32 011 Tabaksbeleid

32 793 Preventief gezondheidsbeleid

Nr. 140 Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2026

Kinderen die 15.000 puffs per dag nemen. Circa 40 jongeren die dagelijks verslaafd raken aan roken. Iedereen is het erover eens: deze cijfers moeten omlaag. Eén van de doelen van de Preventiestrategie[1] is een rookvrije generatie in 2040. Daartoe zet het kabinet in op het beschermen van de jeugd tegen de gevaren van roken en vapen. Het Nederlandse tabaksontmoedigingsbeleid is de afgelopen jaren sterk aangescherpt. Voorop staat daarbij het beschermen van jongeren tegen nicotineverslaving door tabak, vapes en nieuwe nicotineproducten. Impactvolle maatregelen zoals accijnsverhogingen, strengere regels voor vapes en beperking van het aantal verkooppunten ontmoedigen roken en nicotinegebruik.

Tegelijkertijd heeft onder jongeren het gebruik van vapes een stevige opmars gemaakt. In 2023 had bijna een kwart van de 12- t/m 16- jarige jongeren ooit gevapet en 14% van hen had in de afgelopen maand gevapet. Sinds 1 juli 2024 zijn vapes met zoete smaakjes verboden. Daarnaast zijn er in het actieplan tegen vapen verscheidene maatregelen aangekondigd om ervoor te zorgen dat minder jongeren vapen. Maar, er is in die brief ook aangekondigd dat het kabinet op basis van feiten en cijfers wil bijsturen op het vapebeleid wanneer dat nodig is.

Uit de vorige maand verschenen cijfers van het HBSC-onderzoek (Healthy Behaviour in School-aged Children) bleek dat 22% van de 12- t/m 16-jarigen ooit had gevapet en 12% dit de laatste maand had gedaan.[2] Deze cijfers suggereren dat de opmars van de vape gekeerd is, maar ze laten ook zien dat nog steeds een schrikbarend hoog percentage jongeren regelmatig vapet. Afgelopen maanden heb ik van artsen, scholieren en ouders aangrijpende verhalen gehoord over gevolgen van het vapen op zowel de fysieke als mentale gezondheid van jongeren. Ook heb ik op inspectie met de NVWA met eigen ogen kunnen zien hoe makkelijk vapes nog altijd illegaal worden verkocht. Daar komt bij dat uit de HBSC-cijfers ook bleek dat 12- t/m 16-jarigen na jaren van daling weer meer zijn gaan roken. Dit zijn verontrustende ontwikkelingen die vragen om verdere actie om de rook- en nicotinevrije generatie in 2040 binnen handbereik te houden.
In deze brief schetst het kabinet allereerst haar aanvullende inzet op het gebied van vapen en tabaksontmoediging. Ook ontvangt u een afschrift van een brief die het kabinet samen met een groep lidstaten aan de Europese Commissie heeft gestuurd waarin de Commissie wordt aangespoord om bij de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn een ambitieus voorstel te doen. Daarnaast wordt er ingegaan op de ‘Three-Strikes-Out’-maatregel, het verbieden van grote voorraden tabaksproducten en aanverwante producten die niet aan de wettelijke eisen voldoen, het afstandscriterium, twee moties over de AI-lobbytool van Philip Morris International en een toezegging die is gedaan tijdens het tweeminutendebat van 3 maart jl. over de voortgang van het vape- en

[1] Kamerstuk 32 793, nr. 846.
[2] Stevens et al., HBSC 2025. Geraadpleegd via: https://hbscnederland.nl/publicaties/rapporten/

tabaksbeleid aan het lid Krul (CDA) ten aanzien van verkooppunten. Ten slotte biedt het kabinet de Kamer twee rapporten aan over tabaksverkooppunten.

Inzet ontmoediging tabak en vapes

Uit zowel de cijfers als signalen van artsen, scholieren en ouders blijkt dat vapes nog steeds grote schade veroorzaken onder jongeren. Daarom neemt dit kabinet aanvullende maatregelen om kinderen te beschermen tegen vapes, sigaretten en andere nicotinehoudende producten. Hiervoor maakt het kabinet in aanvulling op eerdere investeringen, middelen vrij oplopend naar 15 mln. structureel. Met deze middelen wil het kabinet ten eerste voorkomen dat jongeren beginnen met roken en vapen. Daartoe wordt de minimumleeftijd voor de verkoop van nicotinehoudende producten verhoogd van 18 naar 21 jaar. Uit onderzoek blijkt dat deze maatregel het percentage jongeren dat rookt kan verminderen en minder jongeren kan laten roken.[3] Vanaf volgend jaar worden extra middelen vrijgemaakt om de capaciteit bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) voor het toezicht op de leeftijdsgrens te vergroten. Het conceptwetsvoorstel om de leeftijdsgrens voor tabaksverkoop te verhogen van 18 naar 21 jaar wordt op dit moment ambtelijk voorbereid. In de beleidsbrief Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 24 april 2026[4] is aangegeven dat ik erop aanstuur het wetsvoorstel, afhankelijk van diverse processtappen, in het derde kwartaal van 2027 bij de Tweede Kamer aanhangig te kunnen maken.

Daarnaast is het van belang om ontmoediging te intensiveren. Hier maken we dan ook extra geld voor vrij. We zetten verder in op rookvrije kindomgevingen. We willen niet dat kinderen blootgesteld worden aan de damp van vapes of rook van sigaretten. We ondersteunen koepelorganisaties en lokale initiatieven die werken aan rookvrije omgevingen, vergroten capaciteit voor de handhaving en werken verder aan de wettelijke verplichting voor rookvrije terreinen van beheerde speeltuinen, kinderboerderijen en kindercentra. Ook wordt het reclameverbod aangescherpt zoals verderop in deze brief wordt toegelicht. Dit zal het onder meer minder aantrekkelijk maken om een speciaalzaak te openen wat zal helpen om de groei van het aantal verkooppunten van rookwaren te beperken.

