

Vergaderjaar 2024–2025

36 410

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

O

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 3 november 2024

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hadden kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 12 september 2024² in reactie op de brief van de commissie van 16 juli 2024 over de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey» rapport.³

Naar aanleiding hiervan is op 23 oktober 2024 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst met vragen van de fracties van de **BBB**, het **CDA** en **OPNL** gezamenlijk. De leden van de **JA21**-fractie sloten zich aan bij de inbreng van de leden van de **BBB**-fractie.

De Staatssecretaris heeft op 29 november 2024 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader 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 Gurp (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, M.

³ 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, 23 oktober 2024

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief van 12 september 2024⁴ in reactie op de brief van de commissie van 16 juli 2024 over de rapportage «Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey» rapport.⁵ De leden van de fracties van de **BBB**, het **CDA** en **OPNL** gezamenlijk hebben naar aanleiding hiervan een aantal nadere vragen en opmerkingen. De leden van de **JA21**-fractie sluiten zich aan bij de inbreng van de leden van de BBB-fractie.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB- en JA21-fractie

De leden van de BBB-fractie danken u voor uw beantwoording van 12 september jl., maar missen hierin uw invulling aan de breed gedragen wens in de Tweede Kamer⁶ en de wens van deze leden om de samenhang en de effecten in kaart te brengen op de grensregio's en de bedrijven in de grensregio's. Zij hebben hierover nog een aantal vragen. Kunt u aangeven wat de afname is van het aantal tabaksverkopen in de grensregio's? Hoeveel bedraagt de afname van de hoeveelheid brandstof en andere producten in de grensregio's? Wat zijn de verschillen in volume in afname voor heel Nederland vergeleken met de postcodegebieden van de grensregio's? Welke effecten zijn zichtbaar op alle bestedingen aan boodschappen?

De bestaande koopstroom-onderzoeken hebben naar de mening van de leden van de BBB-fractie maar een beperkte betekenis, omdat ze niet specifiek gericht zijn op de grensregio's. Zo worden de provincies Gelderland, Flevoland, Overijssel en Drenthe bijeengenomen als «Oost». Toegesplitst op de grensregio's en op *fast moving consumer goods* zijn deze koopstroom-onderzoeken wellicht wel bruikbaar, aldus deze leden. Heeft u de koopstroom-onderzoeken in aangepaste vorm, dat wil zeggen toegesplitst op de grensregio's en op *fast moving consumer goods*, naar aanleiding van de motie Erkens c.s.⁷, opnieuw uitgezet? Zo ja, welke eerste effecten worden hieruit zichtbaar? Zo niet, kunt u toezeggen dat u op korte termijn alsnog inzicht geeft in de effecten op de lokale middenstand en in de verschuiving van uitgaven in de grensregio's? Kunt u voorts aangeven wat het totaal is van de misgelopen accijnsinkomsten op zowel alcohol, tabak als op brandstof? Kunt u uiteenzetten welke mogelijke oplossingen u ziet om deze dalende inkomsten in met name de grensregio's aan te pakken?

In onderhavige beantwoording lezen deze leden dat u verwacht dat de illegale handel in tabaksproducten na de accijnsstijging van 2024 verder zal toenemen, evenals de hoeveelheid uit het buitenland afkomstige tabak. Hoeveel precies zal moeten blijken uit een nieuw Empty Pack Survey (EPS) eind 2024. Wordt in dit EPS ook shag meegenomen? Deze leden vragen dit, omdat zij stellen dat shag het accijnsartikel is met het

⁴ Kamerstukken I 2023–2024, 36 410, M.

⁵ Kamerstukken I 2023–2024, 36 410, L.

⁶ Kamerstukken II 2024–2025, 36 418, nr. 115.

⁷ Kamerstukken II 2024–2025, 36 418, nr. 115.

grootste prijsverschil. Indien shag opnieuw niet wordt meegenomen in het nieuwe EPS, vragen zij u toe te lichten waarom dit wederom het geval is.

Tot slot vragen de leden van de BBB-fractie of er binnen Europees verband (en dan met name met onze grenslanden) overleg plaats vindt over de (verlaging van) accijnsverschillen op tabak en andere producten.

