

32 011 Tabaksbeleid

Nr. 121 Brief van de staatssecretarissen van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport en van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2025

Hierbij ontvangt u de rapportage ‘Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024’ van het RIVM en het Empty Pack Survey (EPS) 2024 van de Douane. Daarnaast wordt in deze brief teruggekomen op de motie van het lid Vlottes c.s.¹ inzake verkoopvolumes en de motie van het lid Vermeer² inzake lessen van het accijnsbeleid op tabak voor de accijns op alcohol.

In 2018 heeft het kabinet zich met het Nationaal Preventieakkoord (NPA) gecommitteerd aan een rookvrije generatie in 2040 en dit commitment is sindsdien niet gewijzigd. Om deze doelstelling te bereiken zijn er de afgelopen jaren verscheidene maatregelen genomen. Zo wordt het aantal verkooppunten sterk teruggebracht en wordt hulp bij het stoppen met roken uitgebreid in de basisverzekering. Ook is per 1 april 2024 de accijns op tabaksproducten verhoogd, conform de afspraken die gemaakt zijn in het NPA. Onder wetenschappers heerst consensus dat accijnsverhoging één van de meest effectieve maatregelen is om roken terug te dringen.

In het NPA is afgesproken de accijns zodanig te verhogen dat een pakje sigaretten in 2023 € 10 zou kosten. Na de verhoging van € 1 per pakje sigaretten in 2020 is de accijns verder verhoogd op 1 april 2023 en daarna nogmaals op 1 april 2024 zodat een pakje sigaretten van 20 stuks gemiddeld € 11,20 zou gaan kosten en een pakje shag van 50 gram gemiddeld € 24,60.³

Er is afgesproken dat bij accijnsverhogingen een evaluatie zal plaatsvinden van mogelijke grenseffecten. In 2024 heeft het RIVM opnieuw een evaluatie uitgevoerd naar de gedragseffecten van de accijnsverhoging waarbij rokers via een enquête zijn gevraagd naar hun rookgedrag. Daarnaast is er door de Douane opnieuw een EPS, een onderzoek waarbij sigarettenpakjes op verschillende plekken in Nederland van de grond geraapt worden, uitgevoerd. Dit onderzoek geeft een beeld over het gedeelte in Nederland veraccijnsde

¹ Kamerstukken II 2024-2025, 36 602, nr. 101

² Kamerstukken II 2024-2025, 36 625, nr. 12

³ Het RIVM is van deze bedragen uitgegaan. De gemiddelde prijs van een pakje sigaretten en rooktabak is iets hoger uitgevallen.

sigaretten en de verandering daarvan ten opzichte van de drie eerdere metingen.

Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak in 2024

Voor het RIVM-rapport hebben onderzoekers een groep van 1.394 rokers voor en na de accijnsverhoging van 1 april 2024 gevraagd naar waar ze hun tabak kopen en of accijnsverhogingen bij hen hebben geleid tot een gedragsverandering zoals stoppen, stoppogingen, vermindering, over de grens kopen van producten of overstap naar andere (goedkopere) producten. De resultaten van het onderzoek laten zien dat de accijnsverhoging in grotere mate dan de vorige accijnsverhogingen heeft geleid tot toename van aankopen van rookwaren in het buitenland. Van alle tabaksproducten die Nederlanders roken kwam in 2024 naar schatting ruim 60% uit het buitenland. In 2023 was dat ongeveer 38% en in 2020 30%.

Het is natuurlijk niet goed dat meer rookwaren uit het buitenland komen, tegelijkertijd is het positieve nieuws dat de accijnsverhoging rokers opnieuw heeft aangemoedigd om te stoppen met roken: onder de respondenten is 7% na de accijnsverhoging gestopt met roken. Daarnaast heeft nog eens 16% een of meerdere pogingen gedaan om te stoppen en geeft 22% aan minder te zijn gaan roken. Bij zo'n 64% van deze personen speelde de accijnsverhoging een rol in de beslissing om te stoppen of een stoppoging te doen. Het onderzoek laat zien dat vooral voor rokers die al de intentie hebben om te stoppen de accijnsverhoging het 'laatste duwtje' is om de stap te zetten.