Het is heel belangrijk dat mensen, en met name jongeren worden ondersteund om te stoppen met vapen en roken. Het kabinet zet hierop in door middel van kennisbundeling en -verspreiding, het ondersteunen van het stoppen met vapen aanbod, het versterken van initiatieven op scholen en het opzetten van langjarige communicatie gericht op jongeren over vapen.

Ook zetten we ons onverminderd in voor het doel dat in 2040 geen zwangere vrouw nog rookt. Het goede nieuws is dat volgens de recent verschenen Monitor Middelengebruik en Zwangerschap[5] van het Trimbos-instituut het percentage vrouwen dat rookt alvorens en tijdens de zwangerschap wederom is afgenomen. Maar nog steeds rookt 11% van de vrouwen vlak voor de zwangerschap en de helft van hen rookt ook tijdens de zwangerschap nog op enig moment. Roken tijdens de zwangerschap vergroot onder meer de kans op een miskraam, vroeggeboorte en een laag geboortegewicht. Het kabinet blijft daarom

---

[3] https://www.trimbos.nl/kennisbank/af2109-notitie-leeftijdsgrens-verkoop-tabak-naar-21-jaar/
[4] Kamerstuk 36 800 XVI, nr. 191.
[5] https://www.trimbos.nl/kennisbank/tri-52-005-monitor-middelengebruik-en-zwangerschap-2025/

aanstaande ouders ondersteunen via Rookvrije Start. Daarnaast is Rookvrije Start onderdeel van het Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord (AZWA) waarmee wordt onderzocht of het programma ook kosteneffectief is en kan worden opgenomen in het standaard lokale preventieaanbod.

En uiteraard is het onverminderd belangrijk om de illegale handel aan te pakken. Dit heeft grote prioriteit omdat uit onderzoek blijkt dat 87% van de jongeren illegale vapes gebruikt. Het kabinet versterkt de handhaving door de boetes te verhogen en de bevoegdheden voor de NVWA uit te breiden. Het in voorraad houden van illegale vapes wordt strafbaar. Dit betekent dat het verboden wordt om vapes aanwezig te hebben, behoudens voor eigen gebruik. Hiertoe maakt het kabinet extra middelen vrij om de capaciteit bij de NVWA flink te vergroten. Daarnaast worden er gesprekken gevoerd tussen het ministerie van VWS, ministerie van JenV, Douane, Openbaar Ministerie, Politie en NVWA over het opzetten van een mogelijke taskforce ten aanzien van handhaving.

Tot slot besteedt het kabinet aandacht aan tabaksontmoediging in Caribisch Nederland: we versterken het tabaksbeleid op de BES-eilanden door de Wet beperking tabaksgebruik BES te herzien en de handhaving te versterken. Ook zullen op de eilanden interventies om te stoppen met roken en vapen uitgevoerd worden.

<u>Brief aan de Europese Commissie</u>
Of we er in Nederland in slagen om roken en vapen terug te dringen is mede afhankelijk van onze buurlanden en het Europese tabaksontmoedigingsbeleid. We zien dit bijvoorbeeld bij de effectiviteit van prijsmaatregelen en het smaakjesverbod bij vapes. In omringende landen is de tabak goedkoper en zijn vapes met smaakjes nog toegestaan. Het is daarom belangrijk dat we samen met buurlanden optrekken en ons hard maken voor een ambitieus Europees tabaksontmoedigingsbeleid. Een belangrijke stap hiernaar toe is de brief die het kabinet op 6 oktober mede namens een groep lidstaten heb verstuurd aan Eurocommissaris Varhelyi. U vindt een afschrift van de brief aan de Eurocommissaris bij deze brief. In het Actieplan tegen vapen is aangekondigd dat strengere regels en meer eenheid in Europese regels op het gebied van vapes en tabaksproducten belangrijk zijn om de beschikbaarheid en aantrekkelijkheid van deze producten te beperken. Dit is een belangrijke stap om ervoor te zorgen dat jongeren beter beschermd worden.

In de brief formuleren de lidstaten gezamenlijk een aantal maatregelen dat zij terug willen zien in het herzieningsvoorstel voor de Tabaksproductenrichtlijn. Concreet gaat het om een oproep tot 1) een Europees smaakjesverbod, 2) strengere regels ten aanzien van grensoverschrijdende (online) verkoop, 3) meer verantwoordelijkheid van sociale media bedrijven als het gaat om reclame en verkoop van tabaks- en verkoopproducten, 4) de introductie van een *market freeze*, zodat er geen nieuwe productcategorieën die lijken op vapes of nicotineproducten zonder tabak geïntroduceerd mogen worden op de Europese markt. Zo voorkomen we dat jongeren verslaafd raken aan de vapes van de toekomst.

Het is goed om te zien dat een groot deel van de Tweede Kamer de wens van het kabinet ondersteunt om met name jongeren te beschermen tegen tabak, vapes en andere nicotineproducten. Met dat gedeelde doel voor ogen neemt het kabinet deze maatregelen om het beleid verder aan te scherpen. We moeten daarbij ook reëel zijn: niet alles kan tegelijkertijd. Het is daarom belangrijk om

elke keer een afweging te maken op basis van de effectiviteit, handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid van de voorstellen en beschikbare middelen. Met bovenstaand aanvullend pakket aan maatregelen en investeringen zetten we weer een forse stap, waarbij we ook zullen blijven bijsturen op basis van feiten en cijfers wanneer dat nodig is. Mede in dit licht wordt stilgestaan bij diverse moties die door de Kamer zijn aangenomen.

Verbieden grote voorraden en 'Three-strikes-out'-maatregel
In het tweeminutendebat van 3 maart 2026 over de voortgang van het vape- en tabaksbeleid[6] heeft het kabinet het lid Vliegenthart (PRO) toegezegd per brief de contouren van het wetsvoorstel toe te lichten waarmee de handhavingsmogelijkheden van de NVWA in de Tabaks- en rookwarenwet (hierna: de wet) zullen worden versterkt (hierna: het wetsvoorstel).

