



Universiteit
Leiden

Rapport over het thema tabaksontmoediging en het reguleren van aanverwante producten

Opgesteld in opdracht van de Vaste Commissie voor
Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer

Rapport
10 maart 2026

Dominique Mollet, LLM
Dr. Vincent Delhomme
Dr. Richard Karlsson Linnér
Prof. mr. dr. Justin Lindeboom

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1: Introductie	5
1. Achtergrond: tabak en verwante producten in Nederland	5
2. Achtergrond: het rapport	9
3. Structuur en methodes	11
Hoofdstuk 2: Voorbeeldmaatregelen uit andere landen	13
1. Prijsmaatregelen	14
2. Verbod op verkoop	16
3. Medicalisering en farmaceutisering van nicotine-bevattende producten	18
4. Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten	20
5. Regulering van productkenmerken	23
Slotopmerking	25
Hoofdstuk 3: Toelaatbaarheid onder het EU recht	26
1. Prijsmaatregelen	26
2. Verbod op verkoop	28
3. Medicalisering en farmaceutisering van nicotine-houdende producten	29
4. Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten	30
5. Regulering van productkenmerken	30
Slotopmerking	31
Hoofdstuk 4: De verwachte effecten van de beleidsmaatregelen	33
Overzicht economische analyse en marktomstandigheden	33
1. Prijsmaatregelen	38
2. Verkoopverbod	39
3. Medicaliseren en farmaceutiseren van nicotineproducten	41
4. Statiegeldsysteem op elektronische tabaks- en aanverwante producten	42
5. Productkenmerken reguleren	43
Slotopmerking	45
Appendix Hoofdstuk 4	46
Hoofdstuk 5: Noodzakelijke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving	48
1. Wijzigingen in de Tabaksrichtlijn en de Richtlijn tabaksaccijns	48
2. Aanpak van het bredere probleem	49
Slotopmerking	53
Conclusie	54
Bijlage 1: Producten uit de Tabaks- en Rookwarenwet	57

Samenvatting

Dit rapport is in opdracht van de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer opgesteld. De Vaste Commissie vraagt, in essentie, of er maatregelen in andere landen bestaan die, zonder gebruik te maken van accijnzen, invloed hebben op de prijsstelling van tabaks- en aanverwante producten, en welke effecten deze maatregelen in de landen waar ze zijn ingevoerd hebben gehad; wat de verwachte effecten van zulke maatregelen na invoering in Nederland zouden zijn; of het invoeren van zulke maatregelen toelaatbaar is onder het Europese Unie (EU) recht; en welke wijzigingen er onder het EU-recht nodig zouden zijn, mochten maatregelen niet direct toelaatbaar zijn.

In het rapport worden vijf categorieën van maatregelen uit andere landen bekeken, namelijk **prijismaatregelen; verkoopverboden** (op elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten en een generationeel verkoopverbod); het **medicaliseren en farmaceutiseren van nicotine-houdende producten; statiegeldsysteem op elektronische tabaks- en aanverwante producten; en het reguleren van productkenmerken**. Onze analyse laat zien dat al deze maatregelen op zichzelf slechts een beperkt effect te verwachten hebben en dat hun effectiviteit verder wordt ondermijnd door de aanwezigheid van grenshandel en een illegale markt. Verder is wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit onder de huidige omstandigheden beperkt, en zijn de omvang en kwaliteit van het beschikbare onderzoek vaak onvoldoende om definitieve conclusies te kunnen trekken over de effectiviteit van beleid en de effecten op de lange termijn, zoals substitutie tussen producten of naar de illegale alternatieven.

Voor **prijismaatregelen** zijn meerdere voorbeelden geïdentificeerd. Over het algemeen worden prijsmaatregelen positief geëvalueerd, maar in de praktijk is er vaak sprake van een lage prijsgevoeligheid en toenemende verplaatsing van handel van de legale naar de illegale markt. Daarnaast lijkt het dat een prijsverhoging in Nederland niet meer het gewenste effect heeft, mede door de reeds hoge prijzen en de aanwezigheid van grijze en zwarte alternatieven. Op dit moment zijn prijsmaatregelen niet toegestaan, en zou er een wijziging van de Richtlijn tabaksaccijns vereist zijn voordat Nederland zulke maatregelen mag invoeren.

Een **verkoopverbod op elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten** is recentelijk ingevoerd in België en Frankrijk, twee mede EU-lidstaten. Ondanks de zeer recente invoering lijken vanuit een milieuoogpunt de effecten positief, maar de ontwikkeling van nieuwe ‘reusable disposable’ producten vormt een beperking. Omdat andere EU-lidstaten deze maatregel hebben ingevoerd, zou dit in principe ook mogelijk moeten zijn voor Nederland, mits het goedkeuringsproces bij de Europese Commissie wordt gevolgd. Een **generationeel verkoopverbod** is zeer recentelijk voor het eerst ingevoerd in de Maldiven, buiten de EU. Over de effecten van dit verbod zijn nog geen resultaten beschikbaar. Een dergelijke maatregel lijkt toegestaan, mits Nederland op basis van voldoende empirische gegevens en bewijs aannemelijk kan maken dat zo’n verbod noodzakelijk en evenredig is.

Het **medicaliseren en farmaceutiseren van nicotine-houdende producten**, waarbij toegang alleen mogelijk is bij een apotheker, zonder of met een doktersvoorschrift, is al ingevoerd in Australië. De effecten hiervan zijn onderwerp van discussie: enerzijds wordt de effectiviteit als hulpmiddel bij stoppen met roken besproken, anderzijds is er zorg over een mogelijke verschuiving van handel naar de illegale markt. 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. Nederland moet aantonen dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is.

Een **statiegeldsysteem op elektronische tabaks- en aanverwante producten** is nog nergens ter wereld ingevoerd. Er zijn daarom nog geen bevindingen over de effecten, maar het Nederlandse statiegeldsysteem voor flesjes en blikjes laat zien dat dit vanuit milieutechnisch oogpunt positief zou kunnen uitwerken. Het invoeren van zo'n systeem lijkt toegestaan, mits producten uit andere lidstaten zonder discriminatie onder het systeem vallen en de maatregel wordt gerechtvaardigd op grond van de volksgezondheid. Nederland moet dan wel aantonen dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is.

Er bestaan ook verschillende manieren waarop staten **productkenmerken van tabaks- en aanverwante producten** kunnen reguleren. Op het eerste gezicht lijken zulke maatregelen effectief, specifiek voor jongeren, maar de toegankelijkheid van producten met verboden kenmerken kan worden ondermijnd door de beschikbaarheid van deze producten via andere lidstaten of de illegale markt. Op dit moment zijn dergelijke maatregelen over het algemeen niet toegestaan als het te reguleren kenmerk onder de Tabaksrichtlijn valt. Onze bevindingen laten zien dat er nog ruimte is om de bestaande beperkingen op productkenmerken beter te handhaven, zodat de prijsstelling van de huidige producten verder kan worden verhoogd. Specifiek omzeilen de producten nu de bestaande eisen op kinderveiligheid en de producten manipulatiebestendig te maken.

Als laatste moet benadrukt worden dat dat onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen geen rechtvaardiging is voor het niet-nemen van maatregelen vanuit een juridisch oogpunt. Op grond van het EU-recht mogen lidstaten maatregelen nemen ter bescherming van de volksgezondheid, zelfs wanneer er nog enige onzekerheid bestaat over de precieze gevolgen ervan. Zoals erkend in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie stelt het voorzorgsbeginsel autoriteiten in staat preventieve maatregelen te nemen wanneer er een aannemelijk risico voor de volksgezondheid bestaat, zonder te hoeven wachten op volledige wetenschappelijke zekerheid over de effecten van de maatregel.

Hoofdstuk 1: Introductie ¹

1. Achtergrond: tabak en verwante producten in Nederland

Het gebruik van tabak en aanverwante producten, en in het bijzonder roken (Box 1), is een probleem voor de volksgezondheid met grote kosten voor de samenleving en individuen. Het is een doel van overheden en adviserende instanties (zoals de Wereldgezondheidsorganisatie van de VN, WHO) om wetgeving en andere beleidsmaatregelen in te voeren die het gebruik van tabak en aanverwante producten moeten verminderen en voorkomen.² Ondanks grote inspanningen op dit gebied in de afgelopen vijftig jaar zijn er nog steeds aanzienlijke uitdagingen en nieuwe risico's, vooral door de zogenoemde nieuwe 'aanverwante' producten zoals elektronische sigaretten, producten die tabak verhitten, nicotinezakjes en andere niet-rookbare nicotineproducten.³ Dit rapport gebruikt "tabaks- en aanverwante producten" als overkoepelende term, en "tabaksgebruik" als verzamelnaam voor het gebruik daarvan.

Nederland behoort tot de landen die al uitgebreide beleidsmaatregelen hebben genomen, zowel uit eigen initiatief als door Europese Unie (EU) regelgeving, zoals de Tabaksrichtlijn, en internationale regelgeving, zoals het WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging. Zo heeft Nederland, onder andere, meerdere verhogingen van accijnzen (meest recent op 1 april 2024), rookverbod (zoals op werkplekken, op schoolpleinen, en in de horeca), reclameverbod, neutrale verpakkingen met waarschuwende afbeeldingen en teksten, smaakverboden (bijvoorbeeld mentholsigaretten en e-sigaretten met smaken), totaalverbod op nicotinezakjes en snus, en regulering van verkoopmethodes (zoals verboden in supermarkten en webwinkels) doorgevoerd.⁴ De overheid is toegewijd aan het Nationaal Preventieakkoord (NPA) en zet zich in om in 2040 een rookvrije generatie te bereiken (minder dan 5% rokers onder volwassenen).

Mede door het aannemen van deze beleidsmaatregelen kondigde een rapport van de WHO gepubliceerd in oktober 2025 dan ook aan dat Nederland het enige EU-land is dat de zes MPOWER maatregelen op *best practice* niveau heeft ingevoerd.⁵ De MPOWER maatregelen zijn zes kost-effectieve maatregelen die een erkend effect hebben op het verlagen van de vraag naar tabak en aanverwante producten, om precies te zijn: het monitoren van tabaksgebruik en preventief beleid; bescherming van tabaksrook; hulp aanbieden bij stoppen met roken; waarschuwen over gezondheidsrisico's en nicotineverslaving; tabaksadvertenties, promoties en sponsoring verbieden; en het verhogen van fiscale middelen op tabak.

¹ De auteurs danken Polina Boiko, Orsolya Hegyi en Katarina Raud, LLM studenten van de Master *Health and Technology Law* aan de RUG. Zij hebben waardevolle ondersteuning verleend in het (voor)onderzoek wat geleid heeft tot hoofdstuk 2, en met de opmaak van dit rapport in z'n geheel.

² 'WHO report on the global tobacco epidemic, 2025: warning about the dangers of tobacco' (World Health Organization, 2025).

³ 'New and emerging nicotine and tobacco products pose challenges for tobacco control' (*World Health Organization*, 12 October 2022) <<https://www.emro.who.int/tfi/news/new-and-emerging-nicotine-and-tobaccoproducts-pose-challenges-for-tobacco-control.html>>; '20 years of tobacco control in the EU: are we moving towards a tobacco-free future?' (*World Health Organization*, 5 November 2025) <<https://www.who.int/europe/news/item/05-11-2025-20-years-of-tobacco-control-in-the-eu--are-we-movingtowards-a-tobacco-free-future>>.

⁴ TG Kuijpers, JMA Boer, AJ Rodenburg en anderen, 'Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken. Worden de ambities voor 2040 bereikt?' (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*, 2024); AH Rotteveel, I Meulman, MS Lambooy en GA de Wit, 'Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijkegedragsverandering' (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*, 2025).

⁵ Two decades of the implementation of the WHO Framework Convention on Tobacco Control in the European Union: progress, challenges and the road ahead (Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2025) 18.

Box 1: Prevalentie en maatschappelijke kosten⁶

In Nederland rookte in 2024 **18,2%** van de volwassen bevolking, waarvan **12,3%** dagelijks.⁷ Slechts **3,1%** van de volwassenen gebruikt regelmatig een elektronische sigaret.⁸ De prevalentie onder jongvolwassenen ligt hoger: in de bevolkingsgroep van 18- tot 24-jarigen gebruikt bijna **8,6%** regelmatig een elektronische sigaret.⁹ Uit de scholierenmonitor van het Trimbos Instituut blijkt dat in 2023 **24,6%** van de leerlingen tussen de 12 en 16 jaar ooit een vape had gebruikt,¹⁰ en **14,3%** gebruikte dit product in de laatste maand, en **4%** dagelijks. Van de leerlingen die dagelijks een vape gebruikt, rookt **30%** ook dagelijks sigaretten.

Roken is de belangrijkste oorzaak van ziekte en sterven in Nederland.¹¹ In 2022 droeg roken als oorzaak van ziekte en sterfte bij voor **7,6%** van de totale ziektelast in Nederland.¹² Daarnaast zijn er in Nederland naar schatting **672.000** mensen chronisch ziek door roken, met ziektes zoals bijvoorbeeld kanker, COPD en hart- en vaatziekten.¹³ Veel van de sterftegevallen van patiënten met vooral longkanker en COPD worden aan roken toegeschreven: respectievelijk wordt **81%** en **77%** van de sterftegevallen toegeschreven aan roken.¹⁴ De jaarlijks geschatte sterfte door roken bedraagt **ruim 20.000** (in 2023 waren dat 19.420 doden door roken en naar schatting 1050 door meeroken).¹⁵

Dit alles brengt ook kosten mee voor de maatschappij. Het meest voor de hand liggend, zijn de zorgkosten door de behandeling van ziekten die door roken veroorzaakt worden. In 2015 bedroegen de jaarlijkse zorgkosten door roken **2,4 miljard euro**, wat **2,8%** van de totale zorgkosten bedraagt.¹⁶ Naast deze kosten, bestaan er ook kosten door o.a. productiviteitsvermindering. De totale kosten van roken bedragen **21,2 tot 43.2 miljard euro** per jaar ten opzichte van een Nederland waarin nooit gerookt is.¹⁷

De wereldwijde prevalentie van tabaksgebruik is de afgelopen twintig jaar gedaald.⁶ Nederland heeft deze trend grotendeels gevolgd. Echter, het lijkt erop dat de dalende trend aan het afvlakken is, zowel wereldwijd als in Nederland.¹⁸ Roken komt het meest voor, en volgens de

⁶ Grotendeels gebaseerd op cijfers van het Trimbos Instituut.

⁷ 'Cijfers roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

⁸ 'Cijfers roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

⁹ 'Cijfers roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

¹⁰ 'Cijfers middelengebruik scholieren' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol-drugs-roken-scholieren/#>>>.

¹¹ 'Cijfers roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

¹² 'Determinanten | Trendscenario VTV 2024 (Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024)' <<https://www.volksgezondheitoekomstverkenning.nl/vtv-2024/trendscenario/determinanten>>.

¹³ 'Cijfers roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

¹⁴ 'Cijfers roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

¹⁵ 'Roken: een aantal feiten op een rij' (Trimbos Instituut, 13 December 2024) <<https://www.trimbos.nl/kennis/roken-tabak/roken-een-aantal-feiten-op-een-rij/>>.

¹⁶ Dit onderzoek neemt slechts (long-)kanker, COPD, hart- en vaatziekten en diabetes in mee in de berekening, 'Maatschappelijke gevolgen van roken' (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/roken-tabak/gevolgen-van-roken/maatschappelijke-gevolgen-van-roken/#:~:text=Milieuschade%20door%20peukenafval,-Zorgkosten%20door%20roken,de%20totale%20zorgkosten%20in%20Nederland>>;

¹⁷ Lucy Kok, Caroline Berden en Carl Koopmans, 'Kosten van roken' (SEO economisch onderzoek februari 2016) 1.

¹⁸ W Dam, J Bommelé en M Willemsen, 'Notitie Effectiviteit van Nederlands Tabaksontmoedigingsbeleid' (Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging, 2022) <<https://www.trimbos.nl/wpcontent/uploads/2025/10/AF1989-Effectiviteit-van-Nederlands-tabaksontmoedigingsbeleid.pdf>>.

Trimbos Instituut rookt in 2024 nog steeds 18,2% van de bevolking 18 jaar en ouder.¹⁹ Het aandeel 15- en 16-jarigen dat in de afgelopen maand heeft gerookt, ligt niet veel lager (respectievelijk 14,6% en 17,4% in 2023).²⁰ Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft geschat dat het onwaarschijnlijk is dat het doel van een rookvrije generatie in 2040 wordt bereikt.²¹ Een eerste mogelijke verklaring voor het afvlakken van de dalende trend in het tabaksgebruik, relevant voor het eindadvies van dit rapport, is de opkomst van nieuwe producten die als laagdrempelige toegangspoort dienen.

In Nederland zijn de meest populaire nieuwe producten duidelijk elektronische dampwaar, die sinds de introductie van nicotinezouten in 2020 zeer snel aan populariteit hebben gewonnen.²² Een zeer recente studie (december 2025) over het gebruik van dampwaar onder adolescenten in Nederland laat zien dat deze groep dagelijks en frequent dampwaar gebruiken, waaronder ook duaal gebruik (roken en ‘vapen’), gebruik tijdens schooltijd en 's nachts ontwaken met ontwenningsverschijnselen, met gezondheidsklachten als gevolg.²³ Binnen deze productcategorie verschilt de trend aanzienlijk tussen volwassenen en jongeren. Volgens het Trimbos-instituut gebruiken weinig volwassenen regelmatig elektronische sigaretten: 3,1% van de bevolking van 18 jaar en ouder, waarvan 1,8% voor 35 jaar en ouder, tegenover 8,6% in de categorie 18-24 jaar.²⁴ Ter vergelijking ligt het gebruik (maandelijks of dagelijks in 2023) veel hoger onder jongere leeftijden: 17,7–20,3% voor de leeftijdsgroep 15-16 jaar. In deze groep heeft ongeveer 35% ooit een dampproduct gebruikt, wat meer dan twee keer zo hoog is als het percentage dat ooit heeft gerookt (16,1%).²⁵ Het verschil tussen mannen en vrouwen is bij e-sigaretten omgekeerd: onder 12- tot 16-jarigen gebruikten in 2023 17,2% van de meisjes en 11,4% van de jongens in de afgelopen maand een dampproduct, en ongeveer 4% van de meisjes en jongens tussen de 12 en 16 jaar gebruikt dagelijks een dampproduct. Meerdere studies tonen aan dat gebruikers van nieuwe producten uiteindelijk geneigd zijn om over te stappen op roken (als toegangspoort of dubbelgebruik).²⁶ Tegelijkertijd is er beperkt causaal bewijs beschikbaar, en in meerdere landen gaat de dalende trend in het roken gepaard met een stijging in het gebruik van e-sigaretten, wat dus meer op een substitutie-effect lijkt.²⁷

In vergelijking met het roken en het gebruik van e-sigaretten zijn de andere alternatieven voor tabak- en aanverwante producten aanzienlijk minder populair, zowel onder volwassenen als jongeren. Er is wel een gedocumenteerde stijging in het gebruik van nicotinezakjes (en snus),

¹⁹ 'Cijfers roken' (*Trimbos Instituut*) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/>>.

²⁰ Cijfers middelengebruik scholieren (*Trimbos Instituut*) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol-drugsroken-scholieren/#roken>>.

²¹ TG Kuijpers, JMA Boer, AJ Rodenburg en anderen, ‘Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken. Worden de ambities voor 2040 bereikt?’ (*Rijksuniversiteit voor Volksgezondheid en Milieu*, 2024).

²² E Taylor, H Tattan-Birch en K East, 'England's disposable vape ban: An inadequate solution to youth vaping with potential unintended consequences' (2025) 120 *Addiction* 402.

²³ Daphne CJ Raad, Anne Marit Koome, Yousef el Baser et al., 'Frequent dual and nighttime nicotine use among Dutch adolescents: findings from a school-based survey' (2025) 184 *European Journal Pediatrics*.

²⁴ 'Cijfers roken' (*Trimbos Instituut*) <<https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/roken/#E-sigaretten>>.

²⁵ Cijfers middelengebruik scholieren (*Trimbos Instituut*) < <https://www.trimbos.nl/kennis/cijfers/alcohol-drugs-roken-scholieren/#> >; 'Scholieren Monitor' (*Trimbos Instituut*) < <https://cijfers.trimbos.nl/scholierenmonitor/scholierenmonitor> >.

²⁶ J McHardy, A Blanco Marquizo, Douglas Bettcheren E Gakidou, 'Policy view: worldwide patterns of tobacco use with recommendations for tobacco control' (2025) 13 *Lancet Respiratory Medicine* 756.

²⁷ J Martin and E Jegasothy, 'Fanning the flame: analysing the emergence, implications, and challenges of Australia's de facto war on Nicotine' (2025) 22 Harm Reduction Journal.

ondanks het feit dat voor deze productcategorie een algemeen verkoopverbod geldt sinds 1 januari 2025. Snus is al langere tijd in Nederland verboden. Dit rapport richt zich specifiek op beleidsmaatregelen die invloed hebben op de prijsstelling, welke logischerwijs niet gericht zijn op de al verboden producten. Cijfers uit 2022–2023 laten zien dat het percentage volwassenen dat nicotinezakjes (en snus) ooit heeft gebruikt onder de 0,4% ligt, terwijl bij 12- tot 16-jarigen 3,8% het ooit heeft gebruikt en 1,5% in de afgelopen maand.²⁸ Het gebruik van andere alternatieve tabak- en aanverwante producten ligt over het algemeen lager onder volwassenen; zo heeft slechts 0,6% van de volwassenen in 2024 ooit HTPs gebruikt, terwijl tot 3% van de 12- tot 16-jarigen dit ooit heeft gedaan.²⁹ Dus roken en e-sigaretten lijken, gezien hun omvang en de verwachte effectiviteit van beleidsmaatregelen met impact op de legale producten, de belangrijkste categorieën om op te focussen voor beleidsmakers.

Een tweede mogelijke verklaring, die ook zeer relevant is voor het eindadvies, is de opkomst en omvang van grenshandel voor eigen gebruik en de illegale handel, waardoor de effectiviteit van nationale maatregelen beperkt of volledig tenietgedaan kan worden. Onderzoek van het RIVM naar de gedragseffecten van de meest recente accijnsverhoging op tabak in 2024 laat zien dat het verminderende effect van verdere verhogingen steeds kleiner wordt, en dat de laatste verhoging heeft geleid tot een sterke stijging in aankopen uit het buitenland en illegale handel.³⁰ De Empty Pack Survey 2024 laat zien dat het aandeel buitenlands veraccijnsde tabak is gestegen van 10,9% in 2021 naar 30,1% in 2024, gepaard met een toename van het aandeel namaaktabak van 1,5% naar 10,5%. Het RIVM schat in dat zelfs 60% van de gebruikte tabak uit het buitenland kwam, en adviseert dat beleidsmaatregelen zich beter moet richten op het verlagen van de aantrekkelijkheid van buitenlandse tabak en op het harmoniseren van de grote prijsverschillen tussen landen, in plaats van op verdere binnenlandse accijnsverhogingen.³¹

De sterke opkomst van ‘vapen’, het gebruiken van aanverwante producten zoals elektronische sigaretten, tussen jongeren en jongvolwassenen heeft geleid tot de invoering van een smaakverbod in 2024. Initiële studies van het RIVM laat een vermindering in gebruik zien.³² Ondanks de initiële bevindingen is het een open vraag in hoeverre maatregelen op de legale markt effect zullen hebben, omdat ergens tussen de 50 en 90% van alle in Nederland gebruikte dampwaar illegaal verkocht zijn.³³ Volgens onderzoek in opdracht van Stichting OPEN is het percentage consumenten dat dampwaar bij legale verkooppunten koopt slechts 26%. Dit onderzoek vindt dat 85% van de gebruikers van dampwaar uitsluitend dampwaar met smaken gebruikt en dat de meeste jongeren het verbod op verkoop onder de 18 jaar en het smaakverbod

²⁸ ‘Snus (nicotinezakjes)’ (Trimbos Instituut) <<https://cijfers.trimbos.nl/scholierenmonitor/vape-snus-enwaterpijp/snus/>>; ‘Nicotinezakjes en snus’ (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/roken/tabak/nicotinezakjes-en-snus/>>.

²⁹ ‘Verhitte tabak’ (Trimbos Instituut) <<https://www.trimbos.nl/kennis/roken-tabak/verhitte-tabak/>>.

³⁰ AH Rotteveel, I Meulman, MS Lambooi, GA de Wit, ‘Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsveranderingen’ (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2025).

³¹ AH Rotteveel, I Meulman, MS Lambooi, GA de Wit, ‘Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsveranderingen’ (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 2025).

³² ‘Twee op vijf vermindert gebruik e-sigaretten na invoering smaakjesverbod’ (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, 18 maart 2025) <<https://www.rivm.nl/nieuws/twee-op-vijf-vermindert-gebruik-esigaretten-na-invoering-smaakjesverbod>>.

³³ E Schep, A Bachaus, P Bouwman en G Warringa, ‘Inzamelsystemen voor lege vapes: Onderzoek naar randvoorwaarden en effectiviteit om afval te verminderen’ (CE Delft, Maart 2025).

als ineffectief ervaren.³⁴ De opkomst van illegale handel via online platforms maakt het eenvoudig voor minderjarigen om aan aanverwante producten te komen. De Rijksoverheid heeft besloten om structureel meer geld beschikbaar te stellen voor de handhaving op illegale dampwaar door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).³⁵ Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft recent een actieplan uitgebracht om jongeren te beschermen tegen dampwaar, met de nadruk op de illegale markt en preventie. Vanaf 2026 mogen e-sigaretten alleen verkocht worden door speciaalzaken.³⁶ En vanaf 2032 geldt dit voor alle tabaksproducten.³⁷

In samenvatting blijkt het tabaksgebruik niet langer te dalen, en zelfs toe te nemen wat betreft nieuwe, buitenlandse, en illegale producten. Alternatieven voor beleidsmakers, die vooral gericht zijn op het beperken van de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid, lijken daarom extra belangrijk om verder te onderzoeken. Het volgende hoofdstuk introduceert de categorieën van maatregelen die in andere landen zijn aangekondigd of ingevoerd.

