

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3061

Vragen van het lid **Van Houwelingen** (FvD) aan de Staatssecretaris van Financiën over *de grenseffecten van het tabaksbeleid*. (ingezonden 10 mei 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (ontvangen 9 juni 2022)

Vraag 1

Bent u bekend met het nieuwsbericht «Steeds meer tabak komt uit het buitenland» in Distrifood van 3 mei jongstleden¹ en het artikel «Shagrokers zoeken heil over de grens» in het Financieel Dagblad van 9 mei 2022?²

Antwoord 1

Ja, ik ben bekend met deze nieuwsberichten.

Vraag 2

Hoe kijkt u aan tegen de in deze artikelen genoemde bevindingen waaruit blijkt dat in 2021 en in het eerste kwartaal van 2022 een groeiend aandeel van de in Nederland gerookte tabak uit het buitenland afkomstig is?

Antwoord 2

Allereerst dient opgemerkt te worden dat de onderzoeken waar Distrifood naar verwijst in opdracht zijn uitgevoerd van de tabaksindustrie. Met het oog op artikel 5, derde lid van het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging waarin de verdragspartijen worden opgeroepen het beleid niet te laten beïnvloeden door de tabaksindustrie, wordt geen gebruik gemaakt van door de tabaksindustrie gefinancierd onderzoek bij de onderbouwing van wet- en regelgeving.

Het onderliggende onderzoek staat op de website van Kantar en is ook naar het Ministerie van Financiën gestuurd. Het onderzoek wordt ieder kwartaal herhaald. De onderzoeksmethode en data worden beperkt beschreven. Het artikel van Distrifood waarin staat dat « 31% van al het rookwaar van over de grens komt» is niet in overeenstemming met het achterliggende onderzoek en in die zin onjuist. De genoemde 31% gaat specifiek over shag, in de

¹ Steeds meer tabak komt van buiten Nederland (distrifood.nl)

² Shagrokers zoeken heil over de grens (fd.nl)

maand maart van 2022. Dus in maart kwam 31% van de shagpakjes van de deelnemers van dit onderzoek uit het buitenland en niet alle rookwaar. Uit de smokkelmonitor, ook afkomstig van de industrie, waarop het onderzoek van Kantar zich baseert, blijkt dat het aandeel pakjes sigaretten uit het buitenland in Q1 van 2022 15% was.

De Douane heeft in de afgelopen jaren via een Empty Pack Survey gemonitord welk aandeel van de sigaretten niet-Nederlands veraccijnt is. Onderstaande tabel geeft de resultaten van de Empty Pack Surveys in de afgelopen jaren.³ Hieruit volgt dat het aandeel niet-Nederlands veraccijnde sigaretten in de afgelopen jaren is gestegen. In 2021 is het aandeel licht gedaald van 15,8% naar 15,3%. Dit resultaat is echter lastig te interpreteren omdat de raapactie in 2021 deels is uitgevoerd tijdens de COVID-19 pandemie met bijbehorende maatregelen en minder internationale reisbewegingen. Het Kabinet vindt het belangrijk om te monitoren of grenseffecten het beleid rondom tabaksaccijns ondermijnen. Daarom zullen ook in de komende jaren Empty Pack Surveys gedaan worden, zoals aangekondigd in de brief over het monitoren van grenseffecten die recent naar de Tweede Kamer is gestuurd.⁴

Tabel 4

Kenmerken	2008	2011	2014	2019	2021
Merkvervalsing	1,0%	0,4%	0,6%	1,5%	1,5%
Illicit white	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%
Duty free	1,6%	3,4%	2,2%	3,3%	2,9%
Buitenlandse verpakkingen	3,7%	5,9%	8,1%	10,8%	10,9%
Totaal	6,3%	9,7%	11,0%	15,8%	15,3%

Vraag 3

In het Distrifood artikel wordt gesteld dat de groeiende verkoop van tabak in onze buurlanden het gevolg is van het Nederlandse accijnsbeleid. Deelt u die opvatting?

Antwoord 3

Deze stelling vind ik niet terug in het artikel waar de link bij de Kamervragen naar verwijst.