In de Kamerbrief over het onderzoek naar de illegale handel in vapes is ingegaan op de maatregelen die het kabinet gaat nemen om deze handel tegen te gaan.[7] Het verbod om tabaksproducten en aanverwante producten (zoals vapes) die niet aan de wettelijke verpakkings- en producteisen voldoen in de handel te brengen wordt met de wijziging van de wet uitgebreid. Hierdoor wordt ook het aanbieden en het in voorraad hebben van die producten verboden, met uitzondering van producten die voor eigen gebruik bestemd zijn. De NVWA hoeft op die manier niet meer aan te tonen dat de vapes met verboden smaken in Nederland in de handel (zullen) worden gebracht. De enkele aanwezigheid zal dan voldoende zijn om een overtreding van de wet vast te kunnen stellen en geeft de NVWA al de mogelijkheid om deze producten in beslag te nemen. Met deze bevoegdheid kan effectiever voorkomen worden dat deze producten bij de consument terechtkomen. Het streven is om het wetsvoorstel in het tweede kwartaal van volgend jaar aan uw Kamer te sturen.

De Kamer heeft de regering bij motie verzocht een wettelijk verbod op het bezit van grote hoeveelheden vapes in te voeren, zodat hierop kan worden gehandhaafd en tegen vapedealers kan worden opgetreden.[8] Met voornoemd wetsvoorstel zal aan die motie gevolg gegeven worden. Het in voorraad hebben zal in het wetsvoorstel gedefinieerd worden als het *anders dan voor eigen gebruik* aanwezig hebben. Bij beleidsregel zal nader invulling worden gegeven aan de criteria die gehanteerd zullen worden om te bepalen of sprake is van eigen gebruik. Daarbij zal rekening worden gehouden met verschillende omstandigheden, waaronder het aantal producten dat wordt aangetroffen. Hierover zal met de NVWA overlegd worden. Doel van de wet is niet om de individuele gebruiker te criminaliseren. Het bezitten van kleine hoeveelheden van producten die niet aan de daaraan gestelde eisen voldoen blijft vooralsnog toegestaan, zolang de producten voor eigen gebruik zijn.

Verder heeft de Kamer bij motie verzocht een voorstel uit te werken om een 'three-strikes-out'-maatregel (hierna: maatregel) in te voeren voor de verkoop van illegale vapes, indien een verkooppunt binnen 24 maanden driemaal het verbod op de verkoop van vapes met een smaak anders dan tabak (smaakverbod) overtreedt.[9] De wet kent nu een dergelijke bevoegdheid bij overtreding van de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de verkoop van

---

[6] Kamerstuk 32 011, nr. 126.
[7] Kamerstuk 32 011, nr. 134.
[8] Kamerstuk 32 011, nr. 129.
[9] Kamerstuk 32 011, nr. 130.

tabaksproducten of aanverwante producten (artikel 8 van de Tabaks- en rookwarenwet). Indien in een periode van 12 maanden driemaal de leeftijdsgrens is overtreden, kan de bevoegdheid ontzegd worden tabaksproducten of aanverwante producten te verkopen. Het kabinet deelt de wens om de verkoop van illegale vapes stevig aan te pakken. Er is dan ook zoals beloofd in het debat, goed gekeken op welke manier dit zou kunnen werken.

De verkenning hiernaar heeft opgeleverd dat een ‘three-strikes-out’-maatregel hiervoor, anders dan bij overtreding van de leeftijdsgrens, niet goed toepasbaar is. De maatregel zou zelfs averechts kunnen uitwerken, omdat andere effectievere bevoegdheden niet tegelijkertijd kunnen worden ingezet. De maatregel, zoals deze geldt bij overtreding van de leeftijdsgrens, kan niet één-op-één toegepast worden bij overtreding van het smaakverbod. Ten eerste geldt dat verkoop van vapes die niet voldoen aan het smaakverbod sowieso al verboden is. Dit is anders dan bij de leeftijdsgrens, waarbij de verkoop van de producten is toegestaan, onder de voorwaarde dat daarbij de leeftijdsgrens wordt nageleefd. Een overtreder van het smaakjesverbod kan de bevoegdheid om vapes met een smaakje te verkopen dus niet worden ontzegd, omdat deze overtreder in de eerste plaats geen bevoegdheid heeft om dit product te verkopen. Three-strikes-out betekent in dit geval daarom dat na oplegging daarvan ook andere producten voor een bepaalde tijd niet meer mogen worden verkocht. Het hangt af van het type verkooppunt om welke producten het daarbij concreet gaat. Zo zou aan een gemakszaak of speciaalzaak de verkoop van tabaksproducten en andere aanverwante producten, zoals vapes met een tabakssmaak, kunnen worden ontzegd. Supermarkten, avondwinkels en horeca-inrichtingen mogen echter helemaal geen tabaksproducten en aanverwante producten verkopen. Bij verkoop van illegale vapes door deze verkooppunten zou een ontzegging dus betrekking moeten hebben op de verkoop van niet-gerelateerde tabaksproducten of aanverwante producten, bijvoorbeeld levensmiddelen.

De maatregel pakt bij overtreding van het smaakverbod daarmee, afhankelijk van de overtreder, verschillend uit. Als de maatregel leidt tot een volledige sluiting van de winkel, is sprake van een bestraffende maatregel. Het verbieden van de verkoop van andere producten zoals levensmiddelen strekt niet tot bescherming van de volksgezondheid, zodat enkel sprake is van leedtoevoeging. Aangezien voor een overtreding slechts één bestraffende sanctie opgelegd mag worden, kan naast een winkelsluiting niet ook een boete opgelegd worden. Het opleggen van een boete staat beter in verhouding tot de overtreding van het smaakverbod, met name ook omdat bij de bepaling van de boetehoogte rekening gehouden kan worden met de aard van de overtreding en de draagkracht van de overtreder. Bovendien wordt de boete bij recidive verhoogd, waardoor bij herhaalde overtreding steeds strenger gestraft kan worden.

