

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Kazernestraat 52
Den Haag

**Ministerie van Buitenlandse
Zaken**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie

BZ2520301

Bijlage(n)

3

Datum 19 september 2025

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Geachte voorzitter,

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met het VK over een sanitaire en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen.

Fiche 2: Richtlijn tabaksaccijns.

Fiche 3: Wijziging ten behoeve van grenswaarden voor gevaarlijke stoffen.

De minister van Buitenlandse Zaken,

D.M. van Weel

Fiche 1: Aanbeveling voor het openen van onderhandelingen met het VK over een sanitaire en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk met betrekking tot een gemeenschappelijk sanitair en fytosanitair gebied en koppeling van emissiehandelssystemen.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 juli 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 408 final

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025PC0408 - NL - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Algemene Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met Ministerie van Klimaat en Groene Groei en Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

2. Essentie voorstel

In dit voorstel doet de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een aanbeveling aan de Raad tot goedkeuring van het openen van onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk (VK). De aanbeveling ziet op de onderhandelingen over twee overeenkomsten, te weten over een gezamenlijk sanitair en fytosanitair (SPS) gebied en over het koppelen van de emissiehandelssystemen van het VK en de Europese Unie (EU). Een gezamenlijk SPS-gebied zou handel vergemakkelijken in planten, dieren en daarvan afgeleide producten die momenteel controles moeten ondergaan of waarvoor certificaten moeten worden afgegeven om de SPS-status aan de grens te waarborgen. Door het koppelen van emissiehandelssystemen, zou eenzelfde prijs gelden voor emissierechten in de sectoren die onder het Europees emissiehandelssysteem (ETS-1) vallen met consequenties voor de toepassing van een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM)¹.

¹ [Carbon Border Adjustment Mechanism | EUR-Lex](#)

Op 19 mei 2025. hielden de EU en het VK een eerste Top die in het teken stond van een hernieuwd versterkt partnerschap.² In een gezamenlijke verklaring herbevestigden zij gemeenschappelijke waarden, gedeelde prioriteiten en hun toewijding aan het implementeren van het Terugtrekkingsakkoord, waaronder het Windsor Raamwerk en de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst³. Het VK en de Commissie presenteerden een zogenaamd *Common Understanding*, ofwel een verklaring over vervolgonderhandelingen ter versterking van de relatie. In deze verklaring is de intentie vastgelegd om te onderhandelen over een gezamenlijk SPS-gebied en het koppelen van emissiehandelssystemen. Tevens zijn hiervoor een aantal uitgangspunten overeengekomen, waaronder dynamische overname van het relevante EU-acquis.

Sinds januari 2021 zijn de EU en het VK twee afzonderlijke sanitaire en fytosanitaire gebieden met eigen wet- en regelgeving en controlesystemen, met uitzondering van Noord-Ierland, waar de EU-regels toegepast worden onder het *Windsor Framework*. Waar de EU sinds het uittreden van het VK sinds 2021 SPS-grensvereisten en controles toepast op planten, dieren en daarvan afgeleide producten heeft het VK aan hun eigen grens deze vanaf januari 2024 gedeeltelijk ingevoerd. Additionele stappen heeft het VK tot januari 2027 wederom uitgesteld, in afwachting van de uitkomst van de onderhandelingen over een gezamenlijk SPS-gebied. De Commissie schetst op welke beleidsterreinen een overeenkomst van toepassing zou moeten zijn. Een eventuele zeer beperkte uitzondering ten aanzien van dynamische overname van EU-acquis mag alleen overeengekomen worden als: (a) dit niet leidt tot het toepassen van lagere standaarden in het VK ten opzichte van de EU, (b) die niet kan leiden tot een restrictie van toegang van EU producten tot het VK, en (c) die in principe ondersteunt dat alleen producten die aan EU wetgeving voldoen de Unie kunnen binnenkomen.

Sinds januari 2021 kennen de EU en het VK twee separate emissiehandelssystemen, met uitzondering van de toepassing van het EU-emissiehandelssysteem voor de elektriciteitssector in Noord-Ierland conform het *Windsor Framework*. Sindsdien is er sprake van divergentie tussen de emissiehandelssystemen van de EU en het VK wat tot prijsverschillen en een ongelijk speelveld leidt. In de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is opgenomen dat de EU en het VK serieus de koppeling van emissiehandelssystemen dienen te overwegen. Wel moet een eventuele koppeling de integriteit van afzonderlijke emissiehandelssystemen waarborgen. Een overeenkomst moet voor het emissiehandelssysteem van het VK een emissieplafond en reductiepad definiëren, opdat deze niet minder ambitieus zijn dan het emissieplafond en reductiepad van het emissiehandelssysteem van de EU. Indien de EU en het VK emissiehandelssystemen koppelen en wederzijdse erkenning van emissierechten overeenkomen, zal het EU CBAM niet van toepassing zijn op handel met het VK⁴. De Commissie stelt dat als gevolg van een koppeling, producten uit de EU ook vrij moeten worden gesteld van het CBAM van het VK.

² <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/05/19/>

³ [EUR-Lex - 22021A0430\(01\) - EN - EUR-Lex](#); [EUR-Lex - 12020W/TXT - EN - EUR-Lex](#)

⁴ Verordening mechanisme voor een koolstofgrenscorrectie artikel 2 lid 7; [2023/956 - EN - EUR-Lex](#)

De ETS-sectoren waar de koppeling volgens de Commissie op van toepassing moeten zijn, komen overeen met het Europese emissiehandelssysteem voor broeikasgasinstallaties (ETS-1).⁵ De overeenkomst tussen de EU en het VK over ETS zou daarnaast een procedure moeten bevatten voor uitbreiding naar andere ETS-sectoren, stelt de Commissie.

De Commissie stelt dat de twee nieuwe overeenkomsten moeten voldoen aan een aantal voorwaarden, te weten (a) dynamische overname van EU- acquis, (b) waarborging van uniforme interpretatie daarvan, (c) een geschillenbeslechtsmechanisme met een onafhankelijk arbitrage hof op basis van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst, met een rol voor het EU-Hof van Justitie als hoogste autoriteit voor EU-recht; en (d) een robuust mechanisme voor de naleving van geschillenbeslechting. Verder moeten de bestaande implementatiestructuren van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst van toepassing worden op de te onderhandelen twee nieuwe overeenkomsten. De twee overeenkomsten zouden onafhankelijk van en parallel aan het *Windsor Framework* geïmplementeerd worden. De Commissie stelt tot slot dat het VK ook een financiële bijdrage zou moeten leveren aan de relevante kosten voor de EU op de desbetreffende beleidsterreinen, zoals de werking van agentschappen, systemen en databases.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In het Regeerprogramma staat vermeld dat Nederland de relatie met zijn burens, waaronder het VK, koestert.⁶ NAVO-bondgenoot VK wordt tevens genoemd in het hoofdstuk over internationale veiligheid als belangrijke partner. Dat geldt niet alleen voor Nederland bilateraal, het VK is ook voor de EU een belangrijke partner.

Het VK en de EU zijn belangrijke gelijkgezinde partners, bijvoorbeeld voor Europese veiligheid en steun aan Oekraïne. De relatie tussen de EU en het VK is ook op een economische pijler gestoeld, omdat de EU, in het bijzonder buurland Nederland, en het VK belangrijke handelspartners van elkaar zijn. Om deze reden steunt Nederland de inzet van de Commissie om de relatie tussen de EU en het VK te versterken waar dit van toegevoegde waarde is, waaronder op het gebied van buitenland-, veiligheid- en defensiebeleid.⁷ Ook heeft het kabinet ingezet op toekomstbestendige lange-termijnafspraken die duidelijkheid bieden voor de wind op zee ontwikkelaars en stabiliteit voor de visserijsector. Deze inzet was van belang voor de voorbereiding van de Top op 19 mei jl. waar het startschot werd gegeven voor een versterkt partnerschap.⁸

Gezien de economische relatie tussen Nederland en het VK, heeft Nederland baat bij het versoepelen van handel waar dit mogelijk is en het waarborgen van eerlijke concurrentie. Belangrijke voorwaarde hierbij is het behoud van de integriteit van de EU interne markt en de

⁵ De Commissie stelt dat in ieder geval elektriciteit, industriële warmte, industrie, nationale en internationale maritieme transport en nationale en internationale luchtvaart onder de scope van een overeenkomst dienen te vallen.

⁶ [Regeerprogramma kabinet-Schoof | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁷ [Geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken van 20 mei 2025 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁸ [Verslag Raad Buitenlandse Zaken 20 mei 2025 | Vergaderstuk | Rijksoverheid.nl](#)

implementatie van de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst. Conform de motie Paternotte heeft Nederland in EU-verband aangegeven open te staan voor het verkennen van de mogelijkheden, indien het VK wenst te spreken over zaken als een akkoord over sanitaire en fytosanitaire maatregelen en emissienormen.⁹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief tegenover dit voorstel van de Commissie. Het voorstel is in lijn met de Nederlandse inzet voor de EU-VK Top van mei jl. waarin is aangegeven dat wat Nederland betreft de deur van de EU open staat om aanvullende afspraken te maken om handel te bevorderen, mits aan de voorwaarde wordt voldaan dat de integriteit van de EU interne markt geborgd blijft. Het kabinet staat positief tegenover het uitgangspunt van dynamische overname van EU-acquis door het VK en afspraken over uniforme interpretatie en toepassing en de mogelijkheid tot geschillenbeslechting met de exclusieve bevoegdheid voor het EU Hof van Justitie om EU-recht te interpreteren. Hiermee gelden immers dezelfde regels op sanitaire- en fytosanitaire gebied en hetzelfde ambitieniveau van het Europese emissiehandelssysteem. Het kabinet zal scherp aandacht houden voor deze voorwaarden gedurende de onderhandelingen. Een overeenkomst langs de lijnen van het voorstel kan bijdragen aan een gelijk speelveld en handel faciliteren.

Het koppelen van de emissiehandelssystemen van de EU en het VK kan het realiseren van klimaat- en milieudoelen helpen bevorderen. Sinds uittreding van het VK uit de Unie, is er sprake geweest van regelgevende divergentie tussen beide emissiehandelssystemen. Het Europese emissiehandelssysteem is bijvoorbeeld uitgebreid naar emissies van nationaal en internationaal maritiem vervoer. Hierdoor gelden andere emissieprijsen in de EU en in het VK waardoor de eerlijke concurrentie kan worden ondermijnd en onbedoeld ontwijken van het EU-ETS kan worden gestimuleerd. Het koppelen van beide emissiehandelssystemen zou leiden tot een gelijk speelveld, minder risico op ontwijken en een efficiëntere markt doordat de liquiditeit wordt verhoogd. Belangrijk aandachtspunt is dat in de overeenkomst zoveel mogelijk wordt geborgd dat toekomstige wijzigingen in de reikwijdte van het EU-emissiehandelssysteem worden overgenomen in het emissiehandelssysteem van het VK. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid hiertoe. Dit zou onder andere kunnen gelden voor de sectoren luchtvaart, zeevaart en afvalverwerking bij de herziening van de ETS-richtlijn waarvoor in 2026 een voorstel van de Commissie wordt verwacht.

De Commissie stelt voor dat de overeenkomst moet voldoen aan art 2, lid 6 van verordening 2023/956 voor een mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM) waardoor deze niet van toepassing is op producten uit het VK. Het kabinet verwelkomt dit streven en de inzet dat dit tevens zal gelden voor een toekomstig correctiemechanisme aan de grens in het VK op producten die vanuit de EU door het VK geïmporteerd worden.