2. Achtergrond: het rapport

Dit rapport is opgesteld in opdracht van de Vaste Commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport van de Tweede Kamer. Zij stellen zes vragen:

1. Welke initiatieven bestaan er in andere landen die, zonder gebruik te maken van accijnzen, invloed uitoefenen op de prijsstelling van tabaksproducten?
2. Welke initiatieven in andere landen hebben geleid tot een significante daling van het tabaksgebruik, en welke daarvan specifiek onder jongeren?
3. Welke van deze initiatieven zijn toegestaan binnen de huidige Europese wet- en regelgeving om op nationaal niveau te worden ingevoerd?
4. Welke effecten kunnen worden verwacht bij implementatie van dergelijke initiatieven?
5. Welke van deze initiatieven zijn kansrijk binnen de Nederlandse context?
6. Welke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving zijn noodzakelijk om deze initiatieven op nationaal niveau mogelijk te maken?

In het beantwoorden van deze vragen, wordt in acht genomen dat Nederland in vergelijking met andere (Europese en niet-Europese) landen relatief veel maatregelen heeft getroffen op het gebied van (traditionele) tabaksonthouding, vooral in de laatste jaren.³⁸ De maatschappelijke en juridische uitdagingen liggen vooral bij nieuwe producten zoals elektronisch dampwaar.²⁸ Het Trimbos Instituut rapporteert dat in 2023, bijna een kwart van de leerlingen in het voortgezet onderwijs tussen de 12 en 16 jaar wel eens een vape gebruikt.³⁹ Om deze reden zal

³⁴ E Schep, A Bachaus, P Bouwman en G Warringa, 'Inzamelsystemen voor lege vapes: Onderzoek naar randvoorwaarden en effectiviteit om afval te verminderen' (*CE Delft*, Maart 2025).

³⁵ 'Vapes harder aangepakt' (*Rijksoverheid*, 12 maart 2025) <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/03/12/vapes-harder-aangepakt>>

³⁶ 'Actieplan tegen vaperen' (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 2025), beschikbaar via <<https://open.overheid.nl/documenten/92988110-e91d-49db-aace-bcbfd08c5fd5/file>>.

³⁷ 'Registratieplicht verkooppunten van tabak en vapes' (*Rijksoverheid*, 3 november 2023) <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/11/03/registratieplicht-verkooppunten-van-tabak-en-vapes>>.

³⁸ Zo heeft Nederland alle zes MPOWER maatregelen van de Wereldgezondheidsorganisatie geïmplementeerd, 'The Netherlands at the forefront of tobacco control' (*World Health Organization*, 31 juli 2023) <www.who.int/europe/news/item/31-07-2023-the-netherlands-at-the-forefront-of-tobacco-control>. Nederland stond in 2021 op nummer 4 van de Tobacco Control Scale, waarin landen worden gerangschikt naar hun

³⁹ 'Scholieren Monitor' (*Trimbos Instituut*) <<https://cijfers.trimbos.nl/scholierenmonitor/vape-snus-enwaterpijp/vape-esigaret/>> inspanningen op het gebied van tabaksonthouding. Nederland behaalde een score van 67/100, en steeg 10 plekken ten opzichte van 2019, 'Results 2021' (*Tobacco Control Scale*) <tobaccocontrolscale.org/results-2021/>. ²⁸ 'New and emerging nicotine and tobacco products pose challenges for

het rapport zich vooral richten op de regulering van nieuwe producten. Een aantal van de maatregelen besproken bestaan ook voor traditionele tabaksproducten, waardoor deze producten zijdelings behandeld worden.

De focus van dit rapport ligt op aangekondigde of ingevoerde beleidsmaatregelen uit andere landen die mogelijk binnen de Nederlandse wet- en regelgeving en maatschappelijke context passen, en op het empirische bewijs ter ondersteuning van de invoering van deze maatregelen. Een extra aandachtspunt is beleid dat specifiek effectief is geweest voor jongeren in landen vergelijkbaar met Nederland. Naast onderzoek naar de juridische uitvoerbaarheid belicht dit rapport ook de verwachte efficiëntie aan de hand van een economische analyse.

De auteurs hebben voor het rapport vijf maatregelen geselecteerd. Eerst hebben de auteurs de reikwijdte van het onderzoek bepaald: volgens de vragen gesteld door de Vaste Commissie gaat het om maatregelen die zowel direct als indirect invloed hebben op de prijsstelling van tabaksproducten, maar vallen accijnzen buiten de reikwijdte van het onderzoek. Maatregelen die de opportuniteitskosten voor de consument verhogen, maar niet direct een invloed hebben op de prijsstelling zijn ook meegenomen in het onderzoek. Dit rapport spitst zich volledig toe op maatregelen gerelateerd aan de prijs. Andere maatregelen die samen met prijsmaatregelen essentiële onderdelen zijn van effectieve tabaksontmoedigingsstrategieën zoals omschreven in het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging waaraan Nederland gebonden is, zoals rook- en aerosolvrije omgevingen en een reclameverbod op relevante producten, vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De selectie van maatregelen binnen deze categorie is verder gebaseerd op basis van input van de opdrachtgever en relevantie, vooral in hoeverre ze internationaal besproken worden of als veelbelovend bestempeld worden in de (wetenschappelijke) literatuur. Geselecteerde maatregelen die al (grotendeels) in Nederland zijn geïmplementeerd vallen buiten de reikwijdte van het rapport.⁴⁰ De maatregelen die beschouwd worden in dit rapport zijn dus nog niet, of slechts voor een deel of in geringe mate, in Nederland zijn ingevoerd.

In het rapport wordt zowel het verwachte effect, als de toelaatbaarheid onder het Europees recht van de volgende vijf categorieën van maatregelen onderzocht:

1. Prijsmaatregelen
2. Verbod op verkoop
 - a. Elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten
 - b. Generationeel verkoopverbod
3. Medicalisering en farmaceutisering van nicotine-houdende producten
4. Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten
5. Regulering van productkenmerken

Conform de vragen gesteld door de Vaste Commissie, schetst dit rapport geen normatief kader,⁴¹ maar wordt er expliciet gefocust op de mogelijke impact van deze maatregelen op de volkgezondheid (rookprevalentie) en de juridische toelaatbaarheid van het invoeren van zulke nationale maatregelen onder het Europees recht.

tobacco control' (*World Health Organization*, 12 oktober 2022) <www.emro.who.int/media/news/new-and-emerging-nicotine-and-tobaccoproducts-pose-challenges-for-tobacco-control.html>.

⁴⁰ Een voorbeeld van een zodanige maatregel is het reguleren van verkooppunten van tabaksproducten.

⁴¹ Een zodanig normatief kader is wel relevant en belangrijk in de context van tabaksontmoediging, ook gezien het feit dat Nederland gebonden is aan de bepalingen van het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

3. Structuur en methodes

Na de inleiding, wordt in **hoofdstuk 2** gekeken naar initiatieven die in andere landen al ingevoerd zijn, en de mogelijke effecten die daaruit voort zijn gekomen. De vijf categorieën van maatregelen worden geïntroduceerd en voorbeelden van de invoering van maatregelen binnen de categorieën in andere landen wordt beschreven. In dit hoofdstuk worden onderzoeksvragen 1 en 2 beantwoord:

- *Welke initiatieven bestaan er in andere landen die, zonder gebruik te maken van accijnzen, invloed uitoefenen op de prijsstelling van tabaksproducten?*
- *Welke initiatieven in andere landen hebben geleid tot een significante daling van het tabaksgebruik, en welke daarvan specifiek onder jongeren?*

Dit betekent dus dat alle maatregelen die gebruik maken van accijnzen buiten de reikwijdte van dit rapport vallen. Een accijns wordt gedefinieerd als ‘een indirecte belasting op het verbruik of gebruik van bepaalde producten. Accijnzen zijn een bijzondere belasting in zoverre hij ten eerste slechts wordt geheven over bepaalde producten, te weten alcoholhoudende dranken, tabak en energieproducten, en ten tweede niet is gebaseerd op de waarde van die producten, maar op de hoeveelheden (liters alcohol of brandstof, aantal sigaretten, enzovoort).’⁴²

Box 2: Achtergrond informatie over accijnzen op tabaksproducten

Het invoeren van tabaksaccijnzen wordt door de Wereldgezondheidsorganisatie aangemerkt als prijs-effectieve interventie om chronische ziektes terug te dringen, waarvan de vroegst mogelijke effecten op doelen gerelateerd aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties.⁴³ Van oudsher werden accijnzen op tabak geprezen als een stabiele bron van belastinginkomsten, juist vanwege de lage prijselasticiteit van de vraag (zwakke prijsgevoeligheid). Deze redenering is verschoven: het huidige streven naar een rookvrije generatie zou nul tabaksinkomsten verkiezen als dat nul tabaksgebruik zou betekenen, en de lage prijselasticiteit, voorheen een voordeel, vormt nu het probleem. De inkomsten van de Nederlandse overheid uit tabak waren grotendeels stabiel op €2.500 miljoen vanaf 2010, maar stegen naar €3.000 miljoen na de laatste grote belastingverhogingen.⁴⁴ Accijnzen op tabak vormen echter slechts rond 0,5% van de totale belastinginkomsten, waarmee ze een marginale inkomstenbron zijn. De inkomstengroei door hogere accijnzen lijkt sinds het begin van de jaren 2000 af te vlakken, doordat hogere belastingen leiden tot substitutie naar onbelaste alternatieven en, in mindere mate, tot stoppen met roken.⁴⁵ Dit volgt de traditionele Laffer-curve, waarbij aanvankelijke belastingverhogingen de totale inkomsten doen stijgen, maar voorbij een maximumpunt verdere verhogingen deze juist doen dalen.

⁴² ‘Themafiche Accijns’ (Hof van Justitie van de Europese Unie, 2024) <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2025-04/fiche_thematiques_les_droits_daccises_nl.pdf>.

⁴³ G Galea, A Ekberg, A Ciobanu en anderen, ‘Quick buys for prevention and control of non-communicable diseases’ (2025) 52 Lancet Regional Health Europe 1.

⁴⁴ ‘Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies’ (CBSStatline, 24 december 2025) <<https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/84120ned/table?ts=1772470122312>>.

⁴⁵ ‘Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering’ (RIVM, 2025) <<https://www.rivm.nl/publicaties/gedragseffecten-van-accijnsverhoging-op-tabak-in-2024>>.

Hoofdstuk 3 presenteert een analyse van de toelaatbaarheid van het invoeren van maatregelen binnen de categorieën. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk beantwoord wordt is:

- *Welke van deze initiatieven zijn toegestaan binnen de huidige Europese wet- en regelgeving om op nationaal niveau te worden ingevoerd?*

Onderscheid wordt gemaakt tussen producten die gereguleerd zijn vanuit de Europese Tabaksproductenrichtlijn en omgezet zijn naar nationaal recht in de Tabaks- en Rookwarenwet; en producten die gedefinieerd zijn in de Tabaks- en rookwarenwet, en niet afkomstig zijn uit de Tabaksproductenrichtlijn. Producten die wel binnen de reikwijdte van de Tabaks- en rookwarenwet vallen maar niet binnen de Tabaksproductenrichtlijn, zullen onderhevig zijn aan het primair Europese Unierecht. Voor de analyse of maatregelen die van toepassing zijn op zulke producten mogen worden ingevoerd in Nederland vereist daarom een analyse van het primaire EU recht. Voorbeelden van zulke producten zijn elektronische sigaretten zonder nicotine ('een wegwerpproduct dat een reservoir met niet-nicotinehoudende vloeistof bevat en slechts gebruikt kan worden voor de consumptie van niet-nicotinehoudende damp via een mondstuk'), navulverpakkingen zonder nicotine en patronen zonder nicotine.⁴⁶ Producten die wel binnen de reikwijdte van de Tabaksproductenrichtlijn vallen, zijn onderhevig aan de Tabaksproductenrichtlijn, en de analyse of maatregelen die zich richten op zulke producten mogen worden ingevoerd in Nederland vereist een analyse van het secundaire EU recht. Dit zijn onder andere sigaretten, elektronische sigaretten en elektronische verhittingsapparaten.

Hoofdstuk 4 analyseert via economische analyse wat de verwachte effecten zijn van de verschillende maatregelcategorieën. Er wordt ook gekeken naar hoe kansrijk deze binnen de Nederlandse context zouden zijn. De onderzoeksvragen die in dit hoofdstuk worden behandeld zijn onderzoeksvragen 4 en 5:

- *Welke effecten kunnen worden verwacht bij implementatie van dergelijke initiatieven?*
- *Welke van deze initiatieven zijn kansrijk binnen de Nederlandse context?*

Beide vragen zullen per categorie worden behandeld. Voor de eerste onderzoeksvraag zal een economische analyse worden toegepast om de verwachte effecten in kaart te brengen, gebruikmakend van de theoretische en empirische kaders ontwikkeld in de consumententheorie, psychologie en sociaalwetenschappelijke genetica. Dit wordt waar mogelijk aangevuld met empirische gegevens. Voor de tweede onderzoeksvraag zal een vergelijkende analyse en economische theorie toegepast worden om belangrijke overeenkomsten en verschillen te identificeren tussen Nederlandse consumenten en consumenten in andere landen die de gekozen maatregelen al hebben geïmplementeerd.

Hoofdstuk 5 behandelt de onderzoeksvraag 6:

- *Welke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving zijn noodzakelijk om deze initiatieven op nationaal niveau mogelijk te maken?*

Deze vraag zal beantwoord worden op basis van de uitkomsten van vraag 3. Hierin wordt vooral gekeken naar het secundair Europese Unierecht, specifiek de maatregelen die binnen de Tabaksproductenrichtlijn vallen. Andere Europese wetgeving behandeld in het rapport kan aanvullend worden beschouwd.

⁴⁶ Tabaks- en rookwarenwet, art. 1.1. Voor relevante definities uit de Tabaks- en Rookwarenwet, zie de tabel in Bijlage 1.

Hoofdstuk 6 herhaalt de antwoorden op de onderzoeksvragen op een beknopte manier. Delen van dit rapport zijn door de onderzoekers in het Engels geschreven. Voor de vertaling hiervan is AI, in het bijzonder het programma Le Chat met een *enterpriselicentie* van de Rijksuniversiteit Groningen, gebruikt.

Schematisch gezien is de verdeling van onderzoeksvragen over de hoofdstukken dus als volgt:

Hoofdstuk	Deelvraag of deelvragen beantwoord
Hoofdstuk 1: Introductie	Nvt
Hoofdstuk 2: Voorbeeldmaatregelen uit andere landen	1. Welke initiatieven bestaan er in andere landen die, zonder gebruik te maken van accijnzen, invloed uitoefenen op de prijsstelling van tabaksproducten? 2. Welke initiatieven in andere landen hebben geleid tot een significante daling van het tabaksgebruik, en welke daarvan specifiek onder jongeren?
Hoofdstuk 3: Toelaatbaarheid onder het EU recht	3. Welke van deze initiatieven zijn toegestaan binnen de huidige Europese wet- en regelgeving om op nationaal niveau te worden ingevoerd?
Hoofdstuk 4: Verwachte effecten van de voorbeeldmaatregelen	4. Welke effecten kunnen worden verwacht bij implementatie van dergelijke initiatieven? 5. Welke van deze initiatieven zijn kansrijk binnen de Nederlandse context?
Hoofdstuk 5: Noodzakelijke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving	6. Welke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving zijn noodzakelijk om deze initiatieven op nationaal niveau mogelijk te maken?
Hoofdstuk 6: Conclusie	Beknopte herhaling van alle deelvragen en antwoorden

Hoofdstuk 2: Voorbeeldmaatregelen uit andere landen

Dit hoofdstuk vormt de basis van dit rapport: het introduceert de vijf categorieën van maatregelen die in dit rapport worden meegenomen; geeft voorbeelden van hoe wetten binnen deze categorieën zijn ingevoerd in andere landen; en geeft een korte samenvatting van de uitkomsten van de bestudeerde categorieën op tabaksgebruik, op basis van empirische studies, rapporten van de overheid of adviserende organisaties (zoals de WHO). Onderzoeksvragen 1 en 2 worden hier beantwoord:

1. *Welke initiatieven bestaan er in andere landen die, zonder gebruik te maken van accijnzen, invloed uitoefenen op de prijsstelling van tabaksproducten?*
2. *Welke initiatieven in andere landen hebben geleid tot een significante daling van het tabaksgebruik, en welke daarvan specifiek onder jongeren?*

Net als in de andere hoofdstukken van dit rapport, worden in dit hoofdstuk deelvraag 1 en 2 tegelijk beantwoord per categorie.

1. Prijsmaatregelen

Het verhogen van accijnzen op tabak om de detailhandelsprijzen te verhogen, is een van de zes MPOWER-maatregelen van de WHO. Het effect van het verhogen van accijnzen kan echter ten minste gedeeltelijk teniet worden gedaan door strategische prijszetting door de tabaksindustrie, die ervoor zorgt dat goedkopere producten beschikbaar blijven en veel worden gebruikt, met name door rokers met een lager inkomen.⁴⁷ Accijnsverhogingen kunnen effectief zijn in het verminderen van het voortbestaan van goedkopere producten en inkomensgerelateerde rookverschillen, wanneer ze de prijzen frequent en aanzienlijk verhogen voor alle producten en worden gecombineerd met aanvullende beleidsmaatregelen, namelijk: (i) minimumprijswetten; en (ii) verboden op coupons, kortingen en andere prijsacties.⁴⁸ Samen beperken deze drie beleidsinstrumenten de mogelijkheid van de tabaksindustrie om het effect van accijnsverhogingen op consumentenprijzen te ondermijnen. Zoals we echter zullen zien, moeten minimumprijswetten zorgvuldig worden ontworpen, zodat ze daadwerkelijk de prijs van de goedkoopste tabakssigaretten verhogen. Een ander aandachtspunt is dat, in tegenstelling tot accijnzen, minimumprijswetten de winsten van de industrie verhogen.⁴⁹

In Nederland heeft de overheid de accijnzen op tabak verhoogd op 1 april 2024, na een eerdere verhoging op 1 april 2023.⁵⁰ Als gevolg hiervan is de gemiddelde prijs van een pakje sigaretten gestegen naar €11,10 in 2024. Ook op andere tabaksproducten, waaronder sigaren, shag, losse tabak en heatsticks, zijn de accijnzen verhoogd.⁵¹ Kortingen en promoties zijn in Nederland verboden.⁵² Niettemin blijft er, door het ontbreken van een minimumprijsmechanisme, een aanzienlijk verschil bestaan tussen de gemiddelde prijs en de laagste prijzen. Sommige sigarettenpakjes worden verkocht voor slechts €10,50 (voor 20 sigaretten).⁵³

Het is daarom relevant om de potentiële rol van minimumprijsmaatregelen te onderzoeken. Er kunnen twee hoofdbenaderingen worden onderscheiden: een minimum eenheidsprijs (MEP), een wettelijk vastgestelde minimale prijs per eenheid product (meestal per volume, gewicht of milligram actieve stof); of een minimum detailhandelsprijs (MDP): een vaste laagste toegestane detailhandelsprijs voor een pakje of eenheid. Omdat de tabaksmarkt voornamelijk

⁴⁷ Kurt M Ribisl SD Golden, J Huang en M Schollo, 'Addressing Lower-Priced Cigarette Products through Three Pronged Comprehensive Regulation on Excise Taxes, Minimum Price Policies and Restrictions on Price Promotions' (2022) 31 Tobacco Control 229.

⁴⁸ Kurt M Ribisl SD Golden, J Huang en M Schollo, 'Addressing Lower-Priced Cigarette Products through Three Pronged Comprehensive Regulation on Excise Taxes, Minimum Price Policies and Restrictions on Price Promotions' (2022) 31 Tobacco Control 229. Zie ook 'WHO technical manual on tobacco tax policy and administration' (2021) World Health Organization.

⁴⁹ 'WHO technical manual on tobacco tax policy and administration' 35-36.

⁵⁰ '5.23 Verhoging van de tabaksaccijns', Ministerie van Financiën, <<https://www.rijksfinancien.nl/belastingplan-memorie-van-toelichting/2024/d17e3687>>; 'Tabak weer duurder: pakje sigaretten voortaan 11 euro, shag 24 euro', NOS, 1 april 2024, <<https://nos.nl/artikel/2515064-tabak-weerduurder-pakje-sigaretten-voortaan-11-euro-shag-24-euro>>.

⁵¹ 'Maatregelen overheid om roken te ontmoedigen', Rijksoverheid, <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/roken/rokenontmoedigen#:~:text=Verhoging%20accijns,heatsticks%20is%20de%20accijns%20verhoogd>>.

⁵² 'Verbod op reclame en sponsoring tabak en aanverwante producten' Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, <<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/roken-en-tabak/verbod-reclame-en-sponsoring>>.

⁵³ 'Shag nog steeds goedkoper dan sigaretten', Tabaknee, 26 augustus 2025, <<https://www.tabaknee.nl/nieuws/item/3306-shag-nog-steeds-goedkoper-dan-sigaretten>>. Zie John Holmes, 'Is Minimum Unit Pricing for Alcohol Having the Intended Effects on Alcohol Consumption in Scotland?' (2023) 118 Addiction 1609.

uit sigaretten bestaat, is deze veel homogener dan de markt voor alcohol, waar dranken met sterk uiteenlopende hoeveelheden alcohol worden verkocht. Daarom is, hoewel de MEP een relevante maatregel is in de context van alcohol,³⁹ deze minder relevant voor tabak, waar minimum detailhandelsprijzen zijn gebruikt.

Er zijn weinig voorbeelden van minimumprijswetten voor tabak. In de Verenigde Staten is er geen federale minimumprijs voor tabak of dampwaar, maar verschillende staten en steden hebben minimumprijswetten voor sigaretten ingevoerd. De stad New York vereist bijvoorbeeld een minimale pakketprijs, die momenteel \$13 bedraagt voor een pakje van 20 sigaretten.⁵⁴ Evaluatie van de maatregel toonde aan dat, in tegenstelling tot de verwachting dat de maatregel specifiek gericht was op goedkope producten, de prijsstijgingen vooral zichtbaar waren bij relatief duurder aankopen,⁵⁵ wat niet het primaire doel is van een minimumprijmaatregel. Dit weerspiegelde het feit dat er twee sigarettenmarkten actief waren: een legale, waarschijnlijk duurder markt, en een illegale markt die tabaksproducten goedkoper verkocht, waarop de maatregel geen effect had.

Maleisië voerde in 2010 een MDP in en verhoogde deze in 2011 naar \$2,31 per pakje van 20 stuks. Deze maatregel had niet het beoogde afschrikkende effect op het gebruik van de goedkoopste sigaretten.⁵⁶ Omdat het aandeel illegale sigaretten dat werd gekocht met 19,0% steeg toen de MDP van kracht werd, kon de Maleisische MDP de toegang tot goedkope sigaretten niet verminderen, zoals belanghebbenden wellicht hadden bedoeld. Bovendien bleek dat het Maleisische minimumprijsniveau te laag was ingesteld om de prijzen van legale sigarettenmerken merkbaar te beïnvloeden. Het Verenigd Koninkrijk heeft overwogen om een minimale prijs voor dampproducten in te voeren, vastgesteld op £10.⁵⁷ Deze is nog niet aangenomen.

Er is brede wetenschappelijke consensus dat prijsmaatregelen (meestal gerealiseerd door accijnsverhogingen) tot de meest effectieve maatregelen behoren en dat deze aanzienlijk hebben bijgedragen aan de dalende trend in tabaksgebruik, zowel wereldwijd als in Nederland.⁵⁸ Hogere prijzen zijn extra effectief onder jongeren en personen met een lager inkomen, omdat deze groepen minder te besteden hebben en daardoor een hogere prijsgevoeligheid ervaren. Het is geschat dat de prijsgevoeligheid in hoge-inkomenslanden

⁵⁴ 'Regulation of retail dealers of tobacco products and of electronic cigarettes, the establishment of price floors and minimum package sizes for tobacco products and shisha, and the establishment of a tax on tobacco products other than cigarettes', The New York City Council, <<https://legistar.council.nyc.gov/LegislationDetail.aspx?ID=3013584&GUID=2CF281E1-5407-4AB5-8340E16098EF7F85&Options=ID%7cText%7c&Search=>>>.

⁵⁵ Haijing Ma and Shelley D Golden, 'Impact of New York City Cigarette Floor Price Policy on Reducing Smoking Disparities' (2024) 26 *Nicotine & Tobacco Research* 1504.

⁵⁶ Alex C Liber and others, 'The Impact of the Malaysian Minimum Cigarette Price Law: Findings from the ITC Malaysia Survey' (2015) 24 *Tobacco Control* iii83.

⁵⁷ 'Tobacco and Vapes Bill' (*Parliament UK*)

<<https://publications.parliament.uk/pa/cm5901/cmpublic/TobaccoVapes/memo/TVB74.htm>>.