De maatregel wordt bij overtreding van de leeftijdgrens gekwalificeerd als een herstelsanctie. Ook in die hoedanigheid is oplegging bij overtreding van bijvoorbeeld het smaakverbod niet wenselijk, aangezien dan geen tweede herstelsanctie opgelegd kan worden (artikel 5:6 Algemene wet bestuursrecht). Dat betekent dat, bij sluiting, de betrokken producten niet ook in beslag genomen zouden kunnen worden, terwijl dit de meest effectieve herstelsanctie is. Hiermee wordt immers voorkomen dat de producten in de handel kunnen worden gebracht en bij de consument terechtkomen.

Kortom, oplegging van de maatregel zou in de praktijk per geval verschillend uitwerken en bovendien verhinderen dat met andere instrumenten effectief gehandhaafd kan worden. Met het oog op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit is het onwenselijk deze maatregel nader uit te werken ten behoeve van de wijziging van de wet. Het onderliggende probleem van de genoemde motie is dat de handhaving op de verkoop van illegale vapes onvoldoende effectief is op dit moment. Dat trekt het kabinet zich aan. Uit het onderzoeksrapport “Donkere Wolken” van onderzoeksbureau Beke blijkt onder meer dat illegale vapes beschikbaar zijn door (verboden) online verkoop, verkooppunten die sowieso geen tabaksproducten en aanverwante producten mogen verkopen (zoals nachtwinkels) en aankoop over de grens.[10] Er wordt gewerkt aan verschillende maatregelen om de effectiviteit van de handhaving te verbeteren. Per 1 juli 2026 zijn de boetes voor de online verkoop en verkoop in supermarkten, waaronder ook avondwinkels, verhoogd.[11] Daarnaast zullen met het (eerdergenoemde) wetsvoorstel de boetemaxima worden verhoogd voor alle overtredingen van de wet. Naast de hoogte van de boetes draagt ook de pakkans bij aan de effectiviteit van de handhaving. Zo is in de begroting van 2025 gezorgd voor structureel 3 miljoen euro extra voor de NVWA voor de handhaving van regels omtrent vapes. Bovendien zal in het wetsvoorstel worden voorgesteld de NVWA de bevoegdheid te geven onder voorwaarden besloten plaatsen (met uitzondering van woningen) te doorzoeken. Deze bevoegdheid zal de effectiviteit van het toezicht vergroten.

<u>Uitwerking motie Dobbe (SP)/Krul (CDA) inzake tegengaan van online aanbieden/verkoop</u>
In het leefstijlpreventiedebat heb ik namens het kabinet toegezegd de Kamer te informeren over de bevoegdheden van de NVWA bij de handhaving ten aanzien van webshops die vapes verkopen. Daarbij gaat het kabinet tevens in op de mogelijkheden om IP-adressen en domeinnamen te blokkeren, evenals op de uitvoering van de motie-Dobbe/Krul inzake het tegengaan van online verkoop en aanbod van vapes.[12] Deze motie verzoekt het kabinet zich in te zetten om de online verkoop van vapes te stoppen, onder meer door te kijken naar strengere handhaving en het beperken van betalings- en bezorgmogelijkheden, bijvoorbeeld via iDEAL en bezorgdiensten als PostNL en DPD.

Digital Services Act
Een belangrijk juridisch kader dat zowel bij binnenlandse als bij buitenlandse webshops bijdraagt aan de aanpak van malafide websites is de Europese Digital Services Act (DSA)[13]. Deze verordening legt verplichtingen op aan online tussenhandeldiensten, zoals hostingpartijen en online platforms. Zij moeten optreden tegen illegale content, waaronder de verkoop van illegale vapes, zodra zij hiervan kennis krijgen. Deze platformen moeten mechanismen hebben om meldingen van illegale inhoud van gebruikers mogelijk te maken en ze moeten deze meldingen zorgvuldig en tijdig verwerken. Hierdoor wordt de zichtbaarheid van illegale verkopers kleiner en dat is belangrijk voor de consumentenbescherming. Mensen kunnen geen illegale producten kopen als ze die niet kunnen vinden. De NVWA is trusted flagger. Dat wil zeggen dat wanneer

---

[10] Bijlage bij Kamerstuk 32 011, nr. 134.
[11] Stb. 2026, 63.
[12] Kamerstuk 36 541, nr. 14.
[13] Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG.

sprake is van het aanbieden van illegale vapes via een platform, zij een verwijderverzoek kunnen indienen.

Webshops in Nederland
De online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (waaronder e-sigaretten) gericht op de Nederlandse markt is verboden. De NVWA handhaaft actief op websites die vapes of tabaksproducten of andere aanverwante producten aanbieden. De NVWA doet dit op verschillende manieren. Veel webshops zijn ondertussen gestopt met het aanbieden en in de handel brengen van tabaksproducten en/of e-sigaretten. De complexiteit bij de webshops die over zijn gebleven, zit hem er echter in dat veel Nederlandse websites bewust geen gegevens van de eigenaar vermelden, waardoor het lastig is om de overtreder te identificeren. Daarnaast worden websites regelmatig afgeschermd met wachtwoorden of inlogcodes, wat toezicht door NVWA-inspecteurs bemoeilijkt.

Zodra de eigenaar van een website wél kan worden vastgesteld, kan een boete worden opgelegd wegens overtreding van het online verkoopverbod.[14] Ook wordt er altijd door de NVWA geprobeerd om de voorraad aan vapes voor de webshop te achterhalen, zodat de illegale vapes in beslag genomen kunnen worden. In dat kader wordt er samengewerkt met of informatie opgevraagd bij postbedrijven, bijvoorbeeld om na te gaan hoe vaak door de webshop pakketten worden verstuurd of ontvangen (het binnenkomen van nieuwe vapes) en waar deze pakketten dan vandaan komen.

