

Vergaderjaar 2023–2024

**32 011**

**Tabaksbeleid**

**32 793**

**Preventief gezondheidsbeleid**

**Nr. 107**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,  
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2023

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de inzet op het verminderen van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Hierbij ga ik in op de motie van de leden Kuik en Van Esch<sup>1</sup> en de motie van het lid Mohandis c.s.<sup>2</sup>, waarmee beide moties worden afgedaan.

Daarnaast doe ik uw Kamer de notitie van het Trimbos-instituut «Leeftijdsgrens verkoop tabak naar 21 jaar» toekomen. Tenslotte doe ik de gewijzigde motie van het lid Van Baarle af over een actief ontmoedigingsbeleid rondom snus<sup>3</sup> en de motie van het lid Kuik c.s. over het onder de Tabaks- en rookwarenwet brengen van nicotinezakjes zonder tabak<sup>4</sup>.

#### Vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten

In het Nationaal Preventieakkoord is het doel gesteld een rookvrije generatie in 2040 te realiseren. Om dit te bereiken wordt met een breed pakket aan maatregelen beoogd om roken (verder) te denormaliseren, een rook- en tabaksvrije omgeving te realiseren en het stoppen met roken te stimuleren. Dit pakket aan maatregelen bestaat onder meer uit een vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten (rookwaren).

#### *Huidige inzet*

De afgelopen jaren zijn verschillende stappen gezet om het aantal verkooppunten te verminderen. In 2022 zijn sigarettenautomaten verboden. Per 1 juli 2023 is de online verkoop van tabaksproducten en

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 658.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 793, nr. 667.

<sup>3</sup> Kamerstuk 36 200 XVI, nr. 118.

<sup>4</sup> Kamerstuk 35 665, nr. 9.

e-sigaretten verboden en in 2024 volgt een verbod op de verkoop van rookwaren in supermarkten.

Uit onderzoek van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat met deze laatstgenoemde maatregel het aantal verkooppunten flink zal afnemen van 10.000 naar 4.400<sup>5</sup>. Uw Kamer is eind 2020 geïnformeerd over het besluit om de verkoop vanaf 2030 verder gefaseerd af te bouwen bij achtereenvolgens tankstations en bij tabak- en gemakszaken, waarna de verkoop van tabak voorbehouden is aan speciaalzaken<sup>6</sup>. Met de brief van 2 december 2022 aan uw Kamer heb ik dit nader gespecificeerd. Vanaf 2025 mogen e-sigaretten (elektronische dampwaar) alleen nog worden verkocht in speciaalzaken en vanaf 2030 zal de verkoop van tabaksproducten en overige aanverwante producten voorbehouden zijn aan gemakszaken en speciaalzaken. Daaropvolgend worden deze rookwaren met ingang van 2032 alleen nog verkocht in speciaalzaken<sup>7</sup>. Uit het genoemde onderzoek van SEO valt af te leiden dat Nederland uiteindelijk ca. 1500 speciaalzaken overhoudt die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Om de vermindering van het aantal verkooppunten goed te kunnen monitoren wordt er gewerkt aan een wettelijke registratieplicht voor verkooppunten van rookwaren vanaf 2024.

In de motie van de leden Kuik en Van Esch en de motie van de leden Mohandis c.s. worden zorgen geuit over een mogelijk (sterke) toename aan tabaksspeciaalzaken, vanwege het verbod op de verkoop van rookwaren in supermarkten. Het kabinet wordt opgeroepen tot het uitwerken van alternatieven om het aantal verkooppunten te verminderen. Het gaat hierbij om een vergunningplicht voor verkooppunten van tabak waarbij de gemeente een maximum aantal verkooppunten per wijk kan hanteren en om een optionele bevoegdheid waarmee gemeenten de vestiging van nieuwe tabakszaken kunnen beperken. Hieronder ga ik afzonderlijk in op de haalbaarheid van deze voorstellen.

