

Vergaderjaar 2023–2024

36 410

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

M

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 september 2024

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben kennisgenomen van de brief van de ambtsvoorganger van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 28 juni 2024 over de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey rapport».²

Naar aanleiding hiervan is op 16 juli 2024 een brief gestuurd aan de toenmalige Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

De Staatssecretaris heeft op 12 september 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
De Man

¹ Samenstelling:

Kroon (BBB) (*ondervoorzitter*), Van Wijk (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Martens (GroenLinks-PvdA), Crone (GroenLinks-PvdA), Karimi (GroenLinks-PvdA), Van Gorp (GroenLinks-PvdA), Rosenmöller (GroenLinks-PvdA), Van Ballekom (VVD) (*voorzitter*), Geerdink (VVD), Vogels (VVD), Bovens (CDA), Bakker-Klein (CDA), Aerdts (D66), Moonen (D66), Van Strien (PVV), Visseren-Hamakers (PvdD), Baumgarten (JA21), Van Apeldoorn (SP), Holterhues (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

² *Kamerstukken I 2023–2024, 36 410, L.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Den Haag, 16 juli 2024

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met waardering kennis genomen van de brief van uw ambtsvoorganger van 28 juni 2024 over de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey rapport».³ Naar aanleiding hiervan hebben de leden van de **BBB**-fractie een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de **CDA**-fractie en het lid van de **OPNL**-fractie hebben gezamenlijk een aantal vragen en opmerkingen. De leden van de fractie **Volt** sluiten zich aan bij de gezamenlijke inbreng van de leden van de fracties van het CDA en OPNL.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De leden van de fractie van de BBB merken op dat het RIVM in 2021 stelde dat het «minder waarschijnlijk» is dat er grenseffecten zouden optreden naar aanleiding van een accijnsverhoging op tabak. Nu blijkt volgens het RIVM dat deze grenseffecten er wel degelijk zijn en dat deze zelfs aanzienlijk zijn. Wat is uw zienswijze op deze constatering van het RIVM?

Deze leden blijven zich zorgen maken over de toenemende ongewenste (grens)effecten voor de grensregio's van deze forse accijnsverhogingen in de afgelopen jaren. Het RIVM spreekt over een forse toename van de verkoop over de grens, waardoor de Nederlandse overheid een fors bedrag aan inkomsten misloopt. Kunt u aangegeven dan wel inschatten om hoeveel gemiste inkomsten dit gaat? Deze leden verzoeken u hierbij ook rekening te houden met de verhoging in 2024 die nog niet is meegenomen in de berekeningen van het RIVM.

In hoeverre is er bij de analyse rekening gehouden met de samenhang en de versterkende werking van de accijnsverhogingen op brandstof, alcohol en tabak? Deze samenhang en versterkende werking wordt niet in beeld gebracht nu de accijnsverhoging op tabak in een separaat onderzoek is onderzocht. Bent u bereid een onderzoek te doen naar de (grens)effecten van de accijnsverhogingen in samenhang op brandstof, alcohol en tabak? Al deze drie producten zijn namelijk aanzienlijk goedkoper in onze buurlanden, aldus deze leden.

Het RIVM geeft aan dat de accijnsverhogingen op tabak een effectief middel zijn om het aantal mensen dat stopt met roken te bevorderen en geeft aan dat het aantal rokers in 2023 is verminderd met 10 procent.⁴ Waarop baseert het RIVM deze conclusie en hoe verhoudt deze zich tot de cijfers van het CBS/Trimbos die geen afname van het aantal rokers laten zien? Kan worden aangegeven in hoeverre en op welke wijze de accijnsverhogingen de afgelopen jaren effectief hebben bijgedragen aan het verminderen van het aantal rokers in Nederland?

In het rapport van de RIVM wordt aangegeven dat naar schatting tussen de 35 en 39 procent van de in Nederland geconsumeerde tabaksproducten

³ *Kamerstukken I 2023–2024*, 36 410, L.

⁴ Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023 – Voorgenomen gedragsverandering versus daadwerkelijke aanpassing van het gedrag (RIVM, april 2024).

uit het buitenland afkomstig zijn.⁵ De effecten van de laatste en forse accijnsverhoging in 2024 zijn hierin nog niet meegenomen. Kan een inschatting worden gegeven van wat deze accijnsverhoging in 2024 betekent voor het percentage van uit het buitenland afkomstige tabaksproducten?

De leden van de BBB-fractie verwachten dat bovengenoemde weer tot een forse stijging van deze percentages zal leiden. Daarbij zou het hen niet verbazen als dit percentage richting de 50 procent zal bewegen, zeker nu het ook voor inwoners van de andere provincies dan de grensprovincies steeds voordeliger wordt om hun rookwaren in het buitenland te kopen. Deelt u de mening van deze leden dat de accijnsverhogingen op tabak de afgelopen ruim vier jaar (van 1 januari 2020 tot en met 1 april 2024) zeer aanzienlijk zijn? De accijnsverhoging op sigaretten in deze periode bedroeg bijna 100 procent en die op shag zelfs ruim 200 procent. Kunt u een inschatting geven van de gevolgen van deze accijnsverhogingen voor de illegale handel en smokkel van tabaksproducten?

