

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.¹ Hierbij is gekeken welke effectieve maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en maximaal nog 5% van de volwassenen. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (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.² 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 de (grensoverschrijdende) verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te verbieden, een eerste stap in het verminderen van het aantal verkooppunten.³

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. Het huidige aantal verkooppunten wordt op bijna 16.000 geschat en dit aantal neemt naar verwachting alleen maar toe de komende jaren.⁴ In het Preventieakkoord is de afspraak gemaakt dat het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten de komende jaren wordt teruggebracht en dat de regering 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).⁵ Uit onderzoek van SEO blijkt dat als vanaf 2024 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten verboden is, dit tot 2030 een gezondheidswinst genereert van circa 120.000 minder rokers. Op basis van de ambities uit het Preventieakkoord en de inzichten uit het onderzoek van SEO kiest de regering⁶ ervoor met het oog op het voorkomen dat jongeren gaan roken en om kinderen en ex-rokers te beschermen, de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te beperken tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen. Op termijn zullen deze producten daarom alleen nog worden verkocht bij tabaksspeciaalzaken waar alleen de volwassen roker komt en die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. 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;

¹ Zie pagina 3 van bijlage 863921 bij *Kamerstukken II*, 2018/19, 32793, nr. 339. Zie ook: www.rijksoverheid.nl, zoekterm: nationaal preventieakkoord.

² RIVM, Quicksan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord, november 2018.

³ Nationaal Preventieakkoord, pagina 14, punt 4.

⁴ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina i samenvatting.

⁵ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020.

⁶ *Kamerstukken II*, 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

- 2024: Invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen. Daarna zal vanaf 2030 de vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten worden voortgezet waarna de verkoop voorbehouden is aan winkels die zich vrijwel exclusief richten op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.

Om deze verdere stappen zorgvuldig vorm te kunnen geven is hier in 2021 verder onderzoek naar gedaan, met aandacht voor onder andere de economische impact en regionale spreiding van de verkooppunten.⁷

Met dit wijzigingsbesluit wordt het verbod op online verkoop gerealiseerd. Dit verbod ziet op zowel tabaksproducten als aanverwante producten. Aanverwante producten zijn elektronische dampwaar (ook wel bekend als e-sigaret/vapes), elektronische verhittingsapparaten en voor roken bestemde kruidenproducten. Zowel het gebruik van tabaksproducten als van aanverwante producten is schadelijk voor de gezondheid. Door geen onderscheid te maken in de regelgeving geldend voor deze producten, wordt voorkomen dat er substitutie plaatsvindt naar andere 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.⁸ In deze studie is ook een hogere dichtheid van tabaksverkopers in verband gebracht met meer volwassenen die roken, minder stoppen met roken, een groter risico op terugval in het roken, en zwaarder roken onder adolescenten en volwassenen. Het verbieden van de (nu nog) brede online beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten is 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 van de cruciale maatregelen op weg naar een rookvrije generatie in 2040.

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).⁹

De afgelopen jaren is het aantal rokers afgenomen naar 20,2% in 2020.¹⁰ 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 verbieden van de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten zal bijdragen aan deze doelstelling. Het percentage onlinekopers van tabaksproducten bedroeg 0,6 % in 2020 en van aanverwante producten 43%, zie ook paragraaf 3.2 van deze toelichting.

⁷ SEO Economisch onderzoek, Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken, december 2021.

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

⁹ Gezondheidsfondsen voor Rookvrij – Draagvlakcijfers (2020).

¹⁰ Gezondheidsenquête/Leefstijlmonitor 2020 van het CBS, in samenwerking met het RIVM en het Trimbos-instituut. Zie ook: www.cbs.nl, zoekterm: aantal volwassen rokers in 2020 gedaan.

3.2 Verbod verkoop op afstand

Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, kiest de regering ervoor om te starten met het verbieden van de online verkoop, in de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) omschreven als verkoop op afstand. Overigens kan verkoop op afstand ook plaatsvinden via andere telecommunicatiemiddelen, zoals telefonisch of via televisie (teleshopping). Dit kan worden opgemaakt uit de definitie van binnenlandse verkoop op afstand in artikel 1 van de wet.¹¹ Internetverkoop of online verkoop is de meest gebruikelijk vorm van verkoop op afstand en wordt daarom in deze toelichting als synoniem gebruikt. Door deze verkoop te verbieden, kan worden voorkomen dat de fysieke verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zich zal verplaatsen naar online verkoop wanneer de verkoop in fysieke winkels op korte termijn ook verder wordt beperkt (substitutie). Daarnaast zijn de huidige voorwaarden die gelden voor de verkoop van tabaksproducten, zoals de leeftijdsgrens van 18 jaar, bij de verkoop van tabaksproducten via internet moeilijk te controleren en te monitoren (zie hieronder). Een andere belangrijke overweging bij het verbieden van online verkoop is dat sinds 2020 Europese regels tegen illegale tabakshandel zijn ingevoerd.¹² Zie ook paragraaf 4.2. Tabaksverpakkingen hebben sindsdien een unieke code die de herkomst en locatie van een tabaksproduct aanduidt en een veiligheidskenmerk. Dat is een zegel dat aangeeft dat het geen vervalst product is. Verder zijn veel landen ons hierin voorgegaan. Volgens de WHO heeft 50% van de landen dat het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (hierna: WHO-kaderverdrag)¹³ heeft bekrachtigd, al een dergelijk verbod ingevoerd. Van de 30 landen die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER) is in 18 landen, namelijk België, Bulgarije, Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk, Portugal, Roemenië en Spanje¹⁴ de online verkoop van tabaksproducten verboden. Tot slot streeft de regering naar een rookvrije generatie in 2040 en maakt deze maatregel onderdeel uit van een pakket aan maatregelen om deze doelstelling te behalen.

Bij de invoering van het zogenoemde uitstalverbod is tevens het verbod op tabaksautomaten per 1 januari 2022 ingevoerd.¹⁵ De belangrijkste onderbouwing voor dit verbod was dat het niet gewenst is dat tabaksproducten en aanverwante producten kunnen worden verkocht zonder terhandstelling door middel van tussenkomst van een verkoper. In de praktijk betekende dit dat een consument tabaksproducten kan kopen zonder dat verkooppersoneel betrokken is bij de bediening en de afrekening. Deze vorm van zelfbediening maakt dat het bij de aanschaf van tabaksproducten en aanverwante producten gemakkelijker is om regelgeving te omzeilen dan wanneer er bij de verkoop wel sprake is van terhandstelling door een verkoper. De regering ziet de online verkoop als vergelijkbaar met de verkoop via automaten in die zin dat er bij online verkoop slechts in zeer beperkte mate sprake is van terhandstelling. Hierdoor is het doen van aankopen op afstand mogelijk ook laagdrempeliger dan het doen van aankopen in fysieke winkels waarbij er direct contact is tussen koper en verkoper. Zo is het bij verkoop op afstand in het algemeen niet mogelijk om op basis van het uiterlijk van de consument vast te stellen

¹¹ In artikel 1 van de Tabaks- en rookwarenwet wordt binnenlandse verkoop op afstand als volgt omschreven:

binnenlandse verkoop op afstand: een koopovereenkomst tussen een detaillist en een consument die zich beiden in Nederland bevinden en die wordt gesloten in het kader van een georganiseerd systeem voor verkoop op afstand zonder gelijktijdige persoonlijke aanwezigheid van detaillist en consument en waarbij, tot en met het moment van het sluiten van de koopovereenkomst, uitsluitend gebruik wordt gemaakt van een of meer middelen voor communicatie op afstand.

