Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Bezoekadres:
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
T 070 340 79 11
F 070 340 78 34
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
4238714-1089627-VGP

Bijlage(n)
-

Uw kenmerk
2025Z18193

> Retouradres Postbus 20350 2500 EJ Den Haag

Correspondentie uitsluitend richten aan het retouradres met vermelding van de datum en het kenmerk van deze brief.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum 13 april 2026
Betreft Commissiebrief Tweede Kamer inzake Tussentijdsverslag rapporteurschap tabak

Geachte voorzitter,

Op 1 oktober 2025 ontving het kabinet het verzoek van de vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport om een reactie te geven op het tussentijdsverslag van de rapporteurs Europese tabakswetgeving.[1] Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van het tussentijdsverslag van de rapporteurs en wil hen bedanken voor hun werkzaamheden op dit belangrijke onderwerp. Met deze brief reageert het kabinet op de aanbevelingen die de rapporteurs in het rapport hebben gedaan.

Het beperken van de beschikbaarheid en toegang tot verhitte tabaksproducten
Om de ambitie van een rookvrije generatie in 2040 te realiseren, wordt de verkoop van tabaks- en aanverwante producten beperkt tot verkoopkanalen waar doorgaans geen kinderen, jongeren en ex-rokers komen, zodat kan worden voorkomen dat zij beginnen met roken of terugvallen. Dit betekent dat deze producten op termijn alleen nog worden verkocht in speciaalzaken, die zich (vrijwel) exclusief richten op de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en waar doorgaans alleen volwassen rokers komen. Door het beperken van de verkoopkanalen van tabaks- en aanverwante producten wordt de beschikbaarheid van verhitte tabaksproducten beperkt.

[1] TK 2025/26 32011, nr. 123.

Het terugdringen van het aantal verkooppunten gebeurt stapsgewijs. Zo is sinds 2022 de verkoop via tabaksautomaten niet langer toegestaan. Het verbod op verkoop op afstand (online verkoop) is per 1 juli 2023 in werking getreden en geldt voor een aantal aanverwante producten sinds 1 januari 2024. Daarnaast is het per 1 juli 2024 verboden voor verkooppunten die in overwegende mate zijn gericht op de verkoop van eet- en drinkwaren aan particulieren (zoals supermarkten) en horeca-inrichtingen om tabaks- en aanverwante producten te verkopen. Waar voorheen voor bepaalde categorieën verkooppunten een verkoopverbod is ingevoerd, is het kabinet voornemens deze systematiek te wijzigen. In het wetsvoorstel dat aan de Kamer is aangeboden wordt voorgesteld de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in beginsel te verbieden, tenzij de verkoop plaatsvindt bij categorieën verkooppunten waarvoor een uitzondering geldt.[2] Het wetsvoorstel voert daartoe een gefaseerde vermindering van het aantal verkooppunten van tabaksproducten en aanverwante producten in via onderstaande stappen:

- 2027: Verkoop van elektronische dampwaar (e-sigaretten) uitsluitend in tabaksspeciaalzaken;
- 2030: Verkoop van tabak- en aanverwante producten (m.u.v. e-sigaretten) uitsluitend in gemakszaken en speciaalzaken;
- 2032: Verkoop van tabaks- en aanverwante producten uitsluitend in speciaalzaken.

Tot slot is het kabinet voornemens de leeftijdsgrens voor de verkoop van tabaks- en aanverwante producten te verhogen naar 21 jaar.