Op welke wijze bent u voornemens om in beleid rekening te houden met de grensaffecten, de problemen van ondernemers, de leefbaarheid in de grensregio's en de toegenomen illegale handel in tabaksproducten die met de accijnsverhogingen samenhangen? Bent u bereid om hierover in Europees verband en ieder geval met onze buurlanden België en Duitsland in overleg te treden om zoveel als mogelijk tot een gezamenlijk beleid te komen? Kunt u al aangeven welke concrete initiatieven u op dit vlak wil gaan nemen en welke doelen u binnen dit kader nastreeft?

Vragen en opmerkingen van leden van de fracties van het CDA en OPNL

Kort samengevat geeft de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» volgens deze leden aan dat er door de accijnsverhoging minder wordt gerookt en toont het pakjesraaponderzoek aan dat er aanzienlijk meer tabaksproducten in het buitenland worden gekocht. Bij de Algemene Financiële Beschouwingen in oktober 2023 alsmede bij de behandeling van het Belastingplan 2024 in december 2023 is onder andere door de fracties van het CDA, de PVV en OPNL aandacht gevraagd voor de grenseffecten van een nieuwe accijnsverhoging op tabak en op alcohol en benzine. Het kabinet heeft daarbij toegezegd de monitoring voort te zetten en tijdig aan de Kamer te zenden.⁶ Bij de leden van de fracties van het CDA en OPNL rijst de vraag of de monitoring, zoals nu met betrekking tot tabak, wel antwoord geeft op de achterliggende vraag van de Kamer. Zo stelde het lid van de CDA-fractie in het debat op 31 oktober 2023 de mogelijke gevolgen voor de regionale economie en werkgelegenheid expliciet aan de orde. De aanvullende schriftelijke vragen die op 5 juni vanuit de Tweede Kamer door de BBB-fractie zijn gesteld duiden op eenzelfde gevoel aldaar, aldus deze leden.⁷

Deze leden vernemen uit de vele contacten met ondernemers en andere burgers in de grensprovincies dat in 2024 op grote schaal tabaksproducten, alcoholische dranken en benzine in Duitsland of België worden gekocht. Een pomphouder uit de regio Parkstad spreekt over terugloop in de verkoop van tientallen procenten. In kringen van rokers in diezelfde

⁵ Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023 – Voorgenomen gedragsverandering versus daadwerkelijke aanpassing van het gedrag (RIVM, april 2024), pagina 52.

⁶ *Handelingen I* 2023–2024, nr. 5, item 2 – blz. 22, Toezegging informeren grenseffectenrapportage (T03780).

⁷ Kamervragen over het onderzoeken van de grenseffecten van de accijnsverhogingen op tabak (2024Z09804).

regio wordt gezegd dat meer dan 75 procent van de sigaretten inmiddels uit het buitenland komen. Deze leden kunnen deze geluiden niet op representativiteit controleren, maar de twee onderliggende rapporten geven ook geen tegengestelde indruk, aldus deze leden. De achterliggende vraag van deze leden naar grenseffecten gaat niet alleen over het weglekeffect van accijnzen, of gedeerde directe opbrengsten voor de schatkist. Het betreft ook het daarmee gepaard gaande extra winkelbezoek aan detailhandel (supermarkten en tankstations) aan de andere kant van de grens. Dat extra bezoek leidt namelijk ook direct tot omzetverlies aan Nederlandse zijde, verminderde btw-opbrengsten en een verslechtering van de economische positie van de grensregio's.

De leden van de fracties van het CDA en OPNL hebben om die reden dringend behoefte aan meer kwantitatieve gegevens over deze bredere grenseffecten van accijnsverhogingen en hebben derhalve een aantal vragen.

Kunt u nauwkeuriger becijferen hoeveel euro in 2023 minder aan accijnsopbrengsten voor de staatskas is binnengehaald doordat minder tabaksproducten in Nederland en meer tabaksproducten in onze buurlanden werden verkocht? Kunt u hiervoor ook een prognose maken met betrekking tot het belastingjaar 2024? Kunt u bovenstaande vragen ook beantwoorden voor de opbrengsten van accijnzen voor alcohol en brandstof?

Uit ouder koopstroom-onderzoek blijkt nog steeds dat er een positief overschot is voor de Nederlandse grensregio's, dus dat meer Duitse en Belgische consumentenbestedingen in Nederland plaatsvinden dan andersom. In deze onderzoeken wordt gekeken naar alle branches, zoals ook kleding, recreatie en horeca. Dat brengt deze leden tot de volgende vragen.

