# Vergunningstelsel voor verkoop van tabak en aanverwante producten

Het huidige tabaksbeleid schiet te kort om het aantal rokers – met name onder jongeren – terug te dringen. Sinds het verbod op verkoop in supermarkten (2024) worden voortdurend nieuwe tabaksspeciaalzaken geopend, zonder dat overheden daar beperkingen aan kunnen stellen. Veel van deze zaken hebben directe banden met de tabaksindustrie. (Primera/Volado is 40 procent eigendom van British American Tobacco en Scandinavian Tobacco; Philip Morris International investeert ook actief in nieuwe zaken, te herkennen aan de houten gevelborden met 'Tabakspeciaalzaak' met één s, en in eigen iQOS-stores).

Dit **ondermijnt** het Nationaal Preventieakkoord, waarin juist is afgesproken dat het aantal verkooppunten wordt afgebouwd.
De tijd is nu rijp **daar winkelketens oproepen meer nieuwe tabaksspeciaalzaken te openen, nu het nog kan…**[1]
Daarnaast is er overvloedig bewijs dat hoe meer verkooppunten er zijn, hoe groter de kans is dat jongeren beginnen met roken[2] en (ex) rokers meer of weer roken[3]

Rookpreventie Jeugd en het Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde pleiten daarom voor snelle invoering van een vergunningstelsel voor de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in **tabaksspeciaalzaken.** Beperking van het aantal verkooppunten is een van de bewezen meest effectieve maatregelen om het aantal (beginnende) rokers (inclusief vapers) terug te dringen. Recent Amerikaans onderzoek laat op individueel niveau zien dat rokers meer verlangen naar een sigaret krijgen en ook meer sigaretten roken na het passeren of zien van een tabakswinkel.[4] Dus hoe minder blootstelling aan winkels, hoe minder mensen behoefte hebben aan roken.

Omdat de invoering van een vergunningstelsel enige tijd zal duren is het noodzakelijk om dit in de **komende kabinetsperiode** in gang te zetten en niet pas vanaf het moment dat tabaksverkoop is voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken, nu voorzien voor 2032. Immers, zolang er geen vergunningstelsel (of een andere methode van vestigingsbeperking) is, kunnen ondernemers zonder enige belemmering nieuwe tabakszaken openen.

[1] https://www.outofhome-shops.nl/interview-geert-kuipers-streeft-naar-250-volado-winkels-voor-2032?return=https%3A%2F%2Fwww.outofhome-shops.nl%2Ftag%2FVolado
[2] https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8171582/
[3] https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/dar.13936 en https://academic.oup.com/ntr/article-abstract/23/8/1263/5957272?login=false
[4] https://penntoday.upenn.edu/news/how-tobacco-retail-exposure-impacts-smoking-behavior

Voor een vergunningstelsel bestond al een meerderheid in de Tweede Kamer[5]. In de nieuwe Tweede Kamer hebben de destijds vóórstemmende partijen nu 80 zetels. De Raad van State stelde in zijn advies over het verbod op tabaksverkoop in supermarkten en de registratieplicht voor tabakswinkels dat een vergunningstelsel een **effectievere** methode kan zijn om het aantal verkooppunten te verminderen.[6] Ondertussen lukt het de NVWA vooralsnog niet om voldoende effectief te handhaven. Zo'n 4.000 winkels kunnen niet allemaal worden gecontroleerd en uit de handhavingscijfers blijkt dat in 2024 26% van de gecontroleerde winkels de leeftijdsgrens overtreedt. De NVWA vindt ook nog steeds illegale smaakjes-vapes bij winkels.

**Concreet vragen wij een vergunningstelsel waarin wettelijk is geregeld:**

1. **een beperkt aantal verkooppunten per gebied**
2. **verkooppunten niet in de buurt van scholen/opleidingen en plaatsen waar veel jongeren komen**
3. **ook e-sigaretten en aanverwante producten vallen onder het tabaksvergunningstelsel**
4. **een deugdelijke handhaving van deze regels met de mogelijkheid vergunningen in te trekken bij overtredingen**

**Europese regelgeving staat vergunningplicht voor tabaksverkoop niet in de weg**. In Europa hebben Finland, Hongarije, Frankrijk, Italië en Spanje al verplichte vergunningen voor tabaksverkoop. Ierland is dit jaar met invoering begonnen[7].