<u>Verbod op filters en/of toekomstige alternatieven zoals ”biodegradable” filters</u>
Het rapporteurschap verzoekt het kabinet te onderzoeken of een verbod op filters en/of toekomstige alternatieven, zoals biologisch afbreekbare filters, nationaal of Europees mogelijk is. De Belgische Hoge Gezondheidsraad concludeerde in 2023 dat sigarettenfilters vanuit het oogpunt van volksgezondheid geen bewezen voordelen hebben bij het voorkomen van de schadelijke gevolgen van roken.[3] De filters zorgen bovendien voor een grote druk op het milieu door uitloging van gifstoffen en microplastics. De Hoge Gezondheidsraad concludeert dat biologisch afbreekbare filters geen oplossing zijn, aangezien ze geen significante gezondheidsvoordelen bieden en het ”groene imago” ertoe kan leiden dat personen eerder geneigd zijn om de filters in het milieu weg te gooien.

Het kabinet kan zich vinden in de conclusies van de Belgische Hoge Gezondheidsraad en in de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) die stelt dat een filterverbod onderzocht moet worden.[4] De meest kansrijke route voor een filterverbod lijkt via Europese wetgeving te zijn. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat laat momenteel onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een nationaal filterverbod. Europees kunnen zowel de herziening van de Single-Use Plastics (SUP) Richtlijn[5] als de herziening

[2] TK 2025/26, 36916.
[3] Hoge Gezondheidsraad. (2023). *De impact van sigarettenfilters op de volksgezondheid en het Belgische milieu* (Advies nr. 9726). Brussel: HGR.
[4] World Health Organization. (2025). *Protection of the environment and the health of persons (FCTC/COP/11/7)*. In Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, Eleventh session, Geneva, 17–22 November 2025. FCTC Secretariat.
[5] Richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu.

van de Tabaksproductenrichtlijn (hierna: TPD)[6] worden aangegrepen om voor een dergelijk verbod te pleiten.

Toekomstbestendige formulering van bepalingen in de Tabaksaccijnsrichtlijn
De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft met het voorstel tot herziening van de Richtlijn tabaksaccijns verschillende doelen. Het beoogt namelijk het versterken van het functioneren van de interne markt, het bieden van een hoog niveau van gezondheidsbescherming, een bijdrage leveren aan de doelstellingen van het Europees Kankerbestrijdingsplan[7], de strijd tegen fraude en belastingontduiking versterken en het waarborgen van de budgettaire inkomsten van de EU-lidstaten. Om deze doelstellingen te bereiken worden in brede zin drie aanpassingen aan de Richtlijn tabaksaccijns voorgesteld: 1) een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar tabaksgerelateerde producten en ruwe tabak, inclusief minimumtarieven voor deze producten, 2) een uitbreiding van de definitie van tabaksproducten (hierna: tabaksfabricaten) en verhogen van de minimumtarieven voor deze producten, en 3) een aanpassing van de tariefstructuur en invoering mechanisme voor inflatiecorrectie. Deze drie aanpassingen en de daarbij horende implicaties licht het kabinet in het vervolg van deze brief nader toe.

Uitbreiding van de reikwijdte naar tabaksgerelateerde producten
Tabaksgerelateerde producten, zoals e-liquids, en ruwe tabak vallen niet binnen de reikwijdte van de huidige richtlijn. Hierdoor kunnen deze producten dus niet worden belast met accijns. De Commissie stelt voor de reikwijdte van de richtlijn uit te breiden naar tabaksgerelateerde producten. De categorie tabaksgerelateerde producten valt in het richtlijnvoorstel uiteen in de categorieën: vloeistoffen voor elektronische sigaretten (e-liquids), nicotinezakjes[8] en andere nicotineproducten.[9] Voor deze producten worden ook minimumtarieven voorgesteld.

