

Vergaderjaar 2023–2024

**32 011**

**Tabaksbeleid**

**Nr. 115**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN EN VAN  
VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2024

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2024 heeft uw Kamer de motie van het lid Van Weyenberg c.s. aangenomen.<sup>1</sup> De motie verzoekt het kabinet om, vooruitlopend op het voorstel tot herziening van de EU-richtlijn tabaksaccijns, een wetsvoorstel voor een nationale belasting in te dienen bij de Tweede Kamer vóór de zomer van 2024. Het kabinet is ter uitvoering van deze motie gestart met een onderzoek naar het ontwerp en de mogelijke uitvoering van deze belasting. Een nationale belasting op e-sigaretten betreft een nieuwe belasting. De wetgeving moet degelijk en uitvoerbaar zijn.

De regering kan het wetsvoorstel voor een nationale verbruiksbelasting voor e-sigaretten (nog) niet aan uw Kamer doen toekomen. Hieraan ligt een aantal overwegingen ten grondslag. Ten eerste lijkt een nationale verbruiksbelastingbelasting op e-sigaretten niet sneller te kunnen worden ingevoerd dan de verwachte herziening van de EU-richtlijn tabaksaccijns. Hiervan zullen de e-sigaretten naar verwachting onderdeel zijn. Wanneer deze EU-richtlijn wordt ingevoerd, zal een nationale verbruiksbelasting komen te vervallen. Verder is het IV-portfolio van de Douane overvol, waardoor keuzes moeten worden gemaakt. Dit vraagt om een prioritering binnen het portfolio. Het is niet aan het demissionaire kabinet om daar nu keuzes in te maken. Afhankelijk van bovenstaande ontwikkelingen en verder in deze brief genoemde aspecten kan de regering, indien gewenst, alsnog een wetsvoorstel voor een nationale e-sigarettenbelasting aan uw Kamer doen toekomen. In deze brief nemen wij uw Kamer mee in bovenstaande overwegingen en schetsen wij de uitkomst van een onderzoek naar een alternatieve prijsverhogende maatregel, namelijk de invoering van een minimumverkoopprijs.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2023/24, 36 418, nr. 75.

## 1. Gezondheidseffecten van e-sigaretten

Het kabinet onderschrijft het belang van het ontmoedigen van het gebruik van e-sigaretten. Het gebruik van e-sigaretten is schadelijk en verslavend voor de gebruiker en omstander. In de vloeistof die wordt verdampt in de e-sigaret zitten schadelijke stoffen. Als nicotine aanwezig is in de e-sigaret kan ernstige verslaving optreden door het gebruik. Het kabinet maakt zich zorgen om het toenemende aantal jongeren dat e-sigaretten gebruikt gezien de schadelijkheid van het product, met name omdat jongeren sneller aan nicotine verslaafd raken dan volwassenen. De nicotineblootstelling tijdens de adolescentie kan schadelijk zijn voor de hersenen die nog in ontwikkeling zijn.<sup>2</sup> Er is steeds meer bewijs dat de e-sigaret een opstap naar het roken van tabak kan zijn en ook is duidelijk dat roken en dampen (*vapen*) hand in hand gaan: 69,1% van de jongeren die in 2023 regelmatig een e-sigaret gebruikte, rookte ook sigaretten.<sup>3</sup> In het Nationaal Preventieakkoord is daarom besloten dat een rook- en tabaks-vrije omgeving ook betekent dat kinderen niet in aanraking komen met e-sigaretten met en zonder nicotine.<sup>4</sup> Door de nieuwe inzichten over de schadelijkheid van de e-sigaret en de signalen dat het een opstapproduct naar het roken van tabak kan zijn, wil het kabinet het gebruik van de e-sigaret verder ontmoedigen.

## 2. Bestaande nationale maatregelen

Om het gebruik van e-sigaretten tegen te gaan en met name jongeren te beschermen heeft het kabinet maatregelen genomen die recentelijk zijn ingegaan. Zo geldt sinds 1 januari 2024 een smaakjesverbod voor e-sigaretten; alleen de smaak «tabak» is nog toegestaan. Daarnaast geldt sinds 1 juli 2023 een verbod op het online verkopen van e-sigaretten. In de nabije toekomst mogen e-sigaretten bovendien alleen nog verkocht worden in speciaalzaken en worden neutrale verpakkingen voor e-sigaretten ingevoerd.

