

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4229

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 januari 2026

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 19 september 2025 over Fiche: Richtlijn tabaksaccijns (Kamerstuk 22 112, nr. 4170).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 oktober 2025 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 12 januari 2026 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Van der Lee

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de Kamerbrief over het BNC-fiche Richtlijnvoorstel tabaksaccijns. Bij de beantwoording wordt de volgorde van het verslag aangehouden met dien verstande dat de beantwoording op vragen van gelijke strekking samen is genomen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben het fiche met interesse gelezen. Deze leden hebben enkele vragen. Deze leden lezen dat in het herzieningsvoorstel zeven categorieën van tabaksfabricaten worden opgenomen, waaronder «overige tabaksfabricaten».

Klopt het dat onder deze categorie alles valt wat niet onder de andere categorieën valt, zoals snus en kauwtabak? Zijn er daarmee geen tabaksproducten meer die niet onder de accijnsrichtlijn vallen?

De categorie «andere tabaksfabricaten» betreft een restcategorie, die als doel heeft om tabaksfabricaten die niet passen binnen de andere categorieën toch te kunnen belasten met accijns. Tabakhoudende producten die niet vallen onder de categorieën sigaretten, rooktabak (uitgesplitst in tabak van fijne snede en overige rooktabak), sigaren, cigarillo's, waterpijptabak of verhitte tabak, vallen onder de categorie «andere tabaksfabricaten» als deze voor menselijke consumptie bestemd zijn. Daarvan is sprake als de producten door een eenvoudige, niet-industriële handeling nicotine voor opname in het menselijk lichaam kunnen afgeven of die opname kunnen vergemakkelijken. Zo vallen producten als kauw- en snuiftabak in deze restcategorie. Snus is hierop een uitzondering, omdat dit een product is dat op EU-niveau is verboden (met uitzondering van Zweden). Dit is ook expliciet toegelicht in het herzieningsvoorstel. Ook voor tabaksgerelateerde producten, zoals e-liquids en nicotinezakjes heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een dergelijke restcategorie in het richtlijnvoorstel opgenomen. Ook het voornoemde heeft tot doel om alle voor menselijke consumptie bedoelde nicotinehoudende producten binnen de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns te brengen.

Deze leden vragen de Minister of de Minister tabel 1 kan uitbreiden met een kolom die de huidige accijnsbedragen in Nederland weergeeft, zodat duidelijk wordt hoe groot het verschil is tussen de Nederlandse accijns en de minimumtarieven die voortkomen uit de richtlijn.

Tabel 1. Voorgestelde minimumtarieven tabaksfabricaten^{1, 2}

	Huidige minimumtarieven	1-1-2028	1-1-2030	1-1-2032	Huidige accijnstarieven Nederland
Sigaretten (per 1.000)	60% van WAP ¹ & minimaal € 90 óf tenminste € 115	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	5% van kleinhandelsprijs (verkoopprijs) plus € 362,12 & totaal tenminste € 390,42
Sigaren	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1.000 stuks of per kg	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1.000 stuks of per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per 1.000 stuks of per kg	40% van kleinhandelsprijs of € 143 per 1.000 stuks of per kg	11% van de kleinhandelsprijs
Cigarillo's	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1.000 stuks of per kg	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1.000 stuks of per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per 1.000 stuks of per kg	40% van kleinhandelsprijs of € 143 per 1.000 stuks of per kg	11% van de kleinhandelsprijs
Rooktabak: a	50% van WAP of € 60 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	€ 346,98 per kg
Rooktabak: b	20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg	€ 346,98 per kg

	Huidige minimumtarieven	1-1-2028	1-1-2030	1-1-2032	Huidige accijnstarieven Nederland
Waterpijptabak		20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	25% van kleinhandelsprijs of € 54 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 107 per kg	€ 346,98 per kg
Verhitte tabak		45% van kleinhandelsprijs of € 88 per 1.000 stuks of € 125 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 98 per 1.000 stuks of € 140 per kg.	55% van kleinhandelsprijs of € 108 per 1.000 stuks of € 155 per kg	€ 346,98 per kg
Overig			25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg	€ 346,98 per kg (mits het voldoet aan de voorwaarden voor rooktabak)

¹ Een percentage van de WAP en een percentage van de kleinhandelsprijs verschillen in zoverre dat een percentage van de WAP uitkomt op een bedrag, zodat een lidstaat tenminste dat bedrag moet heffen of het bedrag per kilo als dat hoger is. Terwijl een percentage van de kleinhandelsprijs het minimumpercentage weergeeft dat lidstaten moeten heffen als zij besluiten slechts ad valorem accijns te heffen.

² De voorgestelde tarieven zoals weergegeven in deze tabel betreffen de EU-minimumtarieven. Per lidstaat wordt hierop nog een koopkrachtcorrectie toegepast. Vanaf 2031 worden deze EU-minimumtarieven geïndexeerd.

¹ WAP = Weighted Average Price/Gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie kunnen zich vinden in het standpunt van het kabinet dat een ambitieuzere verhoging van de minimumtarieven wenselijk is. Deze leden hebben ook begrip voor het standpunt dat onderscheid tussen e-liquids op basis van de hoeveelheid nicotine de uitvoering van de richtlijn ingewikkelder maakt. Wel vragen deze leden de Minister om toe te lichten wat de Minister een geschikt accijnsniveau zou vinden voor e-liquids als er geen onderscheid gemaakt wordt. Licht dat op hetzelfde niveau als in het commissievoorstel voor e-liquids met een laag nicotinegehalte, voor e-liquids met een hoog nicotinegehalte of ergens daartussenin?

Het kabinet acht het van belang om tabaks- en tabaksgerelateerde producten zoveel mogelijk gelijkwaardig te belasten om het risico op substitutie tussen producten te verlagen. Het kabinet zal er daarom voor pleiten de minimumtarieven voor e-liquids meer in lijn te brengen met de minimumtarieven op tabaksfabricaten. Wat betreft de hoogte van het tarief ligt het vanuit beleidsmatig perspectief voor de hand het hogere minimumtarief voor e-liquids met nicotine uit het richtlijnvoorstel als vlak tarief per milliliter te hanteren voor alle e-liquids. Dit zal voor veel lidstaten echter een forse verhoging van de tarieven op e-liquids betekenen ten opzichte van de tarieven die zij op dit moment hanteren in hun nationale belasting op e-liquids. Naar verwachting zullen die lidstaten dan ook niet instemmen met een dergelijk tarief. De inzet van het kabinet ziet mede daarom niet op een specifieke tariefhoogte, maar op het bereiken van een breder compromis waar onder andere uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn en een verhoging van de minimumtarieven een belangrijk onderdeel van uitmaken. Welk tarief uiteindelijk op nationaal niveau gekozen wordt is aan een volgend kabinet.

Deze leden lezen dat het volledig relateren van de minimumtarieven aan het koopkrachtcijfer van lidstaten kan leiden tot sterke prijsverschillen en instabiliteit op de markt. Kan de Minister dit verder toelichten? Hoe verhoudt dit zich tot het voorstel om de minimumtarieven driejaarlijks te indexeren? Als de minimumtarieven driejaarlijks worden vastgesteld leidt dat toch niet tot schommelingen? Of wordt de koppeling aan koopkrachtverschillen jaarlijks vastgesteld?

Met het relateren van de minimumtarieven aan het koopkrachtcijfer beoogt de Commissie rekenschap te geven aan de specifieke economische situaties in de verschillende lidstaten. Er bestaan namelijk grote verschillen in prijsniveaus tussen de lidstaten. Het prijsniveau in

Luxemburg is bijvoorbeeld bijna drie keer zo hoog als in Bulgarije. Bij het volledig relateren van de minimumtarieven aan de prijsniveau-index zou het minimumtarief voor Luxemburg per 2028 plotseling driemaal zo hoog zijn als voor Bulgarije. Dergelijke plotselinge prijschommelingen destabiliseren de markt en vergroten volgens de Commissie juist de accijnsverschillen tussen de lidstaten. Dat staat haaks op het doel van het richtlijnvoorstel om de accijns op deze producten te harmoniseren. Om die reden heeft de Commissie ervoor gekozen het minimumtarief per lidstaat niet volledig maar voor een derde deel te relateren aan het koopkrachtcijfer.

De voorgestelde systematiek verhoudt zich als volgt tot de indexatie. Op 1 januari 2028 worden de nieuwe EU-minimumtarieven van kracht. Alle lidstaten corrigeren dit EU-minimumtarief (voor 1/3 deel) met het koopkrachtcijfer. Hierdoor geldt voor elke lidstaat een ander minimumtarief, afhankelijk van de koopkracht in die lidstaat. Per 1 januari 2031 worden de EU-minimumtarieven voor het eerst geïndexeerd voor de inflatie van de drie jaar ervoor. Deze indexatie vindt vervolgens elke drie jaar plaats. Op deze wijze wordt er dus elke drie jaar geïndexeerd aan de hand van de inflatiecijfers van de EU over de afgelopen drie jaar en vervolgens corrigeren de lidstaten de geïndexeerde tarieven op basis van de koopkrachtindex. De verwachting is niet dat deze systematiek tot prijschommelingen of instabiliteit op de markt leidt.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de Minister ook om toe te lichten hoe de afdracht op basis van op de markt gebrachte tabaksfabrieken en tabaksgerelateerde producten werkt. Deze leden lezen dat er geen juridische connectie is tussen het richtlijnvoorstel en het nieuwe eigenmiddelenbesluit, maar dat de grondslag wel berekend wordt op basis van de tarieven in het richtlijnvoorstel. Deze twee uitspraken lijken in tegenspraak met elkaar. Kan de Minister dit uitleggen?

De Commissie stelt in het nieuwe eigenmiddelenbesluit (EMB) voor om een eigen middel te introduceren op basis van op de markt gebrachte tabaks- en tabaksgerelateerde producten. De grondslag van deze afdracht wordt berekend door de hoeveelheid op de markt gebrachte tabaks- en tabaksgerelateerde producten te vermenigvuldigen met het geldende minimumtarief per lidstaat dat voortvloeit uit de Richtlijn tabaksaccijns.

Volgens het voorstel wordt de afdracht vervolgens berekend door middel van een uniform afdrachtenpercentage van 15% toe te passen over deze grondslag per lidstaat. Het voorstel is gekoppeld aan de herziening van de richtlijn tabaksaccijns. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns, zal de grondslag van het voorgestelde eigen middel worden gebaseerd op de hoeveelheid op de markt gebrachte tabaksproducten, zoals opgenomen in de huidige Richtlijn tabaksaccijns. Een eigen middel op basis van tabak is daarmee dus niet juridisch afhankelijk van het bereiken van overeenstemming over de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns.

Ook vragen deze leden om toe te lichten waarom minimumtarieven voor een derde deel relateren aan het koopkrachtcijfer van de lidstaten «mogelijk meer ruimte biedt om in de Raad een akkoord op de verhoging van de minimumtarieven te bereiken».

Er bestaan forse koopkrachtverschillen tussen de EU-lidstaten. Een «platte» verhoging van de minimumtarieven op tabaksproducten kan tot weerstand leiden bij lidstaten met een lager koopkrachtniveau. Met het deels relateren van de nieuwe minimumtarieven aan het koopkrachtcijfer van de lidstaten is het mogelijk om de minimumtarieven te verhogen en

tegelijktijd meer rekening te houden met de specifieke economische omstandigheden van de lidstaten.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het BNC-fiche betreffende het voorstel van de Europese Commissie voor een herziening van de Richtlijn inzake tabaksaccijns. Deze leden onderschrijven het belang van het effectief tegengaan van tabaksconsumptie, het bestrijden van de illegale handel en een hoog niveau van gezondheidsbescherming. Deze leden hebben meerdere vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde uitbreiding van de richtlijn naar nieuwe productcategorieën zoals e-liquids, nicotinezakjes en verhitte tabaksproducten. Deze leden kunnen hiermee instemmen en zij zien dat vapes en andere nieuwe nicotineproducten een flink risico op meer nicotine-verslavingen met zich meebrengt, vooral onder jongeren. Deze leden delen tevens de opvatting van het kabinet dat over vapes een vergelijkbare accijns moet worden geheven als over andere nicotineproducten. Kan het kabinet verder uitwerken wat de accijns in het huidige voorstel zou zijn voor een gangbare vape, wat de budgettaire opbrengsten hiervan zouden zijn voor de Staat en welk accijnsniveau het kabinet ambieert?

In het richtlijnvoorstel is het minimumtarief op e-liquids op twee manieren vormgegeven; een minimumtarief ter hoogte van een percentage van de kleinhandelsprijs of een vast minimumtarief per milliliter. Lidstaten kunnen kiezen aan welke van de twee zij voldoen. Aangezien prijzen van e-sigaretten verschillen en dus ook de hoogte van de accijns per e-sigaret bij het volgen van een percentage van de kleinhandelsprijs, wordt bij beantwoording van deze vraag uitgegaan van het vaste tarief per milliliter. Waarbij wordt uitgegaan van 2 ml vloeistof per vape omdat een vape op grond van de tabaksproductenrichtlijn maximaal 2 ml vloeistof mag bevatten.¹

Het EU-minimumtarief voor e-liquids met een nicotinegehalte van 0 tot 15 mg per ml is € 0,12 per milliliter en € 0,36 per milliliter voor e-liquids met een nicotinegehalte van meer dan 15 mg per ml. Dit EU-minimumtarief moet worden gecorrigeerd met het prijsniveau in Nederland. Als gevolg van de meest recente Price Level Index (PLI) uit 2024 geldt voor Nederland, in dit voorbeeld, een minimumtarief van € 0,128 per milliliter dan wel € 0,385 per milliliter.² De accijns op een vape met minder dan 15 mg nicotine per ml zal ongeveer € 0,26 zijn, voor een vape met meer dan 15 mg zal dit € 0,77 zijn. Dit betreft de minimumtarieven. Nederland kan er voor kiezen hogere tarieven te hanteren. Eventuele ambities ten aanzien van het accijnsniveau zijn aan een volgend kabinet. Om een goede inschatting te kunnen geven van de budgettaire opbrengsten wordt de markt van e-sigaretten in kaart gebracht.

Kan het kabinet toelichten of de introductie van een extra accijns categorie leidt tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven en hogere uitvoeringskosten voor de Douane?

De introductie van nieuwe met accijns te belasten producten (een extra accijns categorie) leidt tot een complexiteitstoename en hogere uitvoeringskosten voor de Douane. Verschillende IT-systemen moeten worden

¹ In Artikel 20 van de Tabaksproductenrichtlijn (Richtlijn 2014/40/EU) is tevens vastgelegd dat Een navulverpakking maximaal 10 ml mag bevatten en de nicotinehoudende vloeistof niet meer nicotine dan 20 mg/ml.

² Laag nicotinegehalte: $\frac{2}{3} * 0,12 + \frac{1}{3} * 0,12 * 1,21 = € 0,128$ per ml.
Hoog nicotinegehalte: $\frac{2}{3} * 0,36 + \frac{1}{3} * 0,36 * 1,21 = € 0,385$ per ml.

aangepast, bestaande vergunningen dienen te worden uitgebreid en nieuwe vergunningen moeten worden afgegeven die ook gecontroleerd dienen te worden. Met meer te belasten producten is het realistisch dat het Douane Laboratorium meer monsternames zal moeten uitvoeren, accijnsaangiften uitgebreider worden en dat meer goederenbewegingen administratief en fysiek dienen te worden gecontroleerd. Hiervoor is meer capaciteit nodig. Daarnaast leidt een extra accijns categorie tot administratieve lasten voor het bedrijfsleven doordat voor deze categorieën onder andere vergunningen moeten worden aangevraagd, aangiften moeten worden gedaan en gebruik moet worden gemaakt van het systeem voor accijnsgoederenvervoer (EMCS). Het kan hierbij ook gaan om partijen die op dit moment nog niet belastingplichtig zijn voor de accijns. Zodra de details van de implementatie duidelijk zijn, zal een Uitvoeringstoets gedaan worden waarin een oordeel wordt gegeven over de uitvoerbaarheid van het voorstel.

