

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

1425

Vragen van het lid **Sneller** (D66) aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over *het artikel «Illegale sigarettenfabriek ontdekt in Heerlen, 23 aanhoudingen?»* (ingezonden 14 december 2022).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ooijen** (Volksgezondheid, Welzijn en Sport), mede namens de Staatssecretarissen van Financiën (ontvangen 1 februari 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1202.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Illegale sigarettenfabriek ontdekt in Heerlen, 23 aanhoudingen»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoeveel illegale tabaksfabrieken zijn er in de afgelopen vijf jaar door de Nederlandse opsporingsdiensten opgerold? Hoeveel illegaal geproduceerde tabakswaaren zijn daarbij in beslag genomen?

Antwoord 2

De Douane en FIOD staan samen opgesteld om tabaksfraude aan te pakken. Het combiteam SMOKE (bestaande uit FIOD, Douane en Openbaar Ministerie) beschikt over de gegevens van beide diensten. Het geeft dan ook een reëler beeld om bij de antwoorden op de vragen 2 en 3 de gezamenlijke cijfers te noemen.

In het onderstaand overzicht staan de aantallen opgerolde fabrieken per jaar gespecificeerd.² Uit de achterliggende data blijkt dat er bij deze fabrieken niet altijd sprake is van reeds geproduceerde tabakswaaren. In het overzicht is daarom ook de inbeslaggenomen kilogrammen tabak opgenomen welke ingezet zouden gaan worden voor illegale productie (de rekensom die hierbij gemaakt kan worden is: 1 kilogram tabak is 1000 sigaretten).

¹ NOS, 25-11-2022, <https://nos.nl/artikel/2407065-illegale-sigarettenfabriek-ontdekt-in-heerlen-23-aanhoudingen>.

² Gegevens aangeleverd door het combiteam SMOKE.

Jaar	Aantal illegale fabrieken	Aantal inbeslaggenomen sigaretten (in stuks)	Hoeveelheid inbeslaggenomen tabak (in kilogrammen)	Hoeveelheid inbeslaggenomen waterpijptabak (in kilogrammen)	Opmerking
2018	12	37.662.140	18.998	-	
2019	12	2.581.220	63.846	10.630	2 van de 12 illegale fabrieken waren specifiek voor productie waterpijptabak
2020	1	3.600.000	32.000	-	
2021	8	4.612.640	85.000	-	
2022	6 ¹	9.574.380	128.220	3.039	2 van de 6 illegale fabrieken waren specifiek voor productie waterpijptabak

¹ Van de 6 aangetroffen illegale fabrieken waren er 2 in opbouw en 2 illegale fabrieken waren specifiek voor de productie van waterpijptabak.

Vraag 3

Hoeveel tabakswaren zijn er de afgelopen vijf jaar door de douane onderschept? Kunt u een globaal overzicht geven vanuit welke landen deze tabakswaren voornamelijk afkomstig zijn?

Antwoord 3

In tabel 2 staan de hoeveelheden inbeslaggenomen tabaksproducten van de afgelopen vijf jaar. De aantallen genoemd in tabel 1 zijn verdisconteerd in tabel 2. De inbeslaggenomen tabaksproducten kwamen voornamelijk uit Verenigde Arabische Emiraten, Turkije, China, Vietnam en Wit-Rusland.

Jaar	Aantal inbeslaggenomen sigaretten (in stuks)	Hoeveelheid inbeslaggenomen tabak (in kilogrammen)	Hoeveelheid inbeslaggenomen waterpijptabak (in kilogrammen)
2018	159.286.000	63.998	42.253
2019	112.123.298	128.205	15.933
2020	122.721.693	101.187	4.877
2021	227.314.895	164.199	44.505
2022 ¹	177.901.898	244.605	29.701

¹ Voorlopige cijfers over 2022 (definitieve cijfers over 2022 zijn in februari 2023 beschikbaar).

Vraag 4

Hoeveel inkomsten is de Nederlandse staat de afgelopen vijf jaar misgelopen als gevolg van illegale tabaksproductie en tabakssmokkel?