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

De leden van de fractie van het CDA en OPNL danken u voor de uitvoerige beantwoording. De beantwoording roept nog wel enkele vervolgvragen op. Volgens deze leden heeft de accijnsverhoging op tabak naast het doel om financiën voor de staatskas op te halen, uitdrukkelijk ook tot doel om het roken in ons land te ontmoedigen en het aantal rokers te laten afnemen. Het RIVM-onderzoek⁸ laat een generieke afname van het aantal rokers zien van ongeveer 10 procent, zij het met de kanttekening dat het hier geen saldo betreft, maar het alleen om stoppers gaat. Deze leden zijn geïnteresseerd in de effecten van de accijnsverhoging in meerdere opzichten. Voor het effect voor de staatskas is de beantwoording het meest helder. Die heeft minder opgebracht dan voorzien, met name door de zogenoemde weglek-effecten in de grensregio's. De effecten voor het jaar 2024 zijn nog niet meegenomen. Kunt u vóór de behandeling van het Pakket Belastingplan 2025 in de Eerste Kamer de Kamer informeren op welke wijze de inschatting naar de omvang van weglek-effecten is meegenomen in de raming van de opbrengst van de volgende accijnsverhoging? Is die raming naar aanleiding van de ervaringen over 2023 bijgesteld?

Voor het effect op het rookgedrag is volgens deze leden alleen de beantwoording uit het RIVM-rapport voorhanden. Deze leden missen daarin een uitsplitsing van de resultaten tussen de grensregio's, het centrum en het westen van Nederland. Zo is het bekend dat de gemiddelde levensverwachting van de inwoners van de Parkstadregio vele jaren korter is dan het landelijk gemiddelde. De leefstijl van de mensen is voor een deel de oorzaak. Gezonder leven, gezondere voeding, meer bewegen, minder roken zal juist in dit gebied veel gezondheidswinst opleveren. Als echter anti-rook-maatregelen (lees: een accijnsverhoging) in de grensregio's veel minder effect hebben omdat meer dan 80 procent van de rookwaren in het buitenland worden gekocht, wordt wellicht de gezondheidskloof tussen dit gebied en het gemiddelde van Nederland groter, aldus deze leden. Zij verzoeken u dan ook te reflecteren op deze aanname en of een extra inspanning op het terrein van preventie in de grensregio's noodzakelijk is om dezelfde gedragseffecten in grensregio's te bereiken als in de rest van Nederland.

Over de negatieve effecten van het weglekken van omzet naar het aangrenzende buitenland kan de regering weinig zeggen. Erkend wordt dat velen voor de goedkopere brandstof, alcoholhoudende dranken en tabakswaaren over de grens trekken en dat dit op die branches een negatieve invloed heeft. Er zijn echter geen cijfers bekend wat dit betekent voor de levensmiddelenbranche. Wel stelt de regering dat het saldo aan de grens van *retail*-uitgaven nog altijd positief is. Dit antwoord overtuigt de leden van de fracties van het CDA en OPNL niet. De aantrekkingskracht van de grenssteden van Zeeuws-Vlaanderen, Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel is bekend. Alleen het outletcentrum in Roermond trekt al meer dan 8,5 miljoen bezoekers en draait een omzet van meer dan

⁸ Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023- Voorgenomen gedragsverandering versus daadwerkelijke aanpassing van het gedrag (RIVM, april 2024).

5 miljard euro. Zo zou volgens deze leden de kledingbranche en horeca dus op zichzelf het positieve saldo kunnen verklaren. Kunt u de Kamer uiterlijk bij de behandeling van het Pakket Belastingplan 2025 meer inzicht verschaffen over de samenstelling van het saldo aan consumentenbestedingen in de grensregio's?

Tot slot verzoeken de leden van de fracties van het CDA en OPNL u om een meerjarig onderzoek in te stellen naar de werkelijke grenseffecten van het weglekken van koopstromen voor brandstof, alcohol, tabak en voor andere detailhandel en met name voor de levensmiddelenbranche, zowel in arbeidsplaatsen als in belastingopbrengsten. Zij verzoeken u de Kamer middels een aparte brief over de opzet van een dergelijk onderzoek te informeren.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze bij voorkeur binnen **vier weken** en uiterlijk twee weken voorafgaand aan de voorgenomen plenaire behandeling op 9 en 10 december van het Pakket Belastingplan 2025.

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

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2024

Hierbij stuur ik u de beantwoording van de schriftelijke vragen van 23 oktober 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 de BBB, het CDA en OPNL, waarbij de leden van JA21 zich aansluiten bij de inbreng van de leden van de BBB.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
T. van Oostenbruggen

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

II Reactie van de Staatssecretaris van Financiën

Met interesse heb ik kennisgenomen van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld naar aanleiding van de op 28 juni 2024 toegezonden brief over de rapportage «gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023» en het «Empty Pack Survey rapport» en de op 12 september 2024 door mijn ambtsvoorganger beantwoorde vragen uit uw commissieverzoek. Ik dank de leden van de door hen gestelde vragen, waarop ik hierna inga. Bij de beantwoording van de vragen is de volgorde daarvan aangehouden.

