

Wijziging van de Wet op de accijns in verband met de implementatie van de Richtlijn 2010/12/EU van de Raad van 16 februari 2010 tot wijziging van Richtlijnen 92/79/EEG, 92/80/EEG en 95/59/EG wat betreft de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten en Richtlijn 2008/118/EG (PbEU L 50) (Implementatie wijziging tabaksaccijns)

Nota naar aanleiding van het verslag

Algemeen

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, de PVV en het CDA. Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de VVD met waardering en de leden van de fracties van de PVV en het CDA met belangstelling hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

Implementatie en nationale beleidsruimte

De leden van de fractie van het CDA stellen vragen over de nationale beleidsruimte bij implementatie van richtlijn 2010/12/EU. Zo vragen zij of de regering kan bevestigen dat er – behalve ten aanzien van de artikelen 35 en 36 van de Wet op de accijns - niets meer en niets minder wordt geïmplementeerd dan noodzakelijk.

De regering kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Voorts vragen de leden van de fractie van het CDA of de regering nader kan toelichten waarom ten aanzien van de artikelen 35 en 36 van de Wet op de accijns nationale beleidsruimte is gebruikt. De leden van de fractie van het CDA vragen of zij het goed begrepen hebben dat nationale beleidsruimte is gebruikt omdat toepassing van de huidige percentages en tarieven (gebaseerd op de meest gevraagde prijsklasse, de MPPC) op de lagere gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs, de WAP, zou leiden tot een accijnsverlaging.

Dat is correct. Er is nationale beleidsruimte gebruikt voor de vaststelling van de hoogte van het specifieke deel van de accijns. De richtlijn biedt de lidstaten voor de vaststelling van het specifieke deel van de accijns een bandbreedte van 5% tot 76,5% van de totale belastingdruk (vanaf 1 januari 2014 bedraagt deze bandbreedte 7,5% tot 76,5%). Voor sigaretten is gekozen voor een specifiek deel van 70% en voor rooktabak

een specifiek deel van 60% van de totale belastingdruk. Dit was noodzakelijk om de huidige accijnsdruk na de omzetting zoveel mogelijk te handhaven.

De richtlijn schrijft voor dat de WAP uiterlijk op 1 maart van elk jaar moet worden bepaald. Verder bepaalt de richtlijn dat in geval van een wijziging van de WAP een lidstaat kan wachten met het aanpassen van de accijnstarieven tot uiterlijk 1 januari van het tweede jaar volgend op het jaar waarin de verandering zich heeft voorgedaan. Vanuit praktische overwegingen (beschikbaarheid gegevens, procedurele voorschriften van ministeriële regelingen en de wens om zo spoedig mogelijk na het beschikbaar komen van de relevante gegevens, de accijns aan te passen) is er voor gekozen om dergelijke wijzigingen van het accijnstarief op 1 april van het jaar volgend op het jaar waarop de nieuwe vaststelling van de WAP is gebaseerd, in werking te laten treden. Dit komt overeen met de datum waarop in het huidige systeem wijzigingen in het tarief naar aanleiding van een gewijzigde MPPC in werking treden.

De leden van de fractie van het CDA vragen voorts op welke plaatsen van de tekst van de richtlijn wordt afgeweken. Hoewel het in het kader van richtlijnconformiteit de voorkeur verdient om de bepalingen van het wetsvoorstel letterlijk te laten aansluiten bij de tekst van de richtlijn, is hier op enkele plaatsen van afgeweken om consistente formulering in verschillende bepalingen van de Wet op de accijns te waarborgen. Hiermee zijn geenszins inhoudelijke afwijkingen beoogd. Een voorbeeld waarbij de tekst van de richtlijn niet letterlijk is overgenomen betreft de verwijzing naar sigaren en cigarillo's. Op meerdere plaatsen in tekst verwijst richtlijn 2010/12/EU naar sigaren en cigarillo's. In de Nederlandse Wet op de accijns worden cigarillo's niet afzonderlijk benoemd omdat zij in onze systematiek onder de definitie van sigaren vallen (zie artikel 30, tweede lid, van de Wet op de accijns).