Daarnaast gaat de NVWA in gesprek met diverse betalingsdiensten. Het doel van deze gesprekken is om ervoor te zorgen dat webshops waar vapes worden verkocht deze betalingsdiensten niet meer kunnen gebruiken. Ook worden er gesprekken gevoerd met postbedrijven om de werkwijzen rondom de eerdergenoemde activiteiten te verbeteren.

Verder is het toezicht op online handel in ontwikkeling. Er loopt een traject om na te gaan of Nederlandse websites (.nl website, via SIDN) die nog vapes met een smaak anders dan tabak verkopen offline gehaald kunnen worden en in welke gevallen dit proportioneel is. Sommige website bieden naast vapes ook andere producten aan die wel toegestaan zijn. Het offline halen van een website is ook niet altijd de oplossing voor het probleem van online handel, omdat ondernemers vrij snel een nieuwe website opbouwen en doorgaan met handelen.
Op basis van artikel 13d van de Tabaks- en rookwarenwet kan de NVWA ook een last onder dwangsom opleggen aan webshops om bepaalde inhoud te verwijderen of de toegang tot een pagina te beperken. Daarvoor is wel een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Hiervoor moet de NVWA eerst de gegevens van de eigenaar van de website achterhalen, voordat een dergelijke last kan worden opgelegd. Dat is niet altijd gemakkelijk, want in Nederland geldt dat de identiteit van de eigenaar van een webshop, wanneer deze via bijvoorbeeld een IP-adres moet worden achterhaald, uitsluitend kan worden verkregen met tussenkomst van een Officier van Justitie. In veel gevallen is daarnaast ook een rechterlijke machtiging vereist. Deze eisen gelden omdat het een ernstige inbreuk op privacy betreft. Hetzelfde geldt voor het blokkeren van IP-adressen of domeinnamen. Dergelijke bevoegdheden kunnen alleen ingezet worden bij verdenking van een ernstig strafbaar feit. Het strafrecht deelt strafbare feiten onder in misdrijven (zwaardere delicten) en overtredingen (lichtere delicten). Op dit moment zijn strafbare feiten die volgen uit de Tabaks-

[14] Artikel 5.5 van het Tabaks- en rookwarenbesluit.

en rookwarenwet onder de Wet op de economisch delicten strafbaar gesteld als overtreding. In de Kamerbrief over de illegale handel in vapes is aangegeven dat wordt verkend om deze overtreding als een misdrijf aan te merken, gelet op de schadelijkheid hiervan voor de volksgezondheid. Dit zou ook meer ruimte kunnen bieden voor het gebruik van digitale opsporingsbevoegdheden.[15] Tegelijkertijd blijft de inzet van strafrechtelijke capaciteit afhankelijk van prioritering en capaciteit binnen de strafrechtketen die momenteel al ernstig onder druk staat.

Webshops buiten Nederland
Op basis van eerdere ervaringen treedt de NVWA bij webshops die opereren vanuit niet-EU landen in de praktijk niet meer op, omdat opgelegde boetes niet worden betaald. Bij websites in andere EU-lidstaten wordt doorgaans eerst een waarschuwing gegeven en wordt contact gezocht met de nationale toezichthouder voor ondersteuning bij de handhaving. De respons hierop is echter in de praktijk beperkt.

Om grensoverschrijdende onlineverkoop effectiever tegen te gaan, heeft Nederland zich vorig jaar samen met elf andere EU-lidstaten uitgesproken voor een verbod op grensoverschrijdende verkoop van vapes binnen de EU. Een dergelijk verbod zou betekenen dat alle lidstaten actief moeten handhaven op online handel tussen landen. In 2026 staat de herziening van de Europese Tabaksproductenrichtlijn gepland, waarbij Nederland zich hiervoor zal inzetten. In de brief aan de Eurocommissaris roepen de ondertekenende lidstaten de Europese Commissie op om maatregelen tegen grensoverschrijdende verkoop op afstand te nemen om zo jongeren beter te kunnen beschermen.

Overig online aanbieden/verkoop
Ten slotte heeft het kabinet toegezegd om in te gaan op de vraag waarom de handhaving op online kinderporno anders is geregeld dan op vapes. Het is van belang te benadrukken dat de vergelijking met kinderporno niet opgaat. Dit betreft wereldwijd verboden materiaal, waarop internationaal wordt gehandhaafd en waarvoor hogere strafrechtelijke sancties en daarom uitgebreidere strafvorderlijke bevoegdheden gelden. De handel in vapes vormt een andere, minder vergaande, inbreuk op de rechtsorde en is bovendien niet internationaal of Europees verboden, wat de minder beschikbare handhavingsmogelijkheden vanuit de NVWA (en strafrechtketen) verklaart.

<u>Toezegging tabaksverkooppunten</u>
In het tweeminutendebat van 3 maart jl. over de voortgang van het vape- en tabaksbeleid (Kamerstuk 32 011, nr. 126) heeft het kabinet het lid Krul (CDA) toegezegd per brief toe te lichten hoe het aantal nieuw geopende verkooppunten zich verhoudt tot de voorziene wijziging van de Tabaks- en rookwarenwet.[16] Met deze wijziging wordt ingezet op een vermindering van het aantal verkooppunten, waarbij de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten vanaf 2032 uitsluitend nog is toegestaan in speciaalzaken.

---

[15] Kamerstuk 32 011, nr. 134.

[16] Recent is een wetsvoorstel aan de Kamer aangeboden waarbij de Tabaks- en rookwarenwet wordt gewijzigd in verband met een verkoopverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in andere verkooppunten dan speciaalzaken. Kamerstuk 36 916, nr. 2.