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

¹³ WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging, Genève, 21 mei 2003 (Trb. 2003, 127). Nederland heeft het verdrag op 27 april 2005 geratificeerd.

¹⁴ <https://untobaccocontrol.org/impldb/indicator-report/?wpdtvar=3.2.7.2.b>

¹⁵ Artikel 5.3 van het besluit. Ingevoerd bij Besluit van 20 september 2019, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter regeling van een uitzondering voor verkooppunten op het verbod te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zonder terhandstelling door tussenkomst van een verstrekende persoon, en faciliteiten in aangewezen rookruimtes, (Stb. 2019, 308).

dat deze de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Door het amendement van Tweede Kamerlid Dik-Faber¹⁶ is in Nederland in de wet opgenomen dat ook bij binnenlandse verkoop op afstand een leeftijdsverificatiesysteem moet worden gebruikt. Volgens de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) laat de naleving van dit verplichte leeftijdsverificatiesysteem echter te wensen over. Een vijfde (20%) van de jongeren die weleens tabaksproducten koopt, heeft dat in het afgelopen jaar via internet gedaan. Het merendeel van hen heeft daarbij een onjuiste leeftijd of geboortedatum ingevuld. Op het moment van bezorgen is 43% gevraagd naar hun leeftijd en/of identiteitsbewijs, bij een derde (34%) heeft de bezorger desondanks nooit geweigerd om de tabaksproducten af te geven. E-sigaretten worden met name bij speciaalzaken (62%) maar ook via internet (43%) gekocht. Het merendeel (86%) vult een onjuiste leeftijd of geboortedatum in. Slechts een vijfde (21%) is door de bezorger op moment van bezorging weleens gevraagd naar zijn/haar leeftijd en/of identiteitsbewijs. Van hen heeft bij 38% de bezorger nooit geweigerd de e-sigaretten af te geven.¹⁷ Deze zorgelijke cijfers steunen de regering in de keuze om de afstandsverkoop te verbieden.

Het is onbekend hoeveel winkels tabaksproducten en aanverwante producten online verkopen. Uit onderzoek van het Trimbosinstituut uit 2014 blijkt wel dat de verkoop van tabaksproducten via internet ten opzichte van de verkoop bij andere typen verkooppunten beperkt is (0,1 procent van de rokers koopt online).¹⁸ In 2020 blijkt dat nauwelijks te zijn toegenomen (0,6 procent van de rokers koopt online).¹⁹ De aanbieders verschillen van webshops die gespecialiseerd zijn in tabaksproducten en aanverwante producten, zoals e-sigaretten, tot fysieke winkels die ook de mogelijkheid bieden om online bestellingen te doen. Ook winkels met een breder assortiment, zoals supermarkten met een eigen bezorgservice, bieden de mogelijkheid om online tabaksproducten te bestellen en deze thuis te laten bezorgen. Ook op supermarkten die deze service aanbieden zal het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten van toepassing worden. Tevens geldt het verbod voor gespecialiseerde koeriersdiensten die uitsluitend via verkoop op afstand tabaksproducten en aanverwante producten aanbieden en vanuit een minimagazijn in de buurt deze producten binnen 10 minuten laten bezorgen, de zogenoemde flitsbezorging.

Uit onderzoek van SEO blijkt dat de online verkoop vooral een optie is voor de 'verstokte roker' die structureel rookt en dat nog lange tijd zal blijven doen. Een deel van de rokers koopt sigaretten op het moment dat zij willen roken. Omdat er bij online verkoop tijd zit tussen het moment van aankoop en het moment dat de sigaret geconsumeerd kan worden, is online verkoop voor deze 'spontane rokers' niet aantrekkelijk.²⁰ Toch geven veel betrokken partijen in het onderzoek van SEO aan dat zij bang zijn dat de online verkoop zal toenemen wanneer het aantal fysieke verkooppunten wordt verminderd. Om dit te voorkomen is de regering van mening dat het verbieden van de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten een goede eerste stap is in het verminderen van het aantal verkooppunten.

Op grond van artikel 18 van de Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (hierna: Tabaksproductenrichtlijn) kunnen lidstaten grensoverschrijdende verkoop op afstand (ook wel als online verkoop aangeduid²¹) aan consumenten verbieden. Daarnaast volgt uit dit artikel dat de lidstaten die dit niet verbieden, detaillisten die grensoverschrijdende verkopen op afstand aan consumenten in de Europese Unie willen verrichten verplichten om zich te registreren bij de bevoegde autoriteiten in de lidstaat waar de detaillist is gevestigd en in de lidstaat waar zich de daadwerkelijke of potentiële consument bevindt.

¹⁶ Kamerstukken II 2015/16,

¹⁷ Monitor Kopen tabak door jongeren. Meting 2020, onderzoek uitgevoerd door Breuer & IntraVal in opdracht van de NVWA, pagina 2.

¹⁸ Monshouwer e.a. (2014). Verkooppunten van tabaksproducten. Utrecht: Trimbos-instituut, pagina 25.

¹⁹ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 46.

²⁰ SEO Economisch onderzoek, Beperken van het aantal verkooppunten tabak, juli 2020, pagina 41.

²¹ Overigens kan verkoop op afstand ook plaatsvinden via andere telecommunicatiemiddelen, zoals telefonisch of via televisie (teleshopping).

In de wet is gelet hierop een mogelijkheid opgenomen om de binnenlandse en grensoverschrijdende verkoop op afstand te verbieden (naast het reguleren ervan). Artikel 9a, eerste lid, van de wet luidt:

“Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten verboden of worden daaraan eisen gesteld. Voor de verschillende producten kunnen verschillende regels worden vastgesteld.”

Zoals hierboven aangegeven, kozen sommige lidstaten er bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn voor deze wijze van verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten te verbieden. Nederland heeft er - bij de implementatie van de Tabaksproductenrichtlijn- destijds voor gekozen om de grensoverschrijdende verkoop op afstand toe te staan.²² De reden was dat bij een verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand vrees bestond voor illegale handel in tabaksproducten.²³ Deze vrees is nu met de invoering van de Wet tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten²⁴, geminimaliseerd. De grensoverschrijdende verkoop was gereguleerd in de artikelen 5.5 tot en met 5.8 van het besluit.²⁵ In Nederland was daarmee sindsdien zowel de binnenlandse verkoop op afstand als de grensoverschrijdende verkoop op afstand toegestaan, maar wel was vereist dat detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand aanboden zich registreerden. Deze registratieplicht gold zowel voor detaillisten die vanuit Nederland tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten in andere staten van de Europese Economische Ruimte (EER) voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aanboden, als voor detaillisten uit andere staten (zowel EER als derde landen) die aan consumenten in Nederland tabaksproducten en aanverwante producten voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aanboden.

Artikel 9a, derde lid, van de wet verbiedt het reeds om vanuit Nederland grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te verrichten aan consumenten in staten van de EER waar deze grensoverschrijdende verkoop op afstand verboden is. Detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten verrichten, mogen dergelijke producten niet leveren aan consumenten in lidstaten waar deze verkoop verboden is. Dit artikel was destijds onderdeel van de implementatie van artikel 18, eerste lid, van de Tabaksproductenrichtlijn voor de lidstaten die ervoor kozen geen verbod op online verkoop in te voeren. Achtergrond hiervan is dat het verbod op internetverkoop in deze landen anders geen zin heeft: de producten kunnen dan toch wel online worden besteld. De toezichthouder in de lidstaat van de verkopende partij ziet toe op de naleving van deze verkoopverboden in de lidstaten die een online verkoopverbod hebben ingesteld. Zo is het dus ook al langere tijd verboden voor Nederlandse detaillisten om online tabaksproducten en aanverwante producten aan te bieden aan consumenten in bovengenoemde staten van de EER.

