

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

**Titel:** Wetsvoorstel inzake vermindering verkooppunten tabaksproducten en aanverwante producten.

Bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, wordt rekening gehouden met artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Dit artikel bepaalt dat overheden bij de vaststelling en uitvoering van hun beleid zich niet laten beïnvloeden door de commerciële en andere gevestigde belangen van de tabaksindustrie. Reacties, vragen en opmerkingen die betrekking hebben op beleidskeuzes zullen daarom niet worden behandeld.

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting:](#)

## Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten. Tevens producenten en importeurs van tabaksproducten en aanverwante producten. Maar ook verkoopmedewerkers, de NVWA en consumenten worden geraakt door het voorstel.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Om de gevolgen van het verminderen van het aantal verkooppunten goed in kaart te brengen is in 2020<sup>1</sup> en in 2021<sup>2</sup> door (SEO) onderzoek gedaan naar de gevolgen van het verminderen van het aantal verkooppunten. Daarnaast is er voortgebouwd op de eerdere kennis die is opgedaan met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in sigarettenautomaten, supermarkten en online.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

- In het kader van het SEO-onderzoek naar het verminderen van het aantal verkooppunten zijn er de afgelopen jaren door SEO gesprekken gevoerd met de verschillende verkoopkanalen, waaronder met tankstations en eigenaren van gemak- en speciaalzaken.
- Daarnaast is de NVWA betrokken geweest bij de vormgeving van het onderhavige voorstel.

<sup>1</sup> [2020-55-Beperken-van-het-aantal-verkooppunten-tabak.pdf \(seo.nl\)](#)

<sup>2</sup> [beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken \(seo.nl\)](#)

# 1. Wat is het probleem?

[Toelichting:](#)

## Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Het gebruiken van tabaksproducten en aanverwante producten hebben ernstige gevolgen voor de volksgezondheid en dit is een belangrijke oorzaak van vroegtijdig overlijden. 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. Dit zorgt ervoor dat jongeren en ex-rokers in de verleiding komen om (weer) gebruik te maken van deze producten.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Tabaksproducten en aanverwante producten zijn schadelijk en verslavend. Uit de wetenschap<sup>3</sup> blijkt dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van tabaksverkooppunten een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten. Daarnaast is er ook een positief verband gevonden tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten en indicatoren voor roken onder volwassenen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

In 2023 rookte 19% van de Nederlandse bevolking. Roken is de belangrijkste oorzaak van ziekte en sterfte in Nederland. Ruim de helft van de mensen die blijft roken, sterft aan de gevolgen hiervan. In Nederland zijn dit jaarlijks ruim 19.000 mensen. Het onderzoek van SEO schat in dat het aantal verkooppunten in 2024, nadat het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen in werking is getreden, 4.400 zal zijn. Daarvan zullen er ongeveer 2.000 verkooppunten tankstations zijn. Daarnaast wordt er in gemakszaken en tabaksspecialzaken tabaksproducten en aanverwante producten verkocht. Indien tabaksproducten en aanverwante producten alleen nog in specialzaken verkocht mogen worden, zal het aantal verkooppunten naar verwachting van SEO zakken naar 1.440.<sup>4</sup>

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Het aantal rokers daalt al jaren in Nederland. In 2014 rookte 26% van de Nederlanders en in 2023 is dit gedaald tot 19%. Het beleid van het kabinet is gericht op het realiseren van een rookvrije generatie in 2040. 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.<sup>5</sup> Onderdeel van het huidige beleid is het terugdringen van het aantal verkooppunten. Op dit moment mogen tabaksproducten en aanverwante producten niet meer verkocht worden in sigarettenautomaten, online en in supermarkten en horeca-inrichtingen.

<sup>3</sup> Marsh et al. (2020), Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, p2.

<sup>4</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspecialzaken, p III-IV.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018/2019 32793, nr. 339, bijlage 863922, RIVM Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p3.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Het aantal verkooppunten is naar verwachting door de invoering van het supermarktverbod gedaald naar 4400. Indien er geen maatregelen worden genomen, dan zal dit aantal verkooppunten niet verder dalen en daarmee ook het aantal rokers niet. Uit onderzoek van SEO blijkt dat in 2031 naar verwachting nog 1,7 miljoen mensen in Nederland zullen roken. Door het beperken van het aantal verkooppunten daalt dit aantal met 110.000 tot 120.000. Dit leidt tot een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid. Wanneer de overheid niet ingrijpt zal deze gezondheidswinst niet worden gerealiseerd.

## 2. Wat is het beoogde doel?

- [Toelichting:](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Met deze beoogde wetswijziging wordt het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten stapsgewijs naar verschillende soorten verkooppunten uitgebreid om zo een bijdrage te leveren aan het realiseren van een rookvrije generatie.

Dit doen we door het aantal verkooppunten gefaseerd af te laten nemen op de volgende wijze:

- Vanaf 2026 zal de verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in tabaksspecialzaken mogen plaatsvinden.
- Vanaf 2030 zal de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met uitzondering van elektronische dampwaar) uitsluitend in gemakszaken en tabaksspecialzaken mogen plaatsvinden
- Vanaf 2032 is het alleen toegestaan tabaksproducten en aanverwante producten in tabaksspecialzaken te verkopen.

1. Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Tabaksontmoediging draagt bij aan SDG 3: om een gezond leven te garanderen en het welzijn van iedereen op alle leeftijden te bevorderen. SDG 3 heeft 13 doelstellingen gemeten aan de hand van 26 indicatoren. De gezondheid en het welzijn van een persoon worden niet alleen beïnvloed door ziekte en behandeling, maar ook door sociale en economische factoren zoals huisvesting, armoede en onderwijs. Gezondheidsdoelstellingen zijn daarom ook terug te vinden over de andere SDGs heen. Tabaksgebruik is de meest vermijdbare oorzaak van ziekte en overlijden.

# Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

## Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Het kabinet heeft de doelstelling om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren.<sup>6</sup> 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 rookverbod en het verminderen van het aantal verkooppunten in combinatie met intensieve campagnes nodig is om de doelstellingen te behalen.<sup>7</sup>

Daarnaast volgt uit de wetenschap<sup>8</sup> dat in verschillende landen is gebleken dat de dichtheid van tabaksverkooppunten een positief lineair verband heeft met het aantal rokende adolescenten. Daarnaast is er ook een positief verband gevonden tussen de dichtheid van het aantal verkooppunten en indicatoren voor roken onder volwassenen.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

- Forse accijnsverhoging
- Een uitstalverbod
- Neutrale verpakkingen
- Uitbreiding van het rookverbod
- Het verminderen van het aantal verkooppunten
- Intensieve campagnes

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Al deze maatregelen hebben tot gevolg dat het aantal rokers afneemt.

## 3. Wat zijn de gevolgen van de opties?

[Toelichting](#)

## Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2018/2019 32793, nr. 339, bijlage 863921, Nationaal Preventieakkoord, p11.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/2019 32793, nr. 339, bijlage 863922, RIVM Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, p3.

<sup>8</sup> Marsh et al. (2020), Association between density and proximity of tobacco retail outlets with smoking: A systematic review of youth studies, p2.

- Alle maatregelen hebben tot gevolg dat het aantal volwassenen en jongeren dat rookt zal afnemen en er gezondheidswinst zal worden geboekt.
- Maatregelen die betrekking hebben op de prijs en het aanbod van tabaksproducten en aanverwante producten hebben daarnaast als gevolg een toename van grenseffecten en illegale handel.
- Maatregelen die zien op het uiterlijk van tabaksproducten en aanverwante producten hebben daarnaast gevolgen voor de producenten van deze artikelen.
- Tot slot leiden campagnes tot toenemende kennis en mogelijk normverandering.

b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- De NVWA Handhavingstoets: Het wetsvoorstel is voor de NVWA handhaafbaar en uitvoerbaar, mits tegemoet wordt gekomen aan de voorstellen tot wijziging, zie de memorie van toelichting voor een nadere uitleg.
- Regeldruk: De regeldruktoets wordt parallel aan de internetconsultatie uitgezet.
- Markteffectentoets: Het verminderen van het aantal verkooppunten zal invloed hebben op de omzet van tankstations en gemakszaken. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op de effecten van dit wetsvoorstel voor ondernemers en de omgeving.

## 4. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting:](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Met dit wetsvoorstel wordt het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten gefaseerd beperkt:

- Vanaf 2026 zal de verkoop van elektronische dampwaar uitsluitend in tabaksspeciaalzaken mogen plaatsvinden.
- Vanaf 2030 zal de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (met uitzondering van elektronische dampwaar) uitsluitend in gemak zaken en tabaksspeciaalzaken mogen plaatsvinden
- Vanaf 2032 is het alleen toegestaan tabaksproducten en aanverwante producten in tabaksspeciaalzaken te verkopen.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

- Uit SEO-onderzoek blijkt dat gefaseerde beperking van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot tabaksspeciaalzaken zal leiden tot een sterke daling van het aantal verkooppunten en dat hierdoor het aantal rokers zal afnemen. Dit zal leiden tot een gezondheidswinst van 440.000 tot 480.000 levensjaren in goede gezondheid.
- Het wetsvoorstel is tevens handhaafbaar en uitvoerbaar voor de NVWA mits tegemoet wordt gekomen aan de voorstellen tot wijziging, zie de memorie van toelichting voor een nadere uitleg.
- Daarnaast heeft het wetsvoorstel 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. De regeldrukkosten zullen bestaan uit kennisenemingskosten.
- De maatschappelijke gevolgen van het voorstel zijn dat vanaf 2026 e-sigaretten alleen verkocht mogen worden in tabaksspeciaalzaken. Hierdoor zullen jongeren en volwassenen minder vaak in aanraking komen met deze producten.
- Vanaf 2030 mogen tabaksproducten en aanvullende producten uitsluitend in gemak- en tabak speciaalzaken verkocht worden. De sector die hier het hardst door getroffen zal worden zijn tankstations. Een deel zal zijn zaak voortzetten, een deel zal onbemand worden en een deel zal failliet gaan. Hoe groot dit deel is, is moeilijk in te schatten.<sup>9</sup> Tankstations hebben aangegeven een overgangperiode van vijf jaar nodig te hebben om hun assortiment aan te passen.<sup>10</sup>
- Tot slot moeten in 2032 gemakzaken kiezen of zij verder gaan als gemakzaak zonder tabak of dat zij een tabak speciaalzaak worden. Dit zal nauwelijks invloed op winkelstraten en kleine kernen 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

<sup>9</sup> SEO Economisch onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2021/2022 32011, nr. 79

verdwijnen van gemakzaken mee zal vallen.<sup>11</sup> 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 van een dergelijk verkooppunt verdwijnen.<sup>12</sup>

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Een risico is dat het aantal verkooppunten minder zal afnemen dan gepland omdat er nieuwe verkooppunten worden geopend. Daarnaast kunnen er grenseffecten optreden.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Een wetsvoorstel ligt voor behandeling in de Tweede Kamer waarbij een registratiesysteem voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten wordt geregeld. Daarnaast wordt de prevalentie van het aantal rokers gemonitord.

---

<sup>11</sup> SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot speciaalzaken, p22.

<sup>12</sup> SEO Economisch Onderzoek (2021), Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, p IV-V.