**Vergunningplicht** is er in Nederland wel voor onder meer alcoholverkoop, horecazaken en vuurwerkverkoop, allemaal met minder maatschappelijke schade dan tabak. Waarom is er dan geen vergunningplicht voor tabaksverkoop?

**Argumenten voor een vergunningstelsel**

- Een vergunningstelsel **reguleert de verkoop van onomstreden zeer schadelijk producten**: 2 van de 3 gebruikers van tabak komt vroegtijdig te overlijden. Jaarlijks veroorzaakt roken meer dan 20.000 doden (*12 procent* van alle sterfgevallen). Meer dan een miljoen Nederlanders zijn chronisch ziek door roken (inclusief COPD (800.000 patiënten) en cardiovasculaire ziekten (hart en herseninfarcten, dementie).

[5] zie de moties Kuik/Van Esch (8 maart 2023 / 32793-658), Krul/Bikker (25 januari 2025 / 36410-XVI-63) en Krul (5 februari 2025 / 36541-13).
[6] https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@139696/w13-23-00296-iii/
[7] https://www.gov.ie/en/department-of-health/press-releases/ministers-for-health-introduce-licensing-system-for-tobacco-and-vapes/

- Naast het prijsinstrument (accijns) is beperking van de beschikbaarheid (verkooppunten) het meest **effectieve instrument om rookprevalentie te doen dalen**.
- Minder verkooppunten zorgen voor **minder verleiding**. Minder verleiding voor jongeren om te beginnen met roken en minder verleiding voor wie gestopt is om terug te vallen in de verslaving.
- Het voorstel sluit aan bij de steeds groter wordende maatschappelijke onrust over de maar toenemende zorgkosten. 13 procent van de ziektelast in Nederland is toe te schrijven aan tabaksgebruik. Als er nu één bijdrage is aan **beheersing van de kosten en de werkdruk van de zorg** dan is het wel vermindering van roken. Een vergunningstelsel levert daar een tastbare bijdrage aan.[8]
- Een vergunningstelsel **maakt de handhaving van de leeftijdsgrens en verkoop van illegale producten eenvoudiger**. Een beperkt aantal winkels dat bovendien bij overtreding de kans loopt de vergunning te verliezen laat zich gemakkelijker controleren. En dat is noodzakelijk: in 2023/2024 bleek een kwart tot de helft van de tabaksverkooppunten de leeftijdsgrens niet te handhaven. Bovendien bleek 1 op de 5 onderzochte winkels zich niet aan het smaakjesverbod voor e-sigaretten te houden.[9]
- Nederland heeft in 2020 het **WHO-protocol inzake illegale tabakshandel** geratificeerd waarin staat dat partijen zich inzetten voor het opzetten van een vergunningstelsel.

**Juridische haalbaarheid**

De **Tabaksproductenrichtlijn** van de EU kent geen bepalingen die de invoering van een vergunningstelsel zouden tegenhouden.

De **Dienstenrichtlijn van de EU**[10] levert ook geen belemmeringen op. Volgens artikel 9, eerste lid van de Dienstenrichtlijn, stellen de lidstaten de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:
a. het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;
b. de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

[8] De Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse van SEO Stichting Economisch Onderzoek uit 2016 raamt de jaarlijkse netto maatschappelijke kosten van roken in de orde van € 21 tot € 43 miljard, ten opzichte van de situatie waarin niet wordt gerookt. Het gaat hierbij om de door roken veroorzaakte kosten van de gezondheidszorg, gederfde productieve jaren door vroegtijdig overlijden verlies aan arbeidsproductiviteit door chronische ziekte etc.
[9] https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024D51391&did=2024D51391
[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32006L0123

c. het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

De dwingende reden van algemeen belang spreekt in dit verband voor zich: bescherming van de bevolking en met name de jeugd tegen de verleidingen van de nicotine-industrie en nicotineverslaving.

**Om effectief te zijn moet een vergunningstelsel aan deze voorwaarden voldoen:**

- Er wordt een beperkt aantal vergunningen uitgegeven per afgebakend gebied.
- Niet in de buurt van scholen en opleidingen
- Vergunningen worden periodiek uitgegeven.
- Openingstijden kunnen worden beperkt. Bij overtreding van de wet kan de vergunning worden ingetrokken

Deze brief wordt ondersteund door de volgende organisaties:

