</sup> Idem.

<sup>42</sup> SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, p.49.

<sup>43</sup> Kamerstukken II, 2021/2022, 29697, nr. 109.



horecalokaliteiten met een vergunning op basis van de Alcoholwet. Wanneer het gaat om overtredingen van het uitstalverbod of de leeftijdsgrens in deze horecalokaliteiten is de NVWA daarmee afhankelijk van gegevensuitwisseling door gemeenten. Een adequate handhaving door gemeenten op het verkoopverbod van tabak in horecalokaliteiten waar alcohol wordt geschonken is derhalve een absolute voorwaarde voor de NVWA.

Naar aanleiding van de HUF-toets van de NVWA is het wijzigingsbesluit aangepast, door niet alleen horeca-inrichtingen zonder vergunning op basis van de Alcoholwet, maar ook horecalokaliteiten met een vergunning onder het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten in dit besluit te brengen. Dit komt de handhaving van de NVWA ten goede. Zie ook de toelichting in hoofdstuk 3.5.

### *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 de Minister van VWS een bestuurlijke boete op kan leggen. Hierin is onder meer overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7 en 9a opgenomen. Artikel 7, derde lid, van de wet bevat de grondslag om categorieën van bedrijven en organisaties aan te wijzen waarin het verboden is bedrijfsmatig of anders dan om niet tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. Op grond hiervan zijn in dit besluit supermarkten en horeca-inrichtingen aangewezen als categorie waar de verkoop van tabak aan particulieren verboden is.

Artikel 9a, eerste lid, van de wet bevat de grond om binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten te verbieden. Op grond hiervan is in het besluit<sup>44</sup> een verbod opgenomen voor binnenlandse verkoop op afstand en grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten.

In artikel 11b, tweede lid, 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. Gelet op de bijlage bij de wet valt overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 7, derde lid, onder categorie A als bedoeld in die bijlage, waarover is bepaald dat overtreding kan worden bestraft met een bestuurlijke boete van € 450,-. Dit bedrag wordt verhoogd tot maximaal € 4.500,- in het geval van meervoudige recidive.

In het geval van overtreding van het verbod op verkoop van tabak op afstand, gebaseerd op artikel 9a van de wet, volgt uit de genoemde bijlage bij de wet dat een overtreding is ingedeeld in categorie C. Afhankelijk van het aantal werknemers wordt in het geval van overtreding een boete van € 1.360,- of € 2.720,- opgelegd, dat kan worden verhoogd tot maximaal € 4.500,- of € 9.000,- in geval van recidive.

De regering acht het niet wenselijk dat het boetebedrag bij overtreding van het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in verkooppunten waarbij het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat en in horeca-inrichtingen in boetecategorie A valt en de overtreding bij verkoop op afstand in boetecategorie C. De hogere boete van categorie C staat meer in relatie tot de gemaakte overtreding door supermarkten en horeca-inrichtingen en ook hierbij past een onderscheid gebaseerd op het aantal werknemers voor de hoogte van de boete. De regering stelt de boetebedragen van beide overtredingen daarom gelijk aan elkaar door de overtreding van artikel 7, derde lid, ook onder boetecategorie C van de bijlage van de

---

<sup>44</sup> Stb 2023, nr. XXX (nog in te vullen na publicatie).

wet te brengen. Het hogere boetebedrag zal dan ook gelden bij overtreding van het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen door supermarkten en horeca-inrichtingen.

## 6. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. Producenten, importeurs en verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat en horeca-inrichtingen, moeten kennisnemen van het besluit en van de nota van toelichting. Deze kennisnemingskosten zijn in de onderstaande tabel opgenomen.

Uit de beschikbare gegevens is afgeleid dat er 69 producenten en importeurs van tabaksproducten en aanverwante producten zijn. In de tabel wordt voor het verkoopverbod uitgegaan van het aantal supermarkten dat hiermee te maken krijgt. Het aantal avondwinkels wordt geschat op 2.100 zodat het totale aantal supermarkten op dit moment wordt geschat op 6.441. Het precieze aantal horeca-inrichtingen dat op dit moment tabak verkoopt, is onbekend. Om die reden zijn deze horeca-inrichtingen niet in de tabel opgenomen.

<b>Handeling éénmalig</b>	<b>Wie</b>	<b>Tijd in uren</b>	<b>Kosten per uur</b>	<b>Q</b>	<b>Totaal</b>
Kennisnemen nieuwe regelgeving	producenten en importeurs	1	€ 45,-	69	€ 3105,-
Kennisnemen nieuwe regelgeving	supermarkten	1	€ 45,-	6441	€ 289.845,-

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

Het verkoopverbod in supermarkten schept geen nieuwe verplichtingen voor deze verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Evenmin scherpt het verplichtingen aan. Daarom levert het besluit voor de verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat geen additionele regeldruk op naast de financiële gevolgen van het stoppen met de activiteit. Een financieel gevolg kan bijvoorbeeld het aanpassen van de website zijn.