De leden van de VVD-fractie concluderen ten aanzien van de proportionaliteit en grenseffecten dat Nederland nu hoge tabaksaccijnstarieven heeft in vergelijking met andere landen. Klopt het dat de huidige accijns in Nederland ook boven het niveau ligt wat vanaf 2032 op grond van de richtlijn verplicht zou zijn?

Voor de meeste tabaksproducten ligt het Nederlandse accijnsniveau boven het minimumtarief uit het voorstel. De huidige tarieven voor sigaretten en rooktabak voldoen bijvoorbeeld al aan de tarieven uit het richtlijnvoorstel. Voor sigaren en cigarillo's is dit echter afhankelijk van de wijze waarop het minimumtarief wordt geïmplementeerd. Het huidige Nederlandse accijnstarief voor sigaren en cigarillo's is 11% van de kleinhandelsprijs (verkoopprijs). Als gevolg van het richtlijnvoorstel wordt het minimumtarief op sigaren en cigarillo's verhoogd naar 40% van de kleinhandelsprijs of naar € 143 per 1.000 stuks of per kg. Een verhoging van het accijnstarief naar 40% van de kleinhandelsprijs (verkoopprijs) zou voor Nederland een accijnsstijging betekenen. Een minimumtarief van € 143 per 1.000 stuks zou op basis van de meest recente PLI vertalen naar een minimumtarief van € 153 per 1.000 stuks in Nederland. Dit zou alleen leiden tot een accijnsstijging voor sigaren die goedkoper zijn dan € 1,40 per stuk.

De leden van de VVD-fractie willen de nu sterk aanwezige grenseffecten tegengaan en vinden dat tabaksaccijnzen in andere Europese landen op een meer vergelijkbaar niveau gebracht dienen te worden. Kan het kabinet concreet schetsen wat het effect zou zijn op de tabaksprijzen in buurlanden van Nederland indien deze richtlijn op deze manier wordt aangenomen?

In Tabel 2 is weergegeven of de huidige tarieven in België en Duitsland voldoen aan de tarieven uit het richtlijnvoorstel die gelden vanaf 2032.³ Het richtlijnvoorstel biedt lidstaten ten aanzien van sigaretten de keuze om te voldoen aan een minimumtarief van minimaal 63% van de gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs of tenminste € 274 per 1.000 stuks. Voor sigaren geldt tenminste 40% van de kleinhandelsprijs of € 143 per 1.000 stuks of per kilogram. De exacte gevolgen voor de hoogte van de accijns zijn afhankelijk van de keuzes die België en Duitsland hierop

³ Bij de berekeningen is gebruik gemaakt van de Taxes in Europe Database. Voor de correctie van het «Europese Unie-tarief» voor het prijsniveau van België en Duitsland is uitgegaan van de meest recente PLI uit 2024.

maken. Voor dit rekenvoorbeeld is uitgegaan van de effecten van het minimumtarief per 1.000 stuks of per kilogram ten opzichte van de huidige minimumtarieven.⁴ In de praktijk kunnen lidstaten ook kiezen voor hogere tarieven dan de minimumtarieven uit de Richtlijn tabaksaccijns.

Tabel 2: Effect herzieningsvoorstel accijns in Duitsland en België¹

	Duitsland		België	
	Voldoet het huidige tarief?	Schatting minimale stijging tarief (in euro)	Voldoet het huidige tarief?	Schatting minimale stijging tarief (in euro)
Sigaretten (per 20 stuks)	Nee	1,92	Ja	–
Sigaren (per stuk)	Nee	0,07	Nee	0,03
Rooktabak (50 gram)	Nee	6,53	Ja	–
Overige tabak (50 gram)	Nee	6,07	Ja	–

¹ Let wel: de cijfers in onderstaande tabel gaan over de accijns. De exacte impact van een accijnsstijging op de prijs is niet met zekerheid te geven omdat dit afhankelijk is van de mate waarin de accijnsstijging wordt doorberekend in de prijs. Verkopers kunnen bijvoorbeeld hun winstmarge beperken om de prijsstijging te beperken.

En wat is het effect op de prijzen in EU-landen zoals Bulgarije, waar de tabaksprijs nu zeer laag ligt.

Voor dit rekenvoorbeeld is wederom uitgegaan van de effecten van het voldoen aan het minimumtarief per 1.000 stuks of per kilo.⁵ In Tabel 3 wordt op dezelfde wijze als bij België en Duitsland aangegeven wat de effecten zijn van het herzieningsvoorstel op de accijnstarieven in Bulgarije. Het minimumtarief op rooktabak en overige tabak in Duitsland zou dan meer moeten stijgen dan in Bulgarije als deze landen kiezen voor het minimumtarief per 1.000 stuks of per kilogram. Het minimumtarief op rooktabak per kilogram is in Duitsland in 2025 lager dan het accijnstarief per kilogram in Bulgarije. Verder speelt mee dat voor Duitsland een hoger minimumtarief zal gelden dan voor Bulgarije als gevolg van de koopkrachtcorrectie.

Vergelijkingen tussen de werkelijke effecten op de prijs van sigaren of sigaretten in Duitsland, België en Bulgarije blijven echter afhankelijk van de keuzes van deze lidstaten, de kleinhandelsprijs en de mate waarin de accijns door marktpartijen wordt doorberekend aan de consument.