Hiernaast stelt de Commissie voor om ook ruwe tabak onder de reikwijdte van de richtlijn te brengen. De Commissie acht het van belang om ruwe tabak onder de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns te brengen zodat (grensoverschrijdende) vervoersbewegingen van ruwe tabak geregistreerd dienen te worden in het zogenoemde Excise Movement and Control System (EMCS). Dit draagt bij aan het tegengaan van illegale tabaksproductie en -handel, doordat het in de uitvoering mogelijkheden biedt om de stromen van ruwe tabak beter te volgen. Ruwe tabak is de belangrijkste grondstof voor het produceren van illegale sigaretten. Aangezien wordt verwacht dat ruwe tabak uiteindelijk wordt vervaardigd tot een tabaksfabricaat en op dat

[6] 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.
[7] Europe's Beating Cancer Plan: Making a difference, Europese Commissie, mei 2024.
[8] Nicotinezakjes zijn nicotineproducten zonder tabak bestemd voor oraal gebruik, in de vorm van poeder, fijne deeltjes, een combinatie daarvan of enige andere vorm, met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden. Deze producten bevatten geen tabak en zijn op basis van gezondheidswetgeving verboden in Nederland. Nicotinezakjes met tabak ('snus') zijn in de EU verboden (m.u.v. Zweden) en vallen niet onder de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns.
[9] Onder andere nicotineproducten wordt verstaan voor menselijke consumptie bestemde producten die nicotine maar geen tabak bevatten en die voor de opname van nicotine in het menselijk lichaam kunnen worden gebruikt, niet zijnde nicotinezakjes.

moment belast zal worden, stelt de Commissie het minimumtarief voor tabak vast op € 0,- per kilogram.

Uitbreiding van de definitie van tabaksfabricaten
In de huidige richtlijn worden vier productcategorieën onderscheiden waaronder sigaretten, sigaren en cigarillo's, rooktabak van fijne snede en andere rooktabak. De tabaksmarkt is sinds de inwerkingtreding van de huidige richtlijn echter sterk veranderd. Zo zijn er nieuwe tabaksproducten op de markt gekomen en hebben bestaande producten, zoals verhitte tabak, marktaandeel gewonnen. Daarom stelt de Commissie voor de definitie van tabaksfabricaten uit te breiden met waterpijptabak en verhitte tabak, en de categorie "andere tabaksfabricaten" toe te voegen. Dit betreft een restcategorie voor andere tabaksfabricaten die bestemd zijn voor consumptie.

Het uitbreiden van de definitie van tabaksfabricaten heeft voor Nederland positieve gevolgen. Door deze uitbreiding wordt het mogelijk om aparte tarieven te hanteren voor waterpijptabak en verhitte tabak, die worden vastgesteld op basis van een eenheid die aansluit bij de kenmerken van een product, bijvoorbeeld per stuk of per kilogram. Dit neemt moeilijkheden weg in de uitvoering en maakt het mogelijk om deze producten zoveel mogelijk gelijk te belasten, om zo substitutie te voorkomen.

Aanpassing tariefstructuur
De Richtlijn tabaksaccijns bevat per productcategorie, zoals sigaretten, minimumtarieven waaraan EU-lidstaten zich moeten houden. Het staat EU-lidstaten vrij om hogere accijnzen te heffen dan deze minimumtarieven, maar niet lager. De Commissie stelt voor deze minimumtarieven stapsgewijs te verhogen. Daarnaast stelt de Commissie voor om ten aanzien van de minimumtarieven rekening te houden met de verschillen in koopkracht tussen de EU-lidstaten. Het voorstel is om het in een EU-lidstaat geldende minimumtarief voor een derde te relateren aan de koopkracht in diezelfde EU-lidstaat. Op deze manier zullen de minimumtarieven in landen met een hogere koopkracht, zoals Nederland of Duitsland, hoger uitvallen dan in landen met een lagere koopkracht. Hiernaast stelt de Commissie voor om de minimumtarieven driejaarlijks te actualiseren aan de hand van de inflatie in de Europese Unie, met als doel de minimumtarieven in reële termen meer gelijk te houden over de jaren heen.

