

Vergaderjaar 1994–1995

23 900 IXB

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 1995

Nr. 19

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 mei 1995

1. Inleiding

Bij de behandeling van het Belastingplan 1993 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd de mogelijkheden te bezien voor een structurele oplossing van de **gevolgen van het 57%-minimumtarief in de sigarettenaccijns voor de prijsverhouding tussen sigaretten en shag**. Toegezegd is om daarbij de mogelijkheid van een vaste verhouding van 1:2 tussen de accijnsverhogingen per pakje sigaretten en per pakje shag in de beschouwingen te betrekken (Handelingen II 1992/1993, 30–2241). Ook de aspecten genoemd in de nota Gezond en wel (Kamerstukken II 1994/95, 24 126, nrs. 1 en 2) komen hierbij aan de orde.

Het betreft hier een complexe problematiek. Enerzijds spelen er EU-aspecten, zoals het 57%-minimumtarief voor sigaretten, de gevolgen daarvan en een mogelijke andere opzet van het EU-minimumtarief. Voor een uiteenzetting van de EU-aspecten moge ik verwijzen naar bijlage 1. Anderzijds spelen er nationale aspecten, zoals de verhouding tussen de accijns van sigaretten en die van shag, die in het kader van de Tussenbalans-voorstellen aan de orde zijn geweest.

Een weergave van de standpunten van beide industrie-takken heb ik opgenomen in bijlage 2.

2. EU-minimumtarief voor sigaretten en Tussenbalans-maatregelen

In het kader van het Belastingplan 1993 is in de Wet op de accijns vastgelegd dat de accijns van sigaretten steeds 57% moet bedragen van de kleinhandelsprijs van de meest gevraagde prijsklasse. Dat is de prijs in de winkel waartegen een consument een pakje sigaretten van de populaire prijsklasse aanschaft. Deze bepaling werd noodzakelijk door dwingende EG-regelgeving: het EU-minimumtarief voor sigaretten. Zonder tussenkomst van de medewetgever wordt het in guldens gestelde accijnstarief van sigaretten sindsdien bij ministeriële regeling verhoogd indien de accijns procentueel onder het minimum van 57% dreigt te

zakken. Dit doet zich voor als de industrie een prijsverhoging wil doorvoeren, bij voorbeeld in verband met gestegen grondstofprijzen. Het minimumtarief van 57% werkt vervolgens zo uit dat indien de industrie voor zich zelf uit een prijsverhoging een extra opbrengst wil verkrijgen van één dubbeltje, de accijns met circa twee dubbeltjes moet stijgen om aan het minimum van 57% te blijven voldoen. De btw stijgt dan met circa een stuiver. Dit betekent dat de prijs in de winkel ruim 3,5 keer zoveel stijgt als de industrie voor zichzelf aan opbrengst beoogt. De schatkist lift voor het meerdere als het ware automatisch mee. Dit zogenoemde multipliereffect treedt op omdat de accijns is uitgedrukt in een percentage van de waarde (in dit geval van de kleinhandelsprijs). Omdat de accijns weer een component vormt van die kleinhandelsprijs is een rekensom nodig om het juiste accijnstarief vast te stellen¹.

