



> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Douane**

Laan op Zuid 45
3072 DB Rotterdam Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Datum
21 april 2026

Datum

Betreft Position paper Douane n.a.v. procedurevergadering vaste
kamercommissie VWS inzake tabaksontmoediging

Geachte leden van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de Douane in het kader van het EU-rapporteurschap over de Europese tabakswetgeving verzocht een position paper op te stellen waarbij specifiek wordt ingegaan op de mogelijkheden voor handhaving ten aanzien van illegale en grensoverschrijdende handel in tabaks- en nicotineproducten, mede in het licht van de voorgenomen herziening van de Europese tabakswetgeving. Hierbij doen we u het position paper van de Douane toekomen.

Toename tabaksfraude

De Douane signaleert een structurele en groeiende dreiging op het gebied van tabaksfraude. De illegale markt groeit en de betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit neemt toe. Deze ontwikkeling hangt samen met het verschil tussen de relatief hoge Nederlandse accijnstarieven op tabaksproducten en de niet-geharmoniseerde, veelal lagere accijnstarieven op tabaksproducten binnen de EU. Nederland is hierdoor in toenemende mate een aantrekkelijk bestemmingsland voor georganiseerde illegale handel in tabaks- en nicotineproducten. Deze illegale handel is vaak verweven met georganiseerde criminaliteit.

Recente onderzoeken laten zien dat een zeer fors aandeel van de in Nederland gerookte sigaretten niet in de Nederlandse accijnsheffing is betrokken. Uit de zogeheten *Empty Pack Survey* ('EPS') 2024¹ blijkt dat 45,1% van de in Nederland gerookte sigaretten niet in de Nederlandse accijnsheffing is betrokken. Dit kan worden uitgesplitst in de volgende categorieën: verpakkingen met een buitenlands accijnzegel, duty free sigaretten, illicit whites en namaak sigaretten. Dit percentage was 15,3% in 2021² en 25% in 2023³. De ondergrens van de illegale markt is gestegen naar 11,1%.⁴ Dit percentage was 1,5% in 2021 en 4,1% in 2023. De substantiële toename van deze percentages wijst op een toename van georganiseerde criminaliteit en structurele ontwijking van wet- en regelgeving.

¹ Empty Pack Survey 2024, te raadplegen op: <https://open.overheid.nl/documenten/96b6843b-5154-4d74-98c7-f979412549d5/file>.

² Empty Pack Survey 2021, te raadplegen op: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D23172>.

³ Empty Pack Survey 2023, te raadplegen op: <https://open.overheid.nl/documenten/d700225c-f7a0-4c28-9a4c-6278cdf9f877/file>.

⁴ De ondergrens wordt in dit onderzoek opgebouwd uit i) het aandeel illicit whites + ii) het aandeel nagemaakte sigaretten. Illicit whites zijn legaal geproduceerde tabaksproducten, vaak buiten de EU, maar waarvan verkoop in de EU niet is toegestaan omdat het merk niet als zodanig geregistreerd staat in de EU Common Entry database. 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.

Uit de Jaarrapportage Douane 2024 blijkt dat de geconstateerde fraude met tabaksaccijns in Nederland in 2024 aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van 2023.⁵ Dankzij de inbeslagname van tabaksproducten voorkwam de Douane in 2024 een fiscaal nadeel van € 105 miljoen (2024); een significante stijging ten opzichte van € 64 miljoen (2023). De Jaarrapportage Douane 2025 wordt binnenkort gepubliceerd en laat opnieuw een forse stijging zien ten opzichte van 2024. De omvang van de inbeslagnames in termen van fiscaal nadeel is in 2025 opgelopen naar ruim € 168 miljoen. Er werden in 2025 meer dan 254 miljoen sigaretten en 166.129 kilogram (rook)tabak inbeslaggenomen.

