

Vergaderjaar 2025–2026

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4170

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met het VK over een sanitaire en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen (Kamerstuk 22 112, nr. 4169).

Fiche: Richtlijn tabaksaccijns.

Fiche: Wijziging ten behoeve van grenswaarden voor gevaarlijke stoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 4171).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

Fiche: Richtlijn tabaksaccijns

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabak en aan tabak verwante producten (herschikking)
Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns, ten aanzien van tabak en aan tabak verwante producten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 juli 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 580
COM(2025) 581 (amendment)
- d) *EUR-lex*
EUR-Lex – 52025PC0580 – EN – EUR-Lex
EUR-Lex - 52025PC0581 - EN - EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD(2025) 560
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Eenparigheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) stelt een herziening van de Richtlijn betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabricaten (hierna: Richtlijn tabaksaccijns) voor met als doel het functioneren van de interne markt te versterken, een hoog niveau van gezondheidsbescherming te bieden, een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het Europees Kankerbestrijdingsplan,¹ de strijd tegen fraude en belastingontduiking te versterken, en de inkomsten van de lidstaten te waarborgen. Om deze doelstellingen te bereiken bevat het herzieningsvoorstel in brede zin drie aanpassingen: 1) aanpassing van de tariefstructuur en invoering mechanisme voor inflatiecorrectie, 2) uitbreiding van de definitie van tabaksproducten (hierna: tabaksfabricaten) en verhogen van de minimumtarieven voor deze producten, en 3) uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar tabaksgerelateerde producten en ruwe tabak.

Daarnaast stelt de Commissie voor om in richtlijn 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (hierna: Horizontale accijnsrichtlijn) technische wijzigingen aan te brengen om rechtszekerheid te bieden en te garanderen dat de algemene

¹ EUR-Lex - 52021DC0044 - EN - EUR-Lex

accijnsregeling ook van toepassing wordt op de nieuw gedefinieerde tabaks- en aan tabak verwante producten en op ruwe tabak.

In de huidige Richtlijn tabaksaccijns (2011/64/EU) zijn Europese minimum-accijnstarieven vastgesteld voor tabaksfabricaten. De huidige Richtlijn tabaksaccijns dateert uit 2008 en is in 2011 in werking getreden. Uit evaluaties blijkt dat de bestaande minimumtarieven over de jaren heen steeds minder effectief zijn om tabaksconsumptie te ontmoedigen en weinig tot geen effect meer hebben op het creëren van een gelijk speelveld. Daarnaast zijn er allerlei nieuwe tabaks- en tabaksgerelateerde producten, zoals e-sigaretten, verhitte tabaksproducten en nicotinezakjes op de markt gekomen die niet binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen. Unilaterale maatregelen van lidstaten voor deze producten hebben geleid tot fragmentatie en verstoring van de interne markt. Tot slot is de huidige richtlijn ontoereikend om illegale productie en handel tegen te gaan onder meer omdat ruwe tabak niet in de grondslag van de richtlijn valt.

In het herzieningsvoorstel wordt het begrip tabaksfabricaten uitgebreid en als volgt specifieker gecategoriseerd: 1) sigaretten, 2) sigaren, 3) cigarillo's, 4) rooktabak: uitgesplitst in a) tabak van fijne snede, en b) andere rooktabak, 5) waterpijptabak, 6) verhitte tabak, 7) overige tabaksfabricaten.

De Commissie stelt voor om ten aanzien van de in Tabel 1 uiteengezette EU-minimumtarieven rekening te houden met het verschil in koopkracht tussen de lidstaten. Om die reden wordt voorgesteld de tariefstructuur aan te passen zodat het minimumtarief deels wordt gerelateerd aan de *Price Level Index* (zoals jaarlijks gepubliceerd door Eurostat) van een lidstaat. Hierdoor ontstaan verschillende minimumtarieven per lidstaat en veranderen deze driejaarlijks op basis van de meest recente *Price Level Index*.

Daartoe worden de EU-minimumtarieven per lidstaat gelijk aan: 1/3 deel de EU-minimumtarieven (uitgedrukt in € per kg/ml/stuks) vermenigvuldigd met de *Price Level Index* van die lidstaat gedeeld door 100 en daarbij opgeteld 2/3 deel van de EU-minimumtarieven (uitgedrukt in € per kg/ml/stuks). Daarnaast worden de minimumtarieven driejaarlijks geactualiseerd op basis van de *Harmonised Index of Consumer Prices* (HICP) om de EU-minimumtarieven op de langere termijn in reële termen gelijk te houden. Zonder deze correctie zouden de EU-minimumtarieven in reële termen steeds lager worden en daarmee tabak betaalbaarder. Op basis van de HICP kunnen de EU-minimumtarieven zowel opwaarts als neerwaarts worden bijgesteld. In de praktijk zullen de tarieven meestal stijgen omdat prijzen over de tijd vrijwel altijd toenemen.