In het algemeen is de verwachting dat bij een groter prijsverschil met de buurlanden (bijv. door accijnsverhogingen) meer sigaretten en shag in het buitenland gekocht zullen worden. Hierdoor zal de verkoop van tabak in onze buurlanden stijgen. Het RIVM heeft onderzocht wat de effecten zijn van de accijnsverhoging van april 2020 waarbij een pakje sigaretten € 1,- duurder werd. In het rapport «Prijsgevoeligheid van rokers» laat het RIVM zien dat na deze verhoging 11% van de rokers is gestopt, 25% minder is gaan roken, 8% is overgestapt op een goedkoper product en dat 4 procent van de rokers rookwaren vaker in het buitenland kocht. Het RIVM concludeert dat er geen grote toename van grenseffecten door de accijnsverhoging met € 1,- heeft plaatsgevonden en denkt dat het niet erg waarschijnlijk is dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar zijn rookwaren te kopen. Het onderzoek is echter wel met onzekerheden omgeven vanwege de samenloop met de tijdelijke, beperkende COVID-19 maatregelen⁵. Echter het onderzoek liet ook zien dat 20% van de rokers al voor de accijnsverhoging van 1 april 2020 altijd of regelmatig rookwaren in het buitenland kocht.

Vraag 4

Kunt u aangeven wat de verwachte effecten voor de ondernemers in de grensregio zullen zijn indien de accijnsverschillen met onze buurlanden op brandstof en tabak nog verder zullen oplopen?

Antwoord 4

Voor tabak geldt dat het kabinetsbeleid gericht is op het bereiken van een rookvrije generatie in 2040. Dit betekent voor zowel ondernemers in de grensregio als ondernemers in het binnenland dat zij in de loop van de tijd minder inkomsten uit tabaksverkoop zullen ontvangen.

³ Kamerstuk 35 927, nr. 128

⁴ Kamerstuk 35 297, nr. 128

⁵ Kamerstuk 32 011, nr. 86

Wat betreft brandstofaccijnzen zijn er dit jaar gedurende verschillende perioden grote accijnsverschillen doordat de accijnsverlagingen in Nederland, België en Duitsland op verschillende momenten ingaan en eindigen. Het kabinet is op dit moment in gesprek met de sector over het leveren van gegevens om deze effecten te monitoren en te kijken wat de verschillen zijn tussen de grensregio en het binnenland. Ik heb u reeds toegezegd om u op Prinsjesdag te informeren over de resultaten.

Vraag 5

Wat gaat het kabinet doen om deze ondernemers te helpen?

Antwoord 5

Het kabinet heeft de brandstofaccijnzen met 21% verlaagd per 1 april. Dat ziet het kabinet als de meest gerichte wijze om de accijnsverschillen te mitigeren. Tegelijkertijd houdt het kabinet de vinger aan de pols en informeert uw Kamer met Prinsjesdag of en zo ja welke aanvullende koopkrachtmaatregelen voor 2023 nodig, wenselijk en mogelijk zijn. Hierbij kijkt het kabinet primair naar de integrale koopkrachtontwikkeling, en ook naar onder andere de verwachte ontwikkeling van de energie- en brandstofprijzen voor 2023, de staat van de overheidsfinanciën en het beleid in omliggende landen. Daarnaast zal het kabinet bezien of een gerichtere ondersteuning mogelijk is, hoewel maatwerk door de grote aantallen getroffen huishoudens per definitie uitvoeringstechnisch ingewikkeld zal zijn. Het kabinet zal u hier tijdens Prinsjesdag met de Miljoenennota 2023 nader over informeren.

Vraag 6

Hoe bent u van plan deze effecten van het Nederlandse tabaksbeleid en de groei van tabaksaankopen in het buitenland te verwerken in uw beleid?

Antwoord 6

Het kabinet streeft naar een rookvrije generatie in 2040 en heeft in het Coalitieakkoord accijnsverhogingen afgesproken zodat een pakje sigaretten van 20 stuks in 2024 € 10,- kost. Deze verhoging zal in twee stappen plaatsvinden met de eerste stap in 2023 en de volgende in 2024. Zowel het eerdergenoemde RIVM rapport als het Empty Pack Survey het Ministerie van Financiën geven op dit moment geen aanleiding een grote verschuiving naar het buitenland te verwachten.

Vraag 7

Bent u bekend met het rapport «Prijsgevoeligheid van Roken», opgesteld door het RIVM, verschenen op 11 juni 2021, waarin wordt gesteld dat prijsverhogingen een «bewezen effectieve maatregel» zijn om tabaksgebruik te ontmoedigen?

