

Vergaderjaar 2025–2026

32 011

Tabaksbeleid

Nr. 137

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2026

Met deze brief gaat het kabinet in op het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 27 maart 2026 om een reactie te geven op het rapport over het thema tabaksontmoediging en het reguleren van aanverwante producten van 10 maart 2026 van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden.

Het kabinet stuurt met deze brief tevens het position paper van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit mee, dat eveneens is opgesteld op verzoek van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van het rapport. Het Nederlandse tabaksdossier is de afgelopen tijd sterk aangescherpt, met als doel een rookvrije generatie in 2040. Impactvolle maatregelen zoals accijnsverhogingen, strengere regels voor vapes en beperkingen op verkooppunten moeten roken en nicotinegebruik ontmoedigen, vooral onder jongeren. Tegelijkertijd spelen discussies over grenshandel, illegale verkoop en handhaving een steeds grotere rol. De maatregelen uit het rapport zijn binnen deze bredere maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen gezien.

1. Prijsmaatregelen

Het kabinet deelt de analyse dat prijsmaatregelen tot de meest effectieve maatregelen behoren en dat deze aanzienlijk hebben bijgedragen aan de dalende trend in tabaksgebruik, zowel wereldwijd als in Nederland. Hogere prijzen zijn extra effectief onder jongeren, omdat deze groep minder te besteden heeft en daardoor een hogere prijsgevoeligheid ervaart. Maar, zoals ook in het rapport wordt benoemd, is de tabaksaccijns in Nederland na twee opeenvolgende verhogingen in 2023 en 2024 in vergelijking met omringende landen nu relatief hoog. De verhogingen hebben tot gevolg gehad dat een deel van de rokers gestopt is met roken,

alsmede dat rokers in toenemende mate tabak in buurlanden aanschaffen. Het kabinet zet zich tijdens de onderhandelingen over de herziening van de Europese tabaksaccijnsrichtlijn¹ dan ook in om de prijsverschillen met andere lidstaten te verkleinen door de Europese minimumaccijnstarieven te verhogen. Als deze producten, door het verhogen van de EU-minimumtarieven, duurder worden, kan het ertoe leiden dat het product minder aantrekkelijk wordt om in andere EU-lidstaten tabaksproducten te kopen. Op deze manier wordt binnen Europa de consumptie van tabak verder ontmoedigd, wat ook in Nederland effect kan hebben. Ook zet Nederland zich in voor aanscherping van de regels over de hoeveelheid tabaksproducten die over de grens mag worden meegenomen.

2. Verbod op verkoop

In het hoofdstuk «Verbod op verkoop» worden een generationeel verkoopverbod en een verbod op e-sigaretten voor eenmalig gebruik (ook wel wegwerpvapes genoemd) beschreven. Een generationeel verkoopverbod houdt in dat personen die na een bepaalde datum geboren zijn nooit meer (legaal) rookwaren kunnen kopen.

De Tabaksproductenrichtlijn² (TPD) stelt regels voor tabaksproducten en aanverwante producten en biedt slechts in een specifiek geval, namelijk in een specifieke situatie binnen een lidstaat, de mogelijkheid om een bepaalde categorie producten te verbieden (artikel 24, derde lid, van de TPD). Ten aanzien van een generationeel verkoopverbod stelt het rapport dat het voortbestaan van roken niet uitzonderlijk is in Nederland, maar dat wel kan worden benadrukt dat de rookcijfers hoog blijven en dat sterkere maatregelen nodig zijn om de doelen van een rookvrije generatie te bereiken. Bovendien vereist het Unierecht niet dat de specifieke situatie in Nederland ernstiger is dan in andere lidstaten, maar slechts dat de voorgestelde maatregel, zoals een generationeel rookverbod, noodzakelijk is om de volksgezondheid te beschermen in het kader van de specifieke situatie in Nederland. Cruciaal is dat moet worden vastgesteld dat een generationeel verkoopverbod noodzakelijk en evenredig is om het doel, te weten de bescherming van de volksgezondheid, te bereiken. Hoewel duidelijk is dat de maatregel dit doel nastreeft, is de evenredigheid van de maatregel minder duidelijk.

