

Internetconsultatie

Via <https://www.internetconsultatie.nl/tabaksverkooppunten/b1> is van 11 november 2024 tot en met 22 december 2024 aan eenieder de mogelijkheid geboden te reageren op het concept van onderliggende wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet en de bijbehorende memorie van toelichting.

Er zijn in totaal 67 reacties ontvangen van organisaties en particulieren. De organisaties die hebben gereageerd zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, verkooppunten en hun vertegenwoordigers en organisaties die belang hebben bij de productie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zoals e-sigaretten, en gebruikers van e-sigaretten die zich hebben verenigd.

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. 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.

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 het wetsvoorstel en/of de memorie van toelichting.

1. Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid en particulieren.

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid zijn groot voorstander van onderhavig voorstel. Zij vinden dat ieder kind het recht heeft om rookvrij op te groeien. Dat betekent vrij van blootstelling aan en van het gebruik van alle tabaksproducten en aanverwante producten. Het terugdringen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten zien zij als een belangrijk element om tot een rookvrije generatie te komen. Zij merken op dat er groot maatschappelijk draagvlak is voor het verminderen van verkooppunten. Ook enkele particulieren zijn voorstander van onderhavig voorstel.

2. Gezondheidseffecten e-sigaretten

De meeste negatieve reacties op voorliggend wetsvoorstel zijn afkomstig van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en particulieren en organisaties uit de e-sigaretten- en tabaksindustrie. Ze zijn vooral kritisch over het verbod op het verkopen van e-sigaretten in andere verkooppunten dan in een speciaalzaak dat in 2026 ingaat. Zij geven in de reactie aan dat zij en de wetenschap van mening zijn dat e-sigaretten een minder schadelijk alternatief zijn dan sigaretten. Het is voor hen daarom niet uit te leggen dat e-sigaretten eerder worden verboden en dat deze überhaupt minder verspreid beschikbaar worden. Volgens hen geeft de regering zo een signaal af dat mensen beter sigaretten kunnen gaan roken. Een aantal respondenten geeft aanvullend daarop aan dat e-sigaretten personen helpen bij het stoppen met roken.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat zowel roken als dampen (gebruik van e-sigaret) schadelijk is en dat de grootste gezondheidswinst wordt behaald wanneer rokers volledig stoppen met roken en in dat proces niet op een vervangend schadelijk product overstappen zoals de e-sigaret. Voor het stoppen met roken zijn verschillende bewezen effectieve en veilige methoden beschikbaar, zoals coaching in combinatie met nicotine vervangende middelen of andere medicatie die niet de schadelijke stoffen van de e-sigaret bevatten.¹ Over e-sigaretten bestaan zorg, onder andere over de gezondheidsschade op langere termijn, het risico op terugval in tabaksgebruik, gebruik naast tabaksproducten, het ondermijnen van de stopwens, de aantrekkelijkheid voor consumenten die geen tabaksproducten of aanverwante producten gebruiken, en, onder de streep, of deze producten werkelijk kunnen bijdragen aan een netto-daling van het aantal rokers. Dit is de reden waarom het gebruik van de e-sigaret in de ogen van de regering moet worden beperkt tot de groep rokers die het echt niet lukt om te stoppen met de bewezen effectieve hulpmiddelen. Daarmee blijft het product ook via speciaalzaken beschikbaar voor mensen die de e-sigaret als laatste redmiddel willen gebruiken om te stoppen met roken. Het verminderen van het aantal

¹ Factsheet elektronische sigaretten, *Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging*, oktober 2023, p. 13.

verkooppunten en daarmee specifiek de beschikbaarheid van e-sigaretten heeft met name het doel om jongeren te beschermen. Dit belang weegt in de ogen van de regering zwaarder dan een uitgebreide beschikbaarheid van de e-sigaret als stoppen met roken middel. Daarnaast is er voor fabrikanten, indien zij van mening zijn dat hun product een effectief middel is om te stoppen met roken, de mogelijkheid om een aanvraag te doen het product te laten registreren als geneesmiddel als bedoeld in de Geneesmiddelenwet, of als medisch hulpmiddel als bedoeld in de Wet op de medische hulpmiddelen. In dat geval is de Tabaks- en rookwarenwet niet van toepassing.

