

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

11 juli 2008

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
3 april 1997 betreffende het fiscale
stelsel van gefabriceerde tabak
wat de accijnzen betreft**

(ingediend door de heren Luk Van Biesen
en Bart Tommelein en mevrouw
Katia della Faille)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

11 juillet 2008

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 3 avril 1997
relative au régime fiscal
des tabacs manufacturés
en ce qui concerne les accises**

(déposée par MM. Luk Van Biesen
et Bart Tommelein et
Mme Katia della Faille)

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel beoogt een daling van de verkoop van sigaretten en roltabak door een verhoging van de specifieke accijns en een daling van de proportionele accijns.

RÉSUMÉ

Cette proposition de loi vise à faire baisser les ventes de cigarettes et de tabac à rouler en augmentant certains droits d'accise spéciaux et en diminuant l'accise proportionnelle.

cdH	:	centre démocrate Humaniste	
CD&V – N-VA	:	Christen-Democratisch en Vlaams/Nieuw-Vlaamse Alliantie	
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen	
FN	:	Front National	
LDD	:	Lijst Dedecker	
MR	:	Mouvement Réformateur	
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten	
PS	:	Parti Socialiste	
sp.a+VI.Pro	:	Socialistische partij anders + VlaamsProgressieven	
VB	:	Vlaams Belang	

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 52 0000/000 :	Parlementair document van de 52 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 52 0000/000 :	Document parlementaire de la 52 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)	CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Plenum	PLEN :	Séance plénière
COM :	Commissievergadering	COM :	Réunion de commission
MOT :	moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT :	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
Bestellingen :	Commandes :
Natieplein 2	Place de la Nation 2
1008 Brussel	1008 Bruxelles
Tel. : 02/ 549 81 60	Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74	Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be	www.laChambre.be
e-mail : publicaties@deKamer.be	e-mail : publications@laChambre.be

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het opzet van voorliggend wetsvoorstel is – in het kader van een alom overheersend klimaat om het tabaksgebruik te ontmoedigen – de verkoop van tabak in het algemeen te doen dalen en de verkoop van goedkope tabaksproducten in het bijzonder te ontmoedigen. Dit komt tegemoet zowel aan de doestelling van het departement Volksgezondheid om het aantal rokers te doen dalen, als aan de verzuchting van het departement Financiën om de staatsinkomsten uit belastingen op tabak te vrijwaren.

Zowel de Wereldgezondheidsorganisatie, de Europese Ministerraad, de Europese Unie als de Wereldbank stellen dat de prijs van het product in een strategie van tabakscontrole een doorslaggevende rol speelt.

De Wereldgezondheidsorganisatie stelt dat de prijs de belangrijkste factor is voor veranderingen in het consumentengedrag van tabak (zie *Tobacco Atlas*, WHO).

Met betrekking tot prijsmaatregelen, is de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de bestrijding van het tabaksgebruik van belang. Deze Kaderovereenkomst werd aangenomen te Genève op 21 mei 2003 en is in werking getreden op 28 februari 2005. België heeft het verdrag ondertekend op 22 januari 2004. Het Federale Parlement keurde de Kaderovereenkomst goed bij de wet van 13 september 2004.

Volgens artikel 6 van de Kaderovereenkomst erkennen de Partijen dat «prijs- en belastingmaatregelen een doeltreffend en belangrijk instrument zijn om de tabaksconsumptie bij de diverse geledingen van de bevolking, in het bijzonder bij de jongeren, terug te dringen».

Reeds in de Aanbeveling van de Europese Ministerraad van 2 december 2002 met betrekking tot tabakspreventiebeleid beveelt de Raad daarenboven de Europese Lidstaten aan om alle mogelijke prijsmaatregelen te nemen om tabaksgebruik te ontmoedigen. Dergelijke maatregelen strekken ertoe de drempel voor de aankoop van tabaksproducten te verhogen, in het bijzonder om jongeren af te schrikken.

De Europese Unie (zie haar rapporten «*Effective tobacco control policies in 28 European countries*» en «*Tobacco and Health in the European Union. Past, Present and Future*»), de Wereldgezondheidsorganisatie (zie haar studie «*Building Blocks for Tobacco Control*») en

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi – qui s'inscrit dans le climat ambiant de lutte contre le tabagisme – vise à faire baisser les ventes de tabac en général et à décourager la vente des produits du tabac à bon marché en particulier. Elle répond non seulement à l'objectif du département de la Santé publique de réduire le nombre de fumeurs, mais aussi au souhait du département des Finances de préserver les recettes fiscales de l'État provenant de la vente de tabac.