De accijns van shag is in de Nederlandse wetgeving niet gefixeerd op een minimum percentage van de kleinhandelsprijs omdat de accijnsdruk op shag, thans 47,1%, nog ruim boven het EU-minimum van 30% ligt. Wel bestaat het tarief voor shag voor een deel uit een percentage van de kleinhandelsprijs; het thans geldende percentage is 16,1%. Het overige deel van het tarief wordt gevormd door een vast bedrag per gewicht. Voor het procentueel geformuleerde deel van het tarief treedt ook het multipliereffect op, maar de multiplier is veel kleiner (1,45 voor shag versus 3,56 voor sigaretten). Indien de shagindustrie voor zichzelf een extra opbrengst van één dubbeltje wil verkrijgen, behoeft de prijs in de winkel slechts met ongeveer vijftien cent te stijgen (voor sigaretten is dat vijfendertig cent). Voor een vergelijking van de effecten per pakje zou men ook kunnen uitgaan van een voor sigaretten en shag procentueel gelijke kostprijsstijging. Bij een kostprijsstijging van 10 cent per pakje sigaretten kan men dan uitgaan van ca. 14 cent kostprijsstijging per pakje shag. Door het verschil in multipliers zou de stijging in de winkel dan uitkomen op 35 cent per pakje sigaretten en op 20 cent per pakje shag. Zouden sigaretten-industrie en shagindustrie in de loop der tijd met dezelfde stijging van de produktiekosten worden geconfronteerd, dan zou een prijsverhoging in de winkel om die gelijke kostenstijging te compenseren voor sigaretten dus steeds hoger uitvallen dan voor shag. Dit geldt ook indien wordt uitgegaan van procentueel gelijke kostprijsstijging. Sigaretten zouden door een fiscaal automatisme steeds duurder worden ten opzichte van shag, zonder dat de wetgever daar nog invloed op heeft. Dit verstoort de concurrentieverhouding tussen de beide industrieën. De invloed van dit mechanisme op de accijnsopbrengsten is niet eenduidig. Enerzijds lift de overheid veel sterker mee met een prijsverhoging van sigaretten dan met een prijsverhoging van shag, anderzijds kan substitutie optreden van sigaretten naar shag, omdat shag relatief goedkoper wordt. De accijns van shag was en is lager dan die van sigaretten.

De Kamer heeft bij de behandeling van het Belastingplan 1993 gevraagd om deze problemen te bezien. Daarbij is onder ogen gezien dat een oplossing zou kunnen zijn om wettelijk een vaste verhouding tussen de accijnsdruk op shag en sigaretten vast te leggen, zodat het hiervoor aangegeven mechanisme van een steeds verder uit elkaar groeien van de prijzen en de accijnsdruk niet zou optreden. Daarmee ontstaat een verband met de discussie die in het kader van de behandeling van de Tussenbalans tussen regering en Kamer is gevoerd over de gewenste verhouding tussen de accijns van sigaretten en die van shag. In het kader van de Tussenbalans had de regering voorgesteld om de accijns van sigaretten te verhogen evenals die van shag en daarbij uit te gaan van een verhoging van de accijns per pakje sigaretten van 25 stuks en van een verhoging van een pakje shag van 50 gram in de verhouding van 1:1,5. Door de Kamer is destijds bij amendement besloten om de verhoging van de accijns van shag hoger te stellen, zodat voor die verhoging de

¹ In formule: $\text{accijns} = 0,57 \text{ kleinhandelsprijs} = 0,57 (\text{kale prijs} + \text{btw} + \text{accijns})$. Via omrekening volgt hieruit: $\text{verhoging kleinhandelsprijs} = 3,56 \text{ verhoging kale prijs}$.

verhouding 1:2 ontstond. De argumentatie van de Kamer was destijds dat een gelijke accijnsverhoging per gram tabak het meest neutraal was, en een pakje shag bevat nu eenmaal ongeveer twee keer zo veel rokertjes als een pakje sigaretten.

3. Gevolgen 57%-minimum en Tussenbalans-maatregelen

Bezien we nu twee jaar na de invoering van de volledige Tussenbalans-maatregelen en van de invoering van het 57%-minimum voor sigaretten de ontwikkelingen, dan zien wij het volgende beeld.

Met betrekking tot de effecten van de toen toegepaste verhouding van 1:2 is relevant om te memoreren dat de afzet van shag in 1992 en 1993 sterker is afgenomen dan de afzet van sigaretten, te weten met 19% voor shag en met 12% voor sigaretten. Hieruit kan nog geen definitieve conclusie worden getrokken, maar het nodigt niet uit tot het thans wettelijk vastleggen van de verhouding 1:2. Het is gelet op de opgetreden effecten immers zeer wel mogelijk dat de marktpositie van shag gevoeliger is voor een per gram tabak gelijke accijns dan de marktpositie van sigaretten. Een dergelijke verhouding leidt immers tot sterkere prijsstijgingen voor shag, indien we die per pakje uitdrukken.

