



Douane
Ministerie van Financiën

- Empty Pack Survey 2024 -

Herkomst geraapte sigarettenverpakkingen



Douane Nederland

Douane Landelijk Tactisch Centrum

Team Accijns

29-05-2025

Samenvatting

Het Empty Pack Survey (EPS) 2024 betreft een landelijke analyse die inzichtelijk maakt over welk aandeel sigaretten niet in Nederland accijns is betaald. Meer specifiek is onderzocht wat in 2024 de omvang is van het aandeel “counterfeit” (=namaak); “illicit white” (=wel legaal geproduceerd maar geen legale afzetmarkt); “duty free” (=belastingvrij) en andere buitenlandse verpakkingen (=sigaretten waarover in een ander land accijns is betaald).” In deze samenvatting worden de uitkomsten bondig beschreven.

In totaal zijn er 4.523 lege sigarettenverpakkingen geraapt en geanalyseerd. Over 54,9% van deze verpakkingen is in Nederland accijns betaald en 45,1% van de verpakkingen is dus niet in de Nederlandse heffing betrokken. Er is een toename van het aantal geraapte verpakkingen wat niet in de Nederlandse heffing betrokken is ten opzichte van de 25% uit het Empty Pack Survey 2023.

De **45,1%** van de geraapte verpakkingen die niet in de Nederlandse heffing is betrokken, kan uitgesplitst worden naar de volgende categorieën. 30,1% van de geraapte verpakkingen bestaat uit verpakkingen met buitenlands accijnszegel. De top 5 landen waarvan de meeste verpakkingen met buitenlands accijnszegel zijn geraapt, zijn achtereenvolgens Duitsland, Polen, Turkije, Luxemburg en Bulgarije.

Het aandeel duty free sigaretten ligt op 3,9% en het aandeel illicit whites ligt op 0,6%. Tot slot is 10,5% van de sigaretten namaak. In onderstaande tabel zijn de uitkomsten van het Empty Pack Survey 2021 en 2023 vergeleken met de uitkomsten van 2024 (zie Tabel 1). Omdat illicit whites en namaak per definitie illegale sigaretten zijn, vormen deze percentages tezamen de ondergrens van de zwarte markt. In 2023 lag dit percentage op 4,1%. De ondergrens van de zwarte markt in 2024 bedraagt 11,1%.

Tabel 1: Resultaten EPS 2023 en EPS 2024.

Categorie	EPS 2021 ¹	EPS 2023 ²	EPS 2024
Nederlands veraccijnsd	84,7%	75,0%	54,9%
Buitenlands veraccijnsd	10,9%	18,6%	30,1%
Duty free	2,9%	2,3%	3,9%
Namaak	1,5%	3,8%	10,5%
Illicit white	0,0%	0,3%	0,6%

¹ Empty Package Survey 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/05/10/bijlage-eindrapport-1-meting-eps>.

² Empty Package Survey 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/11/eind-rapport-eps-2023>.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Doel.....	3
2 Methodiek	4
2.1 Veldwerk	4
2.2 De analyse	6
2.3 Eindrapport.....	8
2.4 Kanttekeningen	8
3 Resultaten	9
3.1 Algemene resultaten 2024.....	9
3.2 Resultaten steden	14
3.3 Resultaten grensgemeenten	15
4 Bijlagen.....	18
Bijlage 1: Raapgebieden	18
Bijlage 2: Resultaten per land.....	20
Bijlagen 3: Resultaten per stad.....	22
Bijlage 4: Resultaten per grensgemeente.....	26

1 Inleiding

De Douane is onderdeel van het Ministerie van Financiën en voert handhavingstaken uit in opdracht van de Europese Unie (hierna: EU), het Ministerie van Financiën en andere ministeries. De Douane is belast met het heffen en innen van binnenlandse accijnzen en verbruiksbelasting en de handhaving op dit terrein. Daarnaast is de Douane belast met het toezicht op de in-, door- en uitvoer van goederen en de controle van het EU buitengrensoverschrijdend goederenverkeer.

1.1 Aanleiding

Het Ministerie van Financiën heeft aan de Douane de opdracht gegeven om een Empty Pack Survey (hierna: EPS) uit te voeren voor het jaar 2024. Aanleiding hiervoor was de verhoging van accijns op tabak per 1 april 2024. Per pakje sigaretten (inhoudende 20 stuks sigaretten) is de minimumaccijns gestegen van €5,87 naar €7,81. Vanaf 1 april 2024 is de gemiddelde prijs van een pakje sigaretten gestegen van €9 naar €11,10 inclusief btw³. De strekking van de opdracht aan de Douane luidt als volgt:

“Voer een landelijke analyse uit en vertaal de uitkomsten hiervan naar een rapportage, die inzichtelijk maakt wat in 2024 de omvang is van het aandeel “counterfeit” (=namaak); “illicit white” (=wel legaal geproduceerd maar geen legale afzetmarkt)⁴; “duty free” (=belastingvrij) en andere buitenlandse verpakkingen (=sigaretten waarover in een ander land accijns is betaald).”⁵

1.2 Doel

Bij een EPS worden lege sigarettenverpakkingen geraapt in de daarvoor aangewezen raapgebieden in de openbare ruimte. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in welk deel van de sigarettenverpakkingen in de Nederlandse heffing betrokken is. Oftewel: over welk deel van de geraapte sigarettenverpakkingen is in Nederland accijns betaald? Daarnaast dient het EPS inzicht te geven of en in hoeverre er sprake is van grenseffecten. De term grenseffecten betekent voor de Douane dat inwoners van Nederland voor eigen gebruik accijnsgoederen, zoals sigaretten, in andere EU-lidstaten kopen omdat deze daar goedkoper zijn. De methode van het EPS 2024 is vergelijkbaar met de voorgaande EPS-rapporten uit 2019, 2021 en 2023 waardoor de uitkomsten te vergelijken zijn. Deze vergelijking is opgenomen in paragraaf 3.1.

³ Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/belasting-betalen/vraag-en-antwoord/accijns-betalen#:~:text=Om%20bij%20te%20dragen%20aan,%E2%82%AC%2011%2C10%20inclusief%20btw.>

⁴ Illicit white sigaretten zijn sigaretten die legaal zijn geproduceerd in een ander land, voornamelijk buiten de EU, bijvoorbeeld de Verenigde Arabische Emiraten. Zie voor uitgebreide toelichting paragraaf 2.2.

⁵ Het rapen van verpakkingen shag is niet meegenomen aangezien daar te weinig verpakkingen van zijn om een representatief beeld te verkrijgen.

2 Methodiek

De methodiek van het EPS betreft een landelijke analyse die onderverdeeld is in drie onderdelen: het veldwerk, de analyse en het eindrapport. Deze onderdelen worden hieronder nader toegelicht.

