

Nota van toelichting

I Algemeen deel

1. Inleiding

In het Nationaal Preventieakkoord (hierna: preventieakkoord) is de ambitie opgenomen om tot een rookvrije generatie in 2040 te komen. Met partijen zijn binnen het preventieakkoord afspraken gemaakt om dit te realiseren. Ook in de recent gelanceerde Samenhangende preventiestrategie wordt vastgehouden aan deze ambitie: een gezonde generatie in 2040, waaronder een rookvrije generatie.¹ Een rookvrije generatie betekent ook dat kinderen niet in aanraking komen met elektronische dampwaar.² In het kader van het preventieakkoord is gekeken welke maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat in 2040 geen jongere meer rookt en nog maximaal 5% van de volwassenen. Als uitwerking van de doelstelling van het preventieakkoord is een samenhangend pakket aan maatregelen uitgewerkt 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. Deze combinatie van maatregelen strekt ertoe te bewerkstelligen dat rokers (jong en oud) stoppen met roken, dat zij gestopt blijven, dat meeroken door jong en oud wordt voorkomen en dat jongeren niet beginnen met roken.

In dit kader is onder meer op grond van artikel 9a van de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) in combinatie met artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit (hierna: het besluit) de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten verboden (hierna: het online verkoopverbod). Daarnaast geldt op grond van artikel 7, derde lid, van de wet in combinatie met artikel 5.2, derde lid, van het besluit een verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen (hierna: het verkoopverbod voor supermarkten en horeca). Overtreding van voornoemde verboden wordt bestraft met een bestuurlijke boete. De hoogte van deze boete is vastgelegd in categorie C van de bijlage als bedoeld in artikel 11b van de wet. De boetebedragen opgenomen in deze categorie gelden daarnaast voor de overtreding van artikel 8 van de wet, het verbod op de verkoop aan een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt.

De bijlage bij de wet met de boetecategorieën kan worden gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur.³ Met dit wijzigingsbesluit is van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Dit wijzigingsbesluit strekt daarnaast tot wijziging van het besluit. Concreet bevat dit wijzigingsbesluit een zevental wijzigingen die in de hieronder opgenomen paragrafen nader worden toegelicht:

- De op te leggen boetebedragen bij overtreding van het online verkoopverbod en het supermarktverbod worden in een nieuwe categorie opgenomen, namelijk categorie E. De boetebedragen in categorie E worden verhoogd ten opzichte van de boetebedragen in categorie C;
- Een technische wijziging wordt doorgevoerd voor de recidivebepaling voor alle boetecategorieën in de bijlage bij de wet;
- Een uitzondering van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca-inrichtingen wordt geregeld voor de zogenoemde zeemanshuizen;
- In het verkoopverbod voor supermarkten en horeca wordt het verbod op een tussendeur tussen het tabaksverkooppunt en een supermarkt verduidelijkt;
- Artikel 5.4 van het besluit wordt ingetrokken, omdat het overbodig is geworden;
- Het aanbieden voor verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten wordt verboden;
- Artikel 6.1 van het besluit wordt aangepast, zodat voor zogenoemde bedrijfsverzamelgebouwen ook een rookverbod gaat gelden.

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32793, nr. 846.

² Onder elektronische dampwaar wordt in artikel 1, eerste lid, van de Tabaks- en rookwarenwet verstaan: elektronische sigaret, navulverpakking, elektronische sigaret zonder nicotine, navulverpakking zonder nicotine en patroon zonder nicotine.

³ Artikel 11c, tweede lid, van de Tabaks- en rookwarenwet.

2. Aanleiding

Per voorgestelde wijziging zal ingegaan worden op de aanleiding ervan.

2.1 Opsplitsen categorie C

Deze aanpassing heeft tot doel om effectievere handhaving van overtreding van het online verkoopverbod en het verkoopverbod voor supermarkten en horeca te verzekeren. Met deze wijziging wordt bovendien invulling gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer om de boetebedragen voor de overtreding van het online verkoopverbod te verhogen.⁴ Ook in het Actieplan tegen Vapen dat in maart 2025 is gelanceerd is een substantiële verhoging van de boetebedragen voor overtreding van het verbod om vapes met een smaak en nicotinezakjes in de handel te brengen als een van de nog in te voeren wettelijke maatregelen aangekondigd.

De bijlage bij de wet onderscheidt de categorieën A tot en met D. Categorie A bevat de boetebedragen voor het overtreden van onder andere de producteisen, zoals eisen met betrekking tot verpakkingen en ingrediënten van een product, en het reclameverbod. Een deel van categorie A is niet van toepassing op overtredingen begaan door fabrikanten, groothandelaren en importeurs van tabaksproducten of aanverwante producten. De boetebedragen voor fabrikanten, groothandelaren en importeurs voor deze overtredingen zijn opgenomen in categorie B. In categorie C zijn de boetebedragen voor de verkoopbeperkingen geregeld. Dit betreft de overtreding van het verkoopverbod voor specifieke categorieën van bedrijven en organisaties, zoals het verkoopverbod voor supermarkten en horeca en het online verkoopverbod. Daarnaast omvat categorie C de overtreding van de leeftijdsgrens. Ten slotte regelt categorie D de boetebedragen voor het overtreden van het rookverbod.