In 1994 zijn de prijzen van zowel shag als sigaretten door de industrie verhoogd. De shagindustrie heeft begin 1994 een prijsverhoging doorgevoerd van 15 cent per pakje. Het prijsverschil met een pakje sigaretten werd daardoor vergroot van een dubbeltje tot een kwartje ten nadele van een pakje shag. Eind 1994 heeft de sigarettenindustrie een prijsverhoging doorgevoerd van 15 cent per pakje, waarmee het prijsverschil weer werd verkleind tot een dubbeltje. Uit de banderolle-aanvragen in 1994 kan worden afgeleid dat de afzet van zowel shag als sigaretten zich iets heeft hersteld ten opzichte van 1993. Ten opzichte van 1991, het jaar voor de invoering van de Tussenbalans-maatregelen, ligt de afzet in 1994 echter nog circa 15% lager voor shag en circa 10% voor sigaretten. In het kader van de Tussenbalans was rekening gehouden met een uiteindelijke gemiddelde afzetdaling in de orde van grootte van 10%.

4. Wettelijke verhouding accijns van sigaretten en accijns van shag

Aan het wettelijk vastleggen van een vaste verhouding tussen accijnsverhogingen van sigaretten en shag bij kostprijsverhogingen is, naast de invloed op de marktverhoudingen, nog een ander effect verbonden. Bij een prijsverhoging stijgt, doordat de accijns (ten dele) in een percentage is uitgedrukt ook de accijnsdruk in guldens. Bij een wettelijke koppeling tussen de accijnsdruk op sigaretten en die op shag zou, indien bij voorbeeld de sigarettenindustrie een prijsverhoging zou willen doorvoeren, ook de accijns op shag moeten worden verhoogd en de kleinhandelsprijs van shag ook stijgen. De shagindustrie zou dus gedwongen zijn een verhoging van de verkoopprijs van zijn produkten te accepteren op een moment dat zij niet zelf, maar de sigarettenindustrie heeft gekozen. Het omgekeerde effect, een prijsverhoging van sigaretten omdat en op het moment dat de shagindustrie een kostprijsverhoging wil doorberekenen, zou ook optreden. Dit aspect van zo'n koppeling is niet onoverkomelijk, maar wel bezwaarlijk.

Een meer fiscaal-neutrale behandeling van sigaretten en shag, waarbij zich die afhankelijkheid niet voordoet, zou kunnen worden gevonden in de introductie in de wet van ook een procentueel minimum voor de volledige shagaccijns, dat dan niet noodzakelijkerwijze op hetzelfde niveau als voor sigaretten (57%) behoeft te liggen. Het huidige niveau is 47,1%. In dat geval krijgen beide industrieën te maken met het nadeel van een groot

multipliereffect. Tegen deze oplossing bestaat het bezwaar dat de nadelen die zijn verbonden aan de EU-minimumtariefstelling voor sigaretten worden uitgebreid naar de shag. De Nederlandse bezwaren richten zich met name op het grote multipliereffect, dat door zijn aard extra nadelig uitwerkt voor de relatief kwalitatieve en dus dure sigaretten, waartoe de Nederlandse producten behoren.