3. Economische gevolgen, leefbaarheid en tempo afbouw

Zowel gezondheidsorganisaties als een enkele particulier merken op dat de vermindering van het aantal verkooppunten in hun ogen veel sneller kan en moet worden afgebouwd. Tevens geven gezondheidsorganisatie aan dat een verdere vertraging van de ingangsdatum van 1 januari 2026 voor het voorstel om de verkoop van e-sigaretten te beperken tot speciaalzaken onacceptabel te vinden vanwege het zorgwekkende vapegebruik onder jongeren. Vertegenwoordigers van verkooppunten en organisaties van e-sigaretgebruikers en uit de e-sigarettenindustrie pleiten juist voor het niet verder terugdringen, of in ieder geval niet eerder terugdringen van de verkoop van e-sigaretten om ook economische redenen zoals omzet verlies en mogelijk faillissement. Ondanks dat een aantal tabaks- en gemakswinkels mogelijk failliet gaan, blijkt uit het onderzoek van SEO dat dit geen grote invloed op winkelstraten en buurten zal hebben. Wel zullen mogelijk pakketpunten, gelddiensten en andere dienstverlening die tabaks- en gemakswinkels bieden in sommige buurten en kleine kernen verdwijnen. Vermindering van het aantal verkooppunten heeft vermindering van de rookprevalentie tot gevolg, maar heeft ook economische gevolgen. De regering heeft gelet daarop gekozen voor een aanpak met een ruime tijdslijn om ondernemers tegemoet te komen met als doel een mitigerend effect op de economische gevolgen te bewerkstelligen. Een ruime overgangstermijn en een getrapte invoering geeft ondernemers de kans zich aan te passen. De regering maakt zich net als gezondheidsorganisaties zorgen over het vapegebruik van jongeren en streeft er dan ook naar de beperking van de verkoop van e-sigaretten zo snel mogelijk in werking te laten treden. Met het beperken van de verkoop van e-sigaretten wil de regering tevens de norm onderstrepen dat het geen normaal product betreft en is het belangrijk dat deze producten zo snel mogelijk verdwijnen uit de omgevingen waar jongeren komen. Daartoe zijn reeds verschillende stappen genomen, zoals het verbod op verkoop in supermarkten en de online verkoop. Het beperken van de verkoop tot speciaalzaken is daartoe de volgende stap.

Ten aanzien van de leefbaarheid wordt opgemerkt dat het kabinet zich onverminderd blijft inzetten voor het behouden en verbeteren van de brede welvaart. Dit gebeurt via het Nationaal Programma Vitale Regio's (NPVR) en Regio Deals. Met het NPVR worden 'langjarige agenda's' tot stand gebracht tussen het Rijk en specifieke regio's aan de randen van het land. Deze agenda's richten op een duurzaam en bereikbaar voorzieningenniveau, veilige en leefbare regio's en een gezonde en kansrijke toekomst voor inwoners. Ook de samenwerking met buurlanden en het voorkomen van grensbelemmeringen een belangrijk onderdeel van dit programma. 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.

Organisaties uit de e-sigarettenindustrie geven tevens aan dat de tabaksindustrie bevoordeeld wordt doordat hun producten langer in andere winkels dan speciaalzaken mogen worden verkocht. De regering distantieert zich verre van de aantijging dat de tabaksindustrie wordt bevooroordeeld omdat hun producten langer verkocht mogen worden in andere verkooppunten dan speciaalzaken. Het beleid van de regering is gericht op het bereiken van een rook- en dampvrije generatie. Zij is van mening dat zij voldoende motiveert waarom zij kiest voor het eerder beperken van de verkoop van e-sigaretten. Bovendien zijn er ook regels die reeds gelden voor tabaksproducten en nog niet voor e-sigaretten zoals bijvoorbeeld een verplicht neutraal uiterlijk.

4. Vergunningstelsel en andere verkoopkanalen

Gezondheidsorganisaties vinden het belangrijk dat er een vergunningstelsel wordt ingevoerd naast een verdere afbouw van verkooppunten, zodat de overheid grip krijgt op het totale aantal en de locaties van verkooppunten. Het aantal en de locatie van deze speciaalzaken is namelijk van grote invloed op de beschikbaarheid van deze producten. Ook geven deze partijen aan dat het bij de

afbouw van verkooppunten belangrijk is om aandacht te hebben voor de niet-reguliere verkoopkanalen, zoals social media.

