

# Belastingen op tabak in de Europese Unie

S. Cossen

Universiteit van Maastricht en Centraal Planbureau.  
De auteur is Peter Kooiman erkentelijk voor zijn  
commentaar op het concept van dit artikel.  
cossen@few.eur.nl

In haar strijd tegen roken dient de Europese Commissie te streven naar specifieke tarieven. Gemeenschappelijke tariefsverhogingen boven het huidige minimum van € 1,20 per pakje sigaretten worden afgeraden. De nieuwe lidstaten zijn gebaat bij langere aanpassingstermijnen.

Roken is tot dodelijke ziekte verklaard. Volgens een rapport met de veelzeggende titel *Tobacco or Health in the European Union* (2004) uitgebracht aan de Europese Commissie is roken de belangrijkste oorzaak van vermijdbare sterfte in de EU. Jaarlijks gaan ongeveer 625.000 rokers voortijdig dood (een op de zeven sterfgevallen) en in 2000 bedroegen de totale bruto maatschappelijke kosten van roken 1,04-1,39 procent van het gemeenschappelijke product. Voor een Europees ontmoedigingsbeleid acht het rapport het noodzakelijk dat de tabaksaccijnzen regelmatig (verder) worden verhoogd en dat tariefsverschillen op basis van specifieke tarieven (vaste bedragen per 1000 sigaretten) in plaats van waardeheffingen (vaste percentages van de verkoopprijs van sigaretten) worden geharmoniseerd. In de loop van dit jaar dient de Commissie haar toekomstig accijnsbeleid aan het Europese Parlement voor te leggen.

## Het Europese ontmoedigingsbeleid met betrekking tot rokers is een vorm van bevoogding

### Accijnsstructuren

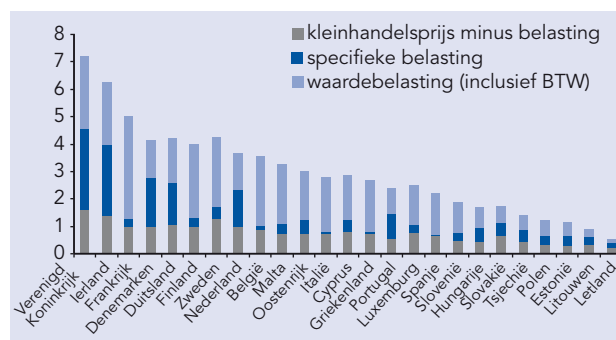
De huidige accijnsstructuren in de EU zijn het product van 35 jaar politieke compromissen, meestal gesloten vlak voor de toetreding van nieuwe lidstaten. De laatste richtlijn van 12 februari 2002 schrijft de volgende fiscale maatregelen voor, ook wel *acquis communautaire* genoemd.

- De totale accijnsdruk dient minimaal € 60 per 1000 sigaretten te zijn oftewel € 1,20 per pakje van 20.
- De accijnsdruk dient minimaal 57 procent van de kleinhandelsprijs van de meest populaire prijs categorie (MPPC) in elke lidstaat te bedragen. Lidstaten zijn vrijgesteld van dit vereiste indien de totale accijnsdruk € 95 per 1.000 sigaretten is oftewel € 1,90 per pakje.
- Accijnzen dienen te bestaan uit een specifiek en een waarde-element. Het specifieke element mag niet minder bedragen dan 5 procent en niet meer dan 55 procent van de totale belasting (met inbegrip van de btw) op de MPPC.
- Voor shag, sigaren en pijptabak gelden sterk gereduceerde tarieven.

- Alle tabaksfabrikanten zijn onderworpen aan het algemene btw-tarief dat niet lager mag zijn dan 15 procent, oftewel 13,04 procent van de kleinhandelsprijs.