In 2016 bevatte categorie C alleen het boetebedrag voor een overtreding van de leeftijdsgrens (artikel 8, eerste lid, van de wet). Sinds 1 juli 2023 is overtreding van het verbod op verkoop op afstand van tabaksproducten, e-sigaretten en navulverpakkingen toegevoegd aan categorie C (op grond van artikel 9a van de wet).⁵ Per 1 januari 2024 is tevens overtreding van het verbod op de verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan e-sigaretten en navulverpakkingen hieraan toegevoegd (artikel 9a van de wet).⁶ Ten slotte is met ingang van 1 juli 2024 het verkoopverbod voor supermarkten en horeca aan categorie C toegevoegd (artikel 7, derde lid, van de wet).⁷ Concluderend omvat categorie C sinds 1 juli 2024 de boetebedragen voor overtreding van (bepalingen op grond van) drie verschillende artikelen van de wet.

Gelet op artikel 11b, tweede lid, van de wet kennen de boeten voor overtreding van deze artikelen een verschillend boetemaximum. Voor het overtreden van artikel 8, eerste lid, van de wet (leeftijdsgrens) geldt een boetemaximum gelijk aan de vierde categorie als bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Dit boetemaximum bedraagt sinds 1 januari 2024 €25.750, en wordt tweejaarlijks geïndexeerd. Voor het overtreden van het bepaalde op grond van artikel 9a (online verkoopverbod) en het bepaalde op grond van artikel 7, derde lid (verkoopverbod voor supermarkten en horeca), geldt op grond van artikel 11b, tweede lid, onder c, van de wet een boetemaximum van €4.500. Voor de huidige wijziging waren in categorie C dus boetebedragen opgenomen die voor overtreding van artikel 8 wel, maar voor overtreding van artikel 7, derde lid, en artikel 9a niet opgelegd mogen worden, vanwege het daarvoor geldende (lagere) boetemaximum. De bijlage bij de wet was op dat punt dus niet in overeenstemming met artikel 11b, tweede lid, van de wet.

⁴ Antwoord op vragen van het lid Mohandis over de handhaving van het online verkoopverbod van vapes, 29 november 2023 (2023Z17506).

⁵ Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141.

⁶ Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen, Stb. 2023, 416.

⁷ Besluit van 10 april 2024, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen, Stb. 2024, 89.

Gelet op de wens om de boetebedragen voor overtreding van het online verkoopverbod en het verkoopverbod voor supermarkten en horeca te verhogen en het feit dat het bundelen van overtredingen met verschillende boetemaxima binnen een categorie niet bijdraagt aan de gewenste helderheid is het niet langer wenselijk om deze overtredingen in één categorie te combineren. Daarom wordt categorie C opgesplitst in twee categorieën: categorie C en categorie E. De boetebedragen voor overtreding van artikel 7, derde lid, en artikel 9a zijn opgenomen in de nieuwe categorie E. De boetebedragen in categorie C blijven gelden voor overtreding van de leeftijdsgrens (artikel 8, eerste lid). Behoudens een technische wijziging in de recidiveregeling, die ook in de categorieën A, B en D wordt doorgevoerd, is categorie C verder dus niet inhoudelijk gewijzigd. Op de technische wijziging zal in paragraaf 2.4 verder worden ingegaan. Op het toevoegen van categorie E wordt hierna in paragraaf 2.2 ingegaan.

2.2 Toevoegen categorie E en verhoging boete

Zoals in de vorige paragraaf besproken, wordt met deze wijziging een nieuwe categorie geïntroduceerd, namelijk categorie E. In deze nieuwe categorie wordt zoveel mogelijk de structuur van categorie C aangehouden, op de boetehoogte en de recidivetermijn na. In deze categorie zullen de boetebedragen voor overtreding van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca (artikel 7, derde lid) en het online verkoopverbod (artikel 9a) worden vastgelegd.

In categorie E worden boetebedragen voor een bestuurlijke boete vastgelegd. Een bestuurlijke boete heeft het karakter van een bestraffende sanctie.⁸ Een bestraffende sanctie is bedoeld om leed toe te voegen met als doel overtredingen in de toekomst te voorkomen. Om de doelen uit het Preventieakkoord te behalen is het van belang dat de genomen maatregelen ook het gewenste effect hebben. Hiervoor is effectieve handhaving van groot belang. Daarom is in het Actieplan tegen Vapen⁹ structureel 3 miljoen extra aan de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) toegezegd om de handhaving te kunnen intensiveren en zo de pakkans te verhogen. Daarnaast is gebleken dat de hoogte van de huidige boete voor het online verkoopverbod onvoldoende afschrikwekkend is. Overtreders van het online verkoopverbod zien een mogelijke boete veelal als onderdeel van hun bedrijfsrisico en worden hierdoor nu onvoldoende weerhouden om tabaksproducten en aanverwante producten op afstand te verkopen. Voor de effectiviteit van de handhaving is een verhoging van de huidige boete noodzakelijk, zoals ook toegezegd aan de Tweede Kamer.¹⁰