Empty Pack Survey 2024

De Douane heeft in het najaar van 2024 opnieuw een EPS uitgevoerd, ook wel een pakjesraaponderzoek genoemd. Een EPS is wereldwijd de meest toegepaste methode om een ondergrens te bepalen van illegale sigaretten.⁴ Bij het pakjesraaponderzoek in Nederland is een bepaalde hoeveelheid sigarettenverpakkingen op straat geraapt in tien grote steden en 20 gemeenten aan de grens. De geraapte pakjes zijn in het Douanelaboratorium geanalyseerd naar herkomst. In 2019, 2021 en 2023 zijn vergelijkbare onderzoeken gedaan. De belangrijkste resultaten worden hieronder samengevat:

- Van het totale aantal geraapte sigarettenverpakkingen is 45,1% niet in de Nederlandse heffing betrokken.⁵ Dit is een

⁴ RUSI, OLAF, Papadouka, M. E., & Haenlein, C. (2017). Conference Report, Organised Crime and Illicit Trade in Europe. p.6.

⁵ Dat pakjes niet in de Nederlandse heffing zijn betrokken, betekent dat de pakjes geen Nederlandse accijnszegel hebben en er dus geen Nederlandse accijns over is betaald. Ze kunnen dan in het buitenland gekocht zijn,

stijging ten opzichte van de voorgaande metingen. In 2023 was dit 25,0%, in het COVID-19 jaar 2021 was dit 15,3% en in 2019 15,8%;

- Het aandeel buitenlands veraccijnsde sigaretten is gestegen van 18,6% in 2023 naar 30,1% in 2024. Het grootste deel van deze pakjes komt uit Duitsland en Polen. Andere herkomstlanden die in de top 6 staan, zijn Turkije, Luxemburg, Bulgarije en België.⁶
- Het aandeel namaaksigaretten⁷ is gestegen van 1,5% in 2019 en 2021 en 3,8% in 2023 naar 10,5% in 2024.
- Illicit whites⁸ bedroegen in 2024 0,6% van de geraapte pakjes; in 2023 was dit minder dan 0,3%, in 2021 0,0% en in 2019 0,2%.
- Voor de vergelijkbaarheid tussen binnenland en grensregio is in dit EPS rapport een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde grenssteden, die hemelsbreed op minder dan 20 kilometer van de grens liggen, en niet-grenssteden. Op basis van de resultaten van deze twee groepen steden kan niet geconcludeerd worden dat de accijnsverhoging van tabak in de grensregio tot grotere grenseffecten heeft geleid dan in het binnenland.

Motie Vlottes c.s.

Het lid Vlottes c.s. verzoekt de regering om bij de nog te ontvangen grenseffectenrapportages nadrukkelijk in te gaan op een eventuele daling van verkoopvolumes van tabaksproducten en de oorzaken hiervan. In tegenstelling tot bij de onderzoeken naar aanvullende grenseffecten door aanpassing van de alcohol- en brandstofaccijnzen, beschikt het kabinet niet over verkoopcijfers van tabak uitgesplitst naar regio of grensstreken. Wel beschikt men over aangiftegegevens waarin de totale volumes zichtbaar zijn. Wanneer er aangifte is gedaan in januari 2024 betekent dit echter niet dat deze producten ook in januari 2024 zijn verkocht. Er zit enige vertraging in. Om toch enig inzicht te verschaffen is de hoeveelheid rooktabak en sigaretten waarover aangifte is gedaan in de periode april 2024 (het moment dat de verhoging van 2024 inging) tot en met december 2024 vergeleken met dezelfde periode het jaar ervoor. In deze periode is de hoeveelheid rooktabak waarover

nagemaakt zijn, een illicit white betreffen, of duty free aangeschaft zijn in een Nederlandse of buitenlandse duty free winkel.

⁶ EPS rapport pagina 11.

⁷ Namaaksigaretten en illicit whites zijn illegale sigaretten.