Antwoord 4

Van de inbeslagnames genoemd bij vraag en antwoord 3 is niet altijd duidelijk voor welk land de sigaretten/rooktabak bestemd zijn en dus hoe hoog de accijnsderving in Nederland is.

Uit de Empty Pack Survey meting 2019 van de Douane³ volgt dat 1,7% van de geraapte pakjes namaaksigaretten en zogenoemde illicit whites betreft. Bij de meting van 2021 was dit aandeel 1,5%.⁴ De opbrengst van de tabaksaccijns lag de afgelopen jaren tussen de € 2,7 miljard en € 2,9 miljard. Op basis van deze getallen is de ruwe inschatting dat in de afgelopen jaren € 50 miljoen per jaar is misgelopen door illegale tabaksproductie en tabakssmokkel. Daarnaast is gemeten dat ongeveer 15,5% in 2019 (en 15,3% in 2020) van de pakjes niet in de Nederlandse heffing is betrokken. Van dit deel is niet vast te stellen of dit wel of geen illegale handel betreft.

Buitenlands veraccijnsde en duty-free sigaretten mogen binnen toegestane hoeveelheden door reizigers meegenomen worden naar Nederland. Daarom kan niet worden gezegd dat de overheid deze opbrengsten misloopt.

³ Douane Nederland, 2019. Empty Pack Survey 0-meting. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/30/empty-pack-survey-0-meting-2019>.

⁴ Douane Nederland, 2022. Empty Pack Survey 1-meting. Beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/05/10/bijlage-eindrapport-1-meting-eps>.

Vraag 5

Kunt u toelichten hoe hoog de kosten van smokkel en illegale productie van tabakswaaren voor de samenleving zijn geweest de afgelopen vijf jaar?

Antwoord 5

Ik beschik niet over de gegevens om een betrouwbare schatting te kunnen maken van de kosten van smokkel en illegale productie van tabakswaaren voor de samenleving. Kosten van illegale handel en productie betreffen in ieder geval de hierboven benoemde misgelopen belastinginkomsten. Daarnaast zijn er de kosten voor de strafrechtelijke handhaving, zoals van de Douane, FIOD, politie en de kosten voor het gehele justitieel apparaat. Maar onder kosten voor de samenleving als geheel vallen bijvoorbeeld ook de schade voor de volksgezondheid.

De Wereldbank noemt in een rapport uit 2019 onder meer de volgende maatschappelijke kosten van illegale handel.⁵ Belastingontduiking in verband met de illegale tabaksmarkt vermindert belastinginkomsten van de overheid en kan de houding ten opzichte van het betalen van belastingen in het algemeen veranderen. Illegale handel en productie ondermijnt verder het tabaksontmoedigingsbeleid omdat het de gemiddelde prijs van tabak kan laten dalen waardoor de betaalbaarheid stijgt, de beschikbaarheid voor jongeren kan vergroten en de regulering van waarschuwingen op verpakkingen en andere producteigenschappen niet worden nageleefd. Dit kan weer gevolgen hebben voor de volksgezondheid.

Vraag 6

Ziet u een causaal verband tussen de verhoging van accijns op tabak en de toename van smokkel en illegale productie van tabakswaaren?

Antwoord 6

Verhoging van de tabaksaccijns kan leiden tot een grotere prikkel voor smokkel en illegale productie van tabakswaaren. Maar de prijs van tabak is niet het enige dat telt. Factoren zoals een efficiënte handhaving en sociale acceptatie van illegale handel spelen minstens zo'n grote rol. Ervaringen uit landen zoals Groot-Brittannië en Georgië tonen aan dat illegale handel in tabaksproducten met succes kan worden aangepakt, ook in tijden van stijgende accijnzen.⁶

Teneinde illegale handel in tabaksproducten tegen te gaan heeft Nederland in 2016 Europese regels op dit vlak ingevoerd. Tabaksproducten moeten getraceerd kunnen worden door de hele keten. De verplichting is met ingang van mei 2024 van toepassing op alle in de EU geproduceerde tabaksproducten en op producten van buiten de EU die voor de Europese markt bestemd zijn.

