

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.7.2008
COM(2008) 460 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de structuur en de tarieven van de accijns op sigaretten en
andere tabaksfabrikaten**

{SEC(2008) 2266}

{SEC(2008) 2267}

1. INLEIDING

Krachtens artikel 4 van Richtlijn 92/79/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten¹ en artikel 4 van Richtlijn 92/80/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op andere tabaksfabrikaten dan sigaretten² moet de Europese Commissie om de vier jaar een onderzoek verrichten naar de goede werking van de interne markt, de reële waarde van de accijnstarieven en de doelstellingen van het Verdrag in het algemeen. In dit onderzoek moeten ook de relevante bepalingen van Richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten³ worden bekeken.

Tabaksfabrikaten zijn producten van dien aard dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan het aspect gezondheid. Artikel 152 van het Verdrag vereist dat bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt verzekerd. In 2005 is de Europese Gemeenschap partij geworden bij de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik. Artikel 6 van deze overeenkomst bepleit een belastingbeleid dat bijdraagt aan gezondheidsdoelstellingen die gericht zijn op de ontmoediging van het tabaksgebruik.

Aan dit verslag is een breed consultatieproces voorafgegaan. Rekening houdende met de uitkomst van dit consultatieproces hebben de diensten van de Commissie een effectbeoordeling verricht.

2. DE STRUCTUUR VAN DE ACCIJS OP SIGARETTEN

In dit verslag wordt een reeks mogelijke wijzigingen van de huidige structuur van de accijs op sigaretten onderzocht. Meer in het bijzonder wordt nagegaan of het concept van de meest gevraagde prijsklasse ("mppc") als maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk kan worden afgeschaft. Daarnaast wordt bekeken of aan de lidstaten meer speelruimte kan worden gegeven bij de vaststelling van de verhouding tussen het ad-valorem en het specifieke recht en van het niveau van de minimumaccijs op sigaretten.

2.1. De mppc als maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk

In de huidige regeling is de mppc de maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk op sigaretten. Dat betekent dat de accijs op sigaretten ten minste 57 % van de kleinhandelsprijs inclusief alle belastingen moet uitmaken, en ten minste 64 euro per 1 000 sigaretten moet bedragen voor de sigaretten die tot de meest gevraagde prijsklasse behoren. Indien op 1 januari van een jaar deze klasse wijzigt, moeten de lidstaten nagaan of nog steeds aan de verplichte minimumaccijnsdruk is voldaan.

¹ PB L 316 van 31.10.1992, blz. 8. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2002/10/EG (PB L 46 van 16.2.2002, blz. 26).

² PB L 316 van 31.10.1992, blz. 10. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2002/10/EG (PB L 46 van 16.2.2002, blz. 26).

³ PB L 291 van 6.12.1995, blz. 40. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2002/10/EG (PB L 46 van 16.2.2002, blz. 26).

In het consultatieproces zijn de volgende punten van kritiek geuit op de mppc:

- De mppc is een concept dat 30 jaar geleden is ingevoerd. In die tijd werden de nationale sigarettenmarkten veelal gedomineerd door één merk. Nu bedraagt het gemiddelde marktaandeel van de mppc evenwel nog slechts circa 35 %.
- De mppc volgt gewoonlijk de wijzigingen in het consumptiepatroon, waardoor de overheid geen stabiele belastinginkomsten heeft.
- De mppc verstoort ook de prijsconcurrentie tussen tabaksproducenten. Dominante tabaksproducenten kunnen de belastingdruk bij hun concurrenten verhogen.
- In sommige lidstaten valt de mppc in een lage prijsklasse terwijl hij in andere lidstaten in een hoge prijsklasse valt. De mppc kan dus geen uniform minimumniveau in alle lidstaten garanderen.
- Tot slot is het vanuit gezondheidsperspectief niet gerechtvaardigd om de mppc te gebruiken als maatstaf voor de vaststelling van de verplichte minimumaccijnsdruk. Alle sigaretten zijn immers schadelijk voor de gezondheid, niet alleen die van de meest gevraagde prijsklasse.

De Commissie is dan ook van mening dat het gebruik van de mppc als maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk niet in overeenstemming is met internemarkt doelstellingen. De afschaffing van de mppc zou de accijnsregeling bovendien sterk vereenvoudigen, de transparantie verbeteren en gezondheidsdoelstellingen meer gewicht geven.

Indien de mppc wordt afgeschaft, kunnen twee alternatieve benaderingen in overweging worden genomen:

- ofwel gaat het nominale minimum gelden voor alle sigaretten op de markt,
- ofwel wordt, rekening houdende met de beginselen waarop de belastingheffing van sigaretten in de afgelopen 35 jaar was gebaseerd, de mppc vervangen door een gewogen gemiddelde prijs.

2.2. Een nominaal EU-minimum voor alle sigaretten

Een nominaal minimum voor alle sigaretten zou niet alleen een oplossing bieden voor de fiscale instabiliteit die in het concept van de meest gevraagde prijsklasse besloten ligt, maar ook een "fiscale benedengrens" totstandbrengen en is daarmee het beste instrument om de prijzen en belastingen van sigaretten op de interne markt nader tot elkaar te brengen. Het is bovendien de enige optie die een minimumprijis- en -belastingniveau zou garanderen ter ontmoediging van het tabaksgebruik en rekening zou houden met het aspect gezondheid voor alle sigarettenklassen.

2.3. Een aanvullend EU-minimum op gewogen gemiddelde prijzen

De Commissie heeft ook onderzocht wat het gevolg zou zijn indien de 57 %-minimumnorm op alle sigaretten wordt toegepast. Uit de effectbeoordeling is gebleken dat in dat geval de accijns op sigaretten uit het midden- en/of het hogere segment zou stijgen. Wanneer de 57 % wordt verhoogd, zou de norm tragsgewijs uitgroeien tot een puur ad-valorem recht. Dit zou

indruisen tegen het doel om de lidstaten meer speelruimte te geven bij de vaststelling van de structuur van de accijns. De toepassing van de 57 %-minimumnorm op alle sigaretten zou bovendien ook de prijs- en belastingverschillen voor sigaretten op de interne markt niet helpen terugdringen en kan derhalve niet worden gerechtvaardigd met internemarkt- of gezondheidsargumenten.

Een alternatief zou erin bestaan om de 57 %-minimumnorm toe te passen op basis van gewogen gemiddelde prijzen. Dit levert vanuit internemarkt- en gezondheidsperspectief een aantal voordelen op:

- Het is neutraal ten aanzien van de prijsklassen en biedt alle producenten gelijke kansen.
- Het geeft de lidstaten de speelruimte om de structuur van de belastingen vast te stellen (met name de verhouding tussen het ad-valorem en het specifieke recht) zoals die het beste aansluit bij hun nationale markt.
- Het zorgt voor een vergelijkbare maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk op sigaretten in de EU-lidstaten.
- Dit systeem valt te gemakkelijker te beheren dan een systeem op basis van een mppc.

Enkele sigarettenproducenten hebben ervoor gepleit om de 57 %-minimumnorm volledig af te schaffen. De Commissie is evenwel van mening dat de 57 %-norm nog altijd een wezenlijk onderdeel van het acquis op het gebied van de tabaksbelasting is, omdat op dit ogenblik alleen dit proportionele minimum in een aantal lidstaten een verlaging van het belastingniveau verhindert.

Ter conclusie: om de regeling te vereenvoudigen, de fabrikanten gelijke kansen te bieden, de fragmentering van de tabaksmarkten terug te dringen en gezondheidsdoelstellingen meer gewicht te geven, moet het concept van de meest gevraagde prijsklasse als maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk worden vervangen door gewogen gemiddelde prijzen in combinatie met een nominaal minimum voor alle sigaretten.

De argumenten waarom de mppc niet meer als maatstaf voor de communautaire minima kan worden gehanteerd, gelden ook voor de bepalingen betreffende het aandeel van de specifieke accijns in de totale belastingdruk (artikel 16, lid 2, van Richtlijn 95/59/EG). Ook in dit geval zouden gewogen gemiddelde prijzen als maatstaf moeten dienen.

2.4. Meer speelruimte bij de vaststelling van de structuur van de accijns op sigaretten

Volgens de huidige communautaire voorschriften moet de accijns op sigaretten een ad-valorem en een specifieke component omvatten. De nadruk die de lidstaten op de ad-valorem dan wel op de specifieke component leggen, hangt af van het beleidsdoel dat zij nastreven (zie bijlage 1, grafiek 2). De specifieke component van de accijns mag momenteel niet minder dan 5 % en niet meer dan 55 % bedragen van de totale belastingdruk op sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse (dat wil zeggen de som van de proportionele accijns, de specifieke accijns en de btw).

Ad-valorem rechten vergroten de absolute prijsverschillen en stimuleren dus de verkoop van goedkopere sigarettenmerken. In het verleden werden ad-valorem rechten gebruikt om

goedkopere lokale sigaretten te bevoordelen ten opzichte van duurere internationale merken. Tegenwoordig zijn ad-valorem rechten evenwel vooral interessant voor de lidstaten waar er een groter risico bestaat dat de markt wordt gemonopoliseerd.

Specifieke rechten verkleinen de relatieve prijsverschillen en minimaliseren de prijschommelingen. Vanuit gezondheidsperspectief zijn specifieke rechten dus interessanter. Zij hebben ook een reeks andere voordelen. Een scenario waarbij alle rechten specifiek worden, zou de prijsverschillen op EU-niveau met 50 % verminderen. Als er dus meer gebruik wordt gemaakt van specifieke rechten, kunnen de kleinhandelsprijzen in de EU nog dichter bij elkaar worden gebracht. Aangezien specifieke rechten op verbruikshoeveelheden en niet op prijzen zijn gebaseerd, zijn ze ook stabiel, gemakkelijker te voorspellen en te beheren, en vergroten ze de stabiliteit van de belastinginkomsten.

De conclusie vanuit internemarkt-, begrotings- en gezondheidsperspectief luidt derhalve dat specifieke rechten duidelijke voordelen bieden en daarom moet grotere speelruimte worden geboden aan de lidstaten die meer gebruikmaken van specifieke accijnsrechten.

Om evenwel te vermijden dat in een lidstaat uitsluitend specifieke rechten worden geheven en in een andere, aangrenzende lidstaat uitsluitend ad-valorem rechten, waardoor er een grensoverschrijdende stroom op gang zou komen van merken van het hogere segment van de eerste naar de tweede lidstaat en van goedkope merken in de omgekeerde richting, blijft het wenselijk dat de structuur van de accijns tot op zekere hoogte consistent blijft.

2.5. Speelruimte bij de vaststelling van de minimumaccijns op sigaretten

De meeste lidstaten hanteren, naast het ad-valorem en het specifieke recht, ook een minimumaccijns. Dit betekent dat voor ieder pakje sigaretten een minimumaccijnsbedrag verschuldigd is. Het doel van een minimumaccijns is de lidstaten bepaalde inkomsten te verschaffen en ervoor te zorgen dat sigaretten niet worden verkocht tegen prijzen die al te ver onder de normale marktprijs liggen.

De lidstaten mogen een minimumaccijns heffen, die evenwel niet hoger mag zijn dan 100 % van de totale accijns op de mppc. Dit betekent dat in sommige landen waar de mppc een goedkope prijsklasse is, het instrument van de minimumaccijns slechts beperkt kan werken. In de afgelopen jaren is het marktaandeel van goedkopere sigarettenmerken in het merendeel van de lidstaten sterk gegroeid, waardoor ofwel de belastingopbrengsten zijn gedaald ofwel het effect van belastingverhogingen op het verbruik van sigaretten is uitgehold. Daarom hebben sommige lidstaten te kennen gegeven dat zij zich zouden verheugen op meer speelruimte om goedkopere sigarettenmerken te kunnen aanpakken.

Deze grotere speelruimte zou kunnen worden geboden in het kader van de huidige EU-voorschriften door het niveau van de minimumaccijns niet langer te beperken tot de accijns die is verschuldigd voor de mppc, zoals thans het geval is voor andere tabaksfabrikaten.

3. MINIMUMACCIJNSTARIEVEN VOOR SIGARETTEN

In dit verslag wordt ook onderzocht of wijzigingen in de huidige structuur van de accijns op sigaretten kunnen worden gecombineerd met een verhoging van de minimumtarieven. Momenteel moet de accijns op sigaretten ten minste 57 % van de kleinhandelsprijs inclusief

belastingen uitmaken, en - sinds juli 2006 - ten minste 64 euro per 1 000 sigaretten bedragen voor de sigaretten die tot de meest gevraagde prijsklasse behoren. In het kader van hun respectieve toetredingsakte hebben de nieuwe lidstaten, met uitzondering van Malta en Cyprus, de toestemming gekregen om de minimumaccijnstarieven niet toe te passen gedurende een periode die naar gelang van de lidstaat afloopt tussen 31 december 2006 en 31 december 2009.

3.1. Algemene opmerkingen

Uit een analyse van de prijzen en de accijnstarieven voor sigaretten in de EU blijkt dat er nog steeds aanzienlijke verschillen bestaan tussen de lidstaten. Met de recente uitbreidingen van de Unie zijn de verschillen in de belastingen en de kleinhandelsprijzen tussen de lidstaten zelfs nog toegenomen. Dit is tot op zekere hoogte evenwel toe te schrijven aan de overgangsperioden die in het kader van de toetredingsakten zijn toegestaan. Wanneer alle nieuwe lidstaten de verplichte minimumaccijns van 64 euro per 1 000 sigaretten toepassen, zullen de prijsverschillen teruglopen, maar in sommige lidstaten zullen sigaretten nog altijd viermaal duurder zijn dan in andere (zie bijlage 1, grafieken 1 en 3).

3.2. Gevolgen van de verschillen tussen de kleinhandelsprijzen inclusief belastingen voor de lidstaten en de interne markt

Door de grote verschillen in de kleinhandelsprijzen inclusief belastingen tussen de lidstaten is een klimaat ontstaan dat grensoverschrijdend winkelen louter om fiscale redenen, smokkel en fraude in de hand werkt. Met name de tabakssector is bijzonder gevoelig voor dit soort praktijken. Op basis van een grondige analyse van de verzamelde gegevens wordt in een voor de Commissie verrichte studie⁴ geraamd dat de totale marktpenetratie van niet in het binnenland belaste goederen in 2004 circa 13 % van het verbruik op de tabaksmarkt van de EU-25 vertegenwoordigde, waarvan 4 tot 5 % legale aankopen in het buitenland zijn en 8 tot 9 % illegale handel. Sommige grote markten, waar de accijnstarieven relatief hoog zijn - vaak om gezondheidsdoelstellingen te verwezenlijken -, hebben evenwel te kampen met een instroom van meer dan 20 %. Een aantal lidstaten handhaaft dan weer lage accijnstarieven, hetgeen externe kosten veroorzaakt voor andere lidstaten.

3.2.1. Grensoverschrijdend winkelen

Aankopen doen in het buitenland is volkomen legaal en is net een van de voordelen van de interne markt, op voorwaarde dat de producten worden gekocht door particulieren voor eigen verbruik. Deze praktijk kan evenwel problemen veroorzaken voor lidstaten die hogere tarieven hanteren.

De aankoop van sigaretten in het buitenland is in sommige lidstaten sterk de hoogte ingegaan nadat de overheid de accijnstarieven, vaak om gezondheidsdoelstellingen te verwezenlijken, fors had verhoogd.

Daarnaast is er een duidelijke instroom van goedkope sigaretten uit sommige nieuwe lidstaten in met name aangrenzende EU-15-lidstaten.

3.2.2. Illegale handel

⁴ Study on the collection and interpretation of data concerning the release for consumption of cigarettes and fine-cut tobacco for the rolling of cigarettes - KPMG, december 2005.

De illegale handel omvat zowel de smokkel vanuit derde landen (vaak betreft het namaak-sigaretten) als de "smokkel" binnen de EU, waarbij particulieren in andere lidstaten tabak kopen zogenaamd voor eigen verbruik maar deze vervolgens verkopen zonder accijns te betalen in de lidstaat van verbruik. Bij de smokkel uit derde landen worden douanecontroles omzeild door fraudeurs die met verschillende methoden (onttrekking, valse omschrijving, valse aangifte enz.) goederen de EU binnensmokkelen vanuit aangrenzende derde landen zoals Belarus, Rusland en Oekraïne, waar de prijzen en de belastingen laag zijn. Een andere stijgende trend is de smokkel van *namaak*sigaretten vanuit overzeese gebieden (bv. China). De omvang van de namaak is moeilijk te ramen, maar het staat vast dat het marktaandeel van namaaksigaretten in sommige landen toeneemt.

Om deze negatieve effecten te beperken, moet er een EU-brede benedengrens voor de accijns komen op een niveau dat het mogelijk maakt om internemarkt doelstellingen op effectieve wijze na te streven. Anderzijds moeten de controles aan de buitengrenzen worden versterkt om een halt toe te roepen aan de smokkel en de namaak uit derde landen.

3.3. Gezondheidsdoelstellingen

Roken op zich is nog altijd de belangrijkste vermijdbare doodsoorzaak in de Gemeenschap en een van de belangrijkste oorzaken van ziekte en overlijden in de EU. Belastingen maken deel uit van een algemene preventie- en ontmoedigingsstrategie, die ook andere maatregelen omvat om de vraag terug te dringen, zoals bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook, regulering van ingrediënten enz. Volgens de Wereldbank zijn prijsstijgingen van tabaksproducten op zich het doeltreffendste middel om roken te voorkomen. Een prijsstijging van 10 % doet het verbruik bij volwassenen in hoge-inkomenslidstaten met gemiddeld 4 % dalen. Belangrijker nog is dat het effect van hogere prijzen het grootst zou zijn bij jongeren, die gevoeliger zijn voor prijsstijgingen dan ouderen.

In 2005 is de Europese Gemeenschap partij geworden bij de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik. Artikel 6 van deze overeenkomst bepleit een belastingbeleid dat bijdraagt aan gezondheidsdoelstellingen die gericht zijn op de ontmoediging van het tabaksgebruik. In de periode 2002-2006 daalde de hoeveelheid sigaretten die in de EU officieel tot verbruik werd uitgeslagen, met ongeveer 13 % (zie bijlage 3). Dit cijfer omvat ook de grensoverschrijdende stromen binnen de EU, maar moet worden gecorrigeerd voor de illegale handel uit derde landen naar de EU. De werkelijke daling van de sigarettenconsumptie in de EU kan bijgevolg worden geraamd op ruim 10 %⁵.

Deze ontwikkeling komt hoofdzakelijk voor rekening van de **EU-15**, waar de hoeveelheid tot verbruik uitgeslagen sigaretten met 16 % is gedaald. In dezelfde periode is de accijns op sigaretten met gemiddeld 33 % gestegen.

In de **EU-12** (exclusief Roemenië) daarentegen is de hoeveelheid tot verbruik uitgeslagen sigaretten slechts met gemiddeld 1 % gedaald. De accijns is tussen de datum van toetreding en eind 2006 gemiddeld met 34 % gestegen. Dat het verbruik slechts licht is gedaald ondanks de aanzienlijke stijging van de accijns, kan vermoedelijk worden verklaard door het lage belastingniveau vóór de toetreding.

⁵ Het bedrijfsleven raamt de totale instroom uit derde landen op circa 3 %. Er moet evenwel alleen rekening worden gehouden met de toename van deze instroom tussen 2002 en 2006, die naar alle waarschijnlijkheid minder dan 3 % bedraagt.

Om in de komende vijf jaar een vergelijkbare daling in het verbruik te realiseren, zijn verdere accijnsverhogingen wenselijk. Uitgaande van een prijselasticiteit van - 0,43 (een cijfer van de Wereldbank) moeten de prijzen met 25 % stijgen om de vraag met 10 % te laten dalen.

Minimumtarieven vormen een "veiligheidsnet" voor de lidstaten doordat zij garanderen dat andere lidstaten de accijns ook werkelijk toepassen en wel op een niveau dat niet onbeduidend is. Op die manier kunnen lidstaten gemakkelijker een fiscaal beleid voeren dat in het teken van gezondheidsbescherming staat zonder dat zij het risico lopen dat hun beleid wordt ondergraven door andere lidstaten en met name door grensoverschrijdend winkelen en smokkelpraktijken. Op het gebied van tabaksbelasting moeten deze minimumtarieven zodanig zijn dat zij de lidstaten in staat stellen om een beleid van tabaksontmoediging te voeren. Om dit doel te bereiken, moet de verplichte minimumaccijnsdruk in de EU (waarover in 2002 overeenstemming is bereikt) niet alleen worden geconsolideerd, maar in de komende vijf jaar ook worden verhoogd.

3.4. Grotere onderlinge aanpassing van de tarieven – verhoging van de minimumtarieven

Om bovengenoemde redenen zou een grotere convergentie van de belastingniveaus in de verschillende lidstaten de verstoringen op de interne markt helpen te beperken en de doelstellingen van gezondheidsbescherming helpen te ondersteunen.

3.4.1. De minimumaccijns van 64 euro per 1 000 sigaretten

De huidige EU-minimumaccijns van 64 euro per 1 000 sigaretten schiet tekort om de kleinhandelsprijzen tussen hoog- en laagbelastende lidstaten nader tot elkaar te brengen. De verleiding voor particulieren in hoogbelastende lidstaten om hun aankopen te doen in lager belastende lidstaten, ondergraaft de interne markt en de doelstellingen van het tabaksontmoedigingsbeleid. Om hieraan te verhelpen, zou het nominale EU-minimum fors moeten worden verhoogd. Bij een dergelijk voorstel moet evenwel altijd rekening worden gehouden met het feit dat een aantal lidstaten nog altijd een overgangperiode heeft voor de huidige minimumtarieven.

3.4.2. De 57 %-minimumnorm

De 57 %-minimumnorm is sinds zijn invoering in 1992 ongewijzigd gebleven. In landen waar gezondheidsoverwegingen het belastingbeleid richting geven, vertegenwoordigt de accijns tegenwoordig evenwel meer dan 60 % van de kleinhandelsprijs inclusief belastingen. Wanneer alle nieuwe lidstaten uiteindelijk het minimum van 64 euro zullen toepassen, zullen de inkomsten uit de accijns in de meeste van deze landen ook meer dan 60 % bedragen. Aangezien de prijs van sigaretten vóór belastingen grotendeels aan de koopkracht gerelateerd is, zou een verhoging van het minimum het niveau van de belastingen in dit opzicht nader tot elkaar brengen. Anders gezegd: een verhoging van het minimum zou leiden tot een stijging van de accijns in de lidstaten waar de accijns op sigaretten relatief laag is in vergelijking met de koopkracht.

Zoals reeds werd uiteengezet, wordt de 57 %-minimumnorm gecombineerd met een "ontsnappingsclausule" voor de hoogbelastende lidstaten⁶. Dit moet voorkomen dat de accijns

⁶ De lidstaten die een accijns heffen van ten minste 101 euro per 1 000 sigaretten op sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse, hoeven de 57 %-minimumnorm niet in acht te nemen.

stijgt in de lidstaten waar deze al hoog is, en dus dat de kloof tussen de hoogst en de laagst belastende lidstaten nog toeneemt. Om de 57 %-norm niet uit te hollen, moet het niveau ervan worden aangepast. In 2001 is de "ontsnappingsclausule" vastgesteld op 101 euro. Nu zou een verhoging tot 122 euro ervoor zorgen dat gelijke tred wordt gehouden met de recente ontwikkeling van de accijns op sigaretten op de interne markt, en dit zou hetzelfde effect hebben als in 2001, namelijk dat de vijf⁷ lidstaten met de hoogste tarieven aan de 57 %-norm kunnen "ontsnappen".

Met het oog op de verwezenlijking van internemarkt- en gezondheidsdoelstellingen zouden beide minima in de loop van de komende vijf jaar kunnen worden verhoogd.

De gemiddelde opbrengst uit de accijns in de EU-27 zal iets meer dan 90 euro bedragen wanneer alle nieuwe lidstaten het niveau van de huidige minimumtarieven hebben bereikt, en de gemiddelde accijnsdruk zal circa 63 % bedragen.

De conclusie van de effectbeoordeling luidt dat uit gezondheidsperspectief een verhoging van het minimum tot 90 euro voor alle sigaretten en tot 63 % op de gewogen gemiddelde prijzen zou kunnen leiden tot een daling van de vraag met gemiddeld 10 % in 22 lidstaten⁸. Dit zou ook de weg vrijmaken voor verdere accijnsverhogingen voor sigaretten, ook in de lidstaten die al hoge tarieven hanteren.

Gemeten naar de lokale koopkracht zou een onmiddellijke verhoging alleen in Bulgarije en Roemenië tot buitensporig hoge prijzen leiden vergeleken met de prijzen op de belangrijkste markten in de EU. Er moet evenwel ook rekening worden gehouden met het feit dat een aantal lidstaten nog een overgangperiode hebben die tot 2009 of 2010 loopt.

3.5. Nalevingskosten

Het verbruik van niet in het binnenland belaste goederen wordt hoofdzakelijk gestimuleerd door het feit dat sigaretten als gevolg van sterke accijnsverhogingen steeds minder betaalbaar zijn geworden, en dat sommige lidstaten poreuze landgrenzen met laagbelastende derde landen hebben.

Een verdere onderlinge aanpassing van de accijns binnen de EU en een betere coördinatie van prijsverhogingen voor sigaretten om het tabaksgebruik te ontmoedigen, zullen ongetwijfeld het probleem van de illegale handel in de EU helpen aanpakken, wat de nalevingskosten op de interne markt, die geen grenscontroles meer kent, zal doen dalen.

Een aantal nieuwe lidstaten heeft evenwel landgrenzen met derde landen waar de belastingen en de kleinhandelsprijzen van tabaksproducten laag zijn in vergelijking met de EU. Dit werkt de smokkel uit derde landen sterk in de hand, waardoor de werking van de interne markt en het gezondheidsbeleid van de EU en haar lidstaten worden ondergraven.

De smokkel uit derde landen is met name hoog in een aantal lidstaten met landgrenzen met derde landen. Om deze vorm van smokkel terug te dringen, wordt de accijns in deze lidstaten vaak laag gehouden. Daardoor worden zij interessant voor grensoverschrijdend winkelen en illegale handel naar de andere lidstaten, waardoor externe kosten voor de interne markt ontstaan.

⁷ UK, IE, FR, DE en SE.

⁸ Behalve in de hoogbelastende lidstaten UK, IE, FR en DE (RO was niet in de simulatie opgenomen).

Accijnsverhogingen voor sigaretten moeten derhalve worden gecombineerd met een krachtiger bestrijding van de illegale handel uit derde landen.

De strijd tegen de illegale handel is primair de verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie, die partij is bij de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik, speelt evenwel een actieve rol bij de lopende onderhandelingen over de opstelling van een protocol betreffende de illegale handel in tabaksproducten in overeenstemming met artikel 15 van de kaderovereenkomst. Dit protocol strekt ertoe een internationaal bindend rechtsinstrument op te zetten om de illegale handel in tabaksproducten aan banden te leggen. Alle 152 landen die de kaderovereenkomst hebben geratificeerd, zullen worden uitgenodigd om tot het protocol toe te treden.

4. DE STRUCTUUR EN DE MINIMUMTARIEVEN VAN DE ACCIJS OP TABAK VAN FIJNE SNEDE

4.1. Algemene opmerkingen

De markt van tabak van fijne snede vertegenwoordigt ongeveer 8 % van de totale markt voor tabaksproducten in de EU. Tabak van fijne snede en sigaretten hebben verschillende kenmerken, maar als rookwaren blijven het uiteindelijk toch producten die met elkaar concurreren.

De grote verschillen in het niveau van de belastingen op tabak van fijne snede tussen de lidstaten werken de smokkel tussen en het grensoverschrijdend winkelen in een aantal buurlanden in de hand. De verschillen tussen de tarieven voor tabak van fijne snede en die voor sigaretten leiden ook tot productsubstitutie. In de periode 2002-2006 daalde de gewogen gemiddelde hoeveelheid van in de EU-25⁹ tot verbruik uitgeslagen sigaretten met circa 13 %, terwijl het cijfer voor tabak van fijne snede in dezelfde periode met circa 10 % steeg (zie bijlage 4).

Ook vanuit gezondheidsperspectief kunnen grote verschillen in het niveau van de belastingen op deze producten op communautair niveau bezwaarlijk worden gerechtvaardigd, aangezien beide even schadelijk zijn.

4.2. De structuur van de accijns op tabak van fijne snede

Momenteel mogen de lidstaten de structuur van de accijns op rooktabak van fijne snede bestemd voor het rollen van sigaretten vrij bepalen (specifiek recht, ad-valorem recht of een combinatie daarvan)

Uit de openbare raadpleging is duidelijk geworden dat de overgrote meerderheid van de stakeholders gekant is tegen een beperking van de huidige speelruimte op het gebied van tabak van fijne snede. Aangezien het ook de bedoeling is de lidstaten meer speelruimte te geven bij de belasting van sigaretten, zou het ook niet wenselijk zijn op hetzelfde ogenblik de speelruimte voor tabak van fijne snede te beperken.

Gelet op het feit dat de EU-minima voor sigaretten worden bepaald in de vorm van een totale minimumaccijnsdruk, moet de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten en op

⁹ Voor RO en BG zijn geen gegevens beschikbaar.

tabak van fijne snede geschieden via minimumtarieven, waarbij de lidstaten de speelruimte houden om de verhouding tussen het ad-valorem en het specifieke recht zelf te bepalen.

De verplichte minimumaccijnsdruk voor sigaretten behelst zowel een ad-valorem minimum als een nominaal minimum. Voor tabak van fijne snede daarentegen moeten de lidstaten slechts een van deze beide minima inachtnemen. In de lidstaten die een ad-valorem recht heffen op tabak van fijne snede, geldt er bijgevolg geen nominaal minimum zoals voor sigaretten het geval is. Daardoor lopen de belastingen en de prijzen van tabak van fijne snede in de EU sterk uiteen. Bovendien doen zich ook situaties voor waarbij de belastingen op met de hand gerolde sigaretten minder dan 30 % bedragen van de belastingen op sigaretten (zie bijlage 2).

De invoering van een proportioneel minimum in combinatie met een nominaal minimum voor tabak van fijne snede zou dus een passend middel zijn om de belasting op sigaretten en op tabak van fijne snede nader tot elkaar te brengen.

4.3. De minimumtarieven voor tabak van fijne snede

De minimumtarieven voor tabak van fijne snede zijn momenteel vastgesteld op 36 % van de kleinhandelsprijs inclusief belastingen of 32 euro per kilogram.

Om de in 1992, het jaar waarin de tarieven voor het eerst werden bepaald, vastgestelde verhouding te handhaven, werden na het onderzoek van 1998 en 2001 de specifieke minimumbedragen in overeenstemming gebracht met de inflatie. Een aanpassing aan de inflatie voor de periode 2004-2007 zou resulteren in een bedrag van 34 euro. Zoals evenwel al in het vorige verslag werd gesteld, zouden de minimumtarieven voor tabak van fijne snede moeten worden vastgesteld op een niveau van circa twee derde van de minimumtarieven voor sigaretten. Deze verhouding zou de lidstaten in staat stellen om rekening te houden met het verschil tussen een halffabricaat en een eindproduct, de uiteenlopende kostprijs van beide producten en het relatief arbeidsintensieve fabricageproces van tabak van fijne snede.

Om een niveau van ten minste twee derde van de minimumaccijns op sigaretten te bereiken, zou het minimum voor tabak van fijne snede sterker moeten worden verhoogd dan op basis van de inflatie. Het specifieke recht zou moeten worden vastgesteld op 43 euro per kilogram in vergelijking met 64 euro per 1 000 sigaretten. Een proportioneel minimum van twee derde zou leiden tot een minimumaccijnsdruk voor tabak van fijne snede van 38 % in vergelijking met 57 % voor sigaretten. Een dergelijke verhoging zou vooral een weerslag hebben op de nieuwe lidstaten die nog mogen afwijken van de huidige minimumtarieven voor sigaretten. Aangezien deze lidstaten evenwel de accijns op sigaretten zullen moeten optrekken naar het eind van hun overgangperiode, is het niet onwaarschijnlijk dat zij de accijns op tabak van fijne snede in eenzelfde beweging mee zullen verhogen. Een gecoördineerde aanpak zou dus verdere verstoringen van de interne markt voorkomen.

De conclusie van de effectbeoordeling luidt dat uit gezondheidsperspectief de minimumtarieven voor sigaretten in de komende jaren tot 90 euro zouden moeten worden verhoogd om de vraag met gemiddeld 10 % te laten dalen. Wanneer de bovengenoemde tweederdeverhouding wordt toegepast, zouden de minimumtarieven voor tabak van fijne snede in de komende jaren dus stijgen tot 60 euro.

Bij dezelfde prijselasticiteit als voor sigaretten zou dit kunnen leiden tot een daling van de vraag met circa 20 %. Gelet op het feit dat de hoeveelheid in de EU tot verbruik uitgeslagen

sigaretten in de periode 2002-2006 met ongeveer 13 % is gedaald terwijl het cijfer voor tabak van fijne snede in dezelfde periode met ongeveer 10 % is toegenomen, zou een dergelijke daling tabak van fijne snede op hetzelfde niveau brengen als sigaretten.

5. DE STRUCTUUR EN DE MINIMUMTARIEVEN VAN DE ACCIJS OP ANDERE TABAKSFABRIKATEN DAN SIGARETTEN EN TABAK VAN FIJNE SNEDE

In deze paragraaf worden onder "andere tabaksfabrikaten" verstaan sigaren, cigarillo's en andere rooktabak (hoofdzakelijk pijptabak). Deze markt maakt minder dan 1 % van de totale markt voor tabaksfabrikaten uit en loopt terug. De interne markt voor andere rooktabak functioneert relatief goed en er zijn geen meldingen van omvangrijke fraude of smokkel.

In een aantal lidstaten zijn er evenwel nieuwe producten verschenen die worden belast als sigaren of pijptabak, maar op de markt worden gebracht als sigaretten of tabak van fijne snede en daarmee rechtstreeks concurreren. Om belastinggerelateerde mededingingsverstoringen te voorkomen, moeten de definities van de verschillende categorieën van andere tabaksfabrikaten worden aangescherpt.

Daarnaast moet het specifieke accijsrecht voor sigaren en cigarillo's en voor andere rooktabak in overeenstemming worden gebracht met de inflatie in de periode 2003-2007. Op basis van de gegevens van Eurostat over het jaarlijkse wijzigingspercentage van de geharmoniseerde consumentenprijsindex (GICP) tussen 2003 en 2007 kan de inflatie worden geschat op circa 2 % per jaar of 8 % over de hele periode.

6. CONCLUSIES

Uit het onderzoek naar de structuur en de tarieven van de accijs op tabaksfabrikaten kan worden geconcludeerd dat een aantal belangrijke wijzigingen in de bestaande wetgeving moet worden aangebracht:

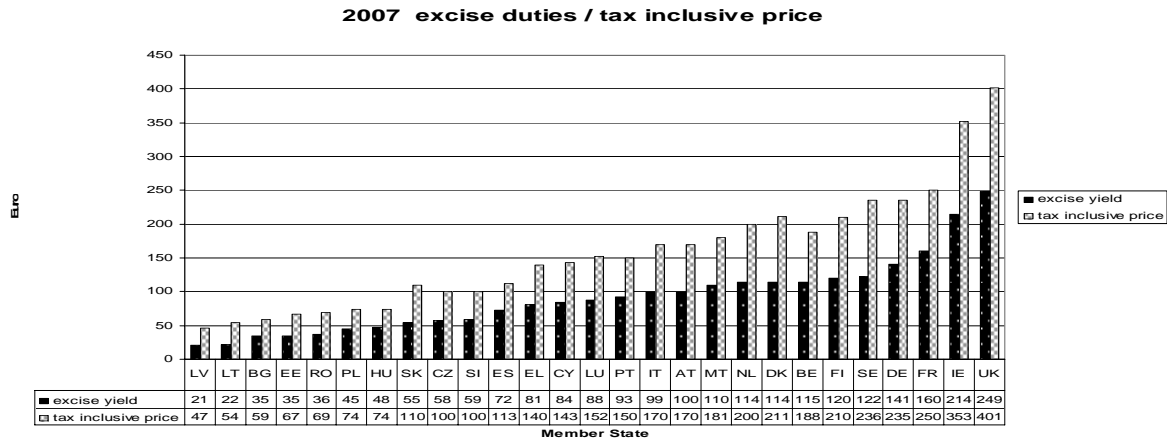
- Teneinde de accijsregeling transparanter te maken en in de gehele tabakssector gelijke voorwaarden te creëren, moet de meest gevraagde prijsklasse (mppc) als maatstaf voor de verplichte minimumaccijsdruk in de EU worden vervangen door gewogen gemiddelde prijzen (wap). Om meer gewicht te geven aan gezondheidsdoelstellingen, moet dit worden gecombineerd met een nominaal minimum voor alle sigaretten. De wap moet ook dienen als maatstaf voor het bepalen van het aandeel van de specifieke accijs in de totale belastingdruk (artikel 16, lid 2, van Richtlijn 95/59/EG).
- De lidstaten moeten meer speelruimte krijgen bij de vaststelling van de structuur van de accijs op sigaretten.
- De invoering van een proportioneel minimum in combinatie met een nominaal minimum voor tabak van fijne snede zou een passend middel zijn om de belasting op sigaretten en op tabak van fijne snede nader tot elkaar te brengen.
- Wat sigaretten betreft, zou vanuit gezondheidsperspectief een verhoging van de minimumtarieven in de komende vijf jaar tot 90 euro voor alle sigaretten en tot 63 % op de gewogen gemiddelde prijzen kunnen leiden tot een daling van de

vraag met 10 %. Een dergelijke verhoging zou ook het verschil tussen de belastingen en de prijzen op de interne markt verkleinen.

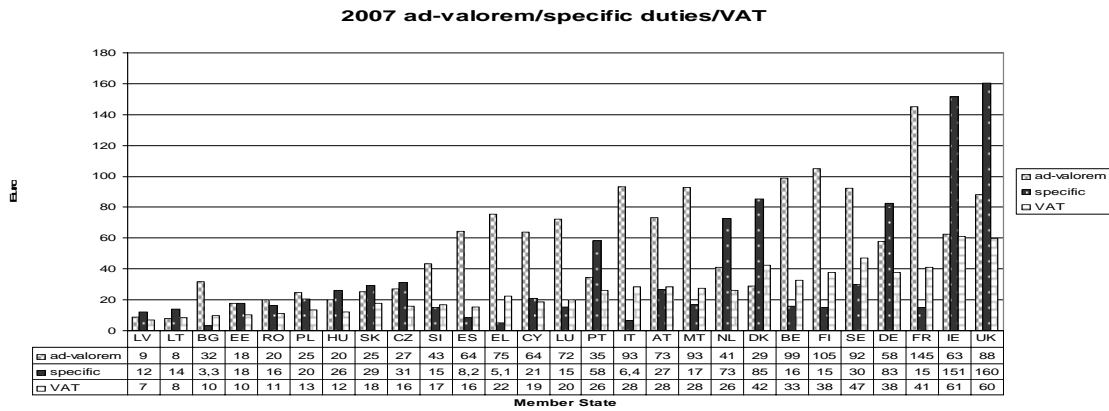
- De minimumtarieven voor tabak van fijne snede moeten op twee derde van het niveau van die voor sigaretten worden gebracht en verhogingen moeten hand in hand gaan met verhogingen van de accijns op sigaretten.
- Maatregelen om de accijnstarieven voor sigaretten op de interne markt nader tot elkaar te brengen, moeten worden gecombineerd met een krachtiger bestrijding van de illegale handel, met name uit derde landen.
- Tot slot moeten de bestaande definities van sigaren en pijptabak worden aangepast om een eind te maken aan belastingverstoringen, en moeten de minimumtarieven in overeenstemming worden gebracht met de inflatie.

ANNEX 1: 2007 data on cigarettes (MPPC)

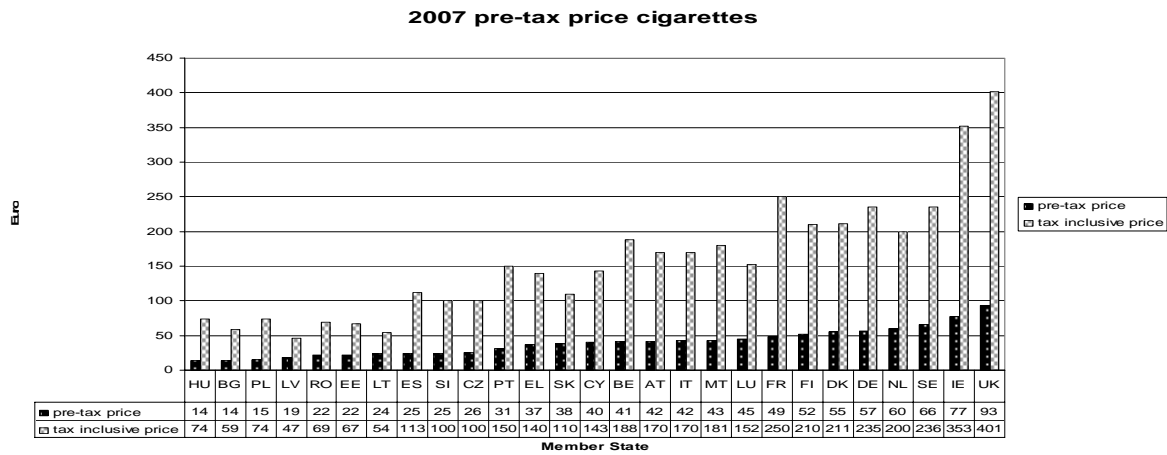
Graph 1



Graph 2

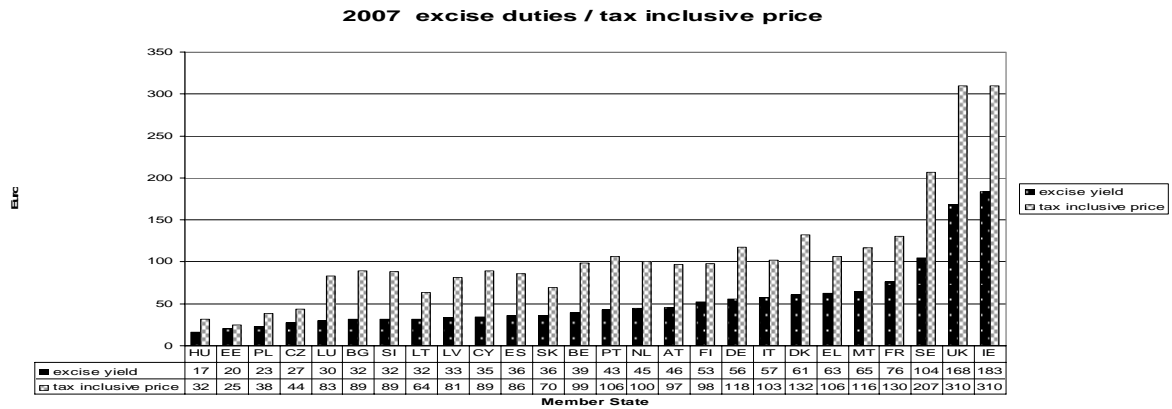


Graph 3

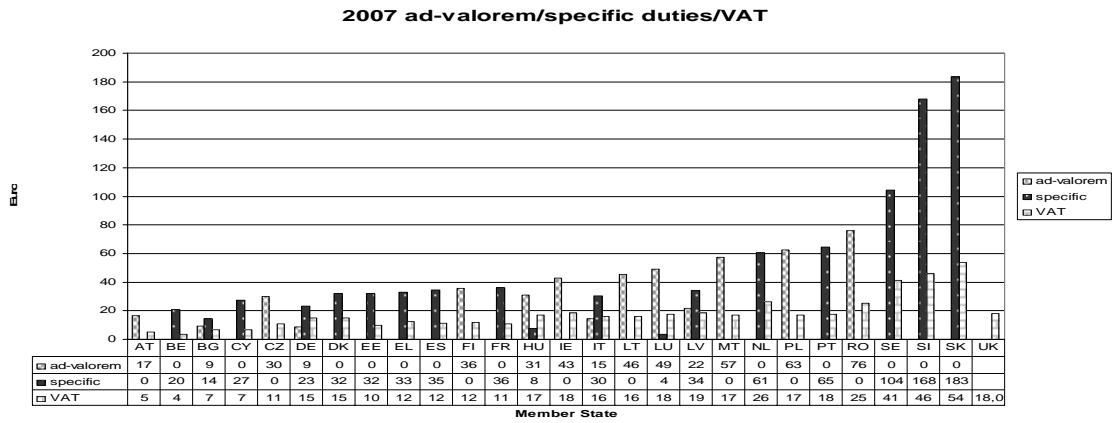


ANNEX 2: 2007 data on fine-cut tobacco (MPPC)

