

Aan de staatssecretaris van Financiën  
De heer E. Eerenberg BSc MSc  
Postbus 20201  
2500 EE DEN HAAG

**Onze referentie**

MvH/RvZ/ATR4683/2026-U116

**Uw referentie**

**Datum**

8 juli 2026

**Onderwerp**

Wet op de verbruiksbelasting van alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten

Geachte heer Eerenberg,

Op 30 juni 2026 is het voorstel *Wet op de verbruiksbelasting van alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten* aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) voor advies voorgelegd. De adviestermijn van ATR verloopt op 28 juli 2026.

**Context en inhoud**

Het wetsvoorstel introduceert een afzonderlijke verbruiksbelasting voor alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten, zoals verhitte tabaksproducten, waterpijpproducten, vloeistoffen voor elektronische sigaretten en nicotinezakjes. Hiermee beoogt het voorstel de fiscale behandeling van deze producten beter te laten aansluiten bij die van traditionele tabaksproducten en de effectiviteit van het tabaksontmoedigingsbeleid te versterken. Het voorstel sluit voor de inrichting van de belasting zoveel mogelijk aan bij de bestaande accijnssystematiek. Het loopt vooruit op een mogelijke toekomstige Europese harmonisatie van de belastingheffing op alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten.

**Toetsingskader**

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

**Contact:**

Postbus 16228  
2500 BE DEN HAAG

Bezoekadres: Rijnstraat 50  
2515 XP DEN HAAG

info@atr-regeldruk.nl  
www.adviescollegeregeldruk.nl

Tel: 070-310 86 66

### *1. Nut en noodzaak*

De toelichting maakt voldoende inzichtelijk dat de markt voor nicotineproducten de afgelopen jaren ingrijpend is veranderd. Waar de accijnswetgeving traditioneel is ingericht op sigaretten, sigaren en rooktabak, bestaat inmiddels een omvangrijke en snel ontwikkelende markt voor alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten. Volgens de toelichting leidt deze ontwikkeling ertoe dat producten die vanuit het perspectief van de consument in meer of mindere mate substitueerbaar zijn fiscaal ongelijk worden behandeld. Hierdoor kunnen consumenten uitwijken naar producten waarop geen vergelijkbare belasting drukt en kunnen producenten producten zodanig vormgeven dat zij buiten de bestaande accijnsdefinities blijven. Dat doet volgens de toelichting afbreuk aan de effectiviteit van het tabaksontmoedigingsbeleid en leidt tot verschillen in fiscale behandeling tussen vergelijkbare producten.

De toelichting motiveert ook waarom wordt gekozen voor een nationale regeling vooruitlopend op de voorgenomen herziening van de Richtlijn tabaksaccijns. De Europese onderhandelingen bevinden zich weliswaar in een vergevorderd stadium, maar onzeker blijft wanneer overeenstemming wordt bereikt en welke productcategorieën uiteindelijk onder een geharmoniseerd accijnsregime zullen vallen. Tegen deze achtergrond acht het kabinet het onwenselijk dat alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten gedurende langere tijd buiten een met accijns vergelijkbare belastingheffing blijven. Volgens de toelichting is de voorgestelde regeling zoveel mogelijk vormgegeven in aansluiting op de contouren van de voorgenomen Europese regelgeving, zodat een eventuele overgang naar een geharmoniseerd Europees stelsel op termijn relatief beperkt kan blijven.

Het voorstel beoogt het beschermen van de volksgezondheid en een gelijke fiscale behandeling van substitueerbare producten. Het moet belastingontwijking door productinnovatie voorkomen en toezicht en handhaving versterken. Deze doelstellingen liggen in elkaars verlengde. De toelichting maakt niet altijd expliciet inzichtelijk welke overwegingen voor de gekozen vormgeving doorslaggevend zijn geweest. Zo wordt de keuze voor open restcategorieën gemotiveerd vanuit de wens de belastinggrondslag toekomstbestendig te maken, maar geeft de toelichting slechts beperkt inzicht in de aard en omvang van het probleem dat daarmee wordt ondervangen. Desalniettemin concludeert het college dat de toelichting voldoende aannemelijk maakt dat de huidige fiscale behandeling van alternatieve nicotineproducten niet langer aansluit bij de ontwikkelingen op de markt en dat prijsbeleid een geschikt instrument is om de beoogde volksgezondheidsdoelstellingen en fiscale neutraliteit te ondersteunen.