Momenteel geldt deze verplichting uitsluitend voor sigaretten en rooktabak. Tevens is in alle EU-lidstaten een veiligheidskenmerk verplicht gesteld om de authenticiteit van de tabaksproducten beter te kunnen controleren en de strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten in de EU te intensiveren. Daarnaast heeft Nederland in oktober 2020 het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten, bij het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging (FTC) geratificeerd. Het Protocol schrijft uiteenlopende maatregelen voor waarmee illegale handel wordt tegengegaan zoals een verplichting om verdachte transacties te melden, controlemaatregelen op de doorvoer van tabaksproducten en internationale samenwerking. Dit is aanvullend op het reeds bestaande toezicht op illegale handel in tabaksproducten door de Douane en FIOD.

Vraag 7

Kunt u een toelichting geven op de maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA) met betrekking tot de vaststelling van het accijnsbeleid op tabakswaaren? Welke waarde kent u daarin toe aan de maatschappelijke externe kosten als gevolg van de productie en consumptie van illegale tabakswaaren? Bent u

⁵ Wereldbank, 2019. *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*. Washington: World Bank. Beschikbaar via: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/677451548260528135/confronting-illicit-tobacco-trade-a-global-review-of-country-experiences>.

⁶ *Idem*, p. 111–112 en p. 166.

van mening dat het huidige beleid optimaal is vanuit het oogpunt van efficiëntie?

Antwoord 7

Er is geen maatschappelijke kosten-baten-analyse (MKBA) met betrekking tot de vaststelling van het accijnsbeleid op tabakswaren beschikbaar. Wel zijn er twee MKBA's beschikbaar waarin de kosten van roken en de kosteneffectiviteit van rookpreventiemaatregelen in kaart zijn gebracht. SEO Economisch Onderzoek heeft in 2016 de totale maatschappelijke kosten en baten van roken in een kalenderjaar in beeld gebracht.⁷ De MKBA van de Universiteit Maastricht, het RIVM en het Trimbos-instituut, eveneens uit 2016, brengt de kosten en baten van meerdere beleidsscenario's in kaart tot en met 2050, in vergelijking met de situatie waarin geen aanvullende maatregelen worden getroffen.⁸ In deze MKBA zijn de baten en kosten van onder meer een accijnsverhoging van 5% en een verhoging van 10% per jaar onderzocht. Er wordt daarbij geconstateerd dat grenseffecten en smokkel tot minder inkomsten voor de overheid zullen leiden. Bij het doorrekenen van de accijnsverhogingen is gekeken naar interventiekosten zoals extra administratieve lasten en handhavingskosten om smokkel te beperken. Hiervoor zijn echter beperkt gegevens beschikbaar en konden dan ook maar beperkt worden meegenomen in de uitkomsten. In de scenario's met een accijnsverhoging van 5% en 10% per jaar en ook de andere onderzochte scenario's leidt aanvullend beleid tot een aanzienlijke versnelling van de al dalende rookprevalentietrend en zorgt het voor een verhoogde welvaart voor de samenleving als geheel. Daarbij geldt dat wanneer deze jaarlijkse accijnsverhogingen worden ingebed in een breder pakket van tabaksontmoedigingsmaatregelen (het MPOWER-pakket van de WHO⁹) er een snellere en stevigere daling van het percentage rokers zal plaatsvinden.

De Wereldbank concludeert in het reeds genoemde rapport uit 2019 dat tabaksaccijns slechts een ondergeschikte rol speelt in de illegale handel. Illegale handel heeft zowel betrekking op de smokkel als de illegale productie van tabaksproducten.¹⁰ Andere factoren zoals sociale acceptatie van illegale handel en een hoog corruptieniveau, gebrek aan inzet om de illegale handel aan te pakken en een inefficiënte douane en belastingadministratie spelen een minstens zo belangrijke rol in het bestrijden van illegale handel in tabaksproducten.¹¹ Om de illegale handel in tabaksproducten aan te pakken is het volgens de Wereldbank cruciaal dat landen accijnsheffingen invoeren en de naleving streng controleren.¹² De Wereldbank geeft aan dat verhoging van de tabaksaccijns de volksgezondheid verbetert, de inkomsten uit tabaksaccijnzen verhoogt en de economische kosten geassocieerd met tabaksgebruik vermindert.¹³ Het kabinet is van mening dat beleid met regelmatige substantiële accijnsverhogingen zoals de verhoging van april 2020 en de verhogingen die in april 2023 en april 2024 zullen worden doorgevoerd van groot belang zijn voor het bereiken van een rookvrije generatie. Om deze reden zal het kabinet scenario's onderzoeken hoe deze prijsmaatregel voor de langere termijn het beste kan worden ingezet om de rookvrije generatie in 2040 te behalen.¹⁴ Om zicht te blijven houden op de mogelijke ongewenste neveneffecten van accijnsverhogingen zoals illegale handel zullen de komende jaren in ieder geval Empty Pack Surveys worden uitgevoerd. Op 10 mei 2022 heeft u een Empty Pack Survey ontvangen waarin in 2021 in Nederland geraapte