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) voert de controles en handhaving uit op dit beleid. Het kabinet heeft reeds aangegeven voornemens te zijn de NVWA extra handhavingsbevoegdheden te geven om efficiënter te kunnen handhaven. Ook worden de boetes verhoogd voor overtredingen van de Tabaks- en rookwarenwet.<sup>5</sup>

## 3. De herziening van de Europese Richtlijn tabaksaccijns

Binnen de EU is een aantal belastingen geharmoniseerd, waaronder de accijns op tabaksproducten. De basis daarvoor is te vinden in de Richtlijn tabaksaccijns.<sup>6</sup> Op dit moment vallen e-sigaretten niet onder deze richtlijn en zijn daarom geen accijnsgoederen. In juni 2020 heeft de Raad van de Europese Unie raadsconclusies vastgesteld.<sup>7</sup> In deze raadsconclusies geven de lidstaten aan dat de huidige Richtlijn tabaksaccijns niet meer toereikend is en te beperkend is ten aanzien van nieuwe producten, zoals vloeistoffen voor e-sigaretten. De Raad roept de Europese Commissie op om nieuwe producten in de Richtlijn tabaksaccijns op te nemen. Naar aanleiding van deze raadsconclusies werkt de Europese Commissie aan een nieuw richtlijnvoorstel.

<sup>2</sup> Factsheet e-sigaretten. Trimbos-instituut (2023).

<sup>3</sup> Jongerenmonitor tabaks- en nicotineproducten (2023).

<sup>4</sup> Zie pagina 14 van bijlage 863921 bij *Kamerstukken II* 2018/19, 32 793, nr. 339 en zie ook: [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl), zoekterm: nationaal preventieakkoord.

<sup>5</sup> Kamervragen over handhaving smaakjesverbod vapes. 27 februari 2024.

<sup>6</sup> Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten.

<sup>7</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/44235/st08483-en20.pdf>

Nederland heeft op 19 juli 2023 een brief aan de Europese Commissie gestuurd waarin is aangedrongen op een voorstel tot herziening van de richtlijn. In deze brief is specifiek aangegeven dat Nederland het van belang acht dat e-sigaretten binnen de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns worden gebracht. De Europese Commissie heeft hierop geantwoord dat zij nog altijd voornemens is om de Richtlijn tabaksaccijns te herzien. Het wijzigingsvoorstel wordt in 2025 verwacht.

#### **4. Een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten**

De motie verzoekt het kabinet om, vooruitlopend op voornoemde herziening van de Richtlijn tabaksaccijns, een nationale belasting op e-sigaretten in te voeren. Het kabinet is gestart met een onderzoek naar het ontwerp en de mogelijke uitvoering van deze belasting. Daarbij komt naar voren dat zolang e-sigaretten Europees gezien geen accijnsgoederen zijn, het Europeesrechtelijk niet is toegestaan daarover accijns te heffen. Ook is het niet mogelijk voor deze producten gebruik te maken van de wettelijke basis, de formaliteiten, de procedures en het Europese uitvoeringssysteem van de accijns. De uitvoering van een nationale belasting op e-sigaretten is dus alleen mogelijk via een nieuw nationaal heffingssysteem dat niet ingepast kan worden in bestaande wetgeving. Door het soort product en de wijze van in- en verkoop van dit product is het belasten van e-sigaretten ook niet inpasbaar in andere bestaande nationale heffingssystemen, die ingericht zijn op andere producten en de kenmerken die daar bij horen. Bovendien is het een nog onbekende markt voor de mogelijke uitvoerders van deze belasting.

Onderdeel van het vormgeven van een nieuwe belasting is het bepalen wie de belastingplichtige is. Bij het ontwerp van een nieuwe verbruiksbelasting op e-sigaretten zou het uitgangspunt kunnen zijn dat de belastingplicht aan het einde van de keten ligt – daar waar de detailhandelaar e-sigaretten verkoopt aan de consument. Ook wetstechnisch ligt dit het meest voor de hand. Het maakt dan niet uit waar het product vandaan komt, binnen of buiten de EU en door wie het wordt ingevoerd of verhandeld. De detailhandelaar in Nederland is, in combinatie met het verbod op verkoop op afstand van e-sigaretten, altijd degene die het product verkoopt aan consumenten.