2.1 Veldwerk

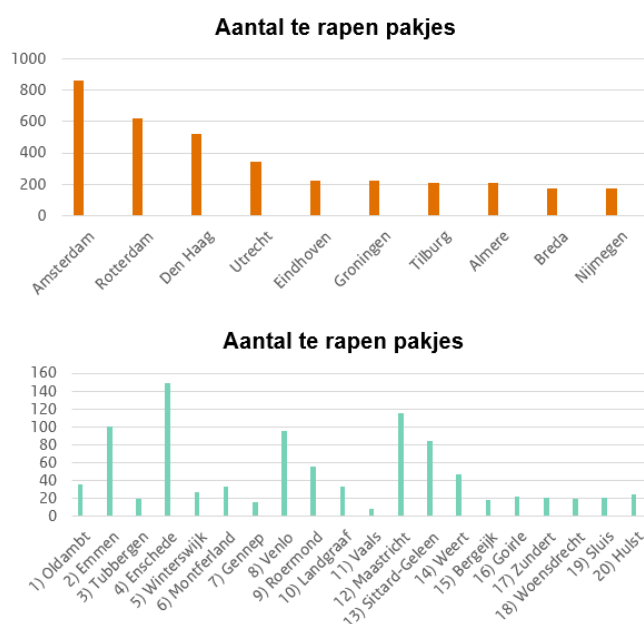
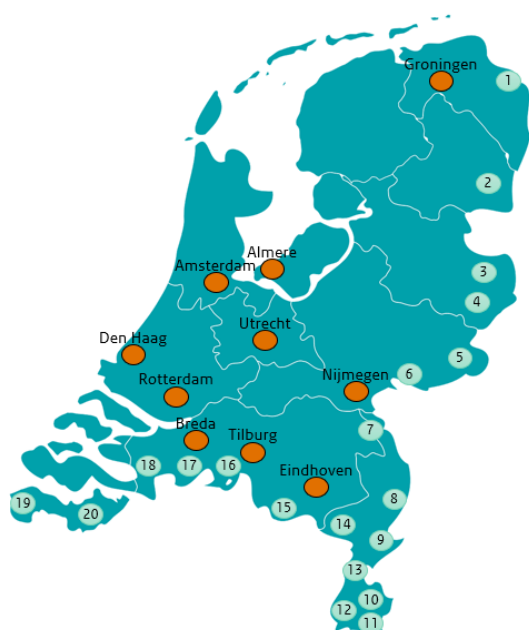
Het rapen van de lege sigarettenverpakkingen is door de Douane uitbesteedt aan het bedrijf Eco Consult BV. De lege sigarettenverpakkingen zijn geraapt in de periode van 14 oktober t/m 18 december 2024⁶. De raapgebieden waren identiek aan de raapgebieden van de voorgaande EPS-rapporten. Daarnaast is dezelfde formule toegepast om te bepalen hoeveel lege sigarettenverpakkingen geraapt moesten worden per raapgebied: het aantal inwoners per stad of gemeente delen door 1.084. Voor dit EPS kwam dat neer op een aantal van 4.523 te rapen sigarettenverpakkingen (zie Bijlage 1: Raapgebieden).

De raapgebieden zijn verdeeld in 20 grensgemeenten en de 10 steden met het grootste aantal inwoners van Nederland. Nieuw voor dit EPS-rapport is de verdeling binnen de 10 steden tussen grenssteden en steden in het binnenland. Een stad kwalificeert in het kader van dit onderzoek als een grensstad wanneer deze hemelsbreed maximaal 20 kilometer verwijderd ligt van de grens. In voorgaande EPS-rapporten is dit onderscheid tussen steden niet gemaakt, maar voor enige vorm van vergelijkbaarheid tussen steden in het binnenland en de grensregio is ervoor gekozen om dit onderscheid wel in dit EPS-rapport te maken. Alleen tussen steden kan het binnenland met de grensregio vergeleken worden omdat er geen pakjes worden geraapt in gemeenten in het binnenland.

Afhankelijk van het aantal te rapen sigarettenverpakkingen is een raapgebied opgesplitst in verschillende wijken. Dit voorkomt dat een onevenredig aantal sigarettenpakjes in één deel van een raapgebied wordt geraapt en leidt dus tot een zo zuiver mogelijk beeld. Bij de wijkverdeling wordt het aantal te rapen pakjes van een raapgebied evenredig over het aantal wijken verdeeld. Bij de opsplitsing van raapgebieden in wijken is gekozen voor de wijkverdeling die het CBS hanteert. Onderstaand figuur (zie Figuur 1) bevat een weergave van de raapgebieden in Nederland.

⁶ De meetperiodes van de voorgaande EPS-rapporten zijn als volgt: 0-meting 2019 was van september t/m november 2019; 1-meting 2021 van 18 oktober t/m 19 december 2021; 2-meting 2023 van 1 november t/m 31 december 2023.

Figuur 1: Weergave van de raapgebieden.



Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen heeft de Douane het bedrijf Eco Consult BV instructies meegegeven voor het rapen van de lege sigarettenverpakkingen. Zo zijn er instructies voor de omgeving waar geraapt wordt (zie Tabel 2). Het doel van deze instructies is om te voorkomen dat er een vertekend beeld ontstaat doordat er op bepaalde plekken substantieel meer buitenlandse verpakkingen kunnen voorkomen, bijvoorbeeld omdat het een plek is waar toeristen op af komen.

Tabel 2: Instructie rapen omgeving

Waar wel rapen	Waar niet rapen
▪ Braderie en/of markt; ▪ Parkeerplaatsen sportparken/stadion waar geen internationale wedstrijden worden gespeeld; ▪ Woonwijken; ▪ Parkeerplaatsen dorpshuis/cultureel centrum; ▪ Busstation; ▪ ROC-scholen; ▪ Voortgezet onderwijs; ▪ Plaatselijke winkelcentra.	▪ Internationale evenementen; ▪ Asielzoekerscentra; ▪ Centraal Station grote steden; ▪ Universiteiten; ▪ Parkeerplaatsen waar veel internationale chauffeurs overnachten.

Daarnaast zijn er instructies meegegeven voor welke lege sigarettenverpakkingen wel en niet geraapt kunnen worden zodat de sigarettenverpakkingen geschikt zijn voor de analyse (zie Tabel 3).

Tabel 3: Instructie rapen lege sigarettenverpakkingen

Geschikte lege sigarettenverpakkingen	Ongeschikte lege sigarettenverpakkingen
▪ Alleen sigarettenverpakkingen. Geen verpakkingen van shag, sigaren en cigarillo's etc.; ▪ Alleen van de grond of (waar dat mogelijk is) van afvalbakken; ▪ Zo droog en schoon mogelijk; ▪ Zo compleet mogelijk (o.a. zichtbaarheid van merk, accijnszegel en track & trace code).	▪ (Klets)natte pakjes (i.v.m. hygiëne en uitvoerbaarheid documentenonderzoek).

De geraapte sigarettenverpakkingen zijn tijdens de periode van de raapactie per raapgebied gesorteerd en gedroogd. Wanneer de raapactie in een stad of gemeente afgerond is, worden de verzamelde sigarettenverpakkingen op een centraal punt bewaard. Gedurende en na afloop van de raapperiode zijn de geraapte sigarettenverpakkingen fysiek afgeleverd bij het Douane laboratorium voor de analyse-fase.