Tant l'Organisation mondiale de la santé que le Conseil des ministres européens, l'Union européenne et la Banque mondiale indiquent que le prix du produit joue un rôle décisif dans une stratégie de contrôle du tabagisme.

L'Organisation mondiale de la santé affirme que le prix est le facteur le plus déterminant dans les changements de comportement des consommateurs de tabac (voir l'Atlas du tabac de l'OMS).

En ce qui concerne les mesures liées au prix, la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac est importante. Cette convention-cadre a été adoptée à Genève le 21 mai 2003 et est entrée en vigueur le 28 février 2005. La Belgique l'a signée le 22 juin 2004. Le Parlement fédéral l'a approuvée par la loi du 13 septembre 2004.

Aux termes de l'article 6 de la convention-cadre, «les Parties reconnaissent que les mesures financières et fiscales sont un moyen efficace et important de réduire la consommation de tabac pour diverses catégories de la population, en particulier les jeunes».

Dans la Recommandation du Conseil Européen du 2 décembre 2002 relative à la prévention du tabagisme, le Conseil recommande également aux États membres d'adopter toutes les mesures possibles concernant le prix des produits du tabac afin de décourager la consommation du tabac. De telles mesures visent l'élévation du seuil conditionnant l'achat de produits du tabac, en particulier pour effrayer les jeunes.

L'Union Européenne (voir les rapports «*Effective tobacco control policies in 28 European countries*» et «*Tobacco and Health in the European Union. Past, Present and Future*»), l'Organisation Mondiale de la Santé (voir son étude «*Building Blocks for Tobacco Control*») et

tenslotte de Wereldbank (zie haar publicatie «*Curbing the Epidemic. Governments and the Economics of Tobacco Control*») stellen dat prijsbeleid de meest efficiënte maatregel is in het kader van het beleid inzake tabakscontrole. Dit betekent ook dat omwille van de volksgezondheid, strikte normen moeten worden opgelegd wat betreft de prijszetting van dergelijke producten, ten einde een zo hoog mogelijk beschermingsniveau voor de consumenten te garanderen, in het bijzonder voor de jongeren.

Grote toename laaggeprijsde producten

Volgens marktgegevens blijkt de verkoop van goedkope tabaksproducten de laatste jaren een hoge vlucht genomen te hebben. Deze ontwikkeling is nefast vanuit een dubbel perspectief. Enerzijds voor de volksgezondheid want goedkope producten hebben een drempelverlagend effect omdat het jongeren aanzet om te beginnen met of om niet te stoppen met roken. Anderzijds levert de verkoop van goedkope tabaksproducten minder inkomsten op voor de Staat.

Sinds de wet houdende verbod op de tabaksreclame van kracht is geworden in 1998, hebben de tabaksfabrikanten hun marketingactiviteiten sterk toegespitst op de prijs. Zij trachten consumenten naar hun merken te lokken door producten te lanceren aan veel lagere prijzen.

In 1998 waren er twee soorten pakjes sigaretten in België, één van 25 en één van 20 sigaretten en was er één prijs per verpakking: de prijs voor een pakje van 25 sigaretten was 135 BEF of 3,35 euro en voor een pakje van 20 sigaretten 118 BEF of 2,93 euro.

De laatste jaren is het aantal verpakkingen drastisch toegenomen. Er bestaan nu ook pakjes van 19, 23, 24, 26, 27, 28, 29 en 30 stuks. De fabrikanten gebruiken de verpakkingen om op een sluike wijze hun prijzen aan te passen. Bovendien zijn er heden verschillende prijzen voor eenzelfde hoeveelheid sigaretten.

Sinds 2000 is er een goedkope prijsklasse ontstaan waarvan de prijs tot 20% lager ligt. Dit segment is sterk gegroeid de laatste jaren. Bijna 25% van de sigarettenmarkt zou ondertussen bestaan uit lage prijzen.

De vraag kan worden gesteld of deze nieuwe praktijk wel toegelaten is door de wet van 10 december 1997 houdende verbod op de tabaksreclame.