Kunt u het saldo voor de laatste tien jaar in kaart brengen, uitgesplitst naar (grens)provincie en branche? Is er met andere woorden een correlatie te ontdekken tussen de accijnsverhogingen bij tabak, alcohol of benzine en het verloop van het koopstroom-saldo in de grensstreek?

In hoeverre is in de grensprovincies het omzetverlies van tankstations en locaties waar tabak en alcohol wordt verkocht groter dan in de rest van Nederland? Zijn de gevolgen van dit eventueel aanwezig extra omzetverlies voor het regionale voorzieningenniveau en werkgelegenheid bij het kabinet in beeld?

Het kabinet stelt volgens deze leden terecht dat er een positief gezondheidseffect is opgetreden doordat duurdere sigaretten leiden tot meer stoppen met roken. Kunt u de gezondheidseffecten ook aantonen naar regio? Is deze prikkel nog wel aanwezig in de regio's als Twente, Nijmegen, Roosendaal of Parkstad?

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie graag tegemoet en bij voorkeur **vóór 10 september 2024**, opdat de beantwoording betrokken kan worden bij de behandeling van het pakket Belastingplan 2025.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
W.T. van Ballekom

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS FISCALITEIT EN BELASTING-DIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 september 2024

Hierbij stuur ik u de beantwoording van de schriftelijke vragen van 16 juli 2024 over de brief over de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey rapport» (Kamerstukken I 2023–2024, 36 410, L.). De vragen zijn gesteld door de leden van BBB, CDA en OPNL, waarbij de leden van Volt zich bij de vragen van de leden van CDA en OPNL hebben aangesloten.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
F.L. Idsinga

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG INZAKE HET RAPPORT GEDRAGSEFFECTEN VAN DE ACCIJNSVERHOOGING OP TABAK EN HET «EMPTY PACK SURVEY»

II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de op 28 juni 2024 door mijn ambtsvoorganger toegezonden brief over de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey rapport».⁸ Ik dank de leden voor de door hen gestelde vragen, waarop ik hierna inga. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde daarvan aangehouden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB

De leden van de fractie van de BBB merken op dat het RIVM in 2021 stelde dat het «minder waarschijnlijk» is dat er grenseffecten zouden optreden naar aanleiding van een accijnsverhoging op tabak. Nu blijkt volgens het RIVM dat deze grenseffecten er wel degelijk zijn en dat deze zelfs aanzienlijk zijn. Wat is uw zienswijze op deze constatering van het RIVM? In het rapport van het RIVM in 2021 wordt inderdaad geconcludeerd dat er geen grote toename van grenseffecten door de accijnsverhoging heeft plaatsgevonden en dat het RIVM denkt dat het niet erg waarschijnlijk is dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar zijn rookwaren te kopen. Hierbij heeft het RIVM ook opgemerkt dat het onderzoek omgeven is met onzekerheden vanwege de samenloop met de tijdelijke, beperkende COVID-19 maatregelen. De resultaten van 2023 hebben deze beperking niet en geven daarom een beter beeld van de grenseffecten van de accijnsverhogingen. Uit de meting van 2023 blijkt dat het aandeel van de tabaksproducten uit het buitenland met ongeveer 10 procentpunt is gestegen.

Deze leden blijven zich zorgen maken over de toenemende ongewenste (grens)effecten voor de grensregio's van deze forse accijnsverhogingen in de afgelopen jaren. Het RIVM spreekt over een forse toename van de verkoop over de grens, waardoor de Nederlandse overheid een fors bedrag aan inkomsten misloopt. Kunt u aangeven dan wel inschatten om hoeveel gemiste inkomsten dit gaat? Deze leden verzoeken u hierbij ook rekening te houden met de verhoging in 2024 die nog niet is meegenomen in de berekeningen van het RIVM.

Op basis van de cijfers uit de Voorjaarsnota 2024 is de opbrengst van de tabaksaccijns € 3.122 miljoen in 2023 waarvan € 2.351 miljoen via de verkoop van sigaretten en € 753 miljoen via de verkoop van rooktabak. Uit het Empty Pack Survey (ofwel pakjesraaponderzoek waarbij de herkomst van lege sigarettenpakjes op straat wordt onderzocht, hierna kortweg EPS) van 2023 volgt dat het aandeel niet in Nederland veraccijnsde sigaretten gestegen is van 15,3% in 2021 naar 25% in 2023. Uit het onderzoek van het RIVM volgt dat het aandeel tabaksproducten (waaronder rooktabak) dat niet in Nederland veraccijnsd is, van 28% vóór de verhoging van 1 april 2023 naar 39% na die verhoging is gestegen. Als al deze sigaretten en rooktabak in Nederland waren gekocht, zou dit in het afgelopen jaar een extra belastingopbrengst hebben opgeleverd van rond de € 800 miljoen voor sigaretten op basis van een aandeel niet in Nederland veraccijnsd van 25% en € 500 miljoen voor rooktabak op basis