Bij het invoeren van het online verkoopverbod is overwogen dat met name voor jongeren het kopen van tabaksproducten en aanverwante producten met dit verbod minder gemakkelijk wordt gemaakt. Het is onwenselijk dat jongeren op een laagdrempelige manier aan tabaksproducten of aanverwante producten zoals e-sigaretten (vapes) komen en beginnen met het roken van tabaksproducten of gebruiken van aanverwante producten. Ook het verkoopverbod in supermarkten en horeca heeft mede tot doel om de kans te verminderen dat jongeren beginnen met roken of dampen. Dit verbod heeft namelijk een aanmerkelijke vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten tot gevolg. De maatregel draagt zo bij aan het verminderen van de blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten en versterkt de norm dat roken of het gebruiken van e-sigaretten niet normaal is. Het verminderen van de brede (online) beschikbaarheid van tabaksproducten en aanverwante producten beschermt derhalve jongeren en gestopte rokers tegen de verleiding om te gaan roken en voorkomt (impuls)aankopen door rokers. Het is daarom één van de belangrijkste maatregelen op weg naar een rookvrije generatie in 2040.¹¹ Gelet hierop dient het online verkoopverbod en het verkoopverbod voor supermarkten en horeca effectief te kunnen worden gehandhaafd. Uit de handhavingspraktijk van de NVWA blijkt evenwel dat tabaksproducten en aanverwante producten ondanks het verbod op de online verkoop nog steeds online verkrijgbaar zijn. Zowel het overtreden van het online verkoopverbod als van het verkoopverbod in supermarkten en horeca zijn gelet op het voorgaande ernstige overtredingen die veelal bewust worden begaan. De boeten worden vaak gezien als onderdeel van het bedrijfsrisico en staan niet in verhouding tot de overtreding.

⁸ Artikel 5:40, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32011, nr. 119.

¹⁰ Antwoord op vragen van het lid Mohandis over de handhaving van het online verkoopverbod van vapes, 29 november 2023 (2023Z17506).

¹¹ Stb 2023, 141.

Hierdoor worden (online) verkopers waarvoor het verbod geldt onvoldoende weerhouden om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen. De verhoging van de boetebedragen voor overtredingen van zowel het online verkoopverbod als het verkoopverbod voor supermarkten en horeca is daarom evenredig en noodzakelijk gelet op het doel van de verboden en de ernst van de overtredingen. Wel is bij het verhogen van de boeten uiteraard rekening gehouden met het boetemaximum dat op grond van artikel 11b, tweede lid, onder c, van de wet geldt voor overtreding van artikel 7, derde lid, en artikel 9a van de wet. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3.

2.3 Recidive in categorie E

Naast verhoging van de boeten worden in categorie E, ten opzichte van categorie C, andere recidivetermijnen opgenomen. De huidige recidivetermijnen van categorie C wijken af van de recidivetermijnen in de andere categorieën. De recidivetermijn is gesteld op 12 maanden, zowel bij een tweede, derde, vierde of daaropvolgende overtreding. Bij andere categorieën is deze termijn oplopend van twee jaar bij een tweede overtreding, drie jaar bij een derde overtreding tot vijf jaar bij een vierde of daaropvolgende overtreding.

De achtergrond van de afwijkende recidivetermijn voor categorie C is als volgt. In 2015 is met een wijziging van de bijlage invulling gegeven aan de toezegging van de toenmalige staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om de boetebedragen voor overtreding van de leeftijdsgrens die geldt voor de verkoop van tabaksproducten gelijk te trekken met de boetebedragen die gelden op grond van de Drank- en Horecawet (thans: Alcoholwet) voor overtredingen van de daarin opgenomen leeftijdsgrens.¹² Hierbij is ook, net zoals in de Alcoholwet, de recidivetermijn van twaalf maanden na het onherroepelijk worden van de eerste bestuurlijke boete aangehouden bij overtreding van de leeftijdsgrens. Hoewel hiermee de recidivetermijn met een jaar werd verkort ten opzichte van de daarvoor geldende termijn, werd blijkens de toelichting niet verwacht dat dit zou leiden tot minder toepassen van de recidiveregels. De NVWA controleert namelijk bij een eerste overtreding van de leeftijdsgrens in verband met artikel 8a, eerste lid, van de wet (de zogenoemde 'three strikes out' bepaling), het betrokken bedrijf binnen een jaar verschillende malen op de naleving van de leeftijdsgrens. Bij die controles wordt duidelijk hoe het met de naleving van artikel 8, eerste lid, van de wet is gesteld binnen 12 maanden na het onherroepelijk worden van de opgelegde bestuurlijke boete voor de eerste overtreding. De (kortere) recidivetermijn van 12 maanden voor categorie C is derhalve voor de leeftijdsgrens goed werkbaar voor de toezichthouder, de NVWA.

Nu overtreding van artikel 7, derde lid, en artikel 9a van de wet niet langer met overtreding van artikel 8 van de wet in dezelfde categorie wordt ingedeeld is de beperking van de recidivetermijn niet langer nodig. Bovenstaande redenering, dat de NVWA het betrokken bedrijf gelet op de 'three strikes out' bepaling vaak bezoekt, gaat alleen op voor artikel 8. Gelet op de beperkte capaciteit van de NVWA, de hardnekkigheid van sommige overtreders en om herhaalde overtredingen effectiever tegen te gaan wordt het redelijk geacht de termijn waarbinnen bij een tweede overtreding van het online verkoopverbod of het verbod op de verkoop in supermarkten en horeca een hogere boete kan worden opgelegd te verruimen en in lijn te brengen met de overige categorieën van de bijlage. Dit heeft tot gevolg dat de boete kan worden verhoogd indien een soortgelijke overtreding eerder is beboet en er bij een volgende overtreding nog geen twee jaar zijn verstreken sinds die eerdere bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden. Vervolgens kan een boete binnen drie jaar verder worden verhoogd bij een soortgelijke overtreding die voor de derde maal wordt begaan. Het hoogste boetebedrag kan bij een vierde of alle daaropvolgende overtredingen binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van de bestuurlijke boete voor de eerste overtreding worden opgelegd. Hierbij wordt volledigheidshalve opgemerkt dat het opleggen van een hogere boete vanwege recidive altijd stapsgewijs moet gaan. Er mag dus niet van het eerste boetebedrag naar het derde of vierde bedrag worden overgestapt.¹³

Voorts dient te worden vermeld dat voor de overtreding van artikel 7, derde lid (het verkoopverbod voor supermarkten en horeca), en artikel 9a (het online verkoopverbod) voor overtreders met meer dan 50 werknemers maar één keer een verhoging kan plaatsvinden, en dus enkel een recidivetermijn geldt van twee jaar. Dit in verband met het boetemaximum dat op grond van

¹² Handelingen II, 2013/14, nr. 8-6, blz. 9.