In 2022 is het verbod op tabaksautomaten in werking getreden, gevolgd door het verbod op online verkoop in 2023.[17] [18] Eind 2023 waren er nog circa 10.000 tabaksverkooppunten, waarvan 6.400 supermarkten. Per 1 juli 2024 is de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca verboden, waardoor circa 6.400 verkooppunten zijn weggevallen. [19] Omdat supermarkten voorheen meer dan de helft van de verkoop voor hun rekening namen, werd verwacht dat er nieuwe verkooppunten zouden ontstaan. Onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO) ging uit van circa 800 nieuwe verkooppunten.[20]

Uit recent onderzoek van SEO blijkt dat het aantal nieuwe tabaksspeciaalzaken en gemakszaken beperkt is vergeleken met het aantal verdwenen verkooppunten.[21] Ook uit de factsheet “Monitor nieuwe verkooppunten van rookwaren oktober-november 2024” van de NVWA blijkt dat de toename beperkt is. Volgens de NVWA zijn er tussen 2021 en 2024 netto 656 verkooppunten bijgekomen, waarvan ruim 40% een speciaalzaak is.

Per saldo is er sprake van een aanzienlijke daling van het totaal aantal verkooppunten, aangezien het aantal nieuw geopende zaken onder het aantal verdwenen supermarktverkooppunten blijft en ook binnen de eerder verwachte bandbreedte van 800. De voorliggende cijfers geven daarom vooralsnog geen reden tot zorg. Dat een groter deel van de verkoop plaatsvindt in speciaalzaken draagt er bovendien aan bij dat ex-rokers, stoppers en kinderen minder vaak in aanraking komen met tabaksproducten dan toen sigaretten nog in supermarkten werden verkocht. Daarbij geldt dat de eisen die aan tabaksverkoop worden gesteld steeds strenger worden. Momenteel wordt door de Kamer wetgeving behandeld die regelt dat in 2032 alleen speciaalzaken nog rookwaren mogen verkopen: winkels die naast tabaksproducten en aanverwante producten alleen loten en dagbladen mogen verkopen. Door deze strikte eisen aan de verkoop zal het aantal levensvatbare verkooppunten naar verwachting vanaf 2032 beperkt blijven tot circa 1.500.[22]

<u>Toezegging afstandscriterium</u>

---

[17] Ingevoerd bij Besluit van 20 september 2019, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit ter regeling van een uitzondering voor verkooppunten op het verbod te koop aangeboden tabaksproducten en aanverwante producten te tonen, verbod op verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten zonder ter handstelling door tussenkomst van een verstrekkende persoon, en faciliteiten in aangewezen rookruimtes, (Stb. 2019, 308).

[18] Ingevoerd bij Besluit van 20 april 2023, houdende de wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten op afstand, Stb. 2023, 141 en Besluit van 14 november 2023, houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de grensoverschrijdende verkoop op afstand van aanverwante producten anders dan elektronische sigaretten en navulverpakkingen, Stb. 2023, 416.

[19] Ingevoerd bij Besluit houdende wijziging van het Tabaks- en rookwarenbesluit in verband met het verbieden van de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen voor supermarkten en horeca-inrichtingen (Stb. 2024, 89).

[20] SEO Economisch onderzoek, 2021. Beperken tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken. Bijlage bij Kamerstuk 32 011, nr. 92 en 32 793.

[21] SEO Economisch onderzoek, 2025. Verkooppunten tabak, gevolgen van het verkoopverbod in supermarkten.

[22] SEO 2021, Beperken Tabaksverkoop tot tabaksspeciaalzaken. Bijlage bij Kamerstuk 32 011, nr. 92.

In het commissiedebat leefstijlpreventie van 23 april jl. heb ik toegezegd in te gaan op de mogelijkheid van het hanteren van een afstandscriterium voor verkooppunten van tabak en vapes, zodat deze niet in de buurt van scholen mogen worden verkocht. Zoals vermeld in de Kamerbrief van 18 december 2025 (Kamerstuk 32 011, nr. 127), kan een dergelijk criterium als beperkende voorwaarde in de Tabaks- en rookwarenwet worden opgenomen.

Het kabinet kan zich vinden in het beoogde doel van deze maatregel, namelijk jongeren minder in aanraking laten komen met tabaksverkooppunten. Op deze manier worden jongeren minder in de verleiding gebracht om tabaksproducten en aanverwante producten te kopen. Gezien de leeftijd waarop kinderen beginnen met experimenteren met tabaksproducten, zou een afstandscriterium opportuun zijn voor middelbare scholen, en eventueel eveneens gelden voor mbo- hbo- en wo-instellingen.

Het invoeren van een afstandscriterium kan alleen onder een aantal randvoorwaarden. Op grond van de Dienstenrichtlijn[23], in Nederland geïmplementeerd in de Dienstenwet, is het niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen bestaande verkooppunten en (potentiële) toekomstige verkooppunten. Elke ondernemer dient gelijke kansen te hebben op het verkopen van tabak en ondernemers die reeds gevestigd zijn binnen een bepaalde afstand van een onderwijsinstelling mogen geen voorrang krijgen op basis van hun anciënniteit. Zo is het niet mogelijk om alleen nieuw te openen verkooppunten rondom scholen te weren. Als een afstandscriterium van kracht wordt, zullen alle tabaksverkooppunten die binnen een bepaalde afstand van onderwijsinstellingen vallen, moeten stoppen met de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.

Het voorgaande is een beperking (regulering) van hun eigendomsrecht, iets dat onder voorwaarden gerechtvaardigd is. Zo moet er onder meer een eerlijk evenwicht *(fair balance*) zijn tussen de belangen van de ondernemer en het met de regulering gediende doel van algemeen belang (in het geval van een afstandscriterium de bescherming van de volksgezondheid). Een overgangstermijn is hierbij een belangrijke factor. Als alternatief voor een overgangstermijn kunnen bestaande ondernemers financieel gecompenseerd worden. Een compensatieregeling dient dan in de wetswijziging te worden opgenomen.

Voorts speelt de vraag hoe een afstandscriterium moet worden toegepast bij bestaande verkooppunten waarbij een nieuwe school in de omgeving wordt gevestigd. Het leidt tot een rechtsonzekere situatie als bestaande verkooppunten dan zouden moeten sluiten. Immers, potentieel kan op elk moment worden besloten ergens een school te openen. Ook hierbij zal dan ten minste een overgangstermijn in acht moeten worden genomen dan wel in een financiële compensatie moeten worden voorzien.