Artikel 2 stelt immers: «Het is verboden reclame te voeren voor en te sponsoren door tabak, producten

enfin la Banque Mondiale (voir sa publication «*Curbing the Epidemic. Governments and the Economics of Tobacco Control*») formulent le constat que la politique des prix est la mesure la plus efficace en matière de politique de contrôle de tabac. Cela signifie qu'il faut imposer pour des raisons de santé publique des normes strictes en ce qui concerne la fixation du prix de tels produits, afin de garantir le niveau de protection le plus élevé possible aux consommateurs, en particulier aux jeunes.

Forte progression des produits bon marché

Il ressort de données de marché que la vente de produits de tabac à bas prix s'est envolée ces dernières années. Cette évolution est néfaste dans une double perspective. D'une part, pour la santé publique, étant donné que les produits bon marché rendent le tabagisme plus accessible en ce sens qu'ils incitent les jeunes à commencer à fumer ou à ne pas arrêter de fumer. D'autre part, la vente de produits de tabac bon marché génère moins de recettes pour l'État.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi interdisant la publicité pour les produits du tabac en 1998, les fabricants de tabac ont fortement axé leurs activités de marketing sur le prix. Ils tentent d'attirer les clients vers leurs marques en lançant des produits à des prix nettement inférieurs.

En 1998, il existait deux types de paquets de cigarettes en Belgique, un paquet de 25 cigarettes et un paquet de 20 cigarettes, et il y avait un seul prix par paquet: le paquet de 25 cigarettes coûtait 135 francs ou 3,35 euros, celui de 20 cigarettes coûtait 118 francs ou 2,93 euros.

Ces dernières années, le nombre d'emballages a considérablement augmenté. L'on trouve à présent également des paquets de 19, 23, 24, 26, 27, 28, 29 et 30 cigarettes. Les fabricants se servent des emballages pour adapter leurs prix en catimini. Qui plus est, un même nombre de cigarettes se vend aujourd'hui à des prix différents.

Depuis 2000, on a vu apparaître une catégorie de produits bon marché dont le prix est inférieur de 20%. Ce segment a connu une forte croissance au cours des dernières années. Entre-temps, les produits à bas prix représenteraient près de 25% du marché des cigarettes.

On peut se demander si cette nouvelle pratique est autorisée par la loi du 10 décembre 1997 interdisant la publicité pour les produits du tabac.

L'article 3 prévoit en effet ce qui suit: «Il est interdit de faire de la publicité pour et du parrainage par le tabac,

op basis van tabak en soortgelijke producten, hierna tabaksproducten genoemd.

Als reclame en sponsoring worden beschouwd elke mededeling of handeling die rechtstreeks of onrechtstreeks tot doel heeft de verkoop te bevorderen, ongeacht de plaats, de aangewende communicatiemiddelen of de gebruikte technieken.».

Is het lanceren van goedkope producten geen reclame? Het is opvallend dat met de lancering van zulke producten slechts begonnen werd na het reclameverbod. Nochtans werd in de voorbereidende werken duidelijk vermeld dat verlaagde prijzen moeten beschouwd worden als reclame: «Het is nuttig de definitie van «reclame» zodanig uit te breiden en te veralgemenen dat alle mogelijke vormen, manieren en technieken (die niet noodzakelijk communicatievormen zijn) in deze definitie vervat zijn, zowel de huidige als de toekomstige. Alle thans bestaande verbodsbepalingen blijven uiteraard bestaan, zoals gratis monsters, reclame in de lucht, in jeugdtijdschriften enz. Internet, tombola's, verbruikerstests, verlaagde prijzen, gezamenlijk aanbod, geschenken, gratis extra sigaretten tegen dezelfde prijs enz. zijn slechts enkele van de talrijke nu reeds toegepaste maar nog niet verboden technieken.» (Kamer Stuk 346/3 95-96; amendement nr. 12 van Detienne).

Het is nuttig hier te verwijzen naar de Franse wetgeving die deze techniek uitdrukkelijk beschouwt als reclame en dus als verboden. *Article L.3511-3 du code de la santé publique*: «...est interdit...vente d'un produit du tabac a un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique.».

Maatregelen ter ontmoediging van laaggeprijsde producten

Om de goedkope prijsklassen tegen te gaan, worden binnen de Europese en nationale wetgeving twee maatregelen voorgesteld: vooreerst een verhoging van de minimumaccijns, daarnaast een verhoging van de specifieke accijns en een verlaging van de proportionele accijns.

Verhoging minimumaccijns

De Europese Commissie schreef in een persbericht verspreid naar aanleiding van de aankondiging van een inbreukprocedure tegen België op 28 juni 2006:

les produits à base de tabac et les produits similaires, ci-après dénommés produits de tabac.