Op sanitair- en fytosanitair terrein heeft Nederland belang bij een SPS-overeenkomst. Het kabinet zet in op een ruim omvattend SPS-akkoord. De Commissie wordt aangemoedigd om

⁹ De motie Patternotte Kamerstuk 22112, nr 3948 wordt genoemd in [Aanbiedingsbrief verslag Raad Algemene Zaken 17 december 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

onderhandelingen voortvarend op te pakken. Daarbij is het uitgangspunt dat door dynamische overname van EU-acquis de handelsbelemmeringen kunnen worden teruggebracht (minder certificaten of controles). De Commissie schetst de mogelijkheid voor zeer beperkte uitzonderingen op dynamische overname van EU-acquis. Het kabinet zou deze uitzonderingen liever helemaal niet, of in zeer beperkte mate zien. Eventuele uitzonderingen moeten zodanig ingeregeld worden dat dit niet alsnog leidt tot extra lasten en uiteraard mogen deze uitzonderingen, zoals de Commissie ook aangeeft, geen afbreuk doen aan EU-standaarden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal binnen de Raad steun zijn voor het voorstel voor het openen van onderhandelingen tussen de EU en het VK over een gemeenschappelijke sanitair en fytosanitaire ruimte en het koppelen van emissiehandelssystemen. Het voorstel bouwt inhoudelijk voort op het *common understanding* dat de Commissie en het VK overeenkwamen. Hiervoor wordt naar verwachting voldoende steun gevonden mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan zoals het bewaken van de integriteit van de EU interne markt. In de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is immers al de mogelijkheid voorzien om een koppeling van emissiehandelssystemen te overwegen, met inachtneming van de integriteit van beide systemen.

Het Europees Parlement heeft nog geen positie ingenomen over het voorstel. Naar verwachting zal voor de onderhandelingen over beide beleidsterreinen steun zijn in het Europees Parlement. Onder de Handels- en Samenwerkingsovereenkomst is een parlementaire partnerschapsraad voorzien, waarin leden van het Europees Parlement zitting in hebben. In een aanbeveling van deze raad van 17 maart jl. wordt de meerwaarde van een sanitaire en fytosanitaire overeenkomst onderstreept en worden de EU en het VK opgeroepen om te overwegen om hun emissiehandelssystemen te koppelen¹⁰.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. Op grond van artikel 218, lid 3 VWEU kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4 VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

De aanbeveling is, voor wat betreft het afsluiten van een akkoord over sanitaire en fytosanitaire maatregelen met een derde land, gebaseerd op artikel 207, lid 4, eerste paragraaf VWEU. Artikel 207, lid 4 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om akkoorden te sluiten met derde landen of

¹⁰ [5th EU-UK Parliamentary Partnership Assembly, 17-18 March 2025, Brussels | Inter-parliamentary meetings | Activities | D-UK | Delegations | European Parliament](#)

internationale organisaties op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Wat betreft het akkoord dat het linken van het EU emissiehandelssysteem mogelijk maakt, is de aanbeveling gebaseerd op artikel 192, lid 1 VWEU. Artikel 192, lid 1 VWEU geeft de EU onder meer de bevoegdheid om op te treden in het kader van de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen, en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Op het terrein van gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3, lid 1, sub e VWEU). Op het terrein van milieu, is in beginsel sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub e). In de in artikel 3, lid 2 VWEU gespecificeerde gevallen, kan dan toch sprake zijn van een EU-exclusieve bevoegdheid. Volgens de Commissie is hier sprake van.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU ten aanzien van dit voorstel.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel om de Commissie te machtigen tot onderhandelingen met het VK over een gezamenlijke sanitaire en fytosanitaire ruimte en het koppelen van emissiehandelssystemen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat zowel het oprichten van een gezamenlijke sanitaire en fytosanitaire ruimte als de koppeling van emissiehandelssystemen via bilaterale overeenkomsten dient te gebeuren waarin de noodzakelijke voorwaarden worden vastgelegd. Voor het starten van onderhandelingen is deze machtiging noodzakelijk en dienen richtsnoeren meegegeven te worden. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat de Commissie middels het voorstel de bevoegdheid krijgt om over twee specifieke, afgebakende onderwerpen met het VK te onderhandelen. De richtsnoeren richten zich op het vastleggen van voorwaarden en institutionele afspraken tussen de EU en het VK zoals vergelijkbaar met andere derde landen.

d) Financiële gevolgen

Het voorstel heeft gevolgen voor de EU-begroting. De EU zal kosten maken voor het werk dat betrekking heeft op het sluiten van een overeenkomst om het EU-ETS en VK-ETS aan elkaar te koppelen. Deze kosten worden in het voorstel niet verder gespecificeerd. Daarnaast zal de Commissie onderhandelen over een gemeenschappelijk sanitair en fytosanitaire ruimte met het VK. De Commissie wenst volgens de richtsnoeren om met het VK afspraken te maken over een passende financiële bijdrage van het VK ter ondersteuning van het werk van de EU op deze beleidsterreinen. Omdat deze bijdrage de uitkomst zal zijn van onderhandelingen met het VK, valt hierover op het moment van schrijven niet meer te zeggen.

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verwachting is dat de uitkomst van de onderhandelingen tussen de EU en het VK zal leiden tot een vermindering van regeldruk voor bedrijven omdat bij de realisatie van dit voorstel de administratieve lasten en logistieke vertragingen, met haar kosten en soms afnemende productkwaliteit, hoogstwaarschijnlijk zullen afnemen. Dit zal mogelijk tot een herijking leiden van het aantal goederen- en dierenstromen die nu door de het uittreden van het VK uit de Unie zijn stilgevallen. Naar alle waarschijnlijkheid verbetert het verdienmodel van ladingbelanghebbenden als logistiek dienstverleners. In de EU en het VK zullen immers indien de beoogde overeenkomsten wordt bereikt, dezelfde regels inzake sanitaire en fytosanitaire maatregelen en emissiehandel gelden. Naar verwachting zullen bedrijven in de EU hierdoor profiteren van een versterkte concurrentiepositie. Door de oprichting van een gezamenlijke sanitaire en fytosanitaire ruimte wordt het voldoen aan importvereisten en controles voor handel in dieren, planten en daarvan afgeleide producten overbodig. Hierdoor vermindert de regeldruk voor bedrijven die desbetreffende goederen naar het VK exporteren. De intentie is dat het VK als gevolg van het koppelen van emissiehandelssystemen geen CBAM zal toepassen op import van energie-intensieve producten uit de EU en vice versa. Ook dit heeft een positief effect op EU-bedrijven die naar het VK exporteren en EU-bedrijven die importeren uit het VK.

Van het starten van onderhandelingen tussen de EU en het VK gaat een belangrijk positief geopolitiek signaal uit. De EU en het VK zijn immers belangrijke gelijkgezinde partners. Zeker in de huidige geopolitieke context is een hechte relatie tussen de EU en het VK van groot belang. De overeenkomsten over een gemeenschappelijke sanitair en fytosanitaire ruimte en koppeling van emissiehandelssystemen dragen bij aan verdere economische integratie tussen de EU en het VK en versterkt naar verwachting de concurrentiepositie van beide partijen.

Fiche 2: Richtlijn tabaksaccijns

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabak en aan tabak verwante producten (herschikking)

Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns, ten aanzien van tabak en aan tabak verwante producten

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 juli 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 580

COM(2025) 581 (amendment)

d) EUR-lex

[EUR-Lex - 52025PC0580 - EN - EUR-Lex](#)

[EUR-Lex - 52025PC0581 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2025) 560

f) Behandelingstraject Raad

Raad Economische en Financiële Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

h) Rechtsbasis

Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Eenparigheid

j) Rol Europees Parlement

Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) stelt een herziening van de Richtlijn betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabricaten (hierna: Richtlijn tabaksaccijns) voor met als doel het functioneren van de interne markt te versterken, een hoog niveau van gezondheidsbescherming te bieden, een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van het Europees Kankerbestrijdingsplan,¹ de strijd tegen fraude en belastingontduiking te versterken, en de inkomsten van de lidstaten te waarborgen. Om deze doelstellingen te bereiken bevat het herzieningsvoorstel in brede zin drie aanpassingen: 1) aanpassing van de tariefstructuur en invoering mechanisme voor inflatiecorrectie, 2) uitbreiding van de definitie van tabaksproducten (hierna: tabaksfabricaten) en verhogen van de minimumtarieven voor deze producten, en 3) uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar tabaksgerelateerde producten en ruwe tabak. Daarnaast stelt de Commissie voor om in richtlijn 2020/262 van de Raad van 19 december 2019 houdende een algemene regeling inzake accijns (hierna: Horizontale accijnsrichtlijn) technische wijzigingen aan te brengen om rechtszekerheid te bieden en te garanderen dat de algemene accijnsregeling ook van toepassing wordt op de nieuw gedefinieerde tabaks- en aan tabak verwante producten en op ruwe tabak.

In de huidige Richtlijn tabaksaccijns (2011/64/EU) zijn Europese minimumaccijnstarieven vastgesteld voor tabaksfabricaten. De huidige Richtlijn tabaksaccijns dateert uit 2008 en is in 2011 in werking getreden. Uit evaluaties blijkt dat de bestaande minimumtarieven over de jaren heen steeds minder effectief zijn om tabaksconsumptie te ontmoedigen en weinig tot geen effect meer hebben op het creëren van een gelijk speelveld. Daarnaast zijn er allerlei nieuwe tabaks- en tabaksgerelateerde producten, zoals e-sigaretten, verhitte tabaksproducten en nicotinezakjes op de markt gekomen die niet binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen. Unilaterale maatregelen van lidstaten voor deze producten hebben geleid tot fragmentatie en verstoring van de interne markt. Tot slot is de huidige richtlijn ontoereikend om illegale productie en handel tegen te gaan onder meer omdat ruwe tabak niet in de grondslag van de richtlijn valt.

In het herzieningsvoorstel wordt het begrip tabaksfabricaten uitgebreid en als volgt specifieker gecategoriseerd: 1) sigaretten, 2) sigaren, 3) cigarillo's, 4) rooktabak: uitgesplitst in a) tabak van fijne snede, en b) andere rooktabak, 5) waterpijptabak, 6) verhitte tabak, 7) overige tabaksfabricaten.

De Commissie stelt voor om ten aanzien van de in Tabel 1 uiteengezette EU-minimumtarieven rekening te houden met het verschil in koopkracht tussen de lidstaten. Om die reden wordt voorgesteld de tariefstructuur aan te passen zodat het minimumtarief deels wordt gerelateerd aan de *Price Level Index* (zoals jaarlijks gepubliceerd door Eurostat) van een lidstaat. Hierdoor ontstaan verschillende minimumtarieven per lidstaat en veranderen deze driejaarlijks op basis van de meest recente *Price Level Index*.

¹ [EUR-Lex - 52021DC0044 - EN - EUR-Lex](#)

Daartoe worden de EU-minimumtarieven per lidstaat gelijk aan: 1/3 deel de EU-minimumtarieven (uitgedrukt in € per kg/ml/stuks) vermenigvuldigd met de *Price Level Index* van die lidstaat gedeeld door 100 en daarbij opgeteld 2/3 deel van de EU-minimumtarieven (uitgedrukt in € per kg/ml/stuks). Daarnaast worden de minimumtarieven driejaarlijks geactualiseerd op basis van de *Harmonised Index of Consumer Prices* (HICP) om de EU-minimumtarieven op de langere termijn in reële termen gelijk te houden. Zonder deze correctie zouden de EU-minimumtarieven in reële termen steeds lager worden en daarmee tabak betaalbaarder. Op basis van de HCIP kunnen de EU-minimumtarieven zowel opwaarts als neerwaarts worden bijgesteld. In de praktijk zullen de tarieven meestal stijgen omdat prijzen over de tijd vrijwel altijd toenemen.

De Commissie stelt een stapsgewijze verhoging van de minimumtarieven voor sigaren, cigarillo's, andere rooktabak, waterpijptabak, verhitte tabak en overige tabaksproducten voor. Voor de traditionele tabaksproducten stelt de Commissie voor vast te houden aan huidige tariefstructuur (ad valorem,² specifiek of een combinatie van beiden) en verschillende minimum accijnstarieven voor bepaalde tabaksproducten.

In het richtlijnvoorstel worden op basis van het bovenstaande de onderstaande verhogingen van de minimumtarieven voor tabaksfabricaten voorgesteld.

² Proportionele accijns in de vorm van een percentage van de (maximum)kleinhandelsprijs, met inbegrip van douanerechten.