Het verhogen van de minimumtarieven zal voor Nederland weinig gevolgen hebben. Nederland heeft namelijk al accijnstarieven voor sigaretten en rooktabak die ruim boven de huidige en voorgestelde minima liggen. Zodoende zullen de voorgestelde minimumtarieven in Nederland niet automatisch leiden tot hogere accijnstarieven voor sigaretten en rooktabak. Als deze producten, door het verhogen van de EU-minimumtarieven, duurder worden kan het ertoe leiden dat het 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.

BNC-fiche en verder proces
Op dit moment vinden de onderhandelingen over het herzieningsvoorstel plaats in Brussel. Tot op heden zijn er zeven raadswerkgroepen geweest. De meeste lidstaten hebben laten weten in het algemeen positief tegenover uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn te staan. Over de hoogte van de voorgestelde minimumtarieven en de actualisatie aan de hand inflatie is meer discussie. Een verdere toelichting en appreciatie van het herzieningsvoorstel, evenals de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen,

vindt u in het BNC-fiche dat op 19 september 2025 door de minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer is gezonden.[10]

Toekomstbestendige formulering van bepalingen in de Tabaksproductenrichtlijn en modernisering van de Tabaksreclamerichtlijn

Het rapporteurschap adviseert om in te zetten op een toekomstbestendige formulering van de bepalingen in de TPD en modernisering van de Tabaksreclamerichtlijn (TAD). De TPD ziet toe op en stelt eisen aan de productie, presentatie en verkoop van tabaks- en aanverwante producten.[11] De TAD stelt regels voor reclame, sponsoring en promotie van tabak in de Europese Unie.[12] Maatregelen op het gebied van reclame en sponsoring van tabaks- en aanverwante producten zijn behalve in de TAD ook vastgelegd in de TPD en de Richtlijn audiovisuele media (AVMD).[13] Grensoverschrijdende reclame en sponsoring voor tabaksproducten en e-sigaretten is verboden. Tegelijkertijd laten deze richtlijnen ruimte voor lidstaten om nationale wetgeving vast te stellen op het gebied van reclame voor tabaks- en aanverwante producten. Bij wijziging van de TPD en de TAD houdt de EU-wetgever rekening met de AVMD om samenhang te waarborgen tussen tabaksreclameverboden en regelgeving inzake audiovisuele commerciële communicatie. De genoemde richtlijnen hebben een tweeledig doel, het waarborgen van een goed functioneren van de interne markt, met een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid.

Door onder andere de ontwikkeling van nieuwe tabaks- en nicotineproducten en de groeiende populariteit van online activiteiten en sociale media is de Europese wetgeving op het gebied van tabaksontmoediging inmiddels niet meer toereikend. Om mensen, en in het bijzonder jongeren, te beschermen tegen schadelijke en verslavende tabaks- en nicotineproducten zijn de afgelopen jaren op nationaal niveau verschillende maatregelen getroffen. Voorbeelden hiervan zijn het verbod op nicotinezakjes, het verbod op smaakjes voor e-sigaretten en het verbod op de online verkoop van tabaks- en aanverwante producten. Deze producten laten zich echter niet tegenhouden door landsgrenzen.

De effectiviteit van nationale maatregelen kan worden vergroot wanneer de Europese regelgeving verder wordt geharmoniseerd. Nederland heeft daarom verschillende malen aangedrongen op een spoedige herziening van het Europese wettelijke kader op het gebied van tabaksontmoediging. In dat licht is Nederland verheugd met het EU-plan voor cardiovasculaire gezondheid van 16 december 2025 waarin de Commissie aangeeft te streven naar publicatie van voorstellen voor de herziening van de TPD in 2026.[14] In de gemeenschappelijke brief van Nederland en elf andere lidstaten aan Commissaris Gezondheid en Dierenwelzijn Várhelyi van 21 maart 2025 heeft Nederland haar belangrijkste aandachtspunten voor de herziening van het wettelijke kader aangegeven.[15] Er wordt gepleit voor:

- De ontwikkeling van toekomstbestendige regelgeving waarin de aantrekkelijkheid van tabaks- en nicotineproducten, met name voor jongeren,

