Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2026–2027

32 011 Tabaksbeleid

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 139

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld 28 september 2026

I. Inleiding

De rapporteurs Van Meetelen (PVV) en Van Groningen (VVD) ronden met dit eindverslag het EU-rapporteurschap over de herziening van de Europese tabakswetgeving af. Het rapporteurschap is in maart 2025 gestart om de informatiepositie van de Tweede Kamer te versterken en optimaal gebruik te maken van de beïnvloedingsmomenten richting het kabinet.

Hoofdstuk II bevat de kernbevindingen en aanbevelingen. Hoofdstuk III gaat in op de achtergrond, het doel en de reikwijdte van het rapporteurschap. Hoofdstuk IV gaat inhoudelijk in op de herziening van de Europese tabakswetgeving. Hoofdstuk V geeft een overzicht van de uitgevoerde activiteiten. De bevindingen van de rapporteurs staan in hoofdstuk VI.

II. Aanbevelingen van de rapporteurs

Kernbevindingen

De rapporteurs hebben in het rapporteurschap verschillende mogelijke maatregelen voor tabaksontmoediging in kaart gebracht. Daarbij is met name gekeken naar de verwachte effectiviteit en juridische ruimte. Ook is gekeken naar mogelijke gevolgen voor handhaving en uitvoering.

Uit het rapporteurschap komt naar voren dat verdere Europese harmonisatie van het tabaks- en nicotinebeleid van belang kan zijn, onder meer vanwege grenshandel en verschillen tussen de EU-lidstaten. Tegelijkertijd kan de effectiviteit van nieuwe nationale maatregelen worden beperkt wanneer consumenten via grenshandel, aankopen in andere lidstaten of illegale kanalen toegang houden tot tabaks- en nicotineproducten.

kst-32011-139
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Proces en beïnvloedingsmomenten

De Europese Commissie publiceert naar verwachting eind 2026 voorstellen voor de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn en de Tabaksreclamerichtlijn. Daarmee wordt dit verslag gepubliceerd op het moment waarop de invloed van de Tweede Kamer het grootst is. Daarna volgen de onderhandelingen in Brussel. De commissie VWS kan invloed uitoefenen door tijdig een behandelvoorbehoud te plaatsen, na publicatie van de voorstellen een technische briefing te organiseren en de inzet van het kabinet gedurende de onderhandelingen te volgen. Daarnaast kan de commissie de Minister in een brief verzoeken tijdens de onderhandelingen aandacht te hebben voor specifieke punten.

Aanbevelingen

De rapporteurs geven de commissie VWS ter overweging om:

- Een behandelvoorbehoud voor te stellen op de voorstellen voor de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn en de Tabaksreclamerichtlijn.
- Een technische briefing te organiseren na publicatie van de voorstellen.

Inhoudelijke aanbevelingen

De rapporteurs geven de commissie VWS ter overweging om bij de behandeling van dit dossier aandacht te besteden aan het belang om:

- samen met andere lidstaten te pleiten voor geharmoniseerde, proportionele, uitvoerbare en toekomstbestendige regelgeving bij de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn en de Tabaksreclamerichtlijn.
- de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe tabaks- en nicotineproducten en innovaties op dit gebied periodiek te monitoren en daarbij te bezien of de bestaande wet- en regelgeving toereikend is voor toezicht en handhaving.
- bij nieuwe maatregelen vooraf met een impactanalyse inzichtelijk te maken in hoeverre deze aantoonbaar effectief, proportioneel, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, wat de gevolgen zijn voor volwassen consumenten en waarop de verwachte effectiviteit is gebaseerd.
- bij voorstellen voor nieuwe verboden, prijsmaatregelen of productbeperkingen vooraf de gevolgen voor grenshandel en illegale handel, de mogelijke versterking van georganiseerde criminaliteit en de benodigde en beschikbare toezichtcapaciteit in kaart te brengen. Daarbij dienen maatregelen niet uitsluitend te worden beoordeeld op hun verwachte werking binnen de legale markt, maar ook op mogelijke verschuivingen naar grenshandel of illegale kanalen en op de mogelijkheden om die verschuivingen tegen te gaan.
- terughoudend te zijn met nationale maatregelen die substantieel verder gaan dan de regelgeving in omringende lidstaten, zolang de aantoonbare effectiviteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid daarvan onvoldoende zijn onderbouwd.
- bij de inzet op Europese harmonisatie en bij verdere accijnsverhogingen rekening te houden met prijsverschillen met omliggende lidstaten, aankopen in andere lidstaten en mogelijke weglekeffecten van accijnsinkomsten.

