

Vergaderjaar 2025–2026

32 011

Tabaksbeleid

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 123

VERSLAG VAN DE RAPPORTEURS

Vastgesteld op 1 oktober 2025

De vaste Kamercommissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft op 3 maart 2024 de leden Jansen (NSC) en Tielen (VVD) aangewezen als EU-rapporteurs voor de herziening van de Europese tabakswetgeving. Na hun vertrek zijn de leden Dral (VVD) en De Korte (NSC) benoemd als opvolgers. Het rapporteurschap richt zich op de verwachte herziening van deze wetgeving.

I. Aanbevelingen rapporteurs

- De Minister verzoeken om de mogelijkheid voor de volgende maatregelen in nationale of Europese wet- en regelgeving te verkennen:
 - het beperken van de beschikbaarheid en de toegang tot verhitte tabaksproducten;
 - een verbod op filters en/of eventuele toekomstige alternatieven zoals «*Biodegradable*» filters;
 - een toekomstbestendige formulering van bepalingen in de Tabaksaccijnsrichtlijn en Tabaksproductenrichtlijn;
 - maatregelen ter ondersteuning van onderzoek;
 - maatregelen ter ondersteuning van stoppen met roken;
 - een modernisering van de Tabaksreclamerichtlijn;
 - een generationeel verkoopverbod;
 - normstelling voor nicotine.
- De Minister verzoeken om de implicaties van het EU-voorstel voor de Tabaksaccijnsrichtlijn voor Nederland in kaart te brengen.
- De nieuwe vaste Kamercommissie adviseren om het rapporteurschap voort te zetten.

II. Het rapporteurschap

1. Reikwijdte van het rapporteurschap

In dit tussentijdsverslag doen de rapporteurs verslag van hun werkbezoek aan Brussel, dat plaatsvond op 2 juni 2025. Tijdens hun bezoek spraken de rapporteurs met vertegenwoordigers van de Nederlandse Permanente

Vertegenwoordiging bij de EU en een medewerker van de Europese Commissie in het kabinet van Eurocommissaris Hoekstra. Daarnaast gaf het Smoke Free Partnership, een coalitie van NGO's op het gebied van tabakscontrole, een toelichting op de achtergrond van het dossier. Tot slot vond er een gesprek plaats met Europarlementariër Ingeborg ter Laak (CDA/EVP).

De commissie VWS heeft 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 optimaal te benutten. De Europese tabakswetgeving bestaat uit drie richtlijnen:

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

In het *Europees Kankerbestrijdingsplan* (2021) heeft de Europese Commissie aangekondigd dat de Tabaksproductenrichtlijn en de Tabaksaccijnsrichtlijn worden herzien. De Tabaksproductenrichtlijn valt onder Commissaris voor Volksgezondheid en Dierenwelzijn, Olivér Várhelyi, en de Tabaksaccijnsrichtlijn onder Commissaris voor Klimaat en Economie, Wopke Hoekstra. De behandeling van deze richtlijnen vinden in de Tweede Kamer respectievelijk plaats in de commissie VWS en de commissie Financiën. Volgens de oorspronkelijke planning zou de herziening plaatsvinden tussen 2022 en 2024.

Bij de start van het rapporteurschap waren er nog geen formele voorstellen voor de herziening van de Tabaksrichtlijnen. De commissie voor VWS besloot desondanks rapporteurs te benoemen, omdat de invloed van de Tweede Kamer juist voor publicatie van een voorstel en bij de start van onderhandelingen het grootst is. Sinds begin 2025 is bovendien de druk vanuit verschillende lidstaten toegenomen om snel werk te maken van de herziening.

Het openbaar maken van het hoofdstuk over het krachtenveld blijft achterwege (artikel 5.1, tweede lid, onderdeel a van de Woo). De inhoud van dit hoofdstuk zal in het eindverslag openbaar worden gemaakt, mits de onderhandelingen tegen die tijd zijn afgerond.