De Commissie stelt een stapsgewijze verhoging van de minimumtarieven voor sigaren, cigarillo's, andere rooktabak, waterpijptabak, verhitte tabak en overige tabaksproducten voor. Voor de traditionele tabaksproducten stelt de Commissie voor vast te houden aan huidige tariefstructuur (ad valorem,² specifiek of een combinatie van beiden) en verschillende minimum accijnstarieven voor bepaalde tabaksproducten.

In het richtlijnvoorstel worden op basis van het bovenstaande de onderstaande verhogingen van de minimumtarieven voor tabaksfabricaten voorgesteld.

² Proportionele accijns in de vorm van een percentage van de (maximum)kleinhandelsprijs, met inbegrip van douanerechten.

Tabel 1. Voorgestelde minimumtarieven tabaksfabricaten.¹

	Huidig	1-1-2028	1-1-2030	1-1-2032
Sigaretten (per 1000)	60% van WAP ¹ & minimaal € 90 óf tenminste € 115	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274
Sigaren	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per 1000 stuks of per kg	40% van kleinhandelsprijs of € 143 per 1000 stuks of per kg
Cigarillo's	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per 1000 stuks of per kg	40% van kleinhandelsprijs of € 143 per 1000 stuks of per kg
Rooktabak: a	50% van WAP of € 60 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	62% van WAP of € 215 per kg
Rooktabak: b	20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg
Waterpijptabak		20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	25% van kleinhandelsprijs of € 54 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 107 per kg
Verhitte tabak		45% van kleinhandelsprijs of € 88 per 1000 stuks of € 125 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 98 per 1000 stuks of € 140 per kg.	55% van kleinhandelsprijs of € 108 per 1000 stuks of € 155 per kg
Overig			25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg

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

¹ WAP = Weighted Average Price/gemiddelde kleinhandelsprijs

De Commissie stelt daarnaast voor om de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns uit te breiden naar *tabaksgerelateerde producten en ruwe tabak*. *Tabaksgerelateerde producten* valt in het richtlijnvoorstel uiteen in de categorieën: 1) vloeistoffen voor elektronische sigaretten (hierna: e-liquids),³ 2) nicotinezakjes,⁴ en 3) andere nicotineproducten. Ook voor deze producten worden minimumtarieven voorgesteld.

Tabel 2. Voorgestelde minimumtarieven tabaksgerelateerde producten en ruwe tabak.

	Huidig	1-1-2028	1-1-2030	1-1-2032
E-liquids ≤ 15 mg nicotine		20% van kleinhandelsprijs of € 0,12 per ml	20% van kleinhandelsprijs of € 0,12 per ml	20% van kleinhandelsprijs of € 0,12 per ml
E-liquids >15 mg nicotine		40% van kleinhandelsprijs of € 0,36 per ml	40% van kleinhandelsprijs of € 0,36 per ml	40% van kleinhandelsprijs of € 0,36 per ml
Nicotinezakjes			25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg
Andere nicotineproducten			25% van kleinhandelsprijs	50% van kleinhandelsprijs
Ruwe tabak (per kg)		€ 0	€ 0	€ 0

De Commissie acht het van belang om ruwe tabak onder de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns te brengen zodat grensoverschrijdende vervoersbewegingen van ruwe tabak geregistreerd dienen te worden onder het zogenaemde *Excise Movement and Control System* (EMCS).⁵ Dit draagt bij aan het tegengaan van illegale tabaksproductie en -handel. De verwachting is dat ruwe tabak uiteindelijk wordt vervaardigd tot een tabaksproduct. Dat tabaksproduct zal dan belast worden. Om die reden hoeft ruwe tabak niet ook belast te worden en wordt voor ruwe tabak per 1 januari 2028 een minimumtarief van € 0 per kg voorgesteld.

³ Een e-liquid is een vloeistof die wordt verhit in een elektronische sigaret (e-sigaret) om damp te creëren die geïnhaleerd kan worden, beter bekend als «vape». Deze vloeistof bevat geen tabak, maar meestal wel nicotine en andere schadelijke stoffen.

⁴ Nicotinezakjes zijn nicotineproducten zonder tabak bestemd voor oraal gebruik, in de vorm van poeder, fijne deeltjes, een combinatie daarvan of enige andere vorm, met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden. Deze producten bevatten geen tabak en zijn op basis van gezondheidswetgeving verboden in Nederland. Nicotinezakjes met tabak («snus») zijn in de EU verboden (m.u.v. Zweden) en vallen niet onder de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns.

⁵ EMCS is het elektronische systeem om het overbrengen van accijnsgoederen te monitoren.