⁸ Kamerstukken I 2023–2024, 36 410, L. https://www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20240709_fin

van een aandeel uit het buitenland van 39%. In totaal € 1.300 miljoen. Op basis van het EPS in 2021 en de voormeting van het RIVM was dit rond de € 700 miljoen (15,3% bij sigaretten en 28% bij rooktabak niet uit Nederland afkomstig). Dit is een stijging van ongeveer € 600 miljoen. Het is op dit moment nog niet mogelijk om op basis van empirie in te schatten hoe dit zich na de verhoging in 2024 ontwikkelt. Het RIVM en de Douane zullen dit onderzoeken met dezelfde methode als bij de accijnsverhoging van 2023. De uitkomst hiervan zal in 2025 aan de Kamer worden toegestuurd.

In hoeverre is er bij de analyse rekening gehouden met de samenhang en de versterkende werking van de accijnsverhogingen op brandstof, alcohol en tabak? Deze samenhang en versterkende werking wordt niet in beeld gebracht nu de accijnsverhoging op tabak in een separaat onderzoek is onderzocht. Bent u bereid een onderzoek te doen naar de (grens)effecten van de accijnsverhogingen in samenhang op brandstof, alcohol en tabak? Al deze drie producten zijn namelijk aanzienlijk goedkoper in onze buurlanden, aldus deze leden.

Stapelingsmaatregelen zal zichtbaar worden in de resultaten van de afzonderlijke onderzoeken. Als mensen meer sigaretten in het buitenland gaan kopen door een verhoging van de alcoholaccijns omdat men daar dan boodschappen doet, dan is dit te zien in het totale aandeel sigaretten wat afkomstig is uit het buitenland. Het is hierbij niet mogelijk om te bepalen welk deel veroorzaakt wordt door de accijnsverhoging van tabak, de verhoging van de alcoholaccijns of andere effecten. Maar het totale effect zal dus wel zichtbaar zijn. Hetzelfde geldt voor alcoholische dranken en brandstoffen. Daarnaast zijn er de koopstromenonderzoeken waarbij het totaal van het koopgedrag wordt bekeken.

Het RIVM geeft aan dat de accijnsverhogingen op tabak een effectief middel zijn om het aantal mensen dat stopt met roken te bevorderen en geeft aan dat het aantal rokers in 2023 is verminderd met 10 procent.⁹ Waarop baseert het RIVM deze conclusie en hoe verhoudt deze zich tot de cijfers van het CBS/Trimbos die geen afname van het aantal rokers laten zien? Kan worden aangegeven in hoeverre en op welke wijze de accijnsverhogingen de afgelopen jaren effectief hebben bijgedragen aan het verminderen van het aantal rokers in Nederland?

In de RIVM-studie waaraan de leden refereren, is een steekproef genomen van de Nederlandse bevolking en zijn 1653 rokers bevraagd op hun rookgedrag, vóór de accijnsverhoging van 1 april 2023 en zeven maanden na de accijnsverhoging. Van deze groep hebben 1340 mensen zowel aan de voormeting als aan de nameting meegedaan. Van deze 1340 mensen geeft 10 procent aan gestopt te zijn met roken na de prijsverhoging. De leden vragen naar hoe deze bevindingen zich verhouden tot de rookprevalentiecijfers van het CBS en het Trimbos-instituut, waarin een dergelijke daling (vooralsnog) niet zichtbaar is. Dit is te verklaren door de wijze waarop de verschillende onderzoeken zijn opgezet. Het RIVM geeft in haar rapportage aan dat in dit onderzoek alleen huidige rokers zijn bevraagd en dat er dus geen zicht is op het aantal mensen dat gestart is met roken. In de RIVM leefstijlmonitor, die ten grondslag ligt aan de landelijke cijfers van CBS en het Trimbos-instituut, is een steekproef van Nederlanders bevraagd, onafhankelijk van of ze eerder hebben aangegeven te roken. Daarom zijn in die cijfers zowel stoppers als starters meegenomen. Nieuwe rokers kunnen het effect van stoppers in prevalentiecijfers gedeeltelijk tenietdoen. Daarnaast geeft het RIVM aan dat de cijfers een momentopname zijn. Hierdoor is het waarschijnlijk dat een aantal stoppers na de meting weer zijn gaan roken. Ook geeft het RIVM aan dat

⁹ Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023 – Voorgenomen gedragsverandering versus daadwerkelijke aanpassing van het gedrag (RIVM, april 2024).