⁵⁸ J McHardy, A Blanco Marquizo, D Bettcher and E Gakidou, 'Policy view: worldwide patterns of tobacco use with recommendations for tobacco control' (2025) 13 *Lancet Respiratory Medicine* 756; S Akter, M Rahman, T Rouyard en anderen, 'A systemic review and network meta-analysis of population-level interventions to tackle smoking behaviour' (2024) 8 *Nature Human Behaviour* 2367; A Mannocci, I Backhaus, V D'Egidio, A Federici en anderen, 'What public health strategies work to reduce the tobacco demand among young people? An umbrella review of systematic reviews and meta-analyses' (2019) 123 *Health Policy* 480; AH Rotteveel, I Meulman, MS Lambooy en GA de Wit, 'Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering' (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*, 2025).

zoals Nederland rond de $-0,4$ ligt,⁵⁹ wat betekent dat een prijsverhoging van 1% gepaard gaat met een daling in de gevraagde hoeveelheid van 0,4%. Maar, zoals eerder aangegeven, ligt Nederland in internationale vergelijking al hoog qua prijs, en het RIVM adviseert tegen verdere prijsverhogingen omdat de gedragseffecten daarvan nu steeds ineffectiever lijken.⁶⁰

2. Verbod op verkoop

Het verbod op de verkoop heeft invloed op welke producten toegankelijk zijn en voor wie ze toegankelijk zijn. In dit rapport onderscheiden we twee soorten verboden op verkoop: het verbod van wegwerp tabaks- en aanverwante producten, als een productgroep waarvan de verkoop in zijn geheel verboden kan worden; en een generationeel verkoopverbod, wat inhoudt dat personen geboren na een datum bepaald in de wet de producten onderhevig aan zo'n verbod nooit op de legale (nationale) markt kan kopen. Een voorbeeld van een verbod op de verkoop van een bepaald product is in Nederland het verbod op de verkoop van nicotinezakjes en het verbod op de verkoop van elektronische sigaretten met een smaakje.⁶¹ Een generationeel verkoopverbod is tot dusver niet bekend in Nederland, maar een bestaande maatregel die tabaksproducten ontoegankelijk maakt voor een bepaalde groep in de bevolking is het verbod van tabaksproducten aan personen onder de 18 jaar.⁴⁸

Verbod op de verkoop van elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten Per 1 januari 2025 is de verkoop van wegwerp elektronische sigaretten in België verboden. In een Koninklijk Besluit van 3 mei 2024 wordt aan een eerder Koninklijk Besluit een bepaling toegevoegd, luidende: 'Het is verboden om elektronische sigaretten in de vorm van een integraal wegwerpproduct in de handel te brengen. Met integraal wegwerpproduct wordt een product bedoeld dat vooraf gevuld is met een vloeistof en niet navulbaar is'.⁶² Deze toevoeging aan het eerdere Koninklijk Besluit houdt onder andere rekening met het feit dat elektronische wegwerpsigaretten niet alleen gezondheidsrisico's met zich meebrengen, maar ook 'aanzienlijke ecologische belasting'; en dat deze producten vooral populair zijn onder jongeren.⁶³

In februari 2025 is een soortgelijk verbod in Frankrijk ingevoerd.⁶⁴ Aan de Public Health Code werd een bepaling toegevoegd, luidende: 'Het in bezit hebben met het oog op verkoop, distributie of gratis verstrekking, het aanbieden voor verkoop, verkoop, distributie of gratis

⁵⁹ FJ Chaloupka, LM Powell, KE Warner, 'The Use of Excise Taxes to Reduce Tobacco, Alcohol, and Sugary Beverage Consumption' (2019) 40 (Annual Review of Public Health 187).

⁶⁰ Rotteveel, I Meulman, MS Lambooy en GA de Wit, 'Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024. Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering' (*Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu*, 2025).

⁶¹ 'Verboden producten' (*Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit*) <<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/tabaken-rookwaren-verkopen/verboden-producten>>. ⁴⁸ Tabaks- en Rookwarenwet, Art. 8 lid 1.

⁶² Koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van elektronische sigaretten, vervangen bij het koninklijk besluit van 7 november 2022 Artikel 4 Paragraaf 1/1; Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in handel brengen van elektronische sigaretten (C-2024/006807) p. 85503.

⁶³ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in handel brengen van elektronische sigaretten (C-2024/006807) p. 85503.

⁶⁴ 'The sale of disposable e-cigarettes is now banned in France' (*Service Public Entreprendre*, 27 February 2025) <<https://entreprendre.service-public.gouv.fr/actualites/A18103?lang=en>>.

verstrekking van elektronische dampapparaten [...], die vooraf gevuld zijn met een vloeistof en niet navulbaar zijn, ongeacht of ze een oplaadbare batterij hebben, is verboden. Dit verbod is niet van toepassing op cartridges'.⁶⁵ Dit is van toepassing op elektronische sigaretten, die gedefinieerd worden als: 'producten, of onderdelen van deze producten, waaronder cartridges, tanks en apparaten zonder cartridge of tank, die kunnen worden gebruikt, via een mondstuk, voor het consumeren van damp *die, indien van toepassing, nicotine bevat*. Elektronische dampapparaten kunnen wegwerpbaar zijn of oplaadbaar met behulp van een navulbare fles en een tank, of met behulp van eenmalige cartridges'.⁶⁶ Dit betekent effectief dat ook elektronische dampapparaten zonder nicotine onder het verbod vallen.

Naast Frankrijk en België heeft ook het Verenigd Koninkrijk vergelijkbare verboden ingevoerd. Omdat verboden op wegwerpvapes relatief nieuw zijn, zijn er slechts beperkte empirische studies beschikbaar. Voorlopige studies in het VK laten zien dat de trend van stijgend gebruik van e-sigaretten aan het afvlakken is sinds de aankondiging van dit beleid. Tegelijkertijd blijft het percentage gebruikers hoog (rond de 25% van de ondervraagden), en zijn gebruikers massaal overgestapt op navulbare en oplaadbare e-sigaretten.⁶⁷ Hoewel een verbod op wegwerpvapes vanuit milieuoogpunt positief is, denken sommige wetenschappers dat dit beleid slechts een beperkt effect zal hebben.⁶⁸ Ten slotte heeft het beleid geleid tot een nieuwe productcategorie, de "reusable disposable", die voldoet aan de eisen van navulbaarheid en oplaadbaarheid, maar toch is ontworpen voor een beperkte levensduur.

De Maldiven hebben sinds 15 november 2024 een verbod op de import van dampapparaten, accessoires en onderdelen.⁶⁹ Een ander verbod, op het bezit, gebruik, fabricage, verkoop en promotie en gratis distributie van dampapparaten, zal op 15 december 2025 van kracht worden.⁷⁰ Het land heeft aan het secretariaat van het Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging (Wereldgezondheidsorganisatie) gerapporteerd dat beide verboden van toepassing zijn op zowel producten die nicotine bevatten, als op producten die geen nicotine bevatten.⁷¹ Omdat ook dit verbod relatief nieuw is, zijn er nog geen empirische studies beschikbaar over de impact van deze maatregel.

Generationeel verkoopverbod

De Maldiven hebben een generationeel verbod op de verkoop van tabaksproducten ingevoerd, dat de aankoop, het gebruik of de verkoop van elke vorm van tabaksproducten door of aan

⁶⁵ Law No. 2025-175 of 24 February 2025 to Ban Single-Use Vaping Electronic Devices (1), retrieved via 'Notification Detail' (TRIS – European Commission, 21 February 2024) <<https://technical-regulationhttps://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/25714information-system.ec.europa.eu/en/notification/25714>>.

⁶⁶ Code de la santé publique, Article L3153-1, 1°.

⁶⁷ Sarah E Jackson, Lion Shahab, Harry Tattan-Birch et al., 'Changes in vaping trends since the announcement of an impending ban on disposable vapes: A population study in Great-Britain' (2025) 120 *Addiction* 1876.

⁶⁸ Eve Taylor, Harry Tattan-Birch and Katherine East, 'England's disposable vape ban: An inadequate solution to youth vaping with potential unintended consequences' (2025) 120 *Addiction* 402.

⁶⁹ 'President Dr Muizzu announces stringent measures to ban vaping' (*The President's Office, Republic of Maldives*, 14 October 2024) <<https://presidency.gov.mv/Press/Article/31887>>.

⁷⁰ 'President Dr Muizzu announces stringent measures to ban vaping' (*The President's Office, Republic of Maldives*, 14 October 2024) <<https://presidency.gov.mv/Press/Article/31887>>.

⁷¹ 'WHO FCTC 2025: Maldives (SEAR)' (*WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 30 July 2025) <https://extranet.who.int/fctcapps/sites/default/files/2025-07/WHOFCTC2025_Maldives%20%28SEAR%29.pdf> para. 3.10.1.

personen die geboren zijn op of na 1 januari 2007 verbiedt.⁷² Deze maatregel is op 2 november 2025 in werking getreden.⁷³ Hiermee zijn de Maldiven het eerste land dat een landelijk tabaksvrije generatie invoert.

Naast het generationele verkoopverbod op tabaksproducten heeft Maldiven ook een alomvattend verbod aangenomen op de import, verkoop, gratis distributie en het gebruik van elektronische sigaretten, dampapparaten en producten die bedoeld zijn voor gebruik met dergelijke apparaten.⁷⁴ Dit betekent effectief dat personen die onder het generationeel verkoopverbod vallen, op de legale markt minder snel tabaksproducten zullen vervangen door elektronische sigaretten of vapes. Omdat het generationele verkoopverbod pas recent is ingevoerd, zijn de effecten ervan nog niet bekend en geëvalueerd. Niettemin kan de implementatie van deze maatregel worden beschouwd als een doorbraak, met name in aanmerking genomen dat een eerdere mislukte poging om een soortgelijke strategie in Nieuw Zeeland in te voeren,⁷⁵ evenals de lopende discussies in het Verenigd Koninkrijk, dat naar verluidt vaper minder aantrekkelijk zal maken, maar niet van toepassing zal zijn op vapes.⁷⁶ Denemarken heeft het invoeren van een generationeel verkoopverbod ook overwogen in 2022, maar dat heeft tot dusver nog niet geleid naar de introductie van een zodanig verbod.⁷⁷

3. Medicalisering en farmaceutisering van nicotine-bevattende producten

In de meest basale zin vindt *medicalisering* plaats wanneer een kwestie of gedrag wordt gedefinieerd als een medische aandoening. Dit impliceert de betrokkenheid van zorgprofessionals en de toepassing van medische definities, modellen en behandelingen op de kwestie in kwestie. Medicalisering kan, maar hoeft niet, het gebruik van medicijnen te omvatten; in het laatste geval wordt het proces *farmaceutisering* genoemd, een concept dat zich specifiek richt op de uitbreiding van medicijngebruik, onafhankelijk van de betrokkenheid van het medische beroep.

In de context van tabaksgebruik verwijst medicalisering naar de geleidelijke verschuiving van roken als slechts een slechte gewoonte, naar het beschouwen van roken als een verslaving en een medische aandoening, en naar het begrijpen van sigaretten als nicotine 'toedieningsapparaten'.⁷⁸ Een belangrijk element van deze verschuiving is de beschikbaarheid en promotie van medische behandelingen, waaronder farmacotherapieën voor stoppen met roken. Voorstanders van de medische benadering van roken benadrukken het potentieel voor

⁷² 'Generational Ban on Tobacco (press release)' (*Ministry of Health, Republic of the Maldives*, 1 November 2025) <<https://health.gov.mv/en/press-releases/noosbayaan-jenereyshanal-beyn-on-tobeykoa>>.

⁷³ 'Generational Ban on Tobacco (press release)' (*Ministry of Health, Republic of the Maldives*, 1 November 2025) <<https://health.gov.mv/en/press-releases/noosbayaan-jenereyshanal-beyn-on-tobeykoa>>.

⁷⁴ 'President ratifies 1st amendment to Tobacco Control Act' (*The President's Office, Republic of Maldives*, 13 November 2024) <<https://presidency.gov.mv/Press/Article/32159>>.

⁷⁵ Albert Andrew, 'New Zealand's world-first smokefree legislation 'goes up in smoke': A setback in ending the tobacco epidemic' (2024) 147 *Health policy*.

⁷⁶ Bukky Balogun and Lorraine Conway, 'Tobacco and Vapes Bill 2024-2025: Progress of the Bill' (*House of Commons Library*, 14 February 2025) 5.

⁷⁷ Steven Baylis, *Adoption of Tobacco Endgame Policies in the EU: Can Member States introduce a generational sales ban?* (*European Respiratory Society*, 2025) 9, 24; Denmark considers ban on cigarette sales to anyone born after 2010' *The Guardian* (15 March 2022) <<https://www.theguardian.com/society/2022/mar/15/denmark-considers-ban-on-cigarette-sales-to-anyone-born-after-2010>>.

⁷⁸ Kylie Morphet and others, 'Medicalisation, Smoking and e-Cigarettes: Evidence and Implications' (2017) 26 *Tobacco Control* e134.

effectievere stopmethoden, terwijl critici zich zorgen maken over de negatieve implicaties van het framen en behandelen van tabaksafhankelijkheid als een ziekte.

Deze discussie is vooral prominent in relatie tot de recente inspanningen van de tabaksindustrie om alternatieve nicotinebevattende producten - met name e-sigaretten - te vermarkten als hulpmiddelen om te stoppen met roken. Voor sommigen kan de integratie van e-sigaretten in een medisch model voor stoppen met roken voordelig zijn. Dit is het geval als het rokers in staat stelt over te stappen naar minder schadelijke alternatieven, in lijn met een schadebeperkingsbenadering.⁷⁹ Voor anderen loopt een dergelijke integratie het risico om aan te sluiten bij het commerciële belang van de industrie om medicalisering of farmaceutisering te promoten als een middel om nicotineproducten te blijven verkopen in het licht van dalende rookcijfers. Bovendien kunnen deze regelgevende overwegingen de deur openen naar verzwakking van rookvrije normen die voorstanders van de volksgezondheid lang hebben bevorderd, en kunnen ze uiteindelijk eindspelstrategieën in gevaar brengen die gericht zijn op een toekomst zonder roken en nicotine.⁸⁰

Dampproducten zijn in Australië alleen nog op doktersvoorschrift verkrijgbaar. Op 1 juli 2024 is de wet gewijzigd, waardoor alle dampproducten, ongeacht of ze nicotine bevatten, alleen in apotheken mogen worden verkocht met als doel mensen te helpen te stoppen met roken of nicotineafhankelijkheid te beheersen. Ze worden nu geclassificeerd als 'therapeutische dampapparaten'.⁸¹ Het is illegaal voor andere bedrijven, waaronder tabakswinkels, dampwinkels en gemakswinkels, om enige vorm van dampproduct te verkopen. Volwassenen van 18 jaar en ouder mogen vapes met een nicotineconcentratie van 20 mg/mL of minder kopen bij deelnemende apotheken zonder recept, indien toegestaan volgens staats- en territoriumwetten. Personen onder de 18 jaar hebben een recept nodig om toegang te krijgen tot vapes, indien toegestaan, om ervoor te zorgen dat ze passende medische adviezen en begeleiding krijgen. Een recept is ook vereist voor iedereen, ongeacht de leeftijd, die een vape met een nicotineconcentratie hoger dan 20 mg/mL nodig heeft. Toegestane smaken zijn beperkt tot munt, menthol en tabak, en alle vapes moeten voldoen aan de normen voor neutrale verpakking.

Het moet worden opgemerkt dat deze benadering voortkomt uit een eerder verbod op de verkoop en het gebruik van e-sigaretten zonder medisch recept, wat sindsdien meerdere keren is gewijzigd.⁸² Dit verbod werd aangenomen om te voorkomen dat vaperen als een opstap naar roken zou fungeren onder jongeren, om de volksgezondheid te beschermen en om ervoor te zorgen dat de introductie van elektronische sigaretten op de markt het succesvolle tabaksbeleid van Australië niet zou ondermijnen.⁸³

⁷⁹ E Ward and others, 'Medicalisation of Vaping in the UK? E-Cigarette Users' Perspectives on the Merging of Commercial and Medical Routes to Vaping' (2025) 145 *Perspectives in Public Health* 2777.

⁸⁰ Yogi Hale Hendlin, Elieen Le Han and Pamela M Ling, 'Pharmaceuticalisation as the Tobacco Industry's Endgame' (2024) 9 *BMJ Global Health* 3.

⁸¹ Therapeutic Goods and Other Legislation Amendment (Vaping Reforms) Act 2024, Federal Register of Legislation, <<https://www.legislation.gov.au/C2024A00050/latest/text>>.

⁸² Wayne D Hall, 'Will Australia's tightened prescription system reduce nicotine vaping among young people?' (2024) 119 *Addiction* 1682, 1683. For an overview on electronic cigarette regulations, please consult Coral Gartner and Marilyn Bromberg, 'One does not simply sell e-cigarettes in Australia: an overview of Australian ecigarette regulations' in Lukasz Gruszczynski (ed.), *The Regulation of E-cigarettes* (Edward Elgar, 2019) 249, 254-258.

⁸³ Wayne D Hall, 'Will Australia's tightened prescription system reduce nicotine vaping among young people?' (2024) 119 *Addiction* 1682, 1683.

In het Verenigd Koninkrijk bestaan e-sigaretten in het Verenigd Koninkrijk voornamelijk als commerciële producten, hoewel vaperen in zekere mate is gemedicaliseerd. Dit komt doordat volksgezondheidsinstanties het potentieel van vaperen erkennen als hulpmiddel bij het stoppen met roken en het gebruik van e-sigaretten voor dit doel onderschrijven.⁸⁴ Er is echter tot op heden geen indicatie dat er een intentie is om een benadering te volgen die vergelijkbaar is met die in Australië.

In april 2023 kondigde het Britse Department of Health and Social Care (DHSC) een reeks maatregelen aan, waaronder het aanbieden van stoppen-met-roken-ondersteuning aan alle rokers die in het ziekenhuis worden opgenomen en een 'swap to stop'-regeling die startersets voor vaperen aanbiedt onder één miljoen rokers.⁸⁵ Deze voorgestelde maatregelen creëren extra mogelijkheden om e-sigaretten te verkrijgen via meer gemedicaliseerde kanalen, zoals via Stoppen-met-Roken-Diensten.

Over het algemeen zijn gezondheidsautoriteiten van mening dat hoewel sommige mensen met succes zijn gestopt met roken met behulp van een e-sigaret, het algehele bewijs voor de effectiviteit van deze producten als hulpmiddel bij het stoppen met roken beperkt blijft. Esigaretproducten zijn geen “eerstelijns” behandelingen voor het stoppen met roken, en er zijn vele andere producten beschikbaar om te stoppen met roken die bekend staan als veilig en effectief.⁸⁶

Sommige studies hebben gepoogd het bewijs in kaart te brengen met betrekking tot de effecten van medicalisering (d.w.z. alleen nicotinevapes verkopen met medisch recept). Deze studies richtten zich voornamelijk op de contexten van Australië en Nieuw-Zeeland, hoewel de maatregel in Nieuw-Zeeland alleen van toepassing is op tabaksproducten die gerookt worden (e.g., sigaretten en sigaren). Hoewel de studies benadrukken dat het terugdringen van verkoop(punten) aan eindgebruikers een belangrijke volksgezondheidsstrategie is, blijven er zorgen bestaan over de effectiviteit van een dergelijke maatregel, met name de impact die een zodanige regel kan hebben op de (groeierende) illegale markt.⁸⁷

4. Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten

De schadelijkheid van tabaks- en aanverwante producten voor de gezondheid wordt niet alleen steeds duidelijker, maar ook de effecten van het niet correct weggooien en verwerken van deze producten voor onder andere het milieu krijgt steeds meer aandacht. Zo zijn sigarettenfilters

⁸⁴ E Ward, L Dawkins, R Holland and others, 'Medicalisation of vaping in the UK? E-cigarette users' perspectives on the merging of commercial and medical routes to vaping' (2025) 145 *Perspect Public Health* 277.

⁸⁵ United Kingdom Government, 'Smokers urged to swap cigarettes for vapes in world first scheme', 11 April 2023, <<https://www.gov.uk/government/news/smokers-urged-to-swap-cigarettes-for-vapes-in-world-first-scheme>>

⁸⁶ Australian Government, 'Smokers urged to swap cigarettes for vapes in world first scheme', <<https://www.health.gov.au/topics/smoking-vaping-and-tobacco/about-vaping>>.

⁸⁷ Samuel Brookfield, Kathryn J Steadman, Lisa Nissen and Coral E Gartner, 'Pharmacist-only supply of nicotine vaping products: proposing an alternative regulatory model for Australia' [2024] *Tobacco Control*; DrisAitOuakrim, Tim Wilson, Samantha Howe et al., 'Modelling the potential impacts of limiting vaping product sales to pharmacies' [2025] *Tobacco Control*; Wayne D Hall, 'Will Australia's tightened prescription system reduce nicotine vaping among young people?' (2024) 119 *Addiction* 1671, 1684 – 1686; In the context of smoked tobacco in New Zealand, please consult Janet Hoek, Charika Muthumala, Elizabeth Fenton et al., 'New Zealand community pharmacists' perspectives on supplying smoked tobacco as an endgame initiative: a qualitative analysis' [2023]; Heewon Kang, Kathryn J Steadman, Janet Hoek et al., 'Restricting supply of tobacco products to pharmacies: a scoping review' [2024].

wereldwijd het meest weggegooid afvalproduct en laten plastic sigarettenfilters schadelijke chemicaliën los in de bodem of water.⁸⁸

Door de toename van het gebruik van elektronische rook- en dampwaren ontstaat er ook meer afval van deze producten, inclusief e-vloeistof houders, andere verpakkingen en batterijen, of ze voor eenmalig gebruik of voor veelvoudig gebruik bestemd zijn.⁸⁹ Wegens de complexiteit aan bestanddelen, brengen deze producten verschillende soorten afval voort: plastic afval, elektronisch afval en gevaarlijk chemisch afval.⁹⁰ Het is dus van belang om maatregelen te treffen om de impact van afval van tabaks- en aanverwante producten terug te dringen. Deze categorie focust zich vooral op wetgeving die reageert op de milieueffecten van afval van nieuwe producten, zoals elektronische sigaretten en elektronisch dampwaar (al dan niet met of zonder nicotine).

Sigarettenfilters vallen binnen de reikwijdte van de Europese Richtlijn betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten in het milieu.⁹¹ Hieruit vloeien de verplichtingen voort dat lidstaten ervoor zorgen dat: de verpakking of het product zelf een markering draagt met informatie over afvalbeheer en de aanwezigheid van kunststoffen en de daaruit voortvloeiende negatieve gevolgen van ongepaste manieren van afvalverwijdering voor het milieu (Artikel 7); producten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik tenminste de kosten voor bewustmakingsmaatregelen, de kosten van het opruimen van zwerfafval afkomstig van de producten en het daaropvolgende vervoer en verwerking van dat afval, en de kosten van gegevensverzameling en rapportage dekken (Artikel 8(3)); en maatregelen worden genomen om consumenten te informeren en verantwoordelijk gedrag aan te sporen om afval van producten die onder de Richtlijn vallen te verminderen (Artikel 10). Als lidstaat van de Europese Unie, is Nederland gebonden deze doelen te verwerkelijken.

Nederland is ook gebonden aan de Afgedankte Elektrische en Elektronische Apparatuur Richtlijn (AEEA Richtlijn) en de Batterijen en Afgedankte Batterijen Verordening.⁹² De AEEA Richtlijn definieert elektrische en elektronische apparatuur als:

‘apparaten die afhankelijk zijn van elektrische stromen of elektromagnetische velden om naar behoren te functioneren en apparaten voor het opwekken, overbrengen en meten van die stromen en velden en die bedoeld zijn voor gebruik met een spanning van maximaal 1000 volt bij wisselstroom en 1500 volt bij gelijkstroom’.⁹³

Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur wordt gedefinieerd als:

⁸⁸ Implementation of Article 18 of the WHO FCTC (Decision) FCTC/COP/10(14) (*WHO FCTC*, 10 February 2024); ‘Tobacco: Poisoning our planet’ (*World Health Organization*, 2022) 4.

⁸⁹ Jérémie Pourchez, Clement Mercier and Valérie Forest, ‘From smoking to vaping: a new environmental threat?’ (2022) 10 *Lancet Respir Med* E63.

⁹⁰ Jérémie Pourchez, Clement Mercier and Valérie Forest, ‘From smoking to vaping: a new environmental threat?’ (2022) 10 *Lancet Respir Med* E63.

⁹¹ Richtlijn 2019/904 betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu [2019] OJ L155/1.

⁹² Richtlijn 2012/19/EU betreffende Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur [2012] OJ L884/1 (hierna AEEA Richtlijn); Verordening 2023/1542 inzake batterijen en afgedankte batterijen [2023] OJ L1561/1.

⁹³ AEEA Richtlijn Art. 3(1)(a).

‘Elektrische of elektronische apparaten die afvalstoffen zijn in de zin van Artikel 3, punt 1, van Richtlijn 2008/98/EG, daaronder begrepen alle onderdelen, subeenheden en verbruiksmaterialen die deel uitmaken van het product op het moment dat het wordt afgedankt’.⁹⁴

De Richtlijn verplicht lidstaten maatregelen te nemen ‘om de verwijdering van AEEA in de vorm van ongesorteerd stedelijk afval tot een minimum te beperken, een correcte verwerking van alle ingezamelde AEEA te waarborgen en een hoog niveau van gescheiden inzameling van AEEA te bereiken [...]’.⁹⁵ Daarnaast moeten lidstaten er ook voor zorgen dat de laatste houders en distributeurs AEEA ten minste kosteloos kunnen inleveren, en dat inzamelingsinrichtingen beschikbaar en toegankelijk zijn.⁹⁶ Als EU-lidstaat is Nederland ook verplicht de doelen van de Richtlijn te behalen.

Ierland heeft een inleversysteem voor elektronische tabaks- en aanverwante producten, wat in essentie lijkt op het Nederlandse systeem. Interessant is dat de Ierse overheid in 2023 een open consultatie heeft gehouden over elektronische *wegwerp* dampapparaten, waarbij oplaadbare elektronische sigaretten buiten de reikwijdte van de consultatie vielen.⁹⁷ Voor deze open consultatie benadrukte de overheid potentiële beleidsopties die kunnen helpen om het gevaar dat relevante wegwerpproducten vormen voor het afvalinzamelings- en recyclingsysteem. De drie voorgestelde beleidsopties waren een verbod op de fabricage, verkoop, distributie of gratis aanbidding van de relevante producten; de instelling van een statiegeldsysteem voor deze apparaten; en het verbeteren van het producentenverantwoordelijkheidsschema zonder de wet te wijzigen.⁹⁸ Volgens een krantenbron was 84,6% van de respondenten voorstander van een verbod op wegwerp dampapparaten.⁹⁹ Tot op heden is er geen Ierse statiegeldregeling van kracht, maar de Ierse regering heeft onlangs het voorstel van de Minister van Volksgezondheid goedgekeurd om de verkoop van elektronische wegwerpproducten te verbieden (zie maatregelcategorie 3 hierboven).¹⁰⁰

Aangezien er momenteel in andere landen geen statiegeldsystemen van kracht is, is het moeilijk om de impact van een dergelijke maatregel op de prevalentie van het gebruik van de relevante producten, evenals op het milieu, in te schatten. Een recente evaluatie van het Nederlandse statiegeldsysteem op plastic flessen (effectief sinds 2021) en blikjes (sinds 2023), in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, toont aan dat het zwerfafval van deze producten aanzienlijk is afgenomen.¹⁰¹ Het rapport beschouwt het als zeer waarschijnlijk dat

⁹⁴ AEEA Richtlijn, Art. 3(1)(e).

⁹⁵ AEEA Richtlijn, Art. 5(1).

⁹⁶ AEEA Richtlijn, Art. 2(a).

⁹⁷ ‘Public consultation on disposable vaping devices’ (*Gov.ie*, 1 juni 2023) <<https://www.gov.ie/en/department-of-climate-energy-and-the-environment/consultations/public-consultation-on-disposable-vaping-devices/>>.

⁹⁸ ‘Public consultation on disposable vaping devices’ (*Gov.ie*, 1 juni 2023) <<https://www.gov.ie/en/department-of-climate-energy-and-the-environment/consultations/public-consultation-on-disposable-vaping-devices/>>.

⁹⁹ Diarmuid Pepper, ‘Nearly 85% of respondents to recent public consultation support banning disposable vapes’ (*The Journal*, 4 September 2023) <<https://www.thejournal.ie/85-respondents-to-public-consultation-support-banning-disposable-vapes-6160035-Sep2023/>>

¹⁰⁰ ‘Government approves Minister for Health’s proposal to prohibit the sale of disposable vapes and regulate future nicotine products’ (*Gov.ie*, 19 November 2025) <<https://www.gov.ie/en/department-of-health/press-releases/government-approves-minister-for-healths-proposals-to-prohibit-the-sale-of-disposable-vapes-and-regulate-future-nicotine-products-1/>>.

¹⁰¹ E Schep, G Bergsma, P Bouwman, et al., *Evaluatie Statiegeld* (CE Delft, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, februari 2025) 4.

het statiegeldsysteem hieraan heeft bijgedragen.¹⁰² Niettemin is de maatregel er niet in geslaagd om de gestelde doelen te bereiken: hoewel het Besluit beheer Verpakkingen producenten verplicht om 90% van alle verkochte flessen en blikjes in te zamelen, wordt slechts 78% van alle flessen en 82% van alle blikjes ingezameld.

5. Regulering van productkenmerken

Het reguleren van productkenmerken kan meerdere doelen dienen, waaronder het verminderen van de gezondheidsrisico's van tabak en aanverwante producten en het verminderen van hun aantrekkelijkheid. Een aantal voorbeelden van de regulering van productkenmerken die al bekend zijn in Nederland zijn het verbod op de verkoop van vapes en e-vloeistoffen met kenmerkende smaken; alleen tabakssmaak is toegestaan.¹⁰³ Nederland heeft ook vereisten voor neutrale verpakkingen voor sigaretten, shag, sigaren en e-sigaretten.¹⁰⁴

Via EU-wetgeving zijn de kenmerken van tabak en aanverwante producten zwaar gereguleerd in Nederland. Volgens de Tabaksproductenrichtlijn is het gebruik van smaken in tabaksproducten verboden.¹⁰⁵ De Tabaksproductenrichtlijn stelt ook maximale emissieniveaus vast voor teer, nicotine, koolmonoxide en andere stoffen in sigaretten. Artikel 7 Tabaksrichtlijn verbiedt het gebruik van verschillende additieven in tabaksproducten, waaronder: (i) vitamines en andere stoffen die een valse indruk van gezondheidsvoordelen kunnen wekken; (ii) additieven die geassocieerd worden met energie en vitaliteit, zoals cafeïne of taurine; en (iii) additieven met kankerverwekkende, mutagene of reprotoxische ('CMR') eigenschappen. Artikel 20 Tabaksrichtlijn stelt eisen aan het volume van navulcontainers en eenmalige cartridges die de nicotinebevattende vloeistof bevatten die in e-sigaretten wordt gebruikt. De vloeistof mag niet meer dan een nicotineconcentratie van 20 mg/mL bevatten en mag geen van de additieven bevatten die voor tabaksproducten verboden zijn.¹⁰⁶ E-sigaretten en hun navulcontainers moeten ook kindveilig en manipulatiebestendig zijn en zo ontworpen zijn dat ze niet breken of lekken.¹⁰⁷

¹⁰² E Schep, G Bergsma, P Bouwman, et al., *Evaluatie Statiegeld* (CE Delft, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, februari 2025) 4.

¹⁰³ Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit, 'A flavour ban for vapes in the Netherlands: enforcement' <<https://www.nvwa.nl/onderwerpen/vapes-en-e-sigaretten/flavour-ban>>.

¹⁰⁴ Rijksoverheid, 'Alle sigaretten en shag vanaf 1 oktober in donkergroen-bruine verpakking', 29 September 2020, <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/29/alle-sigaretten-en-shag-vanaf-1-oktober-in-donkergroen-bruine-verpakking>>.

¹⁰⁵ Richtlijn 2014/40/EU 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 [2014] OJ L127/1 (hierna Tabaksproductenrichtlijn) arts 7(1) and (7). Het verbod is op dit moment alleen toepasbaar op sigaretten en shagtabak, zie artikel 7(12).

¹⁰⁶ Tabaksproductenrichtlijn, arts 20(3)(b) to (e). Het Hof verduidelijkte in *Zaak C-477/14 Pillbox 38 (UK) Ltd v Secretary of State for Health*, EU:C:2016:324, paras 94-95, dat elektronische sigaretten waarvan de vloeistof meer dan 20mg/ml nicotine bevat, niet verboden zijn onder de EU-wetgeving. Overeenkomstig artikel 20, lid 1, gelezen in samenhang met overweging 36 van de TPD, mogen dergelijke producten in de handel worden gebracht onder de voorwaarden van Richtlijn 2001/83/EC en Verordening 2017/745. Dit is bedoeld om rekening te houden met de behoefte van sommige consumenten, op basis van hun mate van afhankelijkheid of hun gewoontes met een hogere nicotineconcentratie te gebruiken als hulpmiddel bij het roken.

¹⁰⁷ Tabaksproductenrichtlijn, art 20(3)(g).

Nicotinegehalte

In de Verenigde Staten bestaat er een wettelijke beperking op nicotinegehalte. In januari 2025 stelde de FDA voor om het nicotinegehalte in sigaretten en bepaalde andere verbrande tabaksproducten te beperken tot 0,7 milligram per gram tabak, een niveau dat aanzienlijk lager is dan de concentraties die momenteel op de markt worden aangetroffen.¹⁰⁸

Uiterlijk van elektronische sigaretten

De kleur, het ontwerp en de functionaliteit van een elektronische sigaret zijn belangrijke kenmerken die de aantrekkelijkheid ervan beïnvloeden. Fabrikanten hebben e-sigaretten met technologische, gadget-achtige functies geïntroduceerd, zoals Bluetooth-functionaliteit, gekleurde LED-lampjes en displayschermen. Door deze kenmerken te reguleren, kunnen beleidsmakers de aantrekkelijkheid van e-sigaretten verminderen, inclusief voor specifieke doelgroepen zoals jongeren.¹⁰⁹

De Richtlijn tabaks- en nicotineverslaving raadt het gebruik van e-sigaretten in principe niet aan als hulpmiddel bij het stoppen met roken, tenzij al meerdere stoppogingen onsuccesvol zijn gebleken.¹¹⁰ Voor dit doel is het voldoende om een veilig en gestandaardiseerd apparaat te hebben dat nicotine afgeeft in niveaus die het stoppen met roken vergemakkelijken. Een optie zou zijn om een vereenvoudigd ontwerp te eisen dat ontdaan is van esthetische versieringen en geen aanpasbare functies of instellingen heeft.¹¹¹

Er bestaan initiatieven uit andere landen. In België is het bijvoorbeeld verboden om elektronische sigaretten met aantrekkelijke kenmerken die niet noodzakelijk zijn voor de werking van het apparaat te verkopen.¹¹² In Canada mag 'niemand een dampproduct promoten of verkopen dat een uiterlijk, vorm of ander zintuiglijk kenmerk of een functie heeft waarvoor redelijke gronden bestaan om aan te nemen dat dit het product aantrekkelijk kan maken voor jongeren'.¹¹³ In Australië mag een therapeutisch dampapparaat of accessoire niet alleen neutrale verpakking hebben, maar ook een 'neutraal ontwerp'. Deze apparaten mogen geen 'promotionele verklaring, picturale weergave of ontwerp' tonen, noch 'kenmerken bevatten die

¹⁰⁸ United State Federal Register, 'Tobacco Product Standard for Nicotine Yield of Cigarettes and Certain Other Combusted Tobacco Products', <<https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/16/2025-00397/tobacco-product-standard-for-nicotine-yield-of-cigarettes-and-certain-other-combusted-tobacco>>.

¹⁰⁹ RIVM, 'Options to reduce e-cigarette appeal by regulating the appearance and functionality. Towards a nicotine-free generation' (2024), <<https://www.rivm.nl/en/documenten/options-to-reduce-e-cigarette-appeal-by-regulating-appearance-and-functionality-towards>>.

¹¹⁰ 'Tabaks- en nicotineverslaving' (*Federatie Medisch Specialisten*, 13 November 2024) <https://richtlijndatabase.nl/richtlijn/tabaks-_en_nicotineverslaving/e-sigaret/e-sigaret_als_stoppen-met-rokenmethode_bij_rl_tabaksonthouding.html>.

¹¹¹ RIVM, 'RIVM adviseert een standaardontwerp voor e-sigaretten om aantrekkelijkheid te verminderen' (2024), <<https://www.rivm.nl/nieuws/rivm-adviseert-standaardontwerp-voor-e-sigaretten-om-aantrekkelijkheid-te-verminderen>>.

¹¹² België, Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 28 oktober 2016 betreffende het fabriceren en het in handel brengen van elektronische sigaretten, <<https://www.health.belgium.be/nl/organisatie-beleid/regelgeving-beleidsdocumenten/koninklijk-besluit-28-oktober-2016-0>>.

¹¹³ Government of Canada, Tobacco and Vaping Products Act (S.C. 1997, c. 13), 30.41., <<https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/t-11.5/>>.

bedoeld zijn om het uiterlijk van het apparaat te veranderen'.¹¹⁴ Ondanks dat het smaakverbod in Nederland op het eerste gezicht succesvol is geweest in het terugdringen van de aantrekkelijkheid van dampwaar,¹¹⁵ blijft de invoer van de verboden producten uit het buitenland of de verkoop van deze producten op de illegale markt een uitdaging.

Slotopmerking

Ondanks de progressie die Nederland over de laatste jaren heeft gemaakt, zijn er nog meerdere beleidsopties die de Nederlandse overheid kan overwegen die een invloed hebben op de prijsstelling van tabaksproducten. Het hoofdstuk overweegt zowel maatregelen die al in andere landen zijn ingevoerd, zoals een verbod op wegwerp tabaks- en aanverwante producten, als maatregelen die nog niet zijn ingevoerd, zoals een statiegeldsysteem voor sommige aanverwante producten.

Algemene informatie en wetenschappelijke bevindingen over de effectiviteit van maatregelen overwogen in dit hoofdstuk is daarom ook in verschillende mate beschikbaar. Waar **prijismaatregelen** over het algemeen als positief worden geëvalueerd, heeft een zodanige maatregel in Nederland steeds minder gedragseffecten. Over het **verbod op de verkoop** van elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten is ook nog niet veel informatie beschikbaar over de effectiviteit, al lijkt het vanuit milieuoogpunt wel positief. Wat betreft een generationeel verkoopverbod zijn voorstanders ook hoopvol, maar aangezien het eerste generationeel verkoopverbod pas in november 2025 is ingevoerd, zijn de resultaten hiervan ook nog niet zichtbaar. Het **medicaliseren en farmaceutiseren** van (tabaks- en) nicotineproducten is in een aantal landen ingevoerd, en de bevindingen uit deze landen lijken erop te wijzen dat een groot risico voor het succes van deze regel is dat het mogelijk het aandeel van de illegale markt vergroot. Het invoeren van een **statiegeldsysteem** voor elektronische tabaks- en aanverwante producten is nog nergens ter wereld ingevoerd. Als we het statiegeldsysteem voor flesjes en blikjes in Nederland als voorbeeld nemen, zou dit in ieder geval een aanzienlijk positief effect op het milieu kunnen hebben. Als laatste overweegt dit rapport het reguleren van **productkenmerken**. Ondanks dat eerste resultaten over het algemeen positief geïnterpreteerd kunnen worden, blijft er het risico van een groeiende illegale markt. Het volgende hoofdstuk evalueert in hoeverre de vijf categorieën besproken in dit hoofdstuk toelaatbaar zijn onder het EU recht.

¹¹⁴ Australian Government, Therapeutic Goods (Medical Device Standard—Therapeutic Vaping Devices) Amendment Order 2024, <<https://www.tga.gov.au/resources/legislation/therapeutic-goods-medical-device-standard-therapeutic-vaping-devices-amendment-order-2024>>.

¹¹⁵RIVM, 'Twee op de vijf vermindert gebruik e-sigaretten na invoering smaakjesverbod' (2025), <<https://www.rivm.nl/nieuws/twee-op-vijf-vermindert-gebruik-e-sigaretten-na-invoering-smaakjesverbod>>.

Hoofdstuk 3: Toelaatbaarheid onder het EU recht

Als lidstaat van de EU, moet Nederland in het ontwikkelen van (volksgezondheids)wetgeving Europese wetgeving in acht nemen. In dit hoofdstuk wordt de toelaatbaarheid van het invoeren van maatregelen binnen de categorieën geanalyseerd. De onderzoeksvraag die in dit hoofdstuk beantwoord wordt is:

3. Welke van deze initiatieven zijn toegestaan binnen de huidige Europese wet- en regelgeving om op nationaal niveau te worden ingevoerd?

De onderzoeksvraag zal afzonderlijk worden beantwoord per voorgestelde maatregelcategorie. Voor elke maatregelcategorie zal worden geïdentificeerd of primair EU-recht, secundair EU-recht of een combinatie van beide relevant is.

1. Prijsmaatregelen

Er zijn geen regels die minimumprijsmaatregelen op EU-niveau voorschrijven, maar de regels over accijnzen die zijn opgenomen in Richtlijn 2011/64 (Richtlijn accijnzen op tabak) zijn wel relevant voor een mogelijke nationale prijsmaatregel. De Richtlijn accijnzen op tabak bevat specifieke regels met betrekking tot de structuur en het tarief van accijnzen op tabak.¹¹⁶ Deze richtlijn wordt momenteel herzien, met een voorstel dat door de Commissie in juli 2025 is ingediend.¹¹⁷ De Richtlijn accijnzen op tabak is van toepassing op sigaretten, sigaren, cigarillo's en rooktabak, inclusief fijn gesneden tabak voor het rollen van sigaretten.¹¹⁸ Sigaretten zijn onderworpen aan een specifieke set bepalingen,¹¹⁹ die verschillen van die voor andere tabaksproducten.¹²⁰

Volgens de Richtlijn accijnzen op tabak mogen nationale autoriteiten hogere tarieven voor accijnzen toepassen, maar mogen zij geen prijzen rechtstreeks vaststellen. Volgens Overweging 10 van de richtlijn impliceert “*de onontkoombare noodzaak van concurrentie*” een systeem van vrij gevormde prijzen voor alle groepen van tabaksfabrikanten,¹²¹ wat verklaart waarom Artikel 15(1) bepaalt dat fabrikanten en importeurs van tabak vrij moeten zijn om de maximale consumentenverkoopprijs voor elk van hun producten in elke lidstaat te bepalen:

‘De fabrikanten of, in voorkomend geval, hun vertegenwoordigers of gemachtigden in de Unie, alsmede de importeurs van fabrikaten uit derde landen stellen vrijelijk de maximumkleinhandelsprijs vast van elk van hun producten voor iedere lidstaat waar deze tot verbruik worden uitgeslagen.’¹²²

¹¹⁶Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten, OJ L 176/24.

¹¹⁷ Proposal for a Council Directive on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco related products (recast), COM(2025) 580 final

¹¹⁸ Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten, art 2(1). Zie de precieze definities in arts 3-5. Over deze definities, zie Zaak C-638/15 *Eko-Tabak*, EU:C:2017:277; Zaak C-638/17 *Skonis ir kvapas*, EU:C:2019:316; Zaak C-674/19 *Skonis ir kvapas*, EU:C:2020:710.

¹¹⁹Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten, arts 7 to 12.

¹²⁰Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten, arts 13-14.

¹²¹ Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten, Overweging 10, nadruk toegevoegd.

¹²²Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten Art. 15(1).

In een reeks zaken heeft het Hof bevestigd dat nationale regels die een minimale detailhandelsprijs voor sigaretten opleggen, zoals die beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport, in strijd waren met Artikel 15(1) en niet konden worden gerechtvaardigd op grond van de volksgezondheid. Volgens het Hof heeft "het vaststellen van een minimale verkoopprijs door de openbare autoriteiten onvermijdelijk tot gevolg dat de vrijheid van producenten en importeurs om hun maximale consumentenverkoopprijzen te bepalen wordt beperkt, aangezien deze prijzen in elk geval niet lager mogen zijn dan de verplichte minimumprijs".¹²³ Dergelijke wetgeving is daarom "in staat mededinging te ondermijnen door te voorkomen dat sommige van die producenten of importeurs gebruikmaken van lagere kostprijzen om aantrekkelijkere consumentenverkoopprijzen aan te bieden".¹²⁴ Het Hof concludeerde dat minimumprijsmaatregelen geen effectiever alternatief vormen voor accijnzen om ervoor te zorgen dat alle producten die op de markt worden verkocht een voldoende hoge prijs bereiken. Het Hof heeft hierin echter onvoldoende ingezien dat minimumprijsmaatregelen bedoeld zijn om de goedkoopste producten aan te pakken, en in combinatie met belastingheffing moeten worden aangenomen, niet als alternatief.

In de zaken *Commissie tegen Frankrijk* en *Commissie tegen Ierland* verwierp het Hof het argument van beide landen dat de invoering van een nationale minimumprijsmaatregel noodzakelijk was gemaakt door Artikel 6(2) van het WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging, dat de partijen oproept om "belastingbeleid en, waar passend, prijsbeleid voor tabaksproducten uit te voeren om bij te dragen aan de gezondheidsdoelstellingen die gericht zijn op het verminderen van tabaksconsumptie".¹²⁵ Volgens het Hof legt het WHO Kaderverdrag "geen daadwerkelijke verplichting op aan de verdragsluitende partijen met betrekking tot prijsbeleid voor tabaksproducten en beschrijft het slechts mogelijke benaderingen", en "bepaalt het slechts dat de verdragsluitende partijen maatregelen moeten aannemen of handhaven, 'zoals onder andere' het uitvoeren van belastingbeleid en, 'waar passend', prijsbeleid, met betrekking tot tabaksproducten".¹²⁶

Lidstaten zijn echter niet volledig beroofd van hun vermogen om prijzen rechtstreeks te reguleren. In de zaak *Colruyt* oordeelde het Hof dat Artikel 15(1) geen nationale wetgeving in de weg staat die detailhandelaren verbiedt tabaksproducten te verkopen tegen een eenheidsprijs die lager is dan de prijs die door de fabrikant of importeur is aangegeven op het accijnsstempel dat op die producten is aangebracht, aangezien een dergelijke regel de vrijheid van de fabrikant of importeur om de maximale consumentenverkoopprijs voor elk van hun producten te bepalen, zoals gegarandeerd door deze bepaling, niet aantast.¹²⁷ De Belgische maatregel was hier geen echte 'publieke' minimumprijs, maar een maatregel die ervoor zorgt dat de prijzen die door fabrikanten of importeurs worden vastgesteld niet worden ondermijnd door tabaksdetailhandelaren.

¹²³Zaak C-216/98 *Commission v Greece*, EU:C:2000:571, para 21, Zaak C-302/00 *Commission v France*, EU:C:2002:123, para 15. Zie ook Zaak C-197/08 *Commission v France*, EU:C:2010:111, para 37; Zaak C-221/08 *Commission v Ireland*, EU:C:2010:113, para 40; Zaak C-571/08 *Commission v Italy*, EU:C:2010:367, para 39.

¹²⁴*Commission v France* (n), para 37; *Commission v Ireland*, para 40; *Commission v Italy* (n), para 39. Zie ook Zaak C-198/08 *Commission v Austria*, EU:C:2010:112, para 33.

¹²⁵WHO Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging (n) Art. 6(2).

¹²⁶*Commission v Ireland*, para 46.

¹²⁷ Zaak C-221/15, *Colruyt*, EU:C:2016:704, paras 19-31.

2. Verbod op verkoop

Sigaretten en elektronische sigaretten vallen onder de werkingssfeer van de Tabaksrichtlijn.¹²⁸ De vraag hier is of de Tabaksrichtlijn lidstaten toestaat om maatregelen te nemen die strenger zijn dan die in de Richtlijn, bijvoorbeeld in de vorm van een verbod op een categorie producten. De relevante bepaling in deze context is Artikel 24(3), dat stelt:

‘Een lidstaat mag tevens een bepaalde categorie tabaks- of aanverwante producten verbieden op gronden die verband houden met de specifieke situatie in deze lidstaat, mits dit gerechtvaardigd wordt door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. Dergelijke nationale voorschriften worden samen met de motivering voor de invoering ervan aan de Commissie ter kennis gebracht. Binnen zes maanden na de datum van ontvangst van de in dit lid voorgeschreven kennisgeving keurt de Commissie die nationale voorschriften goed of af, nadat zij, rekening houdend met het hoge niveau van bescherming van de menselijke gezondheid dat deze richtlijn tot stand brengt, is nagegaan of die voorschriften al dan niet gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig aan hun doel zijn en of zij geen middel tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormen. Wanneer de Commissie binnen de periode van zes maanden geen besluit neemt, worden de nationale voorschriften geacht te zijn goedgekeurd.’¹²⁹

Artikel 24(3) staat lidstaten toe om een bepaalde categorie producten om redenen van volksgezondheid te verbieden en zou een route kunnen bieden om wegwerpe-sigaretten en sigaretten in het algemeen te verbieden. Nederland zal echter moeten aantonen hoe de specifieke (volksgezondheids)situatie in Nederland een verbod vereist, wat een obstakel kan vormen.

Wat betreft wegwerpe-sigaretten kan Nederland zich baseren op het duidelijke precedent dat door Frankrijk en België is gezet, waarvan de beslissingen om wegwerpe-sigaretten te verbieden door de Europese Commissie zijn goedgekeurd.¹³⁰ In de gevallen van België en Frankrijk hebben de autoriteiten slechts benadrukt dat de betreffende producten aan populariteit wonnen op hun nationale markten en dat het gebruik toenam, zonder aan te tonen dat deze ontwikkelingen verschillen van die in andere lidstaten. Als Nederland cijfers aanlevert om de toenemende aantrekkelijkheid van dergelijke producten in de bevolking, met name onder jongeren, aan te tonen, is het aannemelijk dat een zodanig verbod zou worden goedgekeurd.

Voor een generationeel verkoopverbod van tabaks- en aanverwante producten als zodanig is daarentegen geen soortgelijk precedent. Hoewel het voortbestaan van roken niet uitzonderlijk is in Nederland, kan wel worden benadrukt dat de rookcijfers hoog blijven en dat sterkere maatregelen nodig zijn om de doelen van een rookvrije generatie, die Nederland zichzelf heeft

¹²⁸Tabaksproductenrichtlijn, art. 1.

¹²⁹Tabaksproductenrichtlijn, art. 24(3).

¹³⁰ European Commission, Commission implementing decision of 18.3.2024 concerning national provisions notified by Belgium prohibiting the placing on the market of disposable electronic cigarettes, C(2024) 1673 final; European Commission, Commission implementing decision of 25.9.2024 concerning national provisions notified by France prohibiting certain electronic cigarettes, C(2024) 6680 final.

gesteld in het preventieakkoord, te bereiken (in 2024).¹³¹ 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, de bescherming van de volksgezondheid, te bereiken. Hoewel duidelijk is dat de maatregel dit doel nastreeft, is de evenredigheid van de maatregel minder duidelijk.

Zo is een generationeel verkoopverbod een zeer restrictieve maatregel: het is een van de sterkste regelgevende instrumenten die men zich kan voorstellen voor een product. Daarnaast is er nog geen bewijs voor hoe zo'n maatregel in de praktijk effectief zou zijn, aangezien de maatregel nog nooit, of in ieder geval nog niet lang genoeg, in een andere rechtsorde is ingevoerd. Een belangrijk aspect in dit verband is het risico dat het illegale aanbod van tabak in zo'n situatie zeer zou toenemen. Over het algemeen wordt aangenomen dat een land klaar is voor de 'eindfase' wanneer de prevalentie van tabaksgebruik in de bevolking 15% of lager is.¹³²

Gelet op bovenstaande overwegingen is het voor een generationeel rookverbod essentieel dat Nederland een overtuigende redenering naar voren brengt, gestaafd wordt door empirisch bewijs, waaruit blijkt dat de maatregel een realistische mogelijkheid biedt om de volksgezondheid te beschermen, zelfs al is succes niet gegarandeerd. In dat geval is het niet ondenkbaar dat de Commissie een generationeel rookverbod als evenredige maatregel accepteert.

Naast producten die onder de Tabaksrichtlijn vallen, zijn er ook producten die alleen onder de Nederlandse wet vallen, waaronder elektronische sigaretten zonder nicotine. Deze producten buiten de materiële reikwijdte van de Tabaksrichtlijn. Een verkoopverbod voor dergelijke producten dient daarom niet onder Artikel 24(3) van de Tabaksrichtlijn te worden beoordeeld, maar onder Artikel 34 van het Werkingsverdrag. De beoordeling van een maatregel met Artikel 34 Werkingsverdrag is echter vergelijkbaar met die onder Artikel 24(3) Tabaksrichtlijn. Een verbod op de verkoop van een bepaald product is op grond van de rechtspraak van het Hof van Justitie een maatregel van gelijke werking en dient te worden gerechtvaardigd.

Een dergelijk verkoopverbod is een 'technisch voorschrift' in de zin van de Notificatierichtlijn (Richtlijn (EU) 2015/1535) en dient ook te worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Voor het rechtvaardigen van een verkoopverbod van nicotinevrije producten dient een lidstaat aan te tonen dat de maatregel noodzakelijk is voor beschermen van de volksgezondheid en evenredig is. Ook hiervoor is essentieel dat Nederland op basis van voldoende empirische gegevens en bewijs aannemelijk kan maken dat een verbod van bijvoorbeeld nicotinevrije e-sigaretten een noodzakelijke en evenredige maatregel is om de volksgezondheid te beschermen.

3. Medicalisering en farmaceutisering van nicotine-houdende producten

De Tabaksrichtlijn bevat geen regels over waar nicotinehoudende producten mogen worden verkocht. Een nationale maatregel op grond waarvan nicotinehoudende producten alleen op specifieke verkooppunten, zoals apotheken, mogen worden verkocht dient te worden beoordeeld onder het Werkingsverdrag. Een dergelijke maatregel betreft primair het vrij

¹³¹ 'Nationaal Preventieakkoord: Naar een gezonder Nederland' (*Rijksoverheid*, 23 November 2018) 3.

¹³² Sahaana Tamil Selvan, Xue Xin Yeo and Yvette van der Eijk, 'Which Countries Are Ready for a Tobacco Endgame? A Scoping Review and Cluster Analysis' (2024) 12 *The Lancet Global Health* e1049.

verkeer van goederen en moet worden beoordeeld onder Artikel 34 van het Werkingsverdrag. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een maatregel waarin de verkoop van producten wordt beperkt tot specifieke verkooppunten, een maatregel van gelijke werking vormt indien de verkoop uit andere lidstaten hierdoor moeilijker wordt gemaakt. Deze maatregel zou echter kunnen worden gerechtvaardigd op grond van bescherming van de volksgezondheid, mits de lidstaat aantoont dat een dergelijke maatregel noodzakelijk en evenredig is.

4. Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten

Statiegeldmaatregelen vallen buiten de reikwijdte van de Tabaksrichtlijn en dienen te worden beoordeeld onder art. 34 van het Werkingsverdrag. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie en de jurisprudentie van de Europese Commissie blijkt dat dergelijke maatregelen het vrij verkeer van goederen kunnen beperken en gerechtvaardigd moeten worden. Het Hof van Justitie heeft hieromtrent geoordeeld dat statiegeldmaatregelen voor plastic flessen gerechtvaardigd kunnen worden met een beroep op milieubescherming, mits de maatregel noodzakelijk en evenredig is.¹³³ Hierbij is echter essentieel dat de statiegeldmaatregel geen willekeurige discriminatie dan wel een verkapte handelsbelemmering tussen lidstaten oplevert.

De rechtspraak van het Hof van Justitie kan naar analogie worden toegepast op elektronische verhittingsapparaten en elektronisch dampwaar. Hierbij zal de maatregel gerechtvaardigd moeten worden op grond van bescherming van de volksgezondheid, waarbij een vergelijkbare evenredigheidstoets dient te worden toegepast. Het is hierbij cruciaal dat de statiegeldmaatregel niet enkel openstaat voor in Nederland geproduceerde producten en dat in andere lidstaten geproduceerde producten zonder discriminatie onder het statiegeldsysteem vallen.

5. Regulering van productkenmerken

Elektronische sigaretten en hun navulcontainers zijn onderworpen aan een specifieke set bepalingen in de Tabaksrichtlijn, opgenomen in Artikel 20.¹³⁴ Het moet in gedachten worden gehouden dat de Tabaksrichtlijn niet van toepassing is op elektronische sigaretten en navulcontainers die als geneesmiddelen of medische hulpmiddelen worden gereguleerd, die vallen onder Richtlijn 2001/83 en Verordening 2017/745 (voorheen Richtlijn 93/42).¹³⁵ Artikel 20 stelt voorschriften vast voor het volume van navulcontainers en eenmalige cartridges die de nicotinebevattende vloeistof bevatten die voor e-sigaretten wordt gebruikt.¹³⁶ De vloeistof mag de drempel van 20 mg nicotine per milliliter niet overschrijden en mag de hierboven genoemde additieven die voor tabaksproducten verboden zijn, niet bevatten.¹³⁷ E-sigaretten en hun

¹³³ Zaak 302/86, *Commissie t. Denemarken*, ECLI:EU:C:1988:421 (*Statiegeldsysteem I*); Zaak C-246/99, *Commissie t. Denemarken*, ECLI:EU:C:2002:477 (*Statiegeldsysteem II*).

¹³⁴ Elektronische sigaret en navulverpakking worden gedefinieerd in Artikel 2(16) en (17) van de Tabaksrichtlijn. In *Pillbox 38* verklaarde het Hof dat Artikel 20 geldig was in het licht van, onder andere, het principe van proportionaliteit, subsidiariteit en gelijke behandeling.

¹³⁵ Tabaksproductenrichtlijn, art 20(1). Zie Richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, OJ L311/67; Verordening (EU) 2017/745 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2017 betreffende medische hulpmiddelen, tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG, Verordening (EG) nr. 178/2002 en Verordening (EG) nr. 1223/2009, en tot intrekking van Richtlijnen 90/385/EEG en 93/42/EEG van de Raad, OJ L117/1.

¹³⁶ Tabaksproductenrichtlijn, art 20(3)(a).

¹³⁷ *ibid*, arts 20(3)(b) to (e). Het Hof verhelderde in *Pillbox 38*, paras. 94-95, dat elektronische sigaretten waarvan de vloeistoffen meer dan 20 mg/ml nicotine bevatten niet verboden zijn onder het EU recht. Volgens Artikel 20(1),

containers moeten ook kindveilig en manipulatiebestendig zijn en elk breken en lekken voorkomen.¹³⁸

Dit toont aan dat de Tabaksrichtlijn de kenmerken van elektronische sigaretten reguleert. Om te weten of Nederland strengere maatregelen kan nemen, bijvoorbeeld het beperken van het gebruik van kleuren of aantrekkelijk ontwerp, moet men verwijzen naar het type harmonisatie dat door de richtlijn is vastgesteld. De relevante bepaling in deze context is Artikel 24, dat stelt:

1. 'Lidstaten mogen, *om redenen die verband houden met aspecten die bij deze richtlijn worden geregeld* en behoudens de leden 2 en 3 van dit artikel, het in de handel brengen van tabaks- of aanverwante producten die aan deze richtlijn voldoen, niet verbieden of beperken.
2. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van een lidstaat om voor alle in die lidstaat in de handel gebrachte producten *verdere voorschriften* met betrekking tot de *standaardisering van de verpakking van tabaksproducten* te handhaven of in te voeren, mits dit gerechtvaardigd is op grond van de volksgezondheid, rekening houdend met het hoge beschermingsniveau van de volksgezondheid dat bij deze richtlijn tot stand wordt gebracht. [...]'¹³⁹

Volgens Artikel 24(1) Tabaksrichtlijn wordt lidstaten belet om verdere maatregelen te nemen die de vermarkting van producten die voldoen aan de richtlijn zouden beperken of verbieden, maar alleen 'om redenen die verband houden met aspecten die door de richtlijn worden gereguleerd'.¹⁴⁰ Zoals hierboven uitgelegd, worden de kenmerken van elektronische sigaretten gereguleerd onder de richtlijn. Op basis van Artikel 24(1) kan Nederland daarom niet het type maatregelen invoeren dat in Sectie 1.6 wordt genoemd.

Artikel 24(2) biedt bepaalde afwijkingen van het beginsel dat in lid 1 is neergelegd. Ze staan (i) een lidstaat toe om verdere eisen in stand te houden of in te voeren met betrekking tot de standaardisatie of neutrale verpakking van tabaksproducten. Artikel 24(2) betreft neutrale verpakking voor tabaksproducten en is daarom niet relevant voor elektronische sigaretten.

Slotopmerking

De juridische analyse in dit hoofdstuk laat zien dat de meeste maatregelen over het algemeen toelaatbaar kunnen zijn onder het EU recht, mits de Nederlandse staat laat zien dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is. Het nemen van prijsmaatregelen en het reguleren van productkenmerken lijken echter wel problematisch vanuit het EU recht. In hoofdstuk 5 wordt

gelezen in het licht van overweging 36 van de preambule van de Tabaksrichtlijn, mogen zulke producten op de markt worden gebracht onder de voorwaarden van Richtlijn 2001/83/EC en Verordening 2017/745. De bedoeling hiervan is om rekening te houden met de behoefte van sommige consumenten, op basis van hun mate van afhankelijk of hun gewoonten, om elektronische sigaretten met een hogere nicotineconcentratie te gebruiken als hulpmiddel bij het stoppen met roken.

¹³⁸ Tabaksproductenrichtlijn, art 20(3)(g).

¹³⁹ Tabaksproductenrichtlijn, art. 24(1) en (2).

¹⁴⁰ Zie ook Zaak C-547/14, *Philip Morris Brands*, EU:C:2016:325.

beschreven hoe een mogelijke wijziging van het EU recht het invoeren van zulke maatregelen wel mogelijk kan maken.

Hoofdstuk 4: De verwachte effecten van de beleidsmaatregelen

Dit hoofdstuk analyseert de verwachte effecten van de geïdentificeerde beleidsmaatregelen. De analyse maakt voornamelijk gebruik van theoretische en empirische kaders uit de economische wetenschap, maar betreft ook kennis en bevindingen uit genetisch onderzoek naar rookgedrag en uit ander onderzoek gericht op tabaksgebruik en nicotineverslaving. Waar mogelijk worden theoretische verklaringen aangevuld met empirische gegevens. Grootschalige review-studies van verschillende relevante velden vormen de wetenschappelijke basis,¹⁴¹ aangevuld met studies over nieuwe en aanverwante producten. Naast de algemene analyse van de verwachte effecten worden de kansen en uitdagingen binnen de Nederlandse context behandeld.

Dit hoofdstuk beantwoordt onderzoeksvragen 4 en 5:

- 4. Welke effecten kunnen worden verwacht bij implementatie van dergelijke initiatieven?*
- 5. Welke van deze initiatieven zijn kansrijk binnen de Nederlandse context?*

In dit hoofdstuk, en in lijn met wetenschappelijk onderzoek, wordt “tabak” breed gebruikt om te verwijzen naar tabaks- en aanverwante producten. Bovendien richt het merendeel van het beschikbare wetenschappelijke bewijs zich op “roken”, wat hieronder als verzamelterm wordt gebruikt. De analyse maakt onderscheid tussen producten, zoals tussen tabak en e-sigaretten, wanneer de wetenschap betekenisvolle verschillen aangeeft.

Overzicht economische analyse en marktomstandigheden

De analyse past micro-economische theorie toe, aangepast aan de specifieke omstandigheden voor tabaks- en aanverwante producten zoals beschreven in economische vakliteratuur.¹⁴² Deze specifieke omstandigheden omvatten onder andere dat:

- (i) De consumptie van tabak veroorzaakt zowel negatieve interne als externe effecten;
- (ii) Deze negatieve effecten en de risico op verslaving rechtvaardigen strenge belasting en beperking van autonomie, samen met publieke voorlichting;
- (iii) Beleidsmaatregelen en publieke voorlichting hebben bijgedragen aan de daling van de prevalentie van roken en tabaksinitiatie over de laatste vijftig jaar,¹⁴³ maar ondanks dit blijft een niet onaanzienlijk groep tabak nuttigen of het gebruik opnemen, en het lijkt dat gebruikers steeds minder prijsgevoeligheid ervaren, wat

¹⁴¹ Simone Gad Kjeld and others, ‘Price Elasticity of Demand for Cigarettes among Youths in High-Income Countries: A Systematic Review’ (2023) 51 *Scandinavian Journal of Public Health* 35; Nicola Lindson and others, ‘Electronic Cigarettes for Smoking Cessation’ (2025) 2025 *Cochrane Database of Systematic Reviews* <<http://doi.wiley.com/10.1002/14651858.CD010216.pub10>> accessed 16 January 2026; Shamima Akter and others, ‘A Systematic Review and Network Meta-Analysis of Population-Level Interventions to Tackle Smoking Behaviour’ (2024) 8 *Nature Human Behaviour* 2367; Philip DeCicca, Donald Kenkel and Michael F Lovenheim, ‘The Economics of Tobacco Regulation: A Comprehensive Review’ (2022) 60 *Journal of Economic Literature*; Sahaana Tamil Selvan, Xue Xin Yeo and Yvette Van Der Eijk, ‘Which Countries Are Ready for a Tobacco Endgame? A Scoping Review and Cluster Analysis’ (2024) 12 *The Lancet Global Health* e1049; Alice Mannocci and others, ‘What Public Health Strategies Work to Reduce the Tobacco Demand among Young People? An Umbrella Review of Systematic Reviews and Meta-Analyses’ (2019) 123 *Health Policy* 480.

¹⁴² Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy* (3rd edn, Worth Publishers 2011).

¹⁴³ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141)).

deels een genetisch verklaring heeft door de neurobiologische reactie op nicotine (zie beneden)¹⁴⁴;

- (iv) De marktstructuur van de legale markt wordt gekenmerkt door grootschalige bedrijven met aanzienlijke schaalvoordelen, wat betekent dat de marginale en gemiddelde productiekosten zeer laag zijn en de winsten groot kunnen zijn;
- (v) Er bestaat zowel een grijze markt (grenshandel) als een zwarte markt (namaak; illegale import), die aanzienlijk verschillen in de productiekosten, belastingen, en schaalvoordelen in vergelijking met de legale markt (in het bijzonder over het effect van prijsverhogingen op de legale markt op het illegale aanbod). Verder wordt steeds duidelijker welke beperkende effecten de illegale markt heeft op het ontmoedigingsbeleid in zogenoemde “high-avoidanceareas”,¹⁴⁵ en recente metingen uit Nederland van het RIVM ondersteunen dat de Nederlandse consumenten bereid zijn om massaal over te stappen op grijze/zwarte alternatieven.¹⁴⁶

De volgende secties behandelen beknopt de mogelijk nieuwe of minder algemeen bekende aspecten van de bovenstaande omstandigheden die voor beleidsmakers relevant zijn en belangrijk zijn voor de aannames in de daaropvolgende economische analyse.

De negatieve interne en externe effecten van tabaksgebruik

De sterke negatieve interne en externe effecten zijn centrale redenen voor de overheid om tabak sterk te reguleren en te belasten.¹⁴⁷ Deze effecten worden namelijk niet door de markt zelf opgelost, omdat producenten en consumenten deze niet meenemen in hun beslissingen.

De negatieve interne effecten, dus de negatieve effecten op de gebruiker zelf, zijn voornamelijk de gezondheidsrisico's en de verkorte levensverwachting.¹⁴⁸ Er is geschat dat deze negatieve effecten oplopen van \$35 tot zelfs \$338 per pakje sigaretten.¹⁴⁹ Doordat er jarenlang veel geïnvesteerd is in educatie en voorlichting om de gevaren van tabak duidelijk te maken, wordt dit al deels meegewogen in de marktvraag en verklaart een deel van de daling in prevalentie van roken en tabaksgebruik over de laatste vijftig jaar.¹⁵⁰ Behalve e-sigaretten, die in de volgende alinea behandeld worden, is de consensus dat roken gevaarlijker is dan niet-rookbare alternatieven, maar vergelijkbare economische studies naar de negatieve interne effecten zijn voor deze alternatieven schaars.¹⁵¹

De economische waarde van de negatieve interne effecten van de legale e-sigaretten is over het algemeen onbekend,¹⁵² maar waarschijnlijk liggen deze, net als bij de niet-rookbare alternatieven, aanzienlijk lager dan de effecten van roken. Cochrane, internationaal erkend als

¹⁴⁴ Joseph D Deak and Emma C Johnson, ‘Genetics of Substance Use Disorders: A Review’ (2021) 51 *Psychological Medicine* 2189.

¹⁴⁵ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁴⁶ AH Rotteveel and others, ‘Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024: Voorgenomen versus daadwerkelijke gedragsverandering’ (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) RIVM-2025-0084.

¹⁴⁷ Gruber (n 142).

¹⁴⁸ Gruber (n 142); DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁴⁹ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁵⁰ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁵¹ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁵² Nationaal Expertisecentrum Tabaksonmoediging, ‘Factsheet Elektronisch Sigaretten (Vapes)’.

gezaghebbende bron voor systematische reviews in de gezondheidszorg, voert in opdracht van Public Health England een “living systematic review” uit op e-sigaretten. Zij concludeerden al in 2015 dat e-sigaretten tot 95% veiliger zijn dan roken,¹⁵³ weliswaar niet zonder kritiek,¹⁵⁴ en dit advies is in tien jaar tijd niet veranderd.¹⁵⁵ Zij adviseren nog steeds, in overeenstemming met colleges van artsen en medisch specialisten, dat e-sigaretten naar alle waarschijnlijkheid aanzienlijk minder schadelijk zijn dan roken.¹⁵⁶ Het verschil in de omvang van de negatieve interne effecten van e-sigaretten betekent dat dezelfde autonomiebeperking die gemotiveerd is om roken te weren, mogelijk minder evenredig en toepasselijk is. Tegelijkertijd is er brede consensus tussen wetenschappers, adviserende instanties en overheden dat het belangrijk is om mensen te beschermen tegen nicotine en producten die als gateway naar het roken fungeren; dit staat centraal bij het verder reguleren van tabaks- en aanverwante producten.¹⁵⁷ Dit argument weegt sterker voor jonge volwassenen en minderjarigen, van wie beperkt of geen eigen verantwoordelijkheid verwacht kan worden.¹⁵⁸

Belangrijk om te benoemen is dat, specifiek bij vapes, de illegale varianten behoorlijke risico's met zich meebrengen. Dit geldt ook voor namaaksigaretten, maar het gevaar van legale en illegale sigaretten is naar alle redelijkheid ongeveer even groot.¹⁵⁹ Het lijkt in de VS dat de meerderheid van gedocumenteerde ziekenhuisopnames gerelateerd zijn met THC-vapes, of met legale vapes met schadelijke toevoegingen.¹⁶⁰ De kleine minderheid van gevallen die niet gerelateerd zijn aan THC kunnen mogelijk verklaard worden door het bekende gebruik van zelfgemaakte of namaak-e-vloeistof.¹⁶¹ In de Nederlandse context is recent in de media gesignaleerd dat minderjarigen gemakkelijk toegang hebben tot THC- en namaak vapes.¹⁶²

In vergelijking met interne effecten zijn de negatieve externe effecten, zoals tweedehandsrook, de belastingkosten voor de gezondheidszorg of lagere arbeidsproductiviteit, aanzienlijk lager geschat: slechts tot rond een paar dollar per pakje sigaretten.¹⁶³ Een belangrijke oorzaak is dat roken ook de belastingkosten voor de gezondheidszorg op de lange termijn verlaagt, doordat rokers vervroegd sterven en daardoor de gezondheidszorg en andere overheidssystemen niet belasten in de levensfase met de hoogste kosten. Dit geldt ook voor de Nederlandse context. In 2016 concludeerde SEO Economisch Onderzoek dat nooit-rokers er netto ongeveer neutraal uitkomen en dat de grootste kosten van roken door de roker zelf worden gedragen.¹⁶⁴

¹⁵³ Elspeth Henderson, ‘E-Cigarettes: An Evidence Update’ [2015] Cochrane Database of Systematic Reviews.

¹⁵⁴ Elisabeth Mahase, ‘Vaping Helps Adults Quit Smoking Better than Traditional Methods, Says Cochrane’ [2022] BMJ o2782.

¹⁵⁵ Lindson and others (n 141).

¹⁵⁶ C Hajat and others, ‘The Health Impact of Smokeless Tobacco Products: A Systematic Review’ (2021) 18 Harm Reduction Journal 123.

¹⁵⁷ ‘Adoption of Tobacco Endgame Policies in the EU: Can Member States Introduce a Generational Sales Ban?’ (2024) <<https://www.nature.com/articles/s41591-024-02806-0>> accessed 29 November 2025.

¹⁵⁸ Roel Kerssemakers and others (eds), *Drugs en alcohol; Gebruik, misbruik en verslaving* (Bohn Stafleu van Loghum 2008) <<https://mijn.bsl.nl/link?doi=10.1007/978-90-313-6554-8>> accessed 17 January 2026.

¹⁵⁹ ‘Case No: CO/2322/2015, CO/2323/2015, CO/2352/2015, CO/2601/2015 & CO/2706/2015’.

¹⁶⁰ Vikram P Krishnasamy and others, ‘Update: Characteristics of a Nationwide Outbreak of E-Cigarette, or Vaping, Product Use–Associated Lung Injury — United States, August 2019–January 2020’ (2020) 69 MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report 90.

¹⁶¹ Benjamin C Blount and others, ‘Vitamin E Acetate in Bronchoalveolar-Lavage Fluid Associated with EVALI’ (2020) 382 New England Journal of Medicine 697; Krishnasamy and others (n 160); Sharon Cox and others, ‘An Exploration into “Do-It-Yourself” (DIY) e-Liquid Mixing: Users’ Motivations, Practices and Product Laboratory Analysis’ (2019) 9 Addictive Behaviors Reports 100151.

¹⁶² BNNVARA, ‘Vape Met “Supergevaarlijke” Drugs in Opkomst Onder Scholieren’ (11 September 2025).

¹⁶³ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141); Gruber (n 142).

¹⁶⁴ Kok, Berden and Koopmans (n 17).

Dus het belangrijkste economische argument voor streng beleid en hoge belastingen is om individuen tegen de eigen consumptie te beschermen, en daarnaast het publiek tegen de externe effecten. Een belangrijk criterium voor het evalueren van beleid is niet alleen de morele rechtvaardiging om burgers te beschermen van de schadelijke consumptie,¹⁶⁵ maar ook wat het uiteindelijke effect is van de maatregelen. Een problematische factor is de tegenstrijdigheid tussen het verbieden van legale producten en de risico's die de illegale producten meebrengen. In tegenstelling tot de legale, waarvan de samenstelling aan regelgeving moet voldoen, hoeven illegale importeurs hier weinig aandacht aan te besteden of kunnen zij het ontbreken van regels en toezicht zelfs benutten voor hogere winst, omdat consumenten het moeilijk vinden om de exacte kwaliteit en risico's te beoordelen.¹⁶⁶ Als maatregelen consumenten in gevaar brengen, is het de vraag of het beleid de volksgezondheid netto verbetert.¹⁶⁷ De bereidheid in Nederland en andere landen om illegale alternatieven te consumeren is hoog. Er wordt geschat dat 50–90% van alle in Nederland geconsumeerde vapes illegaal is, en minderjarigen consumeren nog steeds voornamelijk vapes met smaak, ondanks het nu geldende verbod.¹⁶⁸

De beperkte prijsgevoeligheid van de consumenten

De economische literatuur over de effecten van tabaksontmoedigingsbeleid is recentelijk samengevat in een uitgebreide review.¹⁶⁹ Het belangrijkste inzicht voor de analyse hieronder is dat, hoewel hogere prijzen, zoals verwacht, tot lagere initiatie en intensiteit van consumptie leiden, blijken zowel volwassenen als minderjarigen minder prijsgevoelig dan eerder werd aangenomen. Economen meten de prijsgevoeligheid van de consument als de prijselasticiteit van de vraag: de procentuele verandering in de gevraagde hoeveelheid veroorzaakt door een procentuele verandering in de prijs. Een waarde onder de -1 wordt al geïnterpreteerd als *zwakke* prijsgevoeligheid, ofwel inelastisch.

De auteurs van de review geven aan dat de moderne consensusrange gebaseerd op nieuwere methodes en grotere datamateriaal eigenlijk $-0,1$ tot $-0,3$ is, in vergelijking met de eerdere consensus gecentreerd rond $-0,4$ tot $-0,6$. Een recente grootschalige studie op Europa vindt steun voor de oudere schatting van $-0,4$, maar in de modellen die de illegale markt probeert te meten (onvolledig), daalt deze naar $-0,3$, dus in lijn met de nieuwere range.¹⁷⁰ Verder benoemen de auteurs in het bijzonder dat uit de methodologisch best uitgevoerde studies naar roken door jongeren blijkt dat het effect van belastingen tabaksinitiatie niet beperkt. Een belangrijke beperking van de bestaande schattingen van de elasticiteit is dat meestal alleen legale producten wordt gemeten, en dus niet het totale gebruik. Als alternatieven niet worden meegenomen, lijkt het alsof het gebruik is gedaald, terwijl dat echter niet zo is. Daarnaast rapporteren studies op basis van zelfrapportagestudies doorgaans hogere elasticiteiten dan studies die gebruikmaken van registerdata.¹⁷¹ Hierdoor wordt het effect van beleid vaak overschat. In de ideale situatie, waarin volledige data over de totale consumptie beschikbaar is, is het waarschijnlijk dat de

¹⁶⁵ Kok, Berden and Koopmans (n 17).

¹⁶⁶ 'Empty Pack Survey 2024' (Douane Nederland 2025); Rotteveel and others (n 4).

¹⁶⁷ Gruber (n 142).

¹⁶⁸ E Schep and others, 'Inzamelsystemen Voor Lege Vapes: Onderzoek Naar Randvoorwaarden En Effectiviteit Om Afval Te Verminderen' (Opdrachtgever: Stichting Open) 25.240230.079 <https://ce.nl/wp-content/uploads/2025/10/CE_Delft_240230_Inzamelsystemen_voor_lege_vapes_Def.pdf>.

¹⁶⁹ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁷⁰ Andreas Kohler, Linda Vinci and Renato Mattli, 'Cross-Country and Panel Data Estimates of the Price Elasticity of Demand for Cigarettes in Europe' (2023) 13 BMJ Open e069970.

¹⁷¹ Akter and others (n 58).

elasticiteit aanzienlijk lager uitvalt. Dit ondermijnt het algemene advies van adviserende instanties, zoals de WHO, om steeds hogere belastingen in te voeren.¹⁷²

Belangrijk om te benoemen is dat elasticiteiten over de tijd veranderen: ze zijn het hoogst op de korte termijn wanneer gedragsveranderingen nog niet tot stand zijn gekomen, en de toenemende beschikbaarheid van grijze en zwarte markten kan de prijsgevoeligheid verder richting nul drukken.¹⁷³ Wat duidelijk is geworden is dat de meerdere recente prijsverhogingen op de legale markt door steeds sterkere belastingtoenames het punt hebben bereikt waarop de grijze en illegale markten nu een sterke prijselasticiteit van het aanbod heeft, namelijk van 2,5–3,5 wat betreft marktaandeelen.¹⁷⁴ Dit betekent dat als de prijs van legale producten met 1% stijgt, dan stijgt het marktaandeel van illegale producten met tot 3,5 procentpunten. Deze Europese schatting is wat groter maar nog in lijn met de recente rapporten van de Douane dat het marktaandeel van niet-inheemse tabak is gegroeid van 25% naar 40% na de meest recente belastingverhoging (van ongeveer 20% per pakje sigaretten),¹⁷⁵ en van het RIVM dat dit aandeel is gegroeid van 38% naar 60%.¹⁷⁶ Echter, de economische literatuur op dit gebied is schaars omdat de illegale markt moeilijk is te meten, en hoewel het eenduidig is dat prijsverhogingen tot meer grijze en illegale aanbod leidt, is de precieze omvang onbekend door beperkt bewijs.

De verwachte effecten van verdere prijsverhogingen door minimumprijzen worden hieronder in sectie **1. Prijsmaatregelen** geanalyseerd op basis van deze recente kennis.

Beperkte prijsgevoeligheid door genetische factoren

Genetisch en psychologisch onderzoek naar tabaksinitiatie en nicotineverslaving heeft in het afgelopen decennium grote vooruitgang geboekt.¹⁷⁷ De appendix van dit hoofdstuk biedt een wat meer uitgebreide inleiding op de recente wetenschappelijke kennis. Hier volgt een korte samenvatting van twee centrale inzichten en de beleidsargumenten die daaruit voortvloeien.

Het eerste inzicht is dat het beginnen met tabak een matige erfelijkheid kent en grotendeels door (gedeelde) omgevingsfactoren wordt bepaald, terwijl het stoppen een hoge erfelijkheid heeft vanwege neurobiologische gevoeligheid voor nicotine.¹⁷⁸ Omdat genetische factoren een meer beperkte rol spelen bij het beginnen met roken, is er minder kans op een onevenredige last van preventief beleid op basis van genetisch aanleg. Dit komt de eerlijkheid ten goede.

¹⁷² Tamil Selvan, Yeo and Van Der Eijk (n 132).

¹⁷³ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

¹⁷⁴ James E Priege and Jonathan Kulick, 'CIGARETTE TAXES AND ILLICIT TRADE IN EUROPE' (2018) 56 *Economic Inquiry* 1706.

¹⁷⁵ 'Empty Pack Survey 2024' (n 1666).

¹⁷⁶ Rotteveel and others (n 4).

¹⁷⁷ Danielle M Dick, 'The Genetics of Addiction: Where Do We Go From Here?' (2016) 77 *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 673; Lisa R Goldberg and Thomas J Gould, 'Genetic Influences Impacting Nicotine Use and Abuse during Adolescence: Insights from Human and Rodent Studies' (2022) 187 *Brain Research Bulletin* 24; Gretchen RB Saunders and others, 'Genetic Diversity Fuels Gene Discovery for Tobacco and Alcohol Use' (2022) 612 *Nature* 720.

¹⁷⁸ Kenneth S Kendler, Laura M Thornton and Nancy L Pedersen, 'Tobacco Consumption in Swedish Twins Reared Apart and Reared Together' (2000) 57 *Archives of General Psychiatry* 886; Jacqueline M Vink, Gonneke Willemsen and Dorret I Boomsma, 'Heritability of Smoking Initiation and Nicotine Dependence' (2005) 35 *Behavior Genetics* 397; Sarah M Hartz and others, 'Increased Genetic Vulnerability to Smoking at CHRNA5 in Early-Onset Smokers' (2012) 69 *Archives of General Psychiatry* 854; Joëlle A Pasman and others, 'Genetic Risk for Smoking: Disentangling Interplay Between Genes and Socioeconomic Status' (2022) 52 *Behavior Genetics* 92.

Preventief beleid kent daarom een rechtvaardigere lastenverdeling dan beleid gericht op stoppen, los van persoonlijke verschillen in de ernst van ontwenningsverschijnselen. Dit sluit niet uit dat omgevingsgerichte beleidsmaatregelen ook effect hebben op stoppen, maar zoals het tweede inzicht laat zien, spelen daar andere mechanismen die de effectiviteit beperken en de lastenverdeling ongelijker maken vanwege genetische aanleg.

Door genetische factoren die de neurobiologische gevoeligheid voor nicotine bepalen, zijn er grote persoonlijke verschillen in de gevoeligheid voor nicotine. Ter illustratie: ongeveer 10% van de bevolking is door slechts één specifieke groep genetische varianten (*CHRNA*) zeer gevoelig voor nicotineverslaving.¹⁷⁹ Degenen die het meest gevoelig zijn ervaren ook het meeste genot en risico op verslaving, en degenen die het minst gevoelig zijn voor nicotine zijn logischerwijs het meest geneigd om te stoppen als gevolg van hogere prijzen en ontmoedigingsbeleid.¹⁸⁰ Verder ontstaat er in de loop der tijd selectie onder gebruikers, waarbij individuen met een hoge gevoeligheid voor nicotineverslaving oververtegenwoordigd zijn.

In de jaren 70, toen rond de 75% van de Nederlandse mannen rookte,¹⁸¹ vormden de meest nicotinegevoeligen nog een minderheid, omdat de hoge prevalentie ook de grote groep van gemiddeld of zelfs laag gevoeligen omvatte. Bij steeds hogere prijzen, ontmoedigingsbeleid, en het groeiende maatschappelijke bewustzijn van de gezondheidsrisico's is het te verwachten dat de groep overgebleven rokers steeds meer geselecteerd wordt op gevoeligheid (genetisch of anderszins). Dit kan een deel van de verklaring zijn voor de steeds lagere prijsgevoeligheid die meer recentelijk is geschat.¹⁸² Dit beperkt de effecten van verdere prijsverhogingen, en uiteindelijk is het mogelijk dat selectie op nicotinegevoeligheid een bovengrens voor beleidseffectiviteit vormt, aangezien deze groep bereid is te blijven gebruiken tegen zeer hoge prijzen. Zij dragen daardoor de grootste last van tabaksontmoedigingsbeleid.

Hiermee hebben wij de nieuwe en minder bekende aspecten uit recent wetenschappelijk onderzoek die relevant zijn voor de economische analyse samengevat.

1. Prijsmaatregelen

De impact van prijsverhogingen, meestal gerealiseerd door accijnzen of minimumprijzen, op vraag en aanbod, evenals hun welvaartseffecten, behoort tot de meest bestudeerde in de economische literatuur op tabaksgebruik.¹⁸³ Een belangrijke vraag is bij welk prijsniveau de vraag steeds minder elastisch wordt, wat betekent dat verdere belastingverhogingen steeds kleinere effecten hebben op de geconsumeerde hoeveelheid. Een recente studie onder Nederlandse rokers schatte deze elasticiteit voor legale sigaretten (de totale consumptie werd dus niet gemeten). Deze studie vindt dat de vraag naar legale sigaretten tot een prijs van €2,93 per sigaret nog enigszins elastisch is. Dit betekent dat een prijs vele malen hoger dan de gemiddelde prijs van €0,535 per sigaret (2024) nodig zou zijn om het inelastische gedeelte van de marktvraag naar legale sigaretten te bereiken. De rokers die op dat prijsniveau nog roken zijn geschat om te blijven roken tot een prijs van €3,85, waarna de aangepaste methodes niet verder het effect goedmeten. De auteurs concluderen dat slechts 10% van de rokers zou stoppen bij een prijsverhoging van zelfs 200%. Het lijkt er dus op dat Nederlandse rokers nauwelijks

¹⁷⁹ James MacKillop and others, 'The Role of Genetics in Nicotine Dependence: Mapping the Pathways from Genome to Syndrome' (2010) 4 Current Cardiovascular Risk Reports 446; Hartz and others (n 178).

¹⁸⁰ Neal L Benowitz, 'Neurobiology of Nicotine Addiction: Implications for Smoking Cessation Treatment' (2008) 121 The American Journal of Medicine S3.

¹⁸¹ Kerssemakers and others (n 158).

¹⁸² DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141)).

¹⁸³ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141)).

meer reageren op prijsverhogingen. Dit is tegenstrijdig met het advies van instanties zoals de WHO, dat verdere belastingverhogingen een aan te raden maatregel zijn.

Het bewijs voor het effect van prijsverhogingen op elektronische sigaretten is beperkt en samengevat in een grote meta-studie.¹⁸⁴ Helaas is in principe altijd slechts de legale consumptie gemeten.¹⁸⁵ Dus, ook de schattingen voor e-sigaretten lijden eronder dat wij de prijselasticiteit van de totale consumptie niet goed kennen. Omdat een meerderheid van alle e-sigaretten die in Nederland worden geconsumeerd afkomstig is van de illegale markt,¹⁸⁶ is het redelijk om te vragen of het plan om accijns te heffen op e-sigaretten (dat mogelijk in 2026 in werking treedt) eenvoudigweg tenietgedaan zal worden door een overstap naar de illegale markt.

De bevindingen wijzen erop dat tabaksgebruikers over het algemeen ongevoelig voor prijsveranderingen, en deze ongevoeligheid lijkt steeds verder toe te nemen door toegang naar de illegale markt en steeds sterkere selectie op nicotinegevoeligheid. Op basis van consumententheorie en kennis van genetisch verslavingsrisico wordt verwacht dat de meest prijsgevoelige consumenten als eerste stoppen, waardoor een markt overblijft van steeds minder prijsgevoelige gebruikers. Sommige gebruikers zijn blijkbaar bereid tot vijf à zes keer de gemiddelde prijs van 2024 te betalen. Het bewijs suggereert echter dat niet-inheemse en illegale markten dominant zullen worden voordat dergelijke prijzen bereikt worden. In lijn met andere adviserende instanties in Nederland raden wij minimumprijzen niet aan als doeltreffend beleid, tenzij de problemen met de grijze en zwarte markt ook succesvol worden aangepakt.

2. Verkoopverbod

Verbod op elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten

Vanuit economisch perspectief zijn wegwerpartikelen verbonden met negatieve externe effecten. Omdat deze kosten niet zijn opgenomen in de marktprijs, lijkt het product goedkoper dan wanneer alle relevante kosten, inclusief die voor derden, worden meegewogen. Zo is het bijvoorbeeld goedkoper om een product te produceren met eenvoudige oplossingen dan vanuit een volledig levenscyclusperspectief, waarbij de kwaliteit van het materiaal, veiligheidseisen, de levensduur van batterijen en navulbaarheid worden meegewogen.

Door de beschikbaarheid van wegwerpbare artikelen ervaren rokers een lagere verkoopprijs, en een lagere prijs gaat theoretisch en logisch gepaard met een hogere gevraagde hoeveelheid en dus meer gebruik. Daardoor zou een verbod op deze productcategorie door de consument uiteindelijk worden ervaren als een prijsverhoging. Het algemene effect en de beperkingen van prijsverhogingen zijn in het bovenstaande geanalyseerd. Daarnaast hebben wegwerpartikelen mogelijk andere voordelen voor de consument, en het wegvallen hiervan door een verbod levert economisch gezien kosten op wat dan de consumptie zou kunnen verlagen. Voorbeelden van deze voordelen zijn dat het product direct te gebruiken is (zonder opladen), kleiner of lichter, of vereisen geen investering in een duurder, geavanceerder product. Sommige voordelen zijn logischerwijs belangrijker voor minderjarigen; zo is het goedkoper om betrapte te worden en

¹⁸⁴ Akter and others (n 58).

¹⁸⁵ Chad Cotti and others, 'The Effects of E-Cigarette Taxes on e-Cigarette Prices and Tobacco Product Sales: Evidence from Retail Panel Data' (2022) 86 Journal of Health Economics 102676; Mohammed Jawad and others, 'Price Elasticity of Demand of Non-Cigarette Tobacco Products: A Systematic Review and Meta-Analysis' (2018) 27 Tobacco Control 689; Akter and others (n 58); DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141)).

¹⁸⁶ Schep and others (n 33).

wegwerpvapes in beslag genomen te krijgen dan een duurdere vape te verliezen. Het gebruik van de wegwerpbare artikelen zijn inderdaad oververtegenwoordigd bij minderjarigen.¹⁸⁷

Verboden op de verkoop van elektronische wegwerp-tabaksproducten en aanverwante producten zijn recent ingevoerd in enkele vergelijkbare landen, zoals Australië, Nieuw-Zeeland, België en Frankrijk. Zoals eerder besproken laten voorlopige studies in het VK zien dat sinds de invoering van dit beleid op 1 juni 2025 de toename in het gebruik van e-sigaretten afvlakt, maar het gebruik blijft op circa een kwart van de 16-24-jarigen, terwijl gebruikers massaal zijn overgestapt op herbruikbare varianten met beperkte levensduur of volledig navulbare vapes.¹⁸⁸

In de ideale situatie zonder zwarte markt is een verbod op wegwerpproducten goed jeugdbeleid, omdat deze groep oververtegenwoordigd zijn in het gebruik specifiek van wegwerpvapes.¹⁸⁹ Vanuit een schadebeperking-perspectief is het netto-effect echter onduidelijk als de gebruikers naar illegale producten worden gedreven. In Australië hebben strengere handhaving geleid tot een verschuiving naar de illegale markt,¹⁹⁰ en hetzelfde lijkt volgens de media te gebeuren in België, hoewel wetenschappelijk bewijs ontbreekt door de recente invoering. Experts en voorlopige resultaten wijzen erop dat dit verbod beperkt effect heeft op de totale consumptie door substitutie naar navulbare en illegale producten, maar het is wel aan te raden vanuit milieuoogpunt en heeft mogelijk een marginaal effect. De keerzijde is of het tot averechtse gezondheidseffecten leidt door substitutie met illegale vapes.

2. Generationeel verkoopverbod

Een generationeel verkoopverbod verbiedt de verkoop van tabak aan iedereen geboren na een bepaald jaar, zoals ingevoerd op de Malediven en teruggedraaid in Nieuw-Zeeland. Hierdoor groeit de uitgesloten groep jaarlijks. Een generatiegebonden verkoopverbod kan op twee manieren worden ingericht qua handhaving: sancties uitsluitend voor verkopers, of sancties voor zowel verkopers als minderjarige gebruikers.¹⁹¹ De eerste manier is in Nederland al beproefd door de bestaande verboden op snus en nicotinezakjes. Voor effectieve handhaving is het de vraag of niet ook de minderjarige gebruikers aangepakt moet worden,¹⁹² maar de juridische gevolgen zijn ongewenst en mogelijk onevenredig voor een stof als nicotine,¹⁹³ zeker in vergelijking met het Nederlandse uitgangspunt dat het criminaliseren van (drugs)gebruikers het probleem vooral verergert.¹⁹⁴

Hoe effectief een verkoopverbod is hangt voornamelijk af van hoe beschikbaar de alternatieven zijn op de illegale markt. Sinds december 2019 geldt in de VS een leeftijdsgrens van 21 jaar.¹⁹⁵ Tot dusver lijkt de effectiviteit beperkt door slechte naleving door

¹⁸⁷ Eve Taylor, Harry Tattan-Birch and Katherine East, 'England's Disposable Vape Ban: An Inadequate Solution to Youth Vaping with Potential Unintended Consequences' (2025) 120 *Addiction* 402.

¹⁸⁸ Sarah E Jackson and others, 'Changes in Vaping Trends since the Announcement of an Impending Ban on Disposable Vapes: A Population Study in Great Britain' (2024) 120 *Addiction* 1876.

¹⁸⁹ Taylor, Tattan-Birch and East (n 22).

¹⁹⁰ James Martin and Edward Jegasothy, 'Fanning the Flame: Analysing the Emergence, Implications, and Challenges of Australia's de Facto War on Nicotine' (2025) 22 *Harm Reduction Journal* 42.

¹⁹¹ Robert N Proctor, 'Why Ban the Sale of Cigarettes? The Case for Abolition' (2013) 22 *Tobacco Control* i27.

¹⁹² Kerssemakers and others (n 158).

¹⁹³ Martin and Jegasothy (n 27).

¹⁹⁴ Kerssemakers and others (n 158).

¹⁹⁵ Israel T Agaku and others, 'A Rapid Evaluation of the US Federal Tobacco 21 (T21) Law and Lessons From Statewide T21 Policies: Findings From Population-Level Surveys' (2022) 19 *Preventing Chronic Disease* 210430.

verkooppunten, beperkte handhaving en brede toegang tot illegale alternatieven. Zo lijkt het ook in Nederland: onder minderjarigen is het gebruik van de nu verboden vapes met smaakjes, nicotinezakjes en snus juist hoger dan onder volwassenen.¹⁹⁶ Door de aanwezigheid van een illegale markt zou het effect van een generationeel verkoopverbod inefficiënt uitpakken.¹⁹⁷

Gegeven de jarenlange blootstelling van Nederlandse minderjarigen aan vapes en andere nieuwe nicotineproducten, de hoge prevalentie en de rol van genetisch verslavingsrisico, zou een generationeel verkoopverbod voor een aanzienlijk percentage jongeren onevenredig kunnen uitpakken. Bij invoering valt daarom tenminste te pleiten voor medicalisering van deze producten. Zonder dergelijke maatregelen dreigt toenemend illegaal gebruik onder uitgesloten generaties, met bijbehorende maatschappelijke problemen.¹⁹⁸ De WHO pleit niet expliciet voor een generationeel verkoopverbod, focust meer op het terugdringen van illegale handel, maar dergelijke verboden worden wel breed besproken in de “tobaccoendgame”-literatuur.¹⁹⁹ Hoe effectief een generationeel verkoopverbod zouden uitpakken zonder vergaande handhaving gericht op gebruikers (fouilleren, huiszoekingen, etc.) is onduidelijk. Totaalverboden op harddrugs hebben gebruik niet effectief uitgebannen. Uiteindelijk, de effectiviteit van verboden blijft een spanningsveld tussen repressie en “harm reduction”, met onduidelijke kosten-batenverhouding en maatschappelijke gevolgen.²⁰⁰

3. Medicaliseren en farmaceutiseren van nicotineproducten

Medicalisering houdt in dat nicotineproducten, met name e-sigaretten en nicotinevervangende therapieën (NRT), alleen verkrijgbaar zijn via apotheken of op recept. Dit biedt gebruikers een route naar nicotine onder professioneel toezicht, wat schadebeperkend kan werken, maar beperkt tegelijkertijd de toegang voor recreatief en nieuw gebruik. De wetenschappelijke literatuur ondersteunt de kosteneffectiviteit van stopmiddelen en toont aan dat deze beter werken indien gesubsidieerd of vergoed.²⁰¹ De recente wijzigingen in Nederland om onder andere het aantal uit de basisverzekering vergoede stoppogingen van één naar drie te verhogen sluiten hier goed bij aan.²⁰² Dat geldt ook voor het besluit om de kosten niet ten laste van het verplichte eigen risico te brengen of een eigen bijdrage te vragen.²⁰³

Op de vraag of e-sigaretten alleen als stopmiddel verkrijgbaar moeten zijn, is er geen brede consensus, maar Cochrane-reviews ondersteunen dat e-sigaretten een relatief effectief stopmiddel zijn in vergelijking met alternatieven (medicijnen, nicotinepleisters of kauwgom). Daarentegen is er wel bewijs over duaal gebruik of dat overstappers naar e-sigaretten slechts tijdelijk stoppen met roken.²⁰⁴ Het Trimbos-instituut stelt voor dat e-sigaretten niet als consumentenproduct beschikbaar moeten zijn en dat ze als receptgeneesmiddel aangeboden zouden kunnen worden, samen met gedragsmatige ondersteuning. Dus, de wetenschap en adviserende organisaties raden aan om nicotineproducten, inclusief e-sigaretten, als stopmiddel

¹⁹⁶ Expertisecentrum Tabaksontmoediging, ‘KERNCIJFERS ROKEN 2024’.

¹⁹⁷ Martin and Jegasothy (n 27).

¹⁹⁸ Martin and Jegasothy (n 27).

¹⁹⁹ Proctor (n 191); Mathieu Doucet, ‘Trading One Problem for Two: The Case against Tobacco Bans’ (2025) 39 Bioethics 205; Martin and Jegasothy (n 27).

²⁰⁰ Proctor (n 51); Martin and Jegasothy (n 27).

²⁰¹ Kerssemakers and others (n 158); Akter and others (n 141); DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

²⁰² Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit zorgverzekering in verband met het zorgpakket Zvw 2026.

²⁰³ Zorginstituut Nederland, ‘Stoppen met roken (Zvw)’ (Zorginstituut Nederland)

<<https://www.zorginstituutnederland.nl/verzekerde-zorg/s/stoppen-met-roken-zvw>> accessed 19 January 2026.

²⁰⁴ Nationaal Expertisecentrum Tabaksontmoediging (n 152).

beschikbaar te stellen. Voor de analyse is de aanwezigheid van receptplicht een belangrijke component met impact op de kosten en baten.

Het medicaliseren van e-sigaretten of andere nicotineproducten brengt zowel expliciete als impliciete kosten met zich mee die nieuwe en huidige gebruikers zouden kunnen ontmoedigen. Zonder receptplicht zijn de kosten grotendeels impliciet en omvatten onder andere lagere beschikbaarheid door beperking van de verkooppunten tot drogisten en apotheken. Deze kosten kunnen nader opgesplitst worden in zoek- en tijdskosten, geografische afstand en mogelijk stigma. Vanuit de eerder beschreven kennis over het effect van prijsverhogingen is te verwachten dat deze maatregel nieuwe gebruikers weert en gebruik vermindert, met als keerzijde dat mensen geneigd zijn over te stappen op grijze of zwarte alternatieven. Het netto-effect is moeilijk te schatten en blijft onderbelicht.

Met receptplicht zijn de expliciete en impliciete kosten voor individuen en de maatschappij groter. Dit komt doordat er expliciete kosten ontstaan bij het bezoeken van een arts om een recept te krijgen, of andere kosten voor apothekers, wat ook de bovenstaande impliciete kosten met zich meebrengt. Gezien de brede erkenning voor het nut van deze stopmiddelen is de verwachting dat het merendeel van de patiënten deze voorgeschreven zou krijgen.²⁰⁵ Dit opent echter de mogelijkheid dat bepaalde patiënten het stopmiddel wordt onthouden op grond van een negatief oordeel van de behandelaar. Dit levert een paradoxale situatie op waarin sigaretten legaal verkrijgbaar zijn, terwijl de toegang tot het minder gevaarlijke stopmiddel achter een recept blijft.²⁰⁶ Ongeacht hangt de effectiviteit sterk af van de omvang van de illegale markt.

Het model van medicalisering van e-sigaretten is het meest uitgebreid toegepast in Australië.²⁰⁷ Daar gold lange tijd receptplicht op vapes (ook zonder nicotine), maar deze is recent vervangen door een model waarin de apotheker de verantwoordelijkheid draagt voor het beoordelen van de medische noodzaak. Verder zijn via deze route alleen e-sigaretten met sterk beperkte productkenmerken beschikbaar (beneden verder behandelt). Door de massaal beschikbare illegale markt betekent dit uiteindelijk dat 96% van de e-sigaretgebruikers hun producten daar koopt. In de Nederlandse context, waar de illegale markt al dominant is, is het verwachte effect van medicalisering zonder aanvullende handhaving beperkt. Zolang tabak en sigaretten legaal blijven, lijkt het medicaliseren van e-sigaretten geen effectief beleid.

4. Statiegeldsysteem op elektronische tabaks- en aanverwante producten

Er is volgens onze literatuurstudie weinig tot geen wetenschappelijk bewijs beschikbaar over de effecten van een statiegeldsysteem op de initiatie of gebruik van elektronische tabaks- en aanverwante producten. Wij analyseren daarom deze maatregel vanuit de expliciete en impliciete kosten die het meebrengt voor producenten en consumenten. Er is wetenschappelijke steun voor dat statiegeldsystemen positieve milieueffecten hebben. Recent Nederlandse onderzoek bespreekt nauwkeurig vier verschillende opties voor een inzamelsysteem: (i) een basissysteem van inzamelpunten, (ii) statiegeld voor legale producten, (iii) retourpremie op zowel legale als illegale producten, en (iv) een borgsysteem voor legale

²⁰⁵ Trimbos Instituut, 'Stoppen-Met-Rokenzorg in Het Kwaliteitsbeleid Medisch Specialisten' (Trimbos Instituut 2024) AF2131.

²⁰⁶ Martin and Jegasothy (n 27).

²⁰⁷ Martin and Jegasothy (n 27).

producten.²⁰⁸ De auteurs zijn van mening dat de haalbaarheid en effectiviteit van alle vier de opties sterk beperkt zijn, omdat 50–90% van alle geconsumeerde e-sigaretten illegaal is.

In het algemeen zal een statiegeldsysteem dat gefinancierd wordt door de opbrengsten van de relevante markt de kosten (en dus prijzen) verhogen.²⁰⁹ Dit komt doordat er expliciete kosten verbonden zijn aan het administreren en organiseren van het statiegeldsysteem die afgewenteld moeten worden op de eindprijs. Omdat het niet mogelijk is om de kosten door te berekenen in de prijzen op de illegale markt, ontstaat er een nog groter prijsverschil tussen legale en illegale producten. De auteurs bespreken de tegenstrijdigheid tussen ontmoedigingsbeleid, waarbij de doelgroep door het statiegeld een prikkel krijgt om terug te gaan naar het verkooppunt.

Het systeem zou zo ingericht kunnen worden dat ook illegale producten worden vergoed.²¹⁰ Dit creëert echter een perverse prikkel, omdat dit als een indirecte subsidie voor illegale producten zou werken en is daarom niet aan te bevelen. Bovendien zouden de kosten hiervan door de legale markt moeten worden gedragen, waardoor het prijsverschil tussen legale en illegale producten vergroot. Het rapport belicht ook de al ontoereikend handhaving.²¹¹ Hun eindoordeel is dat een basissysteem met innameplicht wenselijk is, maar zij zien de tegenstrijdigheid van het verplichten van inzamelpunten tot inname wanneer zij het product niet verkopen (zoals supermarkten). Het lijkt erop dat de consument een statiegeldsysteem in het algemeen accepteert. Maar omdat de effecten op de prijs van het product beperkt zijn, is de kans dat deze maatregel een groot werend effect heeft op nieuwe en bestaande gebruikers onwaarschijnlijk, en zoals hierboven beschreven, als de inrichting echter als een subsidie uitvalt, kan dit beleid zelfs de prikkel om te gebruiken vergroten.

5. Productkenmerken reguleren

Het meest centrale voorbeeld van het reguleren van productkenmerken is het smaakjesverbod. Andere relevante productkenmerken die gereguleerd kunnen worden zijn de aantrekkelijkheid van de uitwerking (zoals kleuren, lichtjes, etc.), het nicotinegehalte en de afgifte van de damp. De RIVM pleit er bovendien voor dat e-sigaretten een neutraal uiterlijk en een neutrale functie moeten hebben, om het doel van de Nederlandse overheid te ondersteunen om het gebruik van e-sigaretten te beperken tot gebruik als stopmiddel.²¹²

De effecten op de lange termijn van het reguleren van productkenmerken zijn grotendeels onbekend.²¹³ Uit preliminaire wetenschappelijke bevindingen blijkt dat dergelijke regulering, met name ten aanzien van minderjarige gebruikers, effectief kan zijn in het beperken van de aantrekkelijkheid van de legale alternatieven.²¹⁴ Het effect op de totale consumptie van tabaks- en nicotineproducten is in het algemeen niet bekend,²¹⁵ en substitutie naar andere legale en illegale alternatieven is te verwachten.²¹⁶ Tenminste, het is duidelijk dat productkenmerken

²⁰⁸ Schep and others (n 33).

²⁰⁹ Schep and others (n 33).

²¹⁰ Schep and others (n 33).

²¹¹ Schep and others (n 33).

²¹² RIVM, 'Opties om het uiterlijk en de functionaliteit van e-sigaretten minder aantrekkelijk te maken'.

²¹³ DeCicca, Kenkel and Lovenheim (n 141).

²¹⁴ Akter and others (n 58).

²¹⁵ Akter and others (n 58).

²¹⁶ Akter and others (n 58); Martin and Jegasothy (n 27).

vooral minderjarigen aanspreken, en dit vormt een belangrijk argument voor regulering.²¹⁷ De keerzijde is dat sommige gebruikers teruggaan naar roken of kiezen voor een illegaal product.

In Nederland geldt sinds 1 januari 2024 een smaakverbod op e-sigaretten, en uit preliminaire resultaten blijkt dat het verbod de consumptie van e-sigaretten heeft verminderd, zowel onder jongeren als volwassenen.²¹⁸ Maar, de preliminaire resultaten zijn gebaseerd op een kleinschalige retrospectieve surveymethode (de ondervraagden moesten hun voormalige gebruik vóór het verbod van bijna een jaar geleden inschatten), waardoor de inschatting van de effecten van beleid met voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd. Verder laten de resultaten wel zien dat meer dan 20% van de stoppende gebruikers van e-sigaretten overstappen naar sigaretten. Hoewel dit om een minderheid gaat, is het netto-effect op de gezondheid daardoor niet duidelijk. Het is onzeker hoeveel minder e-sigaretgebruikers nodig zijn om het negatieve effect van één extra roker te compenseren.²¹⁹

Er ontstaan meerdere economische effecten uit het reguleren van productkenmerken. Voor de gebruiker betekent het wegvallen van aantrekkelijke kenmerken dat de betalingsbereidheid en de vraag naar het product lager zal uitvallen. Voor de producenten vallen de opties voor concurrentie door het gebruik van productkenmerken weg, wat dus de aantrekkelijkheid van het op de markt brengen van nieuwe producten verlaagd. Verder zou goed uitgevoerde regelgeving en handhaving de kosten van de productie kunnen verhogen. De huidige wetgeving stelt al eisen aan kinderveiligheid en manipulatievrijheid van het product, die verder toegepast en gehandhaafd zouden kunnen worden om zo door deze kwaliteitseisen de productiekosten te verhogen. De beperking hiervan is in lijn met de bovenstaande analyse: verdere beperkingen en prijsverhogende maatregelen op de legale producten kunnen de aantrekkelijkheid van de illegale producten versterken.²²⁰

Juridische reflectie op de bevindingen

In de context van deze bevindingen moet vanuit een juridisch oogpunt wel benadrukt worden dat onzekerheid over de effectiviteit van maatregelen geen rechtvaardiging is voor het niet-nemen van maatregelen. Op grond van het voorzorgsbeginsel in het EU-recht mogen lidstaten maatregelen nemen ter bescherming van de volksgezondheid, zelfs wanneer er nog enige onzekerheid bestaat over de precieze gevolgen ervan. In dit kader mag Nederland daarom handelen ondanks de onzekerheid over de gevolgen van bepaalde beleidsmaatregelen die in dit rapport worden beschreven, waaronder mogelijke negatieve externe effecten zoals grensoverschrijdende aankopen of de ontwikkeling van illegale handel. Zoals erkend in de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie stelt het voorzorgsbeginsel autoriteiten in staat preventieve maatregelen te nemen wanneer er een aannemelijk risico voor de volksgezondheid bestaat, zonder te hoeven wachten op volledige wetenschappelijke zekerheid over de effecten van de maatregel.²²¹

²¹⁷ RIVM (n 212).

²¹⁸ IM Hellmich and others, 'A Comprehensive Evaluation of an E-Cigarette Flavor Ban on Consumer Behavior and Purchasing'.

²¹⁹ Jackson and others (n 67).

²²⁰ Martin and Jegasothy (n 27).

²²¹ Zie Zaak C-333/15, *The Scotch Whiskey Association*, EU:C:2016:845, paras. 57-58; Zaak C-128/22, *Nordic Info*, EU:C:2023:951 paras. 82, 90 en 97.

Slotopmerking

De analyse laat zien dat geen van de beleidsmaatregelen eenduidig een positief advies zou krijgen over de effectiviteit of zonder voorbehoud aan te raden is. Een van de grootste beperkingen van de huidige beleidsopties is de hardnekkige beschikbaarheid van grijze en illegale alternatieven. Daarnaast lijken Nederlandse consumenten steeds minder prijsgevoelig en meer bereid om massaal over te stappen naar illegale alternatieven, wat vragen oproept over de evenredigheid en publieke acceptatie (of ten minste binnen de gebruikersgroep). Het is waarschijnlijk dat de aanwezigheid en effectiviteit van illegale aanbieders verder blijft toenemen als gevolg van de stijgende winstgevendheid door de hoge belasting en het huidige beleid, evenals door verdere aanpassingen op de lange termijn zoals toenemende infrastructuur en schaalvoordelen. De wetenschappelijke literatuur over de effectiviteit van beleid loopt achter op deze ontwikkeling. Belangrijke substitutie-effecten worden meestal slechts beperkt gemeten, doordat goede opvolgdata over het totale gebruik ontbreken (en niet alleen over legale producten). Daarnaast is bekend dat gedragsveranderingen gemeten op de korte termijn, op elk moment ongedaan kunnen worden door terugval. Dit maakt dat kortzichtig gemeten effecten van zelfrapportagestudies op de lange termijn onduidelijk blijven.

Als we substitutie naar roken, grijze en zwarte alternatieven en milieueffecten buiten beschouwing laten, voorspelt economische theorie dat deze maatregelen wel het gebruik marginaal ontmoedigen door hogere kosten of minder aantrekkelijkheid. Op verschillende manieren verhogen ze de kosten voor producenten en consumenten, of verminderen ze de aantrekkelijkheid van het product, waardoor er een neerwaartse druk op de marktvraag ontstaat. De uitzondering is de retourpremie, ongeacht de oorsprong van het product, wat als een subsidie kan uitpakken en dus ongewenst voor het doel om gebruik te weren. Echter, de uiteindelijke effectiviteit hangt af van de aanwezigheid van substituten en de mate van handhaving. Ondanks dat er wel positieve effecten verwacht kunnen worden, is het buiten de reikwijdte van dit rapport om een volledige maatschappelijke kosten-baten analyse uit te voeren. Wat duidelijk is, is dat alle beleidsopties ook nadelen meebrengen die het netto-effect zelfs negatief zou kunnen maken, en verder is voldoende handhaving en economische middelen nodig. Ervaringen uit andere landen laten zien dat enorme economische middelen beschikbaar moeten zijn om te voorkomen dat een restrictief beleid tandeloos wordt, en voor de minder gevaarlijke alternatieven voor roken is het niet helder dat dit gemotiveerd is vanuit maatschappelijk kosten-batenperspectief.

Bijlage Hoofdstuk 4: Genetische aanleg voor tabaksinitiatie en nicotineverslaving

De stimulerende effecten van nicotine (zoals genot of ontspanning) resulteren uit de activatie van nicotinische acetylcholinereceptoren in het brein.²²² Steeds meer wordt ontdekt over de genetische factoren die persoonlijke verschillen in de locatie, spreiding, en dichtheid van deze receptoren in het brein bepalen.²²³ De erfelijkheid is zeer hoog, wat betekent dat het milieu in relatief weinig invloed heeft op deze specifieke neurobiologische kenmerken.²²⁴ Het is echter belangrijk op te merken dat genen niet deterministisch zijn en dat de omgeving voor iedereen van belang is. Wel verschilt de relatieve bijdrage van genen en omgeving tussen initiatie en verslaving, en dat heeft impact op beleidsaanbevelingen.²²⁵

Hoewel tabaksinitiatie matig erfelijk is (30–50%), is nicotineverslaving aanzienlijk sterker erfelijk (tot zelfs 80%).²²⁶ Dit betekent dat de omgeving een grotere relatieve bijdrage heeft bij tabaksinitiatie dan bij het risico op verslaving. Bovendien heeft tabaksinitiatie een grote gedeelde omgevingscomponent (~50%),²²⁷ wat strookt met het gegeven dat factoren zoals roken door ouders en overige familieleden belangrijk zijn voor het opnemen van roken. Nicotineverslaving daarentegen heeft geen meetbare gedeelde omgevingscomponent. Genetisch onderzoek toont bovendien dat tabaksinitiatie en nicotineverslaving grotendeels verschillende genen betreffen.²²⁸ Terwijl de genen met impact op initiatie een minder eenduidig beeld geven, hebben de sterkste genetische risico's voor verslaving een bekende neurobiologische basis via de nicotinereceptoren. Deze receptorstructuur wordt sterk bepaald door één genfamilie (*CHRN*).²²⁹

De bovenstaande analyse hanteert een vereenvoudiging ter illustratie en deze alinea biedt nadere toelichting. Het gen *CHRNA5* illustreert hoe genetische varianten het verslavingsrisico beïnvloeden. Dit gen verhoogt het risico op zwaar gebruik (boven de twintig sigaretten per dag) en verslaving aanzienlijk bij mensen die ooit tabak hebben geïnitieerd. De relevante variant in het DNA kent drie mogelijkheden: GG, GA en AA, waarbij G beschermend is en A het risico verhoogt. In populaties van Europese achtergrond zijn de frequenties ongeveer 43% (GG), 45% (GA) en 12% (AA).²³⁰ Zelfs één genetische variant kan onder rokers een meervoudig verhoogd risico op meer dan twintig sigaretten per dag verklaren; circa één op de tien rokers heeft hierdoor een aanzienlijk hoger biologisch verslavingsrisico. Bovendien interacteren de risicovarianten in *CHRNA5* met de leeftijd van initiatie, waardoor het

²²² Kerssemakers and others (n 158).

²²³ Goldberg and Gould (n 177).

²²⁴ Yann S Mineur and Marina R Picciotto, 'Genetics of Nicotinic Acetylcholine Receptors: Relevance to Nicotine Addiction' (2008) 75 *Biochemical Pharmacology* 323; George S Portugal and Thomas J Gould, 'Genetic Variability in Nicotinic Acetylcholine Receptors and Nicotine Addiction: Converging Evidence from Human and Animal Research' (2008) 193 *Behavioural Brain Research* 1.

²²⁵ Dick and others (n 177); Zachary F Gerring and others, 'The Genetic Landscape of Substance Use Disorders' (2024) 29 *Molecular Psychiatry* 3694.

²²⁶ Vink, Willemsen and Boomsma (n 178); Kendler, Thornton and Pedersen (n 178); MacKillop and others (n 179).

²²⁷ Vink, Willemsen and Boomsma (n 178).

²²⁸ Paman and others (n 178).

²²⁹ MacKillop and others (n 179); Thorgeir E Thorgeirsson and others, 'Sequence Variants at *CHRNA3*–*CHRNA6* and *CYP2A6* Affect Smoking Behavior' (2010) 42 *Nature Genetics* 448; Hartz and others (n 178).

²³⁰ Adrienne Kitts and others, 'The Database of Short Genetic Variation (dbSNP)' *The NCBI Handbook [Internet]* (National Center for Biotechnology Information 2013).

verslavingsrisico bij vroege gebruikers extra toeneemt.²³¹ Dit onderstreept het belang van het uitstellen of voorkomen van tabaksgebruik tijdens jeugd en adolescentie.

Naast genen met een duidelijke biologische functie, zoals *CHRN*, tonen recente studies aan dat er ook een sterke polygene component is: veel genen die elk een klein effect hebben, maar waarvan het gecombineerde effect aanzienlijk is.²³² Hoewel de biologische oorzaak nog niet volledig bekend is, verklaart deze genetische component naar schatting meer dan de helft van het totale genetische risico en is daarmee net zo belangrijk als de genen met bekende biologie. Omdat de polygene component wel gemeten kan worden, tonen grootschalige genetische studies aan dat individuen sterk verschillen in hun polygene verslavingsrisico. Omdat deze polygene component een normaalverdeling volgt, is het mogelijk de populatie in te delen in kwantielen van verhoogd en verlaagd risico, vergelijkbaar met sociaaleconomische status. Ook hier geldt dat de hoogste tien of twintig procent een onevenredig hoog verslavingsrisico heeft.²³³

Samenvattend suggereren deze recente inzichten dat tabaksontmoedigingsbeleid individuen verschillend zal beïnvloeden afhankelijk van genetische en omgevingsfactoren, waarbij genetica met name een rol speelt onder regelmatige gebruikers en nicotineverslaafden. Onze analyse van de verwachte effecten neemt deze inzichten mee. Personen met een laag genetisch risico zullen naar verwachting gevoeliger zijn voor kostenverhogende maatregelen, terwijl personen met een hoog genetisch risico minder gevoelig zullen zijn en minder sterk reageren op prijsveranderingen. In extreme gevallen kunnen individuen met het hoogste genetische risico zelfs een bovengrens vormen voor de effectiviteit van beleid, omdat zij mogelijk bereid zijn tabak te consumeren tegen elke prijs (inclusief boetes of andere juridische gevolgen). Deze groep kan daardoor ook de grootste last van tabaksontmoedigingsbeleid dragen, financieel of anderszins.

²³¹ Hartz and others (n 178).

²³² Saunders and others (n 177); Gerring and others (n 225).

²³³ Saunders and others (n 177); Pasman and others (n 178).

Hoofdstuk 5: Noodzakelijke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving

Dit hoofdstuk onderzoekt welke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving nodig zijn om de adoptie en implementatie van de hierboven besproken maatregelen mogelijk te maken. Het beantwoordt de onderzoeksvraag:

6. *Welke wijzigingen in de Europese tabakswetgeving zijn noodzakelijk om deze initiatieven op nationaal niveau mogelijk te maken?*

Aangezien alleen het invoeren van prijsmaatregelen niet lijkt toegestaan onder het EU-recht, begint dit hoofdstuk met de mogelijke wijzigingen die het invoeren van zulke regels mogelijk zouden kunnen maken. Daarnaast signaleert dit rapport ook algemenere inzichten over de impact van maatregelen die de prijs van tabak en aanverwante producten beïnvloeden, met name het risico van een mogelijke verschuiving van de (binnenlandse) legale markt naar de markten van andere lidstaten (individueel grensoverschrijdend verkeer) en de prominentie van de illegale markt. Met andere woorden, grensoverschrijdende handel en de illegale markt kunnen de effectiviteit van maatregelen die de prijs van tabaks- en aanverwante producten beïnvloeden, ondermijnen. Deze algemene zorgen worden in dit hoofdstuk verder besproken.

1. Wijzigingen in de Tabaksrichtlijn en de Richtlijn tabaksaccijns

Via wijzigingen in de Europese tabakswetgeving kan Nederland ervoor zorgen dat de hierboven besproken maatregelen wel kunnen worden ingevoerd volgens het EU-recht. Aangezien de categorie van prijsmaatregelen en het reguleren van productkenmerken de enige maatregelen zijn die onhaalbaar lijken te zijn volgens de Europese tabakswetgeving, richt deze subsectie zich respectievelijk op deze twee kwesties.

Wat betreft prijsmaatregelen, zou de EU kunnen besluiten om een minimumprijsmaatregel aan te nemen, die onmogelijk op hetzelfde niveau in de hele EU zou worden vastgesteld, om rekening te houden met de grote prijsverschillen tussen lidstaten. Dit zou een EU-brede verplichting kunnen zijn, om een minimale detailhandelsprijs voor sigaretten en/of andere tabaksproducten in alle lidstaten vast te stellen, op een specifiek niveau in relatie tot de gemiddelde detailhandelsprijzen voor dergelijke producten in elke lidstaat. Alternatief, of aanvullend, kan Artikel 15 van de Richtlijn tabaksaccijns uit dezelfde Richtlijn worden verwijderd om ervoor te zorgen dat lidstaten altijd minimumprijswetten mogen vaststellen die strenger zijn dan die op EU-niveau zijn aangenomen.²³⁴

Breder gezien voorziet de Richtlijn tabaksaccijns in minimale tarieven en structuren die moeten worden toegepast op tabaksproducten, in de hoop dat deze leiden tot een convergentie van de belastingtarieven die door lidstaten worden toegepast, waardoor fraude en smokkel binnen de Unie worden verminderd en de volksgezondheid wordt bevorderd.²³⁵ Het evaluatierapport van de richtlijn uit 2020 toonde echter aan dat de meeste lidstaten tegen die tijd de voorgeschreven minimale belastingtarieven hadden bereikt, "zodat de huidige bepalingen van weinig relevantie zijn voor de toekomst".²³⁶ Dit illustreert dat de herziening die in het 'EU Beating Cancer Plan'

²³⁴ Richtlijn 2011/64/EU betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten [2011] OJ L176/24 (hierna Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten), Art. 15

²³⁵ Richtlijn Accijnzen op Tabaksproducten, overwegingen 15 and 16.

²³⁶ European Commission, 'Evaluation of Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco' (Staff Working Document) SWD (2020) 32 final, 51.

is voorzien des te noodzakelijker wordt. Aangezien de richtlijn geen maximale belastingtarieven vaststelt, is de beoogde convergentie zich niet bereikt, integendeel. Zoals

vaker opgemerkt in het voorliggende rapport, biedt dit een krachtige prikkel voor illegale handel en niet-geregistreerde tabaksconsumptie.²³⁷ Het evaluatierapport van de Richtlijn tabaksaccijns concludeerde dat "EU-minimumniveaus voornamelijk een impact op de volksgezondheid hebben gehad in slechts een minderheid van de lidstaten in Oost-Europa".²³⁸ Deze kwestie staat centraal in de aanstaande herziening van de Richtlijn Tabaksbelasting.

Verder belet de Tabaksrichtlijn lidstaten om strengere maatregelen te nemen voor de aspecten van tabaks- en aanverwante producten die onder de Richtlijn worden gereguleerd, zoals uitgelegd in hoofdstuk 3. Om lidstaten in staat te stellen verdere maatregelen te nemen, zijn er twee routes mogelijk. Enerzijds zou de Tabaksrichtlijn kunnen worden herzien om specifiek in te gaan op de behoefte aan verdere maatregelen. De regulering wordt dan op EU-niveau uitgevoerd, bijvoorbeeld met een enkel ontwerp voor elektronische sigaretten voor de gehele EU. Anderzijds zou Artikel 24 kunnen worden gewijzigd, zodat de Tabaksrichtlijn in zijn geheel een richtlijn voor minimale harmonisatie wordt, wat betekent dat lidstaten, op grond van de volksgezondheid en onderworpen aan proportionaliteit, beschermendere maatregelen mogen nemen, zelfs als deze het vrije verkeer van producten die rechtmatig op de markt zijn gebracht volgens de richtlijn, belemmeren. Ideaal gezien zouden deze twee wijzigingen in de Tabaksrichtlijn in combinatie met elkaar worden aangenomen, waardoor het niveau van bescherming van de volksgezondheid in de hele EU wordt verhoogd, terwijl lidstaten in staat worden gesteld om te reageren op marktontwikkelingen en verder te gaan dan de EU-norm.

2. Aanpak van het bredere probleem

Algemener gezegd concluderen eerdere hoofdstukken van dit rapport dat als reactie op maatregelen die de prijs van tabak en aanverwante producten direct of indirect verhogen, een verschuiving kan optreden van de (legale) binnenlandse markt naar de markten van buurlanden (grensoverschrijdende individuele bewegingen) of de illegale markt. Bijgevolg is het, naast het wijzigen van bestaande EU-wetgeving om specifieke maatregelen mogelijk te maken, ook belangrijk om rekening te houden met deze overkoepelende trends.

Grensoverschrijdende individuele bewegingen

Accijnzen op tabak vallen onder een product-specifiek instrument, de Richtlijn Tabaksaccijns, evenals een algemeen juridisch kader, opgenomen in Richtlijn 2020/262 houdende een algemene regeling inzake accijns (Algemene Accijnsrichtlijn).²³⁹ Deze richtlijn bevat de algemene regelingen voor de betaling van accijnzen in de EU. De Algemene Accijnsrichtlijn streeft ernaar het concept van accijns en de voorwaarden voor de heffing ervan te uniformeren, door duidelijk te maken wanneer accijnsgoederen voor consumptie worden vrijgegeven en wie

²³⁷ Niet-geregistreerd tabaksgebruik omvat legale producten van buiten de EU, en illegale en legale producten van buiten de EU, zie European Commission, 'Evaluation of Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco' (Staff Working Document) SWD (2020) 32 final, 26.

²³⁸ European Commission, 'Evaluation of Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco' (Staff Working Document) SWD (2020) 32 final, 34; Richtlijn 2020/262 houdende een algemene regeling inzake accijns [2020] OJ L58/4 (hierna Algemene Accijnsrichtlijn).