2. De herziening van de Europese tabakswetgeving

Op 16 juli 2025 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor de herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn. Het doel van de herziening is enerzijds om de publieke gezondheid te verbeteren, anderzijds moet het fragmentatie voorkomen en de interne markt versterken.

In het voorstel voor de accijnsrichtlijn wordt ingezet op:

1. een hoger minimum accijnstarief voor tabaksproducten;
2. uitbreiding van de reikwijdte van de wetgeving. Ook nieuwe tabaksproducten zoals e-liquid, verhitte tabak, nicotinezakjes en ruwe tabak maken hier onderdeel van uit. Voor deze producten zal nu ook een EU-breed minimumaccijns gelden;
3. een betere bestrijding van illegale handel door het *Excise Movement and Control System* (EMCS) ook van toepassing te maken op ruwe tabak.

In aanvulling heeft de Europese Commissie in het Eigenmiddelenbesluit van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) voor 2028–2034 nog een voorstel gedaan over tabaksaccijns. De Commissie introduceert daarin een Tobacco Excise Duty Own Resource (TEDOR). TEDOR is een Europees eigen middel, dat wordt gebaseerd op de opbrengsten uit tabaksaccijns. Lidstaten dienen daarbij 15% van het bedrag van de minimumaccijnzen op tabaksproducten af te dragen aan de EU-begroting. De Commissie verwacht dat de opbrengst hiervan 11,2 miljard euro per jaar bedraagt.

De herziening van de Tabaksproductenrichtlijn bevindt zich momenteel in de schrijffase.

III. Bevindingen rapporteurs

1. Noodzaak herziening tabakswetgeving

De EU heeft de doelstelling om de volksgezondheid te beschermen door rookprevalentie voor 2040 terug te brengen naar 5%. Volgens cijfers van het Smoke Free Partnership heeft 22% van de Europese jongeren recent gerookt of *gevaped*. Onder 12-jarigen gebruikt 1 op de 12 tabaksproducten. De daling onder jongeren lijkt sinds 2019 omgeslagen in een stijging. De volksgezondheid en de Europese doelstellingen zijn volgens gesprekspartners de voornaamste redenen voor de herziening.

Gebrek aan harmonisatie

Bovendien zijn de verschillen in accijns op tabak tussen de lidstaten op dit moment volgens de Europese Commissie te groot. Het verschil tussen Nederland en Bulgarije kan zo oplopen tot vijf à zes euro per pakje sigaretten. Het minimumniveau van de tabaksaccijns moest dus worden bijgesteld om de kloof tussen de lidstaten te verkleinen.

In de huidige Tabaksaccijnsrichtlijn is gekozen voor gedifferentieerde tarieven per productcategorie. Ook in het voorstel voor herziening wordt expliciet aangesloten bij het principe dat minder schadelijke producten lichter worden belast. Tegelijkertijd waarschuwt de Smoke Free Partnership dat accijnsverhoging van het ene product vaak leidt tot substitutie van een ander product. Dit wordt vooral onder jongeren gesignaleerd. Daardoor zou de vorige herziening tot 2020 echt effectief zijn geweest. Europarlementariër Ingeborg ter Laak stelde dat harmonisatie om die reden ook tussen de verschillende producten noodzakelijk is.

Richtlijnen niet toekomstbestendig

Volgens bijna alle gesprekspartners zijn de huidige richtlijnen niet toekomstbestendig. De producten die onder de wetgeving vallen zijn te smal geformuleerd. Met de opkomst van nieuwe producten, zoals verhitte tabaksproducten en e-sigaretten, groeit de noodzaak voor toekomstbestendige formulering volgens de Europese Commissie verder. Er moet duidelijkheid komen over welk product wordt belast en tegen welk tarief. Nieuwe en laag belaste producten winnen namelijk juist onder jongeren snel aan populariteit.

