
Vergaderjaar 2023-2024

36 410 Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

L **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN - FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2024

Ik bied u hierbij de rapportage « Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023 » en het Empty Pack Survey (EPS) rapport aan. Daarnaast wordt in deze brief teruggekomen op de motie van de leden Graus en Edgar Mulder van 5 juli 2023 naar de oorzaken van de toenemende illegale handel en smokkel in tabaksproducten.¹

In 2018 heeft Nederland zich met het Nationaal Preventieakkoord (NPA) gecommitteerd aan een rookvrije generatie in 2040. Om deze doelstelling te bereiken zijn er de afgelopen jaren verscheidene maatregelen genomen. Zo wordt het aantal verkooppunten sterk teruggebracht en is hulp bij het stoppen met roken vrijgesteld van het eigen risico. Ook is de accijns op tabaksproducten verhoogd. Accijnsverhoging is één van de meest effectieve interventies om roken terug te dringen.

In het NPA is afgesproken de accijns zodanig te verhogen dat een pakje sigaretten in 2023 € 10 zou kosten. Na de verhoging van € 1 per pakje sigaretten in 2020 is de accijns verder verhoogd op 1 april 2023 zodat een pakje sigaretten gemiddeld € 9 kost en een pakje shag gemiddeld € 17,50. Er is afgesproken dat bij accijnsverhogingen een evaluatie zal plaatsvinden van mogelijke grenseffecten. In 2023 is door het RIVM een evaluatie uitgevoerd naar de gedragseffecten van de accijnsverhogingen waarbij rokers via een enquête zijn ondervraagd over hun rookgedrag. Daarnaast is er door de Douane opnieuw een EPS uitgevoerd die een beeld geeft over het gedeelte Nederlands veraccijnsde sigaretten en de verandering daarvan ten opzichte van de twee eerdere metingen. Bij een EPS worden pakjes sigaretten van de straat geraapt. Vervolgens wordt de herkomst van deze pakjes geanalyseerd.

Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023

Voor het RIVM-rapport hebben onderzoekers een groep van 1.653 rokers voor en na de accijnsverhoging van 1 april 2023 gevraagd naar waar ze hun sigaretten kopen en of accijnsverhogingen bij hen hebben geleid tot stoppogingen, vermindering, over de grens kopen van producten of overstap naar andere producten. De resultaten van het onderzoek suggereren dat de accijnsverhoging heeft geleid tot een toename van aankopen van rookwaren in het buitenland: de onderzoekers schatten dat na de accijnsverhoging een groter aandeel van de geconsumeerde tabaksproducten uit het buitenland afkomstig is (van een aandeel tussen de 24% en 28% naar een aandeel tussen de 35% en 39%).

Tegelijkertijd heeft de accijnsverhoging veel rokers aangemoedigd te stoppen: tien

¹ Kamerstukken 2022/2023, 36 202, nr. 148.

procent van de respondenten die met zowel de voor- en nameting meededen is na de accijnsverhoging gestopt met roken. Nog eens 18 procent heeft een stoppoging gedaan. Bij ruim de helft van deze personen speelde de accijnsverhoging een rol in de beslissing om te stoppen. Het onderzoek laat eveneens zien dat vooral voor rokers die al de intentie hebben om te stoppen de accijnsverhoging het 'laatste zetje' is om de stap te zetten.

Pakjesraaponderzoek

De Douane heeft in het najaar van 2023 een EPS gedaan, ook wel het pakjesraaponderzoek genoemd. In 2014, 2019 en 2021 zijn vergelijkbare onderzoeken gedaan. De belangrijkste resultaten worden hieronder samengevat:

- Van het totale aantal geraapte sigarettenverpakkingen is 25,0% niet in de Nederlandse heffing betrokken. Dit is een stijging ten opzichte van de voorgaande metingen. In het COVID-19 jaar 2021 was dit 15,3% en in 2019 15,8%.
- Het aandeel buitenlands veraccijnsde sigaretten is gestegen van 10,9% in 2021, naar 18,6% in 2023. Het grootste deel van deze pakjes komt uit Bulgarije en Polen. Andere herkomstlanden die in de top 6 staan zijn Duitsland, Turkije, Luxemburg en België.
- Namaaksigaretten en *illicit whites*² zijn illegale sigaretten. Het geraapte percentage van deze sigaretten is gestegen van 1,4% naar 4,1%
- Het aandeel namaaksigaretten is gestegen van 1,5% in 2019 en 1,4% in 2021, naar 3,8% in 2023;
- In 2023 betrof minder dan 0,3% van de rokersmarkt *illicit whites* sigaretten, in 2021 betrof dit 0,0% en in 2019 0,2%.

Motie van de leden Graus en Edgar Mulder

De leden Graus en Edgar Mulder vragen in de door de Tweede Kamer aangenomen motie van 5 juli 2023 naar de oorzaken van de toenemende illegale handel en smokkel in tabaksproducten.³ Zoals hiervoor beschreven blijkt uit de EPS-2023 dat de illegale handel in tabaksproducten ten opzichte van de resultaten uit de EPS-2021 is toegenomen. Bij het vergelijk tussen EPS-2021 en EPS-2019 was dit niet het geval. Het aantal geraapte illegale sigaretten is tussen 2021 en 2023 toegenomen van 1,4% naar 4,1% van het totaal aantal geraapte sigaretten in de EPS-2023. Dit is een forse toename.