¹³ ECLI:NL:RBROT:2022:9383, ECLI:NL:RBROT:2023:7551.

artikel 11b, tweede lid, onder c, van de wet geldt voor deze overtredingen. Een herziening van het boetestelsel van de wet is in voorbereiding.¹⁴ Daarbij zal onder meer het boetemaximum voor het verkoopverbod voor supermarkten en horeca en het online verkoopverbod worden aangepast. Hiermee zal ook voor deze categorie overtreders weer een verhoging in vier stappen worden mogelijk gemaakt. Gelet op de ernst van de overtredingen die onder boetecategorie E vallen en de noodzaak van effectieve handhaving worden de boeten voor overtreding van het verkoopverbod voor supermarkten en horeca en het online verkoopverbod daarop vooruitlopend met dit besluit aangepast.

2.4 Technische wijziging recidive

In de praktijk is het niet voldoende duidelijk gebleken wat het op te leggen boetebedrag is bij een vijfde of daaropvolgende overtreding in een bepaalde periode waarbij soortgelijke overtredingen eerder zijn beboet, omdat de recidivebepaling van de verschillende categorieën niet expliciet verder gaat dan een regeling voor het viermaal begaan van een overtreding. Om deze reden wordt 'of elke daaropvolgende maal' ter verduidelijking toegevoegd. Het is immers onwenselijk dat een vijfde of daaropvolgende overtreding lichter bestraft wordt dan een vierde overtreding. Dit sluit aan bij de huidige praktijk voor het opleggen van boeten.

2.5 Tussendeur supermarkten

Sinds 1 juli 2024 geldt het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten te verkopen in supermarkten. In dit verbod is geregeld dat een tabaksverkooppunt niet bereikt mag kunnen worden vanuit een supermarkt. Het verbod wordt met onderhavig besluit verduidelijkt, zodat duidelijk is dat het verbod op een tussendeur zowel geldt voor een deur die vanuit het tabaksverkooppunt toegang geeft tot een supermarkt als voor een deur die vanuit een supermarkt toegang geeft tot een tabaksverkooppunt.

2.6 Zeemanshuizen

De zeemanshuizen zijn non-profitorganisaties. Ze zijn bedoeld voor zeevarenden van internationale schepen voor ontspanning tijdens kortstondig havenbezoek in Nederland en er worden verschillende diensten aangeboden. Bij de totstandkoming van het verkoopverbod in supermarkten en horeca zijn de zeemanshuizen niet in beeld geweest. Nu is alsnog afgewogen of er gegronde redenen zijn om het reeds ingevoerde verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten ook in zeemanshuizen in stand te houden. Dit heeft geleid tot het oordeel dat dit wat betreft de zeemanshuizen, die als verkooppunt in overwegende mate gericht zijn op de verkoop van eet- en drinkwaren, niet het geval is en het wenselijk is deze verkooppunten van het verkoopverbod uit te zonderen. Hoewel zeevarenden aan boord van een schip tabaksproducten en aanverwante producten kunnen kopen, worden deze producten in de havens aan boord door de douane verzegeld, omdat er geen accijns over wordt betaald. Wanneer er aan wal voor zeevarenden alsnog behoefte is om tabaksproducten te kopen, is een zeemanshuis meestal het enige verkooppunt waar zeevarenden in de gelegenheid zijn om tabaksproducten en aanverwante producten te kopen. Zeevarenden mogen of kunnen zich namelijk gedurende hun verblijf vaak niet buiten het havengebied begeven. Hoewel zeemanshuizen voor eenieder toegankelijk zijn, worden zeemanshuizen vanwege de ligging in havengebieden en de diensten die zij bieden vrijwel uitsluitend door internationale zeevarenden bezocht. De blootstelling aan tabaksproducten en aanverwante producten voor de Nederlandse bevolking wijzigt derhalve niet met het uitzonderen van deze verkooppunten van het verbod en voorts heeft deze uitzondering voor de Nederlandse bevolking geen effect op de norm dat roken en dampen niet normaal is.

2.7 Aanbieden voor verkoop op afstand

Het verbod voor verkoop op afstand is geregeld in artikel 9a van de wet in combinatie met artikel 5.5 van het besluit.¹⁵ Van overtreding van dit verbod is op grond van artikel 5.5 van het besluit pas sprake als een koopovereenkomst gesloten wordt.

Immers, daarvoor heeft nog geen daadwerkelijke verkoop plaatsgevonden. Dit leidt tot handhavingsproblemen, nu pas met de aankoop van tabaksproducten en aanverwante producten een overtreding geconstateerd kan worden. Met de Wet van 10 oktober 2024 tot wijziging van de Warenwet en de Tabaks- en rookwarenwet in verband met aanpassingen overwegend ter

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32011, nr. 114.