Est considérée comme publicité et parrainage, toute communication ou action qui vise, directement ou indirectement, à promouvoir la vente, quels que soient l'endroit, le support ou les techniques utilisés.».

Le lancement de produits bon marché n'est-il pas une forme de publicité? Il est frappant de constater que l'on n'a commencé à lancer de tels produits qu'après l'interdiction de la publicité. Pourtant, il a clairement été mentionné dans les travaux préparatoires que les prix réduits doivent être considérés comme de la publicité: «Il est utile d'élargir et de généraliser la définition de «publicité» de manière à ce que toutes les formes, manières et techniques (qui ne sont pas nécessairement des moyens de communication) soient compris dans cette définition, aussi bien les actuelles que les futures. Il est évident que toutes les interdictions existantes continuent à exister, telles les échantillons gratuits, la publicité aérienne, dans les magazines pour jeunes, etc. Internet, les tombolas, des tests de consommation, des prix réduits, l'offre conjointe, les cadeaux, des cigarettes supplémentaires pour le même prix, etc. ne sont que quelques techniques actuellement utilisées mais pas encore interdites.» (Chambre, Doc 346/3 95-96; amendement n° 12 de M. Detienne).

Il est utile, en la matière, de renvoyer à la législation française, qui considère explicitement cette technique comme de la publicité, et donc comme étant interdite. L'article L.3511-3 du Code de la santé publique prévoit ce qui suit: «...est interdit...vente d'un produit du tabac à un prix de nature promotionnelle contraire aux objectifs de santé publique.».

Mesures visant à décourager l'offre de produits bon marché

Afin de lutter contre les classes de prix bon marché, deux mesures sont proposées au sein de la législation européenne et nationale: tout d'abord, une augmentation du droit d'accise minimal, et ensuite, une augmentation du droit d'accise spécifique et une diminution du droit d'accise proportionnel.

Augmentation de l'accise minimale

La Commission européenne a indiqué ce qui suit dans un communiqué de presse diffusé le 28 juin 2006 à la suite de l'annonce de l'introduction d'une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique:

«Een van de mogelijke maatregelen in dat verband waarvoor de Commissie in het bijzonder pleit, is een verhoging van de accijns en van de minimumbelastingen ter bestrijding van het sigarettenverbruik. Dit zou volgens haar hetzelfde effect op de prijzen hebben als de vaststelling van minimumprijzen zonder dat evenwel de prijsconcurrentie wordt beperkt, wat alleen de fabrikanten ten goede komt.

Sigaretten zijn aan een specifieke of aan een *ad-valorem* accijns onderworpen. De specifieke accijns is een belasting die wordt geheven over de hoeveelheid sigaretten. De *ad-valorem*-accijns is een procentuele heffing op de prijs van sigaretten. Bij goedkope sigaretten is de *ad-valorem*-accijns bijgevolg laag. Om de prijs van goedkope sigaretten te verhogen, kunnen de lidstaten het minimumtarief van de specifieke en/of de *ad-valorem*-accijns verhogen.

De minimumaccijns (berekend op de hoeveelheid) staat los van de prijs en zorgt ervoor dat alle sigaretten, zowel uit het topsegment als goedkope, op passende wijze worden belast.»

Voorgesteld wordt om gevolg te geven aan deze aanbeveling tot verhoging van de minimumaccijns vanwege de Europese Commissie. Op dit ogenblik bedraagt de minimumaccijns voor sigaretten 95% op de totale accijnzen van de gewogen gemiddelde prijs, en voor roltabak 90% op de totale belasting (accijnzen + btw) (artikel 3, § 3 en § 4, van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscale stelsel van gefabriceerde tabak). Omgerekend bedraagt de minimumaccijns 118,63 euro voor 1000 sigaretten en voor roltabak 41,72 euro per kilogram.

Ter vergelijking, Frankrijk en Duitsland hebben voor sigaretten een minimumaccijns van respectievelijk 128 euro en 141 euro op de meest gevraagde prijsklasse. Nederland heeft besloten om de minimumaccijns voor sigaretten op 100% te brengen vanaf 1 juli 2008. Voor roltabak bedraagt de minimumaccijns in Frankrijk 85 euro/kg, in Duitsland 53,28 euro/kg en in Nederland 43,92 euro/kg.