Daarnaast stelt de Commissie voor om de Horizontale accijnsrichtlijn (2020/262), waarin algemene regels met betrekking tot accijns worden vastgelegd, in lijn te brengen met de uitbreiding van de reikwijdte van het de Richtlijn tabaksaccijns. Dit is een technische aanpassing waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

Tot slot is het richtlijnvoorstel gelijktijdig gepubliceerd met het voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit, waarin de inkomsten voor de begroting van de EU georganiseerd worden. Daarin wordt een afdracht voorgesteld op basis van op de markt gebrachte tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten. Om de grondslag van deze afdracht te berekenen, wordt gebruikt gemaakt van de minimumtarieven die volgen uit het onderhavige richtlijnvoorstel. Tegelijkertijd is er geen juridische connectie tussen het onderhavige richtlijnvoorstel en het nieuwe eigenmiddelenbesluit. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, zal de grondslag van het voorgestelde eigen middel worden gebaseerd op de bestaande tabaksaccijnsrichtlijn. De voorstellen voor de herziening van de richtlijn tabaksaccijns en het eigenmiddelenbesluit worden separaat van elkaar behandeld in de Raad.

b) Impact assessment Commissie

Uit het impact assessment is gebleken dat het volledig relateren van de minimumtarieven aan het koopkrachtcijfer van lidstaten kan leiden tot sterke prijsschommelingen en instabiliteit op de markt. Om die reden is gekozen de minimumtarieven voor een derde deel te relateren aan het koopkrachtcijfer van lidstaten.

Voor het verhogen van de minimumtarieven is gekeken naar een beperkte, middelmatige en sterke verhoging. Uit het impact assessment blijkt dat een sterke verhoging het meeste bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen. Hierbij blijkt tevens dat het verkleinen van de tariefverschillen tussen sigaretten en andere tabaksfabricaten zoals tabak van fijne snede of sigaren, bijdraagt aan het voorkomen van substitutie. Uit het impact assessment blijkt dat het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn naar nieuwe producten, inclusief het invoeren van een restcategorie, bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen. Voor verhitte tabaksproducten is, mede om substitutie te ontmoedigen, gekozen voor de optie van hoge minimumtarieven, omdat die dichterbij de minimumtarieven voor overige tabaksfabricaten staan dan de andere optie waarin een lager minimumtarief zou gelden. Voor e-liquids is gekozen de tarieven te relateren aan de hoeveelheid nicotine, om zo aan te sluiten bij de grote variëteit aan e-liquids en het gebruik daarvan. Deze optie sluit volgens de Commissie beter aan bij de beleidsdoelen dan de andere opties, te weten een nultarief of een enkeltarief. Voor de uitbreiding van de reikwijdte naar ruwe tabak is gekozen voor de optie van een nultarief omdat dit het beste aansluit bij het doel om deze goederenstroom te kunnen volgen via EMCS en niet is bedoeld voor heffing van accijns. De optie om een minimumtarief in te voeren op ruwe tabak geniet om die reden niet de voorkeur van de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland streeft naar een rookvrije generatie in 2040 waar 0% van de 12–25 jarigen, 0% van de zwangeren en minder dan 5% van de bevolking rookt. Ook andere nicotineproducten zoals e-sigaretten (vapes) en nicotinezakjes horen niet thuis binnen een rookvrije generatie. Om roken tegen te gaan zet het kabinet in op een breed scala aan maatregelen. Zo

wordt onder meer ingezet op het creëren van een rookvrije omgeving, het toegankelijk maken van stoppen-met-rokenzorg, het beperken van verkooppunten en prijsmaatregelen om het roken te ontmoedigen. Prijsmaatregelen via de tabaksaccijns zijn belangrijke maatregelen die passen bij het Nederlandse gezondheidsbeleid. Om die reden is in recente jaren de tabaksaccijns zodanig verhoogd dat een pakje van 20 sigaretten ten minste € 10 kost. Ook heeft Nederland Europese regels ingevoerd om illegale handel in tabaksproducten tegen te gaan. Verder heeft Nederland het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten geratificeerd (Stb. 2020, 150). Het protocol behoort bij het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

Ook zijn er strenge wettelijke eisen voor andersoortige nicotineproducten zoals e-sigaretten die verder gaan dan de Europese vereisten. Zo zijn sinds 2024 vapes met een smaak anders dan tabak verboden en zijn nicotinezakjes sinds 2025 verboden. Daarnaast is in maart 2025 het actieplan tegen vaperen gelanceerd, waarin maatregelen beschreven staan om de illegale handel tegen te gaan, het beginnen met vaperen te voorkomen en het stoppen met vaperen te stimuleren.⁶ Veel lidstaten heffen een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten. Nederland heft geen belasting op deze producten, omdat aan het invoeren van een nationale verbruiksbelasting de nodige bezwaren hangen.⁷ Om het Nederlandse gezondheids- en tabaksontmoedigingsbeleid en de strijd tegen illegale handel en productie te versterken heeft Nederland, samen met andere lidstaten, de Commissie opgeroepen de Richtlijn tabaksaccijns te moderniseren.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet deelt de doelstellingen van de Commissie ten aanzien van het versterken van het functioneren van de interne markt, het bieden van een hoog niveau van gezondheidsbescherming, het leveren van een bijdrage aan de doelstellingen van het Europees Kankerbestrijdingsplan,⁹ het versterken van de strijd tegen fraude en belastingontduiking en het waarborgen van de inkomsten van de lidstaten.