Zoals hierboven weergegeven, kiest de regering er nu voor alsnog gebruik te maken van de mogelijkheid die de Tabaksproductenrichtlijn biedt om grensoverschrijdende verkoop op afstand te verbieden door een verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand op te nemen in het besluit. Het verbod op binnenlandse en grensoverschrijdende afstandsverkoop, zoals in dit wijzigingsbesluit vormgegeven, ziet op verkoop op afstand aan consumenten. Om onduidelijkheid rond dit punt te voorkomen en om de handhaving te vereenvoudigen, kiest de regering ervoor alle vormen van grensoverschrijdende verkoop op afstand te verbieden. Dit verbod geldt daardoor voor detaillisten die vanuit andere staten (zowel EER als derde landen) aan consumenten in Nederland

²² Wet van 26 april 2016 tot wijziging van de Tabakswet ter implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (Stb. 2016, 175).

²³ Besluit van 4 mei 2016, houdende wijziging van het Besluit uitvoering Tabakswet en de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (Stb. 2016, 176).

²⁴ Stb. 2020, 150.

²⁵ Besluit van 4 mei 2016, houdende wijziging van het Besluit uitvoering Tabakswet en de bijlage bij de Tabaks- en rookwarenwet in verband met de implementatie van Richtlijn 2014/40/EU, inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten, Stb. 2016, 176

tabaksproducten en aanverwante producten voor grensoverschrijdende verkoop op afstand aanbieden (import). Daarnaast zal dit verbod gaan gelden voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand door in Nederland gevestigde detaillisten aan consumenten in andere staten van de EER en in derde landen (export). Gezien de definitiebepaling van grensoverschrijdende verkoop op afstand in artikel 1 van de wet²⁶ valt de grensoverschrijdende verkoop op afstand vanuit Nederland naar landen buiten de EER (derde landen) niet hieronder en kan dit daarom op dit moment niet worden verboden. Deze definitie zal worden aangepast, zodat ook de verkoop op afstand aan consumenten in landen buiten de EER niet meer is toegestaan. Omwille van de duidelijkheid en de handhaafbaarheid zal het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand door in Nederland gevestigde detaillisten aan consumenten in andere staten van de EER en in derde landen gelijktijdig inwerking treden, op het moment dat de wet is aangepast.

De Tabaksproductenrichtlijn verplicht lidstaten, die de online verkoop niet hebben verboden, een registratiesysteem op te zetten. Zoals hiervoor vermeld, kiest de regering er nu voor wel een algeheel online verkoopverbod in te voeren. Dit betekent dat, op het moment dat het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand door in Nederland gevestigde detaillisten aan consumenten in andere staten van de EER en in derde landen in werking zal treden, het verbod in artikel 9a, derde lid, van de wet om vanuit Nederland deze producten op afstand te verkopen aan consumenten in staten van de EER waar deze grensoverschrijdende verkoop op afstand verboden is, niet langer nodig is. Immers het verbod voor online verkoop door Nederlandse detaillisten aan consumenten in andere staten van de EER zal nu voor alle staten van de EER gaan gelden. Deze bepaling zal daarom komen te vervallen. Ook betekent dit algehele verbod dat het registratiesysteem op dat moment kan komen te vervallen. Het is dan niet langer nodig te voldoen aan de voorwaarde uit de Tabaksproductenrichtlijn dat Nederlandse detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand aan consumenten in de EER willen verrichten, zich moeten registreren bij de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de detaillist is gevestigd en in de lidstaat waar zich de daadwerkelijke of potentiële consument bevindt. Ook deze bepalingen in het besluit zullen komen te vervallen.

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 ontmoedigen.²⁷ 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

²⁶ In artikel 1, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet wordt grensoverschrijdende verkoop op afstand als volgt omschreven:

grensoverschrijdende verkoop op afstand: een verkoop op afstand aan consumenten waarbij de consument zich op het tijdstip waarop hij het product bij de detaillist bestelt, in een andere staat van de Europese Economische Ruimte bevindt dan het land waar die detaillist gevestigd is; een detaillist wordt geacht te zijn gevestigd in Nederland:

a. in het geval van een natuurlijk persoon: indien de zetel van zijn bedrijf zich in Nederland bevindt;

b. in andere gevallen: indien de statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging, met inbegrip van een filiaal, agentschap of enige andere vestiging, van de detaillist zich in Nederland bevindt.

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

ontwikkelen.²⁸ Centraal staat de aanmoediging om maatregelen te nemen die verder gaan dan worden beschreven in het Verdrag, waaronder het opleggen van strengere eisen.²⁹

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.³⁰ Het verminderen van verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten wordt niet met zoveel woorden in het Verdrag genoemd. Duidelijk is dat, zoals blijkt uit hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting, het verbod op de online verkoop, 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."

4.2 Het FCTC-protocol

Op grond van artikel 33 van het WHO-Kaderverdrag mag iedere verdragspartij protocolvoorstellen doen die inhoudelijk een aanvulling vormen op het Verdrag en bij aanvaarding dezelfde status hebben als het Verdrag zelf. Een protocol dat in het verlengde van het WHO-Kaderverdrag is opgesteld, betreft het Protocol tot uitbanning van de illegale handel in tabaksproducten (hierna: FCTC-Protocol). Door de verkoop op afstand te verbieden voldoet Nederland aan artikel 11, tweede lid, van het FCTC-Protocol. Hierin is opgenomen dat de Partijen die het Protocol ratificeren, moeten overwegen de verkoop van tabaksproducten via internet, telecommunicatie of een andere op nieuwe technologieën gebaseerde afzetwijze te verbieden.

Bij de implementatie van het Protocol is destijds al aangegeven dat de overweging om de verkoop van tabaksproducten via deze technologieën te verbieden zal worden meegenomen bij het opstellen van het plan van aanpak voor het verminderen van het aantal verkooppunten.³¹

4.3 De Tabaksproductenrichtlijn

In de Tabaksproductenrichtlijn is 'grensoverschrijdende verkoop op afstand' op gedefinieerd.³² De reikwijdte van de richtlijn bepaalt dat grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten aan consumenten binnen de EER onder de richtlijn valt.³³ Binnenlandse verkoop op afstand van deze producten valt onder het nationale recht van de lidstaten en hoeft niet getoetst te worden aan de richtlijn.

In de definitie van grensoverschrijdende verkoop op afstand worden geen producten benoemd. Met het bepaalde in de artikelen 18 en 20, zesde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn wordt beoogd de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten te reguleren. De reden hiervoor was dat door de verschillende regels die lidstaten hanteerden voor de onlineverkoop er obstakels

²⁸ Artikel 12, onderdeel e, van het WHO-kaderverdrag.

²⁹ Artikel 2 van het WHO-Kaderverdrag.

³⁰ Zie op de website van het de WHO over het verdrag via WHO FCTC/Overview/Treaty instruments: <https://fctc.who.int/>.

³¹ Kamerstuk 35356, nr. 3, zie artikelsgewijze toelichting op artikel 11.

³² Artikel 2, onderdeel 34, van de Tabaksproductenrichtlijn.