Tabel 3: Effect herzieningsvoorstel accijns in Bulgarije

	Voldoet het huidige tarief?	Schatting minimale stijging tarief (in euro)
Sigaretten (per 20 stuks)	Nee	2,55
Sigaren (per stuk)	Ja	
Rooktabak (50 gram)	Nee	3,53
Overige tabak (50 gram)	Ja	

*De leden van de VVD-fractie lezen ten aanzien van de price level index systematiek dat de Commissie voorstelt om de minimumtarieven gedeeltelijk te relateren aan de **Price Level Index** van lidstaten. Acht het kabinet dit een stabiele en uitvoerbare systematiek, mede gezien de kans op prijsschommelingen en complexiteit in de uitvoering? Wat betekent dit daarnaast voor indexatie van accijns in Nederland, waar de accijnzen ruim boven de ondergrens liggen van de richtlijn, ook als wordt geïndexeerd?*

⁴ Lidstaten kunnen dus ook kiezen voor een belasting op basis van een percentage van de waarde van de producten.

⁵ Lidstaten kunnen dus ook kiezen voor een belasting op basis van een percentage van de waarde van de producten.

Indexatie van de EU-minimumtarieven en de koopkrachtcorrectie per lidstaat leidt ertoe dat voor alle lidstaten elke drie jaar nieuwe minimumtarieven gelden. Dit heeft alleen gevolgen voor de Nederlandse accijnstarieven indien het voor Nederland geldende minimumtarief hoger is dan de reeds geldende accijnstarieven. Op het moment van inwerkingtreding leidt het richtlijnvoorstel nauwelijks tot verhoging van de bestaande Nederlandse accijnstarieven.⁶ Een deel van de lidstaten zal wel hun accijnstarieven moeten verhogen. Zo blijkt uit de impact assessment dat 21 van de 27 lidstaten de accijnstarieven op sigaretten zullen moeten verhogen indien het voorstel in de huidige vorm wordt aangenomen. Dit zou voor Nederland positief zijn, omdat dit de prikkel om over de grens tabak te kopen verkleint. Op basis van de huidige vormgeving van indexatie en de koopkrachtcorrectie verwacht het kabinet geen prijschommelingen of additionele complexiteit in de uitvoering, mede omdat het gaat om vaak beperkte wijzigingen in de minimumtarieven die ook niet per definitie gevolgen hebben voor de Nederlandse accijnstarieven.

Wat betekent dit voor de voorspelbaarheid van de accijnsinkomsten in de Nederlandse begroting?

Op de voorspelbaarheid van de inkomsten hebben de verhoging van de minimumtarieven, de periodieke indexatie en de koopkrachtcorrectie op de korte termijn weinig invloed omdat de Nederlandse tarieven in het algemeen ruim boven de minimumtarieven liggen. Het bepalen van de minimumtarieven op basis van de koopkrachtindex en indexatie voegt op langere termijn wel enige mate van onzekerheid toe aan de ontwikkeling van de minimumprijs omdat deze ontwikkeling afhankelijk is van zowel de prijsontwikkeling in Nederland als die van de EU als geheel. De onzekerheid is naar verwachting beperkt omdat de verandering van de koopkrachtindex van jaar op jaar vaak klein is. Hierdoor is het niet de verwachting dat het bepalen van de minimumtarieven aan de hand van de koopkrachtindex voor grote schommelingen van de minimumtarieven zal zorgen. Hierdoor heeft dit maar een beperkt effect op de voorspelbaarheid van de Nederlandse accijnsinkomsten.

De leden van de VVD-fractie lezen ten aanzien van de handhaving en capaciteit van de Douane dat het voorliggende voorstel leidt tot een toename van uitvoeringskosten en dat er meer handhavingscapaciteit nodig zal zijn. Over hoeveel extra capaciteit voor de Douane wordt gesproken en welke financiële gevolgen heeft dit?

Dat is nog niet bekend omdat de details van de implementatie nog onvoldoende duidelijk zijn. Op dit moment is sprake van een voorstel aan de kant van de Commissie. Op basis van dit voorstel zullen de lidstaten onderhandelen en kan het voorstel dus nog worden aangepast. Gedurende de onderhandelingen wordt de Douane betrokken om mogelijke uitvoeringsimplicaties mee te kunnen wegen in de Nederlandse inzet. Zodra de details van de implementatie duidelijk zijn, zal een uitvoeringstoets gedaan moeten worden. Daarin zal ook worden ingegaan op de benodigde extra capaciteit en financiële gevolgen voor de Douane.

Worden deze kosten binnen de bestaande begrotingskaders opgevangen?

⁶ Uitzondering hierop betreft het Nederlandse tarief op sigaren en cigarillos. Voor deze producten biedt het richtlijnvoorstel verschillend vormgegeven minimumtarieven. De lidstaten kunnen zelf kiezen aan welke vormgeving zij wensen te voldoen. Het minimumtarief vormgegeven als een percentage van de kleinhandelsprijs zou voor Nederland een significante accijnsverhoging betekenen. Indien Nederland kiest voor het minimumtarief van € 143 per 1.000 stuks leidt dit waarschijnlijk tot een zeer beperkte verhoging van de accijns op goedkope sigaren en cigarillos.

Deze leden lezen ook dat de Europese Commissie 1 januari 2028 voorstelt en dat de haalbaarheid afhankelijk is van de duur van de onderhandelingen en implementatie.

Indien de uitvoeringskosten als gevolg van het voorstel toenemen zal de Douane hiervoor een aanvullende claim indienen. Die claim is op dit moment niet gereserveerd in de bestaande begrotingskaders.