Het kabinet steunt het uitbreiden en specificeren van de definitie van tabaksfabricaten zoals geformuleerd in het richtlijnvoorstel, omdat dit meer duidelijkheid brengt met betrekking tot de fiscale behandeling van nieuwe tabaksproducten, ook als die geheel of gedeeltelijk uit andere stoffen dan tabak bestaan. Daarnaast leidt deze specificatie ertoe dat voor producten die in de bestaande richtlijn onder de restcategorie «andere rooktabak» vallen nu een toegespitst minimumtarief gaat gelden. Het kabinet zal zich daarnaast inzetten op het meer objectief maken van de definities zodat problematiek omtrent de reikwijdte van de richtlijn in de toekomst zo veel mogelijk voorkomen kan worden.

Het kabinet heeft begrip voor het voorstel van de Commissie om de minimumtarieven voor een derde deel te relateren aan het koopkrachtcijfer van de lidstaten, omdat dit mogelijk meer ruimte biedt om in de Raad een akkoord op de verhoging van de minimumtarieven te bereiken. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat dit onderdeel ertoe leidt dat de verhoging van de minimumtarieven mogelijk minder effectief zal zijn. Uit de *Empty Pack Survey* blijkt immers dat in Nederland veel tabakspro-

⁶ Actieplan tegen vaperen | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁷ Kamerstuk 32 011, nr. 115

⁸ Zie: Statement herzien richtlijn tabaksaccijns | Publicatie | Rijksoverheid.nl en Afschrift brief aan voorzitter EC over oproep voorstel herziening richtlijn tabaksaccijns | Brief | Rijksoverheid.nl

⁹ EUR-Lex - 52021DC0044 - EN - EUR-Lex

ducten worden gerookt uit lidstaten met een lager prijsniveau.¹⁰ Het kabinet zal gedurende de onderhandelingen daarom inzetten op een redelijke balans tussen dit onderdeel en de verhoging van de minimumtarieven.

Het kabinet is voorstander van een driejaarlijkse indexatie van de minimumtarieven, zoals voorgesteld door de Commissie. Indexatie draagt immers bij aan het actueel houden van de minimumtarieven.

Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat de bestaande minimumtarieven ontoereikend zijn om nog bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Richtlijn tabaksaccijns. Ze steunt in algemene zin het voorstel van de Commissie voor het verhogen van de minimumtarieven voor tabaksfabricaten. Nederland heeft hoge tabaksaccijnstarieven ten opzichte van zowel andere lidstaten, als de minimumtarieven uit de huidige richtlijn tabaksaccijns. Het voorstel van de Commissie zal daarom naar verwachting op korte termijn niet leiden tot een verhoging van het Nederlandse accijnstarief voor sigaretten. Verdere verhoging van de Nederlandse tarieven leidt tot grenseffecten, die effect hebben op de budgettaire opbrengsten en het ontmoedigingsbeleid minder effectief maken. Het kabinet is wel van mening dat een ambitieuzere verhoging van de minimumtarieven dan voorgesteld in het richtlijnvoorstel een grotere bijdrage zal leveren aan de beoogde beleidsdoelstellingen. De WHO adviseert bijvoorbeeld een minimumtarief op sigaretten van 75% van de kleinhandelsprijs. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen daarom inzetten op een ambitieuzere verhoging van de EU-minimumtarieven.

De Commissie stelt een stapsgewijze verhoging van de minimumtarieven voor sigaren, cigarillo's, andere rooktabak, waterpijptabak, verhitte tabak en overige tabaksproducten voor. De uiteindelijke minimumtarieven worden vier jaar na inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn bereikt. Gelet op bestaande problemen zoals grenseffecten, illegale handel en de doelstellingen op het terrein van gezondheidsbeleid acht het kabinet een verhoging van de minimumtarieven dermate urgent dat zij zal pleiten voor het versnellen van deze stapsgewijze verhoging. Dit is mede gezien vanuit het feit dat de onderhandelingen over fiscale richtlijnvoorstellen, onder andere vanwege de noodzakelijke eenparigheid van stemmen in de Raad, een lange periode in beslag kunnen nemen.

Het kabinet steunt de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns naar tabaksgerelateerde producten. Dit biedt een geharmoniseerd raamwerk voor het heffen van accijns op deze relatief nieuwe producten, waardoor effectiever gezondheidsbeleid mogelijk wordt en betere controle en handhavingsmogelijkheden worden gecreëerd. De opname van een breed gedefinieerde restcategorie zal naar verwachting ondervangen dat in de toekomst nieuwe tabaks- en aanverwante producten worden ontwikkeld die niet binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen.