De opbrengst uit de tabaksaccijns is de afgelopen jaren aanzienlijk gedaald. Deze daling is niet uitsluitend te verklaren door een gedragsverandering van consumenten als gevolg van het Nederlandse 'stoppen met roken-beleid'. Onderzoek van het RIVM⁶ toont aan dat (toenemend) grensverkeer en de overstap van legale naar illegale tabaks- en nicotineproducten een belangrijke rol spelen. De resultaten van de EPS-onderzoeken bevestigen deze conclusie. In de praktijk geldt dat structurele grenscontroles aan de binnengrenzen met België en Duitsland slechts in beperkte mate plaatsvinden, mede vanwege de zeer beperkte beschikbare capaciteit en de geringe effectiviteit en opbrengst van dergelijke controles. Deze trends brengen risico's mee voor de rijksbegroting, maar ook voor de integriteit van de goederenketen en de volksgezondheid, en vragen om een versterkte, gecoördineerde en strategisch georganiseerde aanpak van tabaksfraude.

Huidige handhaving tabaksfraude door de Douane

In de bestrijding van tabaksfraude voert de Douane op dit moment al diverse activiteiten uit. Daarbij valt te denken aan risicogerichte vracht- en passagierscontroles aan de buitengrens en op intra-EU-vluchten (bijvoorbeeld uit landen met een laag accijnstarief zoals Bulgarije), en versterking van toezicht in het binnenland door samenwerking met politie, NVWA, ILT en private logistieke partijen. Om tabaksfraude nog effectiever aan te pakken, werkt de Douane nauw samen met de FIOD binnen het zogenoemde 'Combiteam SMOKE'. Dit speciaal ingerichte team richt zich op de bestrijding van fraude met tabaksproducten, waaronder illegale productie en opslag.

Via onder meer Meld Misdaad Anoniem en het Douane Meldpunt Accijns ontvangt de Douane in toenemende mate meldingen over mogelijke tabaksfraude.⁷ Hierdoor kunnen 'Combiteam SMOKE' en overige fysieke controleteams van de Douane steeds gerichter optreden. De Douane werkt daarnaast op internationaal gebied samen met onder andere Europol, OLAF en binnen het EMPACT-platform (samenwerking tussen lidstaten op het gebied van accijnsfraude).

Nederland heeft verder als eerste EU-lidstaat een vergunningplicht voor tabakproductieapparaten ingevoerd. De Douane handhaaft op deze vergunningplicht. De vergunningplicht maakt het mogelijk om illegale productie van tabaksproducten al in de opbouwfase aan te pakken. De maatregel blijkt effectief en draagt bij aan het verstoren van criminele processen. Daarnaast zijn in 2024 en 2025 meerdere illegale sigarettenfabrieken opgerold die nog in de opbouwfase zaten.

⁵ Jaarrapportage Douane 2024, te raadplegen via: <https://www.douane.nl/wp-content/uploads/2026/02/Jaarrapportage-Douane-2024.pdf>.

⁶ RIVM-rapport 2025-0084, Gedragseffecten van de accijnsverhoging op tabak, te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2025-0084.pdf>.

⁷ In 2025 zijn er 451 Meldingen Misdaad Anoniem ontvangen die gerelateerd zijn aan tabak. Ook waren er 162 meldingen aan het Douane Meldpunt Accijns. Hiervan zijn – zo ver te achterhalen – een groot deel te relateren aan tabaksfraude.

Daarbij wordt bezien of de beschikbare middelen uit bestaande EU-overeenkomsten met de tabaksindustrie – door de EU toegekend aan de Douane ten behoeve van fraudebestrijding en beschikbaar tot en met 2029- kunnen worden geormerkt en aanvullend worden ingezet voor de aanpak van illegale handel met tabaksproducten.

