

Afschaffen accijnszegels (5 april 2011)

1. Inleiding

Op 26 oktober 2010 is het rapport vooronderzoek proces accijnszegels inclusief business case ter besluitvorming voorgelegd aan het MT Douane. In dit overleg is onder meer besloten dat aan het MT Douane een nota wordt voorgelegd waarin nader wordt ingegaan op het geheel afschaffen van accijnszegels. Het doel van deze nota is het MT Douane te adviseren omtrent het geheel afschaffen van accijnszegels.

2. Fiscale merktekens op tabaksproducten.

Op basis van artikel 39 van de Richtlijn 2008/118/EG kunnen de lidstaten bepalen dat accijnsgoederen voorzien moeten zijn van fiscale merktekens die voor belastingdoeleinden worden gebruikt, wanneer deze goederen op hun grondgebied tot verbruik worden uitgeslagen of hun grondgebied binnenkomen. Mede gelet op het accijnsbelang bij de heffing van accijns op tabaksproducten ten opzichte van de andere accijnsgoederen, is in Nederland sinds 1921 gekozen voor een specifiek fiscaal kenmerk op de verpakking van tabaksproducten (het accijnszegel). In de meeste andere Europese lidstaten worden de tabaksproducten ook van een fiscaal merkteken voorzien. In bijgaande tabel is aangegeven welke fiscale belangen het thans betreft bij bijvoorbeeld het vervoer van accijnsgoederen

Vervoermiddel en soort accijnsgoed	Tarief	Accijnsbelang
40" container Sigaretten	1600 cartons ad 10.000=16.000.000 stuks ad € 144,-/1000=	€ 2.304.000
tankwagen pure alcohol	30.000 liter ad € 15,04=	€ 451.200
tankwagen whisky:	30.000 liter ad 43% * € 15,04	€ 194.016
tankwagen benzine	30.000 liter * € 718,27 /1000 liter	€ 21.548

Bij de beoordeling over de nut en noodzaak van een accijnszegel/belastingzegel op de verpakking van de tabaksproducten kan het volgende onderscheid worden gemaakt:

- Wel een fiscaal merkteken: het huidige accijnszegels/belastingzegel op de verpakking of een ander (fiscaal) merkteken op de verpakking
- Geen fiscaal merkteken.

2.1. Wel een fiscaal merkteken: het huidige accijnszegel/ belastingzegel of een ander fiscaal merkteken

Het gebruik van het huidige accijnszegel/belastingzegel heeft de volgende doelen:

- **Controlemiddel bij smokkel en namaak**
De accijnszegels/belastingzegels worden gebruikt bij de controle op smokkel, illegaal vervoer in de EU en namaak.
- **Herkenning voor de consument.**
De accijnszegels/belastingzegels zijn voor de consument een kenmerk dat sprake is van legale producten en dat de tabaksproducten zijn bestemd voor de Nederlandse markt.
- **Bewijs dat de heffing van accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting in Nederland is verzekerd**
Accijnszegels/belastingzegels fungeren als bewijs van betaling van accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting in Nederland. Voorkomen moet worden dat er tabaksproducten op de markt worden gebracht waarvan de verschuldigde belastingen niet zijn voldaan.

Controlemiddel tegen smokkel en namaak en herkenning voor de consument

Het voordeel van het huidige accijnszegel/belastingzegel is dat op het moment dat tabaksproducten worden aangetroffen aan de hand van het zegel snel kan worden vastgesteld of de accijns is betaald en het een legale zending of productie betreft. Tot op heden draagt het accijnszegel/belastingzegel hier aan bij. Daarnaast is het huidige accijnszegel/belastingzegel voor de consument duidelijk herkenbaar. De consument weet dat over de tabaksproducten met dit zegel en die kleinhandelsprijs accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting is betaald en dat het een echt tabaksproduct is.

Het is de vraag of accijnszegels/belastingzegels echt nodig zijn als controlemiddel tegen smokkel en namaak en als kenmerk voor de consument dat sprake is van legale producten. Het is goed denkbaar dat hiervoor in plaats van het accijnszegel/belastingzegel gebruik kan worden gemaakt van andere mogelijkheden. Zo zou de Douane aan de hand van een aantal door de producent in de verpakking aangebrachte kenmerken verschillende controles uit kunnen voeren¹. Hiervoor is het wel nodig dat deze kenmerken met de Douane worden gecommuniceerd. Voor de Douane brengt dit een afhankelijkheid van de tabaksindustrie met zich mee. Daarnaast kan dit, afhankelijk welke eisen vanuit overheidswege noodzakelijk zijn, leiden tot een administratieve lastenverzwaring bij de tabaksindustrie. Ook is duidelijke communicatie naar de consument noodzakelijk.