Het kabinet steunt de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar *e-liquids* en daarmee *vapes*. Uit onderzoek blijkt dat elektronische sigaretten zeer schadelijk zijn voor de gezondheid, verslavend zijn en in de meeste gevallen niet bijdragen aan het stoppen met roken.¹¹ Voor veel jongeren is een e-sigaret eerder een opstap naar het roken van tabak. Daarnaast gaan roken en «*vapen*» vaak hand in hand. Daarom acht het kabinet het van belang dat die producten ook gelijk-

¹⁰ Empty Pack Survey 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl

¹¹ Factsheet elektronische sigaretten (vapes) | Publicatie | Rijksoverheid.nl

waardig worden belast. Het kabinet is van mening dat de door de Commissie voorgestelde minimumtarieven voor *e-liquids* te laag zijn, waardoor substitutie tussen tabak en e-sigaretten onvoldoende voorkomen wordt. Het kabinet zal er daarom voor pleiten de minimumtarieven voor *e-liquids* in lijn te brengen met de minimumtarieven op tabaksfabricaten. De Commissie stelt daarnaast voor een tweedeling te maken met betrekking tot het minimumtarief voor *e-liquids* op basis van de hoeveelheid nicotine.

Het kabinet ziet vanuit gezondheidsperspectief geen reden een dergelijk onderscheid te maken, *e-liquids* zijn immers schadelijk voor de gezondheid, ongeacht de hoeveelheid nicotine, en kunnen een opstap zijn naar ander rookwaren, zoals tabaksfabricaten.

Daarnaast maakt een dergelijk onderscheid de belastingheffing ingewikkelder en lastiger uitvoerbaar. Het kabinet zal gedurende de onderhandelingen daarom pleiten voor één tarief op *e-liquids*, ongeacht hoeveel nicotine deze vloeistof bevat.

Wat betreft verhitte tabaksproducten en overige nicotineproducten is het kabinet van mening dat de minimumtarieven voor deze producten in lijn gebracht moeten worden met de minimumtarieven op tabaksfabricaten en e-sigaretten, om zo substitutie tussen deze producten zoveel mogelijk te voorkomen. Nicotine is verslavend en schadelijk voor de gezondheid. Daarnaast kan het een nicotineverslaving bij rokers in stand houden. Daarbij zijn de producten aantrekkelijk voor jongeren gebleken. Daarom acht het kabinet het van belang dat die producten ook gelijkwaardig worden belast. Hier zal het kabinet op inzetten.

Het kabinet deelt het voorstel van de Commissie om ruwe tabak op te nemen in de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns, zodat deze categorie kan worden gevolgd via het EMCS. Dit draagt bij aan het tegengaan van illegale handel en illegale tabaksproductie. Het kabinet kan zich tevens vinden in het voorgestelde minimumtarief van € 0. Dit sluit aan bij een belasting op het verbruik van de goederen. Ruwe tabak wordt immers niet verbruikt.

Het kabinet ziet uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar nieuwe producten, de verhoging van de minimumtarieven in reële termen op sigaretten, tabak van fijne snede en een minimumtarief op *e-liquids* dat vergelijkbaar is met tabaksproducten als belangrijkste prioriteiten. Ten aanzien van de minimumtarieven zal worden ingezet op minimumtarieven waarmee het prijsverschil met Nederland zo klein mogelijk wordt met omringende lidstaten en de landen waarvan veel pakjes gevonden worden bij het rapen voor de *Empty Pack Survey*.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns naar nieuwe producten en ruwe tabak kan steunen. Nederland heeft hiertoe immers samen met 15 andere lidstaten opgeroepen. Het kan echter niet worden uitgesloten dat enkele lidstaten tegen uitbreiding van de reikwijdte zullen zijn. Daarnaast zal een aantal lidstaten net als Nederland voorstander zijn van hogere minimumtarieven dan nu opgenomen in het richtlijnvoorstel. Tegelijkertijd is de verwachting dat enkele lidstaten zeer terughoudend zullen zijn ten aanzien van een (significante) verhoging van de huidige minimumtarieven, minimumtarieven voor nieuwe producten en de automatische indexatie. Vanwege verwachte uiteenlopende standpunten van de lidstaten en de benodigde eenparigheid van stemmen kan het vinden van een compromis ingewikkeld blijken. Daarnaast kan de samenloop met de onderhande-

lingen over het nieuwe Eigenmiddelenbesluit¹² een rol spelen in de opstelling van de lidstaten. Het voorstel wordt door het Europees Parlement in de *European Parliament Subcommittee on Tax Matters* (hierna: «FISC») behandeld. Het Europees Parlement wordt enkel geraadpleegd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 113 van het VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag omdat de Raad op grond van dit artikel bevoegd is om met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure de bepalingen vast te stellen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Op het terrein van belastingen die rechtstreeks invloed hebben op de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, artikel 4, lid 2, sub a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel om het functioneren van de interne markt te waarborgen, een hoog niveau van gezondheidsbescherming te bieden, het versterken van de strijd tegen fraude en belastingontduiking en het waarborgen van de inkomsten van de lidstaten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de tabaksmarkt en de onderliggende problemen mede als gevolg van een gebrek aan harmonisatie kunnen deze doelstellingen onvoldoende op het niveau van de lidstaten worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door het voorstel wordt het gelijk speelveld op het terrein van de tabaksaccijns verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten weggenomen. Om die redenen is het optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het