Indien ook voor shag een procentueel minimumtarief zou worden geïntroduceerd in de wet, vervalt nog niet de noodzaak van een verdere oordeelsvorming over de onderlinge verhouding tussen de accijns van sigaretten en die van shag. Zou bijvoorbeeld voor shag de huidige situatie worden vastgelegd, een minimum op 47,1%, dan zou de multiplier voor shag blijvend lager zijn dan die voor sigaretten, te weten 2,63 voor shag en 3,56 voor sigaretten. Bij een gelijke verhoging in centen van de kostprijs van een gram tabak die de beide industrieën in de prijzen zouden willen doorberekenen, zouden de automatische accijnsverhogingen per pakje sigaretten van 25 stuks en van een pakje shag van 50 gram in de verhouding 1: 1,2 worden doorgevoerd. Per pakje stijgt de prijs van shag dan sterker dan die van sigaretten, maar de eerder overwogen of toegepaste verhoudingen van 1:1,5 of 1:2 worden niet gehaald. Indien voor de toekomst zou worden uitgegaan van procentueel gelijke kostenverhogingen, dan zou een minimum percentage van 47,1% voor shag neerkomen op grosso modo een gelijke prijsontwikkeling, maar een verhouding in accijnsstijgingen per pakje van 1:0,9. Wanneer ook voor shag het minimum op 57% wordt gesteld, ontstaat bij gelijke kostprijsverhogingen in centen per pakje pas de verhouding 1:2.

Introductie van een minimumtarief voor shag op een niveau boven de huidige druk van 47,1% zou evenwel betekenen dat de accijns voor shag niet onaanzienlijk verhoogd zou moeten worden en daarmee de prijzen voor shag. Dit zou weer niet onaanzienlijke gevolgen hebben voor de marktverhoudingen.

5. Conclusie

Gelet op het voorgaande kom ik tot de conclusie dat het nog te vroeg is voor een wettelijke bepaling voor een koppeling tussen de accijnzen van sigaretten en die van shag. Voor een definitief oordeel over de gewenste verhouding zelf geef ik er de voorkeur aan de marktontwikkelingen nog enkele jaren aan te zien; de effecten van de laatste accijnsverhogingen zijn vermoedelijk nog niet uitgewerkt. Ook de industrie maakt een onderscheid tussen korte en lange termijn effecten. Wel ben ik bereid om, zolang de wettelijke regeling rond de 57% moet blijven bestaan, periodiek te bezien in hoeverre het accijnstarief van shag in enig belastingplan moet worden aangepast om opgetreden concurrentie-verstorende effecten door de toepassing van de 57% regel op de sigarettenaccijns weg te nemen. Op deze wijze wordt in ieder geval bereikt dat op de accijnsdruk in guldens een opwaartse druk blijft bestaan bij toekomstige prijsverhogingen voor beide producten. Deze voorlopige aanpak past ook in het kader van het volksgezondheidsbeleid. De accijnsdruk in guldens voor sigaretten en daarmee de kleinhandelsprijs neemt immers door het thans bestaande wettelijke mechanisme meer dan evenredig toe bij kostprijsverhogingen. De accijnsdruk in guldens voor shag en daarmee de kleinhandelsprijzen zullen zo nodig worden aangepast aan de ontwikkelingen bij sigaretten.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Met betrekking tot de EU-aspecten merk ik het volgende op. Op grond van de EU-richtlijn waarin het minimumtarief is vastgelegd¹, zal twee-jaarlijks een evaluatie van het minimumtarief alsmede van de structuur binnen de accijns plaatsvinden. Bij brief van 28 september 1994 heb ik bij de Europese Commissie nogmaals hiervoor de aandacht gevraagd en in het bijzonder gewezen op de problemen die Nederland heeft met het 57%-minimum voor sigaretten. De rapportage van de Europese Commissie is evenwel nog niet aan de Raad aangeboden. Naar verwachting zal dat nog enige tijd vergen. De realiteit gebiedt mij daarbij op te merken dat de verdere procedure in Brussel nog tijdrovend zal zijn en de uitkomst daarvan niet zeker.

In deze bijlage is, in lijn met dat wat ik de Kamer heb medegedeeld bij mijn brief van 30 juni 1994, een algemene analyse opgenomen van de problematiek. Uiteraard ben ik bereid met de Kamer, al dan niet vertrouwelijk, de ontwikkelingen te bespreken die zich bij de besprekingen in Brussel zullen voordoen.