de steekproef in dit onderzoek enigszins afwijkt van de gemiddelde Nederlandse rokende bevolking. Er was met name een ondervertegenwoordiging van jongeren, een oververtegenwoordiging van rokers van 50 jaar en ouder en een oververtegenwoordiging van theoretisch opgeleide rokers. Tenslotte merk ik op dat de rookprevalentiecijfers van het CBS en het Trimbos-instituut meerjarig bezien een dalende trend laten zien. Het is niet gemakkelijk vast te stellen in hoeverre de accijnsverhoging heeft bijgedragen aan de effectiviteit van beleid. Er zijn vele aspecten van invloed op het aantal rokers en stoppers. Wel weten we dat accijnsverhogingen in de internationale literatuur worden beschouwd als één van de meest effectieve manieren om het aantal rokers terug te dringen.¹⁰

In het rapport van de RIVM wordt aangegeven dat naar schatting tussen de 35 en 39 procent van de in Nederland geconsumeerde tabaksproducten uit het buitenland afkomstig zijn.¹¹ De effecten van de laatste en forse accijnsverhoging in 2024 zijn hierin nog niet meegenomen. Kan een inschatting worden gegeven van wat deze accijnsverhoging in 2024 betekent voor het percentage van uit het buitenland afkomstige tabaksproducten?

Uit de EPS 2023 bleek dat na de accijnsverhogingen tussen 2021 en 2023 het aandeel niet in Nederland veraccijnsde sigaretten is gestegen van 15,3% in 2021 naar 25,0% in 2023. Uit het onderzoek van het RIVM volgt een stijging van 24%–28% buitenlandse rookwaren vóór de accijnsverhoging per 1 april 2023 naar 35%–39% buitenlandse rookwaren na de accijnsverhoging. Hoe dit zich na de verhoging in 2024 verder ontwikkelt, zal volgen uit de geplande studies door RIVM en de Douane. De resultaten daarvan worden in 2025 naar de Tweede Kamer gestuurd.

De leden van de BBB-fractie verwachten dat bovengenoemde weer tot een forse stijging van deze percentages zal leiden. Daarbij zou het hen niet verbazen als dit percentage richting de 50 procent zal bewegen, zeker nu het ook voor inwoners van de andere provincies dan de grensprovincies steeds voordeliger wordt om hun rookwaren in het buitenland te kopen. Deelt u de mening van deze leden dat de accijnsverhogingen op tabak de afgelopen ruim vier jaar (van 1 januari 2020 tot en met 1 april 2024) zeer aanzienlijk zijn? De accijnsverhoging op sigaretten in deze periode bedroeg bijna 100 procent en die op shag zelfs ruim 200 procent. Kunt u een inschatting geven van de gevolgen van deze accijnsverhogingen voor de illegale handel en smokkel van tabaksproducten?

Het doel van de accijnsverhogingen is om het aantal rokers te verminderen en voor de accijnsverhoging per 1 april 2024 geldt dat deze hoger is dan waarop door het vorige kabinet is ingezet. Via het amendement Erkens/Stoffer heeft de Tweede Kamer besloten om de voorgenomen verhoging van de alcoholaccijns te halveren en het grootste deel van de derving daarvan te dekken met een verdere stijging van de tabaksaccijns.¹²

Om het aantal rokers te laten dalen, wordt een regelmatige en substantiële prijsverhoging geadviseerd door de WHO, de Wereldbank en het Trimbos. De betaalbaarheid van tabaksproducten is van invloed op het aantal rokers. Om effect te hebben als prijsmaatregel is het essentieel dat tabaksproducten door de tijd heen minder betaalbaar worden. De prijs van tabaksproducten moet dus harder stijgen dan de inflatie¹³. In Nederland is de betaalbaarheid van tabaksproducten tussen 2010 en 2020

¹⁰ Trimbos, 2020. Effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten.

¹¹ Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023 – Voorgenomen gedragsverandering versus daadwerkelijke aanpassing van het gedrag (RIVM, april 2024), pagina 52.

¹² Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 111.

¹³ Trimbos, 2020. Effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten.

gelijk gebleven¹⁴. In 2023 en 2024 zijn substantiële verhogingen op tabaksaccijns doorgevoerd waarmee de betaalbaarheid waarschijnlijk is afgenomen. Een toename van de illegale handel is een niet beoogd neveneffect van de accijnsverhogingen die nauwlettend wordt gemonitord. Hoewel er een verband is tussen prijs en illegale handel, blijkt dat andere factoren zoals handhaving en sancties een minstens zo grote rol spelen¹⁵.

Uit de EPS 2023 bleek dat na de accijnsverhogingen tussen 2021 en 2023 het aandeel namaaksigaretten en illicit whites is gestegen van 1,4% in 2021 naar 4,1% in 2023. De verwachting is dat de illegale handel in tabaksproducten verder zal toenemen na de accijnsstijging in 2024. Hoeveel precies, zal moeten volgen uit een nieuw EPS. De resultaten van het EPS 2024 zullen in 2025 naar de Eerste en Tweede Kamer worden gestuurd.