¹² EUR-Lex - 52025PC0574 - EN - EUR-Lex

oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel het functioneren van de interne markt te waarborgen, een hoog niveau van gezondheidsbescherming te bieden, het versterken van de strijd tegen fraude en belastingontduiking en het waarborgen van de inkomsten van de lidstaten. Daartoe worden de reikwijdte en de hoogte en structuur van de minimumtarieven in lijn gebracht met de huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de tabaksmarkt. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat het in lijn brengen van de reikwijdte en de hoogte en structuur van de minimumtarieven met de huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de tabaksmarkt bijdraagt aan de bovengenoemde doelstellingen. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk omdat het richtlijnvoorstel voldoende ruimte laat aan lidstaten, bijvoorbeeld doordat minimumtarieven worden gehanteerd, waardoor lidstaten vrij zijn om hogere tarieven te hanteren. Het kabinet vindt daarom niet dat het richtlijnvoorstel verder gaat dan noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Het richtlijnvoorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het verbreden van de grondslag van de richtlijn tabaksaccijns brengt waarschijnlijk financiële baten voor de Rijksbegroting met zich mee. Zo worden producten als pruimtabak, snuiftabak en *e-liquids* momenteel nog niet belast, en zullen die op grond van dit richtlijnvoorstel wel belast worden. Dit leidt tot extra inkomsten. Daarnaast leidt het richtlijnvoorstel tot kleinere tariefverschillen tussen de lidstaten waardoor de prikkel tot inkopen van tabaksproducten over de grens afneemt. Het is op dit moment niet mogelijk om deze financiële baten te kwantificeren, omdat informatie over de grondslag ontbreekt en toekomstige accijnstarieven in andere landen ontbreken.

Het voorstel zal leiden tot een toename van de uitvoeringskosten voor de Douane, onder andere als gevolg van een toename van de het aantal producten en belastingplichtigen en bijbehorende controles. Dit is nader toegelicht onder implicaties voor uitvoering en handhaving. De exacte kosten moeten blijken uit een uitvoeringstoets. Budgettaire gevolgen worden ingepast conform de regels voor uitvoeringskosten. De mogelijke gevolgen voor de Nederlandse afdracht aan de EU-begroting op grond van het eigenmiddelenbesluit hangen af van besluitvorming over het voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit. Dit zal plaatsvinden in een apart besluitvormingsproces.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel kan leiden tot een verhoging van de accijnstarieven op tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten. De verwachting is dat deze accijnsverhogingen direct worden doorberekend aan de consument

hetgeen zal resulteren in prijsstijgingen. In Nederland zijn de gevolgen van het voorstel naar verwachting beperkt. De voorgestelde minimumtarieven zijn lager dan de huidige accijnstarieven op sigaretten en rooktabak. Naar verwachting zal de accijns op sigaren wel moeten stijgen. Daarnaast zullen nieuw in de Richtlijn tabaksaccijns opgenomen producten als *e-liquids* en daarmee *vapes* naar verwachting in prijs stijgen.

De Commissie verwacht op basis van de impact assessment een daling van de consumptie van tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten. Dit resulteert in een verwachte EU-brede omzetsdaling van 14% op sigaretten, 9% op tabak van fijne snede, 5% op sigaren, 13% op cigarillos, 12% op andere rooktabak en 27% op verhitte tabaksproducten. De impact van deze omzetsdaling zal relatief groter zijn voor lokale verwerkers en distributeurs van deze producten. In Nederland is de omzetsdaling naar verwachting kleiner, omdat zoals hierboven beschreven de accijns op (en dientengevolge de prijs van) veel producten niet verhoogd hoeven te worden. Bedrijven die sigaretten verkopen zullen in Nederland alleen potentiële omzetsdaling ervaren wat betreft sigaretten die worden geleverd aan andere lidstaten, waar de accijns op sigaretten wel stijgt.

Op maatschappelijk vlak is de verwachting dat een daling van de consumptie leidt tot een daling van het aantal tabaksgerelateerde ziekten en sterfgevallen en daarmee gepaard gaande zorgkosten en verlies van economische productie.