Ook het bepalen van een tarief (en een verwachte opbrengst) is onderdeel van het vormgeven van een nieuwe belasting. Van belang hierbij is dat het bereik van de belastingheffing relatief beperkt zal zijn. Dit komt doordat e-sigaretten met een smaak niet meer in Nederland mogen worden verkocht en aankopen van deze e-sigaretten, anders dan tabak door consumenten, buiten Nederland worden gekocht of via illegale (online) handel. Deze aankopen blijven daarmee buiten de nationale heffing. Voor het tarief (en de opbrengst) kan gekozen worden voor zo min mogelijk grenseffecten of juist voor het voorkomen van substitutie met sigaretten.

Voor de raming van de verwachte opbrengst zijn daarom twee berekeningen gemaakt. Voor de ene berekening is uitgegaan van een tarief van € 0,15 per ml. Dit tarief is gebaseerd op de belastingtarieven van de buurlanden België en Duitsland, waar de tarieven € 0,15 respectievelijk € 0,20 per ml zijn. Op die manier wordt rekening gehouden met grenseffecten. Voor de andere berekening is uitgegaan van een tarief van € 0,98 per ml. Dit tarief is gebaseerd op de prijs van sigaretten om op die manier rekening te houden met substitutie effecten. De verwachte opbrengst ligt dan tussen de 15 miljoen en 100 miljoen, afhankelijk van het gekozen tarief. De aannames die ten grondslag liggen aan de berekening van deze opbrengst zijn onzeker. Voor het verbruik van e-sigaretten zijn cijfers van

het CBS gebruikt van 2022. Hierin is de mogelijke effectiviteit van het smaakjesverbod en het verbod op afstandsverkoop niet meegenomen, aangezien deze maatregelen pas zeer recent zijn ingegaan. Ook het effect van grensoverschrijdende aankopen en illegale handel is nog niet duidelijk. Mogelijk is de genoemde opbrengst daardoor een overschatting. Dit is ook terug te vinden in het rapport «Belastingen in maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel» 2024.<sup>8</sup>

#### *Uitvoeringsaspecten nationale belasting op e-sigaretten*

Bij het in kaart brengen van de uitvoeringsaspecten van deze nieuwe belasting is de Douane betrokken. De Douane concludeert dat deze nationale verbruiksbelasting sowieso niet eerder kan worden uitgevoerd dan per 1 januari 2027. Er moet nog een keuze gemaakt worden over een gedifferentieerde belasting op alcoholvrije dranken. Indien deze wordt ingevoerd is een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten onder voorbehoud pas op zijn vroegst mogelijk met ingang van 1 januari 2028. Dit heeft te maken met het volle IV-portfolio van de Douane, waarover de Kamer eerder meermaals is geïnformeerd per brief.<sup>9</sup> De invoeringstermijn kan overigens verder opschuiven indien de Douane in de tussentijd uitvoering moet geven aan nieuwe voorstellen, nationaal of vanuit de Europese Unie. De invoeringstermijn voor de Douane is ook afhankelijk van het moment waarop de wetgeving wordt aangenomen en van de manier waarop de wetgeving wordt vormgegeven. Dit zal duidelijk worden in een Uitvoeringstoets. Voor de uitvoering van een nieuwe nationale belasting op e-sigaretten is daarom ook gesproken met de Belastingdienst als mogelijke uitvoerder. De Belastingdienst heeft echter dezelfde verdringingseffecten in het portfolio en concludeert dat zij niet eerder dan 1 januari 2028 aan deze nieuwe belasting uitvoering kan geven.

Van belang is nog te vermelden dat de (omvangrijke) investeringen die nodig zijn om een nationale verbruiksbelasting uitvoerbaar te krijgen (te denken valt aan de aanpassing van systemen, de inrichting van procedures, het schrijven van handboeken en het ontwikkelen en geven van trainingen), verloren gaan op het moment dat de Richtlijn tabaksaccijns is gewijzigd. Op dat moment zal over e-sigaretten accijns moeten worden geheven en zal de nationale verbruiksbelasting moeten verdwijnen. Verder geldt dat de systemen die worden gebouwd voor een nationale belasting op e-sigaretten niet kunnen worden gebruikt of omgezet als e-sigaretten worden opgenomen in de Richtlijn tabaksaccijns. In dat geval moeten de Europese systemen daarvoor worden gebruikt en worden e-sigaretten naar verwachting opgenomen in het Excise Movement and Control System (EMCS). Via EMCS worden bepaalde accijnsgoederen binnen de EU gevolgd en kunnen lidstaten informatie naar elkaar uitwisselen. Het invoeren van een nationale belasting naast het implementeren van de nieuwe Richtlijn tabaksaccijns resulteert daarmee in een dubbele uitvoeringslast.