De invoering van een vergunningstelsel leidt niet automatisch tot de mogelijkheid om het aantal verkooppunten te verminderen of maximeren (bijvoorbeeld op wijkniveau). Als het vergunningstelsel zo zou worden ingericht dat bestaande verkooppunten een vergunning krijgen en deze vergunning niet beschikbaar is voor nieuwe verkooppunten, dan worden de bestaande verkooppunten onevenredig bevoordeeld door het voor nieuwkomers onmogelijk te maken tot de markt toe te treden. Dit is in strijd met de Dienstenrichtlijn.² De verdeling van schaarse vergunningen dient op een eerlijke en transparante manier te geschieden, waarbij alle gegadigden (periodiek) evenveel kans maken om aanspraak op een vergunning. Met het oog op deze uitgangspunten is het categorisch uitsluiten van nieuwe verkooppunten juridisch onmogelijk. Daarnaast kleven er allerlei haken en ogen aan een vergunningstelsel, zoals ook eerder is gecommuniceerd.³ De regering is daarom van mening dat de meest efficiënte en eerlijke manier om het aantal verkooppunten te verminderen het strenger maken van de algemeen geldende eisen waaraan een verkooppunt van tabaksproducten en aanverwante producten dient te voldoen. Met het volgen van deze strategie, waarmee in 2032 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten voorbehouden zal zijn aan speciaalzaken, zullen er in 2032 naar schatting nog tussen de 1.300 en 1.600 verkooppunten over zijn. Dat aantal is minder dan 10% van de bijna 16.000 verkooppunten in 2019.⁴ De handhavingcapaciteit en het instrumentarium van de NVWA zal vanaf 2025 worden versterkt wat ook ten goede komt aan het toezicht op sociale media.

5. Illegale handel, grensoverschrijdende aankoop, effectiviteit en handhaving

Bij het invoeren van wettelijke maatregelen bestaat volgens de verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten en een groot aantal particulieren, en organisaties uit de e-sigarettenindustrie het risico dat de grensoverschrijdende verkoop en de illegale handel zal toenemen omdat er niet een voor de vraag benodigde dekkende hoeveelheid verkooppunten zal zijn, waarmee de effectiviteit van de maatregel afneemt. De respondenten stellen dat het verbod er uiteindelijk toe zal leiden dat er minder zicht is op de kwaliteit van de e-sigaretten, wat kan leiden tot gevaarlijke situaties. Verschillende partijen onderstrepen het belang van een goede handhaving op alle verkoopkanalen en de leeftijdsgrens. Ook zal de overheid accijns mislopen door de toenemende illegale of grensoverschrijdende handel. Het is onzeker hoe de markt zich precies zal ontwikkelen en wat dit betekent voor aankopen over de grens en mogelijke illegale handel. De regering acht het, op basis van het SEO rapport en gelet op de wijze waarop een markt op vraag en aanbod reageert, waarschijnlijk dat bepaalde verkooppunten zich zullen omvormen tot tabaksspeciaalzaak en er nieuwe speciaalzaken zullen ontstaan in gebieden waar die nu ontbreken. Om die redenen vindt de regering het reëel om te verwachten dat er een markt overblijft met een redelijk aantal verkooppunten, waardoor het niet onmogelijk wordt om in (dunbevolkte) delen van het land tabak en aanverwante producten te blijven kopen. Bij de invoering van wet- en regelgeving doen zich altijd neveneffecten voor. Dit is echter geen reden voor de regering om dit wetsvoorstel aan te passen, in het bijzonder omdat dit wetsvoorstel er primair op is gericht om te voorkomen dat kinderen en jongeren beginnen met vaperen en roken en ex-rokers te beschermen. De regering wil nogmaals benadrukken dat alle tabaksproducten en e-sigaretten schadelijk zijn en raadt mensen bovendien af producten te kopen die niet aan de Nederlandse regelgeving voldoen. Het terugdringen van het aantal verkooppunten is geen op zichzelf staande maatregel. De regering richt zich ook op het verminderen van de aantrekkelijkheid van het product (smaakjesverbod en neutrale verpakkingen), het voeren van een campagne over de schadelijkheid van de e-sigaret en het handhaven op de leeftijdsgrens.