Ook de praktische uitvoering van een afstandscriterium kent een aantal haken en ogen. In stadscentra zijn vaak veel scholen gevestigd, maar ook veel tabaksverkooppunten. Met een afstandscriterium bestaat de mogelijkheid dat in sommige stadscentra de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten niet meer is toegestaan, terwijl de vraag naar deze producten juist hier

[23] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

doorgaans hoog ligt. Hierdoor bestaat de kans dat de handel verplaatst naar irreguliere verkoopkanalen. Indien de gestelde afstand met het oog op dit ongewenste effect zou worden verlaagd, wordt de effectiviteit van de maatregel mogelijk verkleind.

Momenteel gebeurt er veel om het aantal en soort verkooppunten te verminderen. Het aantal verkooppunten is al meer dan gehalveerd sinds in 2024 het verkoopverbod in supermarkten en horeca-inrichtingen in werking is getreden.[24] Dit aanbod zal nog verder verkleind worden op het moment dat de verkoop van tabaksproducten wordt verboden in tankstations (2030) en gemakszaken (2032), waarna alleen speciaalzaken overblijven.[25] Naar schatting blijven er dan ongeveer 1.500 verkooppunten over, ten opzichte van ongeveer 10.000 verkooppunten op 1 januari 2024.[26]

Deze daling in het aantal verkooppunten en de beperking van verkooppunten tot alleen speciaalzaken waar alleen de volwassen roker komt, zorgt ervoor dat jongeren veel minder in aanraking komen met tabaksproducten en aanverwante producten.

Daarnaast geldt dat jongeren die toch producten zoals vapes kopen, dit doorgaans niet doen in fysieke verkooppunten. Zo blijkt uit het onderzoeken van Bureau Beke naar de verkoop van vapes dat slechts 10% van de minderjarigen deze producten in fysieke winkels aanschaft.[27] Het overgrote deel van de verkopen vindt plaats via een dealer of via vrienden en/of familie.

Het kabinet focust op maatregelen die uitvoerbaar, handhaafbaar en effectief zijn. Met het oog op het bestaande verkooppuntenbeleid dat het aantal en soort tabaksverkooppunten al sterk reduceert, het feit dat middelbare scholieren hun producten maar gering in fysieke winkels aanschaffen en de verplichting tot het opnemen van een eventuele langdurige overgangstermijn of kostbare compensatieregeling, acht het kabinet het hanteren van een afstandscriterium tot onderwijsinstellingen voor tabaksverkooppunten momenteel niet opportuun.

<u>Moties aangaande de AI-lobbytool van PMI</u>
De motie van het lid Krul c.s. verzoekt de regering zich uit te spreken tegen een campagne van Philip Morris International (PMI) en er in overleg met de verantwoordelijke toezichthouders voor te zorgen dat deze campagne wordt stopgezet.[28] Het kabinet keurt het ten zeerste af dat PMI zijn commerciële belangen boven de volksgezondheid stelt en met de inzet van AI probeert invloed uit te oefenen op het consultatieproces van de Europese Commissie voor de herziening van de Tabaksproductenrichtlijn (TPD). Ook de Reclame Code Commissie (RCC) stelde begin augustus in een uitspraak dat PMI met deze campagne het verbod op reclame voor tabaksproducten en aanverwante producten overtreedt.

De NVWA is toezichthouder op het reclameverbod en is op de hoogte van deze campagne. In algemene zin is de NVWA alert op dit soort uitingen. Zij start indien nodig een onderzoek en treedt handhavend op wanneer een overtreding wordt

---

[24] Stb 2024, 89.
[25] Hiertoe is een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend: Kamerstuk 36 916, nr. 2.
[26] Kamerstuk 32 011 nr. 92.
[27] Kamerstuk 32 011, nr. 127.
[28] Kamerstuk 21 501-31, nr. 826

geconstateerd. Omdat de NVWA lopende onderzoeken naar individuele gevallen niet publiekelijk becommentarieert, kan er momenteel niet vooruitgelopen worden op specifieke handhavingsmaatregelen.

Ook het lid Synhaeve c.s. diende een motie (Kamerstuk 21 501-31, nr. 823) in over deze campagne en verzocht de regering bij de Europese Commissie aan te dringen om de inbrengen die via de AI-lobbytool binnen zijn gekomen kritisch te bekijken. Ik heb op 17 juni jl. bij de EPSCO Raad met gezondheidsministers in Luxemburg gesproken met de Eurocommissaris voor Gezondheid en Dierenwelzijn, Olivér Várhelyi, en hem de zorgen van het kabinet over het gebruik van deze AI-lobbytool overgebracht. De Europese Commissie heeft deze zorgen gehoord en is bekend met de aard van de campagne. Zij benadrukt dat het doel van een openbare consultatie het ophalen van verschillende zienswijzen en standpunten is, waarbij de reacties altijd inhoudelijk worden gewogen op basis van inhoud en de doelstellingen van de regelgeving. Met deze toelichting beschouw ik beide moties als afgedaan.

NVWA-Inspectieresultaten rookverbod, leeftijdsgrens en verboden additieven
Bij brief van 16 april 2026 zijn de NVWA-factsheets ‘inspectieresultaten rookverbod 2025’, ‘Inspectieresultaten naleving leeftijdsgrens voor tabaks- en aanverwante producten periode: juli 2024 – december 2025’ en ‘Inspectieresultaten additievenverbod tabaksproducten en vapes’ zonder toelichting met de Kamer gedeeld.[29] Met deze brief stuur ik u alsnog een toelichting. Met haar toezicht levert de NVWA een belangrijke bijdrage aan de beperking van de beschikbaarheid van tabak en vapes voor jongeren. Daarom is het goed dat de NVWA dit werk blijft voortzetten. Om het effect van het toezicht te vergroten werkt het kabinet op dit moment aan een wetsvoorstel waarin de boetemaxima worden verhoogd.