[10] TK 2025/26, 22112, nr. 4170.
[11] Richtlijn 2014/40/EU.
[12] Richtlijn 2003/33/EG.
[13] Richtlijn 2010/13/EU.
[14] COM (2025) 1024 final.
[15] TK 2024/25 32011, nr. 120.

wordt teruggedrongen. Deze regelgeving moet inspelen op toekomstige marktontwikkelingen en in ieder geval bepalingen bevatten over een verbod op smaakjes, maximale nicotineniveaus en strenge verpakkingseisen.
- Het verder terugdringen van de beschikbaarheid van tabaks- en nicotineproducten, met name voor jongeren. Online verkoop en grensoverschrijdende aankopen ondermijnen het nationale beleid om het gebruik van deze producten terug te dringen. Daarom verzoeken de lidstaten de Commissie maatregelen te treffen om dit aan te pakken.
- Het vergroten van de verantwoordelijkheid van sociale-media platforms en het treffen van nadere maatregelen om proactief op te treden tegen content die betrekking heeft op reclame voor of verkoop van tabaks- en nicotineproducten.

Het kabinet acht het op dit moment niet opportuun om concrete voorstellen te doen voor toekomstige bepalingen in de Europese wetgeving, maar ziet het voorstel van de Commissie met belangstelling tegemoet en zal daar te zijner tijd op reageren.

Maatregelen ter ondersteuning van onderzoek
Verder gaat het rapporteurschap in op de mogelijkheid om tabaksaccijnzen in te zetten voor ondersteuning bij stoppen met roken en voor onderzoek. Op dit moment brengt het kabinet in kaart welke mogelijkheden hiervoor in Nederland zijn. Ook wordt verwezen naar de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), die wat betreft roken voor het laatst in 2009 zou zijn uitgevoerd. Echter zijn in 2015 door SEO en in 2016 door het RIVM, Trimbos-instituut en de Universiteit Maastricht de meest recent maatschappelijke kosten-batenanalyses over tabaksontmoediging uitgevoerd.[16] [17] Daarin zijn bijvoorbeeld ook milieueffecten meegenomen.

Maatregelen ter ondersteuning van stoppen met roken
Het rapporteurschap schrijft dat het Smoke Free Partnership kansen ziet in het financieren van middelen en programma's voor het stoppen met roken. In Nederland hebben we een goedwerkend systeem waarbij iedereen die wil stoppen met roken daarvoor professionele ondersteuning kan krijgen die volledig wordt vergoed vanuit de zorgverzekering. Het ondersteuningsaanbod voor stoppen met roken is de afgelopen jaren verder geprofessionaliseerd en sinds dit jaar is het bovendien mogelijk om onder bepaalde voorwaarden extra ondersteuning te krijgen voor wie dat nodig heeft.

Generationeel verkoopverbod
Het rapporteurschap verzoekt om de mogelijkheden te verkennen om met nationale regelgeving tot een generatiegebonden verkoopverbod van tabaksproducten te komen, waarbij wordt verwezen naar de aanpak in het Verenigd Koninkrijk. In de Kamerbrief van 14 juli 2025 heeft het kabinet aangegeven dat het idee achter het initiatief te ondersteunen, maar dat door juridische en praktische bezwaren het invoeren van een dergelijke maatregel niet mogelijk is.[18] Een generatiegebonden verkoopverbod kan in juridische zin de facto worden gezien als een algeheel verbod op tabak- en aanverwante producten met een overgangstermijn van een mensenleven. De TPD staat niet toe dat

[16] SEO, 2016. Kosten van roken. Beschikbaar via: Kosten van roken - SEO Economisch Onderzoek.
[17] RIVM, Trimbos-instituut, Universiteit Maastricht, 2016. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Beschikbaar via: https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/sites/31/2021/09/ex0007-maatschappelijke-kosten-baten-analyse-van-tabaksontmoediging.pdf.
[18] TK 2024/25, 32011, nr. 122

lidstaten het in de handel brengen van producten die aan de regels voldoen, verbieden of beperken.

