



ACTIEPLAN

TABAKSHEFFING

Inleiding

Het CDA stelt voor om een tabaksheffing naar Canadees model in te voeren. Zo'n 'kostenverhaalkader' betekent dat de tabaksindustrie verplicht gaat meebetalen aan de kosten voor het preventiebeleid van de overheid op het gebied van roken en vaperen.

Achtergrond

Het Nationaal Preventieakkoord is de ruggengraat van het overheidsbeleid om een gezonde leefstijl te bevorderen. In dit akkoord zijn ook afspraken gemaakt om roken terug te dringen.

De Rijksoverheid streeft naar een Rookvrije Generatie in 2040. Dat houdt in dat maximaal 5% van de volwassenen rookt, 0% van de zwangere vrouwen en minderjarigen, en dat niemand meer begint met roken. Om dat doel te bereiken zijn afspraken gemaakt over wettelijke maatregelen die bijdragen aan het behalen van dit doel (voor een deel vastgelegd in het Nationaal Preventieakkoord), waaronder:

- Accijnsverhogingen, zodat een pakje sigaretten 10 euro zou gaan kosten in 2023;
- Vermindering van het aantal verkooppunten (verkoopverbod supermarkten in 2024, verkoop voorbehouden aan speciaalzaken en gemakszaken vanaf 2030, verkoop voorbehouden aan speciaalzaken vanaf 2032)
- Neutrale verpakkingen
- Uitbreiding van het aantal wettelijk rookvrije omgevingen
- Het smaakjesverbod voor e-sigaretten (vapes)
- Een verbod op nicotineproducten zonder tabak voor oraal gebruik (nicotinezakjes, nicotinetandenstokers) en regulering van overige nicotineproducten zonder tabak (zoals nicotinehandgel)

Het RIVM berekende dat deze en andere afspraken uit het Nationaal Preventieakkoord hebben bijgedragen aan een afname van de rookprevalentie, maar dat er nog meer nodig is om het doel van een Rookvrije Generatie te behalen.¹

Een extra zorg voor het CDA is de opkomst van vaperen. Het aantal jongeren dat vapet stijgt wel nog altijd. Vaperen geldt niet alleen als opstapje naar het roken van sigaretten, maar vaperen zelf is ook extreem schadelijk. Bij vaperen komen giftige metalen vrij die diep in de longen en daarna in de rest van het lichaam

¹ [Doorrekening impact Nationaal Preventieakkoord: deelakkoord roken | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

terecht komen. Vapen is bovendien minstens zo verslavend als roken, met als schrijnend gevolg dat zelfs kinderen en jongeren in het ziekenhuis terecht komen met klaplongen en longbloedingen.² Maatregelen om vapen te ontmoedigen (smaakjesverbod, neutrale verpakkingen) worden eenvoudig omzeild door een illegale markt.

Het huidige beleid schiet tekort om dit doel te behalen. Sterker nog, het kabinet bezuinigt komende jaren op rookpreventie. Denk aan een halvering van de middelen voor het tegengaan van schadelijk middelengebruik (waaronder tabaksontmoediging) en een bezuiniging op het expertisecentrum tabak van het Trimbos-instituut van 4 miljoen per jaar. Maar meest in het oog springt dat het kabinet voor het eerst in 14 jaar de accijns op tabak niet verhoogt, terwijl we weten dat dit de meest effectieve maatregel is om roken terug te dringen.

Voor een gezonde, rookvrije toekomst voor onszelf, onze kinderen en kleinkinderen zijn dus niet minder maar juist meer maatregelen nodig. We mogen hierin best een beetje creatief denken en leren van wat andere landen doen. Daarom stelt het CDA voor om een tabaksheffing naar Canadees model in te voeren. Het Canadese model is gebaseerd op het uitgangspunt dat de kosten voor ontmoedigingsbeleid, handhaving en preventie op het gebied van roken en vapen worden verhaald op de tabaksindustrie.