Het belang van de EU-minimumtarieven is het leggen van een bodem voor de in elk der lid-staten toegepaste accijnstarieven die uiteindelijk moet leiden tot het voorkomen van aankopen over de grens door particulieren en fraude, alsmede tot het scheppen van gelijke concurrentievoorwaarden.

De wijze waarop het EU-minimumtarief voor sigaretten thans is vastgelegd 57% van de kleinhandelsprijs van de meest verkochte prijsklasse – roept, door het grote multipliereffect, problemen op voor de prijszetting op de Nederlandse markt en voor de verhouding tussen sigaretten en shag. Bovendien schept het geen gelijke concurrentievoorwaarden voor de Nederlandse sigaret in andere lid-staten. Door het kunnen handhaven van een hoog ad valorem tarief (slechts een specifiek deel van 5% van de totale belastingdruk is verplicht) met een groot multipliereffect kunnen lid-staten goedkope producten beschermen. Met name in lid-staten met lagere kostprijzen van de eigen producten (staatsmonopolies en eigen tabaksteelt) is de Nederlandse sigaret (met een hogere kostprijs) daardoor relatief veel duurder.

De inzet van Nederland bij de vaststelling van de minimumtarieven is gericht op een zo hoog mogelijk niveau. Het vastleggen van het minimumtarief voor sigaretten op uitsluitend een percentage van de kleinhandelsprijs is door Nederland als onderdeel van het totale pakket geaccepteerd bij het totstandkomen van de richtlijnen in 1992. Daarbij is door Nederland toen wel de aantekening gemaakt op het 57% minimum terug te zullen komen bij de evaluatie van de minimumtarieven en te zullen blijven streven naar het opnemen van een voldoende hoog bedrag in ECU in het minimumtarief, zonder daarbij een verlaging van het tarief na te streven. De meest wenselijke systematiek is het vastleggen van het minimumniveau ten dele in een ad valorem en ten dele in een – voldoende hoog – specifiek niveau. Het multiplier-effect kan hierdoor worden gemitigeerd en bovendien kan de concurrentiepositie van de Nederlandse sigaret op de markt van andere lid-staten daardoor worden verbeterd. De meningen van de lid-staten over het wenselijke niveau van het specifieke deel van de accijns lopen echter zeer uiteen. In de praktijk beslaat het specifieke deel in de verschillende lid-staten de volledige ruimte die de desbetreffende richtlijn daarvoor biedt (van 5 tot 55 percent van de totale belastingdruk).

Door het Europese Parlement is een zogenoemde «adjunct solution» voorgesteld. Deze houdt in dat het minimumtarief wordt vastgesteld niet alleen op een percentage van de kleinhandelsprijs maar ook in een bedrag in ECU per 1000 stuks, waarbij aan één van de twee moet worden

¹ Richtlijn nr. 92/79/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 19 oktober 1992 inzake de onderlinge aanpassing van de belastingen op sigaretten (PbEG L 316).

voldaan. Lid-staten die wat betreft de accijnsdruk in ECU boven het niveau in ECU zitten, behoeven dan niet te (blijven) voldoen aan het procentuele minimumniveau. Lid-staten die voldoen aan het procentuele minimumniveau, kunnen dit handhaven en behoeven niet te voldoen aan het minimumniveau in ECU. Deze adjunct solution biedt geen oplossing voor de concurrentiepositie van de Nederlandse sigaret op de markten van andere lid-staten, doch zou hooguit door de politieke signaalwerking als een stap in de goede richting kunnen worden beschouwd. Nationaal zou het, als daaraan beleidsmatig de behoefte zou ontstaan en de wetgever daartoe zou besluiten, vrijheid geven om voor sigaretten weer terug te keren naar de vóór 1993 geldende tariefstructuur, zoals die thans nog voor shag geldt.

Het EU-minimumtarief van shag levert vooralsnog geen problemen op. Het minimumtarief is uitgedrukt in een percentage van de kleinhandelsprijs en in een bedrag per 1000 g, een wijze van vastlegging zoals die ook in de adjunct solution voor sigaretten wordt gebruikt.