Tabel 1. Voorgestelde minimumtarieven tabaksfabricaten.³

	Huidig	1-1-2028	1-1-2030	1-1-2032
Sigaretten (per 1000)	60% van WAP* & minimaal € 90 óf tenminste € 115	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274	63% van WAP & minimaal € 215 óf tenminste € 274
Sigaren	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per 1000 stuks of per kg	40% van kleinhandelsprijs of € 143 per 1000 stuks of per kg
Cigarillo's	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	5% van kleinhandelsprijs of € 12 Per 1000 stuks of per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per 1000 stuks of per kg	40% van kleinhandelsprijs of € 143 per 1000 stuks of per kg
Rooktabak: a	50% van WAP of € 60 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	62% van WAP of € 215 per kg	62% van WAP of € 215 per kg
Rooktabak: b	20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg
Waterpijptabak		20% van kleinhandelsprijs of € 22 per kg	25% van kleinhandelsprijs of € 54 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 107 per kg
Verhitte tabak		45% van kleinhandelsprijs of € 88 per 1000 stuks of € 125 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 98 per 1000 stuks of € 140 per kg.	55% van kleinhandelsprijs of € 108 per 1000 stuks of € 155 per kg
Overig			25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg

* WAP = Weighted Average Price/gemiddelde kleinhandelsprijs

De Commissie stelt daarnaast voor om de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns uit te breiden naar *tabaksgelateerde producten* en *ruwe tabak*. *Tabaksgelateerde producten* valt in het richtlijnvoorstel uiteen in de categorieën: 1) vloeistoffen voor elektronische sigaretten (hierna: e-liquids),⁴ 2) nicotinezakjes,⁵ en 3) andere nicotineproducten. Ook voor deze producten worden minimumtarieven voorgesteld.

³ Een percentage van de WAP en een percentage van de kleinhandelsprijs verschillen in zoverre dat een percentage van de WAP uitkomt op een bedrag, zodat een lidstaat tenminste dat bedrag moet heffen of het bedrag per kilo als dat hoger is. Terwijl een percentage van de kleinhandelsprijs het minimumpercentage weergeeft dat lidstaten moeten heffen als zij besluiten slechts ad valorem accijns te heffen.

⁴ Een e-liquid is een vloeistof die wordt verhit in een elektronische sigaret (e-sigaret) om damp te creëren die geïnhaleerd kan worden, beter bekend als 'vape'. Deze vloeistof bevat geen tabak, maar meestal wel nicotine en andere schadelijke stoffen.

⁵ Nicotinezakjes zijn nicotineproducten zonder tabak bestemd voor oraal gebruik, in de vorm van poeder, fijne deeltjes, een combinatie daarvan of enige andere vorm, met name die welke in portiezakjes of poreuze builtjes worden aangeboden. Deze producten bevatten geen tabak en zijn op basis van gezondheidswetgeving verboden in Nederland. Nicotinezakjes met tabak ('snus') zijn in de EU verboden (m.u.v. Zweden) en vallen niet onder de reikwijdte van de Richtlijn tabaksaccijns.

Tabel 2. Voorgestelde minimumtarieven tabaksgerelateerde producten en ruwe tabak.

	Huidig	1-1-2028	1-1-2030	1-1-2032
E-liquids ≤ 15 mg nicotine		20% van kleinhandelsprijs of € 0,12 per ml	20% van kleinhandelsprijs of € 0,12 per ml	20% van kleinhandelsprijs of € 0,12 per ml
E-liquids >15 mg nicotine		40% van kleinhandelsprijs of € 0,36 per ml	40% van kleinhandelsprijs of € 0,36 per ml	40% van kleinhandelsprijs of € 0,36 per ml
Nicotinezakjes			25% van kleinhandelsprijs of € 71,50 per kg	50% van kleinhandelsprijs of € 143 per kg
Andere nicotineproducten			25% van kleinhandelsprijs	50% van kleinhandelsprijs
Ruwe tabak (per kg)		€ 0	€ 0	€ 0

De Commissie acht het van belang om ruwe tabak onder de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns te brengen zodat grensoverschrijdende vervoersbewegingen van ruwe tabak geregistreerd dienen te worden onder het zogenoemde *Excise Movement and Control System* (EMCS).⁶ Dit draagt bij aan het tegengaan van illegale tabaksproductie en -handel. De verwachting is dat ruwe tabak uiteindelijk wordt vervaardigd tot een tabaksproduct. Dat tabaksproduct zal dan belast worden. Om die reden hoeft ruwe tabak niet ook belast te worden en wordt voor ruwe tabak per 1 januari 2028 een minimumtarief van € 0 per kg voorgesteld.

Daarnaast stelt de Commissie voor om de Horizontale accijnsrichtlijn (2020/262), waarin algemene regels met betrekking tot accijns worden vastgelegd, in lijn te brengen met de uitbreiding van de reikwijdte van het de Richtlijn tabaksaccijns. Dit is een technische aanpassing waarmee geen inhoudelijke wijziging is beoogd.

Tot slot is het richtlijnvoorstel gelijktijdig gepubliceerd met het voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit, waarin de inkomsten voor de begroting van de EU georganiseerd worden. Daarin wordt een afdracht voorgesteld op basis van op de markt gebrachte tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten. Om de grondslag van deze afdracht te berekenen, wordt gebruikt gemaakt van de minimumtarieven die volgen uit het onderhavige richtlijnvoorstel. Tegelijkertijd is er geen juridische connectie tussen het onderhavige richtlijnvoorstel en het nieuwe eigenmiddelenbesluit. Indien geen overeenstemming wordt bereikt over de herziening van de richtlijn tabaksaccijns, zal de grondslag van het voorgestelde eigen middel worden gebaseerd op de bestaande tabaksaccijnsrichtlijn. De voorstellen voor de herziening van de richtlijn tabaksaccijns en het eigenmiddelenbesluit worden separaat van elkaar behandeld in de Raad.

b) Impact assessment Commissie

Uit het impact assessment is gebleken dat het volledig relateren van de minimumtarieven aan het koopkrachtcijfer van lidstaten kan leiden tot sterke prijsschommelingen en instabiliteit op de

⁶ EMCS is het elektronische systeem om het overbrengen van accijnsgoederen te monitoren.

markt. Om die reden is gekozen de minimumtarieven voor een derde deel te relateren aan het koopkrachtcijfer van lidstaten.

Voor het verhogen van de minimumtarieven is gekeken naar een beperkte, middelmatige en sterke verhoging. Uit het impact assessment blijkt dat een sterke verhoging het meeste bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen. Hierbij blijkt tevens dat het verkleinen van de tariefverschillen tussen sigaretten en andere tabaksfabricaten zoals tabak van fijne snede of sigaren, bijdraagt aan het voorkomen van substitutie. Uit het impact assessment blijkt dat het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn naar nieuwe producten, inclusief het invoeren van een restcategorie, bijdraagt aan de beoogde beleidsdoelen. Voor verhitte tabaksproducten is, mede om substitutie te ontmoedigen, gekozen voor de optie van hoge minimumtarieven, omdat die dichterbij de minimumtarieven voor overige tabaksfabricaten staan dan de andere optie waarin een lager minimumtarief zou gelden. Voor e-liquids is gekozen de tarieven te relateren aan de hoeveelheid nicotine, om zo aan te sluiten bij de grote variëteit aan e-liquids en het gebruik daarvan. Deze optie sluit volgens de Commissie beter aan bij de beleidsdoelen dan de andere opties, te weten een nultarief of een enkeltarief. Voor de uitbreiding van de reikwijdte naar ruwe tabak is gekozen voor de optie van een nultarief omdat dit het beste aansluit bij het doel om deze goederenstroom te kunnen volgen via EMCS en niet is bedoeld voor heffing van accijns. De optie om een minimumtarief in te voeren op ruwe tabak geniet om die reden niet de voorkeur van de Commissie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland streeft naar een rookvrije generatie in 2040 waar 0% van de 12-25 jarigen, 0% van de zwangeren en minder dan 5% van de bevolking rookt. Ook andere nicotineproducten zoals e-sigaretten (vapes) en nicotinezakjes horen niet thuis binnen een rookvrije generatie. Om roken tegen te gaan zet het kabinet in op een breed scala aan maatregelen. Zo wordt onder meer ingezet op het creëren van een rookvrije omgeving, het toegankelijk maken van stoppen-met-rokenzorg, het beperken van verkooppunten en prijsmaatregelen om het roken te ontmoedigen. Prijsmaatregelen via de tabaksaccijns zijn belangrijke maatregelen die passen bij het Nederlandse gezondheidsbeleid. Om die reden is in recente jaren de tabaksaccijns zodanig verhoogd dat een pakje van 20 sigaretten ten minste € 10 kost. Ook heeft Nederland Europese regels ingevoerd om illegale handel in tabaksproducten tegen te gaan. Verder heeft Nederland het Protocol tot uitbanning van illegale handel in tabaksproducten geratificeerd (Stb. 2020, 150). Het protocol behoort bij het WHO-Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging.

Ook zijn er strenge wettelijke eisen voor andersoortige nicotineproducten zoals e-sigaretten die verder gaan dan de Europese vereisten. Zo zijn sinds 2024 vapes met een smaak anders dan tabak verboden en zijn nicotinezakjes sinds 2025 verboden. Daarnaast is in maart 2025 het actieplan tegen vaperen gelanceerd, waarin maatregelen beschreven staan om de illegale handel

tegen te gaan, het beginnen met vaperen te voorkomen en het stoppen met vaperen te stimuleren.⁷ Veel lidstaten heffen een nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten.

Nederland heft geen belasting op deze producten, omdat aan het invoeren van een nationale verbruiksbelasting de nodige bezwaren hangen.⁸

Om het Nederlandse gezondheids- en tabaksontmoedigingsbeleid en de strijd tegen illegale handel en productie te versterken heeft Nederland, samen met andere lidstaten, de Commissie opgeroepen de Richtlijn tabaksaccijns te moderniseren.⁹

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet deelt de doelstellingen van de Commissie ten aanzien van het versterken van het functioneren van de interne markt, het bieden van een hoog niveau van gezondheidsbescherming, het leveren van een bijdrage aan de doelstellingen van het Europees Kankerbestrijdingsplan,¹⁰ het versterken van de strijd tegen fraude en belastingontduiking en het waarborgen van de inkomsten van de lidstaten.

Het kabinet steunt het uitbreiden en specificeren van de definitie van tabaksfabricaten zoals geformuleerd in het richtlijnvoorstel, omdat dit meer duidelijkheid brengt met betrekking tot de fiscale behandeling van nieuwe tabaksproducten, ook als die geheel of gedeeltelijk uit andere stoffen dan tabak bestaan. Daarnaast leidt deze specificatie ertoe dat voor producten die in de bestaande richtlijn onder de restcategorie "andere rooktabak" vallen nu een toegesplitst minimumtarief gaat gelden. Het kabinet zal zich daarnaast inzetten op het meer objectief maken van de definities zodat problematiek omtrent de reikwijdte van de richtlijn in de toekomst zo veel mogelijk voorkomen kan worden.

Het kabinet heeft begrip voor het voorstel van de Commissie om de minimumtarieven voor een derde deel te relateren aan het koopkrachtcijfer van de lidstaten, omdat dit mogelijk meer ruimte biedt om in de Raad een akkoord op de verhoging van de minimumtarieven te bereiken. Tegelijkertijd is het kabinet van mening dat dit onderdeel ertoe leidt dat de verhoging van de minimumtarieven mogelijk minder effectief zal zijn. Uit de *Empty Pack Survey* blijkt immers dat in Nederland veel tabaksproducten worden gerookt uit lidstaten met een lager prijsniveau.¹¹ Het kabinet zal gedurende de onderhandelingen daarom inzetten op een redelijke balans tussen dit onderdeel en de verhoging van de minimumtarieven.

Het kabinet is voorstander van een driejaarlijkse indexatie van de minimumtarieven, zoals voorgesteld door de Commissie. Indexatie draagt immers bij aan het actueel houden van de minimumtarieven.

⁷ [Actieplan tegen vaperen | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

⁸ [Kamerbrief over verbruiksbelasting op e-sigaretten | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

⁹ Zie: [Statement herzien richtlijn tabaksaccijns | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#) en [Afschrift brief aan voorzitter EC over oproep voorstel herziening richtlijn tabaksaccijns | Brief | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁰ [EUR-Lex - 52021DC0044 - EN - EUR-Lex](#)

¹¹ [Empty Pack Survey 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Het kabinet deelt de conclusie van de Commissie dat de bestaande minimumtarieven ontoereikend zijn om nog bij te dragen aan het bereiken van de doelstellingen van de Richtlijn tabaksaccijns. Ze steunt in algemene zin het voorstel van de Commissie voor het verhogen van de minimumtarieven voor tabaksfabricaten. Nederland heeft hoge tabaksaccijnstarieven ten opzichte van zowel andere lidstaten, als de minimumtarieven uit de huidige richtlijn tabaksaccijns. Het voorstel van de Commissie zal daarom naar verwachting op korte termijn niet leiden tot een verhoging van het Nederlandse accijnstarief voor sigaretten. Verdere verhoging van de Nederlandse tarieven leidt tot grenseffecten, die effect hebben op de budgettaire opbrengsten en het ontmoedigingsbeleid minder effectief maken. Het kabinet is wel van mening dat een ambitieuzere verhoging van de minimumtarieven dan voorgesteld in het richtlijnvoorstel een grotere bijdrage zal leveren aan de beoogde beleidsdoelstellingen. De WHO adviseert bijvoorbeeld een minimumtarief op sigaretten van 75% van de kleinhandelsprijs. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen daarom inzetten op een ambitieuzere verhoging van de EU-minimumtarieven.

De Commissie stelt een stapsgewijze verhoging van de minimumtarieven voor sigaren, cigarillo's, andere rooktabak, waterpijptabak, verhitte tabak en overige tabaksproducten voor. De uiteindelijke minimumtarieven worden vier jaar na inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn bereikt. Gelet op bestaande problemen zoals grenseffecten, illegale handel en de doelstellingen op het terrein van gezondheidsbeleid acht het kabinet een verhoging van de minimumtarieven dermate urgent dat zij zal pleiten voor het versnellen van deze stapsgewijze verhoging. Dit is mede gezien vanuit het feit dat de onderhandelingen over fiscale richtlijnvoorstellen, onder andere vanwege de noodzakelijke eenparigheid van stemmen in de Raad, een lange periode in beslag kunnen nemen.

Het kabinet steunt de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns naar tabaksgerelateerde producten. Dit biedt een geharmoniseerd raamwerk voor het heffen van accijns op deze relatief nieuwe producten, waardoor effectiever gezondheidsbeleid mogelijk wordt en betere controle en handhavingmogelijkheden worden gecreëerd. De opname van een breed gedefinieerde restcategorie zal naar verwachting ondervangen dat in de toekomst nieuwe tabaks- en aanverwante producten worden ontwikkeld die niet binnen de reikwijdte van de richtlijn vallen.

Het kabinet steunt de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar *e-liquids* en daarmee *vapes*. Uit onderzoek blijkt dat elektronische sigaretten zeer schadelijk zijn voor de gezondheid, verslavend zijn en in de meeste gevallen niet bijdragen aan het stoppen met roken.¹² Voor veel jongeren is een e-sigaret eerder een opstap naar het roken van tabak. Daarnaast gaan roken en '*vapen*' vaak hand in hand. Daarom acht het kabinet het van belang dat die producten ook gelijkwaardig worden belast. Het kabinet is van mening dat de door de Commissie voorgestelde minimumtarieven voor *e-liquids* te laag zijn, waardoor substitutie tussen tabak en e-sigaretten onvoldoende voorkomen wordt. Het kabinet zal er daarom voor pleiten de

¹² [Factsheet elektronische sigaretten \(vapes\) | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#)

minimumtarieven voor *e-liquids* in lijn te brengen met de minimumtarieven op tabaksfabricaten. De Commissie stelt daarnaast voor een tweedeling te maken met betrekking tot het minimumtarief voor *e-liquids* op basis van de hoeveelheid nicotine.

Het kabinet ziet vanuit gezondheidsperspectief geen reden een dergelijk onderscheid te maken, *e-liquids* zijn immers schadelijk voor de gezondheid, ongeacht de hoeveelheid nicotine, en kunnen een opstap zijn naar ander rookwaren, zoals tabaksfabricaten.

Daarnaast maakt een dergelijk onderscheid de belastingheffing ingewikkelder en lastiger uitvoerbaar. Het kabinet zal gedurende de onderhandelingen daarom pleiten voor één tarief op *e-liquids*, ongeacht hoeveel nicotine deze vloeistof bevat.

Wat betreft verhitte tabaksproducten en overige nicotineproducten is het kabinet van mening dat de minimumtarieven voor deze producten in lijn gebracht moeten worden met de minimumtarieven op tabaksfabricaten en e-sigaretten, om zo substitutie tussen deze producten zoveel mogelijk te voorkomen. Nicotine is verslavend en schadelijk voor de gezondheid. Daarnaast kan het een nicotineverslaving bij rokers in stand houden. Daarbij zijn de producten aantrekkelijk voor jongeren gebleken. Daarom acht het kabinet het van belang dat die producten ook gelijkwaardig worden belast. Hier zal het kabinet op inzetten.

Het kabinet deelt het voorstel van de Commissie om ruwe tabak op te nemen in de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns, zodat deze categorie kan worden gevolgd via het EMCS. Dit draagt bij aan het tegengaan van illegale handel en illegale tabaksproductie. Het kabinet kan zich tevens vinden in het voorgestelde minimumtarief van € 0. Dit sluit aan bij een belasting op het verbruik van de goederen. Ruwe tabak wordt immers niet verbruikt.

Het kabinet ziet uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar nieuwe producten, de verhoging van de minimumtarieven in reële termen op sigaretten, tabak van fijne snede en een minimumtarief op *e-liquids* dat vergelijkbaar is met tabaksproducten als belangrijkste prioriteiten. Ten aanzien van de minimumtarieven zal worden ingezet op minimumtarieven waarmee het prijsverschil met Nederland zo klein mogelijk wordt met omringende lidstaten en de landen waarvan veel pakjes gevonden worden bij het rapen voor de *Empty Pack Survey*.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat een meerderheid van de lidstaten, waaronder Nederland, een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns naar nieuwe producten en ruwe tabak kan steunen. Nederland heeft hiertoe immers samen met 15 andere lidstaten opgeroepen. Het kan echter niet worden uitgesloten dat enkele lidstaten tegen uitbreiding van de reikwijdte zullen zijn. Daarnaast zal een aantal lidstaten net als Nederland voorstander zijn van hogere minimumtarieven dan nu opgenomen in het richtlijnvoorstel. Tegelijkertijd is de verwachting dat enkele lidstaten zeer terughoudend zullen zijn ten aanzien van een (significante) verhoging van de huidige minimumtarieven, minimumtarieven voor nieuwe producten en de automatische indexatie. Vanwege verwachte uiteenlopende standpunten van de lidstaten en de benodigde eenparigheid van stemmen kan het vinden van een compromis ingewikkeld blijken. Daarnaast kan de samenloop

met de onderhandelingen over het nieuwe Eigenmiddelenbesluit¹³ een rol spelen in de opstelling van de lidstaten.

Het voorstel wordt door het Europees Parlement in de *European Parliament Subcommittee on Tax Matters* (hierna: 'FISC') behandeld. Het Europees Parlement wordt enkel geraadpleegd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 113 van het VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag omdat de Raad op grond van dit artikel bevoegd is om met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure de bepalingen vast te stellen die betrekking hebben op de harmonisatie van de wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voor zover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen. Op het terrein van belastingen die rechtstreeks invloed hebben op de interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, artikel 4, lid 2, sub a, VWEU.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel om het functioneren van de interne markt te waarborgen, een hoog niveau van gezondheidsbescherming te bieden, het versterken van de strijd tegen fraude en belastingontduiking en het waarborgen van de inkomsten van de lidstaten. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de tabaksmarkt en de onderliggende problemen mede als gevolg van een gebrek aan harmonisatie kunnen deze doelstellingen onvoldoende op het niveau van de lidstaten worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door het voorstel wordt het gelijk speelveld op het terrein van de tabaksaccijns verbeterd en worden belemmeringen op de interne markt voor tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten weggenomen. Om die redenen is het optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

¹³ [EUR-Lex - 52025PC0574 - EN - EUR-Lex](#)

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het richtlijnvoorstel heeft tot doel het functioneren van de interne markt te waarborgen, een hoog niveau van gezondheidsbescherming te bieden, het versterken van de strijd tegen fraude en belastingontduiking en het waarborgen van de inkomsten van de lidstaten. Daartoe worden de reikwijdte en de hoogte en structuur van de minimumtarieven in lijn gebracht met de huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de tabaksmarkt. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat het in lijn brengen van de reikwijdte en de hoogte en structuur van de minimumtarieven met de huidige en mogelijke toekomstige ontwikkelingen op de tabaksmarkt bijdraagt aan de bovengenoemde doelstellingen. Het voorgestelde optreden gaat niet verder dan noodzakelijk omdat het richtlijnvoorstel voldoende ruimte laat aan lidstaten, bijvoorbeeld doordat minimumtarieven worden gehanteerd, waardoor lidstaten vrij zijn om hogere tarieven te hanteren. Het kabinet vindt daarom niet dat het richtlijnvoorstel verder gaat dan noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Het richtlijnvoorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het verbreden van de grondslag van de richtlijn tabaksaccijns brengt waarschijnlijk financiële baten voor de Rijksbegroting met zich mee. Zo worden producten als pruimtabak, snuiftabak en e-liquids momenteel nog niet belast, en zullen die op grond van dit richtlijnvoorstel wel belast worden. Dit leidt tot extra inkomsten. Daarnaast leidt het richtlijnvoorstel tot kleinere tariefverschillen tussen de lidstaten waardoor de prikkel tot inkopen van tabaksproducten over de grens afneemt. Het is op dit moment niet mogelijk om deze financiële baten te kwantificeren, omdat informatie over de grondslag ontbreekt en toekomstige accijnstarieven in andere landen ontbreken.

Het voorstel zal leiden tot een toename van de uitvoeringskosten voor de Douane, onder andere als gevolg van een toename van de het aantal producten en belastingplichtigen en bijbehorende controles. Dit is nader toegelicht onder implicaties voor uitvoering en handhaving. De exacte kosten moeten blijken uit een uitvoeringstoets. Budgettaire gevolgen worden ingepast conform de

regels voor uitvoeringskosten. De mogelijke gevolgen voor de Nederlandse afdracht aan de EU-begroting op grond van het eigenmiddelenbesluit hangen af van besluitvorming over het voorstel voor een nieuw eigenmiddelenbesluit. Dit zal plaatsvinden in een apart besluitvormingsproces.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel kan leiden tot een verhoging van de accijnstarieven op tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten. De verwachting is dat deze accijnsverhogingen direct worden doorberekend aan de consument hetgeen zal resulteren in prijsstijgingen. In Nederland zijn de gevolgen van het voorstel naar verwachting beperkt. De voorgestelde minimumtarieven zijn lager dan de huidige accijnstarieven op sigaretten en rooktabak. Naar verwachting zal de accijns op sigaren wel moeten stijgen. Daarnaast zullen nieuw in de Richtlijn tabaksaccijns opgenomen producten als *e-liquids* en daarmee *vapes* naar verwachting in prijs stijgen.

De Commissie verwacht op basis van de impact assessment een daling van de consumptie van tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten. Dit resulteert in een verwachte EU-brede omzetsdaling van 14% op sigaretten, 9% op tabak van fijne snede, 5% op sigaren, 13% op cigarillos, 12% op andere rooktabak en 27% op verhitte tabaksproducten. De impact van deze omzetsdaling zal relatief groter zijn voor lokale verwerkers en distributeurs van deze producten. In Nederland is de omzetsdaling naar verwachting kleiner, omdat zoals hierboven beschreven de accijns op (en diensgevolge de prijs van) veel producten niet verhoogd hoeven te worden. Bedrijven die sigaretten verkopen zullen in Nederland alleen potentiële omzetsdaling ervaren wat betreft sigaretten die worden geleverd aan andere lidstaten, waar de accijns op sigaretten wel stijgt.

Op maatschappelijk vlak is de verwachting dat een daling van de consumptie leidt tot een daling van het aantal tabaksgerelateerde ziekte- en sterfgevallen en daarmee gepaard gaande zorgkosten en verlies van economische productie.