Er wordt gewerkt aan een wetsvoorstel 'Wet cameratoezicht accijns' dat in de tweede helft van dit jaar zal worden voorgelegd aan uw Kamer. Inzet van camera's fungeren als "extra ogen op afstand", waardoor gelijktijdig op meerdere locaties toezicht kan worden gehouden. Cameratoezicht maakt het bovendien mogelijk om gerichter te bepalen welke goederen fysiek moeten worden onderzocht, waardoor de beschikbare capaciteit doelmatiger wordt ingezet. De verwachting is dan ook dat dit wetsvoorstel de Douane als uitvoeringsorganisatie aanvullende handvatten kan geven in haar toezicht op de accijnswet- en regelgeving, waaronder de tabak.

Herziening Richtlijn tabaksaccijns als helpende ontwikkeling

In juli 2025 heeft de Europese Commissie het herzieningsvoorstel voor de Richtlijn tabaksaccijns gepubliceerd.⁸ Sindsdien onderhandelen de EU-lidstaten tijdens Raadswerkgroepen over de inhoud van het voorstel. Het Cypriotische voorzitterschap stuurt aan op het bereiken van een akkoord op het voorstel tijdens de Ecofinraad van juni 2026. Een akkoord vereist unanimitéit binnen de Raad van de Europese Unie. Als uitvoeringsorganisatie voor de heffing en inning van onder andere accijns ziet de Douane een herziening die positief bijdraagt aan haar handhavingsmogelijkheden, bijvoorbeeld op het gebied van nieuwe rookproducten die op de markt komen, het vervoer van ruwe tabak onder de Europese controlebepalingen en het vervoer door particulieren tussen lidstaten van forse hoeveelheden tabaksproducten.

Het herzieningsvoorstel voor de Richtlijn tabaksaccijns leidt onder andere tot uitbreiding van de reikwijdte zodat producten die geen tabak bevatten, zoals vapes of nicotinezakjes ook onder de richtlijn gaan vallen en belast kunnen worden met accijns. Dit betekent dat de Douane op deze toekomstige accijnsgoederen kan gaan handhaven, ook als het gaat om illegale handel in deze goederen. Daarbij is het opportuun om met relevante stakeholders (zoals NVWA en gemeenten) te onderzoeken hoe we de handhaving voor deze nieuw te belasten producten het beste kunnen versterken. Verder is de verwachting dat het richtlijnvoorstel leidt tot verkleining van verschillen in accijnstarieven tussen lidstaten door verhoging van de EU-minimumaccijnstarieven. Dit kan leiden tot minder grensverkeer in accijnsgoederen van andere lidstaten naar Nederland aangezien Nederland relatief hoge accijnstarieven heeft vergeleken met andere lidstaten.

Toekomstblik handhaving tabaksfraude door de Douane

Om het hoofd te (kunnen) blijven bieden aan tabaksfraude als structureel groeiend probleem verdient de toerusting van de Douane nadrukkelijk de aandacht. Een greep uit te verkennen opties zijn: i) aanvullende investering in handhavingscapaciteit van de Douane, met name het proces Fysiek Toezicht en Intelligence (Combiteam SMOKE en regionale Intelligence-medewerkers), ii) prioritering van de implementatie boetebevoegdheid voor overtreding op basis van de Tabak-en Rookwarenwet en iii) versterking van nationale en internationale samenwerking gericht op informatie-uitwisseling, best-practices en gezamenlijke operaties.

⁸ European Commission modernises Tobacco Taxation Directive, te raadplegen via: https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/european-commission-modernises-tobacco-taxation-directive-2025-07-16_en.

Overkoepelend geldt hierbij dat toenemende opgaven en wensen, in combinatie met beperkte(re) capaciteit, gevolgen kan hebben voor de slagvaardigheid en uitvoerbaarheid van de Douane tegen het fenomeen tabaksfraude. De Douane heeft als kerntaak, naast toezicht, het heffen en innen van belastingen, in het bijzonder accijnzen. Gegeven de geldende taakstelling vraagt de inzet van de Douane om heroriëntatie, waarbij keuzes in capaciteit onvermijdelijk zijn en worden gezien in het licht van deze kerntaken.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping loops and strokes.

N.T. van Schelven
Directeur-Generaal Douane