Het kader laat de verschillende elementen zien die zijn begrepen in de kleinhandelsprijs van een pakje sigaretten in Nederland. Evenals de meeste andere 'oude' lidstaten voldoet ons land aan de Europese regelgeving. De *acquis communautaire* voor sigaretten (die bijna 90 procent van de verkoop van alle tabaksfabrikanten uitmaakt) staat echter grote verschillen toe tussen de lidstaten wat betreft de totale belastingdruk (specifieke plus waardetarieven en btw), de accijnsstructuren (specifieke versus waardetarieven) en de kleinhandelsprijzen. Dit blijkt duidelijk uit figuur 1.

Figuur 1. Opbouw kleinhandelsprijs sigaretten in de Europese Unie, in euro's



Bron: zie bronnen tabel 1

In de 'oude' lidstaten bedraagt de totale belasting op sigaretten gemiddeld meer dan 300 procent van de kleinhandelsprijsvoorbelasting. Dat is het hoogste effectieve tarief op een enkel product ter wereld. Het algemene btw-tarief is, ter vergelijking, gemiddeld bijna 20 procent in de EU. Hoewel de relatieve totale belastingdruk van gemiddeld 73 procent van de kleinhandelsprijs niet veel verschilt tussen de lidstaten, bestaan er grote verschillen in absolute belastingdruk en kleinhandelsprijzen – en daar gaat het om. Het Verenigd Koninkrijk, bijvoorbeeld, heft € 5,62 belasting (waarvan € 2,98 in de vorm van het specifieke tarief) per pakje van 20 sigaretten, maar Spanje slechts € 1,57 (waarvan € 0,08 specifiek). De kleinhandelsprijzen variëren dan

ook van € 7,21 tot € 2,20 per pakje – een verschil van € 5,01 per 20 sigaretten, of een kwartje per sigaret. Het is duidelijk dat de harmonisatie van de tabaksaccijnzen in de afgelopen 50 jaar niet veel is opgeschoten.

Alle oude lidstaten voldoen aan het minimumaccijnsvereiste van € 60 per 1000 sigaretten. In Zweden en Denemarken is de totale accijns minder dan 57 procent van de kleinhandelsprijs, maar de totale accijnsdruk in deze landen is meer dan € 95. Van de ‘nieuwe’ lidstaten voldoen Cyprus en Malta aan de *acquis communautaire*, maar de andere staten moeten hun huidige accijnzen op sigaretten verhogen met tussen de 12 procent (Slovenië) en 345 procent (Letland) om in het gareel te komen.

### Opbouw kleinhandelsprijs pakje sigaretten in Nederland, 1 juli 2005

#### meest populaire merk (MPPC)

1. kleinhandelsprijs inclusief belastingen	€ 3,68
2. belastingen	
a. specifiek tarief (€ 67,21 per 1000)	1,34
b. waardetarief (20,56%)	0,76
c. btw (15,97%)	0,59
d. totaal	2,69
3. productie- en distributiekosten	€ 0,99

### Specifieke versus waardetarieven

De figuur wekt de suggestie dat er grote verschillen van mening bestaan in de EU wat betreft de juiste balans tussen specifieke en waardetarieven. In de praktijk wordt deze balans niet bepaald door theoretische argumenten betreffende productkwaliteit, externe kosten of opbrengst, maar hoofdzakelijk door protectionistische overwegingen. De eigen teelt in de zuidelijke lidstaten, die ook nog eens zwaar gesubsidieerd wordt,<sup>1</sup> is goedkoper dan de duurere Amerikaanse virginiatobak die de noordelijke lidstaten voor hun consumenten importeren, zoals de verschillen in productie- en distributiekosten (kleinhandelsprijzen minus belastingen) in de figuur laten zien. Omdat een specifiek tarief de relatieve prijsverschillen tussen dure en goedkope merken verkleint, maar een waardetarief niet, is een waardetarief voordeliger, in het bijzonder voor Italiaanse en Griekse sigarettenfabrikanten die de lokale tabak als grondstof gebruiken.