Uit de evaluatie van de huidige Richtlijn tabaksaccijns blijkt dat een gebrek aan harmonisatie met betrekking tot nieuwe producten leidt tot juridische en administratieve onzekerheid en kosten voor marktpartijen. Het uitbreiden van de reikwijdte van de richtlijn tabaksaccijns leidt tot een geharmoniseerde fiscale behandeling van deze producten en dat de toegevoegde producten onder het EMCS zullen vallen. Enerzijds worden hiermee barrières voor grensoverschrijdend ondernemen weggenomen en leidt dit tot een daling van illegale handel en productie. Ondernemingen die reeds voldoen aan de regels zullen hiervan profiteren omdat het eenvoudiger wordt grensoverschrijdend te ondernemen, er meer juridische zekerheid is en een gelijk speelveld. Dit voordeel is niet gekwantificeerd in de impact assessment. Anderzijds leidt het uitbreiden van de reikwijdte tot additionele administratieve lasten en andere *compliance*kosten voor ondernemingen in de tabaksbranche. In het impact assessment wordt dit geschat op € 9,6 miljoen incidentele kosten en € 6,32 miljoen structurele kosten. De hierboven genoemde voordelen en kosten gelden voor de EU als geheel. In het impact assessment is geen specifieke kwantificering van deze kosten voor Nederland of andere lidstaten opgenomen. Relevante data om de toename van administratieve- en

*compliance*lasten voor Nederland te kwantificeren ontbreekt. De verwachting is dat grotere tabaksproducenten, die hoofdzakelijk actief zijn op de markt voor tabaksfabricaten, deze administratieve lasten relatief eenvoudig kunnen opvangen. De verwachting is dat dit minder het geval zal zijn in het segment van de e-sigaretten, waar hoofdzakelijk middelgrote en kleinere ondernemingen actief zijn. Op basis van het impact assessment wordt in dit segment een daling van 3100 naar 2400 tot 1600 ondernemingen verwacht.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De Commissie heeft in het impact assessment de zogenoemde *competitiveness check* opgenomen. De conclusie is dat het richtlijnvoorstel weinig tot geen gevolgen heeft voor het internationale concurrentievermogen van de EU. Belangrijke reden hiervoor is dat accijnsheffingen alleen worden toegepast op producten die in de EU worden geconsumeerd. Exportproducten vallen hier niet onder. De producten die in de EU worden geconsumeerd worden gelijk behandeld, onafhankelijk van of de producten in de EU zijn geproduceerd of vanuit een derde land zijn geïmporteerd. De impact van het voorstel op marktpartijen uit de EU en marktpartijen uit derde landen is naar verwachting dus gelijk. Het kabinet deelt de verwachtingen van de Commissie dat het richtlijnvoorstel weinig tot geen gevolgen heeft voor het internationale concurrentievermogen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het richtlijnvoorstel leidt tot aanvullende voorwaarden voor de accijnsheffing op verschillende tabaksproducten en tabaksgerelateerde producten. Daartoe zal de Wet op de accijns aangepast moeten worden. Voor de implementatie van de richtlijn zullen nadere keuzes gemaakt moeten worden inzake het vastleggen in wetgeving, waaronder de Nederlandse tariefstelling. Het voorstel leidt niet tot wijzigingen in de bevoegdheden van de rijksoverheid of medeoverheden. De regels omtrent tabaksaccijns zijn nationaal vormgegeven. Het richtlijnvoorstel is hiermee in lijn. Voor implementatie van het richtlijnvoorstel zijn geen interbestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid en medeoverheden nodig.

De *lex silencio positivo* is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 12, vijfde lid, van het richtlijnvoorstel geeft de Commissie de mogelijkheid om, in lijn met artikel 30 van het richtlijnvoorstel, gedelegeerde handelingen aan te nemen om de minimumtarieven voor tabaksfabricaten en tabaksgerelateerde producten te indexeren conform de indexatiebepaling in artikel 12, tweede lid, van het richtlijnvoorstel. Het doel van deze gedelegeerde handeling is ervoor zorgen dat de minimumtarieven voor deze producten toekomstbestendig blijven. Deze delegatie is mogelijk omdat het niet gaat om essentiële onderdelen van de regelgeving. Het kabinet kan zich vinden in de keuze voor het instrument van de gedelegeerde handeling, omdat het gaat om aanvulling van de basishandeling. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheid wenselijk, omdat het de Commissie de mogelijkheid biedt om

de minimumtarieven te indexeren conform de in de basishandeling vastgestelde regels, zonder het wetgevingsproces in de Raad te belasten. De bevoegdheidsdelegatie is goed afgebakend naar doelstelling, inhoud en strekking. De bevoegdheid beperkt zich immers tot het vaststellen van de nieuwe geïndexeerde minimumtarieven binnen de in de basishandeling vastgelegde kaders. Voor wat betreft de afbakening van de bevoegdheid qua duur geldt dat deze op grond van het voorstel wordt toegekend aan de Commissie voor onbepaalde tijd. Deze afbakening acht het kabinet gerechtvaardigd omdat een tijdelijke bevoegdheid op termijn de effectiviteit van de vastgestelde minimumtarieven kan beperken. De Raad kan deze bevoegdheid te allen tijde intrekken. In artikel 30, vierde lid, is geborgd dat de Commissie, voorafgaand aan het vaststellen van een gedelegeerde handeling, experts van de lidstaten zal consulteren. Deze consultatie zal plaatsvinden in lijn met het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA). Na vaststelling van de gedelegeerde handeling worden de Raad en het Europees Parlement genotificeerd. De gedelegeerde handeling treedt in werking indien binnen een periode van twee maanden geen bezwaar vanuit de Raad volgt.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De Europese Commissie stelt 1 januari 2028 voor als implementatiedatum.

De haalbaarheid van de geplande inwerkingtreding is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen en het tijdpad van de nationale implementatie. Daarbij hoort onder meer het schrijven en behandelen van degelijke implementatiewetgeving en gedegen werkvoorbereiding voor implementatie bij de uitvoerder. Dit is verder toegelicht in paragraaf 7.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Voorgesteld wordt dat de Commissie uiterlijk 31 december 2032, en vervolgens elke 5 jaar, een evaluatierapport aan het Europees Parlement en de Raad stuurt. Lidstaten dienen op verzoek van de Commissie de voor de evaluatie benodigde beschikbare informatie te verstrekken, waaronder de informatie die noodzakelijk is om de verschuldigde en geïnde accijnzen in die lidstaat te kunnen vergelijken. Het kabinet acht een evaluatie van het richtlijnvoorstel wenselijk, om te bezien of de beoogde doelen worden bereikt.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De herziening van de richtlijn heeft effecten voor de uitvoering en handhaving van de accijns op tabaksproducten.

Als gevolg van de herziening worden meer producten belast met accijns. Dit heeft positieve gevolgen maar brengt ook de nodige uitdagingen mee voor de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid. Het uitbreiden van de reikwijdte creëert een gelijk speelveld en zorgt ervoor dat meer producten onder het toezicht van de Douane vallen. Dit leidt er tevens toe dat er

meer interactie moet plaatsvinden met zowel het bedrijfsleven als particulieren. De definities van de nieuwe producten sluiten echter niet volledig aan bij de definities die gehanteerd worden in de Tabaksproductenrichtlijn. Om de handhaafbaarheid te verbeteren zal het kabinet inzetten op meer aansluitende definities. Verder moet worden bezien of en hoe accijns kan worden geheven op producten waarvoor op dit moment een nationale verbodsbepaling geldt.

Het verhogen van de minimumtarieven is een positieve ontwikkeling. Dit kan leiden tot minder grenseffecten binnen de Europese Unie. Tegelijkertijd is de verwachting dat frauderisico's blijven bestaan zolang er financieel voordeel te behalen valt uit het illegaal op de markt brengen van belaste producten. Nu het fiscaal belang groter wordt door uitbreiding van de reikwijdte is meer handhavingscapaciteit nodig om te voorkomen dat een verdringingseffect ontstaat ten aanzien van de huidige controlecapaciteit.

De herziening van de richtlijn leidt tot een complexiteitstoename. Verschillende systemen moeten worden aangepast, bestaande vergunningen dienen te worden uitgebreid en mogelijk moeten nieuwe vergunningen worden afgegeven die gecontroleerd dienen te worden. Het is de verwachting dat meer monsternames zullen worden uitgevoerd, accijnsaangiften uitgebreider worden en dat meer goederenbewegingen administratief dienen te worden gecontroleerd. Dit geldt ook voor de uitbreiding van de reikwijdte naar ruwe tabak. Wel wordt het toezicht op ruwe tabak daardoor overzichtelijker en fraudebestendiger.

De herziening van de richtlijn betekent onder meer een wijziging van de aangifte- en terugaafformulieren en achterliggende IT-systemen. Het betreft daarmee een structuurwijziging die meerdere systemen raakt. Met een zorgvuldige werkvoorbereiding is de inschatting dat het circa 18 tot 24 maanden in beslag zal nemen vanaf het moment dat het voorstel het parlementaire proces van de benodigde nationale wetgeving heeft doorlopen. Als geen sprake is van een structuurwijziging geldt een voorbereidingsperiode korter dan 18 maanden. De daadwerkelijk termijn voor dergelijke wijzigingen is afhankelijk van de complexiteit van de wijziging en het tijdig beschikbaar zijn van de definitieve technische specificaties voor de wijziging van de systemen. De haalbaarheid van de geplande inwerkingtreding is afhankelijk van de duur van de onderhandelingen en het tijdpad van de nationale implementatie. Te allen tijde geldt dat het kabinet zal inzetten op een inwerkingtredingstermijn waarbinnen zorgvuldige werkvoorbereiding en implementatie kunnen worden geborgd. Zodra de details van de implementatie duidelijk zijn, wordt een uitvoeringstoets gedaan.

De voorgestelde verbreding van de grondslag van de accijns zal naar verwachting tot een toename van de uitvoeringskosten leiden vanwege extra administratieve en fysieke controles. Hiervoor is meer capaciteit nodig.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan de genoemde consequenties voor derde landen in het algemeen zoals aangegeven onder onderdeel 5d.

Fiche 3: Wijziging ten behoeve van grenswaarden voor gevaarlijke stoffen

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel tot wijziging van Richtlijn 2004/37/EC betreffende de grenswaarden voor gevaarlijke stoffen in de bijlagen I, III en III bis

b) Datum ontvangst Commissiedocument

18 juli 2025

c) Nr. Commissiedocument

COM(2025) 418

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52025PC0418 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SEC(2025) 217 final - SWD(2025) 191 final - SWD(2025) 192 final - SWD(2025) 193 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

h) Rechtsbasis

Artikel 153, lid 2, onder b), Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft een zesde wijziging voorgesteld van Richtlijn 2004/37/EG, betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan carcinogene, mutagene of reprotoxische agentia op het werk (CMRD). Voor deze richtlijn geldt dat de Commissie regelmatig wijzigingsvoorstellen doet met een uitbreiding van de reikwijdte en nieuwe grenswaarden. In dit geval gaat het om de introductie van Europese grenswaarden voor de

stoffen kobalt en chemische verbindingen van kobalt, polycyclische aromatische koolwaterstoffen en 1,4-dioxane. Daarnaast gaat het over het opnemen van lasrook als mengsel in de CMRD.

De voorgestelde grenswaarden voor de genoemde stoffen en de toevoeging van lasrook als mengsel aan bijlage 1 van CMRD zijn gebaseerd op opinies van het tripartiete (sociale partners en overheden) Europese Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid (ACSH) op de werkplek. Om de grenswaarden te onderbouwen zijn voor de stoffen en stofgroepen in dit voorstel wetenschappelijke adviezen van het Comité voor risicobeoordeling (RAC) van het Europees Agentschap voor Stoffen (ECHA) gebruikt.

Het doel van de onderliggende richtlijn en het wijzigingsvoorstel is tweeledig. In de eerste plaats beoogt het voorstel de bescherming van de gezondheid van werknemers te verbeteren door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen op de werkplek te verminderen. In de tweede plaats streeft de Commissie met het voorstel naar een gelijk speelveld voor het bedrijfsleven door op Europees niveau uniforme grenswaarden vast te stellen en hierover dus meer duidelijkheid te verschaffen aan werkgevers en werknemers, zonder het gebruik van de betreffende gevaarlijke stoffen te verbieden.