*Deze leden lezen ook dat de Europese Commissie 1 januari 2028 voorstelt en dat de haalbaarheid afhankelijk is van de duur van de onderhandelingen en implementatie. Kan het kabinet bevestigen dat de voorgestelde implementatiedatum van **1 januari 2028** uitvoerbaar is, gezien de aanpassing van IT-systemen, vergunningen en aangifteprocessen die nodig zijn? Indien dit niet zo is, op welke termijn acht het kabinet implementatie wel realistisch*

Op dit moment kan het kabinet dat niet bevestigen. De haalbaarheid van de geplande inwerkingtreding is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen in de Raad, de details van de implementatie en op basis daarvan het tijdpad van de nationale implementatie, inclusief het parlementaire proces van de nationale implementatiewetgeving. Deze variabelen zijn op dit moment onvoldoende duidelijk om een implementatiedatum te noemen. De herziening van de richtlijn betekent onder meer een wijziging van de aangifte- en terugaafformulieren en achterliggende IT-systemen. Het betreft daarmee een structuurwijziging die meerdere systemen raakt. Met een zorgvuldige werkvoorbereiding is de inschatting dat het circa 18 tot 24 maanden in beslag zal nemen vanaf het moment dat het voorstel het parlementaire proces van de benodigde nationale wetgeving heeft doorlopen. Op basis van de vorderingen van de onderhandelingen zal moeten blijken welke implementatiedatum realistisch en uitvoerbaar is.

De leden van de VVD-fractie delen ten aanzien van de nationale beleidsruimte de mening van het kabinet dat het richtlijnvoorstel voldoende ruimte laat aan lidstaten en lidstaten vrij zijn om hogere tarieven te hanteren. Op welke wijze zal Nederland in de Raad pleiten voor behoud van nationale beleidsruimte bij het vaststellen van accijnstarieven?

Het kabinet acht het van belang dat de richtlijn voldoende flexibiliteit biedt zodat lidstaten bijvoorbeeld de tariefstructuur kunnen vormgeven naar de eigen voorkeuren. Hierbij kan gedacht worden aan mogelijkheden om producten per stuk, per gewichtseenheid of op basis van de kleinhandelsprijs te belasten. Het voorstel beperkt die beleidsruimte niet. Nederland hanteert relatief hoge accijnstarieven ten opzichte van veel andere lidstaten. Deze verschillen maken ontmoedigingsbeleid minder effectief. Daarnaast heeft uw Kamer geregeld de wens uitgesproken om nieuwe tabaksgerelateerde producten zoals vapes te belasten. Dit is vele malen eenvoudiger indien dit in EU-verband wordt vormgegeven. In die zin ontstaat er dus ook meer nationale beleidsruimte bij een ambitieuze verhoging van de minimumtarieven en uitbreiding van de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns naar nieuwe producten.

De leden van de NSC-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche over de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns. Deze leden onderschrijven het belang van een rookvrije generatie en de noodzaak om de interne markt voor tabaksproducten te harmoniseren en juichen een verhoging van de minimumtarieven toe. De leden van de NSC-fractie nemen kennis van het voorstel van de Europese Commissie om de minimumtarieven voor een derde te relateren aan de koopkracht van lidstaten, maar delen ook de zorg van de Minister dat dit de effectiviteit van de verhoging kan verminderen.

Deze leden vragen of de Minister bereid is om tijdens de onderhandelingen te pleiten voor een hogere weging van het uniforme EU-minimumtarief ten opzichte van de koopkrachtcomponent, zodat het effectiever bijdraagt aan het verkleinen van grensoverschrijdende prijsverschillen? Wat zou volgens de Minister een acceptabele weging van het uniforme EU-minimumtarief zijn?

Het kabinet is het eens met de leden van de fractie van NSC dat vanuit beleidsmatig perspectief een zo hoog mogelijke weging van het EU-minimumtarief te verkiezen is boven een hogere weging van de koopkrachtcorrectie. Deze koopkrachtcorrectie kan het voor lidstaten met een relatief lage koopkracht echter eenvoudiger maken om hogere EU-minimumtarieven te accepteren. Expliciet pleiten voor een lagere koopkrachtcorrectie kan er dus toe leiden dat lidstaten met een lagere koopkracht zullen pleiten voor lagere EU-minimumtarieven. Daarnaast acht het kabinet een spoedig akkoord op dit richtlijnvoorstel van belang, mede ook vanuit het belang van de uitbreiding van de reikwijdte. Het kabinet is om die redenen vooralsnog terughoudend met het bepleiten van een lagere koopkrachtcorrectie. Dit kan echter wijzigen indien gedurende de onderhandelingen blijkt dat een beperktere verhoging van de EU-minimumtarieven het hoogst haalbare blijkt te zijn.

De leden van de NSC-fractie vragen of de Minister kan kwantificeren wat de verwachte effecten zijn van de voorgestelde minimumtarieven op grensoverschrijdende verkoop en illegale handel, specifiek met Duitsland en België.

De gevolgen van het richtlijnvoorstel op de grensoverschrijdende verkoop en illegale handel zijn afhankelijk van allerlei variabelen en daarmee zeer lastig te kwantificeren. In tabel 2 is in beeld gebracht welke tariefwijzigingen in België en Duitsland noodzakelijk zijn op basis van het huidige richtlijnvoorstel (indien wordt gekozen voor de minimumtarieven per 1.000 stuks of per kilogram). Daaruit blijkt dat met name in Duitsland de accijnstarieven op sigaretten, rooktabak en overige tabak omhoog moeten. In België zou dit alleen leiden tot een beperkte accijnsverhoging op sigaren en cigarillo's. De verwachting is dan ook dat het richtlijnvoorstel de prikkel om tabak te kopen in nabijgelegen landen met lagere tarieven, zoals Duitsland of Luxemburg, verkleint maar niet volledig wegneemt. In het Impact Assessment geeft de Commissie aan dat EU-breed de «cross border flow» van sigaretten afneemt met 20,5% en met 6,2% voor rooktabak.

