

Voorgenomen wijzigingen van de tabaksregelgeving op accijnsgebied

Inleiding

Elk jaar wordt per 1 april de accijns van sigaretten en rooktabak aangepast als de gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs (WAP, weighted average price) in het voorgaande jaar is gestegen. De accijns bestaat uit een specifieke accijns per 1000 stuks of per kilogram en een ad valorem accijns (percentage van de kleinhandelsprijs) met daarnaast nog een minimum accijns. De berekening van nieuwe tarieven is vrij gecompliceerd, zeker als in een belastingplan ook is voorzien in een autonome accijnsverhoging. Ook moet voor de datum van inwerkingtreding van een autonome accijnsverhoging rekening worden gehouden met een anti-voorraadvormingsbepaling. Mede om de inzichtelijkheid bij het vaststellen van nieuwe accijnstarieven te vergroten worden met ingang van 1 januari 2017 vereenvoudigingen in de tarifiering van sigaretten en rooktabak voorgesteld alsmede in de anti-voorraadvormingsbepaling. Ook worden een vereenvoudiging in de verpakkingseisen voor rooktabak voorgesteld en een ontheffing op een verbodsbepaling. De voorstellen beogen niet de accijns op tabaksproducten te verlagen, ook niet op termijn.

Kernpunten voorstel

- Voor rooktabak vervallen de ad valorem accijns en de minimum accijns, waardoor alleen een specifieke accijns resteert.
- Voor sigaretten wordt de ad valorem accijns gesteld op 5% (nu: 1,09%; per 1 april 2016 0,83%). De specifieke accijns gaat op het niveau van de WAP naar beneden maar de minimum accijns blijft vrijwel ongewijzigd. Toekomstige accijnsverhogingen zullen in principe alleen de specifieke accijns en de minimum accijns betreffen.
- Een aantal in de huidige wetgeving opgenomen vaste en minimum percentages voor de berekening van de accijns komt te vervallen. Mede hierdoor wordt het vaststellen van nieuwe tarieven eenvoudiger en is meer flexibiliteit mogelijk.
- Door het laten vervallen van de hiervoor genoemde vaste en minimum percentages kan ook de jaarlijkse aanpassing van de tarieven als gevolg van een wijziging van de WAP vervallen. In plaats hiervan zullen alleen nog autonome verhogingen worden opgenomen in de wet, eventueel voor meer jaren tegelijk.
- De anti-voorraadvormingsbepaling wordt enigszins aangepast. Fabrikanten en groothandelaren mogen nog tot twee maanden na de inwerkingtreding van nieuwe tarieven sigaretten en rooktabak aan de detailhandel afleveren met oude accijnszegels. De sigaretten en rooktabak moeten dan al vóór de datum van inwerkingtreding van de nieuwe tarieven zijn uitgeslagen tot verbruik tegen de oude de accijnstarieven. Voor sigaren wordt een termijn van zes maanden voorgesteld wegens de lagere omzetsnelheid.
- In de accijnswetgeving wordt opgenomen dat een wijziging van de accijns van tabaksproducten niet eerder in werking treedt dan op de eerste dag van de vierde maand na afloop van de maand van publicatie van nieuwe tarieven.
- In de accijnswetgeving wordt een ontheffing opgenomen om voor eigen gebruik en in de persoonlijke sfeer uit shag en vloeitjes of filterhulzen sigaretten te maken om te verduidelijken dat dit niet is toegestaan via machines bij tabaksverkooppunten of andere bedrijven.
- De hoeveelheidseisen voor accijnszegels voor rooktabak vervallen. Voor shag (veruit het belangrijkste product in de categorie rooktabak) wordt door VWS al een minimum hoeveelheid van 30 gram opgenomen in hun regelgeving. Voor overige rooktabak kunnen dan accijnszegels worden aangevraagd ongeacht de hoeveelheid.

Toelichting

De onder de kernpunten genoemde voorstellen worden hierna toegelicht:

- Voor rooktabak wordt de ad valorem accijns afgeschaft. Voortaan is er dan alleen nog een specifieke accijns per kilogram die tevens de minimum accijns is, zodat ook deze laatste kan worden afgeschaft. Het afschaffen van de ad valorem accijns is niet in strijd met de zogenoemde Tabaksaccijnsrichtlijn (hierna: de richtlijn), omdat lidstaten voor rooktabak de keus hebben uit of een specifieke accijns of een ad valorem accijns of een combinatie van beide. Overigens tendeerde de ad valorem accijns op termijn al naar een laag niveau (het huidige tarief is 4,6%).

- Voor sigaretten wordt de ad valorem accijns verhoogd naar 5% (nu: 1,09%; per 1 april 2016 0,83%). De richtlijn biedt voor sigaretten niet de keuzemogelijkheid zoals bij rooktabak. Een combinatie van specifieke accijns en ad valorem accijns is verplicht. Om dit budgettair neutraal in te voeren zal de specifieke accijns moeten worden verlaagd naar indicatief € 166,46 per 1000 stuks (nu € 179,07) terwijl de minimum accijns zou moeten worden verhoogd naar indicatief € 181,69 (nu € 181,58). De voorgestelde wijzigingen inzake de accijns van rooktabak en sigaretten zijn bedoeld om toekomstige aanpassingen van de accijns te vereenvoudigen met uitsluitend nog jaarlijkse autonome verhogingen, eventueel voor meer jaren tegelijk. Toekomstige verhogingen van de accijns voor sigaretten zullen in principe alleen de specifieke accijns en de minimum accijns betreffen.
- Op grond van de huidige wetgeving moet de minimum accijns voor sigaretten ten minste 60% zijn van de WAP en voor rooktabak ten minste 52%. Deze bepaling kan vervallen omdat de Nederlandse accijnstarieven aanmerkelijk hoger zijn dan € 115 per 1000 sigaretten en € 60 per kilo rooktabak. In dat geval stelt de richtlijn geen minimum percentage verplicht. Het laten vervallen van de genoemde percentages maakt de berekening van nieuwe tarieven eenvoudiger zonder dat dit zal leiden tot een daling van de opbrengst.
- Een andere vereenvoudiging is om de in de richtlijn niet verplicht gestelde jaarlijkse aanpassing per 1 april van de accijnstarieven als gevolg van de wijziging van de WAP te laten vervallen. In plaats hiervan kunnen in bijvoorbeeld het belastingplan jaarlijks autonome verhogingen worden opgenomen, eventueel voor meer jaren tegelijk. Het laten vervallen van de WAP aanpassing voorkomt dat er binnen korte tijd twee tariefverhogingen moeten worden doorgevoerd ingeval er ook een autonome verhoging is. Zelfs als de inwerkingtreding van de verhogingen zou samenvallen, is het lastig om nieuwe specifieke en ad valorem tarieven te berekenen, mede omdat de WAP tariefaanpassing geschiedt bij ministeriële regeling en een autonome verhoging bij wet.
- Voor sigaretten wordt een bepaling uit vorengenoemde richtlijn overgenomen. Als het specifieke deel van de accijns meer dan 76,5% van de totale belastingdruk (accijns plus btw) gaat bedragen - bijvoorbeeld door wijziging van de WAP - wordt het bedrag van de specifieke accijns aangepast uiterlijk op 1 januari van het tweede jaar volgende op dat waarin de wijziging zich heeft voorgedaan. Volgens de richtlijn mag het percentage van de specifieke accijns namelijk niet meer zijn dan 76,5% van de totale belastingdruk. Door de hiervoor genoemde verhoging van de ad valorem accijns en verlaging van de specifieke accijns wordt voorkomen dat de totale accijns van sigaretten op een zeker moment als gevolg van het vereiste van 76,5% niet of nauwelijks verder meer zou kunnen stijgen.
- Mede in verband met het voorgaande wordt niet meer voorgeschreven dat het percentage van de specifieke accijns voor sigaretten altijd 76,5% van de totale belastingdruk moet zijn maar ten hoogste 76,5% zoals ook de richtlijn bepaalt. Dit geeft flexibiliteit bij aanpassing van de accijns. Voor rooktabak is in de huidige wetgeving voorgeschreven dat de specifieke accijns 70% moet zijn van de totale belastingdruk. De richtlijn stelt echter voor rooktabak geen percentage verplicht. Daarom komt dit percentage te vervallen om meer flexibiliteit te krijgen bij de vaststelling van een nieuw accijnstarief. Door het laten vervallen van deze eis wordt voorkomen dat de specifieke accijns van rooktabak als gevolg van het vereiste van 70% niet verder meer zou kunnen stijgen.
- In verband met de huidige jaarlijkse aanpassing per 1 april van de accijnstarieven als gevolg van de wijziging van de WAP is voorgeschreven dat voor het bepalen van de WAP wordt uitgegaan van de periode van 1 oktober tot en met 30 september voorafgaand aan de datum van publicatie. Ook is bepaald dat de WAP jaarlijks uiterlijk op 15 januari wordt gepubliceerd. Beide bepalingen zijn enigszins afwijkend van de richtlijn. Daarom zal de WAP weer zoals voorheen uiterlijk op 1 maart worden vastgesteld over het voorgaande kalenderjaar waarbij de nieuwe WAP bekend zal worden gemaakt via de website van de Belastingdienst.

- Voorzien wordt in een vereenvoudiging in het kader van het voorkomen van voorraadvorming van tabaksproducten tegen oude accijnstarieven voorafgaand aan een tariefverhoging. Het huidige anti-voorraadvormingsartikel bepaalt dat dit artikel alleen van toepassing is als tussen de datum van publicatie van de nieuwe tarieven en de inwerkingtreding daarvan ten minste twee maanden zijn gelegen. In dat geval mogen fabrikanten en groothandelaren van tabaksproducten nog maximaal twee maanden tabaksproducten met oude accijnszegels aan de detailhandel leveren. Die producten moeten dan door fabrikanten of groothandelaren vóór de inwerkingtreding van de nieuwe tarieven zijn uitgeslagen tot verbruik onder afdracht van de accijns tegen de oude tarieven. Als de tariefverhoging eerder in werking zou treden, is het gevolg dat fabrikanten en groothandelaren nog ongelimiteerd tabaksproducten met oude accijnszegels mogen afleveren voor zover dat uit de door hen gevormde voorraad (waarover al accijns is afgedragen) mogelijk is. Daarom wordt het anti-voorraadvormingsartikel zodanig herzien, dat voor sigaretten en rooktabak nog tot twee maanden na de inwerkingtreding van nieuwe accijnstarieven door fabrikanten en groothandelaren sigaretten en rooktabak die zijn voorzien van de oude accijnszegels (en waarover dus al accijns is betaald) mogen worden verkocht en afgeleverd aan de detailhandel. Voor sigaren wordt voorzien in een periode van zes maanden, omdat deze soms een lagere omzetsnelheid hebben. Hierbij wordt opgemerkt dat voorraadvorming tegen oude accijnstarieven in de toekomst voor sigaretten en rooktabak wellicht aan banden kan worden gelegd. Op grond van de zogenoemde Tabaksproductenrichtlijn moet er voor sigaretten en rooktabak namelijk een Track & Trace systeem komen, beginnend in mei 2019. Momenteel onderzoekt de Europese Commissie welk systeem hiervoor moet gaan dienen. Als hierover duidelijkheid bestaat, kan worden onderzocht of dit systeem ook mogelijkheden biedt om de huidige papieren accijnszegels te vervangen door digitale zegels. Als dit mogelijk zou zijn, zal in de toekomst een tariefwijziging waarschijnlijk op elk gewenst moment in werking kunnen treden.
- In de praktijk hebben het bedrijfsleven en de Belastingdienst nu nog een termijn van ongeveer drie maanden nodig voor het aanmaken, aanvragen, distribueren en verwerken van nieuwe accijnszegels. Daarom wordt in de accijnswetgeving opgenomen dat een wijziging van de accijns van tabaksproducten niet eerder in werking treedt dan op de eerste dag van de vierde maand na afloop van de maand van publicatie van de nieuwe tarieven. Het opnemen van deze termijn in de wetgeving borgt dat bij een tariefwijziging met name de uitvoeringskosten van de Belastingdienst tot een minimum beperkt blijven. Het opnemen van deze termijn in de wetgeving dient ook als reactie op Kamervragen uit het verleden waarom een tariefverhoging in een belastingplan niet in werking kan treden op 1 januari van een jaar. Het opnemen van deze termijn in de wetgeving geeft daarover duidelijkheid.
- In de accijnswetgeving wordt een ontheffing opgenomen om voor eigen gebruik en in de persoonlijke sfeer uit shag (waarover accijns is betaald) en vloeitjes of filterhulzen sigaretten te maken om te verduidelijken dat dit niet is toegestaan via machines bij tabaksverkooppunten of andere bedrijven.
- Ook wordt een wijziging voorgesteld in de Uitvoeringsregeling accijns. Hierin is alleen voor rooktabak bepaald voor welke hoeveelheden accijnszegels kunnen worden aangevraagd. Het gaat dan bijvoorbeeld om verpakkingen met een veelvoud van 2,5 gram met een minimum van 10 gram of om aangewezen verpakkingen van 28, 29, 38, 39 of 58 gram. Dit artikel is niet meer van deze tijd. Destijds wilde men het aantal verpakkingsoorten beperken in verband met het aanvragen en drukken van accijnszegels. Tegenwoordig kunnen fabrikanten of blanco accijnszegels aanvragen en daarop zelf de aanvullende gegevens drukken of kan de drukker printen 'on demand': elk gewenst soort zegel kan direct worden gedrukt. In de regelgeving van VWS wordt binnenkort voor shag een minimum hoeveelheid van 30 gram opgenomen. Dit is veruit het belangrijkste product in de categorie rooktabak. Daarom kan het betreffende artikel in de Uitvoeringsregeling accijns vervallen. Voor overige rooktabak kunnen dan accijnszegels 'on demand' worden aangevraagd voor het exacte gewicht van de diverse verpakkingen. Deze lopen vaak uiteen

en voldoen niet exact aan het huidige vereiste van een veelvoud van 2,5 gram en een minimum van 10 gram.