Op welke wijze bent u voornemens om in beleid rekening te houden met de grenseffecten, de problemen van ondernemers, de leefbaarheid in de grensregio's en de toegenomen illegale handel in tabaksproducten die met de accijnsverhogingen samenhangen? Bent u bereid om hierover in Europees verband en ieder geval met onze buurlanden België en Duitsland in overleg te treden om zoveel als mogelijk tot een gezamenlijk beleid te komen? Kunt u al aangeven welke concrete initiatieven u op dit vlak wil gaan nemen en welke doelen u binnen dit kader nastreeft?

Bij het maken van beleid moeten altijd afwegingen gemaakt worden. Daarbij houd ik rekening met alle aspecten die bij het maken van beleid horen. Daarnaast zal ik in Europees verband en met onze buurlanden blijven spreken. In het najaar van 2024 zullen opnieuw pakjes geraapt worden en wordt een nieuwe EPS uitgevoerd. De resultaten daarvan zullen in het voorjaar van 2025 naar de Kamers worden gestuurd. Deze evaluaties van de gevolgen van de accijnsverhogingen zullen, zonder verdere beleidswijzigingen, elke twee jaar worden herhaald zoals eerder is aangegeven in een brief aan de Tweede Kamer.¹⁶

Bestrijding van accijnsfraude is de komende jaren een prioriteit van de Douane. De Douane voert in dit kader onder andere controles uit bij accijnsverkooppunten – zoals buurtwinkels – en binnen de logistieke keten van de accijns. Daarnaast worden ook aan de buitengrens controles uitgevoerd op proviand, vracht en passagiers en met ingang van 2024 worden ook risicogerichte controles op intra-EU vluchten uitgevoerd. Bovendien neemt de Douane deel aan nationale en internationale samenwerkingsverbanden om illegale handel en accijnsfraude op te sporen.

Uit cijfers over 2023 van team Smoke¹⁷ blijkt dat er in 2023 10 illegale fabrieken in Nederland zijn opgerold (4 draaiende sigarettenfabrieken/ 3 fabrieken voor waterpijptabak en 3 fabrieken in de fase van opbouw/ afbouw). Er zijn 120 miljoen stuks sigaretten, 155.000 kg tabak en 5.800 kg waterpijptabak inbeslaggenomen (een deel van deze producten was bestemd voor o.a. het Verenigd Koninkrijk). Als deze goederen op de Nederlandse markt zouden zijn gebracht, dan was de Staat € 64 miljoen aan accijnsinkomsten misgelopen.

¹⁴ <https://academic.oup.com/ntr/article/25/4/746/6830650?login=true>

¹⁵ Dutta S (ed), (2019). Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences. Washington: World Bank. Beschikbaar via: <https://www.worldbank.org/en/topic/tobacco/publication/confronting-illicit-tobacco-trade-aglobal-review-of-country-experiences>

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 128.

¹⁷ Combiteam Smoke is opgericht om de handel in illegale rookwaren tegen te gaan en bestaat uit medewerkers van de Douane, FIOD en het Openbaar Ministerie.

Vragen en opmerkingen van de leden van het CDA en OPNL

Kort samengevat geeft de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» volgens deze leden aan dat er door de accijnsverhoging minder wordt gerookt en toont het pakjesraaponderzoek aan dat er aanzienlijk meer tabaksproducten in het buitenland worden gekocht. Bij de Algemene Financiële Beschouwingen in oktober 2023 alsmede bij de behandeling van het Belastingplan 2024 in december 2023 is onder andere door de fracties van het CDA, de PVV en OPNL aandacht gevraagd voor de grenseffecten van een nieuwe accijnsverhoging op tabak en op alcohol en benzine. Het kabinet heeft daarbij toegezegd de monitoring voort te zetten en tijdig aan de Kamer te zenden¹⁸. Bij de leden van de fracties van het CDA en OPNL rijst de vraag of de monitoring, zoals nu met betrekking tot tabak, wel antwoord geeft op de achterliggende vraag van de Kamer. Zo stelde het lid van de CDA-fractie in het debat op 31 oktober 2023 de mogelijke gevolgen voor de regionale economie en werkgelegenheid expliciet aan de orde. De aanvullende schriftelijke vragen die op 5 juni vanuit de Tweede Kamer door de BBB-fractie zijn gesteld duiden op eenzelfde gevoel aldaar, aldus deze leden.¹⁹