2.2 De analyse

Afdeling documentenonderzoek van het laboratorium van de Douane heeft de lege sigarettenverpakkingen beoordeeld en geanalyseerd. De uitkomsten van de analyse zijn vastgelegd in een databestand. Allereerst wordt de lege sigarettenverpakking beoordeeld op bruikbaarheid voor de analyse. Er zijn 9 sigarettenverpakkingen afgekeurd omdat deze in te slechte staat waren om verder geanalyseerd te worden. Dit resulteerde erin dat er verspreid over 5 wijken, ter vervanging van de afgekeurde sigarettenverpakkingen, 9 extra sigarettenverpakkingen zijn geraapt en aangeleverd bij het laboratorium. De afgekeurde 9 sigarettenverpakkingen zijn niet meegenomen in het totaal aantal geraapte verpakkingen van 4.523 stuks.

Bij het analyseren van een sigarettenverpakking kan een verpakking in één van de volgende categorieën worden ingedeeld:

- Nederlands veraccijnsd
Allereerst is het de vraag of de verpakking is voorzien van een *authentiek Nederlands accijnszegel*. Indien dit het geval is, is de verpakking in de Nederlandse heffing betrokken.
- Buitenlands veraccijnsd
Een sigarettenverpakking kan ook voorzien zijn van een *buitenlands accijnszegel*. De sigarettenverpakking is dan op een legale wijze in het betreffende land gekocht en er is in dat land accijns over betaald.
- VHK-zegel (Duty free NL)
Voor sigaretten die worden verkocht via Nederlandse taxfreeshops op luchthavens aan reizigers die richting landen reizen buiten de EU, geldt de verplichting van het accijnszegel niet. Wel moeten deze sigarettenverpakkingen in Nederland voorzien zijn van een veiligheidskenmerkzegel (vanaf nu: VHK-zegel). Als een sigarettenverpakking dus niet voorzien is van een Nederlands accijnszegel, maar wel van een VHK-zegel, is deze sigarettenverpakking afkomstig van een Nederlandse taxfreeshop. De verpakking wordt dan geschaard onder de categorie *VHK-zegel (Duty free NL)*.
- Duty free
Bij de categorie *Duty free* gaat het om sigarettenverpakkingen die op een andere manier belastingvrij zijn aangeschaft, bijvoorbeeld op andere internationale luchthavens.⁷
- Illicit white
Illicit white sigaretten zijn sigaretten die in de EU niet geregistreerd staan in de EU/Common Entry Gate en derhalve niet binnen de Europese Unie verkocht mogen worden. Illicit white sigaretten voldoen niet, of gedeeltelijk niet, aan de Europese eisen zoals vastgelegd in de Richtlijn 2014/40/EU⁸. Kenmerkend is dat de sigaretten hoofdzakelijk geproduceerd worden in een land buiten de EU (o.a. in de Verenigde Arabische Emiraten); en worden verkocht aan handelaren die ze vervoeren naar een ander land (o.a. de EU) waar de producten illegaal worden verkocht zonder dat er accijns over is betaald.
- Namaak
Namaaksigaretten zijn sigaretten met verpakkingen die zonder toestemming van het handelsmerk zijn nagemaakt om de verpakkingen te laten lijken op een legale/geldig geregistreerde fabrieks- of handelsmerk.

⁷ Indien een duty free verpakking namaak blijkt te zijn, wordt deze verpakking geschaard onder de categorie namaak.

⁸ Richtlijn 2014/40/EU bepaalt dat de producenten en importeurs van tabaksproducten bij de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaten informatie moeten indienen over ingrediënten en emissies van tabaksproducten, alsmede over hun verkoopvolumes. De informatie moet worden ingediend voordat nieuwe of gewijzigde producten in de handel worden gebracht.

2.3 Eindrapport

Team Accijns van het Douane Landelijk Tactisch Centrum heeft het eindrapport opgesteld. Hiervoor is de data gebruik die is aangeleverd door het laboratorium. In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van EPS 2024 getoond en nader toegelicht.

2.4 Kanttekeningen

De resultaten van dit onderzoek zijn te interpreteren met de inachtneming van de volgende kanttekeningen. Ten eerste is dit onderzoek niet representatief voor heel Nederland omdat in sommige delen van Nederland weinig tot niet is geraapt. Wel geeft dit onderzoek inzicht in de trend van en tussen de categorieën omdat de methode en raapgebieden vergelijkbaar zijn met voorgaande EPS-rapporten. Daarnaast kan niet worden vastgesteld of verpakkingen die op straat worden geraapt een goede weergave zijn van het consumptiegedrag van rokers in Nederland. Tevens kunnen de resultaten van dit onderzoek niets zeggen over de verkoopvolumes van sigaretten omdat een vooraf bepaald aantal pakjes is geraapt. Een andere kanttekening bij het interpreteren van de resultaten is het voorhanden hebben van sigaretten voor eigen gebruik. Het eigen gebruik houdt in dat men een bepaalde hoeveelheid sigaretten vanuit het buitenland naar Nederland kan vervoeren zonder daar Nederlandse accijns over te hoeven betalen⁹. Het is niet mogelijk om over een geraapt pakje met een buitenlands accijnszegel te oordelen of dit onder eigen gebruik of voor andere doeleinden in Nederland terecht is gekomen. Om die reden kunnen er geen conclusies worden getrokken over hoeveel procent van de geraapte sigarettenpakjes met buitenlands accijnszegel via het eigen gebruik naar Nederland is gekomen.

⁹ Als de persoon afkomstig is uit een EU-lidstaat of Noord-Ierland is de richtlijn 800 stuks sigaretten (art. 3a Uitvoeringsregeling accijns). Als de persoon afkomstig is uit een land buiten de EU en Noord-Ierland geldt er een reizigersvrijstelling van 200 stuks (Richtlijn 2007/74/EG — vrijstelling van belasting over de toegevoegde waarde en accijnzen op goederen die worden ingevoerd door reizigers komende uit niet-EU-landen).

3 Resultaten

3.1 Algemene resultaten 2024

In het totaal zijn er in 2024 4.523 sigarettenverpakkingen geraapt.¹⁰ Allereerst worden de cijfers van 2024 besproken (zie Tabel 4), waarna de resultaten van de steden en grensgemeenten uitgebreider worden toegelicht en vergeleken.