Dit voorstel beoogt – in overeenstemming met artikel 16(5) van de Europese Richtlijn 95/59/EG van de Raad van 27 november 1995 betreffende de belasting, andere dan omzetbelasting, op het verbruik van tabaksfabrikaten, zoals gewijzigd bij de Richtlijn 2002/10 – de minimumaccijns op sigaretten op 100% van de totale accijnzen te brengen, berekend op de gewogen gemiddelde prijs. De minimumaccijns mag, in overeenstemming met de Europese richtlijn, het bedrag van de totale

«À cet effet, la Commission recommande notamment, parmi les mesures envisageables, l'augmentation des droits d'accises et des taxes minimales pour lutter contre la consommation de cigarettes. Ces mesures auraient les mêmes effets sur les prix que la fixation de prix minimum, sans toutefois limiter la concurrence par les prix au seul bénéfice des fabricants.

Les cigarettes sont taxées au moyen de droits d'accises spécifiques ou *ad valorem*. Les droits d'accises spécifiques sont des taxes s'appliquant sur les quantités de cigarettes. Les droits d'accises *ad valorem* sont un pourcentage appliqué au prix des cigarettes. Par conséquent, pour des cigarettes bon marché, les droits d'accises *ad valorem* sont faibles. Pour augmenter le prix des cigarettes bon marché, les États membres peuvent augmenter les droits d'accises spécifiques et/ou les droits d'accises *ad valorem* minimaux.

Les droits d'accises minimaux (calculés sur la quantité) sont indépendants du prix et garantissent que toutes les cigarettes, qu'il s'agisse de marques haut de gamme ou bon marché, sont taxées de façon appropriée.»

Il est proposé de donner suite à cette recommandation de la Commission européenne visant à augmenter les droits d'accise minimaux. À l'heure actuelle, les droits d'accise minimaux sur les cigarettes représentent 95% de la totalité des accises du prix moyen pondéré, et celle en vigueur pour le tabac à rouler, 90% de l'impôt total (accises + TVA) (article 3, § 3 et § 4, de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés). En convertissant, on obtient des droits d'accise minimaux de 118,63 euros pour 1 000 cigarettes et de 41,72 euros pour un kilo de tabac.

À titre de comparaison, la France et l'Allemagne appliquent, pour les cigarettes, des droits d'accise minimaux de respectivement 128 et 141 euros sur la catégorie de prix la plus demandée. Les Pays-Bas ont décidé de porter les droits d'accise minimaux pour les cigarettes à 100% à partir du 1^{er} juillet 2008. Pour le tabac à rouler, les droits d'accise minimaux s'élèvent à 85 euros/kg en France, à 53,28 euros/kg en Allemagne et à 43,92 euros/kg aux Pays-Bas.

La présente proposition vise, conformément à l'article 16(5) de la directive européenne 95/59/CE du Conseil du 27 novembre 1995 concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation des tabacs manufacturés, tel qu'il a été modifié par la directive 2002/10, à porter les droits d'accise minimaux sur les cigarettes à 100% du total des accises, calculé sur le prix moyen pondéré. Conformément à la directive européenne, les droits d'accise minimaux ne peuvent

accijns van toepassing op de sigaretten die behoren tot de meest gevraagde prijsklasse niet overschrijden.

Aangezien er geen enkele zinvolle reden is om roltabak verschillend te behandelen, wordt voorgesteld om de minimumaccijns voor roltabak te verhogen van 90% naar 100%. De verhoging naar 100% betekent dat de minimumaccijns 124,87 euro zal bedragen voor 1000 sigaretten en 46,72 euro voor een kilogram roltabak.

Aanpassing taxatiestructuur: hogere vaste accijns, lagere proportionele accijns

Meestal wordt veel aandacht besteed aan de fiscale druk, maar niet aan de structuur van de taxatie van tabaksproducten. Voor tabaksproducten is de taxatiestructuur echter van groot belang omdat zij het enige consumptieproduct zijn waarop twee soorten accijnzen worden geheven: een proportionele (of ad valorem accijns) en een specifieke (of vaste accijns). De specifieke accijns is een vast bedrag. De proportionele accijns is een percentage van de verkoopprijs.

Deze proportionele accijns heeft een belangrijke impact voor de overheid. De fabrikant bepaalt namelijk de prijs van zijn producten. Dit maakt de overheid afhankelijk van de prijsbepaling door de fabrikant en bovendien kan zij moeilijk inschatten hoeveel inkomsten uit accijnzen en btw zij zal ontvangen. Indien de fabrikant bijgevolg lage prijzen zet, betaalt hij minder belasting.