### *2. Minder belastende alternatieven*

De toelichting motiveert waarom wordt gekozen voor een afzonderlijke verbruiksbelasting en niet voor uitbreiding van de Wet op de accijns. Omdat de betrokken producten op dit moment niet onder de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns vallen, ligt uitbreiding van de bestaande accijnsheffing niet voor de hand. Ook licht het voorstel toe waarom de regeling niet wordt ondergebracht in de Wet op de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. De voorgestelde belasting heeft een overbruggingsfunctie in afwachting van Europese harmonisatie en sluit qua toezicht en handhaving inhoudelijk sterker aan bij het accijnsdomein.

De keuze om aan te sluiten bij de accijnssystematiek is in algemene zin voldoende gemotiveerd. Een belasting die wordt geheven bij uitslag en invoer, vergt toezicht op productie, opslag, vervoer en het voorhanden hebben van producten. Binnen die systematiek vervullen vergunningen,

inrichtingen en schorsing van belasting een centrale functie. De toelichting maakt aannemelijk dat aansluiting bij bestaande accijnsprocessen de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid bevordert en voor ondernemingen die al binnen de accijnsketen actief zijn juist kan voorkomen dat een geheel nieuw administratief stelsel ontstaat.

De toelichting besteedt weinig aandacht aan minder belastende varianten binnen de gekozen systematiek. Dat geldt met name voor de brede productafbakening. Het wetsvoorstel bevat naast specifieke categorieën ook restcategorieën voor andere tabaksproducten en andere nicotineproducten. Deze restcategorieën worden gemotiveerd vanuit de wens te voorkomen dat nieuwe producten buiten de belastingheffing blijven doordat zij niet binnen bestaande definities passen. Gelet op de snelle productontwikkeling op de nicotinemarkt is een dergelijke toekomstbestendige grondslag begrijpelijk. Wel ontbreekt een expliciete afweging waarom juist deze ruime productafbakening nodig is en waarom minder belastende alternatieven onvoldoende bescherming bieden tegen ontwijking of substitutie. Dat is relevant omdat de brede afbakening mede bepaalt welke ondernemingen vergunningsplichtig en belastingplichtig kunnen worden en welke administratieve verplichtingen op hen van toepassing zijn. Daardoor blijft onvoldoende inzichtelijk of de gekozen productafbakening de minst belastende wijze is om de beoogde beleidsdoelen te realiseren.

## **2.1 Het college adviseert de afweging van minder belastende alternatieven nader uit te werken en daarbij te motiveren waarom minder ruime alternatieven niet gekozen zijn.**

### **3. Werkbaarheid**

De voorgestelde verbruiksbelasting sluit voor de inrichting van de belastingheffing aan bij de bestaande systematiek van de Wet op de accijns. De belasting wordt geheven bij uitslag tot verbruik en invoer en maakt gebruik van bestaande begrippen, zoals vergunningen, inrichtingen en schorsing van belasting. Deze systematiek wordt binnen het accijnsdomein al geruime tijd toegepast. Zowel marktdeelnemers als de Douane hebben er ervaring. Voor ondernemingen die al actief zijn binnen de accijnsketen, draagt deze aansluiting bij aan de herkenbaarheid en werkbaarheid van de voorgestelde regeling.

Het wetsvoorstel bevat open restcategorieën voor andere tabaksproducten en andere nicotineproducten. Deze systematiek biedt ruimte om toekomstige productontwikkelingen onder de belasting te brengen zonder dat de wet telkens hoeft te worden gewijzigd. Dergelijke open normen kunnen voor ondernemingen minder voorspelbaar zijn dan limitatief omschreven productcategorieën. Ondernemingen die nieuwe producten ontwikkelen of op de markt brengen, zullen in voorkomende gevallen moeten beoordelen of een product onder een bestaande categorie of onder een restcategorie valt. De toelichting besteedt beperkt aandacht aan de wijze waarop hierover vooraf duidelijkheid kan worden verkregen.

Voor ondernemingen die nog niet binnen het accijnsdomein actief zijn, brengt het wetsvoorstel nieuwe administratieve verplichtingen met zich mee. Zij worden vergunningsplichtig, moeten een administratie voeren en dienen te voldoen aan de verplichtingen die samenhangen met de schorsingsregeling en de belastingheffing. Deze verplichtingen vloeien rechtstreeks voort uit de gekozen belastingmethodiek en zijn grotendeels vergelijkbaar met de verplichtingen die al gelden voor accijnsgoederen. De toelichting maakt voldoende aannemelijk dat aansluiting bij een

bestaande systematiek de werkbaarheid vergroot ten opzichte van de ontwikkeling van een volledig nieuw stelsel.