Tabel 4: Resultaten meting 2024

Categorie	Hoeveelheid geraapte verpakkingen (stuks)	Percentage geraapte verpakkingen (%)
Nederlands accijnszegel	2485	54,9%
Buitenlands accijnszegel	1361	30,1%
VHK-zegel (Duty free NL)	15	0,3%
Duty free	162	3,6%
Illicit white	27	0,6%
Namaak	473	10,5%
Totaal	4523	100%

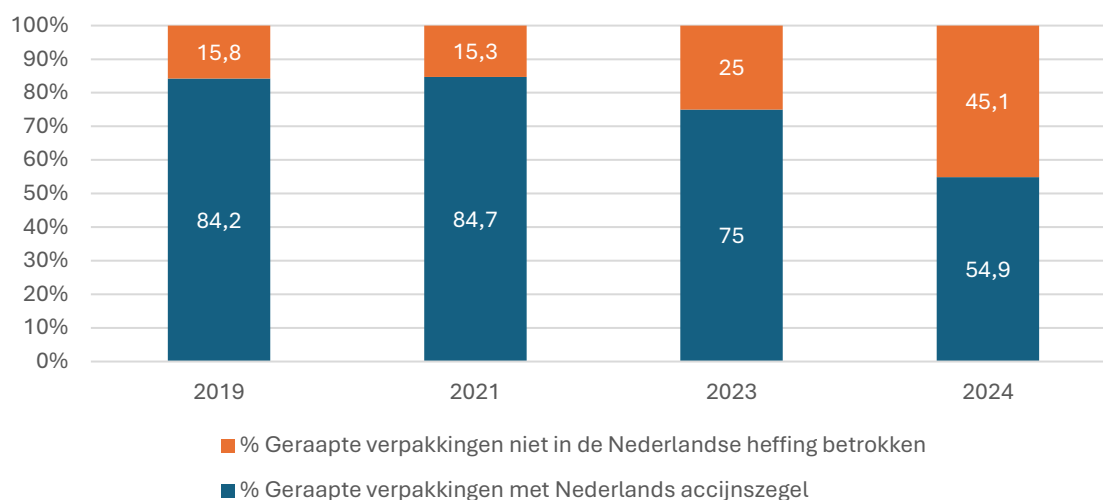
Uit bovenstaande tabel kan geconcludeerd worden dat **45,1%** van de geraapte sigarettenverpakkingen niet in de Nederlandse heffing betrokken is.¹¹ Dat sigaretten niet in de Nederlandse heffing zijn betrokken, betekent niet per definitie dat deze sigaretten illegaal zijn verhandeld. Het is toegestaan om buitenlands veraccijnsde en duty free sigaretten voor eigen gebruik mee te nemen naar Nederland. Echter, wanneer deze sigaretten worden doorverkocht in Nederland, is er geen sprake meer van eigen gebruik en moet in Nederland accijns worden betaald. Het is niet vast te stellen hoeveel procent van de geraapte verpakkingen met buitenlands accijnszegel op legale of illegale wijze in Nederland terecht is gekomen. Het aandeel illicit white en namaak sigaretten zijn per definitie illegale sigaretten. Het geraapte percentage van deze categorieën is 11,1%¹² en vormt daarmee de ondergrens van de zwarte markt. Dit betekent dat gesteld kan worden dat minstens 1 op de 10 geraapte sigarettenpakjes illegaal is. In onderstaande figuren zijn de resultaten van het EPS 2024 vergeleken met de voorafgaande EPS-onderzoeken, beginnende bij de 0-meting uit 2019 (zie Figuur 2 & 3).

¹⁰ Het totaal aantal te rapen pakjes stond voorafgaand aan het uitvoeren van het veldwerk op 4.518 stuks. Na afloop van de analyse bleek dat er 5 verpakkingen meer waren geraapt en geanalyseerd. Omwille van de validiteit van het onderzoek wordt het feitelijk aantal geraapte en geanalyseerde verpakkingen aangehouden.

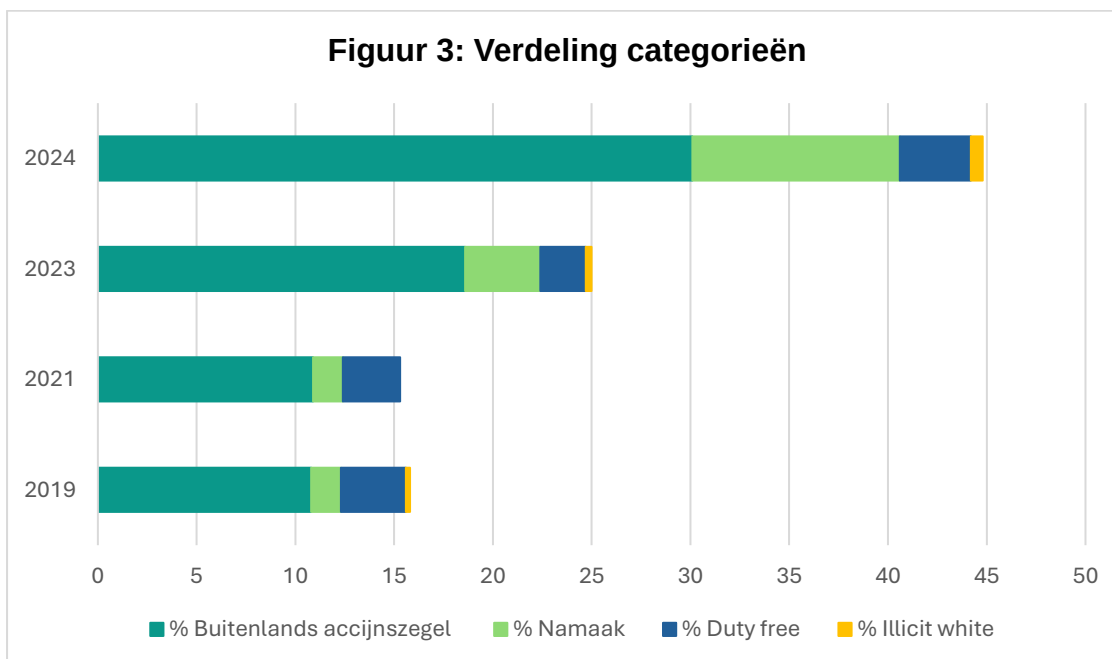
¹¹ In 2023 lag dit percentage op 25,0%.

¹² In 2023 lag dit percentage op 4,1%

Figuur 2: Ontwikkeling geraapte verpakkingen wel en niet in de Nederlandse heffing betrokken



Figuur 3: Verdeling categorieën



In figuur 3 is te zien dat de categorieën buitenlands accijnszegel en namaak¹³ aanzienlijk zijn gestegen ten opzichte van de EPS-rapporten vanaf 2021. In totaal zijn er sigarettenverpakkingen met een buitenlands accijnszegel afkomstig uit 44 verschillende landen geraapt. Van de 44 landen zijn er 12 landen waarbij er 10 of meer sigarettenverpakkingen zijn geraapt. Tabel 5 bevat een overzicht van de landen met het aantal verpakkingen en het bijbehorende percentage van de totale hoeveelheid geraapte verpakkingen met een buitenlands accijnszegel (1.361 stuks) weergegeven. Dit geeft inzicht in de opbouw van de categorie verpakkingen met een buitenlands accijnszegel.¹⁴ In Bijlage 2 is een volledig overzicht van alle landen weergegeven.

Tabel 5: Geraapte buitenlandse veraccijnsde sigarettenverpakkingen naar herkomstland

Land	Stuks	Percentage
Duitsland	289	21,2%
Polen	207	15,2%
Turkije	186	13,7%
Luxemburg	172	12,6%
Bulgarije	167	12,3%
België	71	5,2%
Spanje	62	4,6%
Griekenland	41	3,0%
Italië	27	2,0%
Marokko	21	1,5%
Portugal	20	1,5%
Roemenië	18	1,3%
Overige 32 landen	80	5,9%
Totaal	1.361	100%

Uit bovenstaande tabel is te concluderen dat het aandeel van de geraapte sigarettenverpakkingen met buitenlands accijnszegel voor 94,1% afkomstig is uit de 12 genoemde landen. Het overige deel (5,9%) is afkomstig uit de overige 32 landen. De top 5 meest voorkomende landen zijn verplaatst in positie ten opzichte van 2023: Duitsland

¹³ Er zijn geen nagemaakte accijnszegels aangetroffen door het douane laboratorium.