² [Veertien kinderen na vapen in ziekenhuis: klaplong en longbloeding](#)

Een kostenverhaalkader

De overheid geeft geld uit aan het terugdringen van roken; minimaal 25 miljoen euro per jaar. Een kostenverhaalkader betekent dat deze kosten worden verhaald op de tabaksindustrie.

De vervuiler betaalt

Het kostenverhaalkader is gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'. Dit is een belangrijk uitgangspunt in het Nederlandse en internationale beleid. Het houdt in dat de kosten van milieuschade, gezondheidsproblemen of andere negatieve gevolgen van schadelijke activiteiten worden gedragen door de veroorzaker. Dit principe stimuleert niet alleen verantwoordelijkheid bij vervuilers, maar moedigt ook preventieve maatregelen aan en zorgt ervoor dat de maatschappelijke kosten van deze activiteiten niet bij de belastingbetaler terechtkomen. Door de financiële lasten van gezondheidsschade en preventie te verschuiven naar de industrie die deze schade veroorzaakt kunnen we actief en toereikend tabaksontmoedigingsbeleid voortzetten.

Het principe wordt met name op het gebied van milieu, volksgezondheid en maatschappelijke kosten van schadelijke activiteiten toegepast. En is zelfs wettelijk verankerd in verschillende beleidskaders en richtlijnen, zoals de Wet milieubeheer en de Europese Extended Producer Responsibility (EPR)-regelgeving (uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV)).

Enkele voorbeelden van hoe dit principe al wordt toegepast in andere beleidsdomeinen:

1. **UPV zwerfafval van kunststofproducten voor eenmalig gebruik.** In de kamerbrief van 21 oktober 2024 wordt aangekondigd dat gebiedsbeheerders in de toekomst de kosten van het opruimen van zwerfafval, waaronder sigarettenfilters, zullen doorberekenen aan de industrie. Dit betekent dat producenten van kunststofproducten voor eenmalig gebruik verantwoordelijk worden gesteld voor de gevolgen van hun producten in het milieu. Deze aanpak zorgt ervoor dat producenten worden gestimuleerd om minder vervuilende producten te ontwerpen en draagt bij aan een schonere leefomgeving. Dit is de doorvertaling van de Europese regelgeving m.b.t. de Single Use Plastics Directive, waarin wordt bepaald dat de producenten van wegwerpplastic verantwoordelijk zijn voor de kosten van afvalbeheer en opruimcampagnes.
2. **Verslavingspreventiefonds in Nederland.** Nederland kent op dit moment het verslavingspreventiefonds, gefinancierd door een jaarlijkse kansspelheffing die aanbieders van online kansspelen betalen. Deze heffing is afhankelijk van het brutospelresultaat en wordt geoormerkt

voor het fonds. Het verslavingspreventiefonds wordt gebruikt voor anonieme behandelingen van kansspelsverslaving, voorlichtingscampagnes en onderzoek naar verslavingen. De Kansspelautoriteit (KSA) int deze bijdrage, waarmee een directe link wordt gelegd tussen de veroorzakers van het probleem en de financiering van preventie en behandeling.

Tabaksontmoedigingsbeleid Canada

Canada geldt al jaren als een van de voorlopers op het gebied van tabaksontmoediging en heeft verschillende, vergaande maatregelen genomen om de rookprevalentie terug te dringen. Daarvoor is veel draagvlak in de samenleving, wat zich vertaalt in politiek draagvlak van links tot rechts.

Sinds kort is het in Canada bijvoorbeeld verplicht om waarschuwingen op de sigaretten zelf te printen, moeten alle pakjes inlegvelletjes hebben met waarschuwingen en hebben alle pakjes sigaretten een standaard vorm gekregen die niet gemakkelijk in een broekzak past. Daarnaast zijn er speciale programma's gericht op groepen waarin nog veel wordt gerookt, zoals de inheemse bevolking, de LHBTI-gemeenschap en lage-SES-groepen. Canada is wel minder strikt in het ontmoedigen van vpen dan Nederland. De Canadese overheid noemt e-sigaretten nog altijd 'minder schadelijk', maar hier is wel een kentering te zien.

