

98. Invoeren van een verbruiksbelasting op nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen voor gebruik in e-sigaretten (belastingheffing op e-sigaretten)

Thema	Gezondheidsgerelateerde belastingen
Doel	Ontmoediging van het gebruik van nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen in een e-sigaret.
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Invoeren van een nationale verbruiksbelasting op nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen die gebruikt kunnen worden voor e-sigaretten. Het betreft een uitbreiding van de Wet verbruiksbelasting alcoholvrije dranken (Wvad). De wet zal dan - naast alcoholvrije dranken - ook gaan zien op nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Op dit moment worden e-sigaretten - in tegenstelling tot gewone sigaretten - niet belast met een accijns of verbruiksbelasting terwijl deze producten wel schadelijk voor de gezondheid en verslavend zijn wanneer deze nicotine bevatten. Uitgaande van het voorzorgsprincipe concludeert Trimbos in hun factsheet dat de Nederlandse volksgezondheid het meest gebaat is bij ontmoediging van de e-sigaret met en zonder nicotine. Dit komt doordat er steeds meer aanwijzingen zijn dat de e-sigaret een opstap kan zijn voor jongeren naar normaal roken. Ook blijkt dat in veel gevallen de e-sigaret geen effectief stoppen-met-roken middel is. Dit komt doordat veel mensen naast de e-sigaret ook nog normaal blijven roken. Het zogenaamde <i>dual use</i>, het tegelijkertijd gebruiken van sigaretten en e-sigaretten, is schadelijker dan het gebruik van alleen sigaretten of e-sigaretten.⁵² Het is van belang dat de belasting zowel voor nicotinehoudende als niet-nicotinehoudende vloeistoffen gaat gelden. Het betreft daarmee alle vloeistoffen die in e-sigaretten worden gebruikt. In de Tabaks- en rookwarenwet worden e-sigaretten met en zonder nicotine en nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen vrijwel op dezelfde wijze gereguleerd. Los van de giftigheid en verslavende werking van nicotine heeft een e-sigaret zonder nicotine een vergelijkbaar gezondheidsrisicoprofiel. Het is daarom ook onwenselijk dat een jongere begint met een e-sigaret zonder nicotine, omdat zo rookgedrag wordt aangeleerd, en omdat het bijdraagt aan het normaliseren van rookgedrag in de maatschappij, terwijl de trend nu juist is dat roken als steeds minder normaal wordt gezien. Daarnaast zijn er kits op de markt om zelf nicotine toe te voegen aan niet-nicotinehoudende vloeistoffen. Dat maakt dat die kits en niet-nicotinehoudende vloeistoffen populairder kunnen worden. Nicotine is erg giftig en je wilt gebruik van dat soort kits niet aanmoedigen. 	
Kenmerken	
Product	<p>Nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen in een navulverpakking voor een e-sigaret, in een wegwerp e-sigaret en patronen voor e-sigaretten.</p> <p>E-sigaretten bestaan grofweg uit drie onderdelen: een verstuiver, een batterij en een reservoir of een patroon (of ampul/cartridge) met vloeistof. E-sigaretten met navulbare reservoirs kunnen worden bijgevuld met navulverpakkingen met vloeistof (ook wel e-liquids genoemd) met of zonder nicotine. Daarnaast bestaan ook wegwerp e-sigaretten met reservoirs die gevuld zijn met e-liquids met of zonder nicotine die niet bijgevuld kunnen worden. Er zijn ook e-sigaretten die herlaadbaar zijn met patronen met e-liquids met of zonder nicotine die niet bijgevuld kunnen worden. Tot slot bestaan er kits om zelf (extra) nicotine toe te voegen aan e-liquids.</p>
Belastingplichtige	<p>De partijen die volgens de Wvad belastingplichtige zijn, bijvoorbeeld (niet limitatief):</p> <ul style="list-style-type: none"> Degene die een vergunning inrichting heeft volgens de Wvad (bijvoorbeeld de ondernemer die de nicotinehoudende of niet-nicotinehoudende vloeistoffen produceert binnen de inrichting); Degene die de nicotinehoudende of niet-nicotinehoudende vloeistoffen voorhanden heeft, maar die geen vergunning van een inrichting heeft.

⁵² Trimbos-insituut, Factsheet elektronische sigaretten, 2020.