Deze nieuwe producten dragen bij aan de noodzaak om ook de Tabaksproductenrichtlijn aan te scherpen. Bij de vorige herziening werden deze producten volgens de Permanente Vertegenwoordiging nog gezien als een goed alternatief voor roken. De definitie van de relevante tabaksproducten en het narratief rondom de noodzaak van de herziening zou daarom volgens de Europese Commissie ook erg van belang zijn bij de herziening. Verder moet het in de toekomst mogelijk blijven om in de

Tabaksproductenrichtlijn nog nieuwe producten op te nemen. Volgens de Smoke Free Partnership moet hiervoor goed worden gekeken naar artikel 24.3 van de Tabaksproductenrichtlijn. Het artikel biedt lidstaten de ruimte om onder bepaalde voorwaarden producten te verbieden. Verder moet de definitie van de producten ook synthetische vormen van nicotine en tabak omvatten. Eén van de rapporteurs verwees hierbij naar de ervaring die Nederland heeft met de systematiek van de Opiumwet, als een goed voorbeeld van toekomstbestendige wetgeving. In de Opiumwet is het op basis van artikel 3a en b mogelijk om nieuwe synthetische stoffen snel te reguleren via een ministeriële regeling of een algemene maatregel van bestuur.

2. Tijdenpad van de herziening

De herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn had in 2022 moeten plaatsvinden, maar werd vlak voor publicatie uitgesteld vanwege inflatie. De Europese Commissie zou volgens meerdere gesprekspartners tijd willen winnen door het voorstel uit te stellen. Tijdens het werkbezoek verklaarde de Europese Commissie dat er nog geen concrete datum was voor de publicatie van het voorstel voor de Tabaksaccijnsrichtlijn. De Commissie publiceerde het voorstel uiteindelijk op 16 juli 2025.

Eerdere voortgang op de herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn zou volgens gesprekspartners op het niveau van Commissievoorzitter Von der Leyen zijn tegengehouden. De voorstellen zouden al sinds de vorige mandaatperiode van de Europese Commissie klaarliggen. Onder druk van de lidstaten en de sector zou de herziening niet verder zijn gebracht.

De Tabaksproductenrichtlijn werd in 2021 geëvalueerd. Op het moment van schrijven is nog niet bekend wanneer deze wetsherziening zou plaatsvinden. Volgens gesprekspartners heeft de verantwoordelijke Commissaris Várhelyi veel ambitie uitgesproken om op korte termijn een voorstel te doen.

3. Ideeën voor nieuwe maatregelen

Het normeren van nicotine en een Europees smaakjesverbod

Tijdens het werkbezoek zijn een aantal ideeën opgehaald voor maatregelen in de herziening. Naast het toevoegen van de nieuwe producten, het toekomstbestendig definiëren van de producten en het verhogen van de minimumaccijns zou er volgens de Permanente Vertegenwoordiging ook winst te behalen zijn op de gezondheidseffecten van nicotine. Het nicotinegehalte is vooral in verhitte tabaksproducten heel hoog, in de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn zouden nieuwe normen opgenomen moeten worden. Deze normen gelden volgens gegevens van Smoke Free Partnership al in twaalf lidstaten.

Het verbieden van smaken in verhitte tabaksproducten zou volgens de Permanente Vertegenwoordiging de aantrekkelijkheid verminderen. Dit wordt ook door het Nederlandse verbod op smaken bevestigd. Het Smoke Free Partnership onderstreept de noodzaak voor een Europese maatregel. Eerder kon een dergelijke maatregel op Europees niveau op weinig steun rekenen.

Generatieel verkoopverbod en de toegang tot verhitte tabaksproducten

In het Verenigd Koninkrijk wordt momenteel gewerkt aan een generatieel verkoopverbod. Op grond van de Tobacco and Vapes bill mogen personen die geboren zijn op of na 1 januari 2009 nooit tabaksproducten aanschaffen. Het Smoke Free Partnership plaatste kanttekeningen bij deze aanpak: het moet te handhaven blijven en biedt geen bescherming bij online bestellingen. Een ander voorbeeld van een maatregel is in België, waar een verbod geldt op wegwerptabaksproducten. Dit zou volgens de andere gesprekspartners een verwaarloosbaar effect opleveren in Nederland.