III. Het rapporteurschap

De rapporteurs Van Meetelen (PVV) en Van Groningen (VVD) beschrijven in dit eindverslag de activiteiten die in het kader van het EU-rapporteurschap zijn uitgevoerd. Gedurende het rapporteurschap is de samenstelling van de rapporteurs vanwege de verkiezingen enkele keren gewijzigd. De oorspronkelijke rapporteurs Tielen (VVD) en Jansen (NSC) legden op 2 juni 2025 een werkbezoek aan Brussel af. Voormalige rapporteurs Dral (VVD) en De Korte (NSC) brachten op 1 oktober 2025 een tussentijds verslag uit over dit werkbezoek.

Daarnaast beschrijft dit eindverslag de activiteiten van de huidige rapporteurs. Het gaat om het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden, de position papers van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Douane, en de twee kabinetsreacties die op verzoek van de commissie aan de Tweede Kamer zijn gestuurd.

Reikwijdte en doel van het rapporteurschap

Met dit verslag wordt het EU-rapporteurschap afgerond. Het rapporteurschap is gestart tijdens de schrijffase van de herziening van de Europese tabakswetgeving, aangezien de invloed van de Tweede Kamer in deze fase het grootst is. De rapporteurs kiezen ervoor om het rapporteurschap nog voor de onderhandelingsfase af te ronden, zodat de commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de bevindingen tijdig kan betrekken bij haar inzet richting het kabinet.

Naar verwachting publiceert de Europese Commissie (hierna: Commissie) eind 2026 voorstellen voor de herziening van de Tabaksreclamerichtlijn en de Tabaksproductenrichtlijn.

De commissie VWS heeft in maart 2025 voormalige leden Tielen (VVD) en Jansen (NSC) als rapporteurs benoemd om de informatiepositie van de Tweede Kamer te versterken rond de Europese tabakswetgeving en om de Kamer in staat te stellen de beschikbare beïnvloedingsmomenten te benutten. Binnen het rapporteurschap staan drie richtlijnen centraal:

- Tabaksproductenrichtlijn (2014): regels voor de productie, presentatie en verkoop van tabaks- en aanverwante producten[1];
- Tabaksaccijnsrichtlijn (2011): harmonisatie van belastingheffing op tabaksproducten binnen de interne markt[2];
- Tabaksreclamerichtlijn (2003): regels voor grensoverschrijdende reclame, sponsoring en promotie van tabak in de EU[3].

IV. Herziening van Europese tabakswetgeving

De Commissie heeft in 2025 in het *Safe Hearts Plan* aangekondigd de Europese tabakswetgeving in 2026 te herzien. Naar verwachting betreft dit zowel de Tabaksproducten- als de Tabaksreclamerichtlijn. De richtlijnen dateren respectievelijk uit 2014 en 2003. De herziening moet bijdragen aan de doelstelling van een tabaksvrije generatie in 2040, waarbij minder dan 5% van de bevolking tabak gebruikt. De Europese Commissie deed in juli 2025 al een voorstel voor een herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn.

---

[1] Richtlijn 2014 (40)/EU Tabaksproductenrichtlijn
[2] Richtlijn 2011/ (64)/EU Tabaksaccijnsrichtlijn
[3] Richtlijn 2003/ (33)/EG Tabaksreclamerichtlijn

Het voornemen tot herziening van de Europese Tabaksproducten- en Tabaksreclamerichtlijn

Op het moment van schrijven is de precieze richting van de herziening van deze richtlijnen nog niet bekend. Uit een evaluatie uit april 2026 blijkt dat de Commissie met name de snelle opkomst van nieuwe tabaks- en nicotineproducten, zoals e-sigaretten, verhitte tabak en nicotineproducten als aandachtspunt ziet, onder meer in relatie tot jongeren[4]. Daarnaast wijst de Commissie op verschillen tussen lidstaten die binnen de huidige Europese regels niet volledig worden geharmoniseerd. De herziening van de Tabaksproductenrichtlijn moet daarom onder meer zorgen voor definities en regels die beter aansluiten bij nieuwe producten en marktontwikkelingen.

Voor de Tabaksreclamerichtlijn ziet de Commissie vooral aanleiding tot modernisering vanwege ontwikkelingen op het gebied van digitale reclame, sociale media, *influencers* en grensoverschrijdende online promotie. Volgens de Commissie sluit de huidige richtlijn daar niet volledig op aan.

