

32011 Tabaksbeleid

Nr. 124 Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2025

In de aangenomen motie Daniëlle Jansen c.s.¹ wordt de regering verzocht de invoering van het verbod op de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten² op andere plaatsen dan in speciaalzaken te vervroegen van 2032 naar 2028. Het beperken van het aantal verkooppunten is van groot belang om de toegang tot deze producten te verminderen en daarmee bij te dragen aan het realiseren van een rookvrije generatie. Het wetsvoorstel waarmee de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten tot speciaalzaken wordt beperkt is op dit moment in voorbereiding en wordt binnenkort aan uw Kamer aangeboden.

Bij brief van 20 november 2020³ is met uw Kamer het voornemen gedeeld de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten na 2030 gefaseerd af te bouwen. Bij brief van 2 december 2022⁴ is dit voornemen vervolgens zodanig gespecificeerd dat vanaf 2030 de verkoop voorbehouden zal zijn aan gemakszaken en speciaalzaken en dat met ingang van 2032 alleen nog tabaksproducten en aanverwante producten verkocht mogen worden in speciaalzaken. Daarbij wordt de verkoop van elektronische dampwaar, waaronder vapes, al eerder voorbehouden aan speciaalzaken. Door de invoering van verschillende maatregelen in de afgelopen jaren inzake de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten^{5 6 7} is het verkooppuntenlandschap voor tabaksproducten en aanverwante

¹ Kamerstuk [36 541, nr. 8](#).

² In de motie wordt gesproken over nicotineproducten en uit de context wordt duidelijk dat dit ook tabaksproducten omvat. In deze brief wordt daarom gesproken over tabaksproducten en aanverwante producten waartoe eveneens e-sigaretten zonder nicotine behoren.

³ Kamerstuk [32 011, nr. 79](#).

⁴ Kamerstuk [32 011, nr. 97](#).

⁵ Verbod inzake de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten in supermarkten en horeca-inrichtingen, [Stb. 2024, 89](#).

⁶ Verbod op de online verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten, [Stb. 2023, 141](#) en [Stb. 2024, 416](#).

⁷ Verbod op de productie en verkoop van e-sigaretten met bepaalde smaakbepalende additieven (het smaakjesverbod), [Stb. 2022, 463](#) en [Stcrt. 2022, 32367](#).

producten sterk in beweging. Het beperken van de verkoop tot gemakszaken en speciaalzaken en uiteindelijk tot enkel speciaalzaken is een ingrijpende wijziging van de marktsituatie.

Omdat ondernemers hun bedrijfsvoering moeten aanpassen op deze voorgenomen beperkingen heeft mijn ambtsvoorganger vanuit het oogpunt van een betrouwbare overheid de motie ontraden en aangegeven aan het tijdsfad te willen vasthouden. Ondernemers gaan namelijk reeds uit van het eerder aangekondigde tijdsfad en hebben hiermee rekening gehouden bij het doen van investeringen. Nadat de motie Daniëlle Jansen c.s. is aangenomen, heeft mijn ambtsvoorganger bij brief van 4 april 2025⁸ laten weten de mogelijkheden te verkennen om het moment waarop de verkoop voorbehouden zal zijn aan speciaalzaken te vervroegen naar 2028. Daarbij zijn twee onderzoeken aangekondigd, gericht op de implicaties van het vervroegen. Bij deze brief bied ik u beide onderzoeken aan.

Het eerste onderzoek⁹, dat is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, richt zich specifiek op de gevolgen voor de grensoverschrijdende aankopen, illegale handel en de gevolgen voor het verkooppuntenlandschap. Daarbij zijn deze effecten zowel onderzocht voor de situatie waarbij aan het tijdsfad van 2030/2032 wordt vastgehouden als de versnelling waarbij de verkoop al vanaf 2028 is voorbehouden aan speciaalzaken. Voorts is de Landsadvocaat¹⁰ gevraagd te adviseren over de gevolgen van de versnelling naar 2028 in verhouding tot de beperking van het eigendomsrecht¹¹. De vraag die speelt is of het verbod om buiten speciaalzaken tabaksproducten te verkopen bij een versnelling naar 2028 nog steeds gerechtvaardigd is en of gerechtvaardigd van het eerder aangekondigde tijdsfad kan worden afgeweken. Indien dit niet het geval is, is gevraagd wat de mogelijke consequenties zijn indien toch wordt vastgehouden aan de versnelling naar 2028.

Het onderzoek van SEO concludeert dat het vervroegen van het originele tijdsfad naar 2028 weinig impact heeft op illegale handel en grensverkeer. Het aandeel rokers dat hier naartoe uitwijkt komt in de twee beleidsscenario's nagenoeg overeen. Het aantal rokers dat in reactie op een beperking van het aantal verkooppunten overstapt naar illegale of buitenlandse kanalen is blijkens het onderzoek überhaupt beperkt. Dit stijgt namelijk met zes

⁸ Kamerstuk 36 541, nr. 16.

⁹ Onderzoek door SEO Economisch Onderzoek, 'Sneller naar de speciaalzaak?' van juli 2025.

¹⁰ Advies van de Landsadvocaat, 'Versnelling beperking verkooppunten tabaksproducten' van 9 september 2025.

¹¹ Zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

procentpunt, terwijl het aandeel van de verkopen via speciaalzaken met bijna vijftig procentpunt toeneemt. Voorts volgt uit het onderzoek dat het beperken van tabaksverkoop tot speciaalzaken er naar verwachting vooral voor zorgt dat minder mensen, in het bijzonder jongeren, beginnen met roken. De maatregel kan er ook aan bijdragen dat bestaande rokers een stoppoging doen. Naar verwachting stopt 2,4 procentpunt van de rokers bij het versnelde tijdspad (2028). Onder het huidige tijdspad gaat het in 2030 om 0,4 procentpunt succesvolle stoppers en in 2032 om 2,1 procentpunt. Verder heeft de versnelde invoering wat handhaving betreft als voordeel dat de tussenfase waarin tabaksverkoop nog is toegestaan in gemakszaken wordt overgeslagen. Tot slot merkt SEO op dat de wetgever met een versnelde invoering van het verbod terugkomt op eerder gestelde verwachtingen over een gefaseerde afbouw.