Bij de afweging van de keuze tussen specifieke versus waardetarieven is verder van belang dat waardetarieven producenten stimuleren de prijs en kwaliteit van hun producten te verlagen.<sup>2</sup> Ook verminderen zij de prikkel om in reclamecampagnes en andere vraagverhogende vaste productiekosten te investeren. Daar staat tegenover dat waardetarieven de belastingopbrengst gunstig beïnvloeden. Wie echter geïnteresseerd is in het internaliseren van door rokers veroorzaakte externe kosten, zal voor specifieke tarieven kiezen. Immers, het bedrag van de door rokers op enig moment veroorzaakte kosten is onafhankelijk van de prijs waartegen sigaretten worden verkocht.

1 Met € 1 miljard per jaar (gemeenschappelijk landbouwbeleid). Besloten is om de productiesubsidies geleidelijk af te schaffen en te vervangen door inkomenssubsidies.

2 Voor een uitgebreidere argumentatie en literatuurverwijzingen, zie Cossen & Smart (2005).

### Betalen rokers voor wat zij anderen aandoen?

In de laatste jaren is de controverse over specifieke versus waardetarieven verdrongen door een verhit debat over de kosten die rokers de gemeenschap zouden aandoen. Roken is de primaire oorzaak van longkanker, emfyseem en chronische bronchitis, en draagt in belangrijke mate bij aan hartkwalen en beroertes. De economische kosten van het roken – extra gezondheidszorg en verlies aan welzijn en inkomen – zijn van belang voor het overheidsbeleid indien de kosten extern zijn, dat wil zeggen opgelegd aan anderen in plaats van gedragen door de roker zelf, bijvoorbeeld in de vorm van hogere verzekeringspremies. Daarnaast kunnen kortzichtigheid, irrationeel gedrag en gebrek aan kennis over rookverslaving en gezondheidsrisico's bestaansgronden vormen voor overheidsingrijpen door middel van belastingheffing of, daarnaast of in plaats daarvan, regulering en voorlichting.

Verskillende onderzoekers hebben geprobeerd empirische schattingen te maken van de bruto (publieke en private) externe kosten van roken. De essentie van de meest gangbare methode is om ratio's in zake het gebruik van gezondheidszorg aan te wenden om de toename in de gezondheidskosten van de huidige rokersgeneratie te voorspellen, vervolgens een schatting te maken van de kosten van meerroken, om daarna het totaal te delen door het aantal pakjes dat nu wordt verstookt. De uitkomst is het (gemiddelde) marginale externe (Pigou)tarief. Op basis van een zorgvuldige analyse van een groot aantal studies, komen Lightwood et al. tot de conclusie dat de bruto externe kosten in de geïndustrialiseerde landen tussen de 0,1 procent en 1,1 procent van het bruto binnenlands product (bbp) liggen.<sup>3</sup>

Doorgaans sterven rokers echter eerder dan niet-rokers, waardoor wordt bespaard op publieke oudedagsvoorzieningen en gezondheidszorg van met leeftijd samenhangende ziektes.<sup>4</sup> Vanuit economisch gezichtspunt dienen de netto externe kosten, die alle sociaalzekerheidsuitgaven over de gehele levensduur in de beschouwing betrekken, daarom onderwerp van studie te zijn. Hoewel Lightwood, cs. concluderen dat het merendeel van de door hen onderzochte studies uitwijzen dat de netto externe kosten van roken weliswaar gering maar toch positief zijn, zijn er belangrijke uitzonderingen in de empirische literatuur voorhanden. Voor Nederland, bijvoorbeeld, berekenden Barendregt, cs. de tijd die dient te verlopen voordat de kostenbesparingen worden goedgehaakt door de hogere kosten van de langere levensverwachting van niet-rokers (zie Barendregt, Bonneux & Van der Maas, 1997). De resultaten van hun studie impliceren dat roken tot lagere netto gezondheidskosten leidt. Pekurinen komt tot een soortgelijke conclusie met zijn onderzoek in Finland (Pekurinen, 1992).

Deze resultaten zijn van belang, omdat zij betekenen dat overheidsmaatregelen om het roken door middel van hogere belastingen terug te dringen een vorm van paternalisme zijn

3 De hogere percentages hebben betrekking op landen waarin de uitgaven voor de gezondheidszorg een relatief hoog percentage van het bbp vertegenwoordigen. Zie Lightwood, Collins, Lapsley & Novotny (2000).

4 Dit betekent natuurlijk niet dat de dood een economisch wenselijke gebeurtenis is. Het houdt eenvoudig in dat zolang rokers de rekening gepresenteerd krijgen (in de vorm van tabaksaccijnzen) van de maatschappelijke kosten die zij veroorzaken, zij ook recht hebben op kortingen die geassocieerd kunnen worden met de lagere sociale kosten ingevolge hun eerder overlijden.

waarover economen weinig kunnen zeggen. Per slot van rekening impliceert het beginsel van de consumentensouvereiniteit dat een rationeel iemand die alle kosten en baten van zijn gedrag in de beschouwing betreft, vrij zou moeten zijn om naar believen te roken zo lang hij of zij volledig op de hoogte is van de consequenties van zijn of haar gedrag en anderen niet met de kosten daarvan opzadelt. Dit houdt in dat er op economische gronden geen belangrijke rol voor een verhoging van de tabaksaccijnzen is weggelegd om roken verder terug te dringen, omdat rokers al voor de door hen veroorzaakte kosten opdraaien en misschien wel meer dan dat.

## Andere aspecten van tabaksaccijnzen

Zoals uit de tabel blijkt, zijn belastingen op tabak een belangrijke bron van overheidsinkomsten; de opbrengst varieert van € 24 per hoofd in Litouwen tot € 333 in Griekenland. Het niveau van de opbrengst wordt duidelijk bepaald door het gemiddelde aantal rokers – de correlatiecoëfficiënt is 0,40. Meer mannen dan vrouwen roken (behalve in het geëmancipeerde Zweden) en gemiddeld is het percentage mannelijke rokers in de nieuwe lidstaten hoger dan in de oude.

De thans door de EU voorgeschreven berekening van de belasting veroorzaakt een aantal problemen. Zo vereist de toepassing van een waardetarief de handhaving van het MPPC-concept ter voorkoming van economische verstoringen en fiscaal ontwikkelingsgedrag. Maar de MPPC mag worden gepeild op enig moment in de twee jaar voorafgaande aan de datum waarop zij wordt toegepast; ook hoeft zij niet meer dan twintig procent van het marktaandeel te vertegenwoordigen. Als de marktleider in een lidstaat zijn MPPC-prijs verhoogt, is de concurrentie wel gedwongen hetzelfde te doen met haar merken – een schending van dominante marktpositie die in strijd kan worden geacht met artikel 82 van het EU-verdrag.

De hoge belastingdruk in de EU en de grote verschillen tussen de lidstaten zijn een vruchtbare bodem voor smokkelactiviteiten en over-de-grens winkelen. Luxemburg is een pikant voorbeeld van een land dat de accijnzgrondslagen van zijn burens usurpeert. Indien de jaarlijkse consumptie van sigaretten per volwassene in Luxemburg net zo hoog zou zijn als het gemiddelde in België, Frankrijk en Duitsland (zie tabel 1), zou slechts tien procent van de sigaretten die in het hertogdom

Tabel 1. Roken in de Europese Unie

lidstaat	kleinhandels- prijs per pakje van 20 sigaretten	totale belasting per pakje (inclusief btw)	specifieke accijnzen als % van totale belasting	consumptie per hoofd v.d. bevolking (pakjes)	rokers: % mannen - vrouwen	belasting- opbrengst (inclusief btw) in € per hoofd	smokkel als % van binnenlandse verkoop
<b>EU-15</b>	<b>3,86</b>	<b>2,91</b>	<b>27</b>	<b>117</b>	<b>33 - 24</b>	<b>277</b>	.
Verenigd Koninkrijk	7,21	5,62	53	44	26 - 24	192	2
Ierland	6,25	4,90	54	66	28 - 26	333	4
Frankrijk	5,00	4,02	7	47	36 - 25	238	2
Duitsland	4,21	3,14	48	89	37 - 28	204	10
Denemarken	4,17	3,17	56	77	30 - 24	242	.
Zweden	4,27	2,97	15	40	16 - 19	125	2
Finland	4,00	3,02	10	48	26 - 19	148	.
Nederland	3,68	2,69	50	47	33 - 27	160	8
België	3,56	2,67	5	68	33 - 22	200	7
Oostenrijk	3,00	2,26	21	89	32 - 26	208	15
Italië	2,80	2,10	5	84	31 - 17	191	12
Griekenland	2,70	1,98	5	157	51 - 39	254	8
Luxemburg	2,48	1,71	17	707	39 - 26	1353	7
Portugal	2,40	1,86	50	89	31 - 15	129	n.a.
Spanje	2,20	1,57	5	109	39 - 25	175	15
<b>EU-10</b>	<b>1,66</b>	<b>1,18</b>	<b>36</b>	<b>82</b>	<b>40 - 20</b>	<b>95</b>	.
Malta	3,26	2,51	14	74	30 - 21	207	.
Cyprus	2,87	2,07	20	87	39 - 8	192	.
Slovenië	1,87	1,39	20	115	28 - 20	155	.
Slovakije	1,75	1,08	42	42	48 - 32	52	3
Hongarije	1,69	1,25	42	76	42 - 29	95	5
Tsjechië	1,39	0,94	41	110	38 - 23	88	7
Polen	1,21	0,88	36	79	39 - 23	48	15
Estland	1,15	0,83	43	82	45 - 18	60	16
Litouwen	0,90	0,55	50	43	44 - 12	24	30
Letland	0,54	0,32	57	114	49 - 13	27	39
<b>EU-gemiddelde</b>	<b>2,98</b>	<b>2,22</b>	<b>31</b>	<b>103</b>	<b>36 - 22</b>	<b>204</b>	.

Bronnen:

Kleinhandelsprijzen, belastingtarieven en specifieke elementen (2005): Tove Mogensen, Excise Duty Tables, Brussel, Europese Commissie, Directoraat-Generaal Belastingen en Douane Unie (juli 2005).

Consumptie en belastingopbrengst (2004): door industrie verschaft gegevens en eigen berekeningen.

Percentage rokers (2002-03): [www.ash.org.uk](http://www.ash.org.uk) (6 januari 2006).

Smokkel: tabel 15.3 in D. Merriman, A. Yurekli en F.J. Chaloupka, How big is the worldwide cigarette-smuggling problem?, in P. Jha and F.J. Chaloupka (redactie), Tobacco Control in Developing Countries, Oxford University Press voor de Wereldbank en de Wereld Gezondheidsorganisatie (2000).

worden verkocht daar ook worden geconsumeerd. Het over-de-grens kopen van sigaretten is ook een belangrijk fenomeen tussen Polen en Duitsland (het prijsverschil is € 3,00 per pakje), Finland en Estland (€ 2,85), Griekenland en Bulgarije (€ 2,42).

Met shag doet zich hetzelfde verschijnsel voor tussen België en het Verenigd Koninkrijk dat een specifieke accijns van meer dan € 155 per kg heft, terwijl België volstaat met een relatief laag waardetarief. In de meeste lidstaten vindt fiscaal gestimuleerde substitutie van sigaretten naar shag plaats. Ook als rekening wordt gehouden met verschillen in productiekosten, zou de accijns op shag tenminste twee derde van die op sigaretten moeten bedragen. In dat geval zou shag met € 53 per kg moeten worden belast, twee derde hoger dan het huidige voorgeschreven specifieke minimum EU-tarief.

Echter, het ernstigste probleem waarmee de lidstaten worden geconfronteerd is niet het over-de-grens winkelen, maar de omvangrijke grootschalig georganiseerde smokkel van sigaretten waarover in het geheel geen belasting is betaald. Zoals de tabel aangeeft is de smokkel, uitgedrukt als percentage van de binnenlandse verkoop, tien procent of hoger in Polen en de Baltische staten, alsook in Oostenrijk, Spanje, Italië en Duitsland. De Engelse dienst van de douane en accijnzen schatte dat in 2000 een op de vijf binnenlands geconsumeerde sigaretten illegaal was verkregen; twee derde door smokkel. Een ernstig bijkomend gezondheidsprobleem van gesmokkelde sigaretten, die meestal in China worden geproduceerd, is dat geen controle plaatsvindt op giftige restanten pesticiden of hoge concentraties teer en nicotine.