Herziening van de Europese tabaksaccijnswetgeving

De Commissie publiceerde op 16 juli 2025 een pakket voorstellen voor de herziening van de Europese tabaksaccijnswetgeving. Dit pakket bestaat onder meer uit een voorstel voor herziening van de structuur en tarieven van accijns op tabak en tabaksgerelateerde producten en een daarmee samenhangende wijziging van de algemene accijnsregeling. Over de voorstellen wordt op het moment van schrijven nog onderhandeld.

Om tot een akkoord te komen is unanimiteit nodig in de Raad, zoals gebruikelijk bij voorstellen over fiscaliteit.

Het doel van het pakket is enerzijds om de publieke gezondheid te verbeteren en anderzijds om fragmentatie te voorkomen en de interne markt te versterken. In het voorstel over de structuur en tarieven van accijns wordt ingezet op:

1. Een hoger minimumaccijnstarief voor tabaksproducten;
2. uitbreiding van de reikwijdte naar tabaksgerelateerde producten, waaronder e-liquids, verhitte tabaksproducten, nicotinezakjes en andere nicotineproducten, en naar ruwe tabak. Voor deze producten worden nieuwe of aangepaste EU-minimumtarieven voorgesteld;
3. een betere bestrijding van illegale handel door het *Excise Movement and Control System* (EMCS) ook van toepassing te maken op ruwe tabak[5].

In aanvulling daarop heeft de Commissie in het kader van het Eigenmiddelenbesluit voor het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2028–2034 een voorstel gedaan voor een *Tobacco Excise Duty Own Resource* (TEDOR). Dit is een voorgesteld nieuw eigen middel dat wordt gebaseerd op tabaksaccijnzen. Lidstaten zouden daarvoor een percentage (15% in het voorstel van de Commissie) van de betrokken accijnsinkomsten moeten afdragen aan de EU-begroting. Onderhandelingen over het MFK 2028 – 2034 lopen nu volop. Hoewel de Europese Raad het streven heeft uitgesproken om vóór eind 2026 een akkoord te bereiken over het MFK, is er aanzienlijke kans dat de onderhandelingen in 2027 nog voortduren.

---

[4] SWD (2026) 111, Evaluatie van het wetgevingskader voor de bestrijding van tabaksgebruik

[5] Het Excise Movement and Control System (EMCS) is het Europese digitale systeem waarmee het vervoer van accijnsgoederen tussen lidstaten worden geregistreerd en gevolgd.

De onderhandelingen over TEDOR en Europese tabaksaccijnswetgeving verlopen geheel separaat van elkaar. Niettemin zijn de uiteindelijke inkomsten van TEDOR afhankelijk van het onderhandelingsresultaat voor de herziening van de tabaksaccijnswetgeving, die immers de grondslag biedt voor TEDOR. Het kabinet staat in beginsel positief tegenover het TEDOR-voorstel van de Commissie dat voor Nederland naar verwachting zou leiden tot een lagere EU-afdracht. Het kabinet schat deze meevaller in op gemiddeld 395 miljoen euro per jaar. Blijft de huidige tabaksaccijnsrichtlijn van kracht, dan zou voor Nederland de uit TEDOR voortvloeiende jaarlijkse meevaller op de EU-afdracht dalen naar gemiddeld 219 miljoen euro per jaar.

Nederlandse inzet bij herziening Europese tabakswetgeving in het kort

De Minister verwijst in de stukken voor de kabinetsappreciatie van het voorstel voor de Tabaksaccijnsrichtlijn naar het BNC-fiche[6] dat op 19 september 2025 aan de Kamer is gestuurd. Het kabinet ondersteunt het voorstel en wil op onderdelen verder gaan dan de Commissie. Nederland wil onder meer hogere EU-minimumaccijnzen, snellere verhoging van de accijnzen en gelijkwaardige accijnzen voor tabaksproducten, e-liquids, verhitte tabak en andere nicotineproducten.

Het voornemen van de Commissie om de Tabaksproductenrichtlijn en Tabaksreclamerichtlijn op korte termijn te herzien, wordt door het kabinet positief ontvangen. In een gezamenlijke brief aan de Commissie van 21 maart 2025 heeft Nederland, samen met elf andere lidstaten, opgeroepen tot toekomstbestendige Europese regelgeving. In de brief wordt onder meer gepleit voor het terugdringen van de aantrekkelijkheid van tabaks- en nicotineproducten, met name onder jongeren, door bepalingen over een verbod op smaakjes, maximale nicotineniveaus en strenge verpakkingseisen. Ook pleiten deze lidstaten voor Europese maatregelen om de beschikbaarheid van deze producten verder terug te dringen, onder meer door onlineverkoop en grensoverschrijdende aankopen aan te pakken. Tot slot wordt ingezet op meer verantwoordelijkheid voor socialemediaplatforms en verdere maatregelen tegen reclame en verkoop van tabaks- en nicotineproducten via deze platforms. Bij de herziening van de Tabaksreclamerichtlijn kan volgens de Minister ook aanpassing van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten aan de orde zijn.