Vragen van de BBB- en JA21-fractie

Kunt u aangeven wat de afname is van het aantal tabaksverkopen in de grensregio's? Hoeveel bedraagt de afname van de hoeveelheid brandstof en andere producten in de grensregio's? Wat zijn de verschillen in volume in afname voor heel Nederland vergeleken met de postcodegebieden van de grensregio's? Welke effecten zijn zichtbaar op alle bestedingen aan boodschappen?

Het Ministerie van Financiën beschikt niet over gegevens van tabaksverkopen per regio. Op dit moment wordt er wel onderzoek gedaan door de douane naar hoeveel niet in Nederland veraccijnsde sigaretten er worden geconsumeerd in Nederland (het zogenoemde Empty Pack Survey (EPS)). Ik zal onderzoeken of er mogelijkheden zijn om in het EPS inzicht te krijgen in het aandeel niet in Nederland veraccijnsde sigaretten in grensregio's vergeleken met het binnenland.

Om de veranderingen van de alcohol- en brandstofverkopen in kaart te brengen is gebruik gemaakt van gegevens uit het tweede vervolgonderzoek naar grenseffecten van de verlaging van brandstofaccijns⁹ en het onderzoek naar aanleiding van de motie Erkens¹⁰ over de effecten van de verhoging van de alcoholaccijns per 1 januari 2024¹¹. Op basis van gegevens uit deze twee onderzoeken kan ingeschat worden hoe verkochte hoeveelheden in de grensregio zich verhouden tot verkochte hoeveelheden in de rest van Nederland. Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat het hier gaat om een steekproef en dit geen macro-economische statistieken zijn. In de bijlage is achtergrondinformatie te vinden over onderstaande tabellen.

1. Brandstofverkopen

In onderstaande tabel is voor verschillende grensregio's en de rest van Nederland weergegeven hoe het aantal geleverde liters benzine zich in de tweede helft van 2023 en 2022 (na de brandstofaccijnsverlaging) zich verhouden tot de tweede helft van 2021. Het aantal geleverde liters is in alle grensregio's meer toegenomen in 2022 ten opzichte van 2021 dan in 2023 ten opzichte van 2021. Dat komt doordat de korting die in april 2022 werd ingevoerd gedeeltelijk is teruggedraaid per 1 juli 2023, waardoor de verkopen weer afnamen. Verder is te zien dat de tankstations in de grensregio's in 2022 gemiddeld een groei in verkopen hadden, terwijl bij

⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 143.

¹⁰ Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 115.

¹¹ Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 151.

tankstations in het binnenland sprake is van een afname in verkopen ten opzichte van 2021.

Ontwikkeling aantal geleverde liters benzine tweede half jaar 2022 en 2023 ten opzichte van tweede half jaar 2021.

	2022 ten opzichte van 2021	2023 ten opzichte van 2021
Rest van Nederland	- 3%	- 1%
Grens België	9%	1%
Grens Duitsland	3%	- 2%
Grens beiden	13%	1%

2. Alcoholverkopen

Hieronder is weergegeven hoe in de dataset de totale verkochte liters in het eerste half jaar van 2024 zich verhouden tot het eerste half jaar van 2022 en het eerste half jaar van 2023 voor de verschillende grensregio's en de rest van Nederland. De tarieven zijn per 1 januari 2024 verhoogd. Dat jaar wordt hieronder afgezet tegen twee basisjaren, omdat de alcoholverkopen afgelopen jaren erg fluctueerden. Over het algemeen is te zien dat de verkochte liters in 2024 zowel in grensregio's als in het de rest van Nederland lager liggen dan in 2022 en 2023. Bij de verkopen van bier valt op dat in de gecombineerde grensregio de afname iets lager is dan in de rest van het land, in de overige grensregio's is de afname iets groter.¹² Bij de verkopen van wijn en met name de overige alcoholische dranken is de afname in de Belgische grensregio iets lager dan in de andere gebieden. Deze tabellen zijn in lijn met de conclusie van het alcoholonderzoek dat de verhoging van de alcoholaccijns per 1 januari 2024 beperkt heeft geleid tot extra effecten in de grensregio. De verkopen zijn in het binnenland namelijk ongeveer evenveel gedaald als in de grensregio's. Uit de data is niet af te leiden is wat de oorzaken zijn van de afname van de verkopen die zich zowel in binnenland als de grensregio's voordoet.

Ontwikkeling aantal verkochte liters bier eerste half jaar 2024 ten opzichte van het eerste half jaar van 2022 en 2023

	2024 ten opzichte van 2022	2024 ten opzichte van 2023
Rest van Nederland	- 14%	- 7%
Grens België	- 14%	- 8%
Grens Duitsland	- 15%	- 8%
Grens beiden	- 12%	- 5%

Ontwikkeling aantal verkochte liters wijn eerste half jaar 2024 ten opzichte van het eerste half jaar van 2022 en 2023

	2024 ten opzichte van 2022	2024 ten opzichte van 2023
Rest van Nederland	- 10%	- 6%
Grens België	- 9%	- 5%
Grens Duitsland	- 11%	- 6%
Grens beiden	- 8%	- 2%

Ontwikkeling aantal verkochte liters overige alcoholische dranken eerste half jaar 2024 ten opzichte van het eerste half jaar van 2022 en 2023

	2024 ten opzichte van 2022	2024 ten opzichte van 2023
Rest van Nederland	- 5%	- 3%

¹² In het onderzoek wordt dit effect verklaard door verandering in verkopen bij een aantal grote verkooppunten. In de modellen waarin de data gestandaardiseerd werd was dit effect niet langer zichtbaar.

	2024 ten opzichte van 2022	2024 ten opzichte van 2023
Grens België	– 1%	– 1%
Grens Duitsland	– 6%	– 5%
Grens beiden	– 7%	– 5%

Verder wordt er gevraagd naar welke effecten zichtbaar zijn op alle bestedingen aan boodschappen. Ik ga ervanuit dat deze leden doelen op de effecten van de verhoging van accijnzen op bestedingen aan boodschappen. Het is niet mogelijk om het effect van de verhogingen van accijnzen op bestedingen aan boodschappen te onderzoeken, omdat het Ministerie van Financiën niet zulke gedetailleerde microdata over de verkopen van supermarkten heeft. Overigens is het vaststellen van een causaal verband ook met de beschikbaarheid van data zeer complex en waarschijnlijk niet mogelijk. Wel zijn er koopstroomonderzoeken, waarin wordt onderzocht of de bestedingen aan boodschappen in het buitenland toenemen. Uit het koopstroomonderzoek Oost-Nederland 2023¹³ blijkt dat ten opzichte van 2019 de afvloeiing van detailhandel bestedingen uit Nederland naar Duitsland bijna is verdubbeld. Deze verdubbeling komt bijna volledig door boodschappen. Het overgrote deel van de boodschappen door bewoners van Nederlandse grensregio's wordt wel nog in Nederland gedaan, namelijk tussen de 90 en 98%. De toename van Nederlandse bestedingen aan boodschappen over de grens kan verschillende redenen hebben, waaronder bijvoorbeeld de lagere inflatie in Duitsland.

De bestaande koopstroom- onderzoeken hebben naar de mening van de leden van de BBB -fractie maar een beperkte betekenis, omdat ze niet specifiek gericht zijn op de grensregio's. Zo worden de provincies Gelderland, Flevoland, Overijssel en Drenthe bijeengenomen als «Oost». Toegespitst op de grensregio's en op fast moving consumer goods zijn deze koopstroom- onderzoeken wellicht wel bruikbaar, aldus deze leden. Heeft u de koopstroom- onderzoeken in aangepaste vorm, dat wil zeggen toegespitst op de grensregio's en op fast moving consumer goods, naar aanleiding van de motie Erkens c.s. 4, opnieuw uitgezet? Zo ja, welke eerste effecten worden hieruit zichtbaar? Zo niet, kunt u toezeggen dat u op korte termijn alsnog inzicht geeft in de effecten op de lokale middenstand en in de verschuiving van uitgaven in de grensregio's? Kunt u voorts aangeven wat het totaal is van de misgelopen accijnsinkomsten op zowel alcohol, tabak als op brandstof? Kunt u uiteenzetten welke mogelijke oplossingen u ziet om deze dalende inkomsten in met name de grensregio's aan te pakken?