Financiële lasten zijn het gevolg van een verplichting opgelegd door de overheid of het bevoegd gezag. De financiële gevolgen voor verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat zijn echter niet direct gerelateerd aan een informatiebehoefte van de overheid of aan inhoudelijke verplichtingen opgelegd door de overheid. Deze financiële lasten vallen daarom niet onder de definitie van regeldrukkosten.

Het besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing Regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het – behoudens de eenmalige kennisnemingskosten - geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

## 7. Internetconsultatie

Via <https://www.internetconsultatie.nl> is van [PM] tot en met [PM] aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op een conceptversie van onderhavige wijziging van het besluit en de bijbehorende nota van toelichting.

## 8. Inwerkingtreding

Rekening houdend met de bedrijfseffecten voor deze verkooppunten is besloten om niet 1 januari van het betreffende jaar het verbod in te laten gaan, maar een half jaar later, zodat bestaande voorraden nog verkocht kunnen worden. De inwerkingtreding is voor het verbod op verkoop in supermarkten daarom voorzien met ingang van 1 juli 2024.

## II Artikelsgewijs

### Artikel I

Met artikel I wordt artikel 5.2 van het besluit aangepast door hier drie leden aan toe te voegen. Deze wijziging is gebaseerd op artikel 7, derde lid, van de wet dat voorziet in de mogelijkheid om bij amvb categorieën van bedrijven en organisaties aan te wijzen waar het verboden is om tabaksproducten of aanverwante producten aan particulieren te verstrekken of met dat doel aanwezig te hebben. Artikel 5.2 wijst twee van deze categorieën van bedrijven en organisaties aan, namelijk:

#### 1. Supermarkten.

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, onder a, van het besluit, is het verboden om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in verkooppunten waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat en dat bedoeld is voor de verkoop aan particulieren.

Zoals in het algemeen deel van de toelichting aan bod is gekomen betreft dit hoofdzakelijk supermarkten, waaronder supermarkten die (enkel) 's avonds of 's nachts open zijn. In het navolgende wordt de term supermarkten en verkooppunten (waaronder horecagelegenheden) als synoniem gebruikt.

Supermarkten zijn in het tweede lid, onder a, aldus omschreven: "verkooppunten bedoeld voor de verkoop aan particulieren en waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat". Niet iedere supermarkt heeft immers hetzelfde aanbod, is even groot, of behoort tot een keten. Een overkoepelend kenmerk dat supermarkten onderscheidt van andere winkels, zoals warenhuizen met verschillende afdelingen, is dat er vooral eet- en drinkwaren te koop worden aangeboden. Sommige supermarkten hebben daarnaast bijvoorbeeld ook zaken in het assortiment die kenmerkend zijn voor een kantoorboekhandel of een bloemist, maar deze producten maken in deze supermarkten niet het grootste gedeelte van het assortiment uit. Aan de omschrijving is toegevoegd dat het moet gaan om verkooppunten bedoeld voor de verkoop aan particulieren. Dit is opgenomen om te verduidelijken dat groothandelaren en business to business-verkoop, niet onder de reikwijdte van het verbod vallen. Een groothandel, waarbij een KvK-nummer nodig is om producten te kunnen aanschaffen, valt dus buiten het bereik van dit artikel.

## **2. Horeca**

Op grond van artikel 5.2, tweede lid, onderdeel b, van het besluit, is het voorts verboden om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in een horeca-inrichting als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de wet.

Zoals reeds is benoemd in paragraaf 3.6 van het algemeen deel van deze toelichting, betreft dit alle horecagelegenheden (ook als daar al op grond van de Alcoholwet een verbod op kleinhandel geldt). Het expliciet op deze manier regelen, komt de duidelijkheid ten goede.

### **Artikel II**

Met artikel II, onderdelen A en B, wordt de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet gewijzigd. Deze wijziging houdt in dat de boetecategorie bij een overtreding van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen gelijk wordt gesteld aan de boetecategorie bij een overtreding van het verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand. Beide overtredingen vallen daarmee onder boetecategorie C. De reden hiervan is in het algemeen deel van deze toelichting al beschreven (zie paragraaf 5.3).

### **Artikel III**

Dit artikel bevat de inwerkingtreedingsbepaling. Het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in verkooppunten bedoeld voor de verkoop aan particulieren en waarvan het assortiment in overwegende mate uit eet- en drinkwaren bestaat en in horeca-inrichtingen, treedt, inclusief het daarop van toepassing zijnde boetebedrag, in werking met ingang van 1 juli 2024. Zie tevens hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

De staatssecretaris van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport,

M. van Ooijen