⁸ Illicit white sigaretten zijn sigaretten die in de Europese Unie (EU) niet geregistreerd staan in de EU/Common Entry Gate en daarom niet binnen de EU verkocht mogen worden. Ze worden in een land buiten de EU legaal geproduceerd en verkocht aan handelaren die ze vervoeren naar een EU-lidstaat waar ze illegaal verkocht worden, zonder dat er accijns is betaald.

aangifte is gedaan met 53% gedaald en de hoeveelheid sigaretten met 25%.

Het RIVM-onderzoek en het EPS 2024 laten zien dat de accijnsverhoging tot gedragseffecten heeft geleid. Lagere consumptie en meer aankopen in het buitenland kunnen beide oorzaken zijn van een terugloop van verkoopvolumes. Naast de accijnsverhoging kunnen ook nog andere factoren, zoals het verbod op de verkoop van tabaksproducten in supermarkten, invloed hebben gehad op de verkoopvolumes.

Motie Vermeer

Het lid Vermeer vraagt in de door de Tweede Kamer aangenomen motie van 18 december 2024 om “de lessen van de tabaksaccijns te betrekken bij een evaluatie van de accijnzen op alcohol”.⁹ In september 2024 is een onderzoek naar de grenseffecten van de verhoging van de alcoholaccijns naar de Tweede Kamer gestuurd. Uit dit onderzoek bleek dat er beperkte extra grenseffecten waren. Er staat geen nieuwe evaluatie naar de grenseffecten van de alcoholaccijnzen op de planning omdat de tarieven sindsdien ongewijzigd zijn. Bij nieuw beleid zullen zoals gebruikelijk de beoogde gezondheidswinst en de gedragseffecten zo goed mogelijk in kaart worden gebracht. Hierbij zullen ook deze twee onderzoeken worden meegenomen. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat de omvang en frequentie van de tariefsverhogingen op tabak van een heel andere orde, namelijk veel hoger, zijn geweest dan die op alcohol. De Europese WHO heeft overigens in een recente publicatie nog benadrukt dat het verhogen accijnzen van alcohol een van drie beste maatregelen is voor alcoholpreventie, naast het verminderen van reclame en het verminderen van verkooppunten.¹⁰ Zelfs kleine accijnsverhogingen kunnen volgens het WHO tot verminderde consumptie en daardoor een betere algemene gezondheid leiden.¹¹

Ter afsluiting

Het RIVM-rapport wijst uit dat de accijnsverhoging ook in 2024 gedragsveranderingen bij rokers teweeg heeft gebracht en een rol heeft gespeeld bij het stoppen met roken. Tegelijkertijd benoemt

8 Kamerstukken II 2024/2025 36 625, nr. 12

¹⁰ Geraadpleegd op 30 mei 2025, via <https://www.who.int/europe/news/item/21-05-2025-too-cheap-to-ignore---who-helps-countries-reduce-alcohol-harm-through-taxation-and-pricing-policies>.

¹¹ Geraadpleegd op 30 mei 2025, via <https://www.who.int/europe/news/item/21-05-2025-too-cheap-to-ignore---who-helps-countries-reduce-alcohol-harm-through-taxation-and-pricing-policies>.

het rapport dat het aantal stoppers kleiner is dan bij de accijnsverhoging van 2023 en dat het belangrijkste gedragseffect van de accijnsverhoging in 2024 is dat een aanmerkelijk grotere groep rokers in het buitenland rookwaren is gaan kopen. De bevindingen uit het EPS-2024 tonen ten aanzien van het kopen in het buitenland een vergelijkbaar beeld en laten zien dat sinds de vorige meting een toename heeft plaatsgevonden in het aantal niet in Nederland veraccijnsde pakjes. Een gedeelte daarvan is illegaal en een gedeelte daarvan is in het buitenland veraccijnsd. De onderzoekers van het RIVM-rapport benadrukken daarom het belang van een streven naar verdere Europese harmonisatie van tabaksprijzen en regels over de hoeveelheid rookwaar die mensen vanuit het buitenland mogen meenemen. Deze aanbeveling sluit aan bij het Nederlandse beleid. Zo hebben 15 lidstaten waaronder Nederland op 26 mei jl. een brief aan EU President Von der Leyen gestuurd met daarin de oproep de huidige richtlijn voor accijns op tabaksproducten te herzien.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
V.P.G. Karremans

De staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen