



**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 1 september 2008 (02.09)  
(OR. en)**

**12583/08  
ADD 2**

**FISC 109**

**INGEKOMEN DOCUMENT**

---

van: de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-  
generaal van de Europese Commissie  
ingekomen: 18 juli 2008  
aan: de heer Javier SOLANA, secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger

---

Betreft: Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor  
een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijnen 95/59/EG,  
92/79/EEG en 92/80/EEG van de Raad wat betreft de structuur en de  
tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten  
- Samenvatting van de effectbeoordeling

---

Hierbij gaat voor de delegaties Commissiedocument SEC(2008) 2267.

Bijlage: SEC(2008) 2267



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.7.2008  
SEC(2008) 2267

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

*bij het*

voorstel voor een

**RICHTLIJN VAN DE RAAD**

**tot wijziging van Richtlijnen 95/59/EG, 92/79/EEG en 92/80/EEG van de Raad wat  
betreft de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

{COM(2008) 459 definitief}  
{SEC(2008) 2266}

# Samenvatting

## **Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijnen 95/59/EG, 92/79/EEG en 92/80/EEG van de Raad wat betreft de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten**

De diensten van de Commissie hebben een effectbeoordeling verricht naar mogelijke maatregelen om de structuur van de accijns op tabaksfabrikaten te moderniseren of transparanter te maken. Zij hebben daarbij ook bijzondere aandacht besteed aan het verband tussen de volksgezondheid en de uiteindelijke verkoopprijs van tabaksproducten, rekening houdende met de kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie voor de bestrijding van tabaksgebruik, en aan de mogelijkheden om de structuur en de tarieven van de accijns op rooktabak van fijne snede (bestemd voor het rollen van sigaretten) in overeenstemming te brengen met de accijns op sigaretten.

Aan deze effectbeoordeling is een breed consultatieproces voorafgegaan. Verenigingen en andere stakeholders (bedrijfsleven, gezondheidssector enz.) werden via een openbare raadpleging op het internet opgeroepen om hun standpunt kenbaar te maken.

Om na te gaan hoe rekening kan worden gehouden met de verschillende doelstellingen die met tabaksbelasting worden nagestreefd, heeft de Commissie vier basisbenaderingen onderzocht.

Bij de **eerste benadering** wordt op communautair niveau **geen verdere actie** ondernomen (optie waarbij het beleid ongewijzigd blijft). Deze benadering maakt geen eind aan de verstoringen die het grensoverschrijdend winkelen en de smokkel op de tabaksmarkt veroorzaken, noch aan de gevolgen daarvan voor de inkomsten en de gezondheidsbescherming.

Zij biedt ook geen oplossing voor de fiscale instabiliteit en de mededingingsverstoringen die in het concept van de meest gevraagde prijsklasse ("mppc") besloten liggen. Tot slot lost zij ook het probleem van de substitutie en de belastinggerelateerde mededingingsverstoringen tussen de verschillende tabaksfabrikaten niet op. Daarom was deze benadering geen optie voor de Commissie.

De **tweede benadering** bestaat erin dat **alleen de structuur van de accijns op sigaretten wordt gewijzigd**. Om de problemen in verband met de mppc op te lossen, is in de effectbeoordeling onderzocht wat de afschaffing van dit concept als maatstaf voor de verplichte minimumaccijnsdruk tot gevolg zou hebben. Momenteel moet de accijns ten minste 57 % van de kleinhandelsprijs inclusief belastingen en ten minste 64 euro per 1 000 sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse bedragen. In de effectbeoordeling zijn twee alternatieven onderzocht: a) de verplichte EU-minima van 57 % en 64 euro worden toegepast op alle sigaretten, of b) deze verplichte minima worden toegepast op gewogen gemiddelde prijzen. Tegelijkertijd is nagegaan wat het gevolg zou zijn wanneer de lidstaten meer speelruimte zouden krijgen bij de vaststelling van de structuur van de accijns op nationaal niveau.

Beide alternatieven zouden een vereenvoudiging betekenen ten opzichte van de huidige regeling. Geen enkele stakeholder zou worden geconfronteerd met hogere administratieve lasten door een verplichte minimumaccijnsdruk op alle sigaretten of op gewogen gemiddelde

prijzen. Beide alternatieven zouden ook een eind maken aan de fiscale instabiliteit en de mededingingsverstoringen die het concept van de mppc thans veroorzaakt. Anderzijds zou alleen de toepassing van het minimum van 64 euro op alle sigaretten in de EU een fiscale benedengrens totstandbrengen voor alle sigaretten. Ook het belasting- en prijsverschil tussen de lidstaten zou sterker dan bij de andere opties worden gereduceerd en gezondheidsoverwegingen zouden in aanzienlijke mate worden meegenomen. Uit het oogpunt van de interne markt en de volksgezondheid krijgt deze optie derhalve prioriteit. De toepassing van de 57 %-minimumnorm op alle sigaretten zou daarentegen een aantal lidstaten tot de instelling van een ad-valorem recht verplichten en daarmee indruisen tegen de beoogde grotere speelruimte voor de lidstaten bij de vaststelling van de verhouding tussen het specifieke en het ad-valorem recht. Daarom gaat de voorkeur uit naar de toepassing van de 57 %-minimumnorm op gewogen gemiddelde prijzen.

In deze tweede benadering wordt evenwel onvoldoende rekening gehouden met gezondheidsoverwegingen.

De **derde benadering** behelst een **verhoging van de minimumaccijnstarieven voor sigaretten** (bovenop wijzigingen van de structuur). In de effectbeoordeling is een aantal simulaties verricht waarbij de minimumaccijnstarieven voor sigaretten, dat wil zeggen de 57 %-minimumnorm dan wel het minimumaccijnsbedrag van 64 euro per 1 000 sigaretten, werden verhoogd. De conclusie luidde dat een verhoging van het nominale minimum van 64 euro het beste instrument is om de belastingen en de prijzen van sigaretten in de EU nader tot elkaar te brengen en zo de werking van de interne markt te verbeteren en het gebruik van tabak te ontmoedigen. Een verhoging van het nominale minimum moet evenwel worden gecombineerd met een verhoging van de 57 %-minimumnorm, wat een aanpassing zou vereisen van de ontsnappingsclausule, die momenteel op 101 euro is vastgesteld (wanneer de accijns voor de mppc ten minste 101 euro bedraagt, hoeven de lidstaten niet meer aan de 57 %-minimumnorm te voldoen). Een verhoging tot 122 euro zou gelijke tred houden met de recente ontwikkeling van de accijns op sigaretten op de interne markt en hetzelfde effect hebben als in 2001, namelijk dat de vijf lidstaten met de hoogste tarieven aan de 57 %-norm kunnen "ontsnappen".

In de afgelopen vijf jaar is het sigarettenverbruik in de EU met meer dan 10 % gedaald. In dezelfde periode is de accijns met meer dan 30 % gestegen. 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. Een daling van 10 % over een periode van vijf jaar zou ook aansluiten bij de Europese strategie voor tabaksontmoediging, die door het regionale comité voor Europa van de Wereldgezondheidsorganisatie is aangenomen en als belangrijkste doelstelling een daling van het tabaksgebruik met 2 % per jaar nastreeft.

Gelet op het bovenstaande heeft de Commissie een aantal mogelijke verhogingen onderzocht.

Een verhoging van het minimum tot 90 euro op alle sigaretten en tot 63 % op de gewogen gemiddelde prijzen zou de vraag met gemiddeld 10 % kunnen doen dalen in 22 lidstaten<sup>1</sup>. Dit zou ook de weg vrijmaken voor verdere accijnsverhogingen voor sigaretten, ook in de lidstaten die al hoge tarieven hanteren. Behalve in Bulgarije en Roemenië zouden de prijzen niet buitensporig stijgen, gemeten naar de lokale koopkracht in de lidstaten.

---

<sup>1</sup> Niet in DE, UK, IE, FR (en RO was niet in de simulatie opgenomen).

Alles wel beschouwd is op het gebied van sigaretten deze benadering het meest geschikt om een goede werking van de interne markt en tegelijkertijd ook een hoog niveau van gezondheidsbescherming te garanderen.

De vierde benadering behelst een **wijziging van de structuren en de minimumtarieven van de accijns op andere producten**, met name tabak van fijne snede, om te vermijden dat sigaretten door minder zwaar belaste tabaksproducten worden vervangen.

De aanzienlijke verschillen in de tarieven voor tabak van fijne snede tussen de lidstaten geven aanleiding tot smokkel tussen en grensoverschrijdend winkelen in een aantal buurlanden en verstoren zo de interne markt. Voorts leiden de verschillen tussen de tarieven voor tabak van fijne snede en die voor sigaretten tot een probleem van substitutie. In de periode 2002-2006 daalde de hoeveelheid sigaretten die in de EU-27 officieel tot verbruik werd uitgeslagen, met ongeveer 13 %, terwijl de uitslag tot verbruik van tabak van fijne snede met ongeveer 10 % steeg. Op communautair niveau kunnen grote verschillen tussen de minimumtarieven voor deze producten bezwaarlijk worden gerechtvaardigd, noch vanuit het oogpunt van de eerlijke mededinging noch, gelet op het schadelijke karakter van beide producten, vanuit gezondheidsperspectief. De minimumtarieven voor tabak van fijne snede bestemd voor het rollen van sigaretten moeten daarom in overeenstemming worden gebracht met het tarief voor sigaretten.

Voor tabak van fijne snede kunnen de lidstaten kiezen tussen een nominaal minimumtarief of een ad-valorem minimumtarief. Aangezien het nominale minimum evenwel het beste instrument is om de tarieven nader tot elkaar te brengen, zou er voor alle lidstaten (naast het *ad-valorem* minimumtarief) een verplicht nominaal minimumtarief moeten gelden, zoals voor sigaretten het geval is.

Rekening houdende met de specifieke kenmerken van tabak van fijne snede was de Commissie in haar vorige verslag de mening toegedaan dat de minimumaccijns op tabak van fijne snede kon worden vastgesteld op ongeveer twee derde van de verplichte minimumaccijnsdruk voor sigaretten. Om deze twee-derdeverhouding tussen tabak van fijne snede en sigaretten te respecteren, moet het nominale minimum derhalve worden vastgesteld op 43 euro per kilogram en het proportionele minimum op 38 %.

Wanneer de bovengenoemde twee-derdeverhouding wordt toegepast bij de voorgestelde accijnsverhogingen voor sigaretten, zouden de minimumtarieven voor tabak van fijne snede stijgen tot 60 euro en 42 % over een periode van vijf jaar. Als wordt uitgegaan van dezelfde prijselasticiteit als voor sigaretten, zou een verhoging van de minima tot 60 euro en 42 % leiden tot een daling van de vraag met ongeveer 20 % in 19 lidstaten.

\*\*\*\*\*