Al het voorgaande in overweging nemende is een belasting op e-sigaretten in de basis voor de uitvoering geen probleem, maar vergt het meer tijd en een grote investering die verloren gaat als in 2025 een nieuwe accijnsrichtlijn wordt ingediend. Vanwege de uitdagingen in de wetgeving, de relatief beperkte opbrengst en de benodigde investeringen voor de uitvoering, verdient het de aanbeveling de herziening van de

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2023–2024, 32 140, nr. 180.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2022–2023, 31 934, nr. 70, Kamerstukken II 2022–2023, 31 934, nr. 72, Kamerstukken II 2023–2024, 31 934, nr. 76.

Richtlijn af te wachten. Met een herziening van de richtlijn kan gebruik worden gemaakt van de bestaande accijnssystematiek voor tabaksproducten en is het belasten van e-sigaretten veel eenvoudiger uit te voeren en te handhaven.

## **5. De invoering van een minimumverkoopprijs**

In lijn met de motie onderschrijft het kabinet het belang voor de volksgezondheid om in aanvulling op eerder genoemd normerend beleid een prijsverhogende maatregel in te voeren om het e-sigarettengebruik terug te dringen, met name onder jongeren. Daarom heeft het kabinet ook onderzocht of het mogelijk is een minimumverkoopprijs in te voeren, in elk geval voor de periode totdat de Richtlijn tabaksaccijns is gewijzigd. Het kabinet heeft de Landsadvocaat hierover om advies gevraagd. Het advies treft u bijgaand aan (bijlage 1). Tevens heeft het kabinet gesproken met de NVWA over de handhaafbaarheid van een minimumverkoopprijs.

### *Het juridisch kader van een minimumverkoopprijs*

De invoering van een minimumverkoopprijs in Nederland voor e-sigaretten beperkt voor producenten en importeurs de mogelijkheden om marktvoordeel te halen uit lagere kostprijzen, omdat zij deze lagere kostprijzen niet kunnen laten doorwerken in de verkoopprijs voor de consument. Bij invoering van een minimumverkoopprijs in Nederland is daarom sprake van een beperking van het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Unie.

Dergelijke beperking kan worden gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de volksgezondheid. Daarbij is van belang dat een minimumverkoopprijs noodzakelijk, geschikt en proportioneel is. De noodzakelijkheid van een prijsverhogende maatregel blijkt uit studies waaruit volgt dat e-sigaretten schadelijk zijn voor de gezondheid. De geschiktheid van een prijsverhoging om het gebruik van e-sigaretten – met name onder jongeren – te ontmoedigen blijkt ook uit diverse studies.<sup>10</sup> Een relevant aspect daarbij is dat de hoogte van de minimumverkoopprijs substantieel moet zijn, en waarschijnlijk leidt tot een hogere verkoopprijs dan in buurlanden Duitsland en België. Dat kan grenseffecten tot gevolg hebben, waarbij een deel van de consumenten in het buitenland e-sigaretten koopt in plaats van in Nederland. De vraag is of een minimumverkoopprijs ook aan de eisen van proportionaliteit voldoet. Onderbouwd dient te worden dat het doel niet kan worden bereikt met een minder beperkende maatregel. Een verbruiksbelasting zou dat mogelijk kunnen zijn. Een belasting zal namelijk leiden tot een stijging van de detailhandelsverkoopprijzen, zonder dat de vrije prijsvorming wordt aangetast. Er zijn op dit moment geen gronden bekend waarom een minimumverkoopprijs in dit geval een minder beperkende maatregel is ten opzichte van een belasting. Dit zou nader onderzoek vergen.