## Rokers betalen voor de door hen aan anderen toegebrachte schade

### Gevolgtrekkingen voor het EU-tabaksaccijnsbeleid

De belangrijkste conclusie van dit overzicht van de belastingheffing op sigaretten in de EU is dat het belang van de schatkist de voornaamste reden is dat tabaksproducten differentieel hoger worden belast. Het externe kostenargument blijkt minder overtuigend te zijn dan velen geloven. Verder is smokkel, door de georganiseerde misdaad, een ernstig probleem. Kortom, er zijn conceptuele en empirische grenzen aan excessief hoge belastingen op tabak.

De belangrijkste beleidsconclusies kunnen als volgt worden samengevat.

- Klaarblijkelijk is de Europese Commissie voorstandster van een ontmoedigingsbeleid ongeacht het niveau van de netto externe kosten (en de regressieve drukverdeling van de tabaksaccijnzen). Dit kan als bevoogding worden aangeduid, tenzij sprake is van marktonvolkomenheden, zoals informatieachterstanden. De meerookproblematiek kan het beste met een verbod op roken in openbare ruimtes worden bestreden.
- De Commissie beveelt hogere belastingen op tabak aan, hoewel de belastingdruk op sigaretten van driehonderd procent reeds de hoogste ter wereld is. De hoge belastingdruk bevordert smokkel waardoor het gezondheidsbeleid en de belastingopbrengst worden ondermijnd. Van belang is dat

de accijnzen op andere tabaksfabrikaten beter worden afgestemd op die op sigaretten.

- De harmonisatie van de tabaksaccijnzen, voorgestaan door de Commissie, zou het over-de-grens winkelen (niet de smokkel) doen verminderen, maar zou in strijd zijn met het subsidiariteitsbeginsel. In de Verenigde Staten lopen de belastingen op sigaretten ook sterk uiteen, namelijk van \$ 0,86 per pakje in Virginia tot \$ 2,48 in New Jersey.
- In tegenstelling tot het tot nu toe gevolgde beleid lijkt de Commissie thans voorstandster van specifieke in plaats van waardetarieven als de beste manier om het antirookbeleid gestalte te geven en belastingharmonisatie te bevorderen. Specifieke tarieven vereisen geen overeenstemming tussen overheden en producenten over de hoogte van kleinhandels-prijzen. Specifieke tarieven zouden moeten worden geïndexeerd voor inflatie. Waardetarieven worden niet toegepast in de Verenigde Staten of andere geïndustrialiseerde landen buiten de EU.

Concluderend verdient het aanbeveling dat de Europese Commissie specifieke tarieven op tabaksproducten nastreeft; op den duur zou het waarde-element beperkt kunnen blijven tot de btw. Tariëfsverhogingen boven het huidige niveau van € 60 per 1000 sigaretten dienen te worden afgeraden om te voorkomen dat het kind met het badwater wordt weggegooid. Misschien dienen de nieuwe lidstaten langere aanpassings-termijnen te worden gegeven. ■

### Sijbren Cnossen

#### Literatuur

- Barendregt, J.J., L. Bonneux & P.J. van der Maas (1997) The health care costs of smoking, *New England Journal of Medicine* 337, blz. 1052-1057.
- Cnossen, S. & M. Smart (2005), Taxation of tobacco, hoofdstuk 2 in S. Cnossen (red.) *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving*, Oxford University Press.
- Lightwood, J., D. Collins, H. Lapsley & T.E. Novotny (2000) Estimating the costs of tobacco use, in P. Jha en F.J. Chaloupka (red.) *Tobacco Control in Developing Countries*, Oxford University Press voor de Wereldbank en de Wereld Gezondheidsorganisatie.
- Pekurinen, M. (1992) *Economic Aspects of Smoking: Is There a Case for Government Intervention in Finland?* Helsinki, VAPK Publishing.