³³ Artikel 1, onderdeel d, van de Tabaksproductenrichtlijn.

ontstonden die het goed functioneren van de interne markt belemmerden. De Tabaksproductenrichtlijn heeft deze verschillen weg willen nemen door de regels meer te uniformeren.³⁴ Tegelijkertijd staat de richtlijn een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid voor. Daarom is bepaald dat lidstaten de keuze hebben om grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten en navulverpakkingen te verbieden, of om een registratieplicht voor detaillisten in te voeren. In Nederland zijn deze bepalingen toentertijd geïmplementeerd met een registratieverplichting in artikel 5.5 van het besluit (zie ook paragraaf 3.2 van deze toelichting).

De keuze van de regering om met ingang van 2023 grensoverschrijdende verkoop op afstand voor tabaksproducten en alle aanverwante producten vanuit Nederland naar andere landen en vanuit andere landen naar Nederland te verbieden, is voor wat betreft tabaksproducten en elektronische sigaretten volledig in lijn met artikel 18, eerste lid, in combinatie met artikel 20, van de Tabaksproductenrichtlijn, waar lidstaten de mogelijkheid geboden wordt om grensoverschrijdende verkoop op afstand te verbieden op hun grondgebied.³⁵ Het verbod op grensoverschrijdende verkoop in het besluit werkt twee kanten op. Het is ten eerste verboden voor detaillisten gevestigd in Nederland³⁶ om tabaksproducten en aanverwante producten online aan te bieden aan consumenten in Nederland en aan consumenten binnen de EER en in derde landen. Het doet daarbij niet ter zake of het land binnen de EER al dan niet een verbod op verkoop op afstand heeft ingevoerd. Mocht dit niet het geval zijn, dan is het voor de desbetreffende detaillist immers niet meer mogelijk om zich te registreren in de beide lidstaten. Registratie is alleen mogelijk wanneer het land waar de detaillist is gevestigd, grensoverschrijdende verkoop op afstand toestaat. Het is daarnaast verboden voor detaillisten uit andere landen om deze producten te verkopen aan consumenten die zich in Nederland bevinden. De detaillist kan zowel in een land binnen als buiten de EER zijn gevestigd. Door de implementatie van artikel 18, eerste lid, en artikel 20, zesde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn in de regelgeving van andere lidstaten, zal het na inwerkingtreding van dit verbod ook voor detaillisten van tabaksproducten en aanverwante producten uit andere lidstaten op grond van de daar geldende regelgeving verboden zijn om op afstand aan consumenten die zich in Nederland bevinden te verkopen.

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 op grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten hoeft niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn, omdat uit artikel 1 in combinatie met de inhoud van de artikelen 18 en 20 van de Tabaksproductenrichtlijn die zien op de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten volgt dat regels over de grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten buiten het bereik van de Tabaksproductenrichtlijn vallen. Het binnenlandse verbod op verkoop op afstand betreft een nationaalrechtelijke aangelegenheid en behoeft niet te worden getoetst aan de Tabaksproductenrichtlijn.

4.4 Het vrij verkeer van goederen

Het 'binnenlandse' verbod op online-verkoop is een regel waarvan geen effect op het vrij verkeer van goederen in de zin van artikel 34 van het VWEU wordt verwacht. Het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand heeft daarentegen bij uitstek invloed op het vrij verkeer van goederen in de Europese Unie. De noodzaak en proportionaliteit van een dergelijk verbod voor tabaksproducten en elektronische sigaretten zijn al afgewogen bij

³⁴ Overwegingen 4 en 6 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³⁵ Zie ook overweging 33 van de Tabaksproductenrichtlijn.

³⁶ Zie de definitie in voetnoot 39 voor wanneer een detaillist wordt geacht in Nederland gevestigd te zijn.

het tot stand komen van de artikelen 18 en 20 van de Tabaksproductenrichtlijn en worden samengevat toegelicht in overweging 33 van die richtlijn:

"(33) Grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten kan de toegang vergemakkelijken tot tabaksproducten die niet aan deze richtlijn voldoen. Die verkoop vergroot ook het risico dat jongeren toegang tot tabaksproducten zouden krijgen. Op die manier kan de wetgeving inzake de bestrijding van het tabaksgebruik worden ondermijnd. De lidstaten moeten de grensoverschrijdende verkoop op afstand derhalve kunnen verbieden."

Vanwege deze afweging op Europees niveau, die navolging heeft gekregen in veel Europese lidstaten, ziet de regering geen noodzaak tot een toetsing van het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en elektronische sigaretten aan de regels betreffende het vrij verkeer van goederen.

Het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten voldoet in de ogen van de regering aan de regels over het vrij verkeer van goederen. Omwille van de leesbaarheid wordt het verbod kortheidshalve onder de noemer 'het verbod op verkoop op afstand' besproken.

Het verbod op verkoop op afstand met ingang van 1 juli 2023 kan worden beschouwd als kwantitatieve invoerbepanking of maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 34 van het VWEU. Op grond van artikel 36 van het VWEU is het lidstaten toegestaan een dergelijke beperkende maatregel in te voeren als aan een aantal voorwaarden is voldaan. De maatregel moet beantwoorden aan een dwingende reden van algemeen belang, geschikt zijn, niet verder gaan dan nodig is, kenbaar zijn en zonder discriminatie worden toegepast.

De mogelijk handelsbelemmerende effecten van het verbieden van verkoop op afstand zijn naar verwachting niet groot. Zie hierover ook hoofdstuk 5, over de verwachte bedrijfseffecten van dit besluit. Het verbod op grensoverschrijdende verkoop op afstand treft detaillisten, gevestigd in een ander land van de EER die hun producten willen verkopen aan consumenten in Nederland. Deze specifieke afzet zal na 1 juli 2023 niet meer mogelijk zijn. Daar staat tegenover de noodzaak van het verbod. De regering meent dat het noodzakelijk is ook de grensoverschrijdende verkoop op afstand van kruidenrookproducten, elektronische sigaretten zonder nicotine en elektronische verhittingsapparaten te verbieden, en daarmee één lijn te trekken voor alle aanverwante producten. Het betreft immers evengoed schadelijk producten voor de volksgezondheid. Zoals reeds besproken in de hoofdstukken 2 en 3 van deze toelichting, is de volksgezondheid naar verwachting gebaat bij het verbod op verkoop op afstand, en wordt daarmee het hoge niveau van de bescherming van de volksgezondheid dat door de regering op dit terrein geambieerd wordt, gediend. Dit vormt de dwingende reden van algemeen belang als bedoeld in het VWEU. Artikel 36 van de VWEU benoemt de bescherming van de gezondheid expliciet als mogelijke rechtvaardigingsgrond voor maatregelen met een mogelijk handelsbelemmerend karakter.

Het verbod op verkoop op afstand is daarnaast een geschikte maatregel en gaat niet verder dan nodig is. In hoofdstuk 3 is besproken wat de redenen zijn om verkoop op afstand te verbieden. De samenhang met de verkoop vanuit andere verkooppunten en het mogelijke overloopeffect is er daar één van. Verkoop op afstand als eerste verbieden in plaats van als laatste is in de ogen van de regering het meest effectief. Zo wordt voorkomen dat bij bijvoorbeeld het voorgenomen verbod op verkoop in supermarkten of in tankstations en tabaks- en gemakszaken, de verkoop online explosief stijgt, waardoor het positieve effect op de rookprevalentie en daarmee op de volksgezondheid wellicht minder zou zijn of zou uitblijven. Daarnaast gaat de maatregel niet verder dan nodig is. Net als eerdere maatregelen maakt het online verbod op verkoop deel uit van een samenhangend pakket aan maatregelen dat nodig is om in 2040 een rookvrije generatie te realiseren. Een belangrijke maatregel daarbij is het verminderen van het aantal verkooppunten, waar dit verbod op online verkoop onderdeel van is.