Uit de evaluatie van de huidige Richtlijn tabaksaccijns blijkt dat een gebrek aan harmonisatie met betrekking tot nieuwe producten leidt tot juridische en administratieve onzekerheid en kosten voor marktpartijen. Het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns leidt tot een geharmoniseerde fiscale behandeling van deze producten en dat de toegevoegde producten onder het EMCS zullen vallen. Enerzijds worden hiermee barrières voor grensoverschrijdend ondernemen weggenomen en leidt dit tot een daling van illegale handel en productie. Ondernemingen die reeds voldoen aan de regels zullen hiervan profiteren omdat het eenvoudiger wordt grensoverschrijdend te ondernemen, er meer juridische zekerheid is en een gelijk spelveld. Dit voordeel is niet gekwantificeerd in de impact assessment. Anderzijds leidt het uitbreiden van de reikwijdte tot additionele administratieve lasten en andere *compliancekosten* voor ondernemingen in de tabaksbranche. In het impact assessment wordt dit geschat op € 9,6 miljoen incidentele kosten en € 6,32 miljoen structurele kosten. De hierboven genoemde voordelen en kosten gelden voor de EU als geheel. In het impact assessment is geen specifieke kwantificering van deze kosten voor Nederland of andere lidstaten opgenomen. Relevante data om de toename van administratieve- en *compliancekosten* voor Nederland te kwantificeren ontbreekt. De verwachting is dat grotere tabaksproducenten, die hoofdzakelijk actief zijn op de markt voor tabaksfabricaten, deze administratieve lasten relatief eenvoudig kunnen opvangen. De verwachting is dat dit minder het geval zal zijn in het segment van de e-sigaretten, waar hoofdzakelijk middelgrote en kleinere ondernemingen actief zijn. Op basis van het impact assessment wordt in dit segment een daling van 3100 naar 2400 tot 1600 ondernemingen verwacht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie heeft in het impact assessment de zogenoemde *competitiveness check* opgenomen. De conclusie is dat het richtlijnvoorstel weinig tot geen gevolgen heeft voor het internationale concurrentievermogen van de EU. Belangrijke reden hiervoor is dat accijnsheffingen alleen

worden toegepast op producten die in de EU worden geconsumeerd. Exportproducten vallen hier niet onder. De producten die in de EU worden geconsumeerd worden gelijk behandeld, onafhankelijk van of de producten in de EU zijn geproduceerd of vanuit een derde land zijn geïmporteerd. De impact van het voorstel op marktpartijen uit de EU en marktpartijen uit derde landen is naar verwachting dus gelijk. Het kabinet deelt de verwachtingen van de Commissie dat het richtlijnvoorstel weinig tot geen gevolgen heeft voor het internationale concurrentievermogen.

5. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het richtlijnvoorstel leidt tot aanvullende voorwaarden voor de accijnsheffing op verschillende tabaksproducten en tabaksgerelateerde producten. Daartoe zal de Wet op de accijns aangepast moeten worden. Voor de implementatie van de richtlijn zullen nadere keuzes gemaakt moeten worden inzake het vastleggen in wetgeving, waaronder de Nederlandse tariefstelling. Het voorstel leidt niet tot wijzigingen in de bevoegdheden van de rijksoverheid of medeoverheden. De regels omtrent tabaksaccijns zijn nationaal vormgegeven. Het richtlijnvoorstel is hiermee in lijn. Voor implementatie van het richtlijnvoorstel zijn geen interbestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid en medeoverheden nodig.

De lex silencio positivo is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 12, vijfde lid, van het richtlijnvoorstel geeft de Commissie de mogelijkheid om, in lijn met artikel 30 van het richtlijnvoorstel, gedelegeerde handelingen aan te nemen om de minimumtarieven voor tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten te indexeren conform de indexatiebepaling in artikel 12, tweede lid, van het richtlijnvoorstel. Het doel van deze gedelegeerde handeling is ervoor zorgen dat de minimumtarieven voor deze producten toekomstbestendig blijven. Deze delegatie is mogelijk omdat het niet gaat om essentiële onderdelen van de regelgeving. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor het instrument van de gedelegeerde handeling, omdat het gaat om aanvulling van de basishandeling. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat het de Commissie de mogelijkheid biedt om de minimumtarieven te indexeren conform de in de basishandeling vastgestelde regels, zonder het wetgevingsproces in de Raad te belasten. De bevoegdheidsdelegatie is goed afgebakend naar doelstelling, inhoud en strekking. De bevoegdheid beperkt zich immers tot het vaststellen van de nieuwe geïndexeerde minimumtarieven binnen de in de basishandeling vastgelegde kaders. Voor wat betreft de afbakening van de bevoegdheid qua duur geldt dat deze op grond van het voorstel wordt toegekend aan de Commissie voor onbepaalde tijd. Deze afbakening acht het kabinet gerechtvaardigd omdat een tijdelijke bevoegdheid op termijn de effectiviteit van de vastgestelde minimumtarieven kan beperken. De Raad kan deze bevoegdheid te allen tijde intrekken. In artikel 30, vierde lid, is geborgd dat de Commissie, voorafgaand aan het vaststellen van een gedelegeerde handeling, experts van de lidstaten zal consulteren. Deze consultatie zal plaatsvinden in lijn met het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA). Na vaststelling van de gedelegeerde handeling worden de Raad en het Europees Parlement genotificeerd. De gedelegeerde handeling treedt in werking indien binnen een periode van twee maanden geen bezwaar vanuit de Raad volgt.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Europese Commissie stelt 1 januari 2028 voor als implementatiedatum.