De Landsadvocaat gaat in zijn advies inzake 'Versnelling beperking verkooppunten tabaksproducten' in op het recht op het ongestoord genot van eigendom (artikel 1 EP EVRM). Voor rechtmatige inmenging van het eigendomsrecht moet sprake zijn van een redelijk evenwicht – een fair balance – tussen de door de overheidsmaatregel veroorzaakte inmenging in het eigendomsrecht enerzijds en het met die overheidsmaatregel gediende algemeen belang anderzijds. Naar het oordeel van de Landsadvocaat staat niet ter discussie dat het verkoopverbod als zodanig een gerechtvaardigde regulering van het eigendomsrecht is. Hierbij speelt mee dat het verbod al geruime tijd voorzienbaar was en verkopers van tabaksproducten en aanverwante producten vanwege de schadelijkheid van die producten rekening moeten houden met overheidsingrijpen. Voorts is hiervoor van belang dat de overgangstermijn bedoeld is om verkooppunten voldoende ruimte te bieden om hun bedrijfsmiddelen op een andere manier aan te wenden.

Een belangrijke complicatie bij versnelling naar 2028 is dat meermaals en uitdrukkelijk is gecommuniceerd dat de overgangstermijn geldt tot 2030/2032. Het is volgens de Landsadvocaat daarom juridisch kwetsbaar om deze overgangstermijn (1) te verkorten en (2) gelijk te trekken voor alle verkooppunten, zonder hiervoor compensatie te bieden, terwijl het eerder klaarblijkelijk nodig werd geacht om onderscheid te maken tussen verschillende typen verkooppunten. Een verkorting van de overgangstermijn vergt dan ook een deugdelijke onderbouwing. Naar zijn inschatting bestaat er een concreet risico dat een verkorting van de overgangstermijn voor het verbod op de verkoop

van tabaksproducten en aanverwante producten buiten speciaalzaken afbreuk doet aan de fair balance van dat verkoopverbod. Daarin komt veel gewicht toe aan het feit dat de aanvankelijke overgangstermijn bedoeld was om verkooppunten voldoende tijd te bieden. De overgangstermijn vervult daarmee een belangrijke rol in de fair balance van het verkoopverbod in zijn totaliteit en fungeert als compensatie voor de beperking van het eigendomsrecht. In dat licht verdient het aanbeveling de fair balance te herstellen door in een compensatieregeling te voorzien. De rechter zou in het geval geen compensatieregeling wordt opgenomen tot het oordeel kunnen komen dat het verkoopverbod (dan wel: het uitblijven van compensatie) in strijd is met het eigendomsrecht en de wet gelet daarop onverbindend kunnen verklaren. Een mogelijkheid in de wet voor verkooppunten om financiële compensatie aan te vragen, zou dit risico grotendeels wegnemen, maar verplaatst de afweging van de fair balance in belangrijke mate naar individuele gevallen. Gegeven de omvang van de groep van potentieel benadeelden is dit zeer bewerkelijk.¹²

Kortom, beide onderzoeken bieden waardevolle informatie ten behoeve van de afweging over het versnellen van de afbouw van het aantal verkooppunten. Op basis van het onderzoek van SEO lijkt een vervroeging van het tijdspad een mogelijkheid. Een vervroeging zal namelijk niet gepaard gaan met grotere of substantiële effecten op de illegale handel en aankopen over de grens. Ook is er

geen groot verschil in het effect op de rookprevalentie ten aanzien van de situatie waarin wordt vastgehouden aan het eerder gecommuniceerde tijdspad. Wel wordt het effect eerder bereikt. De Landsadvocaat geeft daarentegen duidelijk aan dat een vervroeging van het tijdspad kan leiden tot onverbindend verklaring van de wet indien niet wordt voorzien in de mogelijkheid tot financiële compensatie voor verkooppunten waarvoor het verbod op de verkoop eerder zal gelden (tankstations en gemakszaken). In het advies wordt niet ingegaan op de hoogte van de compensatie die verkooppunten kunnen verwachten maar de inschatting is dat het gegeven de omvang van de groep van potentieel benadeelden om een aanzienlijk bedrag gaat. Een compensatieregeling gaat dan ook gepaard met financiële, maar ook praktische uitdagingen vanwege de noodzakelijke beoordeling

¹² De omvang van de financiële compensatie is niet op voorhand in te schatten, maar dit kan om een aanzienlijk bedrag gaan. Dit komt bovenop de significante uitvoeringskosten in verband met de beoordeling van elke aanvraag.

van elke individuele nadeelcompensatiezaak. Uitvoering hiervan zal beslag leggen op de capaciteit die beschikbaar is voor het uitvoeren van het Nederlandse tabaksontmoedigingsbeleid. Ander beleid gericht op roken of vaperen zal hierdoor beperkt of vertraagd worden of zelfs geen doorgang kunnen vinden. Aangezien de motie voorts niet voorziet in aanvullende financiële middelen wegen deze consequenties zwaar in mijn oordeel over het vervroegen van het tijdspad. Tevens vind ik het belangrijk dat de overheid voorspelbaar handelt. Daarom zal ik vasthouden aan het reeds gecommuniceerde tijdspad en niet overgaan tot versnelling hiervan.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
J.Z.C.M. Tielen