Het voorstel omvat grenswaarden en relevante notaties voor kobalt en chemische verbindingen van kobalt. De voorgestelde grenswaarde betreft $0,01 \text{ mg/m}^3$ voor de inhaleerbare fractie en $0,0025 \text{ mg/m}^3$ voor de respirabele fractie. Het voorstel voorziet in een overgangstermijn van 6 jaar met een grenswaarde van $0,02 \text{ mg/m}^3$ voor de inhaleerbare fractie en $0,0042 \text{ mg/m}^3$ voor de respirabele fractie.

Ook introduceert de Commissie een grenswaarde van $0,00007 \text{ mg/m}^3$ (gemeten als benzo(a)pyreen) voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Daarbij voorziet het voorstel in een overgangstermijn van 6 jaar met een grenswaarde van $0,00014 \text{ mg/m}^3$ voor specifieke sectoren (staal- en ijzergieterijen, aluminium fabricage, koolstof en grafiet electrode productie, cokes fabrieken, koolteer destillatie, productie van vuurvaste materialen, lassen van spoorstaven, andere non-ferro metallurgische processen en het gieten van metalen). Voor deze sectoren wordt een overgangstermijn ingevoerd, zodat werkgevers de nodige investeringen kunnen doen in aanvullende maatregelen en nieuwe technische hulpmiddelen kunnen ontwikkelen om naleving te waarborgen.

Voor 1,4-dioxane bevat het Commissievoorstel meerdere grenswaarden: 1) een grenswaarde voor lange termijn luchtblootstelling ($7,3 \text{ mg/m}^3$ (2 ppm)), 2) een grenswaarde voor acute blootstelling (STEL) (73 mg/m^3 (20 ppm)) en 3) een biologische grenswaarde voor de concentratie in urine van 45 mg/g creatine (HEAA).

De Commissie heeft overwogen om voor isoprene een grenswaarde voor te stellen maar heeft besloten dit niet te doen, in tegenstelling tot het advies van de Adviserend Comité voor Gezond en Veilig Werken (ACSH), omdat de kosten niet opwegen tegen de baten van invoering.

In de effectbeoordeling is uitgewerkt dat op dit moment werknemers blootgesteld worden aan concentraties die lager zijn dan de voorgestelde grenswaarden door het ACSH. Dit duidt er op dat werknemers al voldoende beschermd worden tegen schadelijke blootstelling aan isoprene.

Verder voegt dit voorstel lasrook toe aan de lijst van stoffen, mengsels en processen in bijlage I van de CMRD. Met betrekking tot lasrook is de Commissie tot de conclusie gekomen dat er geen eenduidige grenswaarde vast te stellen is voor alle vormen van lasrook. Lasrook is een complex mengsel dat van samenstelling kan verschillen, afhankelijk van onder andere het type lasproces en het te lassen materiaal. De heterogeniteit van lasrook als mengsel en het ontbreken van een geharmoniseerde classificatie onder de Europese verordening over de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (CLP: *Classification, Labelling and Packaging*) zorgen in de huidige situatie volgens de Commissie voor onvoldoende duidelijkheid over de risico's van lasrook voor de gezondheid van werkenden en voor onvoldoende maatregelen op de werkplek. De Commissie stelt voor om lasrook als mengsel als kankerverwekkend in Annex I van de CMRD op te nemen, indien er stoffen in lasrook kunnen voorkomen die geclassificeerd zijn als categorie 1A of 1B carcinogene, mutagene of reprotoxische stof, volgens Annex 1 van EC 1272/2008. Aanvullend wordt de mogelijkheid genoemd om een leidraad te ontwikkelen met daarin aandacht voor de verschillende vormen van lasrook, te verwachten componenten en beheersmaatregelen, in lijn met de opinie van de ACSH.

Tot slot stelt de Commissie voor om de definitie van kwik en divalente anorganische kwikverbindingen in Annex III aan te passen. De definitie gaat verwijzen naar de definitie in richtlijn 2004/37/EC en beperkt zich daarmee tot kwikverbindingen die binnen de CMRD vallen.

De grenswaarden zijn zogenoemde *Binding Occupational Exposure Limits* (BOELs). Dat betekent dat lidstaten verplicht worden voor deze stoffen een grenswaarde vast te stellen. De grenswaarde mag wel strenger (lagere concentratie), maar niet soepeler zijn dan de waarde van de BOEL. Een BOEL geldt normaliter voor een blootstelling, gemiddeld over 8 uur. Een grenswaarde voor korte termijn, of acute blootstelling, staat ook bekend als een *Short Term Exposure Limit* (STEL) en geldt voor acute blootstelling voor de gemiddelde blootstelling in 15 minuten.

b) Impact assessment Commissie

In de effectbeoordeling van het voorstel is voor alle stoffen afzonderlijk nagegaan wat het effect is ten opzichte van de huidige situatie (geen actie door de EU) en verschillende andere opties. Deze andere opties bestonden uit hogere en lagere grenswaarden gebaseerd op adviezen van het RAC uit 2022, ACSH en grenswaarden in andere lidstaten. Ook is gekeken naar de mogelijkheid voor andere opties voor regelgeving. Geconcludeerd werd dat dergelijke maatregelen minder passend zijn. Zo wordt een verbod op de stoffen beschouwd als disproportioneel, en is geconcludeerd dat opties als handleidingen en zelfregulering niet substantieel bijdragen aan het voorkomen van blootstelling aan gevaarlijke stoffen voor werknemers. Regelgeving met een vermelding van stoffen en grenswaarden geeft duidelijkheid voor werkgever en werknemer en maakt het beheersen van de risico's van blootstelling op de werkplek mogelijk.

In het algemeen geldt dat voor stoffen die al onder de CMRD vallen (of in Nederland al geclassificeerd zijn als kankerverwekkend) het minimalisatiebeginsel al van kracht is. De gevolgen van een nieuwe grenswaarde zijn dan beperkt in termen van beheersmaatregelen die genomen moeten worden (en dus in kosten).

De Commissie is op basis van de effectbeoordeling gekomen tot het voorstel zoals beschreven onder 2a. Uit de effectbeoordeling blijkt dat 2,5 miljoen werkenden in Europa worden blootgesteld aan de stoffen uit het voorstel. De Commissie schat in dat de voorgestelde herziening voordelen oplevert in termen van vermeden werkgerelateerde slechte gezondheid. Voor de vier stoffen wordt geschat dat ongeveer 1.700 gevallen van longkanker en 19.000 andere ziektegevallen in de komende 40 jaar kunnen worden voorkomen. De daarmee samenhangende financiële voordelen worden geschat op €1,16 miljard euro op EU-niveau.

De totale kosten voor het bedrijfsleven als gevolg van dit voorstel worden in de effectbeoordeling geschat op €3,8 miljard over de komende 40 jaar op EU-niveau. Bij mkb-bedrijven vallen de kosten van invoering en het nemen van maatregelen in verhouding tot de omzet hoger uit dan bij grotere bedrijven. Door de voorgestelde overgangsperiode voor de invoering van de grenswaarden voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen en voor kobalt kunnen bedrijven de noodzakelijke investeringen naar verwachting spreiden, dit is met name van belang voor mkb-bedrijven. Hierdoor zijn ook voor het MKB de gevolgen van het voorstel beperkt volgens de effectbeoordeling. Bij het ontbreken van een overgangstermijn zouden de implementatiekosten van de grenswaarde in deze sectoren hoog zijn en zou er een aanzienlijk risico op bedrijfsbeëindiging ontstaan.

Daarbij hebben bedrijven ook voordelen van invoering van het voorstel. Het risico dat werkenden een beroepsziekte oplopen wordt verkleind. Hiermee besparen bedrijven kosten voor verminderde productiviteit, voor vervanging, re-integratie en medische kosten. De totale besparing voor het bedrijfsleven wordt in de effectbeoordeling geschat op €7 miljoen over de komende 40 jaar.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet hecht zeer aan gezond en veilig werken. De CMRD is geïmplementeerd in de Nederlandse Arboreggeving en op dit moment wordt de voorgaande wijziging van de richtlijn (CMRD5) geïmplementeerd. Artikel 4.3 en artikel 4.16 van het Arbeidsomstandighedenbesluit bepalen dat er grenswaarden voor blootstelling aan gevaarlijke stoffen en specifiek voor kankerverwekkende of mutagene stoffen kunnen worden vastgesteld. Nederland heeft niet alleen de grenswaarden van Richtlijn 2004/37/EG en 98/24/EG geïmplementeerd, maar heeft sinds de jaren '90 aanvullend nationale grenswaarden vastgesteld.

Op dit moment heeft Nederland voor kobalt een grenswaarde van 0,02 mg/m³. Deze waarde is gelijk aan de waarde die de Commissie heeft voorgesteld als waarde tijdens de overgangstermijn van 6 jaar. Voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen is de huidige wettelijke grenswaarde in Nederland 0,00055 mg/m³ (als benzo(a)pyreen).

Voor 1,4-dioxane is de huidige grenswaarde in Nederland 20 mg/m³. Nederland kent op dit moment geen STEL of biologische grenswaarde voor 1,4-dioxane. Voor lasrook geldt in Nederland een wettelijke grenswaarde van 1 mg/m³ voor een 8-urige werkdag. Lasrook kan stoffen bevatten die al aangemerkt zijn als kankerverwekkend. Nederland kent op dit moment geen grenswaarde voor isoprene.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het wijzigingsvoorstel en staat positief ten opzichte van de doelen die de Commissie stelt in dit voorstel. De afgelopen jaren heeft het kabinet, samen met andere lidstaten, herhaaldelijk gepleit voor een substantiële uitbreiding van het aantal stoffen met grenswaarden in de Europese richtlijnen. Kobalt, polycyclische aromatische koolwaterstoffen, 1,4-dioxane en lasrook zijn gevaarlijke stoffen die grote gezondheidsrisico's met zich meebrengen, waartegen werknemers beschermd moeten worden. Het kabinet steunt de voorgestelde grenswaarden door de Commissie, die deels lager (strenger) liggen dan de huidige nationale grenswaarden. Het gaat om een actualisatie aan de stand van de wetenschap en de voorgestelde waarden zijn haalbaar geacht door sociale partners op EU-niveau. Het kabinet verwelkomt de ambitie van de Commissie om met dit voorstel nog beter te kunnen voorkomen dat werknemers in Europa ziek worden door blootstelling aan gevaarlijke stoffen in hun werk.

Het kabinet verwelkomt daarbij dat het voorstel bijdraagt aan een gelijk spelveld in Europa. Lidstaten dienen de Europees vastgestelde grenswaarden te implementeren en het is niet toegestaan om hogere (zwakkere) grenswaarden te laten bestaan. Omdat de lidstaten indien gewenst lagere (strengere) nationale grenswaarden kunnen laten bestaan of invoeren, zullen de verschillen tussen de lidstaten als gevolg van dit voorstel niet helemaal verdwijnen. De bandbreedte voor afwijking wordt echter verkleind en de zekerheid vergroot dat er een vaste definitie en een handhaafbare blootstellingswaarde is voor elk van de kankerverwekkende stoffen uit dit voorstel in alle lidstaten.

Voor kobalt geldt dat de vraag hiernaar door de energietransitie (toepassing in batterijen) zal toenemen. Het kabinet hecht waarde aan een goede bescherming van werknemers die blootgesteld worden aan kobalt, en steunt het voorstel van de Commissie voor de grenswaarde voor kobalt met een overgangstermijn van 6 jaar.¹ Naar de mening van het kabinet krijgen bedrijven daarmee voldoende tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen en maatregelen te nemen. De grenswaarde tijdens de overgangsperiode en die na 6 jaar worden realistisch geacht.

Het kabinet heeft begrip voor de conclusie van de Commissie dat een eenduidige grenswaarde voor alle mogelijke vormen van lasrook moeilijk is vast te stellen. Nederland en enkele andere lidstaten hebben in het verleden een grenswaarde afgeleid voor lasrook op basis van één of meerdere componenten in lasrook, of op basis van vergelijkbaarheid met andere stoffen.

¹ De voorgestelde grenswaarde betreft 0,01 mg/m³ voor de inhaleerbare fractie en 0,0025 mg/m³ voor de respirabele fractie inclusief een overgangstermijn met een grenswaarde van 0,02 mg/m³ voor de inhaleerbare fractie en 0,0042 mg/m³ voor de respirabele fractie. De Nederlandse grenswaarde is 0,02 mg/m³.