De koopstroomonderzoeken worden uitgevoerd in opdracht van gemeentes en provincies. Er is geen algemeen koopstroomonderzoek beschikbaar op het niveau van grensregio's en fast moving consumer goods. Op dit moment bestaat er geen samenwerking of afstemming met provincies en gemeenten over de inhoud van deze koopstroomonderzoeken. Het is daarom niet mogelijk om op korte termijn inzicht te geven in de effecten op de lokale middenstand en in de verschuiving van uitgaven in de grensregio's. Omdat provincies zelf de koopstromenonderzoeken uitzetten, kunnen deze onderling in opzet verschillen. Dit bemoeilijkt vergelijkingen tussen koopstroomonderzoeken. Desgewenst kan ik mij inspannen om te onderzoeken of de verschillende koopstromenonderzoeken meer uniform gemaakt kunnen worden zodat het in de toekomst beter mogelijk zal zijn om resultaten uit de verschillende provincies te

¹³ Goudappel, Ipsos I&O & BRO (2024). Koopstromen Oost-Nederland 2023.

vergelijken. Een eigen koopstromenonderzoek opzetten en uitvoeren acht ik niet opportuun en is op korte termijn niet mogelijk.

Wat betreft de effecten op de inkomsten uit de tabaksaccijns is het mogelijk om op basis van het EPS (ofwel pakjesraaponderzoek waarbij de herkomst van lege sigarettenpakjes op straat wordt onderzocht) en de totale opbrengst van de tabaksaccijns van € 3.122 miljoen in 2023 (waarvan € 2.351 miljoen via de verkoop van sigaretten en € 753 miljoen via de verkoop van rooktabak) een inschatting te maken. Uit het EPS van 2023 volgt dat het aandeel niet in Nederland veraccijnsde sigaretten 25% bedroeg in 2023. Uit het onderzoek van het RIVM volgt dat het aandeel tabaksproducten (waaronder rooktabak) dat niet in Nederland veraccijnsd is op 39% lag in 2023. 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 van een aandeel uit het buitenland van 39%. In totaal circa € 1.300 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.

Wat betreft accijnzen op alcohol, toont recent onderzoek¹⁴ aan dat de accijnsverhoging per 1 januari 2024 slechts in beperkte mate heeft gezorgd voor extra grenseffecten en daarmee ook de belastinginkomsten uit de alcoholaccijnzen slechts beperkt heeft beïnvloed. In tegenstelling tot tabak kan op basis van dit onderzoek geen uitspraak gedaan worden over de totale hoeveelheid alcohol die over de grens wordt gekocht, maar enkel over de extra grenseffecten die zijn ontstaan als gevolg van de accijnsverhoging van 1 januari 2024.

De brandstofaccijns is per 1 april 2022 verlaagd en per 1 juli 2023 verhoogd maar nog niet teruggebracht naar het basispad. In het wetsvoorstel Belastingplan 2025 is voorgesteld de geldende verlaging ook in 2025 voort te zetten. Dit zorgt voor een budgettaire derving. In de periode september 2022 – juni 2023 waren de grenseffecten al gevolg van de Nederlandse verlaging van de brandstofaccijns maatregel het grootst doordat onze buurlanden hun tarieven alweer verhoogd hadden en Nederland de korting pas deels terugdraaide aan het eind van die periode. De belastingderving bij de benzineaccijns is in deze periode tussen de 9% en 16% lager uitgevallen als gevolg van extra verkochte liters benzine in de grensregio's.¹⁵ Er werd in de grensregio's immers minder brandstof over de grens gekocht. Bij diesel hebben grenseffecten ervoor gezorgd dat de belastingderving 4% tot 9% lager is uitgevallen als gevolg van extra verkochte liters diesel in de grensregio's. Deze uitkomsten vallen binnen het gedragseffect van 20% waarmee gerekend is voor de kosten van de verlaging van de brandstofaccijnzen. Met de huidige, verlaagde korting op de brandstofaccijnzen vallen de grenseffecten lager uit.