Deze maatregel wordt zonder discriminatie toegepast; er wordt geen onderscheid gemaakt tussen detaillisten gevestigd in Nederland en detaillisten gevestigd in andere landen.

Aan het vereiste van kenbaarheid en voorspelbaarheid wordt met de wijziging van het besluit voldaan. De wijziging wordt voor internetconsultatie aangeboden en zal tijdig worden gepubliceerd. Het voornemen van de regering om de verkoop op afstand te verbieden in 2023 is overigens sinds 20 november 2020 bekend bij het publiek en de branche.³⁷

Op grond van bovenstaande acht de regering deze maatregel in overeenstemming met regels met betrekking tot het vrij verkeer van goederen.

4.5. 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 op afstand worden verkocht zijn uiteraard op geld waardeerbaar.

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 2023 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 online verkopers 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.³⁸ Nu dit verbod ruim op tijd is aangekondigd en wordt gepubliceerd in het Staatsblad, kan geen sprake zijn van gerechtvaardigde verwachtingen ten aanzien van de geldelijke waarde die de online 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 online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, maar laat een andere aanwending van bedrijfsmiddelen voor online verkoop onverlet. Hierbij moet gedacht worden aan opslagruimtes, machines, transportmiddelen etc. die gebruikt kunnen worden om andere producten via online verkoop te kunnen leveren. De

³⁷ Kamerstukken II, 2020/21, 32011 en 32793, nr. 79.

³⁸ 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).

inwerkingtredingstermijn van het verbod is daarbij bedoeld om online verkopers van tabaksproducten en aanverwante producten in staat te stellen hun huidige voorraden nog te verkopen. Daarmee wordt tevens voldoende ruimte geboden voor een andere wijze van aanwending van bedrijfsmiddelen. Met dit voorstel is derhalve geen sprake van onteigening, maar van regulering van eigendom. De eigenaren van online verkooppunten behouden enig economisch belang en een zinnvolle gebruiksmogelijkheid bij de (activa) van hun onderneming. Uit onder meer de uitspraak van de Hoge Raad³⁹ over de Wet verbod pelsdierhouderij volgt derhalve dat daarom sprake is van regulering van eigendom. Doorslaggevend voor dit oordeel is dat het niet relevant is of een onderneming als zodanig kan worden voortgezet, maar of er nog bedrijfsmiddelen resteren die meer dan een te verwaarlozen waarde vertegenwoordigen.

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).

4.5.1. Bij wettelijk voorschrift voorzien

Uit artikel 1 EP EVRM volgt dat de regulering van eigendom bij wettelijk voorschrift moet zijn voorzien. Dit wettelijk voorschrift moet vervolgens voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn. Met dit wijzigingsbesluit wordt aan de eerste voorwaarde voldaan. Deze wettelijke regeling is bovendien 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 online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten inhoudt, en zij is voldoende voorzienbaar in die zin dat geen sprake is van terugwerkende kracht.

4.5.2 Gerechtvaardigd algemeen belang

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. Zoals genoemd in de hoofdstukken 2 en 3 is het verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten van belang met het oog op de bescherming van de volksgezondheid. De regulering dient daarom een legitiem doel en is in lijn met het algemeen belang. Zeker als deze maatregel wordt gezien in samenhang met de andere maatregelen uit het Preventieakkoord.

4.5.3 Redelijk evenwicht (fair balance)

Ten slotte blijkt uit jurisprudentie van het EHRM dat er een redelijk evenwicht moet zijn tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht en het daarmee gediende algemeen belang. In geval van regulering, zoals met dit voorstel aan de orde is, is financiële compensatie geen vereiste voor het bereiken van een fair balance. Dat is alleen het geval indien het individu een onevenredig zware last moet dragen ter bereiking van het met de regulerende maatregel beoogde algemeen belang.

Bij de beoordeling of sprake is van een redelijk evenwicht moeten verschillende aspecten in ogenschouw worden genomen. Er zijn er geen andere minder ingrijpende maatregelen mogelijk om ditzelfde doel te bereiken, zoals uit paragraaf 4.4 blijkt. 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 op korte termijn ook verder wordt beperkt. Daarnaast blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM⁴⁰ dat in gevallen waarin wetgeving wordt ingevoerd die een eind maakt aan een bestaande economische activiteit, de vraag of een overgangperiode is getroffen een

³⁹ HR 16 december 2016, ECLI:HR: 2016:2888, r.o. 3.4.2.

⁴⁰ EHRM 13 januari 2015 nr. 65681/13, *Vékony t. Hongarije* en HvJEU 11 juni 2015.

belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de vraag of een fair balance is gevonden. Zoals in paragraaf 4.4 staat, is het voornemen van de regering om de verkoop op afstand te verbieden in 2023 sinds 2020 bekend bij het publiek en de branche. Eigenaren van online verkooppunten 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. Daarbij wordt na de publicatie van het verbod nog een periode van een half jaar gegund, voordat het verbod in werking zal treden. 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 online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten en het daarmee gediende algemeen belang van de volksgezondheid.

5. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

5.1 Bedrijfseffecten

5.1.1 Algemeen

In veel gevallen zal het verbod op verkoop op afstand tot bedrijfseffecten leiden. Deze worden achtereenvolgens in 5.1.2 besproken. Met deze bedrijfseffecten wordt zo veel mogelijk rekening gehouden. Ten eerste omdat de maatregel in 2020 is aangekondigd waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt. Verder was de regering voornemens om het verbod met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden. Hoewel het om een verkoopverbod gaat, is in verband met mogelijke bedrijfseffecten, besloten tot een latere inwerkingtredingstermijn. Het verbod op verkoop op afstand wordt daarmee niet effectief op 1 januari 2023, maar met ingang van 1 juli 2023.

Tot slot blijkt uit onderzoek van het RIVM⁴¹ dat als gevolg van alle maatregelen die genomen worden in verband met het Preventieakkoord, de rookprevalentie 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. Een verlies van banen is hier logischerwijs het gevolg van. Op de lange termijn wordt geen effect op de arbeidsmarkt verwacht, omdat de arbeidsmarkt tendeert naar een evenwicht.⁴²

5.1.2 Verkoop op afstand

Het niet meer op afstand kunnen verkopen van tabaksproducten en aanverwante producten heeft tot gevolg dat verkopers moeten stoppen met de verkoop hiervan, ongeacht het eventuele overige aanbod van hun webwinkel, en ongeacht eventuele voorraden. Het verbod op verkoop op afstand geldt vanaf 1 juli 2023, zoals eerder aangegeven, vanzelfsprekend ook voor supermarkten die online tabaksproducten en aanverwante producten verkopen en gaat ook voor hen dus in op 1 juli 2023. Niet alleen wordt de binnenlandse online verkoop verboden, dit zal ook gelden voor de grensoverschrijdende verkoop binnen de EER en in derde landen, zie hiervoor paragraaf 3.2 van deze toelichting.

Het stoppen met de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten kan voor deze verkooppunten tot een verminderde behoefte aan fte's leiden. Dit zijn medewerkers die op de loonlijst staan en bijvoorbeeld de website up-to-date houden en zich bezighouden met de aankoop en het verzenden van de tabaksproducten en aanverwante producten. In grotere bedrijven, denk aan supermarkten, zouden de medewerkers mogelijk andere werkzaamheden kunnen verrichten, in kleine verkooppunten zou dit tot ontslag kunnen leiden. Daarnaast dient de website te worden aangepast of verwijderd. In het laatste geval kan dit voor kleine verkooppunten leiden tot een algehele stop van de dagelijkse werkzaamheden. Natuurlijk is het ook mogelijk dat

⁴¹ Quickscan mogelijke impact Nationaal Preventieakkoord RIVM, november 2018.