¹⁴ Hier is een andere berekening uitgevoerd dan in het EPS 2023. In het EPS 2023 is de berekening gemaakt door het aantal geraapte verpakkingen uit een land te delen door het *totaal* aantal geraapte verpakkingen. In EPS 2024 is voor de berekening gekozen om het aantal geraapte verpakkingen uit een land te delen door het totaal aantal verpakkingen *met een buitenlands accijnszegel*. Op die manier krijg je beter inzicht in hoe de verdeling van landen *binnen* de categorie buitenlands accijnszegel is verdeeld, omdat de totalen van verpakkingen uit de andere categorieën niet worden meegenomen.

stond in 2023 op plek 3 en staat nu op plek 1; Luxemburg stond in 2023 op plek 5 en nu op plek 4. Opvallend is dat België niet meer voorkomt in de top 5 van 2024.

Naast buurlanden komen veel buitenlandse pakjes dus ook uit Polen, Turkije en Bulgarije. Een pakje sigaretten kost in Bulgarije gemiddeld €3,12 en in Polen €4,10¹⁵ en is hiermee goedkoper dan in Duitsland, Luxemburg en België. De sigaretten uit Polen, Turkije en Bulgarije kunnen binnen de toegestane hoeveelheden voor eigen gebruik naar Nederland zijn gebracht, maar het is ook mogelijk dat grotere hoeveelheden die de hoeveelheid van het eigen gebruik overschrijden, naar Nederland worden gesmokkeld.

In onderstaande tabel (zie Tabel 6) is de top 5 meest geraapte buitenlands veraccijnsde verpakkingen naar herkomstland vergeleken met voorgaande EPS rapporten.¹⁶

Tabel 6: Overzicht geraapte buitenlandse veraccijnsde sigarettenverpakkingen naar herkomstland van EPS 2019 t/m EPS 2024.

Land	2024 stuks	2024 %	2023 stuks	2023 %	2021 stuks	2021 %	2019 stuks	2019 %
Duitsland	289	21,2%	121	14,5%	102	19,3%	99	20,6%
Polen	207	15,2%	141	16,9%	64	12,1%	42	8,7%
Turkije	186	13,7%	91	10,9%	46	8,7%	52	10,8%
Luxemburg	172	12,6%	68	8,2%	18	3,4%	10	2,1%
Bulgarije	167	12,3%	142	17,1%	86	16,3%	37	7,7%

Onderstaande tabel (zie Tabel 7) is uitgesplitst naar een tabel van de top 5 geraapte merken exclusief namaak en een tabel met de top 5 nagemaakte merken.

Tabel 7: Geraapte merken

Merk (exclusief namaak)	Stuks
Marlboro	2034
Camel	658
L&M	310
Winston	255
Pall Mall	115

¹⁵ Gemiddelde prijs per pakje inhoudende 20 stuks sigaretten op 1 januari 2025, bron: Taxes in Europe Database v4 - Indirect taxes - Manufactured Tobacco - 2025/01/01 - Rate(s) structure.

¹⁶ Omdat er in dit EPS een andere berekening is gemaakt dan in voorgaande EPS rapporten (zie voetnoot 14), is er voor deze tabel opnieuw een berekening gemaakt voor de aantallen uit de EPS rapporten van 2023, 2021 en 2019. Hierbij is de huidige berekening uit EPS 2024 zoals omschreven in voetnoot 14 gebruikt. Voorbeeld: het totaal aantal geraapte verpakkingen met een buitenlands accijnszegel lag in EPS 2023 op 831 stuks, dus is dat aantal gebruikt om de percentages van 2023 te berekenen. Idem voor 2021 (totaal 527 stuks) en 2019 (totaal 479 stuks).

Merk (enkel namaak)	Stuks
Marlboro	432
L&M	15
Rothmans	11
Winston	10
Overig	5

In onderstaande tabel (zie Tabel 8) zijn de uitkomsten van het EPS 2024 gesplitst in de top 10 grootste steden en de grensgemeenten. De resultaten van de top 10 grootste steden¹⁷ en grensgemeenten¹⁸ worden afzonderlijk van elkaar in de volgende paragrafen toegelicht.

Tabel 8: Resultaten uitgesplitst naar steden en grensgemeenten

Categorie	Top 10 grootste steden	Grensgemeenten
Nederlands accijnszegel	57,8%	44,3%
Buitenlands accijnszegel	28,3%	37%
VHK-zegel (Duty free NL)	0,3%	0,4%
Duty free	3,5%	6,2%
Illicit white	0,5%	1%
Namaak	9,6%	13,5%

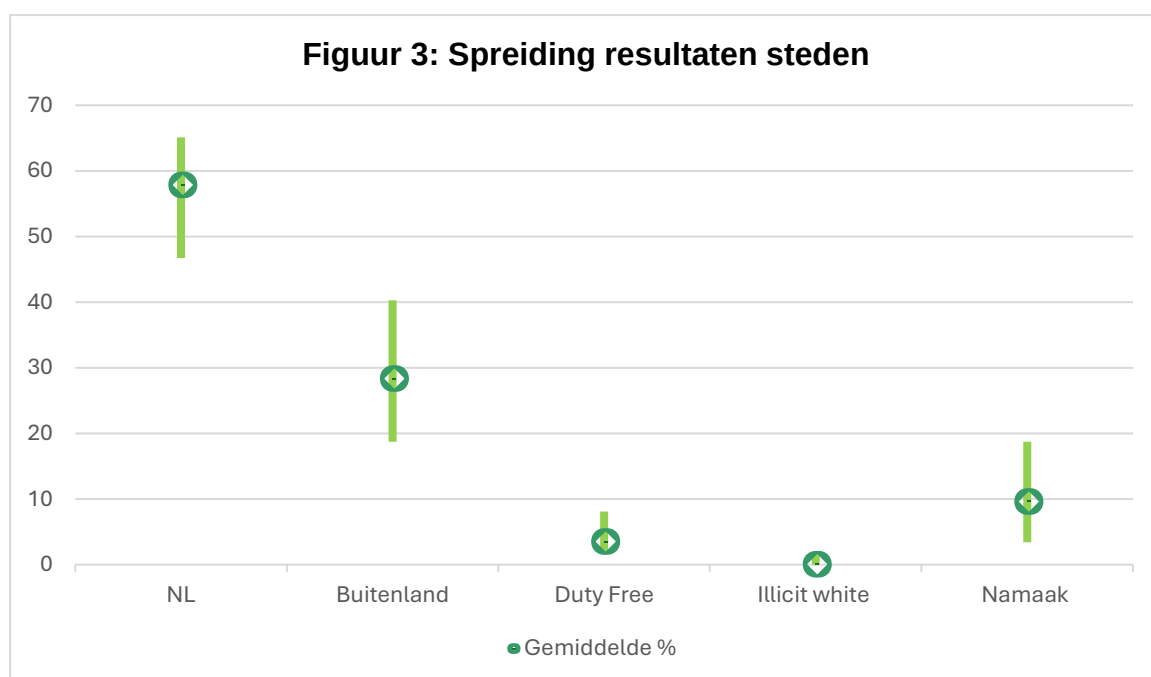
¹⁷ Deze percentages zijn berekend door het aantal verpakkingen van een categorie te delen door het totaal aantal verpakkingen dat geraapt is in de steden. Voorbeeld: er zijn 2.063 verpakkingen met Nederlands accijnszegel geraapt in de steden. Het totaal aantal geraapte verpakkingen in de steden is 3.570 (zie Bijlage 1). Hieruit komt dat 57,8% van de geraapte verpakkingen in de steden voorzien is van een Nederlands accijnszegel. Middels deze berekening krijg je dus inzicht in de verdeling van de categorieën *binnen* de steden.