Concluderend zijn voor de tabaksaccijns de totale verkopen in het buitenland in beeld, terwijl voor de alcoholaccijnzen en de brandstofaccijnzen onderzoek gedaan is naar de (extra) grenseffecten als gevolg van de tariefsaanpassingen de afgelopen jaren. In het geval van de tabaksaccijns is sprake van lagere accijnsinkomsten door de buitenlandse herkomst van een deel van de tabaksproducten. De grenseffecten als gevolg van de brandstofaccijns hebben de budgettaire derving van de

¹⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 151.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 143.

verlaging verkleind (conform de verwachting in de ramingen). De verhoging van de alcoholaccijns heeft geen of heel beperkte extra grenseffecten tot gevolg gehad. Het kabinet heeft oog voor deze effecten en de gevolgen van grenseffecten bij tariefswijzigingen. Tegelijkertijd is het doen van aankopen over de grens op een interne markt met open grenzen, zoals de Europese Unie, ook heel normaal. Het is mogelijk dat er op deze interne markt prijsverschillen ontstaan tussen de verschillende landen, wat tot gevolg heeft dat consumenten mogelijk kosten kunnen besparen door hun aankopen over de grens te doen. Daarbij spelen verschillen in de accijnzen een rol, maar ook allerlei andere verschillen tussen landen (zoals wet- en regelgeving).

In onderhavige [d.w.z. vorige] beantwoording lezen deze leden dat u verwacht dat de illegale handel in tabaksproducten na de accijnsstijging van 2024 verder zal toenemen, evenals de hoeveelheid uit het buitenland afkomstige tabak. Hoeveel precies zal moeten blijken uit een nieuw Empty Pack Survey (EPS) eind 2024. Wordt in dit EPS ook shag meegenomen?

Om praktische redenen is het niet mogelijk shag mee te nemen in de EPS. Dat heeft te maken met de methode van onderzoek en het gebruik van rooktabak. In het EPS worden op straat geraapte verpakkingen onderzocht. Shag is een populair *Roll your Own* product. Grootverpakkingen zijn populair en worden gebruikt om thuis sigaretten te maken. Deze verpakkingen zijn bijna niet op straat te vinden. Wegens gebrek aan deze verpakkingen is een representatief onderzoek met de aanpak van het EPS voor shag niet mogelijk.

Tot slot vragen de leden van de BBB-fractie of er binnen Europees verband (en dan met name met onze grenslanden) overleg plaats vindt over de (verlaging van) accijnsverschillen op tabak en andere producten.

Er wordt met alle buurlanden gesproken over (de verlaging van) accijnsverschillen. In Benelux-verband wordt er met België en Luxemburg onder meer gesproken over accijns en de verschillen in de hoogte van de accijnstarieven in de drie buurlanden. Zo blijven we in Benelux-verband aandacht vragen voor het tijdig informeren van elkaars wijzigingen in accijnstarieven. Ook met Duitsland wordt er op ambtelijk niveau gecommuniceerd over de grenseffecten ten aanzien van accijnstarieven.

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

De leden van de fractie van het CDA en OPNL danken u voor de uitvoerige beantwoording. De beantwoording roept nog wel enkele vervolgvragen op. Volgens deze leden heeft de accijnsverhoging op tabak naast het doel om financiën voor de staatskas op te halen, uitdrukkelijk ook tot doel om het roken in ons land te ontmoedigen en het aantal rokers te laten afnemen. Het RIVM-onderzoek laat een generieke afname van het aantal rokers zien van ongeveer 10 procent, zij het met de kanttekening dat het hier geen saldo betreft, maar het alleen om stoppers gaat. Deze leden zijn geïnteresseerd in de effecten van de accijnsverhoging in meerdere opzichten. Voor het effect voor de staatskas is de beantwoording het meest helder. Die heeft minder opgebracht dan voorzien, met name door de zogenoemde weglek- effecten in de grensregio's. De effecten voor het jaar 2024 zijn nog niet meegenomen. Kunt u vóór de behandeling van het Pakket Belastingplan 2025 in de Eerste Kamer de Kamer informeren op welke wijze de inschatting naar de omvang van weglek- effecten is meegenomen in de raming van de opbrengst van de volgende accijnsverhoging? Is die raming naar aanleiding van de ervaringen over 2023 bijgesteld?

Bij het berekenen van de budgettaire opbrengst van de verhoging van de tabaksaccijns in zowel 2023 als in 2024 is gerekend met een gedragseffect van 65%. Dit totale gedragseffect omvat onder meer weglekeffecten, substitutie en de effecten van stoppen met roken. Het CPB heeft beide ramingen gecertificeerd en de gehanteerde gedragseffecten zijn in lijn met de literatuur en afspraken die het CPB en het Ministerie van Financiën hierover hebben gemaakt. Deze afspraken zijn opgenomen in het memo gedragseffecten belastingmaatregelen.¹⁶ Op het moment van ramen van de budgettaire effecten van de tariefsverhoging per 1 april 2024 uit het Belastingplan 2024, was er nog geen data beschikbaar over de effecten van de verhoging van april 2023. Deze effecten konden derhalve niet worden meegenomen. De eerste resultaten over de effecten van de verhoging van 1 april 2023 zijn opgenomen in de EPS en het onderzoek van de RIVM die beide dit voorjaar zijn gepubliceerd.¹⁷ Deze inzichten worden meegenomen indien een nieuwe tariefswijziging wordt voorgesteld.