⁴² SEO Economisch Onderzoek 2020, beperken van het aantal verkooppunten tabak, pagina 57.

besloten wordt tot het online uitbreiden of beginnen met aanbieden van andere producten of activiteiten. Dat is een beslissing van het verkooppunt zelf.

Voor alle verkooppunten heeft deze maatregel derhalve (grote) bedrijfseffecten tot gevolg. SEO concludeert in haar onderzoek echter dat de online verkoop van tabak beperkt is en dat dus ook de economische gevolgen van deze maatregel beperkt zijn. De online verkoop van aanverwante producten heeft SEO niet onderzocht, maar de effecten van deze maatregel voor deze sector zijn mogelijk groter, omdat deze producten vaker online worden gekocht. Het betreft evenwel een kleine sector, zodat de economische gevolgen beperkt zijn. De verwachting is dat het verbod op online verkoop het aantal rokers en consumenten van aanverwante producten zal doen verminderen, omdat de toegankelijkheid van deze producten wordt verminderd. Hoewel dit zal leiden tot negatieve effecten voor bedrijven die actief zijn in deze branche, is de regering, rekening houdend met de inwerkingtredingstermijn, van mening dat dit in het kader van de volksgezondheid, met name voor jongeren, gerechtvaardigd is.

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 conceptamvb.

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

Met het verbod op verkoop op afstand wordt het verboden dat bedrijven hun tabaksproducten en aanverwante producten online aanbieden aan consumenten in Nederland. Deze wijziging is voor de NVWA handhaafbaar voor bedrijven gevestigd in Nederland en binnen de staten van de EER. De handhavingsmogelijkheden gericht op bedrijven in derde landen zijn beperkt. De prioriteiten in het toezicht zullen voor de NVWA derhalve vooral gericht zijn op bedrijven gevestigd in Nederland en in de EER. Daarnaast wordt met het verbod op verkoop op afstand verboden dat bedrijven vanuit Nederland hun tabaksproducten en aanverwante producten via website aanbieden aan consumenten in Nederland en in de EER. Deze wijziging is voor de NVWA handhaafbaar. Tot slot merkt de NVWA op dat registraties van bedrijven die zich in het kader van grensoverschrijdende verkoop op afstand bij de NVWA hebben aangemeld, met deze wijziging komen te vervallen, aangezien deze registratie bij een verkoopverbod niet meer nodig is.

6. Gevolgen voor regeldruk

Dit besluit heeft geen regeldrukgevolgen voor burgers. De regeldrukkosten voor de bedrijven die tabaksproducten en aanverwante producten op afstand verkopen worden hieronder in kaart worden gebracht, voor zover data beschikbaar is. In de tabel hieronder zijn de kennisnemingskosten van het besluit en van de nota van toelichting opgenomen voor degenen die het verbod op verkoop op afstand raakt.

Uitgegaan is van de kennisnemingskosten voor bedrijven die deze producten online aanbieden en producenten en importeurs. Het aantal online verkooppunten is onbekend en kan derhalve niet goed worden ingeschat. Bij de Q wordt daarom geen getal opgenomen. Uit de beschikbare gegevens is afgeleid dat er 69 producenten en importeurs van tabaksproducten en aanverwante producten zijn.

Handeling éénmalig	Wie	Tijd in uren	Kosten per uur	Q	Totaal
Kennisnemen Nieuwe regelgeving	verkooppunten verkoop op afstand	1	€ 45,-		onbekend
Kennisnemen nieuwe regelgeving	producenten en importeurs	1	€45,-	69	€3105,-

De tijd die verkooppunten van verkoop op afstand, producenten en importeurs 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 verbod op verkoop op afstand schept geen nieuwe verplichtingen voor deze verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten. Evenmin scherp het verplichtingen aan. Daarom levert het besluit voor de online verkooppunten 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 kosten voor de online verkooppunten 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 eenmalige kennisnemingskosten - geen gevolgen voor de regeldruk heeft."

7. Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/tabaks- en rookwarenbesluit is van 17 juni 2022 tot en met 29 juli 2022 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het ontwerp van onderliggende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bij behorende nota van toelichting.

Er zijn in totaal 893 reacties binnengekomen van organisaties en particulieren, waarvan 750 reacties openbaar zijn. De organisaties die hebben gereageerd zijn onder te verdelen in organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid, organisaties die belang hebben bij de productie en verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zoals e-sigaretten, en gebruikers van deze producten. Bij de consultatie is aangegeven dat bij de weging van de inhoudelijke argumenten die worden aangedragen, rekening wordt gehouden met artikel 5, derde lid, van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging. Uit dit artikel volgt dat verdragspartijen maatregelen moeten nemen om het tabaksontmoedigingsbeleid te beschermen tegen commerciële belangen van de tabaksindustrie. Reacties, vragen en opmerkingen van 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.

7.1 Tabaksontmoedigende organisaties en particulieren

Organisaties die zich inzetten voor tabaksontmoediging en gezondheid zijn grote voorstander van onderhavig voorstel. Zij vinden dat ieder kind het recht heeft om rookvrij op te groeien. Dat betekent vrij van blootstelling aan en het gebruik van alle tabaks- 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. De organisaties maken zich in hun reactie wel zorgen over de benodigde capaciteit bij de NWVA om het verbod te kunnen handhaven. De regering verwacht hier echter geen grote problemen. Het terugdringen van het aantal verkooppunten zorgt er immers ook voor dat er minder verkooppunten zijn waar op de naleving van andere voorwaarden in de wet- en regelgeving moet worden gecontroleerd. Daarnaast bestaan er zorgen bij de organisaties over het feit dat de regelgeving ter regulering van de smaken voor vloeistoffen voor e-sigaretten op 1 januari 2023 in werking zal treden. Tussen 1 januari 2023 en 1 juli 2023 is het daarom nog mogelijk om vloeistoffen voor e-sigaretten met daarin niet-toegestane smaakbepalende additieven uit het buitenland te kopen. De regering erkent dat dit een gevolg kan zijn van het niet gelijktijdig inwerkingtreden van regelgeving. Mede met het oog op goed bestuur en voldoende implementatietijd is de regering echter van mening dat het onderhavige voorstel niet eerder in werking kan treden dan 1 juli 2023. Bovendien zal in de regelgeving ter regulering van de smaken voor vloeistoffen voor e-sigaretten een overgangsbepaling in de vorm van een uitverkoopregeling worden opgenomen. Deze uitverkoopregeling houdt in dat nicotine- en niet-nicotinehoudende vloeistoffen en andere onderdelen van e-sigaretten die zijn geproduceerd of in het vrije verkeer zijn gebracht en voldoen aan de regels die golden direct voorafgaand aan inwerkingtreding van het verbod, na de inwerkingtreding daarvan nog gedurende een bepaalde periode mogen worden verkocht aan consumenten. Ook enkele particulieren merken op dat brede toegankelijkheid van tabaksproducten en aanverwante producten via internet bij kan dragen aan het ontwikkelen van een nicotineverslaving. Deze respondenten zijn daarom positief over deze maatregel.