¹⁵ Stb. 2023, 141.

verbetering van toezicht en handhaving en aanpassingen van technische aard¹⁶ is de grondslag voor het verbieden van verkoop op afstand, het online verkoopverbod, daarom uitgebreid.¹⁷ Aan deze uitbreiding wordt met deze wijziging nader uitvoering gegeven. Hiermee gaat ook het aanbieden voor verkoop op afstand onder het verbod vallen, zodat geen verkoop vastgesteld hoeft te worden om een overtreding van het verbod te kunnen constateren.

2.8 Aanpassen artikel 6.1 van het Tabaks- en rookwarenbesluit

In artikel 10, eerste lid, van de wet is bepaald op welke personen en organen de verplichting rust tot het aanduiden, instellen en handhaven van een rookverbod. Artikel 10, eerste lid, onder d, van de wet, bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur (delen van) gebouwen of inrichtingen worden aangewezen waar degene die het beheer daarover heeft een rookverbod moet aanduiden, instellen en handhaven. Deze gebouwen of inrichtingen zijn aangewezen in artikel 6.1 van het besluit.

In de memorie van toelichting bij de verduidelijking van de rookverboden in de Tabakswet, met inbegrip van een algemeen rookverbod in de horeca¹⁸ wordt gesteld dat ook op de eigenaar van een verzamelgebouw een verplichting rust het rookverbod aan te duiden, in te stellen en te handhaven. Het gaat volgens de memorie van toelichting om (bedrijfs)verzamelgebouwen 'waarvan kleinere en grotere delen als kantoorruimte of winkelruimte door de eigenaar worden verhuurd aan zowel particulieren als overheidsinstanties.' Voor gemeenschappelijke delen van het gebouw, zoals de entreehal, parkeergarage en lift, zou op de eigenaar van het gebouw de verplichting moeten rusten en voor het overige op de huurder van het individuele deel van het gebouw.

Per abuis zijn in de opsomming van artikel 6.1 van het besluit echter geen (bedrijfs)verzamelgebouwen opgenomen, waardoor deze gebouwen niet onder het rookverbod vallen. Met dit besluit is deze omissie hersteld.

3. Hoofdpijnen van het ontwerpbesluit

3.1 Invulling van categorie E

Wat de invulling van categorie E betreft wordt zoveel mogelijk aangesloten bij categorie C. Wel worden de boetehoogten aangepast en de recidivebepaling in lijn gebracht met de rest van de bijlage. De huidige op te leggen boete bedraagt bij een eerste overtreding €1.360 voor ondernemingen met minder dan 50 werknemers en €2.720 voor ondernemingen met 50 of meer werknemers. De bedragen zijn sinds 2015 niet verhoogd. Mede vanwege inflatie is de afschrikwekkende werking afgenomen. Deze boetebedragen worden daarom verhoogd met 50% tot respectievelijk €2.040 en €4.080 zodat de boeten voldoende afschrikwekkend zijn. Bij recidive worden de boetebedragen vervolgens weer met 50% verhoogd totdat het boetemaximum wordt bereikt. Hieronder zijn de nieuwe bedragen in een tabel weergegeven, waarbij, anders dan voorheen in categorie C, rekening is gehouden met het boetemaximum. In onderstaande tabel zijn ook de nieuwe recidivetermijnen weergegeven.

¹⁶ Stb. 2024, 305.

¹⁷ Per 1 juli 2023 is het verbod op binnenlandse verkoop op afstand en grensoverschrijdende verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten (met enkele uitzonderingen) in werking getreden.

¹⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33791, nr. 3, p. 11.

Overtreding van artikel 7, derde lid, en 9a Trw, minder dan 50 werknemers	Boete voor wijziging	Boete na wijziging	Nieuw recidivetermijn
Eerste overtreding	€1.360	€2.040	n.v.t.
Tweede overtreding	€2.040	€3.060	Binnen twee jaar na onherroepelijk worden eerdere boete.
Derde overtreding	€2.720	€4.080	Binnen drie jaar na onherroepelijk worden eerste boete.
Vierde of meer overtreding	€4.500	€4.500	Binnen vijf jaar na onherroepelijk worden eerste boete.
Overtreding van artikel 7, derde lid, en 9a Trw, meer dan 50 werknemers	Boete voor wijziging	Boete na wijziging	
Eerste overtreding	€2.720	€4.080	
Tweede of meer overtreding	€4.080	€4.500	Binnen twee jaar na onherroepelijk worden eerdere boete.

Naast een verhoging van de boetebedragen worden ook de recidivetermijnen verlengd. Op dit moment heeft categorie C, zoals toegelicht in paragraaf 2.3, een kortere recidivetermijn, namelijk van 12 maanden, dan de andere boetecategorieën. Dit wordt niet overgenomen in het nieuwe categorie E. Door de hoeveelheid aan inspecties die de NVWA op het beleidsterrein van tabak uitvoert, is in de praktijk een herinspectie binnen deze relatief korte termijn niet altijd mogelijk voor overtreding van het online verkoopverbod en het verkoopverbod voor supermarkten en horeca. Nu deze nieuwe categorie niet langer van toepassing is op overtreding van de leeftijdsgrens, waarvoor de termijn van 12 maanden destijds is ingevoerd, maar juist ziet op overtreding van het online verkoopverbod en het verkoopverbod voor supermarkten en horeca, wordt de recidivetermijn in dit wijzigingsbesluit zo veel mogelijk in lijn gebracht met de overige categorieën van de bijlage. In het geval het boetebedrag vanwege het op grond van artikel 11b, tweede lid, van de wet geldende boetemaximum slechts één keer kan worden verhoogd, wordt de kortste recidivetermijn van twee jaar gehanteerd.