Hoofdpunten Richtlijn 2010/12/EU

De leden van de fractie van de PVV stellen vragen over de accijnsverschillen tussen sigaretten en rooktabak. Zo vragen zij of de huidige accijnsverschillen ingevolge het voorstel blijven bestaan en of de regering bereid is om de thans voorgestelde minimumaccijns voor rooktabak (52%) op te trekken naar het niveau van sigaretten, te weten 60%. Deze leden verwijzen in dit verband naar overweging 9 bij de richtlijn waarin het streven is aangegeven om de minimumaccijnsdruk voor sigaretten en rooktabak dichter bij elkaar te brengen. Zij vragen voorts aan te geven wat de reden is voor de verschillende behandeling voor de beide productcategorieën, rekening houdend met het feit dat volgens deze leden ook bij een minimumaccijnsdruk van 60% voor rooktabak de verschillen tussen sigaretten en rooktabak (uitgedrukt per rokertje) nog steeds aanzienlijk blijven.

Wat betreft de verwijzing door de leden van de fractie van de PVV naar overweging 9 van de richtlijn, merk ik op dat deze uitsluitend betrekking heeft op het Europese streven om de in EU-verband vastgestelde minimumtarieven voor sigaretten en shag nader tot elkaar te brengen. In dat streven is de richtlijn ook geslaagd. De Europese minimumaccijnsdruk op sigaretten bedraagt al enige jaren 57% van de MPPC. Voor rooktabak bestond in Europees verband geen MPPC maar was de minimumaccijnsdruk algemener vastgesteld op 36% van de kleinhandelsprijs, een verschil derhalve van 21% met sigaretten. Ingevolge de wijzigingsrichtlijn wordt de minimumaccijnsdruk voor sigaretten in 2014 gebracht op 60% van de WAP en in 2020 bedraagt de minimumaccijnsdruk voor rooktabak 50% van de WAP. In 2020 is het verschil in minimumaccijnsdruk tussen sigaretten en rooktabak derhalve teruggebracht tot 10%. De richtlijn voldoet derhalve aan het gestelde streven in de eerder aangehaalde negende overweging bij die richtlijn.

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel wordt in Nederland de minimumaccijnsdruk voor sigaretten gebracht op 60% en die voor rooktabak op 52%. Met deze minimumaccijnsdruk wordt de bestaande verhouding tussen sigaretten en rooktabak zoveel mogelijk in tact gelaten. De huidige verschillen in accijnsdruk tussen sigaretten en rooktabak in Nederland zijn overigens aanzienlijk kleiner dan die verschillen in accijnsdruk gebaseerd op de nieuwe EU minimumtarieven voor rooktabak en sigaretten zoals voorgeschreven in richtlijn 2010/12/EU, zelfs als naar het in 2020 te bereiken einddoel wordt gekeken. In dit kader is ook van belang dat als gevolg van de implementatie van de richtlijn de genoemde 52% als minimumaccijnsdruk voor rooktabak in de accijnswetgeving wordt geïntroduceerd. Ingevolge de huidige wetgeving, waarin een dergelijk percentage voor rooktabak ontbreekt, daalde de relatieve accijnsdruk voor rooktabak bij elke prijswijziging en de daaraan gekoppelde accijnsaanpassing. Voor sigaretten kon de accijns nooit onder de minimumaccijnsdruk van 57% dalen. Nu voor zowel sigaretten als rooktabak een minimumaccijnsdruk is vastgesteld wordt dat verschil in behandeling tussen sigaretten en rooktabak weggenomen. De relatieve accijnsdruk voor rooktabak kan niet dalen onder de 52% van de WAP.