⁷ SEO Economisch Onderzoek, 2016. Kosten van roken. Beschikbaar via: https://www.seo.nl/wp-content/uploads/2020/04/2015-53_Kosten_van_roken.pdf.

⁸ UM/RIVM/Trimbos, 2016. Maatschappelijke kosten baten analyse van tabaksontmoediging. Beschikbaar via: <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/sites/31/2021/09/ex0007-maatschappelijke-kosten-baten-analyse-van-tabaksontmoediging.pdf>.

⁹ WHO, 2008. MPOWER: a policy package to reverse the tobacco epidemic. Beschikbaar via: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241596633>.

¹⁰ Artikel 1, onder lid 6, van het Protocol tot Uitbanning van Illegale Handel in Tabaksproducten; Trimbos, 2020. Effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten.

¹¹ Trimbos, 2020. Effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten.

¹² Idem.

¹³ Idem.

¹⁴ Kamerstuk 32 011, nr. 97.

pakjes zijn onderzocht op herkomst.¹⁵ Het geraapte percentage illegale sigaretten was in 2019 1,7% en in 2021 bedroeg dit percentage 1,5%.

Vraag 8

Heeft u zicht op het accijnsniveau van tabakswaren waarbij de marginale maatschappelijke kosten de marginale maatschappelijke baten overschrijden? Zo ja, waar ligt dat prijsniveau precies?

Antwoord 8

Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 7 is er geen MKBA met betrekking tot de vaststelling van het accijnsbeleid op tabakswaren beschikbaar waaruit het accijnsniveau kan worden afgeleid waarbij de marginale maatschappelijke kosten de marginale maatschappelijke baten overschrijden. Bureau Ecorys heeft in 2018 onderzocht hoe rokers op accijnsverhogingen reageren en heeft daarbij gekeken hoe de inkomsten voor de overheid zich ontwikkelen tussen 2015 en 2030. Het blijkt dat jaarlijkse accijnsverhogingen van 5% in combinatie van een breed pakket van tabaksontmoedigingsmaatregelen (het MPOWER-pakket van de WHO) ondanks toenemende aankopen van tabak over de grens resulteert in hogere accijnsinkomsten voor de overheid. Hogere accijnzen compenseren de daling in verkopen, zelfs bij relatief hoge accijnsniveaus.¹⁶ Hieruit volgt ook dat de vraag relatief inelastisch is en dat het rookgedrag dus beperkt verandert bij kleine accijnswijzigingen. De reeds besproken MKBA tabaksontmoediging¹⁷ waarin scenario's voor een rookvrije samenleving zijn doorgerekend schetst een vergelijkbaar beeld.

Een combinatie van accijnsverhogingen (5% of 10% per jaar) met het MPOWER-pakket van de WHO heeft een gunstig effect op prevalentie en arbeidsproductiviteit. Uiteraard zullen er geen accijnsinkomsten van tabak meer zijn als Nederland rookvrij is. Dat is in de komende jaren echter nog niet aan de orde.

Vraag 9

Bent u het er mee eens dat grote verschillen in accijns tussen Europese Lidstaten de smokkel in tabakswaren in de hand werken? Waarom kiest u er niet voor om de hoogte van accijns op Europees niveau af te stemmen?