Belastbaar feit	Uitslag van nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen vanuit een inrichting (de plaats waar de nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen bijvoorbeeld worden vervaardigd of in opslag liggen) alsmede het voorhanden hebben van nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen waarvan de belasting niet is geheven in bepaalde gevallen (artikel 4 Wvad).
Maatstaf van heffing	<ul style="list-style-type: none"> Hoeveelheid/gewichtseenheid vloeistof eindproduct. E-liquids bestaan in zeer veel verschillende samenstellingen. Zo bestaan er verschillen in smaak, nicotinegehalte en andere toevoegingen. Het nicotinegehalte verschilt per e-liquid, bijvoorbeeld in 0, 6, 12, 18 mg/ml. Het wettelijk toegestane maximum is 20 mg/ml (Europese wetgeving). Daarnaast geldt er een maximumvolume van een navulverpakking (10ml), en mag het navulreservoir van de e-sigaret zelf maximaal 2 ml zijn.
Tarief	<ul style="list-style-type: none"> Het precieze tarief dient nader te worden onderzocht. Differentiatie op basis van sterktes van e-liquids is waarschijnlijk niet wenselijk. Het zou bijvoorbeeld tot een situatie kunnen leiden waarbij minder 'sterke' e-liquids goedkoper zouden kunnen worden. Dit is vanuit een preventie-perspectief niet per sé positief, omdat de gebruiksfrequentie van gebruikers juist kan toenemen wanneer zij overstappen op 'lichtere' e-liquids, omdat ze deze vaker moeten gebruiken om aan hun nicotinebehoefte te voldoen.
Drempel/vrijstellingen	<ul style="list-style-type: none"> Er is geen aanleiding om een drempel voor kleine producenten voor nicotinehoudende en niet-nicotinehoudende vloeistoffen te laten gelden. Voor e-sigaretten en navulverpakkingen die zijn geregistreerd als geneesmiddel (zie artikel 1, tweede lid van de Tabaks- en rookwarenwet) zal een vrijstelling worden opgenomen.
Effecten / Geschiktheid maatregel	
Inpasbaarheid in fiscale structuur	<ul style="list-style-type: none"> Voldoet aan de randvoorwaarden voor verbruiksbelastingen (op niet-accijnsgoederen), door opname in de Wvad zal de verbruiksbelasting op (niet-)nicotinehoudende vloeistoffen geen aanleiding geven tot formaliteiten in verband met het overschrijden van de grens. Het betreft een eenmalige heffing op het binnenlandse verbruik. Een nieuwe verbruiksbelasting maakt het fiscale stelsel complexer. Duur van het wetgevingsproces: afhankelijk van keuze van wetstraject, minimaal één jaar, mogelijk langer.
Doelgroepbereik	<ul style="list-style-type: none"> Gebruikers van (niet-)nicotinehoudende vloeistoffen vormen de doelgroep. Naar verwachting wordt deze groep bereikt omdat aangenomen wordt dat de producent/ handelaar de verbruiksbelasting zal doorberekenen in de prijs.
Doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none"> Afhankelijk van de mate van belastingheffing zal het gebruik van e-sigaretten als gevolg van deze maatregel ontmoedigd worden door de hogere prijs.
Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn reeds andere maatregelen genomen die het gebruik van (niet-)nicotinehoudende vloeistoffen ontmoedigen. De e-sigaretten vallen onder de Tabaks- en rookwarenwet. Er is o.a. geregeld: een leeftijdsgrens van 18 jaar voor gebruik van een e-sigaret, eisen aan de etikettering met onder meer een verplichte bijsluiting met informatie over mogelijk schadelijke effecten, eisen aan reclame etc. De komende tijd zullen verschillende nieuwe maatregelen voor de e-sigaret genomen worden. Zo wordt het rookverbod uitgebreid met de e-sigaret, zal het uitstalverbod voor e-sigaretten gaan

	<p>gelden en worden op termijn neutrale verpakkingen voor e-sigaretten ingevoerd.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Daarnaast is het belangrijk dat verschillen in accijnsheffing tussen 'traditionele' tabaksproducten en e-sigaretten niet te groot worden. Dit kan leiden tot een onbedoelde of ongewenste prikkel voor specifieke groepen om te beginnen met het gebruik van e-sigaretten, bijvoorbeeld door jongeren die (nog) geen tabaksproducten of e-sigaretten gebruiken.
Economie	<ul style="list-style-type: none"> • De maatregel leidt tot welvaartswinst, omdat de maatschappelijke kosten van roken onvoldoende in de prijs verwerkt zijn. • De maatregel is een lastenverzwaring en leidt tot een iets hogere inflatie. Er kunnen grenseffecten optreden wanneer mensen hun consumptie verschuiven naar het buitenland.
Begroting	<ul style="list-style-type: none"> • De maatregel is nog onvoldoende ingevuld. Er zijn onvoldoende gegevens beschikbaar over (de ontwikkeling van) de omvang van nicotinehoudende vloeistoffen.
Overig	<ul style="list-style-type: none"> • Naar verwachting zullen de administratieve lasten van belastingplichten toenemen aangezien nu ter zake van de (niet-) nicotinehoudende vloeistoffen geen verbruiksbelasting verschuldigd is.
Uitvoeringsaspecten	<ul style="list-style-type: none"> • Een uitvoeringstoets geeft vanuit het perspectief van de Belastingdienst of vanuit een andere uitvoeringsorganisatie inzicht in de gevolgen van voorstellen van nieuwe wetgeving. • Omdat het hier een nieuwe belasting betreft waarvoor nog geen wetgeving is geschreven, zullen de uitvoeringsaspecten nader in kaart dienen te worden gebracht op het moment dat een conceptwetsvoorstel is geschreven. • Onder voorbehoud van de uitvoeringstoets, kan een nieuwe belasting niet eerder uitgevoerd worden dan 2 jaar nadat het voorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. • Aandachtspunt bij deze nieuwe belasting is dat het complex is om de juiste grondslag vast te stellen. Er zullen maatregelen nodig zijn buiten de belasting zelf om de uitvoerbaarheid te verbeteren. Bijvoorbeeld een restrictie van het aantal verkooppunten.