
Vergaderjaar 2000–2001

26 472

Wijziging van de Tabakswet

Nr. 28

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2001

Zoals in de brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 juni 2001 (kamerstukken II 2000–2001, 26 472, nr. 27) aan u is toegezegd, doe ik u hierbij een notitie toekomen met betrekking tot de methode van inning voor de accijns op tabaksproducten in verhouding tot die voor andere accijnsgoederen.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

1. Samenvatting en conclusie

Deze notitie gaat in op de vraag hoe de methode van inning van de accijns op tabaksproducten zich verhoudt tot die voor alcoholhoudende dranken en minerale oliën.

Zoals hierna zal worden uiteengezet, is er in beginsel geen verschil. De aangiftetermijn voor alle accijnsgoederen vangt aan op het moment van uitslag. De betalingstermijn voor de accijns is voor de alcoholhoudende dranken en minerale oliën daaraan gekoppeld. De betalingstermijn voor de accijns van tabaksproducten vangt in verband met het systeem van accijnszegels om pragmatische redenen evenwel aan op het moment waarop de accijnszegels worden aangevraagd. Dat moment ligt geruime tijd voor het moment van uitslag, het moment waarop in formele zin de accijnschuld ontstaat. In wezen gaat het bij de betalingstermijn voor de accijns van tabaksproducten echter om dezelfde betalingstermijn als die voor andere accijnsgoederen (aanvangende op het moment van uitslag) waaraan nog een periode is toegevoegd, namelijk die tussen de aanvraag van de accijnszegels en het moment van uitslag.

Uitsluitend bezien vanuit de procesgang vanaf het moment van de zegel-aanvraag tot het moment van de uitslag van de tabaksproducten zou kunnen worden gesteld dat de termijn voor sigaretten en shag met circa twee weken ingekort zou kunnen worden, voor pijptabak en sigaren zou deze met een zelfde periode verlengd moeten worden.

Bij de totale afweging dient echter ook een rol te spelen dat het banderollensysteem extra kosten meebrengt voor de fabrikanten en dat er voor tabaksproducten nog de volgende omstandigheden zijn die niet voor andere accijnsgoederen gelden en die het risico bij wanbetaling door de afnemers volledig op de fabrikanten laat drukken. Zo kunnen tabaksproducten niet onveraccijnsd worden betrokken door de groothandel en wordt de BTW niet in de detailhandelsfase geheven maar wordt deze reeds door de fabrikanten afgedragen op dezelfde wijze als de accijns, dat wil zeggen dat deze ook gekoppeld is aan de accijnszegels.

Over het geheel genomen van alle tabaksproducten maar ook per individuele fabrikant of importeur wegen de voor- en nadelen van het zogenoemde banderollenkrediet tegen elkaar op en kan niet worden gesproken van een voordeliger situatie dan die voor de andere accijnsgoederen. Het is om deze redenen dat wij geen aanleiding hebben gezien de betalingstermijn van het banderollenkrediet te verkorten of de betalingstermijn te laten aanvangen bij de uitslag.

2. Eén heffingsstelsel voor alle accijnsgoederen

Met ingang van 1 januari 1992 is de accijnswetgeving geherstructureerd; invoering van de Wet op de accijns. Daarbij zijn alle tot dan toe geldende verschillende stelsels van heffing onder één noemer gebracht, gebaseerd op administratieve controle en onder het regime van de Algemene Wet inzake rijksbelastingen 1964 (AWR) gebracht. Voor alle accijnsgoederen wordt op grond van de Wet op de accijns de accijns verschuldigd ter zake van de uitslag. Op grond van de AWR dient maandelijks aangifte te worden gedaan van de in de voorafgaande maand uitgeslagen accijnsgoederen en dient de accijns op aangifte te worden voldaan. Voor tabaksproducten geldt dat als betaling wordt aangemerkt de accijnswaarde die is betaald of verschuldigd is ter zake van het aanvragen van de accijnszegels (zie punt 3).