Met een systeem van hoge proportionele accijns stimuleert de overheid de lancering van lage prijzen.

Een specifieke accijns – zoals die uitsluitend geheven wordt op benzine, diesel en alcoholproducten – heeft als voordeel dat de overheid wel precies weet hoeveel ontvangsten zij zal hebben. De Europese Commissie stelt dat een specifieke accijns een efficiënt middel is om de prijs van goedkope producten te verhogen.

Verschillende internationale organisaties en instellingen, zoals hoger vermeld, bevelen een accijnsstructuur aan met een hoge component aan specifieke accijns en een lage proportionele accijns.

De Europese Commissie schrijft in verband met een hogere specifieke accijns: «*Le choix d'appliquer des accises ad valorem ou des accises spécifiques dépend de*

pas excéder le montant des droits d'accise totaux appliqués aux cigarettes qui appartiennent la catégorie de prix la plus demandée.

Étant donné qu'il n'y a aucune raison de traiter le tabac à rouler différemment, il est proposé de porter les droits d'accise minimaux pour le tabac à rouler de 90 à 100%. L'augmentation à 100% signifie que les droits d'accise minimaux s'élèveront à 124,87 euros pour 1000 cigarettes et à 46,72 euros pour un kilogramme de tabac à rouler.

Modification de la structure de taxation: des droits d'accise fixes plus élevés, une accise proportionnelle plus basse

On accorde généralement beaucoup d'attention à la pression fiscale, mais pas à la structure de la taxation des produits de tabac. La structure de la taxation de ces derniers revêt cependant une grande importance, parce qu'ils sont le seul produit de consommation sur lequel sont prélevés deux types d'accises: une accise proportionnelle (ou accise ad valorem) et des droits d'accise spécifiques (ou droits d'accise fixes). Les droits d'accise spécifiques sont un montant forfaitaire. L'accise proportionnelle est un pourcentage du prix de vente.

Ce droit d'accise proportionnel a un impact considérable pour les pouvoirs publics. C'est en effet le fabricant qui fixe le prix de ses produits. Par conséquent, les pouvoirs publics sont dépendants des prix fixés par le fabricant; de plus, ils peuvent difficilement évaluer quel sera le montant des recettes qu'ils tireront des accises et de la TVA. Si le fabricant baisse ses prix, les recettes fiscales baisseront également.

En appliquant un système d'accises proportionnelles élevées, les pouvoirs publics encouragent donc une baisse des prix.

Un droit d'accise spécifique – tel que celui prélevé exclusivement sur l'essence, le diesel et les produits alcoolisés – présente l'avantage que les pouvoirs publics savent avec précision quelles seront leurs recettes. La Commission européenne est d'avis qu'un droit d'accise spécifique constitue un moyen efficace d'augmenter les prix de produits bon marché.

Différentes organisations et institutions internationales, comme celles précitées, recommandent une structure d'accises comportant une forte proportion d'accises spécifiques et une faible proportion d'accises proportionnelles.

La Commission européenne écrit au sujet d'un droit d'accise spécifique plus élevé: «*Le choix d'appliquer des accises ad valorem ou des accises spécifiques dépend*

l'objectif poursuivi. Les accises ad valorem augmentent les écarts de prix absolus et, par conséquent, favorisent les marques de cigarettes bon marché. Les accises spécifiques réduisent les écarts de prix relatifs et, par conséquent, favorisent les marques haut de gamme. Historiquement, les États membres producteurs de tabac ont toujours préféré les accises ad valorem afin de donner un avantage fiscal aux marques nationales bon marché par rapport aux marques internationales haut de gamme. Aujourd'hui, cependant, la plupart des marchés européens sont dominés quasi exclusivement par des marques internationales.» (Document de consultation sur la structure et les taux d'accise applicables aux cigarettes et autres tabacs manufactures, point 4.5., Commission Européenne, 2006).

Of nog: «*Differences in tax rates should be harmonised on the basis of specific rates as opposed to ad valorem*» (*Tobacco or health in the European Union, Past, Present and Future, European Commission, 2004*).

De «*Framework Convention Alliance*» (een internationale vereniging van anti tabaksorganisaties) beveelt in haar Status Report 2007 aan: «*High specific tobacco excise taxes that are regularly adjusted to increase more rapidly than inflation would be most effective in reducing tobacco use and its public health consequences.*» (*Civil Society Monitoring of the Framework Convention on Tobacco Control, 2007 Status Report of the Framework Convention Alliance, 2007*).

De Europese «*Association of European Cancer Leagues*» schreef in een nota «*A Public Health Perspective for the Review of the EU Tax Policy on Tobacco Products*» (Luk Joossens, 2006): «*Favour specific taxation instead of proportional taxation (remove the upper limit for specific taxes) and introduce overall minimum taxation levels (for instance 120 euros per 1000 cigarettes).*» Deze nota was mede ondertekend door de volgende organisaties: «*Association of European Cancer Leagues*» (ECL), «*European Network for Smoking Prevention*» (ENSP), «*European Heart Network*» (EHN), «*European Respiratory Society*» (ERS), «*Action on Smoking and Health*» (ASH), «*Cancer Research UK*» (CRUK) en het «*Institut National du Cancer*» (INCA).

De Wereldgezondheidsorganisatie stelt in dit verband: «*In general, the revenue generated from tobacco products will be highest where taxes, as a percentage of prices, are currently relatively low, giving ample room for raising prices and generating additional revenues.*» (*Taxation of tobacco products in the WHO European Region, WHO, 2004*).

De Wereldbank schreef hierover «*Les droits de consommation peuvent être fixes (fonction de la quantité) ou*

de l'objectif poursuivi. Les accises ad valorem augmentent les écarts de prix absolus et, par conséquent, favorisent les marques de cigarettes bon marché. Les accises spécifiques réduisent les écarts de prix relatifs et, par conséquent, favorisent les marques haut de gamme. Historiquement, les États membres producteurs de tabac ont toujours préféré les accises ad valorem afin de donner un avantage fiscal aux marques nationales bon marché par rapport aux marques internationales haut de gamme. Aujourd'hui, cependant, la plupart des marchés européens sont dominés quasi exclusivement par des marques internationales.» (Document de consultation sur la structure et les taux d'accise applicables aux cigarettes et autres tabacs manufacturés, point 4.5., Commission Européenne, 2006).

Ou encore: «*Differences in tax rates should be harmonised on the basis of specific rates as opposed to ad valorem.*» (*Tobacco or health in the European Union, Past, Present and Future, European Commission, 2004*).

La *Framework Convention Alliance* (une association internationale d'organisations antitabac) formule la recommandation suivante dans son Status Report 2007: «*High specific tobacco excise taxes that are regularly adjusted to increase more rapidly than inflation would be most effective in reducing tobacco use and its public health consequences.*» (*Civil Society Monitoring of the Framework Convention on Tobacco Control, 2007 Status Report of the Framework Convention Alliance, 2007*).

Dans une note intitulée «*A Public Health Perspective for the Review of the EU Tax Policy on Tobacco Products*» (Luk Joossens, 2006), l'Association of European Cancer Leagues fait observer ce qui suit: «*Favour specific taxation instead of proportional taxation (remove the upper limit for specific taxes) and introduce overall minimum taxation levels (for instance 120 euros per 1000 cigarettes).*». Les organisations suivantes ont contresigné cette note: l'Association of European Cancer Leagues (ECL), l'European Network for Smoking Prevention (ENSP), l'European Heart Network (EHN), l'European Respiratory Society (ERS), l'Action on Smoking and Health (ASH), la Cancer Research UK (CRUK) et l'Institut National du Cancer (INCA).

L'Organisation mondiale de la santé déclare à ce propos que: «*In general, the revenue generated from tobacco products will be highest where taxes, as a percentage of prices, are currently relatively low, giving ample room for raising prices and generating additional revenues.*» (*Taxation of tobacco products in the WHO European Region, WHO, 2004*).

La Banque mondiale a écrit à ce sujet que: «*Les droits de consommation peuvent être fixes (fonction de*

ad valorem (fonction de la valeur). Si l'un des objectifs principaux de la fiscalité est de décourager la consommation de tabac, il est alors tout à fait justifié de prélever des droits fixes qui frappent également chaque cigarette et qui sont en outre plus faciles à administrer, car il suffit de déterminer la quantité matérielle de produit, sa valeur n'entrant pas en ligne de compte.» («Maîtriser l'épidémie l'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme», Banque Mondiale, 2000) en in een andere studie: «In contrast, specific excises protect the revenues from price wars or reductions. With an ad valorem tax, the government, in effect, «subsidizes» the price reduction. Specific excises can facilitate revenue forecasts inasmuch as external influences may significantly change the buying patterns in regard to «high-» or «low-quality» products, even though the overall demand is relatively inelastic.... If a primary purpose of the excise is to discourage consumption of cigarettes, a strong case can be made for specific excises that would impose the same tax per cigarette.» (Tobacco control in developing countries, Oxford University Press, 2000).