Het meest recente wapenfeit is de zogenaamde *Cost Recovery Act*, voor nu kostenverhaalkader, waarmee de Canadese tabaksindustrie moet gaan meebetalen aan het Canadese ontmoedigingsbeleid.

Hoe werkt het Canadese model?

Het doel van het Canadese model is om de kosten van tabaksgerelateerde activiteiten, zoals regulering, handhaving en preventiecampagnes te verhalen op de fabrikanten en importeurs van tabaksproducten. De doelen van het kabinet van Trudeau zijn het verlagen van het percentage rokers naar minder dan 5% in 2035, het verantwoordelijk stellen van tabaksproducenten voor de maatschappelijke en financiële impact van hun producten en het dekken van de kosten voor preventie.

Eind 2025 wordt het wetsvoorstel verwacht in het Canadees Parlement. Het voorstel heeft brede steun in Canada, van links tot rechts. De drie grootste partijen, Liberals, Conservatives en New Democratic Party, hadden het alle drie opgenomen in hun verkiezingsprogramma's.

Jaarlijkse heffing

De kern van het voorstel is een jaarlijkse heffing die wordt opgelegd aan aangewezen fabrikanten en importeurs van tabaksproducten. Deze heffing wordt berekend op basis van het marktaandeel van elke fabrikant en importeur op de binnenlandse markt. Het kader bevat de volgende kernpunten:

- De heffing geldt voor alle traditionele tabaksproducten (zoals sigaretten en sigaren), dampwaren (e-sigaretten) worden in een latere fase toegevoegd.

- De totale kosten die Health Canada jaarlijks maakt voor regulering, handhaving en preventie vormen de basis van de heffing.

Na afloop van het fiscale jaar krijgen de tabaksfabrikanten en –importeurs een rekening gebaseerd op marktaandeel.

Voorbeeld berekeningsformule

Als de kostenbasis in Canada \$50 miljoen bedraagt en een fabrikant een netto-omzet van \$1 miljoen heeft bij een totale industrieomzet van \$5 miljard, bedraagt de heffing \$10.000. Dat houdt een percentage van 0,01% in. In de Nederlandse context: Philip Morris Nederland heeft in 2023 een netto omzet van ongeveer 35 miljoen en een marktaandeel van ongeveer 28%. Nederland gaf in 2023 ongeveer 10 miljoen uit aan tabaksontmoediging (uit budget 'ontmoedigen schadelijk middelengebruik'; excl. handhavingskosten). 2,8 miljoen daarvan zou dan in 2024 worden verhaald op Philip Morris Nederland.

Handhaving

Het Canadese ministerie van VWS (Health Canada) ziet toe op de naleving van het kostenverhaalkader:

- Fabrikanten zijn verplicht gedetailleerde financiële rapporten in te dienen over hun netto-omzet uit binnenlandse verkoop. Deze rapporten moeten jaarlijks worden gecontroleerd door een onafhankelijke accountant. Health Canada publiceert bovendien een geaggregeerd overzicht van de totale heffing per fabrikant, zonder bedrijfsgevoelige informatie openbaar te maken.
- Het niet tijdig of onjuist indienen van rapportages kan leiden tot administratieve boetes of gerechtelijke stappen. Ernstige overtredingen kunnen resulteren in het opschorten van de verkooplicentie van een fabrikant.

Vertaling naar Nederland

Om in Nederland een kostenverhaalkader in te kunnen voeren is een nieuwe heffing nodig, gebaseerd op de kosten die worden gemaakt voor preventiebeleid en handhaving. Deze kosten worden verhaald op Nederlandse fabrikanten en importeurs.