Strikt genomen zou er een financieel voordeel voor de fabrikanten van accijnsgoederen zijn als gevolg van deze ook voor andere belastingen, zoals de BTW, geldende systematiek indien zij de in de verkoopprijs

begrepen accijns ontvangen voordat zij de accijns op aangifte moeten betalen. Fabrikanten staan hun afnemers echter ook bepaalde betalings-termijnen toe.

3. Accijnszegels

Voor tabaksproducten geldt een extra verplichting die niet van toepassing is op de andere accijnsgoederen. Voor binnenlands verbruik bestemde tabaksproducten moeten bij uitslag en invoer zijn voorzien van accijnszegels. Over de op de accijnszegels vermelde prijs wordt het ad valorem deel van de accijns (en BTW) berekend. Daarnaast heeft het systeem van accijnszegels de controlefunctie of de in de handel zijnde tabaksproducten op reguliere wijze in de handel zijn gebracht en geldt er een verbod op de verkoop tegen een andere prijs dan die op het accijnszegel is vermeld. Hierdoor is het onder meer niet mogelijk om met tabaksproducten verkoopacties te houden.

De accijnszegels geven de prijs en de inhoud van de verpakking aan en vertegenwoordigen een accijnswaarde; het is waardepapier. Hoewel er op het moment waarop de accijnszegels worden aangevraagd nog geen accijnschuld is, zijn er waarborgen nodig om te voorkomen dat de accijnszegels kunnen worden gebruikt voor producten die niet op de reguliere wijze in de handel zouden worden gebracht. Accijnszegels worden derhalve uitsluitend verstrekt aan fabrikanten die zekerheid hebben gesteld voor de accijnswaarde van de door hen bestelde accijnszegels. Het stellen van zekerheid geschiedt bijvoorbeeld in de vorm van bankgaranties, pand of hypotheek en brengt ook bepaalde lasten mee. Daarnaast brengt het banderollensysteem nog enkele extra kostenposten mee voor fabrikanten in verband met onder meer het bewerken van de accijnszegels, de banderollersapparatuur en het verzekeren van de accijnswaarde.

4. Het banderollenkrediet

De zekerheid voor de accijnswaarde van de bestelde accijnszegels zou feitelijk kunnen worden opgeheven op het moment waarop de tabaksproducten waarop zij zijn aangebracht, worden uitgeslagen. Op dat moment begint immers de hiervoor vermelde normale procedure van aangifte en betaling op aangifte.

Het koppelen van de betaling van de accijns van tabaksproducten aan het moment van uitslag in plaats van aan het moment waarop de accijnszegels worden aangevraagd zou formeel gezien het meest zuivere systeem zijn. Dit zou evenwel een stelsel vergen waarbij in eerste instantie een «accijnszegelboekhouding» moet worden bijgehouden door de fabrikanten. Op het moment van de zegelaanvraag worden de aangevraagde zegels (aantallen en accijnswaarde) daarin opgenomen en bij uitslag weer afgeboekt. Om pragmatische redenen is hier echter niet voor gekozen maar is er voor gekozen de betalingstermijn te koppelen aan de aanvraag van de accijnszegels.

Het voordeel hiervan is dat de belastingdienst geen controle behoeft uit te voeren of de boekhoudkundig bij de fabrikanten aanwezige voorraad accijnszegels overeenstemt met de feitelijke voorraad. Na afloop van de betalingstermijn die aanvangt op het moment van de aanvraag van de accijnszegels moet de accijnswaarde zijn betaald, zelfs al zijn ze nog niet verkocht.

De termijn voor het banderollenkrediet dient in dit licht gezien, naast de normale voor alle accijnsgoederen geldende AWR-termijn voor aangifte en betaling van de ter zake van de uitgeslagen verschuldigde accijns (aangifte/betaling op uiterlijk de laatste dag van de maand volgende op die waarin de uitslag heeft plaats gevonden), ook de daaraan voorafgaande periode tussen de aanvraag van de accijnszegels en de uitslag te

omvatten. Voor deze laatste periode geldt een termijn van gemiddeld acht weken. Deze samenvoeging leidt tot de verplichting de accijnswaarde van de aangevraagde accijnszegels te voldoen uiterlijk de laatste dag van de derde maand volgende op de aanvraag van de accijnszegels.

De periode van acht weken tussen het tijdstip van de aanvraag van de zegels en dat van uitslag (de zogenoemde doorloopsnelheid van de accijnszegels) is een gemiddelde forfaitair bepaalde termijn ongeacht de categorie tabaksproducten. Voor een deel van de tabaksproducten (de meer courante merken en producten) is deze termijn meestal iets korter; voor een ander deel (sigaren, pijptabak en minder populaire merken) is deze langer.

Voor een deel van de tabaksproducten kan dat er toe leiden dat de accijns later betaald wordt dan in het geval dat er een gescheiden stelsel voor de twee hiervoor aangegeven verplichtingen (zekerstelling van de accijnswaarde van de zegels en de betaling op aangifte ter zake van de uitslagen) zou gelden; voor het andere deel kan het omgekeerde het geval zijn.

Grosso modo kan niet worden gesteld dat de huidige termijn te lang is, noch dat de tabaksindustrie als gevolg daarvan in voorkomende gevallen een substantieel financieel voordeel zou ondervinden als gevolg van een extra verplichting die niet geldt voor andere accijnsgoederen.

5. Verwerking accijnszegels

Tussen het moment waarop de accijnszegels worden aangevraagd en het moment waarop de gezegelde producten worden uitgeslagen, vinden de volgende handelingen plaats: het verzenden c.q. het ophalen door de fabrikant van de accijnszegels, het bedrukken van de accijnszegels door of in opdracht van de fabrikant met enkele wettelijk voorgeschreven of toegestane gegevens of codes, het snijden van de in vellen aangeleverde accijnszegels, het aanbrengen van de accijnszegels op de verpakkingen en de opslag in de voorraadmagazijnen als gereed product. Met deze bewerkingen zijn verschillende kosten voor de fabrikanten gemoeid, zoals die voor het bedrukken van de accijnszegels, beheerskosten, banderollerings-apparatuur en verzekeringskosten.

Het feit dat de accijnszegels waardepapier zijn, waarvan het transport en de verwerking extra waarborgen vereist, is de reden dat het bestellen, toezenden of afhalen, het bedrukken en snijden ervan zoveel mogelijk in een keer gebeurt en alleen zo nodig in de loop van de maand nog een aanvullende bestelling wordt gedaan. Na de genoemde bewerkingen die een tijdsbeslag van circa twee weken in beslag nemen gaan de accijnszegels naar de zegelvoorraad.

De productie en aflevering van tabaksproducten is een continueproces, dat wil zeggen dat niet alle in het begin van de maand aangevraagde accijnszegels onmiddellijk na de opname in de zegelvoorraad ook in het productieproces verwerkt worden. De productie van alle producten van een fabrikant geschiedt niet gelijktijdig. Dit gebeurt in productieruns waarna het product in het voorraadmagazijn wordt opgeslagen. Productie, verpakking en banderolling vormen tezamen een geheel. Uit een oogpunt van kostenbeheersing worden kleine merken indien mogelijk in grotere runs geproduceerd en blijven daardoor verhoudingsgewijs langer in voorraad dan de populaire merken.

Er zijn op de Nederlandse sigarettenmarkt circa 190 verschillende merken en ondermerken, waarvan 35 populaire merken en 30 zo te noemen semi-populaire merken. Op de kerftabakmarkt zijn thans ongeveer 15 verschillende merken en ondermerken verkrijgbaar, waarvan 15 populaire merken en 15 semi-populaire merken. De markt voor pijptabak en sigaren is dermate divers dat een verdeling zoals voor sigaretten en shag niet gegeven kan worden.

Een exact kwantitatief gewogen gemiddelde termijn voor alle, of per onderscheiden soort, tabaksproducten tussen de aanvraag van de accijnszegels en de uitslag van de producten waarop die zegels zijn aangebracht, is dan ook moeilijk vast te stellen. Voor sigaren ligt de doorlooptijd grosso modo op twaalf tot veertien weken; voor sigaretten vijf tot zeven weken, voor shag vier tot zes weken.