7.2 Uitzondering producten

Het merendeel van de respondenten betreft particulieren, maar ook verkooppunten en organisaties uit de e-sigaretten- en tabaksbranche. Zij reageren kritisch en pleiten voor een uitzondering van het verbod voor elektronische dampwaar. Het argument dat het meest wordt gebruikt komt voort uit een pleidooi om het gebruik van de e-sigaret als een stoppen met roken-middel te promoten, omdat e-sigaretten volgens deze respondenten minder schadelijk zouden zijn dan een reguliere sigaret. Indien rokers overstappen op de e-sigaret levert dit volgens deze respondenten gezondheidswinst op. Sommige respondenten stellen daarbij dat deze maatregel een nadelig effect zal hebben op de volksgezondheid, omdat dampers mogelijk worden aangemoedigd weer te gaan roken doordat de e-sigaret minder aantrekkelijk wordt.

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat zowel roken als dampen 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 al 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.⁴³ Over e-sigaretten bestaat zorg, onder andere over de gezondheidsschade op langere termijn, het risico op terugval in tabaksgebruik, 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 met een verbod op online verkoop beschikbaar voor mensen die de e-sigaret als laatste redmiddel willen gebruiken om te stoppen met roken. Het verminderen van het aantal verkooppunten en daarmee de beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten weegt in de ogen van de regering zwaarder dan een uitgebreide beschikbaarheid van de e-sigaret als stoppen met roken middel. Hier zijn immers alternatieven voor beschikbaar. Een aantal respondenten stelt dat onderhavige regelgeving tot doel heeft e-sigaretgebruikers over te laten stappen naar tabaksproducten, omdat hier accijns op wordt geheven, met als doel

⁴³ S. Troelstra, E. Croes, J. Bommelé, M. Willemsen, 'Factsheet elektronische sigaretten', *Trimbos-instituut, onderdeel: Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging*, april 2020, p. 12.

de inkomsten van de staat te vergroten. De regering distantieert zich van dit standpunt en benadrukt met klem dat het tabaksontmoedigingsbeleid, waar ook het reguleren van de e-sigaret onder valt, is gebaseerd op het beschermen van de volksgezondheid. Bovendien heeft het RIVM-scenario's voor een rookvrije samenleving doorgerekend en die laten zien dat de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten als mensen stoppen met roken.⁴⁴ Onder de respondenten was ook een aantal particulieren en bedrijven dat pleit voor een uitzondering van een aantal tabaksproducten van het online verkoopverbod zoals sigaren, cigarillo's en pijptabak. Zoals in paragraaf 2 is toegelicht zijn alle tabaksproducten en aanverwante producten schadelijk en wil de regering het aantal verkooppunten hiervan terugdringen. Daarnaast zou een uitzondering op het verbod kunnen leiden tot substitutie. Een verzoek om bepaalde producten van de maatregel uit te zonderen van het verbod, werd door een enkele respondent ook gedaan op basis van de argumentatie dat sommige producten niet in fysieke winkels in de directe omgeving worden aangeboden, waardoor zij zijn aangewezen op online verkoop. Door het online verkoopverbod zijn deze producten mogelijk niet meer beschikbaar voor mensen die niet de middelen hebben om voor het product verder te reizen, of hier fysiek niet toe in staat zijn. Hoewel de regering zich voor kan stellen dat deze maatregel ingrijpend kan zijn voor deze mensen, is tegelijkertijd het verminderen van de beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten het doel van het verminderen van het aantal verkooppunten van deze producten.

7.3 Economische effecten en inwerkingtreding

De regering erkent het feit dat de economische effecten van deze regelgeving ingrijpend kunnen zijn voor ondernemers die nu enkel online actief zijn in de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten. Desondanks ziet de regering de maatregel als noodzakelijk om in 2040 een rook- en dampvrije generatie te realiseren. Een aantal verkopende organisaties pleit voor een latere inwerkingtreding van het verbod. Belangrijke redenen hiervoor is het verkopen van bestaande voorraden. Het verbod op online verkoop is echter al een geruime tijd geleden aangekondigd, onder andere bij brief van 20 november 2020 aan de Tweede Kamer, waarin van de gefaseerde invoering van de verkoopverboden van tabaksproducten en aanverwante producten melding wordt gemaakt. Verder was de regering voornemens om het verbod met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden. In verband met mogelijke bedrijfseffecten heeft de regering evenwel besloten dat na publicatie van het verbod nog een periode van een half jaar wordt gegund, voordat het verbod in werking zal treden. Dit betekent dat het verbod per 1 juli 2023 inwerking zal treden.

Een aantal correspondenten pleit voor een uitzondering voor tabaksspecialzaken. Zij zouden nog wel online hun producten moeten kunnen aanbieden volgens de respondenten. De regering is van mening dat een dergelijke uitzondering niet past bij het uitgangspunt van het verminderen van het aanbod van tabaksproducten en aanverwante producten.

7.4 Grensoverschrijdende (illegale) aan-en verkoop

Bij het invoeren van wettelijke maatregelen bestaat volgens sommige respondenten het risico dat de grensoverschrijdende verkoop toeneemt. Respondenten merken op dat producten in het buitenland verkrijgbaar blijven. Het verbod op online verkoop is echter ook van toepassing op verkoop vanuit het buitenland aan consumenten in Nederland. Opvallend is een aantal respondenten uit België die via Nederlandse websites nu tabaksproducten en aanverwante producten bestellen. Onder de Belgische wetgeving is het op dit moment al verboden om als detaillist aan Belgische consumenten te verkopen, ook als de detaillist in een ander land, zoals in dit geval Nederland, is gevestigd. Om onduidelijkheid rond dit punt te voorkomen is ervoor gekozen in dit besluit alle vormen van import; levering aan in het buitenland gevestigde detaillisten aan Nederlandse consumenten, en export; verkoop door Nederlandse detaillisten aan consumenten in het buitenland, via online verkoop te verbieden.

⁴⁴ Kinderen, RJA de, et al. Maatschappelijke kosten-batenanalyse van tabaksontmoediging, 2016, p. 6.

7.5 Alternatieven

Een aantal respondenten draagt alternatieve maatregelen aan ter vervanging van deze regelgeving, zoals bijvoorbeeld het verplichten van een leeftijdsverificatiesysteem, het verhogen van de leeftijdsgrens naar 21 jaar of het invoeren van een generatiegebonden verkoopverbod. Hoewel de regering mogelijk positief tegenover deze maatregelen staat ziet zij deze enkel als aanvullende maatregelen, en niet als alternatief voor het verminderen van de beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten.

8. Inwerkingtreding

Rekening houdend met de bedrijfseffecten voor deze verkooppunten is besloten om het verbod niet op 1 januari 2023 in te laten gaan, maar een half jaar later, zodat bestaande voorraden nog verkocht kunnen worden. De inwerkingtreding is voor het verbod op verkoop op afstand daarom voorzien met ingang van 1 juli 2023.

De staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

M. van Ooijen

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Met artikel I, onderdeel A, krijgt artikel 5.5 van het besluit een vijfde lid en wordt de binnenlandse verkoop op afstand en de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten in Nederland verboden. In de meeste gevallen zal dit gaan om verkoop via een website, maar ook bijvoorbeeld koopovereenkomsten die telefonisch worden afgesloten vallen eronder. Beide vormen van verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand worden verboden.