Het verhogen van de minimumtarieven leidt tot een hoger algeheel prijsniveau voor tabak en tabaksgerelateerde producten. Hierdoor neemt de prikkel voor illegale productie en handel toe. In het Impact Assessment schrijft de Commissie echter dat onder andere factoren zoals de mate van overheidscontrole en sancties een belangrijkere rol spelen bij de toename van illegale handel en productie dan bijvoorbeeld een prijsstijging.⁷ Als gevolg van het richtlijnvoorstel wordt ruwe tabak, de belangrijkste grondstof voor illegale productie van tabak, binnen de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns gebracht. Hierdoor gaat ruwe tabak onder het Europese controle en monitoringssysteem voor accijnsgoederen vallen, waardoor het lastiger wordt om illegaal te produceren en vervoeren. In het Impact Assessment schrijft de Commissie dat, op basis van een simulatie, een verbeterd monitoringssysteem leidt tot een stijging de

⁷ Zie pagina 42 van COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco related products (recast)

detectie van illegaal vervoer van ruwe tabak van 10% naar 20%. Voor sigaretten stijgt dit detectiecijfer naar 20% tot 30%.⁸

Hoe beoordeelt de Minister de uitvoerbaarheid voor de Douane en de benodigde handhavingscapaciteit?

De herziening leidt ertoe dat er veel interactie zal moeten plaatsvinden met zowel het bedrijfsleven als particulieren. De herziening leidt er ook toe dat meer producten worden belast met accijns. Het uitbreiden van de reikwijdte creëert een gelijk spelveld en zorgt ervoor dat meer producten onder het toezicht van de Douane vallen. Dit heeft positieve gevolgen maar brengt ook uitdagingen mee voor de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid.

Hoewel de stijging van de EU-minimumtarieven een positieve ontwikkeling is, is tegelijkertijd de verwachting dat frauderisico's blijven bestaan zolang er financieel voordeel te behalen valt uit het illegaal op de markt brengen van belaste accijnsproducten. Nu het fiscaal belang groter wordt door uitbreiding van de reikwijdte, is meer handhaving nodig. De voorgestelde verbreding van de grondslag van de accijns zal tot een toename van de uitvoeringskosten leiden vanwege extra administratieve en fysieke controles. Hiervoor is meer capaciteit nodig. Het niet vergroten van de controlecapaciteit zou een verdringingseffect veroorzaken ten aanzien van de huidige controlecapaciteit.

De herziening van de richtlijn leidt tot een complexiteitstoename. Verschillende systemen moeten worden aangepast, bestaande vergunningen dienen te worden uitgebreid en mogelijk moeten nieuwe vergunningen worden afgegeven die gecontroleerd dienen te worden. Het is realistisch dat meer monsternames zullen worden uitgevoerd, accijnsaangiften uitgebreider worden en dat meer goederenbewegingen administratief fysiek dienen te worden gecontroleerd. Dit geldt ook voor de uitbreiding van de reikwijdte naar ruwe tabak. Wel wordt het toezicht op ruwe tabak overzichtelijker en fraudebestendiger doordat deze categorie onder de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns wordt gebracht.

Zodra de details van de implementatie duidelijk zijn, wordt een uitvoeringstoets gedaan om de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid te beoordelen.

De leden van de NSC-fractie steunen het standpunt van het kabinet dat e-liquids en andere nicotineproducten gelijkwaardig met tabaksproducten moeten worden belast. Deze leden vragen wel hoe andere lidstaten zich op dit punt opstellen. Verwacht de Minister steun voor dit standpunt van andere lidstaten en zo ja, van welke lidstaten? Hoe beoordeelt het kabinet de kans dat een dergelijke uniformering daadwerkelijk wordt opgenomen in de uiteindelijke richtlijntekst?

Op het moment van schrijven hebben er vier inhoudelijke raadsvergaderingen over het richtlijnvoorstel plaatsgevonden. Het is gebruikelijk dat de eerste vergaderingen gericht zijn op het stapsgewijs doorlopen van het voorstel met het oog op mogelijke vragen van de lidstaten aan de Commissie. Dit specifieke punt is in zijn algemeenheid door Nederland opgebracht, maar vooralsnog niet nader besproken in de Raad. Het kabinet kan om die reden nog onvoldoende inschatten in hoeverre een beweging richting dit Nederlandse standpunt haalbaar is. Met het oog op

⁸ Zie pagina 51 van COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the structure and rates of excise duty applied to tobacco and tobacco related products (recast)

vertrouwelijkheid van de onderhandelingen kan het kabinet geen uitspraken doen over de standpunten die andere lidstaten innemen tijdens de raadsvergaderingen.

De leden van de NSC-fractie vragen de Minister om te bevestigen dat de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns geen automatische financiële verplichtingen voor Nederland schept in het kader van het nieuwe Eigenmiddelenbesluit.

Ik kan dit bevestigen; de herziening van de richtlijn tabaksaccijns schept niet automatisch een verplichting voor Nederland in het kader van het nieuwe eigenmiddelenbesluit (EMB). De introductie van tabak als eigen middel is afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen over het nieuwe EMB. Het voorgestelde nieuwe eigen middel op basis van tabak gaat echter wel uit van de voorgestelde herziening van de richtlijn tabaksaccijns.