In Nederland is deze grenswaarde tot stand gekomen na advies over een gezondheidkundige grenswaarde door de Gezondheidsraad en na advies van de SER. De grenswaarde in Nederland is met name gebaseerd op de component fijnstof in lasrook. Het kabinet zal verder in overleg met sociale partners in Nederland onderzoeken of het voorstel van de Commissie gevolgen heeft voor de Nederlandse grenswaarde voor lasrook. Het kabinet steunt het voorstel om lasrook als kankerverwekkend mengsel in bijlage I op te nemen. Hiermee wordt aan medewerkers die blootgesteld worden aan lasrook de bescherming geboden die nodig is, ook zonder Europese grenswaarde. Ook geeft het voorstel meer duidelijkheid aan werkgevers over de risico's van lasrook en over de noodzaak om beschermende maatregelen te nemen. Opname in bijlage I betekent dat er voor blootstellingsituaties aan lasrook een minimalisatieverplichting geldt. Dit betekent dat blootstelling zoveel mogelijk voorkomen of geminimaliseerd moet worden, voor zover technisch mogelijk, ook tot onder een eventuele nationale grenswaarde.² Deze verplichting leidt tot maximaal haalbare beheersmaatregelen. De Commissie noemt de mogelijkheid om een leidraad op te stellen om bedrijven hierbij te helpen. De inzet van het kabinet is dat een leidraad op een zo kort mogelijke termijn wordt opgesteld, waardoor werkgevers deze beheersmaatregelen zo snel en eenvoudig mogelijk kunnen toepassen

Het kabinet steunt het Commissievoorstel voor grenswaarden voor 1,4-dioxane inclusief de voorgestelde biologische grenswaarde voor 1,4-dioxane.³ Volgens het RAC vindt beroepsmatige blootstelling plaats via de inhalatie en via de huid. Aangezien een (lucht)grenswaarde werkenden alleen beschermt tegen inhalatoire blootstelling, is het kabinet het er mee eens dat het in dit geval belangrijk is om een biologische grenswaarde te stellen.

Ook steunt het kabinet het Commissievoorstel voor een grenswaarde voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen, inclusief de overgangstermijn voor de genoemde sectoren/processen.⁴ Nederland kent momenteel een grenswaarde die hoger is dan de voorgestelde grenswaarde door de Commissie. De meeste andere lidstaten hebben op dit moment nog geen grenswaarde voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen. In Nederland gelden polycyclische aromatische koolwaterstoffen al als kankerverwekkend. Daardoor is het al verplicht om de blootstelling hieraan zo veel als technisch mogelijk is te beperken, ook tot onder de grenswaarde. De impact van deze Europese grenswaarde voor Nederlandse bedrijven blijft hierdoor beperkt. Verder krijgen bedrijven voldoende tijd om hun bedrijfsvoering aan te passen en maatregelen te nemen gelet op de voorgestelde grenswaarde tijdens de overgangsperiode van 6 jaar.

² Voor lasrook geldt in Nederland een wettelijke grenswaarde van 1 mg/m³ voor een 8-urige werkdag.

³ Voor 1,4-dioxane bevat het Commissievoorstel meerdere grenswaarden: 1) een grenswaarde voor lange termijn luchtblootstelling (7,3 mg/m³ (2 ppm)), 2) een grenswaarde voor acute blootstelling (STEL) (73 mg/m³ (20 ppm) en 3) een biologische grenswaarde voor de concentratie in urine van 45 mg/g creatine (HEAA). Nederland kent op dit moment geen STEL of biologische grenswaarde voor 1,4-dioxane.

⁴ Voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen introduceert de Commissie een grenswaarde van 0,00007 mg/m³ (gemeten als benzo(a)pyreen) inclusief een overgangstermijn van 6 jaar met een grenswaarde van 0,00014 mg/m³ voor specifieke sectoren. Nederland kent momenteel voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen een wettelijke grenswaarde van 0,00055 mg/m³ (als benzo(a)pyreen).

Het kabinet zal de Commissie nader bevragen over de keuze om geen grenswaarde voor isoprene op te nemen in het voorstel. Het kabinet is van mening dat een grenswaarde voor isoprene, in lijn met het advies van het ACSH, meerwaarde kan hebben.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er is in algemene zin steun bij lidstaten voor aanpassing van deze richtlijn en uitbreiding van het aantal grenswaarden, zoals bleek bij de behandeling van eerdere uitbreidingsvoorstellen.

Voor Kobalt, polycyclische aromatische koolwaterstoffen, 1,4-dioxane en lasrook bestaat steun voor de waarden die nu door de Commissie in het voorstel zijn opgenomen door het Europese raadgevend Comité Veilig en Gezond Werken (bestaand uit overheden en sociale partners).

Het Europees Parlement (EP) zal het voorstel behandelen in het EMPL-comité. Het EP heeft nog geen formeel standpunt ingenomen t.a.v. het voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 153, lid 2 van het VWEU. Artikel 153, lid 2 van het VWEU geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van minimumvoorschriften op het gebied van de verbetering van het arbeidsmilieu om de veiligheid en de gezondheid van werknemers te beschermen met inachtneming van de in elk van de lidstaten bestaande omstandigheden en technische voorschriften. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van verbetering van de werkomgeving om de gezondheid en veiligheid van werknemers te beschermen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder b, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De richtlijn heeft tot doel de bescherming en gezondheid van werknemers te verbeteren door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen op de werkplek te verminderen. Gezien risico's van blootstelling aan gevaarlijke stoffen in de gehele EU vergelijkbaar zijn maar er momenteel verschillende grenswaarden gelden in lidstaten kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

Door grenswaarden voor gevaarlijke stoffen vast te stellen op Europees niveau wordt het gelijke speelveld op het terrein van gezond en veilig werken verbeterd. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De richtlijn heeft tot doel de bescherming en gezondheid van werknemers te verbeteren door de blootstelling aan gevaarlijke stoffen op de werkplek te verminderen. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, de voorgestelde lagere grenswaarden zorgen voor een betere bescherming tegen blootstelling met minder werk gerelateerde ziekte en sterfgevallen tot gevolg. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat bij de voorgestelde waarden de sociaaleconomische haalbaarheidsfactoren in aanmerking zijn genomen na overleg met alle belanghebbenden (werkgevers, werknemers, overheden).

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft betrekking op maatregelen die werkgevers en lidstaten moeten nemen. Het voorstel heeft volgens de Commissie daarom geen consequenties voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

De financiële consequenties voor de overheid zijn naar verwachting op termijn positief. Een verbetering van de veiligheid en gezondheid van werknemers heeft een positief effect op sociale zekerheidskosten en kosten voor de gezondheidszorg (in beide gevallen dalend). Het betreft hier kosten door ziekte(-verzuim). Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. De invoering van de Europese grenswaarde voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen zal kosten met zich brengen voor de veiligheidsregio's als werkgever van brandweerpersoneel. In Nederland is al een grenswaarde voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Deze ligt hoger dan de grenswaarden uit het voorstel van de Commissie. Tegelijkertijd zijn polycyclische aromatische koolwaterstoffen in Nederland al aangemerkt als kankerverwekkend, voor deze stoffen geldt in Nederland het minimalisatiebeginsel al. Daarom wordt verwacht dat de financiële consequenties van het voorstel voor de veiligheidsregio's beperkt zijn, temeer daar met het voorstel ook kosten worden voorkomen gerelateerd aan ziekte en uitval.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Er zijn financiële gevolgen te verwachten van dit voorstel voor het bedrijfsleven. De totale kosten in de EU voor het bedrijfsleven als gevolg van dit voorstel worden in de effectbeoordeling geschat op €3,8 miljard over de komende 40 jaar. Hiervan zijn €0,5 miljard administratieve lasten en monitoring. Al met al wordt op basis van de effectbeoordeling verwacht dat de kosten (over 40 jaar) vanwege implementatie van dit voorstel voor de meeste bedrijven die werken met deze stoffen minder dan 1% van hun jaarlijkse omzet zal zijn.

Bij mkb-bedrijven vallen de kosten van invoering en het nemen van maatregelen in verhouding tot de omzet hoger uit dan bij grotere bedrijven. Door de voorgestelde overgangperiode voor de invoering van de grenswaarden voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen en voor kobalt kunnen bedrijven de noodzakelijke investeringen naar verwachting spreiden, dit is met name van belang voor mkb-bedrijven. Hierdoor zijn ook voor het mkb de gevolgen van het voorstel beperkt volgens de effectbeoordeling.

Bedrijven hebben ook voordelen van invoering van het voorstel. Het risico dat werkenden een beroepsziekte oplopen wordt verkleind. Hiermee besparen bedrijven kosten voor verminderde productiviteit, voor vervanging, re-integratie en medische kosten. De totale besparing voor het bedrijfsleven wordt in de effectbeoordeling geschat op €7 miljoen over een periode van 40 jaar.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Met dit richtlijnvoorstel wordt er in toenemende mate een Europees gelijk speelveld voor ondernemingen gecreëerd wat betreft de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers. De Commissie verwacht dat er een positief effect is op het functioneren van de interne markt, omdat concurrentieverschillen tussen bedrijven in lidstaten met uiteenlopende nationale grenswaarden worden verminderd. Het voorstel draagt ook bij aan het verminderen van regeldruk, die voortkomt uit de administratieve lasten die het voldoen aan verschillende nationale grenswaarden met zich meebrengt voor bedrijven die binnen de interne markt opereren.

Met betrekking tot het concurrentievermogen wordt in de effectbeoordeling geconstateerd dat de impact hierop zo goed als verwaarloosbaar zal zijn. Voor specifieke sectoren zoals staal- en ijzergieterijen, aluminium fabricage, koolstof en grafiet electrode productie, cokes fabrieken, koolteer destillatie, productie van vuurvaste materialen, lassen van spoorstaven, andere non-ferro metallurgische processen en het gieten van metalen, hebben de te maken kosten om te voldoen aan de nieuwe normen mogelijk negatieve gevolgen voor hun al zwakkere concurrentiepositie ten opzichte van de Aziatische markt. Er wordt echter verwacht dat deze negatieve gevolgen worden voorkomen door de voorgestelde overgangperiodes voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen en kobalt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Nationale regelgeving zal in overeenstemming moeten worden gebracht met de verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. Dit betekent een beperkte aanpassing van bijlage XIII (stoffenlijst) bij de Arbeidsomstandighedenregeling (en enkele nieuwe grenswaarden).

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde en/of uitvoeringsbevoegdheden voor de Commissie.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Volgens het richtlijnvoorstel treedt de richtlijn in werking 20 dagen na bekendmaking in het publicatieblad. De wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die nodig zijn ter uitvoering van de voorgestelde richtlijn moeten uiterlijk 2 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn van kracht worden. Deze periode is lang genoeg voor een nationale implementatie van de grenswaarde met inachtneming van onze nationale praktijken.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het richtlijnvoorstel voorziet niet in een evaluatie. Het kabinet vindt evaluaties wel wenselijk en zal in de onderhandelingen aan de Commissie vragen waarom dit niet is opgenomen in het voorstel.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Nederlandse Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de Arbeidsomstandighedenwet en regelgeving daaronder. De uitbreiding van het aantal stoffen met grenswaarden op Europees niveau geeft ook meer duidelijkheid voor toezichthouders in Europa bij de handhaving van de arbeidsomstandighedenregelgeving. De Nederlandse Arbeidsinspectie gaat bij haar handhavingsbeleid uit van wettelijke grenswaarden of van de verplichting dat de werkgever private grenswaarden moet stellen. Op dit moment valt niet met zekerheid te stellen of de nieuw vastgestelde grenswaarden extra benodigde inspectiecapaciteit met zich meebrengen. Indien dat wel het geval is, zullen eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel beperkt zich tot een verplichting voor Europese werkgevers en werknemers. Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.



TER BESLISSING

Aan de minister 5/9

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

Fiscale Zaken
Algemene Fiscale Politiek

Persoonsgegevens

nota

Nota BNC-fiche herziening Richtlijn tabaksaccijns

Aanleiding

De Europese Commissie heeft op 16 juli 2025 het richtlijnvoorstel voor de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns gepubliceerd. De inzet van het kabinet met betrekking tot een nieuw Commissievoorstel wordt altijd in een BNC-fiche (BNC staat voor 'Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen') uiteengezet en met de Kamer gedeeld. Dit fiche dient als het Nederlandse onderhandelingsmandaat in de onderhandelingen in de Raad van de Europese Unie. Bijgevoegd bij deze nota treft u het concept BNC-fiche voor dit voorstel.