### *De handhaafbaarheid van een minimumverkoopprijs*

Het kabinet heeft met de NVWA gekeken naar de handhaafbaarheid van een minimumverkoopprijs. Daarbij kwam naar voren dat het voor de NVWA eveneens niet mogelijk en niet wenselijk is om op korte termijn te handhaven op een dergelijke prijsmaatregel, vanwege twee redenen. Ten eerste heeft de NVWA een beperkte handhavingscapaciteit. Handhavings-

<sup>10</sup> WHO technical manual on tobacco tax policy and administration. World Health Organization; 2021, p. 18 (beschikbaar via); zie ook E. Dauchy en C. Fuss, «Global taxation of electronic nicotine and non-nicotine delivery systems: a cross-country evaluation», Tobacco Control 2023.

inzet op een minimumverkoopprijs zou betekenen dat de handhaving op andere maatregelen zoals de leeftijdsgrens en het smaakjesverbod minder of niet mogelijk is. Dat is onwenselijk. De inzet van handhaving op die onderwerpen is ook effectief voor het ontmoedigen van het gebruik van e-sigaretten. Ten tweede zou de invoering van een dergelijke maatregel een ondoelmatige inzet van de NVWA op de handhaving van de Tabaks- en rookwarenwet betekenen. Gelet op de doorlooptijden die gelden voor het maken van een nieuwe wet en het inrichten van een nieuw handhavingskader zou de NVWA op zijn vroegst in 2027 kunnen beginnen met handhaven op de minimumverkoopprijs. Als e-sigaretten conform de verwachting vanaf 2028 onder de Richtlijn tabaksaccijns komen te vallen, zullen de gedane investeringen door de NVWA van zeer korte duur zijn geweest. Namelijk in het beste scenario, zonder vertragingen in het wetgevingsproces, voor de duur van één jaar. Deze investeringen zullen daarna verloren gaan. Tot slot kan het invoeren van een nationale minimumprijs het prijsverschil voor e-sigaretten tussen lidstaten vergroten. Hierdoor kunnen andere negatieve effecten ontstaan, zoals dat sommige consumenten hun producten al dan niet online in het buitenland zullen (proberen te) kopen. Dit zal weer een negatieve invloed kunnen hebben op de naleving van het online verkoopverbod, dat al voor e-sigaretten geldt, ook in grensoverschrijdende situaties.

## **Conclusie**

Het kabinet concludeert dat een prijsverhogende maatregel op e-sigaretten een goed middel is om het gebruik te ontmoedigen, maar dat een nationale verbruiksbelasting niet binnen de termijn waar in de motie om wordt gevraagd kan worden ingevoerd. Een nationale belasting op e-sigaretten is een nieuwe belasting, de wetgeving daarvoor moet degelijk en uitvoerbaar zijn. Het wetgevingsproces vergt zorgvuldigheid, dat kost tijd en de wet kan daardoor niet snel geïmplementeerd worden. De uitvoeringsorganisaties kunnen een nationale belasting op e-sigaretten niet eerder uitvoeren dan per 1 januari 2027 en de invoering ervan zal ook gevolgen hebben voor andere trajecten. Daarnaast wordt in 2025 een nieuw Europees richtlijnvoorstel verwacht op de tabaksaccijns, waarin naar verwachting e-sigaretten onder het bereik van de richtlijn zullen worden gebracht. Het kabinet acht het daarom niet raadzaam om nu een wetsvoorstel voor te bereiden voor de invoering van een nationale verbruiksbelasting en in plaats daarvan toch aan te sturen op spoedige herziening van de Richtlijn tabaksaccijns. Mocht de aanpassing van de EU-tabaksaccijnsrichtlijn uitblijven en er ruimte ontstaan in het portfolio van de Douane door keuzes op andere dossiers, dan kan de regering alsnog besluiten een wetsvoorstel voor een nationale verbruiksbelasting voor e-sigaretten voor te bereiden.

Totdat de Richtlijn tabaksaccijns is gewijzigd, ziet het kabinet geen goede aanknopingspunten om een andere prijsverhogende maatregel in te voeren in de vorm van een minimumverkoopprijs. Een dergelijke maatregel zou juridisch kwetsbaar zijn en bovendien in de komende jaren niet handhaafbaar.

Het kabinet zal bij de Europese Commissie blijven aandringen op een zo spoedig mogelijke aanpassing van de richtlijn Tabaksaccijns. Daarnaast blijft het kabinet zich inzetten voor de ontmoedigingsaanpak van e-sigaretten. Nationaal is daarvoor reeds een smaakjesverbod ingevoerd, bestaat er een verbod op het online verkopen van e-sigaretten en zijn er maatregelen in voorbereiding zodat e-sigaretten alleen nog worden

verkocht in speciaalzaken en een neutrale verpakking moeten hebben. Vanzelfsprekend zal het kabinet uw Kamer op de hoogte houden van de voortgang en relevante ontwikkelingen.

De Staatssecretaris van Financiën,  
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Financiën,  
A. de Vries

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
M. van Ooijen