In het kader van het onderhavige voorstel van wet is het eigenlijk niet mogelijk om het verschil in accijnsdruk tussen sigaretten en rooktabak te verkleinen. Ten eerste is daar het formele argument dat in een voorstel van wet tot implementatie van een richtlijn geen andere regels worden opgenomen dan die voor implementatie noodzakelijk zijn. Het meenemen van nationaal beleid of nationaal ingegeven wijzigingen in een implementatieregeling zoals het wijzigen van de bestaande accijnsverhouding tussen sigaretten en rooktabak, is niet toegestaan. Het onderhavige voorstel kan dan ook niet anders doen dan de bestaande verhoudingen tussen sigaretten en rooktabak zoveel mogelijk in stand houden. Daarnaast is van belang dat het in evenwicht brengen van

die verhouding alleen kan gebeuren door de accijns voor rooktabak te verhogen, bijvoorbeeld door overeenkomstig de suggestie van de leden van de fractie van de PVV, de minimumaccijnsdruk voor rooktabak te brengen op het niveau van dat voor sigaretten, namelijk 60%. Een dergelijke verhoging van de accijns op rooktabak zou het prijsverschil voor rooktabak met (enkele van) onze buurlanden dusdanig vergroten dat deze aanleiding zou geven tot ongewenste grenseffecten.

De leden van de fractie van de PVV vragen of de regering het met deze leden eens is dat een maximale specifieke ratio van 76,5% de accijnsverschillen tussen de prijssegmenten van de markt doet afnemen en dat dat wenselijk zou zijn. Indien het antwoord op deze vraag "ja" luidt, vragen de leden waarom de ruimte die de richtlijn biedt niet ten volle wordt benut.

De regering is met de leden van de fractie van de PVV van mening dat een grotere specifieke component binnen de accijnsstructuur de accijnsverschillen tussen de prijssegmenten van de markt doet afnemen. Het verkleinen van de accijnsverschillen tussen de prijssegmenten van de markt is wenselijk. De regering benut echter bewust niet alle ruimte die de richtlijn biedt voor de vaststelling van de hoogte van het specifieke deel. In het onderhavige voorstel van wet is gekozen voor een specifieke ratio van 70% omdat in het kader van een beleidsarme implementatie van de richtlijn, zoals hiervoor beschreven, is gestreefd naar budgetneutraliteit en minimale wijziging van de accijnsdruk voor de verschillende prijssegmenten. Dit wordt bereikt met een specifieke ratio van 70%. Een specifieke ratio van 76,5%, zoals door de leden van de fractie van de PVV voorgesteld, leidt tot een ongewenste budgettaire derving.

Budgettaire aspecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of het klopt dat de implementatie van de richtlijn in de praktijk zal leiden tot een feitelijke accijnsverhoging voor ongeveer 55% van de markt, die bovenop de accijnsverhoging van 2011 komt. Voorts vragen deze leden of de regering kan aangeven voor welk percentage van de markt het huidige voorstel inderdaad neutraal uitpakt, voor welk deel van de markt het een accijnsverhoging impliceert en voor welk deel van de markt een verlaging van de accijns.

Uitgangspunt van de implementatie is een budgetneutrale omzetting met minimale verschuiving van de belastingdruk voor de verschillende prijssegmenten. In het onderhavige voorstel van wet wordt de voor de vaststelling van de accijnstarieven gehanteerde koppeling met de MPPC losgelaten en met ingang van 1 juli 2011 worden de tarieven gebaseerd op de WAP. Door de overgang van de MPPC naar de WAP is het onvermijdelijk dat daarbij enkele minimale verschuivingen optreden. Het is juist dat de

sigarettenmarkt rond de MPPC iets meer accijns zal gaan afdragen. Voor het deel van de sigarettenmarkt dat zich onder de WAP bevindt (circa 40%) werkt het voorstel van wet neutraal uit. Voor ongeveer 55% van de sigarettenmarkt, het deel van de markt tussen de WAP en de MPPC en iets daarboven, treedt een minimale stijging op. Voor het hoogste segment van de sigarettenmarkt (ongeveer 5%) treedt een daling op.

Overig

De leden van de fractie van de PVV vragen of het juist is dat België en Luxemburg vanwege de richtlijn de accijns op rooktabak de komende jaren aanzienlijk dienen te verhogen en of dat dus ruimte biedt om iets aan de lage accijns op rooktabak in Nederland te doen.