Daarbij 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 memorie van toelichting. Bovendien wordt de capaciteit van de NVWA versterkt. De NVWA krijgt structureel 3 miljoen extra middelen om onder andere de handhaving op illegale vapes te intensiveren. Tevens wordt er gewerkt aan een wetsvoorstel waarbij de bestuurlijke boetes voor overtredingen van het bij of krachtens de wet bepaalde worden verhoogd en gaat zij samenwerken met andere toezichthouders zoals de Douane en de politie om zo illegale handel beter te kunnen bestrijden.

² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

³ Kamerstukken II 2023/24, 32011, nr. 107 en 36541, nr. 6.

⁴ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

Een klein aantal respondenten geeft aan dat het belangrijk is dat op Europees niveau maatregelen getroffen worden om grensoverschrijdende effecten tegen te gaan. De mening dat Europees een sterker beleid gevoerd moet worden om het tabaks- en nicotinegebruik tegen te gaan waarbij grensoverschrijdende problematiek wordt terug gedrongen wordt gedeeld. Hierover is contact met de Europese Commissie.

6. Alternatieven en Caribisch Nederland

Een aantal respondenten draagt alternatieve maatregelen aan ter vervanging van deze regelgeving. Te denken valt aan: het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21, 23 of 25 jaar, het invoeren van een accijns of verbruiksbelasting op e-sigaretten, het beperken van het aantal merkvarianten en het verbieden van wegwerp-vapes. Hoewel de regering mogelijk positief tegenover deze maatregelen staat, ziet zij deze enkel als aanvullende maatregelen en niet als alternatieven voor het invoeren van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in andere zaken dan speciaalzaken.

Een respondent is van mening dat de wetswijziging ook van toepassing moet zijn op Caribisch Nederland volgens het principe *comply or explain*. Het belangrijkste uitgangspunt van 'comply or explain' is dat alle Europees-Nederlandse beleidsintensivering en de daaruit voortvloeiende wetgeving en financiële gevolgen van toepassing zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Op Sint Eustatius en Saba zijn op dit moment geen speciaalzaken gevestigd. Gelet op het aantal inwoners, acht de regering het niet op voorhand economisch rendabel om een speciaalzaak te beginnen. Het invoeren van dit wetsvoorstel op Sint Eustatius en Saba heeft dan mogelijk een de facto verbod van de verkoop op tabaksproducten en aanverwante producten tot gevolg. Om deze reden geldt het wetsvoorstel daar niet. Ook in Bonaire wordt invoering van dit wetsvoorstel een te vergaande maatregel geacht. Het wordt meer opportuun geacht om andere regels uit de Tabaks- en rookwarenwet op Bonaire in te voeren en pas, wanneer de rookprevalentie meer is gedaald, tot een beperking van de verkooppunten over te gaan.

7. Overig

De branchevereniging voor verkooppunten van tabak en aanverwante producten geeft aan dat in de memorie van toelichting over de speciaalzaak staat dat er geen aparte deur kan zijn voor personeel naar een naastgelegen verkooppunt. Vanuit veiligheidsoptiek is dat onwenselijk omdat het personeel moet kunnen vluchten in nood. De definitie van speciaalzaak sluit een dergelijke vluchtroute niet uit, daarin staat namelijk dat de speciaalzaak niet vanuit een andere verkooppunt toegankelijk mag zijn. En deur die alleen als vluchtweg (de andere kant op) gebruikt kan worden is dus niet uitgesloten. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Personeel van een speciaalzaak kan vluchten naar een naastgelegen winkel, maar toegang vanuit een andere winkel naar de speciaalzaak mag niet mogelijk zijn.

Een retailorganisatie met winkels achter de douane op luchthaven Schiphol merkt op dat de verkoop van tabaksproducten in de sector transport en passagiersvervoer in de wetswijziging niet nader wordt benoemd en beschreven. Zij noemen hierbij specifiek het vervoer van passagiers in (internationale) treinen, ferry's of veerboten, vliegtuigen en luchthavens. Deze situaties worden niet nader benoemd omdat voor deze categorieën geen uitzonderingen voorzien zijn. Op plaatsen waar de Nederlandse wet geldt, geldt dat tabaksproducten en aanverwante producten alleen nog verkocht mogen worden vanuit een verkooppunt dat voldoet aan de wettelijke definitie van speciaalzaak.