¹⁸ Dezelfde berekening als bij de steden is ook toegepast op de grensgemeenten. Het totaal aantal geraapte verpakkingen in de grensgemeenten ligt op 953 stuks (zie Bijlage 1).

3.2 Resultaten steden

In deze paragraaf worden de uitkomsten van de top 10 grootste steden toegelicht. In Bijlage 3 zijn de uitkomsten per stad weergegeven.

Onderstaande figuur toont de spreiding van de resultaten van de steden per categorie. De cirkel geeft aan wat het gemiddelde percentage is van het aantal geraapte verpakkingen in de steden op desbetreffende categorie. De lijnen geven aan wat het hoogst en laagst gescoorde percentage is van een categorie. Op die manier is ook te zien in hoeverre er spreiding zit tussen resultaten van de steden. De hoogste waargenomen mate van spreiding tussen de resultaten is te zien in pakjes met een buitenlands accijnszegel, de spreiding is daar ongeveer 20%-punt. (zie Figuur 3).



Het gemiddelde percentage geraapte sigarettenverpakkingen in de 10 grootste steden die in de Nederlandse heffing betrokken is, ligt op 57,8%. Den Haag scoort het laagst op deze categorie met 46,7% terwijl in Utrecht (65,1%) en Breda (64,4%) het hoogste aantal sigarettenverpakkingen met Nederlands accijnszegel zijn geraapt.

In hoofdstuk 2 is besproken dat er in dit EPS-rapport een vergelijking wordt gemaakt tussen de steden onderling. Sommige steden kwalificeren voor dit rapport als grenssteden, waarvan de resultaten dan kunnen worden afgezet tegen die uit steden in het binnenland. De steden Breda, Nijmegen, Tilburg en Eindhoven kwalificeren als grensstad omdat deze steden op minder dan 20 kilometer hemelsbreed van de grens liggen.

Als de resultaten van het percentage sigarettenverpakkingen met *buitenlands accijnszegel* uit de grenssteden en de niet-grenssteden met elkaar wordt vergeleken, valt op dat geen van de grenssteden in deze categorie met een veel hoger percentage scoort. In alle grenssteden is gescoord rond het gemiddelde percentage van 28,3%:

Breda iets hoger (29,9%); Nijmegen (28,3%); Eindhoven (29,5%); en in Tilburg zelfs lager (25,5%). Het hoogste percentage geraapte sigarettenverpakkingen met buitenlands accijnszegel is geraapt in Den Haag met 40,3%. Het laagste percentage in deze categorie komt voor in Almere met 18,7%. Beide steden zijn niet-grenssteden.

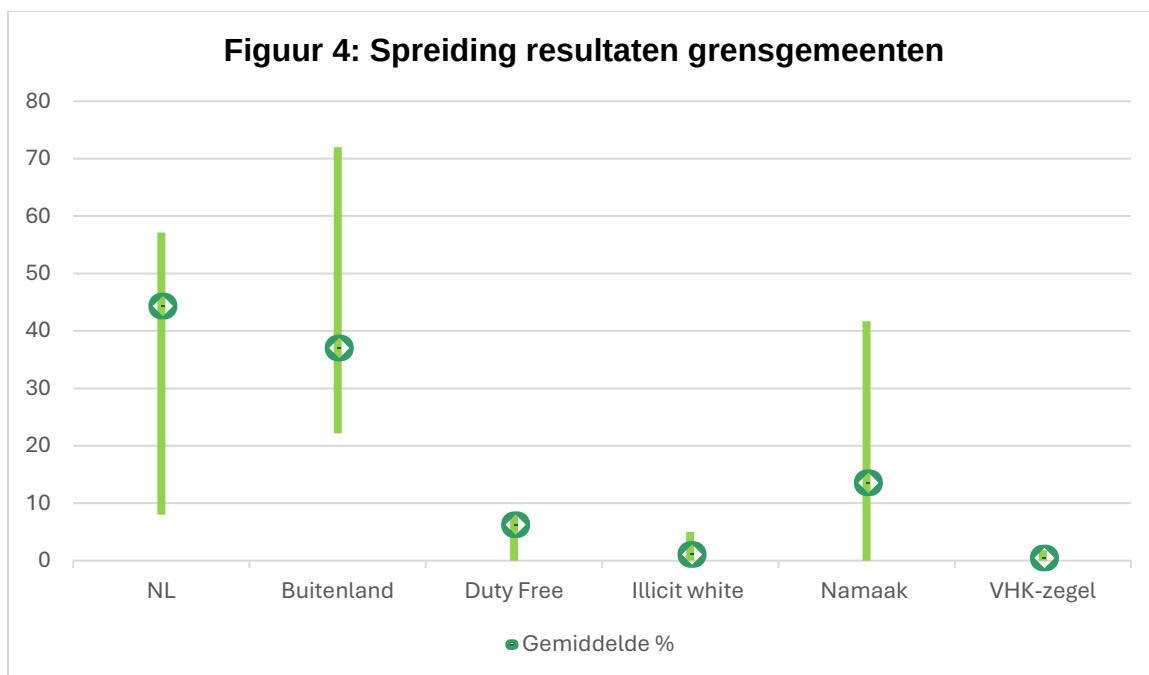
Het gemiddelde percentage sigarettenverpakkingen met enkel een *VHK-zegel (Duty free NL)* is zeer laag met 0,3%. Dit is ook af te zien aan de resultaten in de steden. In de steden Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Almere, Breda en Nijmegen zijn geen sigarettenverpakkingen geraapt die onder deze categorie vallen. Het hoogste percentage is in Amsterdam met 0,8%. In het verlengde hiervan kan worden gekeken naar de *Duty free* categorie met een gemiddelde van 3,5% in de steden. In Breda scoort deze categorie het laagst met 1,7% van de geraapte sigarettenverpakkingen. Nijmegen heeft het hoogste percentage in deze categorie met 8,1%.