Antwoord 7

Jazeker, substantiële en regelmatige verhoging van de prijs van tabaksproducten wordt in de internationale wetenschappelijke literatuur beschouwd als de meest effectieve beleidsmaatregel om het aantal rokers en het aantal gerookte sigaretten (bij rokers die doorgaan met roken) te verlagen.⁶ Onder andere de Wereldbank adviseert om niet terughoudend te zijn met grote accijnsverhogingen op tabaksproducten («go big, go fast».⁷

Vraag 8

Klopt het dat het RIVM in dit rapport hiervoor als bewijs onder andere de volgende landen aanvoert: Australië, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Zuid-Korea?

⁶ Trimbos factsheet update 2020: *effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten*. Te raadplegen via: <https://www.trimbos.nl/docs/ef3e24a1-d9c8-48c8-a82f-402c1f6a94c9.pdf>

⁷ Marquez, P.V. & Moreno-Dodson, B. (2017). *Tobacco Tax Reform at the Crossroads of Health and Development: A Multisectoral Perspective*. Washington: World Bank. Te raadplegen via: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28494/119792-REVISED-v2-FINAL-WBG-TobaccoTaxReform-FullReport-web.pdf>

Antwoord 8

U noemt een selectie van de landen die in het rapport worden genoemd. Het rapport noemt ook een groot aantal andere landen waaronder Europese landen, de Verenigde Staten en Canada. Bewijs voor de effectiviteit van accijnsverhoging op de rookprevalentie is gebaseerd op internationale reviews en informatie van de WHO en niet gebaseerd op onderzoek uitsluitend uit deze landen.

Vraag 9

Is de Staatssecretaris het met ons eens dat dit óf allemaal eilanden zijn met geen (Australië, Nieuw-Zeeland) of nauwelijks (VK) landsgrenzen of het land betreft met de zwaarst bewaakte en minst toegankelijke landsgrens ter wereld (Zuid-Korea)?

Antwoord 9

Dat ben ik met u eens.

Vraag 10

Bent u het ermee eens dat als het gaat om grenseffecten deze landen (daarom) op geen enkele manier met Nederland vergeleken kunnen worden? Zo nee, kunt u uitleggen waarom de effecten op de grensverkopen in Nederland vergelijkbaar zullen zijn met die in Australië? Of Zuid-Korea? Of het Verenigd Koninkrijk?

Antwoord 10

U noemt een selectie van de landen die in het rapport worden genoemd. Het rapport stelt niet dat grenseffecten van die landen vergelijkbaar zijn met die van Nederland. Het rapport «Prijsgevoeligheid van rokers» van het RIVM laat zien dat Nederlandse rokers voor de accijnsverhoging van 1 april 2020 af en toe rookwaren in het buitenland halen. Rokers gaven aan dit niet veel meer, of vaker te hebben gedaan na de accijnsverhoging van 1 euro in april 2020. Het onderzoek van het RIVM keek naar de gedragsverandering na de prijsstijging van 1 april 2020. Er zijn vier gedragsveranderingen onderzocht: minder roken, stoppen met roken, overstappen op een goedkoper product, en naar het buitenland gaan voor rookwaren. Voor sigarettenrokers was naar het buitenland gaan voor rookwaren na een prijsverhoging de minst aantrekkelijke gedragsoptie. Voor shagrokers was naar het buitenland gaan voor rookwaren na een prijsverhoging de op één na minst aantrekkelijke gedragsoptie. Stoppen met roken was voor shagrokers de minst aantrekkelijke gedragsoptie na een prijsverhoging. 4% van de rokers gaf aan na de accijnsverhoging van 1 april (vaker) naar het buitenland te zijn gegaan voor rookwaren. Het onderzoek liet echter ook zien dat 20% van de rokers al voor de accijnsverhoging van 1 april 2020 altijd of regelmatig rookwaren in het buitenland kocht.

Vraag 11

Bent u het ermee eens dat de «bewezen effectiviteit» in de genoemde landen dus niet zal opgaan in Nederland? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 11

Nee, zie ook de antwoorden op vraag 7 t/m 10. Deze bewezen effectiviteit ten aanzien van de daling van de rookprevalentie is gebaseerd op (internationale) reviews en de WHO. In Nederland zal een accijnsverhoging zorgen voor een afname in rookprevalentie, ook als een prijsverhoging erin resulteert dat rokers vaker naar het buitenland gaan om daar rookwaren te kopen. Ik kan u ook een voorbeeld geven uit een land dichterbij en meer vergelijkbaar met Nederland, namelijk Frankrijk: Frankrijk heeft tussen 2017 en 2020 de prijs van een pakje sigaretten verhoogd naar € 10,-.