Een nieuwe heffing

Een Nederlands kostenverhaalkader naar Canadees model zou gebaseerd kunnen worden op het bestaande systeem voor accijnzen en aanvullende regelgeving. Een voordeel van een aparte heffing is dat het voor fabrikanten en importeurs lastig te voorspellen is hoeveel van de door de overheid gemaakte kosten op hen afgewenteld zullen worden. De heffing komt namelijk na afloop van het fiscale jaar. Daardoor kunnen zij er in de prijsstelling van hun producten slechts beperkt rekening mee houden. Dat is voordelig, omdat de kosten zo niet of slechts in beperkte mate op de roker worden afgewend. In combinatie met regelmatige accijnsverhogingen kan zo'n systeem goed werken. Ook draagt dit bij aan het 'denormaliseren' van de tabaksindustrie, als de overheid duidelijk maakt dat de industrie deze heffing betaalt omdat ze de veroorzaker is van het tabaksprobleem.

Het is een bewuste keuze om de heffing bij fabrikanten en importeurs te laten neerslaan. Hoewel retailers een belangrijk onderdeel zijn van de tabaksketen, zijn hun winstmarges zeer beperkt. De prijzen van tabak worden bepaald door de fabrikanten en importeurs, en retailers hebben geen reclamemogelijkheden of andere mogelijkheden om zich van concurrenten te onderscheiden. De fabrikanten en de importeurs zijn de bedrijven met de hoge winsten. Dat rechtvaardigt het om de heffing bij fabrikanten en importeurs te laten neerslaan, en niet retailers.

Om effectief te zijn moeten vervolgens alle legale producten onder de Tabakswet onder de reikwijdte van deze heffing vallen. Daarbij gaat het in ieder geval om:

- Sigaretten
- Rooktabak (shag)
- Sigaren
- Cigarillos
- Pijptabak
- Waterpijptabak
- Ruwe tabak en tabaksbladeren
- E-sigaretten (vapes)
- Verhitte tabak en verhittingsapparaten
- Overige nicotineproducten zonder tabak

- Te overwegen valt om indien mogelijk ook andere producten onder de reikwijdte van de heffing te laten vallen, zoals vloeitjes, losse filters, stoomsteentjes met en zonder nicotine en kruidenrookproducten.

Uitvoering en handhaving in Nederland

Voor een goede handhaving is het belangrijk om aanvullende transparantieverplichtingen in te voeren, bijvoorbeeld in de vorm van jaarlijkse rapportages over netto-omzet en marktaandeel. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) zou vervolgens kunnen worden aangewezen als toezichthouder die toeziet op naleving van rapportage-eisen en controle op de financiële verplichtingen. Alternatief is eventueel de Douane.

Audits en inspecties van de NVWA en andere relevante instanties kunnen ervoor zorgen dat fabrikanten en importeurs zich aan de regels houden. Bij overtredingen (variërend van volledige non-compliance tot achterhouden van omzet- of verkoopcijfers) zouden sancties zoals boetes of beperkingen op verkoopvergunningen kunnen worden opgelegd. Onderzocht moet worden of beperkingen op verkoopvergunningen hierin een *ultimum remedium* kunnen zijn.

Overzicht tabaksimporteurs en -fabrikanten in Nederland

Nederland kent een relatief sterke tabaksmarkt, met enkele grote spelers op het toneel.

- Philip Morris International – Bekend van Marlboro.
- British American Tobacco (BAT) – Bekend van Lucky Strike en Pall Mall.
- Japan Tobacco International (JTI) – Bekend van Camel en Winston.
- Imperial Brands – Bekend van Davidoff en Gauloises.
- Heupink & Bloemen Tabak – De enige volledig Nederlandse tabaksfabrikant.

Het aantal bedrijven dat tabaks- of aanverwante producten importeert is groter en deze groep bedrijven is diverser. Denk aan:

- VCT International – diverse producten
- Gecona – waterpijptabak

Deze bedrijven hebben een aanzienlijke invloed op de Nederlandse markt. Het is essentieel dat deze bedrijven bij een kostenverhaalkader worden betrokken, aangezien zij verantwoordelijk zijn voor een groot deel van de consumptie in Nederland.