#### *Vergunningstelsel*

Bij het invoeren van een vergunningstelsel met zogenoemde schaarse vergunningen waarbij de gemeente een maximumaantal verkooppunten per wijk kan hanteren, dient rekening gehouden te worden met de Dienstenrichtlijn<sup>8</sup>, in Nederland geïmplementeerd in de Dienstenwet (zie in het bijzonder artikel 33). Volgens artikel 9, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn, stellen de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
- b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;
- c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt.

<sup>5</sup> SEO Economisch onderzoek, 2021. Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken. Bijlage bij Kamerstukken 32 011 en 32 793, nr. 92.

<sup>6</sup> In deze brief wordt met de termen «speciaalzaken» of «tabaksspeciaalzaken» bedoeld op tabaksspeciaalzaken die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten. Verder wordt met de verkoop van «tabak» bedoeld op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten, Kamerstuk 32 011, nr. 78.

<sup>7</sup> Kamerstukken 32 011 en 32 793, nr. 97.

<sup>8</sup> Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Verder mogen schaarse vergunningen niet voor onbepaalde tijd of buitensporig lange tijd verleend worden. Er dient een transparante en onpartijdige verdelingsprocedure te zijn waarbij potentiële gegadigden gelijke kansen krijgen om een vergunning te verkrijgen. Een verlener van schaarse vergunningen moet ook bekend maken dat een schaarse vergunning beschikbaar is en welke eisen aan de aanvraag worden gesteld.

Voor het opzetten van een vergunningstelsel is afstemming nodig met betrokken partijen over de voorwaarden voor het verlenen van een vergunning. Afhankelijk van de voorwaarden die worden gesteld, zijn er mogelijk kosten die niet doorberekend kunnen worden in de prijs van een vergunning zoals het inrichten van ICT-systemen. Het invoeren van een vergunningstelsel zou een wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet vergen. Een wetgevingstraject duurt minimaal twee jaar, waarna aanvullende lokale regelgeving nodig is.

De uitvoering van een vergunningstelsel vraagt de nodige inzet en capaciteit. Het proces van aanvragen en uitgeven van schaarse vergunningen brengt administratieve lasten met zich mee. Een vergunning kan slechts worden verleend als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Dit zal moeten worden getoetst bij de aanvraag. Het al dan niet verlenen van een vergunning is voorts een besluit dat open staat voor bezwaar en beroep, wat mogelijk zorgt voor meer juridische procedures.

#### *Beperken vestiging nieuwe verkooppunten*

Het beperken van de vestiging van nieuwe tabakszaken dient ook te voldoen aan de Europese (vestigings)regelgeving, waaronder de Dienstenrichtlijn. Een dergelijke beperking komt in wezen neer op een vergunningstelsel met schaarse vergunningen voor bestaande verkooppunten, voor onbepaalde tijd. Een dergelijk stelsel bevoordeelt bestaande verkooppunten onevenredig door het voor nieuwkomers onmogelijk te maken tot de markt toe te treden. Dit is in strijd met de Dienstenrichtlijn. De verdeling van deze schaarse rechten dient op een eerlijke en transparante manier te geschieden, waarbij alle gegadigden (periodiek) evenveel kans maken. Met het oog op deze uitgangspunten is het mijn inschatting dat het categorisch uitsluiten van nieuwe verkooppunten juridisch zo goed als onmogelijk is.

Ook wanneer de beperking van nieuwe tabakszaken een optionele bevoegdheid voor gemeenten is, dienen gemeenten rekening te houden met de voorwaarden uit de Dienstenrichtlijn. Ook het wijzigen van de Tabaks- en rookwarenwet voor het toekennen van deze bevoegdheid aan gemeenten zal in overeenstemming moeten zijn met de Dienstenwet en -richtlijn en duurt minimaal twee jaar. Daarna zal aanvullende lokale regelgeving nodig zijn die door gemeenten zelf genotificeerd dient te worden bij de Europese Commissie.

#### *Alternatief om het aantal verkooppunten verder te beperken*

Volgens het huidige tijdspad wordt de verkoop vanaf 2030 gefaseerd afgebouwd achtereenvolgens bij tankstations en bij tabak- en gemakzaken, waarna de verkoop van tabak voorbehouden zal zijn aan speciaalzaken in 2032. Om het aantal verkooppunten te beperken, is het mogelijk om het jaar waarin de verkoop van rookwaren is voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken naar voren te halen.