Antwoord 9

De Richtlijn tabaksaccijns zorgt voor harmonisatie tussen lidstaten doordat deze richtlijn verplicht toe te passen minimumtarieven kent voor tabaksproducten. Nederland heeft, in vergelijking tot andere Europese landen, relatief hoge accijnstarieven op tabaksproducten. De verwachting is dat de Europese Commissie medio 2023 met een voorstel tot wijziging van de Richtlijn tabaksaccijns komt. De kans is groot dat de Europese Commissie daarbij voorstelt de minimumtarieven te verhogen. Het kabinet zal de Kamer hierover informeren met het BNC-fiche.

Uit een onderzoek van het RIVM naar de grenseffecten van de accijnsverhoging van april 2020, blijkt dat er geen grote toename van grenseffecten door de accijnsverhoging heeft plaatsgevonden.¹⁸ Echter speelde de gevolgen van covid-19 wel door de resultaten heen, waardoor het moeilijk is conclusies te verbinden aan de resultaten. Daarbij acht het RIVM het niet waarschijnlijk dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar rookwaren te kopen. Daarnaast suggereert ander onderzoek dat de geneigdheid om over de grens tabaksproducten te kopen afneemt naarmate men verder van de grens woont.¹⁹ Het percentage van mensen dat zegt te stoppen met roken blijft echter stijgen naarmate de accijns op tabaksproducten toeneemt.

¹⁵ Kamerstuk 35 297, nr. 128.

¹⁶ Spit W, de Bas P, Klein P. (2018). Short and medium term economic impacts of tobacco control policy. Rotterdam: Ecorys. Beschikbaar via: https://gezondheidsfondsenvoorrookvrij.nl/wp-content/uploads/1/2022/07/Ecorys-2018.-Short-and-medium-term-economic-impacts-of-tobacco-control-policy_.pdf.

¹⁷ UM/RIVM/Trimbos, 2016. Maatschappelijke kosten baste analyse van tabaksontmoediging.

¹⁸ Bijlage bij Kamerstuk 32 011, nr. 86.

¹⁹ Trimbos, 2020. Effecten van accijns en prijs op het gebruik van tabaksproducten.

Vraag 10

Kunt u aangeven hoe er nu wordt samengewerkt met Europese opsporingsdiensten in het tegengaan van illegale handel in tabakswaren? Bent u bereid deze samenwerking te intensiveren?

Antwoord 10

De aanpak van illegale handel in tabakswaren moet ook in Europees verband gebeuren. Onder andere het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en Europol zien op Europees niveau op de handhaving van de illegale handel in tabakswaren. In het kader van de EU EMPACT-samenwerking (EMPACT staat voor het *European multi-disciplinary platform against criminal threats*) wordt voortdurend door nationale en Europese handhavings- en opsporingsdiensten en Openbaar Ministeries van de diverse lidstaten opgetreden tegen illegale tabaksproducten en het tegengaan van accijnsfraude. Dit blijkt ook uit de resultaten van de EU EMPACT samenwerking in 2021.²⁰ Die samenwerking leidde onder meer tot de inbeslagname van 512,7 miljoen sigaretten, 1,61 miljoen kilo ruwe tabak en fijngesneden tabak en het oprollen van 365 plekken voor de productie en/of het versnijden en/of het opslaan van illegale tabak. Op nationaal niveau zijn de FIOD, de Douane en het Openbaar Ministerie hierbij betrokken. Daarnaast zet Nederland zich in voor de verplichtingen uit het FCTC-protocol. Deze internationale samenwerking zorgt voor wederzijdse bijstand tussen autoriteiten. Controle op illegale handel is mogelijk door deze gezamenlijke Europese opsporing en samenwerking. Nederland werkt al intensief samen met de verschillende Europese opsporingsdiensten. Er is op dit moment geen aanleiding om de samenwerking te intensiveren. Indien uit de praktijk blijkt dat deze samenwerking geïntensiveerd dient te worden, sta ik daarvoor open.

²⁰ Empact, 2021. Empact 2021 results. Beschikbaar via: https://www.consilium.europa.eu/media/58310/2022_291_empact-factsheets-2021_web_final.pdf.