Voor het effect op het rookgedrag is volgens deze leden alleen de beantwoording uit het RIVM-rapport voorhanden. Deze leden missen daarin een uitsplitsing van de resultaten tussen de grensregio's, het centrum en het westen van Nederland. Zo is het bekend dat de gemiddelde levensverwachting van de inwoners van de Parkstadregio vele jaren korter is dan het landelijk gemiddelde. De leefstijl van de mensen is voor een deel de oorzaak. Gezonder leven, gezondere voeding, meer bewegen, minder roken zal juist in dit gebied veel gezondheidswinst opleveren. Als echter anti- rook-maatregelen (lees: een accijnsverhoging) in de grensregio's veel minder effect hebben omdat meer dan 80 procent van de rookwaren in het buitenland worden gekocht, wordt wellicht de gezondheidskloof tussen dit gebied en het gemiddelde van Nederland groter, aldus deze leden. Zij verzoeken u dan ook te reflecteren op deze aanname en of een extra inspanning op het terrein van preventie in de grensregio's noodzakelijk is om dezelfde gedragseffecten in grensregio's te bereiken als in de rest van Nederland.

Op basis van het RIVM-onderzoek kan niet geconcludeerd worden dat rokers die aangeven hun rookwaren (vaker) over de grens te zijn gaan kopen, hemelsbreed dicht bij de grens wonen.¹⁸ Het is op basis van dit rapport dus niet vast te stellen dat het verschil in levensverwachting groter zal worden door de accijnsverhoging op tabaksproducten.

Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat niet elke grensregio hetzelfde is. Er zijn grensregio's zoals de Parkstadregio waarin de gezondheid en levensverwachting achter blijft ten opzichte van de rest van Nederland. Echter staan daartegenover grensregio's als de Brainport-regio rond Eindhoven waar de levensverwachting juist hoger ligt dan het landelijke gemiddelde. Een uitsplitsing naar afstand tot de grens is daarom suboptimaal om uitspraken op te baseren of de accijnsverhoging op tabak sociaaleconomische gezondheidsverschillen vergroot.

Tot slot vindt de samenwerking tussen het rijk en regio's om de kwaliteit van leven te verhogen onder meer plaats in zogenaamde Regio Deals. Binnen deze Regio Deals komen de regio's zelf met plannen en ideeën. Die gaan over meerdere beleidsterreinen tegelijk en kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met het creëren van banen, de leefbaarheid van een gebied in de regio of het bevorderen van veiligheid. Ook leefstijl kan hier in een plek krijgen. Regio's zijn hierbij zelf verantwoordelijk voor de

¹⁶ CPB (2024). Gedragseffecten belastingmaatregelen.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 32 011 nr. 112.

¹⁸ RIVM (2024). Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2023.

prioritering binnen de plannen en ideeën. Zo heeft de regio Parkstad er voor gekozen in te zetten op de versterking van de sociaal economische structuur waarin onder meer aandacht is voor preventie en leefstijl.

Over de negatieve effecten van het weglekken van omzet naar het aangrenzende buitenland kan de regering weinig zeggen. Erkend wordt dat velen voor de goedkopere brandstof, alcoholhoudende dranken en tabakswaaren over de grens trekken en dat dit op die branches een negatieve invloed heeft. Er zijn echter geen cijfers bekend wat dit betekent voor de levensmiddelenbranche. Wel stelt de regering dat het saldo aan de grens van retail-uitgaven nog altijd positief is. Dit antwoord overtuigt de leden van de fracties van het CDA en OPNL niet. De aantrekkingskracht van de grenssteden van Zeeuws-Vlaanderen, Brabant, Limburg, Gelderland en Overijssel is bekend. Alleen het outletcentrum in Roermond trekt al meer dan 8,5 miljoen bezoekers en draait een omzet van meer dan 5 miljard euro. Zo zou volgens deze leden de kledingbranche en horeca dus op zichzelf het positieve saldo kunnen verklaren. Kunt u de Kamer uiterlijk bij de behandeling van het Pakket Belastingplan 2025 meer inzicht verschaffen over de samenstelling van het saldo aan consumentenbestedingen in de grensregio's?