3.2 Aanpassen recidivebepaling

Aan de recidivebepaling van categorie A t/m D en in de nieuwe categorie E wordt na 'voor de vierde maal' de tekst 'of elke daaropvolgende maal' opgenomen. Dit heeft tot gevolg dat onduidelijkheid wordt weggenomen en wordt aangesloten bij de huidige praktijk voor boeteoplegging.

3.3 Zeemanshuizen

In het besluit worden zeemanshuizen uitgezonderd van het verkoopverbod in supermarkten en horeca. De zeemanshuizen waarvoor deze uitzondering geldt worden in de bijlage bij het besluit aangewezen. Op dit moment zijn er in Nederland zeven zeemanshuizen, namelijk in de havens van Amsterdam, Rotterdam (Oostvoorne en Schiedam), Eemshaven, Moerdijk, Terneuzen en Vlissingen.

3.4 Intrekken artikel 5.4 van het Tabaks- en rookwarenbesluit

De eisen die artikel 5.4 van het besluit stelt aan tabaksautomaten worden reeds gedekt door de eisen die volgen uit artikel 5.3 van het besluit. Artikel 5.4 is dus overbodig en kan daarom ingetrokken worden.

3.5 Aanbieden voor verkoop op afstand

Om de handhaving te vergemakkelijken wordt artikel 5.5 van het besluit op zodanige wijze uitgebreid dat het voor verkoop op afstand *aanbieden* van tabaksproducten of aanverwante producten reeds een overtreding van het besluit inhoudt. Onder aanbieden wordt verstaan het tonen of het omschrijven van het product met het doel dat een ander het product kan verkrijgen. Dit kan onder andere blijken uit een prijslijst, een mogelijkheid tot het opnemen van contact met het doel het product te verkrijgen of de aanwezigheid van een online winkelmandje.

3.6 Uitbreiding rookverbod

Bedrijfsverzamelgebouwen worden opgenomen in artikel 6.1 van het besluit. Door bedrijfsverzamelgebouwen in artikel 6.1 van het besluit op te nemen, wordt het voor de NVWA mogelijk ook op te treden tegen beheerders van bedrijfsverzamelgebouwen die het rookverbod niet aanduiden, instellen en/of handhaven. Artikel 6.2 van het besluit regelt dat artikel 6.1 niet geldt op plaatsen waar geen inbreuk gemaakt mag worden op de persoonlijke levenssfeer of in de open lucht. Dit zorgt ervoor dat de verplichting niet geldt voor thuiswerkplekken en op werkplekken die zich in de open lucht bevinden.

4. Gevolgen voor de uitvoering en handhaving

Het toezicht en de handhaving op deze regelgeving wordt door de NVWA uitgevoerd. Een ontwerp van dit wijzigingsbesluit is daarom aan de NVWA voorgelegd voor een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (UHT).

De NVWA concludeert dat de voorgestelde wijziging handhaafbaar en uitvoerbaar is met inachtneming van de aanbevelingen die de NVWA daarbij geeft. De aanbevelingen zullen hierna worden besproken. Voor het toezicht en de uitvoering is geen structurele extra capaciteit voor de NVWA nodig. De wijziging van het besluit vergt binnen de NVWA beperkt extra werkzaamheden om deze in de huidige werkwijze te implementeren.

4.1 Aanpassen recidivebepaling boeteverhoging

De NVWA geeft aan dat de formulering met betrekking tot de boeteverhoging bij recidive, gelet op de handhavingspraktijk, leidt tot onduidelijkheid. De NVWA acht het daarom wenselijk dat deze formulering wordt aangepast. Daarnaast acht de NVWA het wenselijk als duidelijker naar voren komt dat de boetebedragen stapsgewijs worden verhoogd.

Deze aanbeveling wordt in dit besluit niet opgevolgd. De formuleringen van de recidivebepalingen die met dit besluit worden gewijzigd of geïntroduceerd zijn gelijklopend aan de formulering in de andere categorieën in de bijlage bij de wet. Dezelfde formulering wordt gebruikt voor alle categorieën van de bijlage van de wet. Hierbij geldt reeds als uitgangspunt dat de boetebedragen stapsgewijs moeten worden verhoogd. Zie hiertoe ook paragraaf 2.3. van deze nota van toelichting waarin nadrukkelijk is opgemerkt dat het opleggen van een hogere boete vanwege een recidive altijd stapsgewijs moet gaan. Er mag dus niet van het eerste boetebedrag naar het derde of vierde bedrag worden overgestapt. Zoals aangekondigd in het Actieplan tegen Vapen is op dit moment een wetsvoorstel in voorbereiding waarbij het boetestelsel en de handhavingsbevoegdheden zullen worden aangepast.¹⁹ De aanbeveling om de stapsgewijze toepassing van de recidivebepaling in de tekst van de bijlage verder te benadrukken zal in dat wetsvoorstel worden meegenomen en in de recidivebepaling voor alle categorieën (tegelijkertijd) worden aangepast.