V. Terugkoppeling van ondernomen activiteiten

Het rapporteurschap bestond uit drie activiteiten: een werkbezoek aan Brussel, een onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden naar aanvullende tabaksontmoedigende maatregelen, en position papers van de NVWA en de Douane over toezicht en handhaving. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen thematisch uiteengezet.

Werkbezoek Brussel

De eerste activiteit was het werkbezoek aan Brussel, waar toenmalige rapporteurs Tielen (VVD) en Jansen (NSC) spraken met vertegenwoordigers van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de EU, een medewerker van de Commissie uit het kabinet van Eurocommissaris

[6] Kamerstuk 22 112–4170

Hoekstra en Europarlementariër Ingeborg ter Laak (CDA/EVP). Ook kregen zij een toelichting van het *Smoke Free Partnership*, een coalitie van ngo's op het gebied van tabakscontrole, over de achtergrond van het dossier.

De rapporteurs kregen mee dat bestaande tabaksontmoedigende maatregelen, waaronder hogere minimumaccijnstarieven, daadwerkelijk hebben bijgedragen aan tabaksontmoediging. Tegelijkertijd is aandacht nodig voor illegale handel en grensoverschrijdende smokkel bij de herziening van de regelgeving. Verder werd onder andere besproken dat de werking van bestaande maatregelen mogelijk afneemt en dat aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn om verdere tabaksontmoediging te bereiken.

De genoemde aanvullende maatregelen zijn vervolgens meegenomen in het hieronder genoemde onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden naar tabaksontmoedigende maatregelen.

Onderzoek naar aanvullende tabaksontmoedigende maatregelen

De rapporteurs hebben de commissie VWS geadviseerd onderzoek te doen naar aanvullende tabaksontmoedigende maatregelen. Dit onderzoek is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden. Het onderzoek brengt in kaart welke nieuwe maatregelen mogelijk zijn en in hoeverre deze effectief en juridisch en praktisch haalbaar zijn. Het rapport richt zich met name op de regulering van nieuwe tabaks- en aanverwante producten. In het rapport richten de onderzoekers zich op vijf categorieën maatregelen: (1) prijsmaatregelen, (2) verkoopverboden, (3) medicalisering of farmaceutisering van nicotinehoudende producten, (4) een statiegeldsysteem voor elektronische tabaks- en aanverwante producten en (5) het reguleren van productkenmerken.

Position papers van de NVWA en de Douane

Uit het werkbezoek en het onderzoeksrapport kwam naar voren dat grenshandel en de illegale markt aandacht vragen bij de beoordeling van de effectiviteit van aanvullende tabaksontmoedigende maatregelen. Een aandachtspunt dat de rapporteurs is meegegeven, is de beperkte beschikbare capaciteit voor toezicht. Daarom hebben de rapporteurs de NVWA en de Douane verzocht position papers aan de Kamer te sturen.

VI. Bevindingen

1. Aanvullende maatregelen en Nederlandse inzet

Tijdens het rapporteurschap zijn verschillende aanvullende maatregelen voor tabaksontmoediging in beeld gebracht. Deze maatregelen kwamen aan de orde tijdens het werkbezoek aan Brussel en in het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden. De Minister ging hierop in in de reactie van 13 april 2026 (Kamerstuk 22 112, nr.135). Op 9 juni 2026 volgde de kabinetsreactie op het onderzoeksrapport (Kamerstuk 32 011, nr. 137).

1.1 Het beperken van de beschikbaarheid en verkoop

Het beperken van de beschikbaarheid van en toegang tot verhitte tabaksproducten

De rapporteurs concludeerden dat het verder beperken van de toegang tot verhitte tabaksproducten een nieuwe, aanvullende maatregel zou kunnen zijn. De Minister geeft aan dat het kabinet inzet op het terugdringen van

het aantal verkooppunten van tabaks- en aanverwante producten. De verkoop van deze producten is inmiddels niet meer toegestaan via tabaksautomaten, online verkoop, supermarkten en horeca. Voor e-sigaretten geldt vanaf 2026 dat deze alleen nog in speciaalzaken mogen worden verkocht. Voor tabaksproducten wordt het aantal verkooppunten verder afgebouwd: vanaf 2030 vervalt de verkoop bij tankstations en vanaf 2032 mogen alleen speciaalzaken nog tabaksproducten verkopen. Daarnaast is een wetsvoorstel ingediend om de systematiek te wijzigen: de verkoop van tabaks- en aanverwante producten wordt dan in beginsel verboden, met uitzonderingen voor categorieën verkooppunten waar verkoop nog wel is toegestaan. Dit wetsvoorstel is nog in behandeling. Verder is het kabinet voornemens de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabaks- en aanverwante producten op termijn te verhogen naar 21 jaar.