Uitzondering op het reclame- en uitstalverbod voor tabaksproducten en aanverwante producten in speciaalzaken
Tabaksspeciaalzaken[30] zijn momenteel de enige verkooppunten waar onder bepaalde voorwaarden nog reclame voor tabaksproducten en aanverwante producten mag worden gemaakt. Ook is het in speciaalzaken onder voorwaarden toegestaan om deze producten uit te stallen. In alle andere verkooppunten moeten deze producten als gevolg van het uitstalverbod aan het oog onttrokken zijn. Vanaf 2032 zullen tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend nog in speciaalzaken mogen worden verkocht. Reeds nu worden tabaksspeciaalzaken met een luxe uitstraling geopend waarin reclame en aantrekkelijk uitgestalde producten een prominente rol spelen. Als speciaalzaken na 2032 als enig verkoopkanaal zijn overgebleven, zullen kopers van tabaksproducten en aanverwante producten veel meer dan nu worden blootgesteld aan reclame. De tabaksindustrie zal dan de mogelijkheid hebben om nieuwe nicotineproducten bij een veel grotere groep consumenten actief onder de aandacht te brengen.

---

[29] Kamerstuk 31 532, nr. 305.

[30] Dit zijn zaken die uitsluitend tabaksproducten, aanverwante producten, loten en dagbladen verkopen alsmede een beperkt aantal speciaalzaken die zich voor 2021 als speciaalzaak heeft geregistreerd met een netto-omzet van maximaal € 700.000 per jaar, waarvan ten minste 75% wordt behaald uit de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten.

Zoals aangegeven in antwoord op de Kamervragen van het lid Krul van 20 maart 2026[31] stuurt het kabinet hierbij een notitie van het Trimbos-instituut over de invloed van marketing, reclame en het uitstallen van tabaks- en nicotineproducten in tabaksspeciaalzaken op het gebruik van tabaks- en nicotineproducten alsmede een factsheet van de NVWA over ondersteuning van de tabaksindustrie bij de inrichting en verbouwing van speciaalzaken.

Het Trimbos-instituut wijst erop dat reclame en het uitstallen van tabaksproducten en aanverwante producten in tabaksspeciaalzaken deze producten aantrekkelijker maakt voor klanten en consumenten kan aansporen tot impulsaankopen. Reclame kan ook bijdragen aan de perceptie dat deze producten minder schadelijk zijn. Ook kan het ervoor zorgen dat rokers die willen stoppen met roken overstappen naar andere nicotineproducten in plaats van volledig te stoppen. Het Trimbos-instituut schat in dat een gecombineerd reclame- en uitstalverbod in speciaalzaken kan bijdragen aan het verder terugdringen van roken en het gebruik van andere nicotineproducten. Het Trimbos-instituut geeft verder aan dat met een gecombineerd verbod voorkomen zou worden dat kopers van tabaksproducten en aanverwante producten na 2032 worden blootgesteld aan een omgeving die roken stimuleert. Ook geeft het Trimbos-instituut aan dat een gecombineerd verbod goed kan samengaan met een maatregel die de industrie verder beperkt in de mogelijkheden die het heeft om financiële steun of marketingsteun te geven aan speciaalzaken.

De NVWA heeft geconstateerd dat de industrie ondernemers helpt bij verbouwingen van speciaalzaken die uitgezonderd zijn van het uitstal- en reclameverbod en dat hierbij aanzienlijke bedragen gemoeid zijn. De winkels krijgen zo een luxe, moderne en herkenbare uitstraling. Er wordt in deze winkels duidelijk aandacht gevraagd voor specifieke nicotineproducten en is er een brede aanwezigheid van wervende reclamematerialen. Ook blijkt er een nauwe samenwerking met ondernemers plaats te vinden waarbij bijvoorbeeld promotiemedewerkers van tabaksfabrikanten in de winkels klanten aanspreken over nieuwe nicotineproducten. De NVWA geeft aan dat er in algemene zin waarschijnlijk geen overtreding van het reclameverbod is waar de NVWA tegen kan optreden.

De NVWA geeft verder aan dat de uitzondering op het reclameverbod het mogelijk maakt dat er veel reclame-uitingen in speciaalzaken aanwezig zijn. Omdat deze uitingen aanwezig zijn op het moment van aankoop hebben ze volgens de NVWA impact op het aankoopgedrag van de klanten. Dit is van belang omdat het aantal speciaalzaken aan het groeien is door het verkoopverbod van tabaksproducten en aanverwante producten bij supermarkten en in de horeca dat op 1 juli 2024 van kracht is geworden. Net als het Trimbos-instituut wijst de NVWA erop dat wanneer vanaf 2032 de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten uitsluitend in speciaalzaken zal plaatsvinden, dit betekent dat alle kopers van deze producten daar altijd blootgesteld worden aan reclamecampagnes.

Het kabinet vindt deze ontwikkelingen zorgelijk en zal daarom het reclameverbod aanscherpen.

Ten slotte

[31] Aanhangsel Handelingen II 2025/26, nr. 1861.

Het kabinet committeert zich eraan om ook de komende jaren scherp te blijven op nieuwe ontwikkelingen om het gebruik van sigaretten en andere nicotinehoudende producten zo snel mogelijk terug te dringen. Daartoe is in deze brief aangekondigd dat het kabinet de handhaving versterkt, de minimumleeftijd voor nicotinehoudende producten verhoogt, het ontmoedigen van roken intensiveert en aandacht besteedt aan tabaksontmoediging in Caribisch Nederland. Het kabinet kiest bewust voor een stevig pakket aan maatregelen om koers te houden wanneer het gaat over de daling van het aantal rokers en om stevig in te zetten op het ontmoedigen van vapen en het aanpakken van de illegale vapehandel. Zodat de kinderen die nu opgroeien deel zullen uitmaken van een rookvrije generatie.

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