4.2 Aanpassen formulering bedrijfsverzamelgebouw

De NVWA stelt voor om de voorgestelde formulering van bedrijfsverzamelgebouwen aan te passen door "of een ander gebouw of andere inrichting, waar personen anders dan als werknemer werkzaamheden verrichten" te schrappen, omdat de voorgestelde formulering het toezicht onnodig complex maakt. Naar aanleiding van deze aanbeveling is het besluit aangepast door enkel bedrijfsverzamelgebouwen aan artikel 6.1 van het besluit toe te voegen en in de artikelsgewijze toelichting nader te verduidelijken wat daaronder wordt begrepen.

¹⁹ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 32011, nr. 119.

4.3 Begrip zeevarenden

De NVWA merkt op dat het zonder verduidelijking van het begrip 'zeevarenden' niet mogelijk is om een zeevarende als zodanig te identificeren. Het wijzigingsbesluit is hierop aangepast, de beperking tot uitsluitend verkoop aan zeevarenden is geschrapt. Zoals in paragraaf 2.6 is toegelicht, worden zeemanshuizen echter vrijwel uitsluitend door internationale zeevarenden bezocht vanwege de ligging in havengebieden en de diensten die zij bieden.

4.4 Verduidelijken aanbieden

De NVWA constateert dat het begrip 'aanbieden' in de voorgestelde formulering niet eenduidig is en derhalve zorgt voor complexiteit van de handhaving. De NVWA verzoekt daarom om in de toelichting een aantal voorbeelden op te nemen van een handeling die als aanbieden kan worden gezien. Paragraaf 3.5 van de nota van toelichting is naar aanleiding van deze opmerking aangepast.

5. Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

Ten aanzien van het verbieden van het online aanbieden van tabaksproducten en aanverwante heeft de aanpassing geen gevolgen voor de regeldruk. Het is reeds verboden om tabaksproducten en aanverwante producten op deze wijze te verkopen, met de aanpassing wordt de handhaving van het verbod slechts verbeterd.

Het rookvrij worden van bedrijfsverzamelgebouwen die nu nog niet rookvrij zijn, zal kennisnamekosten voor beheerders van deze gebouwen met zich meebrengen. Ook de beheerders van zeemanshuizen zullen kennisnemen van de wijziging in de regelgeving. Deze kosten zijn eenmalig. De tijd die hier mee gemoeid is wordt geschat op 1 uur, omdat het niet om complexe voorschriften gaat. De standaard is daarbij bepaald op € 54,- per uur. Het afgeronde bedrag van € 54,- is niet meer dan een pragmatische benadering van wat de benodigde tijd zou kunnen kosten. Voor zeemanshuizen gaat het om zeven zeemanshuizen. Het precieze aantal bedrijfsverzamelgebouwen is onbekend.

Daarnaast brengt de wijziging voor bedrijfsverzamelgebouwen nauwelijks andere regeldrukkosten met zich mee. Eventuele extra kosten hangen vooral samen met organiseren van het toezicht op de naleving van het rookverbod door de beheerder van het gebouw. In de praktijk zullen die extra kosten verwaarloosbaar blijken, doordat veelal gebruik kan en zal worden gemaakt van reeds bestaande voorzieningen in de vorm van bijvoorbeeld cameratoezicht en veiligheidsfunctionarissen. Ook voor zeemanshuizen leidt deze wijziging niet tot extra regeldrukkosten. Gezien het feit dat zeemanshuizen voor het verkoopverbod deze producten reeds verkochten, hoeven er naar verwachting nauwelijks tot geen extra investeringen te worden gedaan.

Het besluit is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR). Het ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

6. Internetconsultatie

Via www.internetconsultatie.nl/bijlagetabaksenrookwarenwet/b1 is van 21 juli 2025 tot en met 31 augustus 2025 aan ieder de mogelijkheid geboden te reageren op het concept van onderliggende wijziging van de bijlage van de Tabaks- en rookwarenwet, de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit en de bijbehorende nota van toelichting.

Er zijn in totaal drie reacties, allen openbaar, ontvangen van organisaties en particulieren. Van de reacties is kennisgenomen. De reacties hebben niet geleid tot aanpassingen. Twee van deze reacties zijn kritisch over het tabaksbeleid in het algemeen maar bevatten geen inhoudelijke opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen. De resterende reactie is van organisatie die zich inzet voor het laten opgroeien van een rookvrije generatie en is positief over de voorgestelde wijzigingen.

7. Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 juli 2026. Daarmee wordt aangesloten bij de vaste verandermomenten zoals opgenomen in Aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Onderdeel A bevat een technische wijziging van de aanhef van de bijlage bij de wet in verband met de toevoeging van een nieuwe (boete)categorie E.

Artikel I, onderdeel B

Onderdeel B regelt dat in de categorieën A, B, C en D in de recidivebepaling verduidelijkt wordt dat de boetebedragen die gelden voor een vierde overtreding ook gelden voor een vijfde en daaropvolgende overtredingen binnen vijf jaar.

Artikel I, onderdeel C

Onderdeel C regelt dat categorie C van de bijlage bij de wet enkel nog van toepassing is op overtredingen van artikel 8, eerste lid, van de wet.

Artikel I, onderdeel D

Onderdeel D introduceert categorie E in de bijlage bij de wet. Categorie E wordt van toepassing op overtredingen van het bepaalde bij of krachtens artikel 7, derde lid, en artikel 9a van de wet. Ook hiervoor geldt dat de boetebedragen die gelden voor een vierde overtreding ook gelden voor een vijfde en daaropvolgende overtredingen binnen vijf jaar.

Artikel II, onderdeel A

Er wordt in artikel 1.1 van het besluit een definitie van bijlage toegevoegd. In verband met de toevoeging van artikel 5.2, vierde lid (zie artikel II, onderdeel B) wordt er een bijlage aan het besluit toegevoegd.