Het is correct dat België en Luxemburg de accijns op rooktabak de komende jaren (tot aan 1 januari 2020) op geleidelijke wijze, maar desalniettemin aanzienlijk dienen te verhogen om te voldoen aan de EU minimumtarieven zoals die voor het jaar 2020 zijn neergelegd in richtlijn 2010/12/EU. Nederland hoeft de accijns op rooktabak niet te verhogen aangezien de huidige accijnstarieven voor rooktabak in zowel relatieve als absolute zin al boven het voor 2020 vastgestelde EU minimumtarief voor rooktabak liggen. De accijnstarieven voor rooktabak liggen in Nederland dusdanig hoger dan in België en Luxemburg dat er in de toekomst slechts ruimte voor een verhoging van de accijns voor rooktabak in Nederland ontstaat, wanneer met name de directe buurlanden (België en Duitsland) verhogingen doorvoeren en de Nederlandse accijns op rooktabak de komende tijd gelijk blijft. Daarbij moet worden opgemerkt dat prijsverschillen, die omwille van het voorkomen van grenseffecten moeten worden vermeden, niet alleen worden veroorzaakt door een verschil in de belastingdruk (accijns en BTW), maar ook door verschillen in de "kale prijs" (kleinhandelsprijs minus de belastingdruk), of door een combinatie van beide.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel zijn voor een pakje sigaretten, een pakje shag en een doosje sigaren. Het onderhavige voorstel van wet heeft geen gevolgen voor een doosje sigaren. De definitie van sigaren wordt gewijzigd, hetgeen overigens geen gevolgen heeft voor de "echte" sigaar. Deze definitiewijziging heeft uitsluitend tot doel de sigaar te kunnen onderscheiden van tabaksproducten die weliswaar enkele kenmerken vertonen van de sigaar maar feitelijk zijn bestemd als goedkoop substituut voor de sigaret. Het accijnstarief voor sigaren wijzigt niet.

Wat betreft de gevolgen voor het pakje sigaretten en het pakje shag moet allereerst worden opgemerkt dat de systeemwijziging voor de berekening van de accijns van de meest gevraagde prijsklasse naar gewogen gemiddelde prijs budgettair neutraal heeft

plaatsgevonden. Wel zullen, zoals hiervoor ook al aangegeven, in het nieuwe systeem onvermijdelijk sommige pakjes iets duurder en andere pakjes daarentegen iets goedkoper worden ten opzichte van de huidige accijnsberekening. Verder worden de prijzen beïnvloed door de autonome accijnsverhoging met ingang van 1 maart 2011, zoals voorzien in het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2011) (32 504). Indien het onderhavige wetsvoorstel geïsoleerd zou worden gezien is er rond het pakje sigaretten van de meest gevraagde prijsklasse sprake van een beperkte accijnsverhoging van maximaal ongeveer 2 cent per pakje. De accijns van het duurste segment daalt heel licht. De accijns voor het pakje in het segment tot de WAP wijzigt niet.

Voor het pakje shag rond de meest gevraagde prijsklasse is sprake van een verhoging van maximaal ongeveer 9 cent. Deze wat hogere accijnsstijging is te verklaren door de gewoonte van de sector om direct na de wijziging van de MPPC per 1 april van enig jaar de hoeveelheid per pakje te verlagen. Zo is in het tweede kwartaal van 2010 de hoeveelheid rooktabak verlaagd van 45 gram naar 42,5 gram per pakje, waardoor er eigenlijk een prijsverhoging van ongeveer 30 cent per pakje plaatsvindt. Op de "verkapte" prijsverhoging die daaruit resulteert drukt in het huidige systeem geen accijns totdat in april van het jaar daaropvolgend de MPPC opnieuw wordt vastgesteld. Indien hiervoor wordt gecorrigeerd, zou de verhoging als gevolg van het onderhavige voorstel van wet aanzienlijk lager uitvallen en meer in lijn liggen met de hiervoor genoemde accijnsverhoging voor sigaretten. Evenals bij sigaretten pakt de systeemwijziging tot de WAP bij benadering neutraal uit en daalt de accijnsdruk enigszins in het duurste segment.

De Staatssecretaris van Financiën,

mr. drs. F.H.H. Weekers