Het kabinet heeft in de Kamerbrieven van 14 juli 2025 en van 13 april³ 2026 aangegeven het initiatief van een generationeel verkoopverbod te ondersteunen, maar dat door juridische en praktische bezwaren het invoeren van een dergelijke maatregel niet mogelijk is. Een generatiegebonden verkoopverbod kan in juridische zin de facto worden gezien als een algeheel verbod op tabaksproducten en aanverwante producten met een overgangstermijn van een mensenleven. Naar het oordeel van het kabinet kan niet worden beargumenteerd dat de situatie in Nederland dermate afwijkt van de situatie in andere lidstaten dat een dergelijk verbod op grond van artikel 24, derde lid, gerechtvaardigd is. In die brief is ook aangegeven dat de proportionaliteit van het generatiegebonden verkoopverbod op dit moment nog lastig te onderbouwen is. Om een rookvrijegeneratie te bereiken is het van belang dat het aantal rokende en

¹ Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns, ten aanzien van tabak en aan tabak verwante producten.

² Richtlijn 2014/40/EU van het Europees parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van Richtlijn 2001/37/EG.

³ Kamerstukken II 2025/26, 32 011, nr. 135.

vapende jongeren eerst flink wordt teruggebracht. Daartoe is en wordt eerst een breed pakket aan (minder vergaande) maatregelen ingevoerd. Daarnaast heeft het kabinet oog voor de gevolgen van de open grenzen met onze buurlanden en onze handelsrelaties. Een ongewenst bijeffect van de maatregel kan onder meer zijn dat grensoverschrijdende aankopen toenemen.

Bovendien ligt de rookprevalentie in het Verenigd Koninkrijk, waar een generatiegebonden verkoopverbod zal worden ingevoerd aanzienlijk lager dan in Nederland. Het kabinet is van mening dat eerst moet worden ingezet op verdere Europese harmonisatie van regelgeving, het terugdringen van de illegale handel en het verminderen van nicotinegebruik onder jongeren voordat een generatiegebonden verkoopverbod in Nederland effectief en uitvoerbaar zou kunnen worden ingevoerd.

Het kabinet is van oordeel dat voor het verbieden van wegwerpvapes in beginsel ook geldt dat dit in strijd is met het artikel 24, derde lid, van de TPD. Ook hiervoor kan niet worden beargumenteerd dat de situatie in Nederland dermate afwijkt van de situatie in andere lidstaten dat een dergelijk verbod op grond van dit artikel gerechtvaardigd is. Daarbij is het ook de vraag of een verbod op e-sigaretten voor eenmalig gebruik nog zinvol is naast het reeds geldende verbod op smaakjes voor e-sigaretten. Jongeren gebruiken voornamelijk vapes uit het illegale circuit⁴. Een verbod op vapes voor eenmalig gebruik heeft enkel gevolgen voor het legale aanbod aan vapes.

3. Het medicaliseren en farmaceutiseren van nicotinehoudende producten

Deze maatregel houdt in dat verkoop van nicotine houdende producten alleen mogelijk is bij een apotheek, zonder of met een doktersvoorschrift. Onder het EU-recht lijkt deze maatregel toegestaan, mits de verkoop uit andere lidstaten niet onnodig wordt belemmerd of dit gerechtvaardigd kan worden op grond van volksgezondheid. Het kabinet ziet echter op dit moment geen meerwaarde van invoering van een dergelijke maatregel. Apotheken zijn van oudsher gericht op de verstrekking van geneesmiddelen, medische hulpmiddelen en gezondheidsproducten zoals voedings-supplementen. De TPD positioneert tabaksproducten en aanverwante producten duidelijk als een afzonderlijke categorie, die zich onderscheidt van geneesmiddelen, medische hulpmiddelen, levensmiddelen en cosmetica. Het kabinet onderschrijft dit onderscheid nadrukkelijk, aangezien nicotineproducten geen normale producten zijn en dat ook nooit kunnen worden. Door sigaretten en vapes uitsluitend via apotheken te distribueren, kan er een vermenging met normale en belangrijke producten zoals geneesmiddelen en andere gezondheidsproducten optreden die de denormalisatie van nicotineproducten die het kabinet nastreeft kan ondermijnen. Onder het huidige kabinetsbeleid zal de verkoop van e-sigaretten in 2027 uitsluitend zijn voorbehouden aan tabaksspeciaalzaken en zal de verkoop van tabaks- en nicotineproducten vanaf 2032 enkel nog zijn toegestaan in tabaksspeciaalzaken.⁵ In dit licht is er dus al een flinke beperking gemaakt in het aantal verkooppunten en wordt de scheiding tussen nicotineproducten en de andere genoemde productcategorieën gehandhaafd.