Een dergelijke heffing zal consequenties hebben voor de uitvoering, zowel in het opzetten, de inning en de handhaving. Hoewel een dergelijk instrument netto middelen oplevert, kost de uitvoering wel capaciteit. De UPV Zwerfafval kan een blauwdruk zijn. Alle EU-lidstaten moeten een UPV invoeren voor fabrikanten van bepaalde producten. Dat houdt in dat fabrikanten moeten meebetalen aan het opruimen van zwerfafval dat voortkomt uit consumptie van hun producten. Daar worden ook sigarettenfilters in het zwerfafval bij betrokken. Het ministerie van I&W werkt een wetsvoorstel hieromtrent uit, dit wordt in 2025 aan de Kamer gestuurd. Hiermee wordt een precedent geschept en een mechanisme gecreëerd voor het innen van verplichte bijdragen van o.a. de tabaksindustrie.

Aandachtspunten

Een kostenverhaalkader op basis van een jaarlijkse heffing is natuurlijk niet een-twee-drie ingevoerd. Het CDA is zich ervan bewust dat het voorstel enkele aandachtspunten met zich meebrengt, die we hieronder adresseren.

Met het voorstel voor een tabaksheffing naar Canadees voorstel worden de budgetten voor rookpreventie onafhankelijk van politieke keuzes. Alle kosten worden verhaald. Dat geeft de overheid de ruimte om alle maatregelen te treffen die zij nodig acht, zonder afhankelijkheid van vaste budgetten. De rechtvaardiging voor het verhalen van de kosten is gelegen in het feit dat de tabaksindustrie een onevenredig winstgevende industrie is, waarvan het verdienmodel gebaseerd is op verslaving. Er ligt een taak voor de overheid om dit marktfalen te corrigeren. Een manier om dat te realiseren is door de industrie te laten betalen voor de kosten die de overheid maakt, om zo verslaving te voorkomen en mensen die verslaafd zijn te helpen te stoppen.

Het Canadese model helpt ook bij het tegengaan van illegale handel. Het aandeel illegale tabak op de Nederlandse markt is klein, maar het aandeel illegale vapes is flink. Het Canadese voorstel zorgt ervoor dat alle kosten die betrekking hebben op handhaving en tegengaan van illegale handel worden verhaald op de industrie (in fase 1 alleen voor tabak, in fase 2 ook voor vapes). Dit zorgt ervoor dat fabrikanten een financiële incentive krijgen om illegale handel tegen te gaan; immers, hoe minder illegale handel, hoe minder de overheid hoeft uit te geven aan de bestrijding ervan, en hoe minder het de industrie kost.

Het voorstel moet niet gezien worden als een vorm van greenwashing, waarbij de tabaksindustrie het voorstel omarmt en gebruikt als marketingmechanisme om zichzelf als maatschappelijk verantwoorde partner neer te zetten. In de VS, waar geen kostenverhaalkader is ingevoerd, maar de tabaksindustrie wel beperkte fees dient te betalen aan de overheid, heeft dit risico zich gelukkig niet gemanifesteerd. In het verlengde hiervan heeft het voorstel gevolgen voor de omgang met de tabakslobby. Er moet worden nagedacht over welke extra contacten er daardoor zullen ontstaan tussen overheid en tabaksindustrie en ook zullen de betrokken ambtenaren herhaaldelijk moeten worden gewezen op het verbod om contacten te onderhouden met de tabaksindustrie anders dan over uitvoeringstechnische zaken.

Een belangrijk verschil met Canada is dat Nederland lid is van de Europese Unie en daarmee te maken heeft met Europese regelgeving, net als met de principes van de interne markt: vrij verkeer van goederen, kapitaal, diensten en personen. Bij de uitwerking van de heffing moeten deze Europeesrechtelijke aspecten worden meegewogen, maar we zien op dit moment geen onoverkomelijke bezwaren. Binnen het Europees recht bestaat bijvoorbeeld een clause waarmee vanwege volksgezondheidsredenen aangetoond kan worden dat een beperking of verbod op een bepaald middel of dienst noodzakelijk is. Zo zijn wegwerpvapes verboden in België, waar zij deze uitzondering van de EU gekregen hebben.