De haalbaarheid van de geplande inwerkingtreding is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen en het tijdpad van de nationale implementatie. Daarbij hoort onder meer het schrijven en behandelen van degelijke implementatiewetgeving en gedegen werkvoorbereiding voor implementatie bij de uitvoerder. Dit is verder toegelicht in paragraaf 7.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld wordt dat de Commissie uiterlijk 31 december 2032, en vervolgens elke 5 jaar, een evaluatierapport aan het Europees Parlement en de Raad stuurt. Lidstaten dienen op verzoek van de Commissie de voor de evaluatie benodigde beschikbare informatie te verstrekken, waaronder de informatie die noodzakelijk is om de verschuldigde en geïnde accijnzen in die lidstaat te kunnen vergelijken. Het kabinet acht een evaluatie van het richtlijnvoorstel wenselijk, om te bezien of de beoogde doelen worden bereikt.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De herziening van de richtlijn heeft effecten voor de uitvoering en handhaving van de accijns op tabaksproducten.

Als gevolg van de herziening worden meer producten belast met accijns. Dit heeft positieve gevolgen maar brengt ook de nodige uitdagingen mee voor de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. Het uitbreiden van de reikwijdte creëert een gelijk spelveld en zorgt ervoor dat meer producten onder het toezicht van de Douane vallen. Dit leidt er tevens toe dat er meer interactie moet plaatsvinden met zowel het bedrijfsleven als particulieren. De definities van de nieuwe producten sluiten echter niet volledig aan bij de definities die gehanteerd worden in de Tabaksproductenrichtlijn. Om de handhaafbaarheid te verbeteren zal het kabinet inzetten op meer aansluitende definities. Verder moet worden bezien of en hoe accijns kan worden geheven op producten waarvoor op dit moment een nationale verbodsbepaling geldt.

Het verhogen van de minimumtarieven is een positieve ontwikkeling. Dit kan leiden tot minder grenseffecten binnen de Europese Unie. Tegelijkertijd is de verwachting dat frauderisico's blijven bestaan zolang er financieel voordeel te behalen valt uit het illegaal op de markt brengen van belaste producten. Nu het fiscaal belang groter wordt door uitbreiding van de reikwijdte is meer handhavingscapaciteit nodig om te voorkomen dat een verdringingseffect ontstaat ten aanzien van de huidige controlecapaciteit.

De herziening van de richtlijn leidt tot een complexiteitstoename. Verschillende systemen moeten worden aangepast, bestaande vergunningen dienen te worden uitgebreid en mogelijk moeten nieuwe vergunningen worden afgegeven die gecontroleerd dienen te worden. Het is de verwachting dat meer monsternames zullen worden uitgevoerd, accijnsaangiften uitgebreider worden en dat meer goederenbewegingen

administratief dienen te worden gecontroleerd. Dit geldt ook voor de uitbreiding van de reikwijdte naar ruwe tabak. Wel wordt het toezicht op ruwe tabak daardoor overzichtelijker en fraudebestendiger.

De herziening van de richtlijn betekent onder meer een wijziging van de aangifte- en teruggaafformulieren en achterliggende IT-systemen. Het betreft daarmee een structuurwijziging die meerdere systemen raakt. Met een zorgvuldige werkvoorbereiding is de inschatting dat het circa 18 tot 24 maanden in beslag zal nemen vanaf het moment dat het voorstel het parlementaire proces van de benodigde nationale wetgeving heeft doorlopen. Als geen sprake is van een structuurwijziging geldt een voorbereidingsperiode korter dan 18 maanden. De daadwerkelijk termijn voor dergelijke wijzigingen is afhankelijk van de complexiteit van de wijziging en het tijdig beschikbaar zijn van de definitieve technische specificaties voor de wijziging van de systemen. De haalbaarheid van de geplande inwerkingtreding is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen en het tijdpad van de nationale implementatie. Te allen tijde geldt dat het kabinet zal inzetten op een inwerkingtredingstermijn waarbinnen zorgvuldige werkvoorbereiding en implementatie kunnen worden geborgd. Zodra de details van de implementatie duidelijk zijn, wordt een uitvoeringstoets gedaan.

De voorgestelde verbreding van de grondslag van de accijns zal naar verwachting tot een toename van de uitvoeringskosten leiden vanwege extra administratieve en fysieke controles. Hiervoor is meer capaciteit nodig.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.