Medicalisering of farmaceutisering

De onderzoekers hebben gekeken naar verdergaande beperkingen van de beschikbaarheid van nicotineproducten dan het kabinet op dit moment voorbereidt. Daarbij hebben zij gefocust op beperkingen via medicalisering of farmaceutisering van nicotinehoudende producten. Deze maatregelen zouden ervoor zorgen dat nicotineproducten, in dit geval e-sigaretten, alleen nog via apotheken of op recept te verkrijgen zijn. De onderzoekers stellen dat een beperking van de verkooppunten de toegang tot nieuwe en recreatieve gebruikers zou verkleinen. Tegelijkertijd stellen zij dat beperktere beschikbaarheid kan leiden tot verschuiving naar grensoverschrijdende inkoop en de illegale markt. Volgens de onderzoekers zou die maatregel in de Nederlandse context daardoor beperkt effect kunnen hebben. De extra maatregel van medicalisering of farmaceutisering is via de huidige Europese wetgeving volgens hen mogelijk, mits Nederland de noodzakelijkheid en evenredigheid kan onderbouwen.

De Minister stelt in reactie op het onderzoek dat het kabinet op dit moment geen meerwaarde ziet in medicalisering of farmaceutisering van e-sigaretten. Daarbij weegt het kabinet mee dat verkoop via apotheken de denormalisering van nicotineproducten kan ondermijnen.

Generationeel verkoopverbod

De rapporteurs hebben de Minister verzocht om te verkennen of het mogelijk is een generationeel verkoopverbod in te voeren voor tabaksproducten. Met een generationeel verkoopverbod wordt de verkoop van tabaksproducten verboden aan iedereen die na een bepaalde datum is geboren. Hierdoor geldt het verbod ieder jaar voor een groter deel van de bevolking, wat ertoe leidt dat een bepaalde generatie uiteindelijk nooit legaal tabaksproducten kan kopen.

De Minister geeft aan juridische en praktische bezwaren te zien tegen een dergelijke maatregel, omdat deze in feite neerkomt op een algemeen verbod voor een steeds groter deel van de bevolking. Volgens de Minister staat de Tabaksproductenrichtlijn er bovendien momenteel aan in de weg dat individuele lidstaten producten verbieden of beperken wanneer deze aan de Europese regels voldoen. Ook acht de Minister een dergelijk verbod op dit moment lastig te onderbouwen en wijst zij op andere maatregelen om toe te werken naar een rookvrije generatie.

Rapport Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Leiden: verkoopverboden

De onderzoekers hebben gekeken naar verkoopverboden voor bepaalde tabaks- en aanverwante producten of productcategorieën. Zij komen op dit punt tot een andere juridische beoordeling dan de Minister. Volgens hen is een generationeel verkoopverbod in beginsel mogelijk binnen de huidige Europese regels. Artikel 24, derde lid, van de Tabaksproductenrichtlijn biedt lidstaten onder voorwaarden ruimte om een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten te verbieden vanwege de specifieke situatie in een lidstaat. Het is niet duidelijk of het verschil uitmaakt dat een generationeel verkoopverbod toeziet op een geboortedatum van de koper en niet op een productcategorie. Een lidstaat moet de noodzakelijkheid en evenredigheid van een dergelijke maatregel in ieder geval onderbouwen. Bij de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn kan de ruimte voor lidstaten voor een generationeel verkoopverbod worden verduidelijkt of verruimd.

1.2 Regulering van productkenmerken

Normstelling voor nicotine

De rapporteurs stellen dat strengere normering van nicotinegehaltes in tabaks- en andere nicotinehoudende producten gezondheidswinst kan opleveren. De Minister geeft aan dat het instellen van een norm voor een zeer laag nicotinegehalte in tabaksproducten en e-sigaretten een betekenisvolle stap kan zijn. Tegelijkertijd stelt zij dat Nederland onder de huidige Tabaksproductenrichtlijn niet zelfstandig een lager maximaal nicotinegehalte voor sigaretten kan vaststellen. Producten die voldoen aan de eisen van de richtlijn moeten tot de Nederlandse markt worden toegelaten. Ook stelt de Minister dat de rookprevalentie momenteel nog te hoog is om invoering van deze ingrijpende maatregel op korte termijn te overwegen. Daarnaast is nog onvoldoende duidelijk of sigaretten met een zeer laag nicotinegehalte rokers daadwerkelijk stimuleren om volledig te stoppen.

Voor nicotineproducten zonder tabak kunnen sinds 1 januari 2025 bij ministeriële regeling eisen worden gesteld aan het ontwerp en de ingrediënten. Inmiddels is een conceptregeling in consultatie gebracht over grenswaarden voor nicotine en eisen aan navulverpakkingen. Daarnaast worden nicotineproducten zonder tabak voor oraal gebruik, zoals nicotinezakjes, verboden.

Rapport Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Leiden: productkenmerken

De onderzoekers definiëren het nicotinegehalte als een productkenmerk. Zij concluderen dat lidstaten niet zelfstandig een nationale norm kunnen stellen. Het reguleren van productkenmerken kan de aantrekkelijkheid van legaal verkregen producten verminderen. Tegelijkertijd zien de onderzoekers risico's op de lange termijn en mogelijke verschuivingen op de markt. Voor dergelijke wijzigingen verwijzen zij naar de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn.

Het onderzoek beperkt zich niet tot nicotinegehalten. Op verzoek van de rapporteurs hebben de onderzoekers breder gekeken naar productkenmerken. Hieronder vallen onder andere smaakstoffen, vormgeving, verpakking en andere kenmerken die producten aantrekkelijker kunnen maken. Ook hiervoor geldt dat de mate van

Europese harmonisatie de nationale ruimte beperkt. Voor verdergaande maatregelen kan een wijziging van de Tabaksproductenrichtlijn nodig zijn.

Het kabinet maakt onderscheid tussen het nicotinegehalte van e-sigaretten en andere productkenmerken. Voor het nicotinegehalte bestaat volgens het kabinet weinig nationale regelruimte, omdat dit Europees is geharmoniseerd in de Tabaksproductenrichtlijn. Voor uiterlijke kenmerken van e-sigaretten, zoals ontwerp, kleur en verpakking, bestaat volgens het kabinet wel nationale regelruimte voor zover deze kenmerken niet Europees zijn geharmoniseerd.

Verbod op filters en/of toekomstige alternatieven zoals *biodegradable* filters

De rapporteurs werden in de gesprekken op nieuwe[7] onderzoeksresultaten gewezen die concluderen dat filters in tabaksproducten als sigaretten weinig beschermende effecten hebben. De Minister stelt in diezelfde lijn, op basis van de conclusies van de Belgische Hoge Gezondheidsraad[8] en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), dat een filterverbod nader moet worden onderzocht. De Minister geeft daarbij aan dat de meest kansrijke route voor een dergelijk verbod via Europese wetgeving loopt, bijvoorbeeld via de herziening van de Single-Use Plastics-richtlijn[9] of de Tabaksproductenrichtlijn.

Inmiddels zijn aanvullende stukken naar de Kamer gestuurd, waaronder een juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor een nationaal verbod op sigarettenfilters en een RIVM-onderzoek naar de milieueffecten van sigarettenpeuken met en zonder filter[10]. Uit deze stukken volgt dat een nationaal verbod op filtersigaretten juridisch moeilijk realiseerbaar is vanwege de huidige Tabaksproductenrichtlijn. Voor losse filters lijkt mogelijk meer nationale ruimte te bestaan, maar daarbij spelen nog vragen over effectiviteit, proportionaliteit en handhaafbaarheid. Het kabinet heeft in het kader van de evaluatie van de Single-Use Plasticsrichtlijn in Brussel gepleit voor een Europees verbod op sigarettenfilters. Uit de stukken van de Minister wordt niet duidelijk welke artikelen in de richtlijn hiervoor precies gewijzigd zouden moeten worden.

Rapport Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Leiden: verbod op filters

Uit het onderzoek dat in opdracht van de commissie VWS is uitgevoerd door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Leiden volgt dat de huidige verplichtingen om de milieueffecten van kunststofhoudende tabaksproducten te beperken zijn opgenomen in de Single-Use Plastics-richtlijn (SUP-richtlijn), met name in artikel 7, artikel 8, derde lid, en artikel 10. Deze bepalingen gaan over markering, uitgebreide producentenverantwoordelijkheid en bewustmakingsmaatregelen. Artikel 5 bevat het verbodsmechanisme voor de producten die in deel B van de bijlage zijn opgenomen. Sigarettenfilters vallen daar op dit moment niet onder. Voor een toekomstig Europees marktverbod via deze richtlijn zouden sigarettenfilters aan deel B moeten worden toegevoegd.

---

[7] Wereldgezondheidsorganisatie, WHO Supports an Immediate Ban on Cigarette Filters

[8] Hoge Gezondheidsraad, De impact van sigarettenfilters op de volksgezondheid en het Belgische milieu

[9] Richtlijn (EU) 2019/904 Single-Use Plastics-richtlijn

[10] Kamerstuknummer 32 011, nr. 138, Onderzoek milieueffecten sigarettenpeuken met en zonder filter

Het rapport beschrijft voor maatregelen over de samenstelling, productkenmerken en het ontwerp van tabaksproducten twee mogelijke routes binnen de Tabaksproductenrichtlijn: regulering op EU-niveau of aanpassing van artikel 24, zodat lidstaten meer ruimte krijgen om verdergaande maatregelen te nemen. Volgens de onderzoekers kan daarmee zowel Europese harmonisatie als meer nationale beleidsruimte worden bereikt. Een Europees filterverbod kan ook via de Single-Use Plastics-richtlijn worden geregeld. Daarvoor moet die richtlijn worden aangepast. De Europese Commissie zal de richtlijn in 2027 evalueren, waarna deze mogelijk wordt herzien.

1.3 Prijsmaatregelen en de Tabaksaccijnsrichtlijn

Toekomstbestendige formulering van bepalingen in de Tabaksaccijnsrichtlijn

De Minister geeft aan dat de Commissie in het voorstel voor de herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn al aandacht besteedt aan toekomstbestendigheid. Het voorstel bevat drie belangrijke elementen: (1) uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar tabaksgerelateerde producten, zoals e-liquids, nicotinezakjes en andere nicotineproducten, en naar ruwe tabak; (2) uitbreiding van de definitie van tabaksfabricaten, onder meer met waterpijptabak en verhitte tabak; en (3) aanpassing van de tariefstructuur, waaronder verhoging van de minimumtarieven en een mechanisme voor periodieke inflatiecorrectie.

Het kabinet wacht het voorstel van de Commissie voor de herziening van de twee overige tabaksrichtlijnen af en wil op dit moment nog geen concrete voorstellen doen voor specifieke bepalingen. De rapporteurs hebben daarnaast in hun tussentijds verslag opgemerkt dat tabaksaccijnzen mogelijk kunnen worden ingezet voor ondersteuning bij het stoppen met roken en voor onderzoek. Het kabinet brengt in kaart welke mogelijkheden hiervoor in Nederland bestaan.

Aanvullende prijsmaatregelen

De onderzoekers hebben in het onderzoek expliciet gekeken naar andere maatregelen die in de toekomst ingezet kunnen worden. Zij hebben om die reden verdere accijnsmaatregelen niet meegenomen. Wel is gekeken naar andere prijsmaatregelen, waaronder minimumprijzen en andere maatregelen in aanvulling op de accijnssystematiek. Voor deze maatregelen is volgens de onderzoekers een aanpassing van Europese regelgeving nodig. Ook voor deze maatregelen geldt volgens de onderzoekers dat de effectiviteit kan worden beperkt door Europese grenshandel. Consumenten kunnen bij dergelijke nationale maatregelen volgens de onderzoekers uitwijken naar andere lidstaten waar de producten goedkoper zijn.

1.4 Statiegeldsysteem voor elektronische tabaks- en aanverwante producten

De onderzoekers hebben ook de mogelijkheid van een statiegeldsysteem onderzocht. Volgens de onderzoekers zou deze maatregel niet alleen een preventiemaatregel zijn, maar ook kunnen bijdragen aan het verminderen van de milieu-impact van elektronische en wegwerpproducten. De rapporteurs benadrukken daarbij dat er weinig tot geen wetenschappelijk bewijs is over het effect van statiegeld op het gebruik van e-sigaretten. De onderzoekers concluderen dat deze maatregel onder de huidige Europese

wetgeving mogelijk zou moeten zijn, mits de noodzakelijkheid en evenredigheid worden onderbouwd.

Het kabinet liet in de brief van 9 juni weten dat het invoeren van een statiegeldsysteem op dit moment niet opportuun wordt geacht. Een groot deel van de e-sigaretten wordt illegaal verkregen, terwijl een statiegeldsysteem alleen effectief kan worden toegepast op de legale markt. Hierbij speelt het risico dat de maatregel het prijsverschil tussen legale en illegale producten alleen maar vergroot.