Beide industrietakken, de Stichting Sigarettenindustrie (SSI) en de Vereniging Nederlandse Kerftabakindustrie (VNK) onderschrijven het belang van een oplossing die leidt tot een duurzame en evenwichtige situatie op de markt. Uiteraard hebben beide hun eigen invalshoek, vanuit het streven de marktpositie te behouden. Beide onderkennen ook de invloed van de EU-regelgeving op dit punt.

De SSI bepleit een concurrentieneutrale belastingheffing voor sigaretten en shag. Bij komende prijs- en accijnsverhogingen zou een gelijke behandeling toegepast moeten worden met als uitgangspunt 1000 sigaretten en 1000 gram shag. De SSI bepleit derhalve een koppeling van de accijns op shag aan de nominale accijnsdrukstijging voor sigaretten bij prijswijziging van sigaretten. Ter voorkoming van een directe afhankelijkheid van shag van de prijswijzigingen van sigaretten en van een beperking van de regelgeving stelt zij een jaarlijkse aanpassing op een vast tijdstip voor. De SSI voert samengevat de volgende argumenten aan:

- de consumenten beschouwen sigaretten en shag als volledige substituten;
- een gelijke behandeling op het niveau van een pakje sigaretten van 25 stuks en een pakje shag van 50 gram wordt principieel afgewezen; het vergelijken van 1000 sigaretten met 1000 g shag is volgens de SSI de enig juiste en objectieve benadering;
- gelet op de iets grotere prijselasticiteit op lange termijn voor sigaretten dan voor shag zou het marktaandeel van sigaretten bij een gelijke prijsontwikkeling dalen;
- het toepassen van een gelijke nominale accijnsstijging per 1000 stuks sigaretten/1000 g shag behoeft naar het oordeel van de SSI een duurzame evenwichtige verhouding vooralsnog niet in de weg te staan.

De VNK wenst eveneens dat het accijnsbeleid geen concurrentievervalsingen meer te weeg brengt. Zij wijst er in dit verband op dat het van belang is dat er een structureel verschil in accijnsdruk blijft bestaan. Daarbij worden de volgende argumenten aangegeven:

- shag is een halffabrikaat en niet een als zodanig voor consumptie gereed produkt;
- shag is slechts in beperkte mate en bovendien grotendeels tijdelijk een substituum voor sigaretten (er zijn verschillen in rookgedrag en verbruikerscategorieën);
- een zelfde accijnsdruk voor shag als voor sigaretten is dodelijk voor de shagmarkt;
- shag wordt in bijna alle lid-staten van de EU lager belast dan sigaretten, waaronder in België en Duitsland (de andere belangrijke shagmarkten);

De VNK zou onder voorwaarden kunnen instemmen met een koppeling tussen de procentuele accijnsdruk op de populaire prijsklasse van sigaretten en die van shag. De verhouding tussen de accijnsdruk op shag en die op sigaretten na de koppeling zou ook gerespecteerd moeten blijven indien het EU-minimumtarief voor sigaretten op een andere wijze wordt vastgelegd. Bovendien zou – aldus de VNK – de accijnsdruk voor shag gesteld moeten worden op 42%, ter compensatie van het afzetverlies van shag in 1992 en 1993, dat niet was voorzien bij de Tuba-maatregelen. Dit percentage zou de huidige accijnsdruk zijn geweest indien in het kader van de Tuba-maatregelen de aanvankelijk voorgestelde verhouding van 1:1,5 zou zijn gehanteerd. De door de SSI bepleite aanpak van een gelijke nominale accijnsstijging per 1000 stuks sigaretten en 1000 g shag wijst de VNK af in verband met de sterkere prijsstijgingen die alsdan voor shag per pakje zullen optreden dan voor sigaretten, waardoor uiteindelijk de prijs

van een pakje shag twee keer zo hoog zal worden als de prijs van een pakje sigaretten.