Bewijs dat de heffing van accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting in Nederland is verzekerd

De Douane heeft de verantwoordelijkheid voor de heffing en inning van de belastingen op tabaksproducten. De Douane moet fysiek kunnen controleren of er accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting over de tabaksproducten zijn voldaan. Om de noodzaak van het accijnszegel/belastingzegel te bepalen dient een onderscheid te worden gemaakt tussen echte en nagmaakte tabaksproducten. In geval sprake is van nagmaakte tabaksproducten is het duidelijk dat de heffing en inning van de belastingen niet is verzekerd. Je hebt het accijnszegel/belastingzegel niet nodig om tot deze conclusie te kunnen komen.

Het nut en de noodzaak van het accijnszegel/belastingzegel blijkt pas in geval sprake is van echte tabaksproducten. In geval van echte tabaksproducten kun je door gebruik van het accijnszegel zien of de heffing van accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting is verzekerd.

Er is in geval van echte tabaksproducten met accijnszegels sprake van drie mogelijkheden:

	Tabaksproducten	Accijnszegels	Heffing verzekerd
1	Echt	Echt	Ja
2	Echt	Vals	Nee
3	Echt	Geen	Nee

In geval het accijnszegel geheel wordt afgeschaft is niet meer zichtbaar of het echte tabaksproduct in de heffing van accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting is betrokken. Je kunt wel aan de hand van de verpakking signaleren of het tabaksproduct echt is, maar dit geeft geen garantie dat er belasting is geheven over het tabaksproduct.

Om dit te regelen zou er een vanuit overheidswege voldoende beveiligd fiscaal merkteken moeten worden aangebracht op of in de verpakking van het tabaksproduct waaruit blijkt dat de belastingen zijn voldaan (bijvoorbeeld een digitaal merkteken). Daarnaast kan ten aanzien van bonafide tabaksfabrikanten, importeurs en handelsbedrijven gebruik worden gemaakt van Modern Toezicht Douane. Ook zal in EU-verband één en ander goed moeten worden afgestemd.

¹ Bij de ontwikkeling van een dergelijk kenmerk kan worden aangesloten bij andere verplichtingen die de tabaksbranche heeft bij de verkoop van tabaksproducten. Zo kan de marktbestemming van de tabaksproducten (Nederlandse markt) voldoende blijken uit de verpakking (bijvoorbeeld de gezondheidswaarschuwing). Daarnaast is de beveiliging ten behoeve van voedselveiligheid en intellectuele eigendomsrechten (namaak) ook de verantwoordelijkheid van de tabaksindustrie. Deze dient de verpakking voldoende te beveiligen en betrouwbaar voor de consument te maken (de consument moet het gemakkelijk worden gemaakt om echt van namaak te onderscheiden).

2.2 Geen fiscaal merkteken

Het grootste risico van het geheel afschaffen van een fiscaal merkteken zit derhalve in het vergroten van de illegale handel van echte tabaksproducten bedoeld voor de Nederlandse markt.

Tabaksproducten vertegenwoordigen een grotere accijnswaarde dan alcohol en zijn daarom meer gevoelig voor smokkel en fraude (zie overzicht onder punt 2)

art. 10.2.d

De verwachting is dat met het geheel afschaffen van het accijnszegel het aantal illegale activiteiten stijgt. Het wordt immers eenvoudiger om te frauderen omdat het voor de Douane oncontroleerbaar is of de accijns/verbruiksbelastingen en omzetbelasting is voldaan. Het compliancegedrag wordt negatief beïnvloed.

Een stijging van het percentage illegale tabaksproducten van 1% betekent een financieel nadeel van circa € 30 miljoen. Een stijging van 1% weegt niet op tegen de kosten die de Douane maakt voor de productie en distributie van het accijnszegel, zijnde momenteel ongeveer € 10 miljoen. Het opvangen van dit financieel nadeel door de accijnstarieven te verhogen is geen optie. Dit leidt namelijk tot een vermindering van de compliance waardoor het percentage illegale tabaksproducten stijgt en er een vicieuze cirkel ontstaat.

3. Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat door het geheel afschaffen van het accijnszegel/belastingzegel, zonder dat een vanuit overheidswege voldoende beveiligd ander "fiscaal merkteken" wordt aangebracht aan het tabaksproduct, niet meer zichtbaar is of een echt tabaksproduct in de heffing is betrokken. Hiermee wordt het eenvoudiger om te frauderen waardoor naar verwachting het aantal illegale activiteiten zal stijgen. Het risico van een vergroting van de illegale handel weegt niet op tegen de kosten van een fiscaal merkteken.

Op grond hiervan adviseren wij het MT Douane om het "fiscale merkteken" niet af te schaffen. Om de kosten van het fiscale merkteken te beperken en tevens de doelen van het fiscale merkteken te waarborgen moet nader onderzoek worden verricht of het huidige papieren accijnszegel/belastingzegel kan worden vervangen door een ander "(digitaal) fiscaal merkteken". Hiermee wordt ingespeeld op de huidige markt- en productieontwikkelingen.