⁴ Rapport Donkere wolken – Een eerste verkenning van illegale vapehandel in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁵ Wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken, Kamerstukken II 2025/26, 36 916, nr. 2.

4. Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten

Een statiegeldsysteem op elektronische tabaks- en aanverwante producten is voor zover bekend nog nergens ter wereld ingevoerd. Er zijn daarom nog geen bevindingen over mogelijke effecten.

Uit het rapport «Donkere wolken» van Bureau Beke⁶ volgt dat 87 procent van de vapepopulatie gebruikmaakt van illegale vapes en/of van vapes die via een illegaal verkoopkanaal zijn verstrekt. Het is niet mogelijk om statiegeld te heffen op illegale producten. Vanwege het verbod op e-sigaretten met smaakjes, zou het statiegeldsysteem dan ook alleen van toepassing zijn op legale e-sigaretten (de e-sigaretten met een tabakssmaak). Aanvullend zou statiegeld op e-sigaretten er mogelijk voor kunnen zorgen dat het aandeel illegale e-sigaretten verder stijgt vanwege de toegenomen aanschafprijs van de legale variant. Dit is onwenselijk. Het opzetten van een landelijk dekkend statiegeldsysteem voor e-sigaretten met tabakssmaak acht het kabinet op dit moment niet opportuun.

5. Regulering van productkenmerken

De onderzoekers stellen dat e-sigaretten en navulverpakkingen zijn onderworpen aan een specifieke set bepalingen in de TPD, opgenomen in Artikel 20. Zij stellen dat de TPD geen ruimte biedt om strengere maatregelen op dit gebied te nemen en verwijzen daarbij naar artikel 24, eerste lid, van de TPD. In dat artikel staat dat lidstaten, om redenen die verband houden met aspecten die bij de TPD worden geregeld, het in de handel brengen van tabaksproducten of aanverwante producten die aan de TPD voldoen, niet mogen verbieden of beperken. De onderzoekers concluderen daarom dat er geen ruimte is om de productmaatregelen, zoals het nicotine-gehalte of het uiterlijk van een e-sigaret, in te voeren.

Het is juist dat het maximaal toegestane nicotine-gehalte in een e-sigaret is geregeld in de TPD, zodat de lidstaten op dit punt niet vrij zijn om strengere maatregelen in te voeren. De TPD heeft evenwel niets geregeld over het uiterlijk van een e-sigaret. In artikel 2, lid 7, van de Tabaks- en rookwarenwet is reeds de mogelijkheid opgenomen om eisen te stellen aan het uiterlijk van aanverwante producten, waaronder e-sigaretten. Dit betekent dat nu al eisen aan ontwerp, kleur of andere uiterlijke kenmerken kunnen worden vastgesteld.

Momenteel wordt een regeling voorbereid voor de invoering van een standaardverpakking voor e-sigaretten.

Illegale handel en EU

Tot slot wordt in het rapport benoemd dat voor maatregelen die producten minder toegankelijk maken, de effectiviteit afhankelijk lijkt te zijn van de toegang tot dezelfde producten op de illegale markt of in het buitenland. Het kabinet deelt de analyse dat om de effectiviteit van het tabaksontmoedingsbeleid in Nederland te vergroten, er zo min mogelijk substitutie moet plaatsvinden naar de illegale markt of naar de markt van buurlanden. Ten aanzien van de illegale markt in vapes neemt het kabinet diverse maatregelen om dit te verminderen. Hierop is uitgebreid ingegaan in de brief van 10 april⁷. Op Europees niveau zal het kabinet blijven pleiten voor meer geharmoniseerde Europese regels om substitutie naar buurlanden te verminderen. Dit gebeurt via de TPD, de Single-Use-Plastics

⁶ Rapport Donkere wolken – Een eerste verkenning van illegale vapehandel in Nederland | Rapport | Rijksoverheid.nl.

⁷ Kamerstukken II 2025/26, 32 011, nr. 134.

richtlijn en de Tabaksaccijnsrichtlijn. Nationaal werkt het kabinet door aan verschillende maatregelen die gericht zijn op het ontmoedigen van roken en vaperen.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
S.T.M. Hermans