In die periode is zowel de prevalentie als de tabaksverkoop gedaald en zijn de accijnsopbrengsten gestegen. Zelfs wanneer voor COVID-19 en de daarmee gepaarde reisbeperkingen werd gecorrigeerd.⁸

Vraag 12

Het rapport acht het «minder waarschijnlijk» dat verdere prijsstijgingen ertoe zullen leiden dat er meer grensverkopen van tabak gaan plaatsvinden. Deelt u die mening? Kunt u daarop reflecteren?

Antwoord 12

Het rapport geeft aan dat dat 11% van de rokers is gestopt, 25% minder is gaan roken, 8% is overgestapt op een goedkoper product en dat 4 procent rookwaren vaker in het buitenland kocht. Het RIVM concludeert dat er geen grote toename van grenseffecten door de accijnsverhoging heeft plaatsgevonden en denkt dat het niet erg waarschijnlijk is dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar zijn rookwaren te kopen. Het onderzoek is echter wel met onzekerheden omgeven vanwege de samenloop met de tijdelijke, beperkende COVID-19 maatregelen.

Onderzoek van Ecorys uit 2018 toont aan dat ook als met deze grenseffecten rekening wordt gehouden, het verhogen van de tabaksaccijns tot positieve effecten leidt.⁹ Zowel voor de volksgezondheid (minder rokers) als voor de schatkist (accijnsopbrengsten lijken niet te dalen). Dit is in lijn met de bevindingen uit de MKBA tabaksontmoediging waarin scenario's voor een rookvrije samenleving zijn doorgerekend (UM/RIVM/Trimbos, 2016).

Vraag 13

Kunt u verklaren waarom het RIVM zich uitsluitend baseert op uitspraken van rokers over hun (verwachte) gedrag (stated preference), zonder acht te slaan op beschikbare gegevens over de feitelijke rookprevalentie en het feitelijke koopgedrag?

Antwoord 13

Het RIVM baseert zich niet alleen op het verwachte gedrag maar ook op het feitelijk koopgedrag. Eerst is een groep mensen, voordat de accijnsverhoging werd ingevoerd, gevraagd wat zij verwachten te gaan doen. Na de accijnsverhoging is hen gevraagd wat zij daadwerkelijk hebben gedaan. Mensen hebben inderdaad hun rookgedrag veranderd, maar minder dan zij vooraf verwachtten. Rookgedrag is in de onderzochte periode niet alleen beïnvloed door de prijsverhoging maar ook door de uitbraak van COVID-19 dat jaar.

Vraag 14

Wanneer mag de Tweede Kamer informatie van uw kant verwachten over het Empty Pack Survey van de Douane?

Antwoord 14

Het Empty Pack Survey is op 10 mei 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd als bijlage bij de kamerbrief over het periodiek monitoren van grenseffecten.¹⁰

⁸ – Santé MdSedl. LUTTE CONTRE LE TABAGISME POINT D'ETAPE LUNDI 28 MAI 2018. 2018. Te raadplegen via: https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/180528_-_dossier_de_presse_-_tabac_.pdf.

– Ministère des Solidarités et de la Santé. Lutte contre le tabagisme 2021. Te raadplegen via: <https://solidarites-sante.gouv.fr/prevention-en-sante/addictions/article/lutte-contre-le-tabagisme>

– Solveig Godeluck. Tabac: les ventes de cigarettes ont encore chuté de 6,5% en 2021. Les Echos. 2022. Te raadplegen via: <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/tabac-les-ventes-de-cigarettes-ont-encore-chute-de-65-en-2021-1377594>

– le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale. LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE – RÉSULTATS 2020. PRÉVISIONS 2021 et 2022. 2021. Te raadplegen via: <https://www.securite-sociale.fr/files/live/sites/SSFR/files/medias/CCSS/2021/Rapport%20CCSS-Septembre2021.pdf>

⁹ ECORYS, 25 april 2018, Short and medium term economic impacts of tobacco control policy.

¹⁰ Kamerstuk 35 297, nr. 128

Vraag 15

Hoe bent u van plan om de uitkomsten van dit onderzoek te verwerken in uw tabaksbeleid?

Antwoord 15

De resultaten van het onderzoek geven geen aanleiding om het tabaksbeleid te wijzigen. We zullen de grenseffecten ook in de toekomst blijven monitoren via Empty Pack Surveys.

Vraag 16

Kunt u de bovenstaande vragen afzonderlijk beantwoorden?

Antwoord 16

Ja, zie bovenstaande antwoorden.