1.5 Randvoorwaarden voor effectiviteit

De onderzoekers concluderen dat de onderzochte maatregelen afzonderlijk naar verwachting beperkt effectief zijn. Volgens hen kunnen grenshandel en de illegale markt de werking ervan ondermijnen. Aanvullende maatregelen vragen daarom ook aandacht voor toegang tot producten uit andere lidstaten en via illegale kanalen. Het kabinet onderschrijft dat nationale maatregelen aan effectiviteit kunnen verliezen wanneer consumenten via grenshandel of illegale kanalen toegang houden tot tabaks- en nicotineproducten.

Beperkte wetenschappelijke zekerheid hoeft volgens de onderzoekers geen doorslaggevende reden te zijn om van maatregelen af te zien. Het voorzorgsbeginsel biedt ruimte om maatregelen te nemen zonder volledige zekerheid over de effecten.

Ook toezichtcapaciteit, handhaafbaarheid en mogelijke gevolgen voor grenshandel en illegale handel zijn volgens de onderzoekers relevante aandachtspunten. Om dit in beeld te brengen, hebben de rapporteurs de NVWA en de Douane verzocht *position papers* op te stellen.

2. Position papers Douane en NVWA

De Douane stelt dat tabaksfraude een structurele en groeiende dreiging vormt. Volgens de Douane neemt de illegale markt toe en raakt georganiseerde criminaliteit steeds vaker betrokken bij de productie, invoer en handel in illegale tabaksproducten. De NVWA beschrijft haar toezicht op tabaks- en nicotineproducten, waaronder producteisen, verkoopverboden, de leeftijdsgrens en het reclameverbod. Daarbij geeft de NVWA aan prioriteit te geven aan illegale handel en aan verboden vapes en nicotinezakjes onder jongeren.

Definitie illegale handel

Volgens de NVWA vindt illegale handel plaats via handelaren en dealers, sociale media en verkoop onder de toonbank. De NVWA noemt het ontlopen van tabaksaccijns als belangrijke drijfveer. Ook worden producten volgens de NVWA illegaal aangeboden wanneer zij niet voldoen aan Nederlandse producteisen, bijvoorbeeld vanwege verboden smaken. De Douane verstaat onder tabaksfraude onder meer illegale productie, invoer en handel in tabaksproducten, waaronder nagemaakte sigaretten en *illicit whites*.

Handhaving en toezicht

De Douane geeft aan controles en opsporingsactiviteiten uit te voeren en wijst daarbij op beperkte capaciteit en het grensoverschrijdende karakter van de illegale handel. Ook de NVWA noemt beperkingen in toezicht en handhaving. Zo moet bij fysieke controles worden bewezen dat producten

bestemd zijn voor de handel, kan de NVWA geen verborgen locaties doorzoeken en is onlinehandel via privéberichten moeilijk te traceren.

De Douane noemt het wetsvoorstel Wet cameratoezicht accijns als mogelijke gedeeltelijke oplossing. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk camera's in te zetten op locaties waar accijnsgoederen worden geproduceerd, opgeslagen of verhandeld. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in de tweede helft van 2026 aan de Kamer aangeboden.

Herziening Europese tabakswetgeving

De Douane geeft aan dat de voorgestelde herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn extra mogelijkheden kan bieden voor toezicht op nieuwe tabaks- en nicotineproducten, ruwe tabak en grote hoeveelheden tabaksproducten die particulieren tussen lidstaten vervoeren.

De NVWA benadrukt dat bij nieuwe verboden vooraf moet worden beoordeeld wat de gevolgen zijn voor illegale handel en of de beschikbare bevoegdheden toereikend zijn. Ook zijn regels beter handhaafbaar als zij weinig uitzonderingen bevatten.

Voor grensoverschrijdende en online verkoop noemt de NVWA een zo veel mogelijk geharmoniseerde Europese aanpak van belang, bijvoorbeeld met uniforme regels voor smaken in tabaks- en nicotineproducten.

De rapporteurs constateren dat de aantoonbare effectiviteit van nieuwe nationale maatregelen mede afhangt van de gevolgen voor grenshandel, illegale handel en de beschikbare toezichtcapaciteit. Deze gevolgen moeten daarom vooraf worden meegewogen, bijvoorbeeld met een uitvoeringstoets of impactanalyse.

De rapporteurs,
Van Meetelen
Van Groningen