Datum

25 augustus 2025

Notanummer

2025-0000272803

Bijlagen

1. BNC-fiche Richtlijn Tabaksaccijns

Beslispunten

Bent u (beiden) akkoord met het BNC-fiche voor het Richtlijnvoorstel tabaksaccijns?

Gaat u (beiden) akkoord met het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's?

Kernpunten

- NLD heeft lang uitgekeken naar dit richtlijnvoorstel en heeft samen met 15 andere lidstaten bij de Commissie aangedrongen op snelle publicatie via een statement en een brief aan Von der Leyen namens de ministers van FIN.
- NLD inzet:
 - Toekomstbestendige uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar nieuwe (tabaksgerelateerde) producten (zoals e-sigaretten);
 - Verhoging van de EU-minimumtarieven op tabaksproducten en de aanpassing van de tariefstructuur moet een significante bijdrage leveren aan gezondheidsdoelstellingen, verminderen van illegale handel en het creëren van een gelijk speelveld;
 - Gelijkwaardig belasten van tabaksproducten en gerelateerde producten om substitutie te voorkomen;
- Het richtlijnvoorstel is in lijn met de NLD inzet voor wat betreft de uitbreiding van de reikwijdte.
- NLD zal inzetten op een ambitieuzere verhoging van de minimumtarieven en gelijkwaardige minimumtarieven voor alle tabaks- en tabaksgerelateerde producten. Dit zal bijdragen aan de effectiviteit van het voorstel.
- Dit richtlijnvoorstel is gerelateerd aan het Nieuwe eigenmiddelenbesluit (zie toelichting), waarin een afdracht op basis van de EU-minimumtarieven op tabaks- en tabaksgerelateerde producten is voorzien. De verwachting is dat

deze afdracht de onderhandelingen over de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns zullen compliceren.

- Het bijgevoegde BNC-fiche is interdepartementaal afgestemd op ambtelijk niveau, onder andere met VWS.
- Indien u akkoord bent met dit BNC-fiche wordt het via de voorportalen (de BNC en de CoCo, de Coördinatiecommissie) doorgeleid naar de MR van 19 september.

Toelichting

Richtlijn tabaksaccijns

- In de Richtlijn tabaksaccijns is de accijns op tabaksproducten Europees geharmoniseerd. De Richtlijn bevat minimumtarieven en definities van de producten waarop accijns geheven moet worden.
- Met de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns worden:
 1. De minimumtarieven op tabaksproducten verhoogd. Daarnaast worden de minimumtarieven voor 1/3 deel gerelateerd aan het koopkrachtcijfer van een lidstaat en worden de minimumtarieven elke 3 jaar geïndexeerd.
 2. De definities van tabaksproducten nader gespecificeerd, zodat aparte categorieën ontstaan voor pruimtabak en waterpijptabak. Daarnaast worden nieuwe producten zoals e-sigaretten (e-liquids/vapes) en verhitte tabaksproducten onder de reikwijdte van de richtlijn gebracht.
- NLD is positief over deze aanpassingen, maar had graag nog verder gegaan:
 1. NLD is positief over het verhogen van de minimumtarieven maar acht een ambitieuzere verhoging wenselijk, bijvoorbeeld naar het niveau dat de Wereldgezondheidsorganisatie adviseert. Een hoger niveau biedt meer gezondheidsbescherming en zorgt voor een gelijk spelveld in de EU. Voor NLD draagt dit bij aan minder aankopen over de grens. Het voor 1/3 deel relateren van de minimumtarieven aan het koopkrachtcijfer per lidstaat maakt het wellicht eenvoudiger de benodigde unanimiteit te verkrijgen in de Raad. Tegelijkertijd kan dit het effect van de verhoging van de minimumtarieven deels mitigeren. Verder is NLD groot voorstander van de in het richtlijnvoorstel opgenomen periodieke indexatie van de tarieven, om deze actueel te houden.
 2. NLD is zeer positief over de nadere specificatie van definities en uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn. Dit maakt het mogelijk Europees geharmoniseerd accijns te heffen op nieuwe producten zoals vapes. De minimumtarieven voor deze nieuwe producten zijn echter te laag om substitutie met bv. sigaretten te voorkomen. NLD zal daarom inzetten op het meer gelijkwaardig belasten van 'traditionele' tabaksproducten en nieuwe producten zoals vapes en verhitte tabaksproducten. Vanuit gezondheidsperspectief is er geen reden om deze producten lager te belasten.
- Door de verhoging van de EU-minimumtarieven zou het percentage Nederlanders dat tabak over de grens koopt kunnen afnemen, waardoor de Nederlandse accijnsinkomsten kunnen stijgen. Daarnaast leidt de uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn potentieel tot aanvullende accijnsinkomsten.
- Sommige landen zijn naar verwachting zeer terughoudend ten aanzien van herziening. Unanimiteit bereiken op dit voorstel zal daarom lastig zijn en potentieel lang duren.

Eigenmiddelenbesluit

- In het nieuwe Eigenmiddelenbesluit, het voorstel van de Europese Commissie voor de financiering van de Europese begroting (het meerjarig financieel kader, MFK), zijn de tabaksaccijns opgenomen als nieuw 'eigenmiddel'.
- In het nieuwe Eigenmiddelenbesluit wordt een afdracht voorzien op basis van een percentage van de in de lidstaat afgezette tabaksproducten vermenigvuldigd met de voor die lidstaat geldende minimumtarieven. Het Eigenmiddelenbesluit moet per 1 januari 2028 ingaan. Mede om die reden is mogelijk ook gekozen voor 1 januari 2028 als inwerkingtreding voor de herziening van de Richtlijn tabaksaccijns.
- De onderhandelingen over het Nieuwe eigenmiddelenbesluit staan los van de onderhandelingen van de Richtlijn tabaksaccijns en ook zonder herziening van de Richtlijn tabaksaccijns kan het nieuwe eigenmiddelenbesluit doorgang vinden, desalniettemin kan het nieuwe eigenmiddelenbesluit mogelijk een extra complexiteit in de onderhandelingen over de Richtlijn tabaksaccijns vormen vanwege de implicaties over de hoogte van de afdracht.

Uitvoering

- Voor de uitvoering door de Douane geldt dat de haalbaarheid van de geplande inwerkingtreding van de nieuwe tabaksaccijns afhankelijk is van de duur van de onderhandelingen en het tijdpad van de nationale implementatie.
- De herziening van de richtlijn betekent onder meer een wijziging van de aangifte- en terugaafformulieren en achterliggende IT-systemen. Het betreft daarmee een structuurwijziging die meerdere systemen raakt. Met een zorgvuldige werkvoorbereiding is de inschatting dat het circa 18 tot 24 maanden in beslag zal nemen vanaf het moment dat het voorstel het parlementaire proces van de benodigde nationale wetgeving heeft doorlopen. Als geen sprake is van een structuurwijziging geldt een voorbereidingsperiode korter dan 18 maanden. De daadwerkelijk termijn voor dergelijke wijzigingen is afhankelijk van de complexiteit van de wijziging en het tijdig beschikbaar zijn van de definitieve technische specificaties voor de wijziging van de systemen.
- Om die reden is in het BNC-fiche tevens opgenomen dat het kabinet zal inzetten op een inwerkingtredingstermijn waarbinnen zorgvuldige werkvoorbereiding en implementatie kunnen worden geborgd. Omdat de implementatiedatum doorgaans relatief laat in het onderhandelingsproces aan de orde komt zal op dit punt te zijner tijd een specifieke inzet worden afgestemd.
- Het voorstel zal leiden tot een toename van de uitvoeringskosten voor de Douane, onder andere als gevolg van een toename van de aantal producten en belastingplichtigen en bijbehorende controles. De exacte kosten moeten blijken uit een uitvoeringstoets. Budgettaire gevolgen worden ingepast conform de regels voor uitvoeringskosten.

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

N.v.t.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Bij eventuele toekomstige openbaarmaking dient deze nota gecontroleerd te worden op zaken die mogelijk niet openbaar gemaakt kunnen worden met name op zaken die met het oog op de Internationale en diplomatieke belangen niet openbaar kunnen worden.

Aan

Staatssecretaris

nota

BNC-fiche herziening EU-richtlijn gevaarlijke stoffen

TER BESLISSING

Directie

Datum

29-08-2025

Onze referentie

2025-

Opgesteld door

Persoonsgegevens

Aanleiding

- De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft op 18 juli jl. een voorstel tot herziening gepresenteerd van de richtlijn betreffende de introductie van grenswaarden voor de gevaarlijke stoffen kobalt en chemische verbindingen van kobalt, polycyclische aromatische koolwaterstoffen en 1,4-dioxane. Ook wordt voorgesteld lasrook als mengsel op te nemen in de richtlijn.
- Bijgevoegd vindt u het concept BNC-fiche, dat de kabinetsappreciatie van het voorstel bevat en waarmee het parlement wordt geïnformeerd over de kabinetsinzet voor de onderhandelingen in Brussel.

Uiterlijk bij

5 september 2025

Bijlage(n)

1

Geadviseerd besluit

- We adviseren u in te stemmen met de inhoud van bijgevoegd BNC-fiche.
- Het fiche is binnen SZW afgestemd met G&VW, de NLA, FEZ en WBJA. Verschillende betrokken departementen (BZ, FIN, EZ en DEF) hebben input geleverd en/of al meegelezen. Wel is het mogelijk dat er nog wijzigingen worden doorgevoerd in het fiche n.a.v. het BNC-overleg op 10 september of het CoCo-overleg van 16 september.
- Het BNC-fiche wordt op woensdag 10 september schriftelijk besproken in het BNC-overleg. Graag nemen wij uw eventuele commentaren mee naar dit overleg. Wij verzoeken u daarom uiterlijk maandag 8 september een reactie te geven.

Kernpunten

Inhoud

- De Commissie heeft een zesde wijziging voorgesteld van de genoemde Richtlijn. Ook wordt voorgesteld lasrook als kankerverwekkend mengsel op te nemen in de richtlijn.
- PAKs is een groep verbindingen die vrij kunnen komen bij onvolledige verbrandingen en komen veel voor. Kobalt is o.a. belangrijk bij de energietransitie en 1,4-dioxane is een oplosmiddel.
- Doel van de richtlijn is om het aantal ziekte- en sterfgevallen door blootstelling aan deze stoffen op de werkplek te verminderen. Voor de vier stoffen wordt geschat dat ongeveer 1.700 gevallen van longkanker en 19.000 andere ziektegevallen in de EU de komende 40 jaar worden voorkomen. Bovendien draagt de richtlijn bij aan een gelijk spelveld voor bedrijven.

- Lidstaten moeten de richtlijn uiteindelijk binnen de geldende termijnen implementeren in nationale wetgeving. Lidstaten mogen daarin wel strengere grenswaarden en aanvullende eisen hebben, maar geen minder strenge.
- De voorgestelde grenswaarden, die deels lager liggen dan de nationale grenswaarden, zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek en zijn tripartite unaniem overeengekomen.

Datum
29-08-2025

Onze referentie
2025- [REDACTED]

Impact assessment

- De kosten voor bedrijven zoals berekend in het Impact Assessment bij het commissievoorstel worden, met in achtneming van de voorgestelde overgangstermijnen, redelijk geacht in relatie tot de te verwachten gezondheidswinst (p. 8-9 BNC fiche 'Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger').

Beoordeling

Het kabinet staat positief tegenover het voorstel en de appreciatie is als volgt:

- Nederland hecht veel waarde aan gezond en veilig werken en steunt de voorgestelde introductie van Europese grenswaarden. Het is goed dat er nu een eerste generatie Europese grenswaarden voor deze gevaarlijke stoffen wordt vastgesteld. Dit is belangrijk voor de bescherming van werknemers én voor het creëren van een gelijk spelveld voor bedrijven.
- Het gaat om een actualisatie aan de stand van de wetenschap en de voorgestelde waarden zijn haalbaar geacht door sociale partners op EU-niveau. Vanuit Nederland waren VNO-NCW en de FNV betrokken in het voortraject.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	BNC-fiche CMRD6	Ter informatie (niet verzenden)	