In het koopstroomonderzoek Oost-Nederland 2023¹⁹ is beschreven hoe het saldo aan consumentenbestedingen is samengesteld. Duitse bezoekers maken meer gebruik van het Nederlandse recreatieve winkel-aanbod dan andersom. Nederland profiteert dus meer van Duitse bezoekers dan Duitsland profiteert van Nederlandse bezoekers in deze sector. Daarentegen besteden Nederlanders juist meer aan boodschappen in Duitsland dan andersom. Tot slot profiteert Nederland juist weer meer van Duitse bezoekers voor doelgerichte grootschalige winkelgebieden (zoals woonboulevards) dan Duitsland van Nederlandse bezoekers. Het positieve saldo is dus deels gedreven door grootschalige winkelgebieden.

Tot slot verzoeken de leden van de fracties van het CDA en OPNL u om een meerjarig onderzoek in te stellen naar de werkelijke grenseffecten van het weglekken van koopstromen voor brandstof, alcohol, tabak en voor andere detailhandel en met name voor de levensmiddelenbranche, zowel in arbeidsplaatsen als in belastingopbrengsten. Zij verzoeken u de Kamer middels een aparte brief ver de opzet van een dergelijk onderzoek te informeren.

Mij nu verbinden aan meerjarige onderzoeken naar de grenseffecten van accijnsbeleid acht ik niet opportuun. Afgelopen jaren zijn er onderzoeken gedaan naar grenseffecten bij beleidswijzigingen op het gebied van accijnzen. Zo is in het voorjaar een rapport (waar deze vragen op zien) naar uw Kamer gezonden over de verhogingen van de tabaksaccijns per 1 april 2023. Daarnaast zullen in het voorjaar van 2025 de resultaten van het onderzoek naar de grenseffecten van de verhoging van de tabaksaccijns per 1 april 2024 gepubliceerd worden. Ook zijn er soortgelijke onderzoeken uitgevoerd in het kader van de verlaging van de brandstofaccijns per 1 april 2022²⁰, het gedeeltelijk terugdraaien van de voornoemde verlaging per 1 juli 2023²¹ en de verhoging van de alcoholaccijns per 1 januari 2024²².

¹⁹ Goudappel, Ipsos I&O & BRO (2024). Koopstromen Oost-Nederland 2023.

²⁰ Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 133.

²¹ Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 143.

²² Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 151.

Tot slot wil ik graag benadrukken dat het doen van aankopen over de grens op een interne markt met open grenzen, zoals de Europese Unie, heel normaal is. Het is mogelijk dat er op deze interne markt prijsverschillen ontstaan tussen de verschillende landen, wat tot gevolg heeft dat consumenten mogelijk kosten kunnen besparen door hun aankopen over de grens te doen. Dit is ook voor accijnsproducten het geval. Naast dat de Europese interne markt zorgt voor meer concurrentie en grotere keuzevrijheid bij consumenten, levert het ook handelsbaten op.²³

²³ CPB (2022). Handelsbaten van de EU en de interne markt.

1. Brandstofvolumes

In het brandstofonderzoek zijn de effecten van de accijnsverlaging van de brandstoffen per 1 april 2022 onderzocht op basis van gegevens van individuele tankstations. Oliemaatschappijen en verschillende houders van tankstations hebben gegevens aangeleverd over het aantal geleverde liters brandstof aan een representatieve groep tankstations. De dataset bevat gegevens over geleverde liters brandstof van januari 2018 t/m december 2023. Het aantal geleverde liters brandstof aan een tankstation is vergelijkbaar met het aantal liters brandstof dat door het tankstation is verkocht. Verder zijn alleen tankstations meegenomen die in de gehele periode verkopen hadden. Grensregio is hier gedefinieerd als gebieden binnen een afstand van 20 kilometer tot de grens.

2. Alcoholverkop

Om de alcoholverkop inzichtelijk te maken kan gebruik worden gemaakt van de dataset die is aangekocht in het kader van het alcoholonderzoek naar de grenseffecten van de alcoholaccijnsverhoging van 1 januari 2024. Deze dataset bevat gegevens over de verkochte hoeveelheden alcohol in de periode april 2021 t/m juni 2024. De dataset is bevat circa 65% van de totale alcoholverkop in Nederland (horeca zit er bijvoorbeeld niet in). In het onderzoek zijn alleen winkels meegenomen in de gehele periode verkopen hadden. Grensregio is hier gedefinieerd als gebieden binnen een afstand van 20 kilometer tot de grens.