Gesprekspartners hebben ook gesproken over de eventuele mogelijkheden voor het verbieden van bepaalde tabaksproducten zoals elektronische sigaretten. Veel lidstaten zouden tegen verboden zijn, wel zouden er beperkte maatregelen genomen kunnen worden. In dit geval zouden verhitte tabaksproducten onder de geneesmiddelenwetgeving worden gebracht. De Permanente Vertegenwoordiging schat dit in als politiek haalbaar.

Filters

In de gesprekken kwamen ook enkele toekomstige bedreigingen voor de tabaksdoelstellingen aan bod. Eén daarvan is het gebruik van filters. Deze zijn tussen de jaren 50 en 70 geïntroduceerd nadat de industrie erkende dat er risico op kanker is. Inmiddels blijkt uit onderzoek van de Wereldgezondheidsorganisatie dat filters geen gezondheidsbescherming bieden, terwijl ze wel voor veel vervuiling zorgen. Op dit moment wordt er al gezocht naar alternatieven, zo zijn er patenten aangevraagd voor *biodegradable* filters. Bij deze filters zou de milieuverontreiniging gecompenseerd worden. Markttoetreding van deze filters zou wat het Smoke Free Partnership betreft voorkomen moeten worden omdat hier weer andere risico's aan verbonden zitten. De verontreiniging door tabaksgebruik werd ook door Ingeborg ter Laak benadrukt, al maakt het op dit moment geen onderdeel uit van de discussie.

Maatregelen voor stoppen met roken en onderzoek

Het Smoke Free Partnership ziet veel kansen in het financieren van middelen en programma's voor stoppen met roken. Een andere optie zouden longkankerscreenings zijn, maar dat is volgens de gesprekspartners niet kosteneffectief. Daarnaast zijn de onderzoeken naar kanker nog te beperkt. Er zou een systeem kunnen worden bedacht waarbij de accijnzen deels ingezet kunnen worden voor hulp voor rokers en onderzoek.

Tot slot ziet het Smoke Free Partnership het belang van het maken van een nieuwe volledige maatschappelijke kostenanalyse van roken. De laatste analyse is in 2009 uitgevoerd. De nieuwe analyse zou de milieu-kosten en gezondheidskosten mee moeten nemen. Hierbij zou ook gebruik gemaakt moeten worden van scenario's en projecties waar deze kosten in kaart worden gebracht.

Herziening van de Tabaksreclamerichtlijn

De Tabaksreclamerichtlijn dateert uit 2003, dus uit het tijdperk vóór de opkomst van sociale media. Volgens het Smoke Free Partnership vraagt de verouderde richtlijn om meer Europese samenwerking vanwege het grensoverschrijdende karakter van sociale media. Tegelijkertijd kan sociale

media ook positief worden ingezet, bijvoorbeeld via periodieke antirook-campagnes.

4. Illegale tabaksproducten

De rapporteurs en hun gesprekspartners spraken ook over de toenemende grensoverschrijdende handel in illegale tabaks- en nicotineproducten. De Europese Commissie ziet deze ontwikkeling als risico voor de volksgezondheid en de marktwerking binnen de EU. Vooral aan de oostgrens van de Unie is sprake van toename van deze producten.

De risico's van de herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn

Het verhogen van minimumtarieven op tabak kan bijdragen aan het ontmoedigen van roken, maar kent ook risico's. Zo leidt een verhoging van accijnzen vaak tot een stijging van illegale handel. Tegen grensoverschrijdende smokkel is bovendien lastig te handhaven. De Permanente Vertegenwoordiging geeft aan dat dit een uitdaging is voor zowel de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) als de Douane: zij beschikken niet over voldoende capaciteit om deze handelsstromen structureel te controleren.