²³⁹ Algemene Accijnsrichtlijn.

aansprakelijk is voor de betaling van de accijns.²⁴⁰ De Richtlijn is van toepassing op drie categorieën van producten: energiedragers en elektriciteit; alcohol en alcoholische dranken; en tabaksfabrikaten.²⁴¹

Volgens de Artikelen 6 en 8 van de Richtlijn wordt accijns verschuldigd wanneer een bepaald product voor consumptie wordt vrijgegeven,²⁴² en worden onderworpen aan de heffingsvoorwaarden en het tarief van accijns dat op dat moment in de betrokken lidstaat van toepassing is.²⁴³ Wanneer goederen in een lidstaat voor consumptie zijn vrijgegeven en vervolgens naar een andere lidstaat zijn vervoerd om daar te worden afgeleverd, worden de goederen onderworpen aan accijns in de lidstaat van bestemming.²⁴⁴ Het idee is dat producten die in een lidstaat worden geconsumeerd, onderworpen zijn aan het tarief dat in die lidstaat van toepassing is.

Dit systeem is echter niet van toepassing op grensoverschrijdende aankopen door particuliere individuen, buiten een commerciële activiteit. Volgens Artikel 32(1) van de Algemene Accijnsrichtlijn "wordt accijns op accijnsgoederen *die door een particulier voor eigen gebruik zijn aangeschaft* en door deze particulier van het grondgebied van de ene lidstaat naar het grondgebied van een andere lidstaat worden vervoerd, slechts geheven *in de lidstaat waar de accijnsgoederen zijn aangeschaft*".²⁴⁵ Dit betekent dat individuen vrij accijnsgoederen kunnen kopen tijdens het reizen zonder de accijns te hoeven betalen die van toepassing is op de plaats waar de goederen worden geconsumeerd. Een dergelijke uitzondering is logisch vanuit het oogpunt van het vrije verkeer. Als individuen elke keer dat zij hun recht op vrije verkeer uitoefenen een langdurige en ingewikkelde procedure zouden moeten doorlopen om de betaling van de accijns te corrigeren, zou dit grensoverschrijdend verkeer en winkelen ontmoedigen. Tegelijkertijd creëert een dergelijke regel een aantal risico's, verbonden aan "belastingfraude, ontwijking of misbruik, die het openbaar beleid of de bescherming van de gezondheid en het leven van mensen bedreigen of ondermijnen".²⁴⁶ Zoals het Hof van Justitie zelf heeft erkend, bestaat er een financiële prikkel om goederen te kopen waarop lagere accijnzen zijn betaald en deze in te voeren in een lidstaat waar de accijnzen hoger zijn.²⁴⁷ Er bestaat ook een risico dat commerciële entiteiten hun geïmporteerde goederen vermommen als particuliere aankopen, om de regel die stelt goederen die naar een andere lidstaat worden vervoerd voor commerciële doeleinden worden onderworpen aan accijnzen in de lidstaat van bestemming, en niet in die van herkomst, te omzeilen.

Artikel 32 van de Algemene Accijnsrichtlijn erkent het probleem. Het stelt criteria vast waarmee lidstaten rekening moeten houden bij het beoordelen of de verplaatsing van goederen over een grens bedoeld is voor persoonlijk gebruik of voor commerciële doeleinden²⁴⁸ – in het laatste geval, zoals hierboven uitgelegd, is de accijns die van toepassing is die van het land van bestemming. In het bijzonder moeten lidstaten rekening houden met de hoeveelheid van de

²⁴⁰ Algemene Accijnsrichtlijn, overweging 2 en 7.

²⁴¹ Algemene Accijnsrichtlijn, art. 1(1).

²⁴² Algemene Accijnsrichtlijn, art 6(2).

²⁴³ *ibid*, art 8.

²⁴⁴ *ibid*, art 33(1).

²⁴⁵ *ibid*, art 32(1). Regarding the definition of 'own use', zie Zaak C-5/05 *Joustra*, EU:C:2006:733.

²⁴⁶ Algemene Accijnsrichtlijn, Overweging 41. Nadruk toegevoegd.

²⁴⁷ Zaak C-315/12 *Metro Cash and Carry Denmark*, EU:C:2013:503, para 12.

²⁴⁸ Algemene Accijnsrichtlijn, art.

32(2).

vervoerde goederen en mogen zij voor dat doel "richtwaarden" vaststellen,¹⁶⁰ kwantitatieve drempels waarboven een zending als van commerciële aard kan worden vermoed. Cruciaal is dat deze richtwaarden niet lager mogen zijn dan die in de richtlijn zijn vastgesteld: voor tabaksproducten zijn dit 800 sigaretten, 400 cigarillo's, 200 sigaren en 1 kilogram rooktabak. Deze ondergrenzen zijn vastgesteld in Richtlijn 92/12/EEG, die op 1 januari 1993 in werking is getreden, en zijn sinds die tijd niet meer gewijzigd.²⁴⁹

Deze drempels zijn extreem hoog in vergelijking met het gemiddelde tabaksverbruik in de Europese bevolking. De limieten komen bijvoorbeeld overeen met ongeveer anderhalve maand gemiddeld verbruik in Griekenland en tweeënhalve maand in Nederland.²⁵⁰ Toch betekent dit nog steeds dat een roker slechts een handvol reizen per jaar naar het buitenland hoeft te maken om al zijn verbruik uit een land te halen waar de belastingen lager zijn. Erger nog, de interpretatie van Artikel 32 door het Hof van Justitie versterkt het probleem. In de zaak *Commissie tegen Frankrijk* maakte het Hof duidelijk dat Artikel 32 lidstaten niet toestaat om "te bepalen dat producten voor commerciële doeleinden worden gehouden *uitsluitend op basis van een zuiver kwantitatieve drempelwaarde* voor de gehouden producten"²⁵¹ en dat de ondergrenzen niet mogen worden geaggregeerd, maar voor elke afzonderlijke categorie van producten gelden.²⁵² In verband hiermee oordeelde het Hof in dat arrest ook dat de ondergrenzen per persoon moeten worden toegepast en niet per voertuig.¹⁶⁵ Merk op dat de hier beschreven problemen vergelijkbaar zijn voor grensoverschrijdende aankopen van alcohol.

Een studie gepubliceerd in 2020 bevestigt dat Artikel 32 vanuit het oogpunt van de volksgezondheid tekortschiet,²⁵³ en niet in staat is geweest, als dat ooit zijn doel was, om de ontwikkeling van grensoverschrijdende aankopen van tabak tegen te gaan. Het fenomeen is niet marginaal. In de minimale richtwaarden om beter aan te sluiten bij het gemiddelde verbruik van particuliere individuen; en het toevoegen van een frequentie aan de richtwaarden of het vervangen van de richtwaarden door bindende drempels.²⁵⁴ De meest effectieve manier zou waarschijnlijk zijn om lidstaten toe te staan af te wijken van de bepalingen van Artikel 32, waar dit gerechtvaardigd is op grond van hun specifieke situatie en onderworpen aan de eisen van proportionaliteit. Hoewel het elimineren van de praktijk van grensoverschrijdende aankopen illusoir lijkt, kan er meer worden gedaan om de omvang ervan te beperken.

Illegalehandel: het *track and trace*-systeem

De Tabaksrichtlijn erkent de toenemende hoeveelheid en impact van illegale handel in tabaksproducten op de interne markt.²⁵⁵ Lidstaten, waaronder Nederland, worden ook steeds meer geconfronteerd met uitdagingen van de illegale markt van tabak en aanverwante producten. Belangrijk is dat dit eerder genomen maatregelen om tabaksgebruik te ontmoedigen

²⁴⁹ Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop, OJ L 76/1.

²⁵⁰ *ibid* 66.

²⁵¹ Zaak C-216/11 *Commission t. France*, EU:C:2013:162, para 17.

²⁵² *ibid*, para 22.

²⁵³ European Commission, 'Study assessing articles 32 and 36 of Council Directive 2008/118/EC' (n 236).

²⁵⁴ *ibid* 106.

²⁵⁵ Tabaksrichtlijn, overweging 29.

sterk ondermijnt. In Nederland is bekend dat maatregelen die de prijs en toegankelijkheid van tabak en aanverwante producten verhogen ook hebben bijgedragen aan deze ontwikkeling.

Om illegale handel te bestrijden, vereist Artikel 15 van de Tabaksrichtlijn dat lidstaten de traceerbaarheid van alle verpakkingseenheden van tabaksproducten waarborgen.²⁵⁶ Deze bepaling vereist dat alle dergelijke eenheden worden voorzien van een unieke identificatiemarkering die het mogelijk maakt om onder andere te identificeren wanneer, waar en hoe het is vervaardigd, wat de beoogde detailhandelsmarkt en de beoogde verzendroute is.²⁵⁷ Lidstaten moeten er ook voor zorgen dat alle economische actoren die betrokken zijn bij de productieketen alle (initiële, tussenliggende en uiteindelijke) bewegingen van de eenheid registreren, waardoor de bewegingen van deze producten worden vastgelegd.²⁵⁸

Het *track and trace*-systeem zoals dat in de EU is geïmplementeerd kent verschillende uitdagingen, waaronder technische uitdagingen bij het rapporteren.²⁵⁹ Een uitdaging die inherent verbonden is met het thema van illegale handel, is dat het meten van dergelijke handel methodologisch lastig is: transparante en openbare gegevens over illegale tabakshandel zijn niet beschikbaar. Gezien het feit dat illegale handel niet is toegestaan, proberen handelaren onder de radar te blijven en is het onwaarschijnlijk dat zij hun activiteiten registreren. Het track and trace-systeem registreert dan ook de beweging van legaal verhandelde producten, in plaats van de beweging van producten afkomstig van de illegale markt. Bovendien kunnen handhavingsinstanties er de voorkeur aan geven om de verzamelde gegevens niet te delen of openbaar te maken om hun onderzoeksmethodes niet te onthullen.²⁶⁰

In reactie hierop hebben de EU en de lidstaten tussen 2004 en 2010 overeenkomsten gesloten met vier grote tabaksbedrijven (Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco en Imperial Tobacco Limited).²⁶¹ Deze overeenkomsten vormen de basis voor samenwerking tussen de EU en deze bedrijven bij de bestrijding van illegale tabakshandel. Omdat deze samenwerking de industrie de mogelijkheid biedt om haar eigen belangen te beschermen, wordt deze benadering alom bekritiseerd.¹⁷⁵ Dit heeft ook discussie opgeroepen over de implementatie van het WHO-Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging, met name Artikel 5.3, dat het beleidsvormingsproces beschermt tegen commerciële en andere belangen van de industrie.²⁶² In de context van het WHO-Kaderverdrag is het belangrijk op te merken dat de EU ook partij is bij het WHO-Kaderverdrag, waarvan Artikel 15 de partijen

²⁵⁶ Tabaksproductenrichtlijn, Art. 15 en overwegingen 29-31.

²⁵⁷ Tabaksproductenrichtlijn, Arts. 15(1) en 15(2)(a), (b), (c), (d), (f) en (g).

²⁵⁸ Tabaksproductenrichtlijn, Art. 15(5).

²⁵⁹ 'EU System of Tobacco Traceability: Common Reporting Mistakes' (Luxembourg: *Publications Office of the European Union*, 2019).

²⁶⁰ 'Analysis and Feasibility Assessment Regarding EU Systems for Tracking and Tracing of Tobacco Products and for Security Features (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015) No EAHC/2013/Health/11 2013/S 068-112544, 10.

²⁶¹ Luke Joossens, Anna B Gilmore, Michal Stoklosa and Hana Ross, 'Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies' (2016) 25 Tobacco Control 254. ¹⁷⁵ Zie, bijvoorbeeld, Luke Joossens, Anna B Gilmore, Michal Stoklosa and Hana Ross, 'Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies' (2016) 25 Tobacco Control 254; 'Analysis and Feasibility Assessment Regarding EU Systems for Tracking and Tracing of Tobacco Products and for Security Features (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015) No EAHC/2013/Health/11 2013/S 068-112544.

²⁶² WHO Kaderverdrag inzake Tabaksontmoediging, Art. 5.3.

verplicht om een track and trace-systeem aan te nemen en uit te voeren, en het Protocol ter uitbanning van illegale handel in tabaksproducten.²⁶³

Alternatieve manieren om de illegale markt te identificeren zijn voorgesteld in de literatuur. Borkowski en Fibbi stellen bijvoorbeeld een methode voor waarmee in drie stappen potentiële illegale verkoopactiviteiten geïdentificeerd kan worden. Deze methode signaleert detailhandelszaken met lage verkopen in vergelijking met normale marktomstandigheden, aangezien lage verkopen een indicator kunnen zijn van toegenomen illegale verkoopactiviteiten. Dit kan vervolgens leiden tot aanwijzingen voor onderzoeken en handhavingsinstanties om illegale verkoopactiviteiten aan te pakken.²⁶⁴

Slotopmerking

Dit hoofdstuk bespreekt hoe Nederland ervoor kan zorgen dat de maatregelen besproken in dit rapport succesvol ingevoerd kunnen worden. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar wat er op Europees niveau nodig is om de toelaatbaarheid van het invoeren van prijsmaatregelen en het reguleren van productkenmerken te realiseren, maar ook naar wat er breder gezien nodig is om de kans van slagen van de besproken maatregelen, zoals prijsmaatregelen, medicaliserings- en farmaceutiseringsmaatregelen, een generationeel verkoopverbod en het reguleren van productkenmerken, te vergroten. Twee obstakels die vaker terugkeren in dit rapport zijn individueel handelsverkeer tussen lidstaten en de overstap naar de illegale markt. Om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te verzekeren of te vergroten, zullen deze twee obstakels eerst moeten overwonnen.

²⁶³WHO Kaderverdraging inzake Tabaksontmoediging, Art. 15(2); Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products.

²⁶⁴Filip Borkowski and Edoardo Fibbi, 'How can tracking and tracing systems give us a look at the dark side of the tobacco market?' (2025) 34 Tobacco Control 209.

Conclusie

Hoofdstuk 2 behandelde onderzoeksvragen 1 en 2:

Welke initiatieven bestaan er in andere landen die, zonder gebruik te maken van accijnzen, invloed uitoefenen op de prijsstelling van tabaksproducten?

Welke initiatieven in andere landen hebben geleid tot een significante daling van het tabaksgebruik, en welke daarvan specifiek onder jongeren?

Over het algemeen werd bevonden dat, ondanks eerdere inspanningen van Nederland, er nog wel buitenlandse voorbeelden bestaan die nog niet in Nederland zijn ingevoerd. Het effect van deze maatregelen is in verschillende mate zichtbaar en geëvalueerd. Wat mee kan worden genomen is dat voor een aantal maatregelen, vooral die producten minder toegankelijk maken, de effectiviteit afhankelijk lijkt te zijn van de toegang tot dezelfde producten op de illegale markt of de markt van andere lidstaten.

In **hoofdstuk 3** werd de toelaatbaarheid van de vijf categorieën van maatregelen onder het EU recht geanalyseerd. De volgende onderzoeksvraag werd behandeld:

Welke van deze initiatieven zijn toegestaan binnen de huidige Europese wet- en regelgeving om op nationaal niveau te worden ingevoerd?

De juridische analyse toonde aan dat de meeste maatregelen over het algemeen toelaatbaar kunnen zijn onder het EU recht, mits de Nederlandse staat laat zien dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is. Het nemen van prijsmaatregelen en het reguleren van productkenmerken lijken echter wel problematisch vanuit het EU recht.

Hoofdstuk 4 presenteerde een theoretische analyse van empirische bevindingen uit andere studies. Het beantwoordt de vragen:

Welke effecten kunnen worden verwacht bij implementatie van dergelijke initiatieven?

Welke van deze initiatieven zijn kansrijk binnen de Nederlandse context?

Hoewel er verschillende maatregelen zijn ingevoerd om de markt te reguleren, blijkt uit de analyse van de verschillende categorieën dat deze inspanningen slechts beperkt effect hebben zolang consumenten eenvoudig toegang houden tot producten van de niet-inheemse en illegale markt. Dit ondermijnt niet alleen de effectiviteit van het beleid, maar belemmert ook het behalen van de beoogde doelstellingen op het gebied van volksgezondheid en marktregulering. Om resultaat te boeken, is het essentieel de beschikbaarheid van deze producten te beperken en de handhaving te versterken binnen de kaders van de al ingevoerde wet- en regelgeving. Vanuit een juridische reflectie werd in hoofdstuk 4 benadrukt dat op grond van het voorzorgsbeginsel onder het EU recht lidstaten alsnog maatregelen mogen nemen ter bescherming van de volksgezondheid, zelfs wanneer er nog enige (wetenschappelijke) onzekerheid bestaat over de precieze gevolgen van zulke maatregelen.

Hoofdstuk 5 reflecteerde op nodige wijziging van het EU recht, specifiek de tabakswetgeving. Hier kwamen wij tot de conclusie dat door het invoeren van veranderingen in het EU recht, het aannemen van prijsmaatregelen en het reguleren van productkenmerken uiteindelijk wel mogelijk kunnen worden. Daarnaast signaleerden we een groter probleem dat

terugkeert in meerdere delen van dit rapport: zolang consumenten laagdrempelig toegang hebben tot nietinheemse en illegale markten, zullen maatregelen in beperkte mate hun beoogde (gezondheids)doelen behalen.

Belangrijk is het ook om mee te nemen dat tabaksontmoedigingsbeleid individuen heterogeen zal beïnvloeden, gegeven hun genetische en omgevingsfactoren: sommige mensen zullen naar verwachting gevoeliger zijn voor kostenverhogende maatregelen dan anderen. In extreme gevallen zullen individuen een bovengrens vormen voor de effectiviteit van aangenomen beleid, omdat ze mogelijk bereid zijn tabak te consumeren tegen elke prijs (inclusief gevangenisstraf). Daarom kan deze groep ook de grootste last van tabaksontmoedigingsbeleid dragen, financieel of anderszins. Twee verdere obstakels die vaker terugkeren in dit rapport zijn individueel handelsverkeer tussen lidstaten en de overstap naar de illegale markt. Om de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen te verzekeren of te vergroten, zullen deze twee obstakels moeten worden overwonnen.

Schematisch gezien kan dit op de volgende manier worden samengevat:

Maatregel	Voorbeelden uit andere landen	Effecten, risico's	Toelaatbaarheid onder het EU recht
Prijsmaatregelen	Minimumprijswetten op tabaksproducten (verschillende staten in de Verenigde Staten); minimum detailhandel prijs (Maleisië)	Over het algemeen worden prijsmaatregelen positief geëvalueerd, in de voorbeelden leek een verplaatsing van handel op de legale markt naar van de illegale markt zichtbaar. Daarnaast lijkt het dat een prijsverhoging in Nederland niet meer het gewenste effect heeft	Op dit moment niet toegestaan
Verbod op verkoop: Elektronische wegwerp tabaks- en aanverwante producten	Verbod op verkoop van bepaalde wegwerp elektronische sigaretten (België en Frankrijk)	Ondanks de zeer recente invoering lijken vanuit een milieuoogpunt de effecten positief, maar met de ontwikkeling van 'reusable disposable' producten als limiterend gevolg	Toegestaan, het voorbeeld van België en Frankrijk kan worden gevolgd.
Verbod op Verkoop: Generationeel verkoopverbod	Generationeel verkoopverbod (Malediven)	Nog geen resultaten	Lijkt te kunnen worden toegestaan, mits Nederland op basis van voldoende empirische gegevens en bewijs aannemelijk kan maken dat zo'n verbod noodzakelijk en evenredig is

Medicalisering en farmaceutisering van nicotinehoudende producten	Nicotine-bevattende producten alleen toegankelijk met doktersvoorschrift (Australië)	Discussie over de effectiviteit van nicotinehoudende producten als hulpmiddel bij het stoppen met roken; mogelijke verschuiving van handel naar illegale markt	Lijkt te kunnen worden toegestaan, mits het de verkoop uit andere lidstaten niet moeilijker maakt of dat dit laatste gerechtvaardigd kan worden op grond van bescherming van de volksgezondheid, waarvoor Nederland moet aantonen dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is
Statiegeld op elektronische tabaks- en aanverwante producten	Nog geen voorbeeld	Nog geen bevindingen, maar het Nederlandse statiegeldsysteem voor flesjes en blikjes laat zien dat dit vanuit een milieutechnisch oogpunt positief zou kunnen uitwerken	Lijkt te kunnen worden toegestaan, op basis van een analogie van de rechtspraak van het Hof van Justitie over statiegeld op plastic flessen. Nederland moet dan wel verzekeren dat geproduceerde producten uit andere lidstaten zonder discriminatie onder het systeem vallen, en de maatregel zal moeten worden gerechtvaardigd op grond van de bescherming van de volksgezondheid, waarvoor Nederland moet aantonen dat de maatregel noodzakelijk en evenredig is
Regulering van productkenmerken	Het verbieden van aantrekkelijke kenmerken (België), neutraal ontwerp vereisen (Australië)	Op het eerste gezicht lijken zulke maatregelen effectief, maar de toegankelijkheid van producten met verboden kenmerken kan ondermijnd worden door de beschikbaarheid van deze producten op de markt van een andere lidstaat of de illegale markt	Op dit moment over het algemeen niet toegestaan als een kenmerk binnen de Tabaksrichtlijn valt

Bijlage 1: Producten uit de Tabaks- en Rookwarenwet

Deze bijlage verstrekt een lijst met alle tabaks- en aanverwante producten die in de Tabaks- en Rookwarenwet gedefinieerd worden.²⁶⁵ De meeste producten komen voort uit de Tabaksrichtlijn. De Nederlandse wet includeert echter meer producten dan de Europese Richtlijn. Deze producten, dat zijn alle producten die geen nicotine bevatten, vallen daarom ook niet binnen de reikwijdte van de Europese richtlijn.

Aanverwant product: elektronische dampwaar, voor roken bestemd kruidenproduct, elektronisch verhittingsapparaat, nicotineapparaat en nicotineproduct zonder tabak, met uitzondering van nicotineproduct zonder tabak voor oraal gebruik;

Elektronisch verhittingsapparaat: apparaat of onderdeel van dat apparaat dat gebruikt kan worden voor de consumptie van tabaksproducten via een proces van verhitting, al dan niet in combinatie met enig ander proces;

Elektronische dampwaar: elektronische sigaret, navulverpakking, elektronische sigaret zonder nicotine, navulverpakking zonder nicotine en patroon zonder nicotine;

Elektronische sigaret: een product dat gebruikt kan worden voor de consumptie van nicotinehoudende damp via een mondstuk, of een onderdeel van dat product, waaronder een patroon, een reservoir en het apparaat zonder patroon of reservoir;

Elektronische sigaret zonder nicotine: een wegwerpproduct dat een reservoir met nietnicotinehoudende vloeistof bevat en slechts gebruikt kan worden voor de consumptie van nietnicotinehoudende damp via een mondstuk;

Navulverpakking: een recipiënt die een nicotinehoudende vloeistof bevat die gebruikt kan worden voor het navullen van een elektronische sigaret;

Navulverpakking zonder nicotine: een recipiënt die niet-nicotinehoudende vloeistof bevat die gebruikt kan worden voor het navullen van een elektronische sigaret;

Nicotineapparaat: navulbaar apparaat, of onderdeel van dat apparaat, dat gebruikt kan worden om er een nicotineproduct zonder tabak mee te consumeren;

Nicotinehoudende vloeistof: nicotinehoudende vloeistof in een elektronische sigaret of navulverpakking;

Nicotineproduct zonder tabak: een product dat nicotine bevat en geen tabak, dat bestemd is om nicotine te consumeren en dat geen elektronische dampwaar of voor roken bestemd kruidenproduct is;

Nicotineproduct zonder tabak voor oraal gebruik: nicotineproduct 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, met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden geïnhaleerd;

²⁶⁵ Tabaks- en Rookwarenwet, artikel 1.1.

Niet-nicotinehoudende vloeistof: niet-nicotinehoudende vloeistof in een elektronische sigaret zonder nicotine, een navulverpakking zonder nicotine of een patroon zonder nicotine;

Patroon zonder nicotine: een patroon die niet-nicotinehoudende vloeistof bevat en bestemd is om een elektronische sigaret te herladen;

Pijptabak: tabak die geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding en die uitsluitend bestemd is voor gebruik in een pijp;

Pruimtabak: een tabaksproduct dat niet via een proces van verbranding wordt geconsumeerd en dat uitsluitend voor pruimen bestemd is;

Sigaar: en tabaksrolletje dat geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding en gelet op de kenmerken en de normale verwachtingen van de consument uitsluitend bestemd is om te worden gerookt en:

- a. een dekblad van natuurlijke tabak heeft, of
- b. bestaat uit een gebroken melange, met een dekblad van gereconstitueerde tabak dat de normale kleur heeft van een sigaar en die het product volledig omhult, in voorkomend geval met inbegrip van het filter, doch zonder het mondstuk, en waarvan het gewicht per stuk, zonder filter of mondstuk, niet minder dan 2,3 gram en niet meer dan 10 gram bedraagt en de omtrek over ten minste een derde van de lengte 34 mm of meer bedraagt;

Sigaret: tabaksrolletje dat geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding en:

- a. dat geschikt is om als zodanig te worden gerookt en die geen sigaar of cigarillo is, en
- b. dat door middel van een eenvoudige niet-industriële handeling in een huls van sigarettenpapier wordt geschoven of met sigarettenpapier wordt omhuld;

Tabaksproducten: producten die geconsumeerd kunnen worden en die, al is het slechts ten dele, bestaan uit tabak, ook indien genetisch gemodificeerd;

Tabak voor oral gebruik: alle geheel of gedeeltelijk uit tabak bestaande tabaksproducten voor oraal gebruik, met uitzondering van producten die bestemd zijn om te worden geïnhaleerd of gepruimd, in de vorm van poeder, fijne deeltjes of een combinatie van deze vormen, met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden;

Voor roken bestemde kruidenproducten: een product op basis van planten, kruiden of fruit dat geen tabak bevat en geconsumeerd kan worden via een proces van verbranding.