Ook de categorie *illicit whites* heeft een laag gemiddeld percentage in de steden met 0,5%. In Tilburg, Nijmegen en Groningen zijn geen sigarettenverpakkingen geraapt die zijn te scharen onder *illicit whites*. De stad Almere scoort het hoogste in deze categorie met 1,9%. Tot slot is er de categorie *namaak* die een gemiddelde van 9,6% van de geraapte sigarettenverpakkingen in de steden oplevert. In Breda ligt dit percentage het laagst met 3,4%. Opvallend zijn de steden Groningen en Almere die respectievelijk 18,7% en 18,1% scoren in deze categorie. Dat is bijna een verdubbeling van het gemiddelde percentage in de steden.

In het algemeen kan aan de hand van bovenstaande percentages niet tot de conclusie worden gekomen dat grenssteden aanzienlijk hoger scoren dan steden meer gelegen in het binnenland op de categorieën niet-Nederlands veraccijnsd.

3.3 Resultaten grensgemeenten

In deze paragraaf worden de uitkomsten van 20 grensgemeenten nader toegelicht. In Bijlage 4 zijn de uitkomsten per grensgemeente weergegeven. Onderstaande figuur toont de verdeling van de resultaten van de grensgemeenten per categorie (zie Figuur 4). De verdeling van de resultaten tussen grensgemeenten op de categorieën Nederlands accijnszegel, buitenlands accijnszegel en namaak is groter dan de spreiding van deze categorieën tussen de steden. Oftewel: de uitkomsten tussen de grensgemeenten kent grotere verschillen dan de uitkomsten tussen de steden. Bij het interpreteren van de resultaten voor de grensgemeenten is nodig om te noemen dat door het lage aantal te rapen verpakkingen per grensgemeente de percentages vertekend kunnen zijn. Daarom is het van belang dat bij het interpreteren van de resultaten zowel naar de relatieve als absolute aantallen wordt gekeken, beide zijn te raadplegen in Bijlage 4. Om die reden wordt in deze paragraaf enkel naar de gemiddelden gekeken.



Het gemiddelde percentage van de in de grensgemeenten geraapte sigarettenverpakkingen die in de Nederlandse heffing betrokken zijn, ligt op 44,3%. Opvallend is dat er tussen de grensgemeenten veel verschil bestaat binnen deze categorie. In 10 van de 20 grensgemeenten – voornamelijk bij de Belgische grens¹⁹ – zijn 50% of meer van de geraapte verpakkingen in de Nederlandse heffing betrokken.

Het gemiddelde percentage van geraapte verpakkingen met *buitenlands accijnszegel* ligt in de grensgemeente op 37%. Ook hier zijn de verschillen tussen de grensgemeenten groot. De percentages sigarettenverpakkingen in de categorieën *VHK-zegel* (*Duty-free NL*) en *illicit white* liggen in de grensgemeenten over het algemeen erg laag. In 16 van de 20 grensgemeenten is geen enkel pakje met VHK-zegel geraapt. Er is in 4 grensgemeenten²⁰ één verpakking met VHK-zegel geraapt. In de grensgemeenten is gemiddeld 1% van de geraapte verpakkingen te scharen onder illicit whites. In 16 van de 20 grensgemeenten zijn geen verpakkingen geraapt die illicit whites betreffen.

Grensgemeenten scoren in de categorie *Duty free* een stuk hoger (6,2%) ten opzichte van het totale gemiddelde van 3,6%. Er zijn 5 grensgemeenten²¹ waar geen enkele Duty free verpakking is aangetroffen. Tot slot zijn er gemiddeld ook meer namaakverpakkingen geraapt in de grensgemeenten (13,5%). In de vorige paragraaf is besproken dat in de stad Groningen van alle steden procentueel het hoogste aantal namaakverpakkingen was geraapt. De twee grensgemeenten die het dichtste bij Groningen in de buurt liggen, namelijk Oldambt en Emmen, scoren als een van de hoogste van de grensgemeenten in deze categorie. Vaals is de enige grensgemeente waar geen namaakverpakkingen zijn geraapt.

¹⁹ Het gaat om de gemeenten Maastricht; Sittard-Geleen; Weert; Bergeijk; Goirle; Zundert; Woensdrecht.

²⁰ Het gaat om de gemeenten Venlo; Roermond; Maastricht en Woensdrecht.

²¹ Het gaat om de gemeenten Oldambt; Winterswijk; Landgraaf; Woensdrecht en Sluis.

4 Conclusie

Uit het EPS 2024 kan geconcludeerd worden dat 45,1% van de geraapte verpakkingen niet in de Nederlandse heffing betrokken is. Dat is een stijging ten opzichte van 2023, toen dit percentage op 25% lag. Als we kijken naar de percentages van de categorieën buitenlands accijnszegel, duty free, illicit white en namaak is op al deze categorieën een stijging te zien ten opzichte van voorgaande EPS-rapporten.

Nieuw voor dit EPS was het onderscheid tussen grenssteden en steden die meer in het binnenland gelegen zijn. In het algemeen kan aan de hand van de resultaten niet tot de conclusie worden gekomen dat grenssteden aanzienlijk hoger scoren dan steden in het binnenland op de categorieën niet-Nederlands veraccijnsd. De spreiding van de resultaten van de grensgemeenten is groot waardoor het niet mogelijk is om daar algemene conclusies over te trekken.

5 Bijlagen

Bijlage 1: Raapgebieden

Top 10 grootste steden		
Naam	Aantal inwoners per 01-01-2024 ²²	Feitelijk aantal geraapte en geanalyseerde verpakkingen (stuks) ²³
Amsterdam	931.298	859
Rotterdam	670.610	621
Den Haag	566.221	523
Utrecht	374.238	347
Eindhoven	246.417	227
Groningen	243.768	225
Tilburg	229.836	212
Almere	226.500	209
Breda	188.078	174
Nijmegen	187.049	173
Totaal	3.864.015	3.570

²² Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/85496NED/table?ts=1743768705005>.

²³ Zie voetnoot 4: bij de steden Den Haag (+1), Rotterdam (+2) en Utrecht (+2) zijn er extra verpakkingen geraapt en geanalyseerd.

Grensgemeenten		
Naam	Aantal inwoners per 01-01-2024	Feitelijk aantal geraapte en geanalyseerde verpakkingen (stuks)
Oldambt	39.405	36
Emmen	109.346	101
Tubbergen	21.397	20
Enschede	161.738	149
Winterswijk	29.231	27
Montferland	36.873	34
Gennep	17.789	16
Venlo	103.789	96
Roermond	60.743	56
Landgraaf	37.112	34
Vaals	10.121	9
Maastricht	125.285	116
Sittard-Geleen	92.650	85
Weert	51.079	47
Bergeijk	19.196	18
Goirle	24.327	22
Zundert	22.553	21
Woensdrecht	22.208	20
Sluis	23.150	21
Hulst	27.330	25
Totaal	1.035.322	953

Bijlage 2: Resultaten per land (op alfabetische volgorde)²⁴

Land	Aantal geraapte verpakkingen (stuks)
Albanië	1
Algerije	1
Armenië	1
België	71
Bosnië Herzegovina	2
Brazilië	1
Bulgarije	167
Canarische eilanden	8
Cyprus	1
Denemarken	2
Duitsland	289
Egypte	5
Frankrijk	2
Griekenland	41
Groot Brittannië	3
Indonesië	6
Iran	1
Italië	27
Kosovo	1
Kroatië	9
Litouwen	1
Luxemburg	172
Macedonië	2
Malta	4
Marokko	21
Moldavië	1
Oekraïne	4
Oostenrijk	5
Polen	207
Portugal	20
Roemenië	18
Servië	4

²⁴ Deze tabel bevat alleen de resultaten van de verpakkingen met buitenlands accijnszegel (en dus niet van de andere categorieën) uitgesplitst naar hoeveel verpakkingen uit welk land is geraapt.