Artikel II, onderdeel B

Onderdeel B regelt twee wijzigingen van artikel 5.2 van het besluit, dat het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen regelt.²⁰

Ten aanzien van het verbod op de verkoop in supermarkten is in de toelichting behorend bij de betreffende wijziging van het besluit opgenomen: "Het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten, kan niet worden omzeild met een zogenaamde shop-in-shop-constructie. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een verkooppunt van (onder meer) tabaksproducten en/of aanverwante producten, is gevestigd in een duidelijk afgescheiden verkooppunt in een supermarkt. Dit kan zich echter ook voordoen als het verkooppunt van (onder meer) tabaksproducten en aanverwante producten een eigen ingang heeft maar daarnaast ook bereikt kan worden vanuit de supermarkt. Om te voorkomen dat winkelende klanten in een supermarkt alsnog met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in aanraking komen is een fysieke aanpassing van de winkel waarbij een apart verkooppunt of een directe doorgang tussen de supermarkt en het verkooppunt wordt gecreëerd niet toegestaan. Dit betekent dat in bestaande of nieuwe shop-in-shops in supermarkten geen tabaksproducten of aanverwante producten mogen worden verkocht en dat ook een naastgelegen speciaalzaak geen rechtstreekse doorgang mag hebben naar de supermarkt, ook niet voor personeel."

In artikel 5.2, tweede lid, van het besluit was met het oog hierop vastgelegd dat het verkoopverbod ook geldt in verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten die rechtstreeks kunnen worden bereikt vanuit een supermarkt. Hiermee lijkt het wel te zijn toegestaan dat er een (nood)deur is die vanuit het verkooppunt toegang geeft tot een naastgelegen supermarkt, en enkel een (nood)deur vanuit een supermarkt naar het verkooppunt verboden zou zijn. Om onduidelijkheid en misbruik hiervan te voorkomen, wordt het verbod met onderhavig besluit gewijzigd zodat onmiskenbaar duidelijk is dat het verkoopverbod voor verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten geldt voor verkooppunten die via een rechtstreekse doorgang verboden zijn met een supermarkt ongeacht de eventuele richting waarin deze doorgang gebruikt kan worden. Een (nood)deur tussen de een verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten enerzijds en een supermarkt anderzijds is dus niet toegestaan.

²⁰ Stb. 2024, 89.

Daarnaast wordt aan artikel 5.2 een vierde lid toegevoegd dat regelt dat het tweede lid, dat het verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen regelt, niet geldt voor zeemanshuizen. De zeemanshuizen waarvoor deze uitzondering geldt worden opgenomen in de bijlage die bij het besluit wordt toegevoegd.

Artikel II, onderdeel C

Gelet op de wijziging van artikel 5.3 van het besluit in 2019, is artikel 5.4 overbodig geworden. De eisen die artikel 5.4 van het besluit stelt aan tabaksautomaten worden reeds gedekt door de eisen die volgen uit artikel 5.3 van het besluit. Artikel 5.4 kan daarom ingetrokken worden.

Artikel II, onderdeel D

Onderdeel D regelt het uitbreiden van het verbod op de verkoop op afstand van tabaksproducten en aanverwante producten naar het *aanbieden* van tabaksproducten en aanverwante producten voor verkoop op afstand. Onder verkoop op afstand valt zowel binnenlandse verkoop op afstand als grensoverschrijdende verkoop op afstand.

Artikel II, onderdeel E

Onderdeel E regelt dat het rookverbod wordt uitgebreid door het toevoegen van bedrijfsverzamelgebouwen aan artikel 6.1 van het besluit. Een bedrijfsverzamelgebouw betreft een gebouw waar meerdere bedrijven of organisaties in één gebouw zijn gevestigd dan wel een gebouw waar enkel personen anders dan als werknemer werkzaamheden verrichten. Dit betreffen bijvoorbeeld zelfstandigen zonder personeel.

Artikel II, onderdeel F

De artikelen 7.1, 7.1a, 7.3, 7.3a en 7.3b bevatten overgangsrecht dat materieel is uitgewerkt. Deze bepalingen kunnen daarom vervallen. Onderdeel E regelt het vervallen van de genoemde overgangsartikelen.

Artikel II, onderdeel G

In onderdeel G wordt geregeld dat er een bijlage aan het besluit wordt toegevoegd. In de bijlage zijn de zeemanshuizen opgesomd die op grond van het nieuwe artikel 5.2, vierde lid, niet onder het verkoopverbod in supermarkten en horeca inrichtingen vallen.

Artikel III

Het Wijzigingsbesluit Aanduidingenbesluit tabaksproducten en het Wijzigingsbesluit Aanduidingenbesluit tabaksproducten (implementatie richtlijn 2012/9/EU) zijn materieel uitgewerkt en per abuis nooit eerder ingetrokken. Dit gebeurt nu alsnog.

Artikel IV

Artikel IV regelt de inwerkingtreding van dit besluit. Aangesloten wordt bij de systematiek van vaste verandermomenten. Conform die systematiek treedt het besluit inwerking met ingang van 1 juli 2026. Conform artikel 11c, derde lid, van de wet treedt dit besluit niet eerder in werking dan 8 weken na publicatie in het Staatsblad. Van de publicatie wordt onverwijld mededeling gedaan aan beide kamers der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

J.Z.C.M. Tielen