De huidige herziening van de Tabaksaccijnsrichtlijn richt zich op de handel binnen de EU. Tegelijkertijd constateert de Permanente Vertegenwoordiging dat de Europese markt voor deze producten in toenemende mate wordt gedomineerd door import uit derde landen, met name uit China. Volgens gesprekspartners is het wenselijk om productstandaarden te ontwikkelen waaraan importproducten moeten voldoen voordat ze op de Europese markt worden toegelaten. Soortgelijke eisen gelden inmiddels ook voor bijvoorbeeld speelgoed en kleding. Ook hier geldt dat beperkte handhavingscapaciteit bij de Douane een knelpunt blijft: het is niet mogelijk om alle zendingen fysiek te controleren.

5. Vervolg herziening

Aangezien de Tabaksaccijnsrichtlijn belastingen betreft en niet het gezondheidsbeleid, ligt de verantwoordelijkheid bij Commissaris Hoekstra. Voor dergelijke wetgeving geldt een bijzondere besluitvormingsprocedure. De Raad moet de richtlijn middels gekwalificeerde meerderheid aannemen. Het Europese Parlement heeft geen wetgevende rol in het besluitvormingsproces maar kan de lidstaten beïnvloeden via een politieke oriëntatie. De Raad blijft dus het belangrijkste besluitvormingsorgaan.

Voor de Tabaksproductenrichtlijn is er een gedeelde bevoegdheid tussen de Raad en het Europees Parlement. Op het moment van schrijven heeft de Europese Commissie nog geen voorstel voor de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn gedaan. De behandeling van de Tabaksaccijns- en Tabaksproductenrichtlijn zou volgens meerdere gesprekspartners in samenhang moeten plaatsvinden. Er zou in dat geval wel sprake zijn van het risico dat de behandeling daarmee ook langer op zich laat wachten. De Europese Commissie kon zich om die reden hier niet bij aansluiten, de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn heeft een langere doorlooptijd. Ook zouden er geen voordelen zitten in de gelijktijdige behandeling. Wel is het belangrijk dat de definities in de Tabaksrichtlijnen op elkaar worden afgestemd. Dat is bij huidige richtlijnen niet zo.

Het Smoke Free Partnership benadrukt de urgentie van het voorstel van de Tabaksproductenrichtlijn en de behandeling van de Tabaksaccijnsrichtlijn. De besluitvorming van de richtlijnen zou voor begin 2027

afgerond moeten zijn. Het voorstel voor de Tabaksproductenrichtlijn zou zo snel mogelijk uitgebracht moeten worden om tijdig, nog voor eind 2026, de behandeling af te kunnen ronden. Het voorzitterschap van de Raad heeft volgens hen veel invloed op de voortgang op dit dossier. Na 2026 zouden de voorzitterschappen van de Raad volgens het Smoke Free Partnership nadelig zijn, Griekenland treedt in juli 2027 aan als voorzitter, gevolgd door Italië. Het volgende momentum voor de herziening zou pas bij het Nederlandse voorzitterschap zijn in juli 2029.

6. Vervolg rapporteurschap

De rapporteurs hebben, zoals vastgelegd in hun mandaat, nog een aantal activiteiten om uit te voeren:

- Op dit moment wordt er een onderzoek uitgevoerd naar mogelijkheden voor nieuwe maatregelen in de herzieningen en in nationale wetgeving. Naar verwachting zal dit onderzoek door de nieuwe Kamer worden besproken.
- Ook zullen de rapporteurs nog gesprekken voeren met uitvoeringsorganisaties zoals de NVWA en de Douane. Deze staan in het mandaat van de rapporteurs gepland in het vierde kwartaal van 2025. Na installatie van de nieuwe Tweede Kamer zal het mandaat van de rapporteurs opnieuw aan de commissie worden voorgelegd.
- Tot slot zullen zij gesprekken voeren met de rapporteur in het Europees Parlement op e-commerce, Dirk Gotink (NSC). De rapporteurs zullen tussentijds verslag uitbrengen van hun bevindingen.