Deze leden vernemen uit de vele contacten met ondernemers en andere burgers in de grensprovincies dat in 2024 op grote schaal tabaksproducten, alcoholische dranken en benzine in Duitsland of België worden gekocht. Een pomphouder uit de regio Parkstad spreekt over terugloop in de verkoop van tientallen procenten. In kringen van rokers in diezelfde regio wordt gezegd dat meer dan 75 procent van de sigaretten inmiddels uit het buitenland komt. Deze leden kunnen deze geluiden niet op representativiteit controleren, maar de twee onderliggende rapporten geven ook geen tegengestelde indruk, aldus deze leden. De achterliggende vraag van deze leden naar grenseffecten gaat niet alleen over het weglekeffect van accijnzen, of gederfde directe opbrengsten voor de schatkist. Het betreft ook het daarmee gepaard gaande extra winkelbezoek aan detailhandel (supermarkten en tankstations) aan de andere kant van de grens. Dat extra bezoek leidt namelijk ook direct tot omzetverlies aan Nederlandse zijde, verminderde btw-opbrengsten en een verslechtering van de economische positie van de grensregio's.

Het klopt dat de effecten op werkgelegenheid en winkelbezoeken in de grensregio niet wordt gemonitord in de afzonderlijke onderzoeken. De totale ontwikkeling van de werkgelegenheid in de detailhandel en horeca en het aanbod van horeca en detailhandel wordt echter wel gemonitord in de regionale koopstromenonderzoeken die periodiek gedaan worden. Bij het aanbod van detailhandel speelt ook de afvloeiing naar online. Dit wordt ook gemonitord in de koopstromenonderzoeken, net als leegstand. Tot nu toe blijkt uit de koopstromenonderzoeken van I&O research dat de grensregio per saldo profiteert van grensoverschrijdend verkeer. De resultaten uit de koopstromenonderzoeken worden nauwlettend gevolgd. Het meest recente koopstromenonderzoek is het koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2023²⁰. Hieruit volgt dat centra in Oost-Nederland in algemene zin en per saldo meer profiteren van Duitse bezoekers dan andersom. Het koopsaldo is positief.

De leden van de fracties van het CDA en OPNL hebben om die reden dringend behoefte aan meer kwantitatieve gegevens over deze bredere grenseffecten van accijnsverhogingen en hebben derhalve een aantal vragen.

¹⁸ Handelingen I 2023–2024, nr. 5, item 2 – blz. 22, Toezegging informeren grenseffectenrapportage (T03780).

¹⁹ Kamervragen over het onderzoeken van de grenseffecten van de accijnsverhogingen op tabak (2024Z09804).

²⁰ <https://koopstromen.nl/oost/resultaten/>

Kunt u nauwkeuriger becijferen hoeveel euro in 2023 minder aan accijnsopbrengsten voor de staatskas is binnengehaald doordat minder tabaksproducten in Nederland en meer tabaksproducten in onze buurlanden werden verkocht? Kunt u hiervoor ook een prognose maken met betrekking tot het belastingjaar 2024? Kunt u bovenstaande vragen ook beantwoorden voor de opbrengsten van accijnzen voor alcohol en brandstof?

Op basis van de cijfers uit de Voorjaarsnota 2024 is de opbrengst van de tabaksaccijns € 3.122 miljoen in 2023 waarvan € 2.351 miljoen via de verkoop van sigaretten en € 753 miljoen via de verkoop van rooktabak. Uit het EPS van 2023 volgt dat het aandeel niet in Nederlands veraccijnsde sigaretten gestegen is van 15,3% in 2021 naar 25% in 2023 en uit het onderzoek van het RIVM volgt dat het aandeel tabaksproducten (waaronder rooktabak) van 28% vóór de verhoging van 1 april 2023 naar 39% na de verhoging is gestegen. Als al deze sigaretten en rooktabak in Nederland waren gekocht, zou dit een extra belastingopbrengst opleveren van rond de € 800 miljoen bij sigaretten en € 500 miljoen bij rooktabak. In totaal € 1.300 miljoen. Vóór de verhoging van de accijns in 2023 was dit rond de € 700 miljoen (15,3% bij sigaretten en 28% bij rooktabak niet uit Nederland afkomstig). Na de verhoging is het dus met ongeveer € 600 miljoen gestegen.

Het is op dit moment nog niet mogelijk om op basis van empirie in te schatten hoe dit zich na de verhoging in 2024 ontwikkelt. Het RIVM en de douane zullen dit onderzoeken. De uitkomst hiervan zal in 2025 aan de Kamer worden toegestuurd.