In die brief is ook aangegeven dat de proportionaliteit van het generatiegebonden verkoopverbod op dit moment nog lastig te onderbouwen is. Om een rookvrije generatie te bereiken is het van belang dat het aantal jongeren dat rookt en vapet eerst flink wordt teruggebracht. Daartoe wordt eerst een breed pakket aan 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. Inzet op verdere Europese harmonisatie is noodzakelijk voordat maatregelen zoals een generatiegebonden verkoopverbod mogelijk worden.

Normstelling voor nicotine
De rapporteurs stellen dat er gezondheidswinst te behalen valt door strengere normen te hanteren voor het nicotinegehalte in tabaks- en andere nicotinehoudende producten. Gerandomiseerde studies laten zien dat rokers gemiddeld minder sigaretten per dag consumeren wanneer zij sigaretten met een zeer laag nicotinegehalte (<0,4 mg/g tabak) gebruiken.[19] Of dit huidige rokers daadwerkelijk stimuleert om volledig te stoppen is echter nog onvoldoende duidelijk. Onderzoek van het RIVM toont aan dat het technisch mogelijk is om sigaretten met een verlaagd nicotinegehalte te produceren.[20] In dat licht bezien kan het instellen van een norm voor een zeer laag nicotinegehalte in tabaksproducten en e-sigaretten een betekenisvolle stap zijn.

Het verplicht stellen van ”zeer lage nicotine” sigaretten of andere tabaksproducten, in combinatie met een verbod op traditionele tabaksproducten, past echter niet binnen het huidige tabaksontmoedigingsbeleid. Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol. Juridisch is het voor Nederland onmogelijk om zelfstandig sigaretten met een lager maximaal nicotinegehalte vast te stellen dan op grond van de Europese TPD geldt. Producten die wat betreft de aspecten die de TPD regelt voldoen aan de eisen van de TPD moeten op de Nederlandse markt toegelaten worden. Tot slot is de rookprevalentie momenteel nog te hoog om invoering van deze ingrijpende maatregel op korte termijn te overwegen.[21]

Voor zogenoemde nicotineproducten zonder tabak (NZT) ligt dit anders. Deze producten, zijn namelijk vaak nog maar kort op de Nederlandse markt verkrijgbaar en vallen niet onder de TPD. Daardoor bestaat er ruimte om op nationaal niveau regels te stellen in het belang van het beschermen van de volksgezondheid. Het kabinet bereidt momenteel een regeling voor die voorschrijft dat NZT uitsluitend niet-schadelijke en niet-verslavende hoeveelheden nicotine mogen bevatten. Omdat deze producten op dit moment door relatief weinig mensen worden gebruikt, wil het kabinet in een vroeg stadium voorkomen dat zij aan populariteit winnen. De genoemde regeling wordt voor de zomer gepubliceerd voor internetconsultatie.

Naast het verkennen van een aantal maatregelen in nationale of Europese wet- en regelgeving, verzoeken de rapporteurs om de implicaties van het EU-voorstel voor de

[19] Trimbos-insituut (2022). Minder Nicotine in tabaksproducten
[20] Havermans, A., Pieper, E., Henkler-Stephani, F. & Talhout, R. (2020), Feasibility of manufacturing tobacco with very low nicotine levels. Tob. Regul. Sci. 6, 405–415.
[21] TK 2023/24, 32 011, nr. 114

Tabaksaccijnsrichtlijn voor Nederland in kaart te brengen. Hiervoor verwijst het kabinet graag naar de passage 'Toekomstbestendige formulering van bepalingen in de Tabaksaccijnsrichtlijn' in deze brief.

Hoogachtend,

de minister van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport,

Sophie Hermans