Onderzoek naar de oorzaken van deze stijging is niet gemakkelijk. Het ligt voor de hand dat één van de redenen is dat naarmate de accijns op tabaksproducten hoger wordt het voor criminele organisaties lucratiever wordt om illegaal te handelen in tabaksproducten. De prijs van bijvoorbeeld een pakje sigaretten wordt door de accijnsverhoging hoger, waardoor er mogelijk een hogere winstmarge is voor de illegale handel in tabaksproducten. Door de grote winsten die criminelen behalen met accijnsfraude, de illegale productie van en handel in illegale sigaretten en tabak worden criminele vermogens opgebouwd. Daarmee kunnen andere criminele activiteiten worden gefinancierd. De prijs van tabak is echter niet de enige factor die speelt bij de illegale tabakshandel. Effectieve handhaving en de mate waarin het roken van illegale sigaretten sociaal geaccepteerd is spelen ook een rol.

Teneinde illegale handel in tabaksproducten tegen te gaan heeft Nederland in 2016 Europese regels op dit vlak ingevoerd. Tabaksproducten moeten getraceerd kunnen worden door de hele keten. Momenteel geldt deze verplichting uitsluitend voor sigaretten en rooktabak. De verplichting is met ingang van 20 mei 2024 van toepassing op alle in de Europese Unie (EU) geproduceerde tabaksproducten en op tabaksproducten van buiten de EU die voor de Europese markt bestemd zijn. Tevens is

² Wel legaal geproduceerd maar geen legale afzetmarkt.

³ Kamerstukken 2022/2023, 36 202, nr. 148.

in alle EU-lidstaten een veiligheidskenmerk verplicht gesteld om de authenticiteit van de tabaksproducten beter te kunnen controleren en de strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten in de EU te intensiveren. Daarnaast heeft Nederland in oktober 2020 het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, bij het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FCTC) geratificeerd. Het Protocol schrijft uiteenlopende maatregelen voor waarmee illegale handel wordt tegengegaan zoals een verplichting om verdachte transacties te melden, controlemaatregelen op de doorvoer van tabaksproducten en internationale samenwerking. Zo geldt er bijvoorbeeld in Nederland sinds eind 2020 een vergunningplicht voor het voorhanden hebben, het in het vrije verkeer brengen, het vervaardigen, het brengen naar een andere lidstaat en het uitvoeren naar een derde land van tabaksproductieapparatuur.⁴

Het voornoemde is aanvullend op het reeds bestaande toezicht op illegale handel in tabaksproducten door de Douane en de fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD). Zo is op nationaal niveau het combiteam SMOKE opgericht. Het combiteam SMOKE is een samenwerkingsverband van de Douane, FIOD en het Openbaar Ministerie en onderzoekt en analyseert geldstromen en de logistieke keten rondom tabaksfraude. Voorts vindt incidentele samenwerking plaats met bijvoorbeeld de Politie en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). In Nederland zijn in 2023 vier illegale sigarettenfabrieken en drie illegale fabrieken waar waterpijptabak werd geproduceerd opgerold. Daarnaast zijn ook drie illegale fabrieken in de af- of opbouwfase ontmanteld. Ter illustratie, in 2022 zijn in de EU 76 illegale sigarettenfabrieken opgerold. De EU-cijfers over 2023 zijn nog niet gepubliceerd.

Ook binnen Europa werken de FIOD en Douane op dit gebied samen met onder andere Europol en OLAF (het Europees Bureau voor Fraudebestrijding). Binnen het platform EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) wordt door Nederland en deelnemende EU-lidstaten opgetreden tegen illegale tabakshandel en accijnsfraude. Dit blijkt ook uit de resultaten van de EU EMPACT-samenwerking in 2022.⁵ In 2022 leidde de samenwerking onder meer tot de inbeslagname van 664,5 miljoen sigaretten, 1,23 miljoen kilo ruwe tabak en fijngesneden tabak, 0,77 miljoen kilo waterpijptabak en het oprollen van 243 plekken voor de productie en/of het versnijden en/of het opslaan van illegale tabak.

Ter afsluiting

Het onderzoek van het RIVM wijst uit dat de accijnsverhogingen gedragsveranderingen bij rokers teweeg hebben gebracht en voor een deel van de voormalig-rokers een rol hebben gespeeld bij het stoppen met roken. Tegelijkertijd benoemt het rapport ook dat eenzijdige prijsverhogingen vanuit Nederland een groeiende groep rokers naar het buitenland zal doen gaan voor het verkrijgen van rookwaren. De bevindingen uit het EPS-2023 tonen eenzelfde beeld en laten zien dat sinds de vorige meting in 2021 een toename heeft plaatsgevonden in het aantal niet in Nederland veraccijnsde pakjes. Een gedeelte daarvan is in het buitenland veraccijnsd. De onderzoekers van het onderzoek "*Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023*" benadrukken daarom het belang van het streven naar verdere Europese harmonisatie van tabaksprijzen. Ik zet me hier in Europa verder voor in. Het blijft belangrijk dat de overheid roken zo snel en doeltreffend mogelijk terugdringt om de rookvrije generatie in 2040 te bereiken. Het is goed om bij iedere accijnsverhoging ook de grenseffecten en de gevolgen voor de aanpak van de illegale handel mee te wegen. Op 1 april 2024 heeft een verdere accijnsverhoging plaatsgevonden zodat de prijs van een gemiddeld pakje sigaretten op € 11,10 uitkomt en een pakje shag op € 24,60. Ook deze verhoging zal worden gemonitord. De Kamer zal in 2025 over de resultaten worden geïnformeerd.

⁴ Kamerstukken 2019/2020, 35356, nr. 2.

⁵ Empact, 2022. Empact 2022 results. Beschikbaar via: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/2023_225_empact-factsheets-2022_web-final.pdf.

De staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst,

Marnix L.A. van Rij