Slovenië	1
Spanje	62
Thailand	2
Tsjechië	2
Turkije	186
Verenigde Staten	1
Verenigde Arabische Emiraten	2
Vietnam	2
IJsland	1
Zwitserland	1
Zweden	3
Totaal	1361

Bijlagen 3: Resultaten per stad

Amsterdam		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	510	59,4%
Buitenlands accijnszegel	244	28,4%
VHK-zegel (Duty Free NL)	7	0,8%
Duty Free	42	4,9%
Illicit white	4	0,5%
Namaak	52	6,0%
Totaal	859	100%

Rotterdam		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	377	60,7%
Buitenlands accijnszegel	164	26,4%
VHK-zegel (Duty Free NL)	1	0,2%
Duty Free	18	2,9%
Illicit white	4	0,6%
Namaak	57	9,2%
Totaal	621	100%

Den Haag		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	244	46,7%
Buitenlands accijnszegel	211	40,3%
VHK-zegel (Duty Free NL)	2	0,4%
Duty Free	11	2,1%
Illicit white	1	0,2%
Namaak	54	10,3%
Totaal	523	100%

Utrecht		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	226	65,1%
Buitenlands accijnszegel	81	23,3%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	11	3,2%
Illicit white	3	0,9%
Namaak	26	7,5%
Totaal	347	100%

Eindhoven		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	123	54,2%
Buitenlands accijnszegel	67	29,5%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	9	4,0%
Illicit white	1	0,4%
Namaak	27	11,9%
Totaal	227	100%

Groningen		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	128	56,9%
Buitenlands accijnszegel	48	21,3%
VHK-zegel (Duty Free NL)	1	0,4%
Duty Free	6	2,7%
Illicit white	0	0%
Namaak	42	18,7%
Totaal	225	100%

Tilburg		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	134	63,2%
Buitenlands accijnszegel	54	25,5%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	6	2,8%
Illicit white	0	0%
Namaak	18	8,5%
Totaal	212	100%

Almere		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	123	58,9%
Buitenlands accijnszegel	39	18,7%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	5	2,4%
Illicit white	4	1,9%
Namaak	38	18,1%
Totaal	209	100%

Breda		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	112	64,4%
Buitenlands accijnszegel	52	29,9%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	3	1,7%
Illicit white	1	0,6%
Namaak	6	3,4%
Totaal	174	100%

Nijmegen		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	86	49,7%
Buitenlands accijnszegel	49	28,3%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	14	8,1%
Illicit white	0	0%
Namaak	24	13,9%
Totaal	173	100%

Bijlage 4: Resultaten per grensgemeente

Oldambt		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	11	30,6%
Buitenlands accijnszegel	10	27,7%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	0	0%
Illicit white	0	0%
Namaak	15	41,7%
Totaal	36	100%

Emmen		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	41	40,6%
Buitenlands accijnszegel	28	27,7%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	4	4%
Illicit white	3	3%
Namaak	25	24,7%
Totaal	101	100%

Tubbergen		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	10	50%
Buitenlands accijnszegel	5	25%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	5%
Illicit white	1	5%
Namaak	3	15%
Totaal	20	100%

Enschede		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	69	46,3%
Buitenlands accijnszegel	51	34,2%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	9	6%
Illicit white	4	2,7%
Namaak	16	10,8%
Totaal	149	100%

Winterswijk		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	9	33,3%
Buitenlands accijnszegel	17	63%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	0	0%
Illicit white	0	0%
Namaak	1	3,7%
Totaal	27	100%

Montferland		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	12	35,3%
Buitenlands accijnszegel	13	38,2%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	3%
Illicit white	0	0%
Namaak	8	23,5%
Totaal	34	100%

Gennep		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	4	25%
Buitenlands accijnszegel	8	50%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	6,3%
Illicit white	0	0%
Namaak	3	18,7%
Totaal	16	100%

Venlo		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	33	34,4%
Buitenlands accijnszegel	44	45,8%
VHK-zegel (Duty Free NL)	1	1%
Duty Free	7	7,3%
Illicit white	0	0%
Namaak	11	11,5%
Totaal	96	100%

Roermond		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	30	53,6%
Buitenlands accijnszegel	19	33,9%
VHK-zegel (Duty Free NL)	1	1,8%
Duty Free	1	1,8%
Illicit white	1	1,8%
Namaak	4	7,1%
Totaal	56	100%

Landgraaf		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	19	55,9%
Buitenlands accijnszegel	13	38,2%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	0	0%
Illicit white	0	0%
Namaak	2	5,9%
Totaal	34	100%

Vaals		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	1	11,1%
Buitenlands accijnszegel	6	66,7%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	2	22,2%
Illicit white	0	0%
Namaak	0	0%
Totaal	9	100%

Maastricht		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	59	50,9%
Buitenlands accijnszegel	39	33,6%
VHK-zegel (Duty Free NL)	1	0,9%
Duty Free	3	2,5%
Illicit white	0	0%
Namaak	14	12,1%
Totaal	116	100%

Sittard-Geleen		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	44	51,8%
Buitenlands accijnszegel	37	43,5%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	1,2%
Illicit white	0	0%
Namaak	3	3,5%
Totaal	85	100%

Weert		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	25	53,2%
Buitenlands accijnszegel	15	32%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	2,1%
Illicit white	0	0%
Namaak	6	12,7%
Totaal	47	100%

Bergeijk		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	10	55,6%
Buitenlands accijnszegel	4	22,2%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	2	11,1%
Illicit white	0	0%
Namaak	2	11,1%
Totaal	18	100%

Goirle		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	12	54,6%
Buitenlands accijnszegel	5	22,7%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	4,5%
Illicit white	0	0%
Namaak	4	18,2%
Totaal	22	100%

Zundert		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	12	57,1%
Buitenlands accijnszegel	7	33,3%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	1	4,8%
Illicit white	0	0%
Namaak	1	4,8%
Totaal	21	100%

Woensdrecht		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	11	55%
Buitenlands accijnszegel	6	30%
VHK-zegel (Duty Free NL)	1	5%
Duty Free	0	0%
Illicit white	0	0%
Namaak	2	10%
Totaal	20	100%

Sluis		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	8	38,1%
Buitenlands accijnszegel	7	33,3%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	0	0%
Illicit white	0	0%
Namaak	6	28,6%
Totaal	21	100%

Hulst		
Categorie	Aantal (stuks)	Percentage (%)
Nederlands accijnszegel	2	8%
Buitenlands accijnszegel	18	72%
VHK-zegel (Duty Free NL)	0	0%
Duty Free	2	8%
Illicit white	0	0%
Namaak	3	12%
Totaal	25	100%