Per saldo biedt de toelichting voldoende inzicht in de werkbaarheid van het voorstel voor bedrijven. De gekozen systematiek sluit aan bij bestaande fiscale processen en begrippen, waardoor ondernemingen die al binnen het accijnsdomein actief zijn gebruik kunnen maken van bestaande administratieve processen. Voor nieuwe belastingplichtigen neemt de complexiteit van de regelgeving weliswaar toe, maar deze complexiteit vloeit in belangrijke mate voort uit de aard van de gekozen belastingheffing en is in de toelichting voldoende inzichtelijk gemaakt. Het college heeft daarom geen opmerkingen bij de werkbaarheid van het voorstel.

#### *4. Gevolgen regeldruk*

De toelichting bevat een afzonderlijke paragraaf over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk. Deze beschrijft dat ondernemingen die alternatieve tabaksproducten en aan tabak verwante producten vervaardigen, verwerken, opslaan of voorhanden hebben te maken krijgen met nieuwe verplichtingen. Deze bestaan onder meer uit het aanvragen van een vergunning, het voeren van een administratie, het voldoen aan aangifteverplichtingen en het kunnen aantonen dat aan de voorwaarden voor de schorsingsregeling is voldaan. Ook wordt toegelicht dat vergunninghoudende inrichtingen aan specifieke eisen moeten voldoen en dat voor het vervoer van goederen administratieve bescheiden moeten worden bijgehouden. Volgens de toelichting zullen tussen de 10 en 50 ondernemingen vergunningsplichtig worden.

De toelichting maakt daarmee inzichtelijk welke verplichtingen uit het wetsvoorstel voortvloeien en welke ondernemingen hierdoor worden geraakt. De regeldruk wordt echter hoofdzakelijk kwalitatief beschreven. Een kwantitatieve uitwerking van de regeldrukeffecten ontbreekt. Zo wordt niet inzichtelijk gemaakt hoeveel tijd ondernemingen naar verwachting kwijt zijn aan het aanvragen van vergunningen, het inrichten van administratieve processen, het voldoen aan aangifteverplichtingen of het naleven van de overige verplichtingen die uit het wetsvoorstel voortvloeien. Evenmin worden kennismakingskosten, incidentele nalevingskosten en structurele administratieve lasten gekwantificeerd.

Ook de omvang van de doelgroep wordt beperkt onderbouwd. De toelichting vermeldt dat naar verwachting tussen de 10 en 50 ondernemingen vergunningsplichtig zullen worden, maar licht niet toe waarop deze bandbreedte is gebaseerd. Daardoor is onvoldoende inzichtelijk welke gevolgen het wetsvoorstel in de praktijk heeft voor het bedrijfsleven en in hoeverre de regeldruk proportioneel is ten opzichte van de beoogde beleidsdoelen.

De toelichting stelt dat aansluiting bij de bestaande accijnssystematiek de administratieve lasten voor ondernemingen die al binnen de accijnsketen actief zijn beperkt. Dat is voorstelbaar. Tegelijkertijd maakt de toelichting niet inzichtelijk in welke mate deze lasten voor bestaande ondernemingen daadwerkelijk beperkt blijven en welke aanvullende regeldruk ontstaat voor ondernemingen die nog niet onder het accijnsregime vallen. Hierdoor ontbreekt een integraal beeld van de regeldrukeffecten van het voorstel.

Het college constateert dat de regeldruk niet overeenkomstig de Rijksbrede methodiek in kaart is gebracht. Daardoor ontbreekt een kwantitatief inzicht in de omvang van de administratieve lasten en nalevingskosten die het wetsvoorstel voor bedrijven met zich brengt. Dit bemoeilijkt de beoordeling of de regeldruk evenredig is aan de met het wetsvoorstel beoogde doelen.

#### **4.1 Het college adviseert de regeldruk in kaart te brengen volgens de Rijksbrede methodiek**

##### **Dictum**

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

**Indienen / vaststellen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.**

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

*w.g.*

M.A. van Hees  
Voorzitter

R.W. van Zijp  
Secretaris