De grondslag van deze afdracht per lidstaat wordt berekend door de hoeveelheid op de markt gebrachte tabak te vermenigvuldigen met het geldende minimumaccijnstarief per lidstaat dat voortvloeit uit de richtlijn tabaksaccijns. Volgens het voorstel wordt de afdracht vervolgens berekend door middel van een uniform afdracht-percentage van 15% toe te passen over deze grondslag per lidstaat. Indien de lidstaten besluiten tot herziening van de richtlijn tabaksaccijns, zal de berekening van het eigen middel hierop gebaseerd worden. Indien geen akkoord wordt bereikt over de herziening, wordt de grondslag berekend op basis van de bestaande Richtlijn tabaksaccijns. Er is echter ook een scenario denkbaar waarin wel een akkoord wordt bereikt over de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, maar het uiteindelijke EMB geen eigen middel op basis van tabak bevat. In dit geval leidt de herziening van de richtlijn tabaksaccijns niet tot financiële verplichtingen voor Nederland aan de EU-begroting.

Hoe wordt gewaarborgd dat de nationale afdracht aan de Europese Unie niet indirect stijgt als gevolg van hogere tabaksaccijnsinkomsten?

Het huidige voorstel voor een nieuw eigen middel op basis van tabak gaat uit van de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, die gelijktijdig met het voorstel voor een nieuw EMB door de Commissie is gepresenteerd. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, zal de grondslag van het voorgestelde eigen middel worden gebaseerd op de bestaande richtlijn. De herziening van de Richtlijn tabaksaccijns verbreedt de grondslag door uitbreiding naar nieuwe tabaks- en tabaksgerelateerde producten (zoals vapes). Daarnaast wordt in de herziening voorgesteld om de minimumtarieven te verhogen ten opzichte van de bestaande richtlijn.

Voor de impact op de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting is de vergelijking met de bni-verdeelsleutel relevant, omdat de bni-afdracht fungeert als sluitpost van de financiering van de EU-begroting. Op basis van inschattingen van de Commissie zal dit voorgestelde nieuwe eigen middel op basis van tabak de Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting verlagen. De herziening van de Richtlijn tabaksaccijns leidt in dit kader tot het meest gunstige scenario voor de Nederlandse afdrachten, maar ook zonder herziening van de Richtlijn tabaksaccijns is het nieuwe eigen middel op basis van tabak budgettair gezien voordelig voor de Nederlandse afdrachten. De onderhandelingen over het MFK en EMB zullen de komende jaren hoog op de Europese agenda staan. Tegelijkertijd is een lang proces te verwachten, waarbij naar verwachting pas in 2027 de belangrijkste knopen doorgelicht zullen worden.

Tot slot vragen de leden van de NSC-fractie of de Minister bekend is met de analyse «Analysis of the European Union's Tobacco Excise Directive Proposal» van het Smoke Free Partnership. Deze studie bevat acht concrete aanbevelingen.

Kan de Minister aangeven hoe hij deze aanbevelingen beoordeelt en in hoeverre deze aansluiten bij de Nederlandse inzet in Europa?

Het kabinet is bekend met dit rapport en onderschrijft de aanbevelingen van het *Smoke Free Partnership* over verhoging van de minimumtarieven en over het meer met elkaar in lijn brengen van minimumtarieven om substitutie te voorkomen.

Ten aanzien van de maatstaf van heffing, vindt het kabinet dat er in de aanbevelingen onjuiste conclusies worden getrokken. Het kabinet is van mening dat er met het nieuwe voorstel geen ruimte bestaat voor producenten van tabaksproducten om te kiezen hoe zij hun producten willen laten belasten, zoals de aanbevelingen suggereren. Het is aan iedere lidstaat om een maatstaf van heffing te kiezen die goed past bij hun doelen en systemen, vanzelfsprekend binnen de reikwijdte van de richtlijn. Lidstaten hebben, behalve voor sigaretten en rooktabak, de mogelijkheid om te kiezen of zij hun tarief willen vaststellen op basis van een gedeelte van de verkoopprijs of op basis van een eenheid product (stuks/kg/ml). Het is waar dat, zoals het Smoke Free Partnership stelt, het vaststellen van de accijns op basis van een percentage van de verkoopprijs ertoe leidt dat er per product verschillen bestaan in de hoogte van de accijns in euro's, maar de belastingdruk per product is hierdoor gelijk. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat de accijns op een goedkopere sigaret iets lager is dan op een duurdere sigaret. Doordat het richtlijnvoorstel verschillende opties biedt om aan de minimumtarieven te voldoen hebben de lidstaten de ruimte om te kiezen voor een accijnsvormgeving die aansluit bij de nationale markt en beleidsvoorkeuren. In tegenstelling tot wat de Smoke Free Partnership beweert ligt deze keuze bij de lidstaten en niet bij de producenten.

Het kabinet deelt wel de aanbevelingen op het punt dat een vlak tarief voor e-liquids beleidsmatig logischer is. Ook ten aanzien van de indexatie en de overgangsperiode deelt het kabinet de aanbevelingen. Waar de aanbevelingen van het Smoke Free Partnership aansluiten bij de inzet van het kabinet zoals geformuleerd in het BNC-fiche zullen deze worden meegenomen in de Nederlandse inzet in de onderhandelingen. Zoals eerder aangegeven ziet de inzet van het kabinet echter niet op een specifiek punt maar op het bereiken van een breder compromis waar onder andere uitbreiding van de reikwijdte van richtlijn en een verhoging van de minimumtarieven een belangrijk onderdeel van uitmaken.