Grensoverschrijdende verkoop op afstand is in artikel 1 van de wet als volgt gedefinieerd:

"Een verkoop op afstand aan consumenten waarbij de consument zich op het tijdstip waarop hij het product bij de detaillist bestelt, in een andere staat van de Europese Economische Ruimte bevindt dan het land waar die detaillist gevestigd is; een detaillist wordt geacht te zijn gevestigd in Nederland:

- a. in het geval van een natuurlijk persoon: indien de zetel van zijn bedrijf zich in Nederland bevindt;*
- b. in andere gevallen: indien de statutaire zetel, hoofdbestuur of hoofdvestiging, met inbegrip van een filiaal, agentschap of enige andere vestiging, van de detaillist zich in Nederland bevindt."*

Het verbod is gebaseerd op artikel 9a, eerste lid, van de wet. Op grond van dat artikel in samenhang gelezen met de definitie van grensoverschrijdende verkoop op afstand in de wet kan bij of krachtens amvb de binnenlandse verkoop op afstand of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten (elektronische dampwaar, elektronisch verhittingsapparaat en voor roken bestemd kruidenproduct;) aan consumenten binnen de EER worden verboden. Grensoverschrijdende verkoop op afstand gaat om de situatie dat de consument zich bevindt in een andere staat van de EER dan de detaillist. De detaillist kan gevestigd zijn in een land binnen de EER of buiten de EER. Gelet op artikel 18, eerste lid, en artikel 20, zesde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn, zal het na inwerkingtreding van dit verbod voor online aanbieders van tabaksproducten en aanverwante producten uit andere lidstaten ook op grond van hun nationale regelgeving verboden zijn om aan consumenten die zich in Nederland bevinden te verkopen.⁴⁵

Onderdeel B

Met artikel I, onderdeel B, komen de artikelen 5.6, tweede lid, en 5.7, vierde lid, van het besluit te vervallen. Deze artikelen betreffen nadere regels ten behoeve van de binnenlandse verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten, zoals een verplicht leeftijdsverificatiesysteem (artikel 5.6) en regels ten behoeve van het verwerken van persoonsgegevens van klanten (artikel 5.7). Deze artikelen zijn na inwerkingtreding van het verbod op de binnenlandse verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten overbodig geworden en kunnen daarom vervallen. Voor inwerkingtreding zal de Tabaks- en rookwarenregeling op dit punt ook worden aangepast. De overige in artikel 5.6 en 5.7 van het besluit opgenomen bepalingen behorend bij de registratie-eis voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten grensoverschrijdend op afstand willen verkopen blijven in stand, nu de grensoverschrijdende verkoop op afstand vanuit Nederland naar landen binnen en buiten

⁴⁵ Net als dat het in Nederland, nu op grond van artikel 9a, derde lid, van de wet, verboden is om grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten te verrichten aan consumenten in staten van de EER waar deze grensoverschrijdende verkoop op afstand verboden is.

de EER (derde landen), op grond van artikel I, onderdeel A, niet is verboden en regels omtrent een leeftijdsverificatiesysteem (artikel 5.6), regels ten behoeve van het verwerken van persoonsgegevens van klanten (artikel 5.7) en verificatie-eisen (artikel 5.8) voor deze vormen van grensoverschrijdende verkoop op afstand daarom nog steeds gelden.

Artikel II

Onderdeel A

Met artikel II, onderdeel A, wordt artikel 1.1 van het besluit gewijzigd door de begripsbepaling leeftijdsverificatiesysteem te laten vervallen. Dit begrip is gekoppeld aan de bepaling inzake de verkoop op afstand (artikel 5.6). Aangezien de grensoverschrijdende verkoop op afstand bij inwerkingtreding van artikel II in zijn geheel wordt verboden en artikel 5.6 vervalt, is deze begripsbepaling vanaf dan niet meer relevant.

Onderdeel B

De Tabaksproductenrichtlijn verplicht lidstaten, die de online verkoop niet hebben verboden, een registratiesysteem op te zetten. De bepalingen omtrent het registratiesysteem zijn nu in artikel 5.5 opgenomen.

Op grond van artikel 9a, eerste lid, van de wet kan de grensoverschrijdende verkoop op afstand vanuit Nederland aan consumenten in landen buiten de EER (derde landen), gezien de definitiebepaling, pas worden verboden als deze definitie in de wet is aangepast. Omdat de regering ervoor kiest een algeheel verbod in te voeren zal, naast de binnenlandse verkoop op afstand en de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten in Nederland ook de verkoop op afstand aan consumenten in landen binnen de EER en in derde landen niet meer zijn toegestaan. In artikel II, onder B, is daartoe een verbod opgenomen op grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten dat voor alle vormen van import (verkoop door buitenlandse detaillisten aan Nederlandse consumenten) en export (verkoop door Nederlandse detaillisten aan consumenten in het buitenland) geldt. Hiermee krijgt artikel 5.5 van het besluit een nieuwe inhoud. Omwille van de duidelijkheid en de handhaafbaarheid zal de toevoeging aan het reeds geldende verbod op de binnenlandse verkoop op afstand en de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten in Nederland, te weten het verbod op de grensoverschrijdende verkoop op afstand door in Nederland gevestigde detaillisten aan consumenten in andere staten van de EER en in derde landen, gelijktijdig in werking treden op het moment dat de definitie van grensoverschrijdende verkoop op afstand in de wet is aangepast.

Vanwege het algehele online verkoopverbod kan de in artikel 5.5 van het besluit opgenomen registratie-eis voor detaillisten die tabaksproducten en aanverwante producten grensoverschrijdend op afstand willen verkopen komen te vervallen. Het is dan niet langer nodig te voldoen aan de voorwaarde uit de Tabaksproductenrichtlijn dat Nederlandse detaillisten die grensoverschrijdende verkoop op afstand aan consumenten in de EER willen verrichten, zich moeten registreren bij de bevoegde autoriteit in de lidstaat waar de detaillist is gevestigd en in de lidstaat waar zich de daadwerkelijke of potentiële consument bevindt.

Onderdeel C

Met artikel I, onderdeel D, komen de artikelen 5.6 tot en met 5.8 van het besluit te vervallen. Deze artikelen betreffen nadere regels ten behoeve van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten, zoals een verplicht leeftijdsverificatiesysteem (artikel 5.6), regels ten behoeve van het verwerken van persoonsgegevens van klanten (artikel 5.7) en verificatie-eisen (artikel 5.8). Al deze artikelen zijn na inwerkingtreding van het verbod op de

grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten overbodig geworden en kunnen daarom vervallen. Voor inwerkingtreding zal de Tabaks- en rookwarenregeling op dit punt ook worden aangepast.

Onderdeel D

Bij Besluit van 14 januari 2021, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit om de uitzondering op het rookverbod in de vorm van rookruimtes af te schaffen en enkele technische wijzigingen is onderdeel b in artikel 6.2, eerste lid, van het besluit vervallen, onder verlettering van onderdeel c tot onderdeel b. Abusievelijk is de verlettering niet eveneens doorgevoerd in artikel 6.4, derde lid, van het besluit waarin wordt verwezen naar artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c. Deze ommissie wordt hierbij hersteld. Dit betekent dat het rookverbod ook van toepassing is op de open lucht in een gebouw of inrichting die in gebruik is bij een school of een instelling als bedoeld in artikel 6.4, eerste lid.

Artikel III

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Op grond daarvan treden de wijzigingen met betrekking tot het verbod op binnenlandse of grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten aan consumenten in Nederland in werking met ingang van 1 juli 2023. Het verbod op grensoverschrijdende afstand aan consumenten in andere staten van de EER en in derde landen door in Nederland gevestigde detaillisten zal bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip gelijktijdig inwerkingtreden. Hierbij zal vooralsnog niet worden afgeweken van de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.