Voor brandstoffen wordt het verschil tussen verbruik en verkochte liters brandstoffen gemeten in het kader van het monitoren van CO₂-emissies.²¹ Uit de vergelijking van verkochte en verbruikte liters brandstof t/m 2020 volgt dat er op macroniveau bij benzine weinig grenseffecten zijn. Bij diesel is het aantal verkochte liters hoger dan het aantal gebruikte liters in Nederland. Dit wordt voornamelijk verklaard doordat vrachtwagens die internationaal rijden in Nederland tanken. Hier zijn op macroniveau dus positieve grenseffecten. Het overschot is wel gedaald in de afgelopen jaren. Het RIVM publiceert elke 4 jaar cijfers over de gekochte en verbruikte liters brandstoffen. Dit jaar rond december zal het RIVM nieuwe data publiceren wat inzicht zal geven in hoe de grenseffecten op macroniveau zich de afgelopen 4 jaar hebben ontwikkeld. Voor alcohol is momenteel niet genoeg informatie beschikbaar om in te schatten hoeveel accijnsopbrengsten de staatskas extra zou ontvangen als er geen producten in andere landen worden gekocht. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het kopen over de grens een normaal verschijnsel is met vrij verkeer van goederen. De onderzoeken bij de brandstoffen en de alcoholische dranken vergelijken de ontwikkeling in de grensregio en het binnenland voor en na de accijnstarief wijzigingen. De onderzoeken kijken niet naar de totale omvang van de aankopen in het buitenland. Daarbij merk ik op dat de accijnsverhoging op alcoholische dranken per 1 januari 2024 de eerste verhoging was van de alcoholaccijns sinds 2014. De alcoholaccijns wordt ook niet jaarlijks geïndexeerd, zoals dat bij andere belastingsoorten wel het geval is. Bij de brandstoffen is de accijns juist tijdelijk verlaagd sinds 1 april 2022.

Uit ouder koopstroom-onderzoek blijkt nog steeds dat er een positief overschot is voor de Nederlandse grensregio's, dus dat meer Duitse en Belgische consumentenbestedingen in Nederland plaatsvinden dan andersom. In deze onderzoeken wordt gekeken naar alle branches, zoals ook kleding, recreatie en horeca. Dat brengt deze leden tot de volgende vragen.

²¹ Afzet en verbruik wegbrandstoffen | Planbureau voor de Leefomgeving (pbl.nl)

Kunt u het saldo voor de laatste tien jaar in kaart brengen, uitgesplitst naar (grens)provincie en branche? Is er met andere woorden een correlatie te ontdekken tussen de accijnsverhogingen bij tabak, alcohol of benzine en het verloop van het koopstroom-saldo in de grensstreek?
Dat is niet mogelijk omdat de koopstromenonderzoeken niet jaarlijks gedaan worden. Ook verschilt de methodologie per onderzoek waarbij het saldo niet in ieder onderzoek is opgenomen. Daarbij merk ik op dat de accijnsverhoging op alcoholische dranken per 1 januari 2024 de eerste verhoging was van de alcoholaccijns sinds 2014. De alcoholaccijns wordt ook niet jaarlijks geïndexeerd, zoals dat bij de meeste andere belastingsoorten wel het geval is. Bij de brandstoffen is de accijns juist tijdelijk verlaagd sinds 1 april 2022.

In hoeverre is in de grensprovincies het omzetverlies van tankstations en locaties waar tabak en alcohol wordt verkocht groter dan in de rest van Nederland? Zijn de gevolgen van dit eventueel aanwezig extra omzetverlies voor het regionale voorzieningenniveau en werkgelegenheid bij het kabinet in beeld?

Uit het EPS volgt dat het aandeel niet in Nederland veraccijnste sigaretten hoger is in de grensregio dan in het binnenland. Uit de verschillende grenseffectenonderzoeken over de brandstofaccijns volgt dat de grensregio sterker reageert op accijnsveranderingen dan het binnenland. Dit duidt erop dat (grote) accijnsstijgingen leiden tot een groter omzetverlies bij accijnsproducten in de grensregio dan in het binnenland en bij accijnsdalingen andersom.²² De impact van veranderde accijnzen op de omzet in de grensregio's is bekend bij het kabinet. Hierbij dient opgemerkt te worden dat uit de koopstromenonderzoeken volgt dat dat Nederlandse grensregio's per saldo profiteren van grensverkeer. Er vinden meer Duitse en Belgische consumentenbestedingen plaats in Nederland dan andersom. Dit heeft naar verwachting een positief effect op het voorzieningenniveau en werkgelegenheid in de grensregio's.

Het kabinet stelt volgens deze leden terecht dat er een positief gezondheidseffect is opgetreden doordat duurdere sigaretten leiden tot meer stoppen met roken. Kunt u de gezondheidseffecten ook aantonen naar regio? Is deze prikkel nog wel aanwezig in de regio's als Twente, Nijmegen, Roosendaal of Parkstad?

Het RIVM-rapport beschikt niet over informatie over de regio waarin respondenten wonen en kan daardoor de resultaten niet uitsplitsen naar regio.

²² Tweede vervolgonderzoek grenseffecten bij de accijnsverlaging op brandstoffen | Rapport | Rijksoverheid.nl en <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belastingplan/belastingplanstukken>