Voor een ondernemer die een verkooppunt anders dan een speciaalzaak wil openen zal dit tot gevolg hebben dat er minder tijd zal zijn om deze

investering terug te verdienen. Dit kan een dempend effect hebben op het aantal nieuw te openen verkooppunten.

### *Conclusie*

De huidige inzet op het verminderen van het aantal verkooppunten loopt tot 2032, waarna tabaksverkoop voorbehouden is aan tabaksspeciaalzaken. De verkoop van e-sigaretten is al in 2025 voorbehouden aan speciaalzaken. Omdat speciaalzaken vrijwel uitsluitend rookwaren mogen verkopen, zal het aantal winkels waarvoor dit rendabel is aanmerkelijk kleiner zijn dan het huidige aantal verkooppunten die een breder assortiment kunnen voeren. De inschatting is dan ook dat het aantal verkooppunten in 2032 ook zonder aanvullende maatregelen aanzienlijk afgenomen zal zijn. Gezien de demissionaire status van het kabinet laat ik eventuele besluiten over aanvullende maatregelen over aan een volgend kabinet.

### Verhoging leeftijdsgrens tabaksverkoop naar 21 jaar

In de Kamerbrief van 2 december 2022<sup>9</sup> heb ik toegezegd te onderzoeken wat de effectiviteit, haalbaarheid en uitvoerbaarheid is van het verhogen van de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabak naar 21 jaar. Met deze brief deel ik een notitie die het Trimbos-instituut op mijn verzoek hierover heeft gemaakt. De notitie geeft een overzicht van de wetenschappelijke literatuur en stand van zaken in andere landen over een verhoging van de leeftijdsgrens.

De belangrijkste bevinding is dat ondanks de huidige leeftijdsgrens, jongeren nog steeds eenvoudig aan tabaksproducten komen. Om roken onder jongeren verder te ontmoedigen wordt in steeds meer landen de leeftijdsgrens verhoogd naar 21 jaar. Recent onderzoek, aangehaald in de notitie, toont aan dat deze maatregel effectief kan zijn in het verminderen van het aantal jongeren dat rookt. Daarnaast is het van belang bij de invoering van deze maatregel oog te houden voor de handhaving en het betrekken van aanverwante producten zoals e-sigaretten en nicotinezakjes. Gezien de demissionaire staat van dit kabinet is het aan mijn opvolger om mede op basis van deze notitie verdere stappen rondom tabaksontmoediging te zetten.

### Gewijzigde motie van het lid Van Baarle c.s. over een actief ontmoedigingsbeleid rondom snus

In het voorjaar heeft uw Kamer een motie van het lid Van Baarle (DENK) c.s. aangenomen om een actief ontmoedigingsbeleid te voeren ten aanzien van nicotinezakjes om de populariteit ervan in te dammen<sup>10</sup>. Ik ben, net als de indiener van de motie, ervan overtuigd dat het gebruik van deze schadelijke en verslavende producten moet worden ontmoedigd, met name voor jongeren. Om dit ontmoedigingsbeleid vorm te geven is recent het wetsvoorstel «nicotineproducten zonder tabak en nicotineapparaten» aan uw Kamer aangeboden<sup>11</sup>. In dit wetsvoorstel is een verbod opgenomen voor nicotinezakjes.

Met dit verbod stel ik een duidelijke norm ten aanzien van nicotinezakjes, en geef ik invulling aan de motie om deze middelen te ontmoedigen. Met

<sup>9</sup> Kamerstukken 32 011 en 32 793, nr. 97.

<sup>10</sup> Kamerstuk 36 200 XVI, nr. 118.

<sup>11</sup> Kamerstuk 36 403, nr. 2.

het wetsvoorstel doe ik deze en de motie van het lid Kuik c.s. over het onder de Tabaks- en rookwarenwet brengen van nicotinezakjes zonder tabak af.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M. van Ooijen