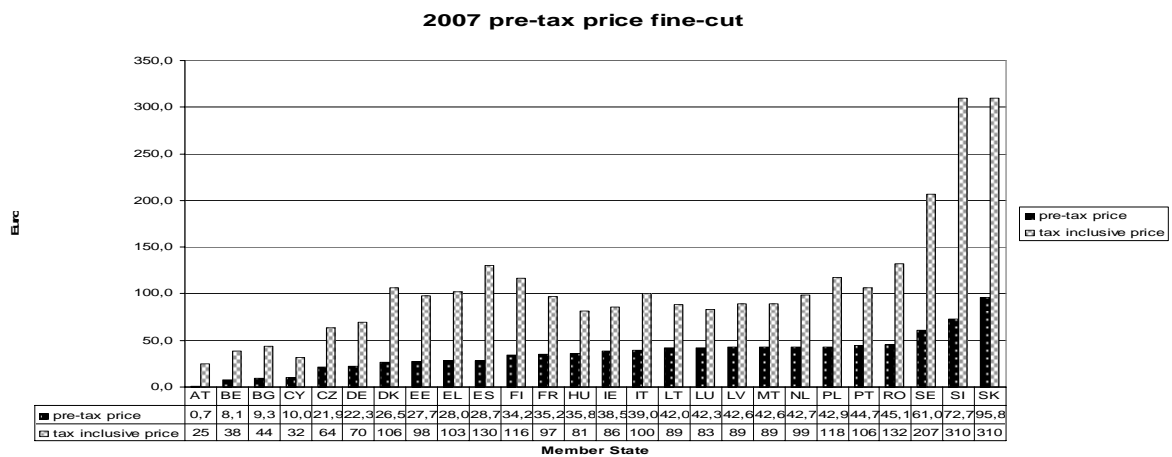
Graph 1



Graph 2



Graph 3



ANNEX 3: 2002-2006 releases for consumption of cigarettes

Releases for consumption of cigarettes - 2002-2006 (1000 pieces)

EU-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	15.358.733	15.062.233	14.463.704	13.280.238	13.883.290	-10%
BE	14.314.440	14.286.561	13.634.112	13.384.484	13.705.663	-4%
CY	2.017.325	1.985.432	1.655.603	1.921.873	1.888.343	-6%
CZ	19.096.775	25.613.577	22.459.838	26.231.340	28.262.528	48%
DK	7.156.722	7.872.682	8.177.705	7.762.472	8.215.985	15%
EE	2.294.900	2.239.173	2.189.850	2.421.679	2.277.728	-1%
FI	4.923.954	4.798.725	4.929.521	5.078.000	4.986.000	1%
FR	80.529.400	69.647.800	54.924.400	54.810.412	55.772.177	-31%
DE	145.152.720	132.603.170	111.716.210	95.826.690	93.465.500	-36%
EL	31.987.518	32.369.492	35.185.190	34.408.444	33.383.128	4%
HU	18.319.609	19.435.456	13.853.849	14.184.287	15.810.596	-14%
IE	7.015.555	6.294.855	5.330.593	5.419.638	5.857.276	-17%
IT	105.215.836	101.581.626	98.846.737	92.822.302	93.807.356	-11%
LV	3.787.340	3.994.500	5.062.364	4.197.236	4.753.872	26%
LT	4.979.270	3.666.203	2.957.084	3.721.841	5.216.700	5%
LU	5.780.790	5.610.803	6.374.169	5.309.000	4.745.000	-18%
MT	596.247	576.900	565.376	589.151	578.686	-3%
NL	17.024.215	17.080.472	14.999.591	13.654.000	13.963.000	-18%
PL	82.047.368	80.244.262	75.283.084	87.553.826	79.769.525	-3%
PT	17.924.867	19.623.143	18.069.016	17.134.790	18.963.003	6%
SK	4.989.533	2.997.609	4.564.499	9.410.743	4.786.986	-4%
SI	4.794.979	4.611.836	4.487.482	4.556.764	4.947.442	3%
ES	90.615.611	92.333.287	93.261.002	92.699.536	91.834.325	1%
SE	7.656.792	7.482.187	7.281.953	6.859.511	7.674.016	0%
UK	56.088.000	53.952.287	52.620.073	50.503.000	49.011.000	-13%
BG	22.612.855	26.245.083	23.043.814	20.596.677	14.836.821	-34%
RO	na	na	na	36.490.906	32.452.729	-11%
Total EU 15	606.745.153	580.599.323	539.813.976	508.952.517	509.266.719	-16%
Total EU 12 (excl RO)	165.536.201	171.610.031	156.122.843	175.385.417	163.129.227	-1%
Total EU 27 (excl RO)	772.281.353	752.209.353	695.936.819	684.337.934	672.395.947	-13%

ANNEX 4: 2002-2006 releases for consumption of fine-cut

Releases for consumption of fine cut tobacco - 2002-2006 (kilogram)

EU-27	2002	2003	2004	2005	2006	2002-06
AU	259.000	272.000	298.000	396.000	422.900	63%
BE	8.417.000	8.327.000	8.429.000	8.180.707	9.425.583	12%
CY	62.000	97.000	152.000	170.518	192.799	211%
CZ*	629.400	650.400	190.300	423.300	481.957	-23%
DK	902.200	855.200	675.300	577.000	552.000	-39%
EE	8.000	8.000	10.000	12.680	10.680	34%
FI	949.000	931.000	880.000	883.000	796.000	-16%
FR	5.720.900	5.980.000	6.969.500	7.008.800	7.107.073	24%
DE**	14.441.300	14.834.100	15.400.000	14.700.900	18.747.400	30%
EL	800.700	819.000	964.000	1.038.884	1.247.809	56%
HU	757.701	1.159.668	1.027.501	895.180	739.374	-2%
IE	135.568	111.904	112.320	95.972	107.264	-21%
IT	285.520	324.510	463.255	593.460	677.589	137%
LV	6.700	7.500	8.200	14.000	18.500	176%
LT	na	57.151	14.306	11.500	12.718	na
LU	3.194.000	2.983.000	3.006.000	2.970.423	2.845.418	-11%
MT	19.060	19.850	27.170	30.850	27.290	43%
NL	13.130.839	12.943.061	12.087.666	10.970.000	10.811.000	-18%
PL	1.060.000	1.727.000	2.583.000	828.000	496.000	-53%
PT	302.830	287.370	326.450	391.470	358.480	18%
SK	33.527	19.837	24.000	13.000	26.000	-22%
SI	30.445	28.392	26.642	16.040	19.120	-37%
ES	1.275.416	1.785.347	2.254.601	2.684.910	2.612.660	105%
SE	886.000	825.000	909.000	966.000	800.000	-10%
UK	2.864.039	2.893.447	3.052.281	3.189.180	3.453.780	21%
BG	500	700	1.300	2.000	8.300	1560%
RO	na	na	na	na	na	na
Total EU 15	53.564.312	54.171.938	55.827.374	54.646.706	59.964.956	12%
Total EU 12 (excl LT, RO)	2.607.333	3.718.347	4.050.113	2.405.568	2.020.020	-23%
Total EU 27 (excl LT, RO)	56.171.645	57.890.285	59.877.486	57.052.274	61.984.976	10%

DE**: excluding pre-portioned tobacco

BE, CY, FI, ET, EL, LV, LU, LT, BG, SE: including other smoking CZ*: From July 2005 the figures indicate the total quantity of other smoking tobacco and fine-cut tobacco together.