Een rapport van de Wereldbank stelt: *«If the primary purpose of the tax is to discourage consumption of cigarettes, a strong case can be made for specific excises. As they are based on the quantity of the good purchased, the tax burden is the same per cigarette» «If tax rates change, producers react differently under different tax systems. When specific tax rates rise or fall, producers tend to increase or decrease the consumer price by more or less than the amount of the tax, respectively. Thus the consumer assumes the burden of the tax change. But with ad valorem taxes, where the amount of tax paid is automatically built into the price of the product, there is less incentive for the producer to raise the consumer price. So an increase or decrease in the rate of an ad valorem tax tends to lead to a consumer price rise or decline of less than the tax rise. In short, increases in specific tax rates are more likely to raise consumer prices than do increases in ad valorem tax rates.» (Design and administer tobacco taxes, World Bank).*

De Wereldgezondheidsorganisatie is in haar laatste rapport «WHO Report on the global tobacco epidemic 2008» («WHO, 2008») zeer duidelijk. Onder de titel «Effective tobacco taxation policies» schrijft ze: *«There are many types of tobacco taxes, but the most effective is usually an excise tax of a specific amount levied on a given quantity of tobacco, such as a tax paid per pack or carton of cigarettes... By stating a specific amount of tax per unit of tobacco product, governments can avoid manipulation of the tax rate... They should ideally be applied at the manufacturer level and certified by a stamp, rather than being levied at the wholesale or retail level, to reduce the administrative burden on these smaller*

la quantité) ou ad valorem (fonction de la valeur). Si l'un des objectifs principaux de la fiscalité est de décourager la consommation de tabac, il est alors tout à fait justifié de prélever des droits fixes qui frappent également chaque cigarette et qui sont en outre plus faciles à administrer, car il suffit de déterminer la quantité matérielle de produit, sa valeur n'entrant pas en ligne de compte.» («Maîtriser l'épidémie l'État et les aspects économiques de la lutte contre le tabagisme», Banque Mondiale, 2000), et, dans une autre étude: «In contrast, specific excises protect the revenues from price wars or reductions. With an ad valorem tax, the government, in effect, 'subsidizes' the price reduction. Specific excises can facilitate revenue forecasts inasmuch as external influences may significantly change the buying patterns in regard to 'high-' or 'low-quality' products, even though the overall demand is relatively inelastic.... If a primary purpose of the excise is to discourage consumption of cigarettes, a strong case can be made for specific excises that would impose the same tax per cigarette.» (Tobacco control in developing countries, Oxford University Press, 2000).

Un rapport de la Banque mondiale contient le passage suivant: *«If the primary purpose of the tax is to discourage consumption of cigarettes, a strong case can be made for specific excises. As they are based on the quantity of the good purchased, the tax burden is the same per cigarette» «If tax rates change, producers react differently under different tax systems. When specific tax rates rise or fall, producers tend to increase or decrease the consumer price by more or less than the amount of the tax, respectively. Thus the consumer assumes the burden of the tax change. But with ad valorem taxes, where the amount of tax paid is automatically built into the price of the product, there is less incentive for the producer to raise the consumer price. So an increase or decrease in the rate of an ad valorem tax tends to lead to a consumer price rise or decline of less than the tax rise. In short, increases in specific tax rates are more likely to raise consumer prices than do increases in ad valorem tax rates.» (Design and administer tobacco taxes, World Bank).*

Dans son dernier rapport «WHO Report on the global tobacco epidemic 2008» (OMS, 2008), l'Organisation mondiale de la santé est très claire. Sous le titre «Effective tobacco taxation policies», elle écrit: *«There are many types of tobacco taxes, but the most effective is usually an excise tax of a specific amount levied on a given quantity of tobacco, such as a tax paid per pack or carton of cigarettes... By stating a specific amount of tax per unit of tobacco product, governments can avoid manipulation of the tax rate... They should ideally be applied at the manufacturer level and certified by a stamp, rather than being levied at the wholesale or retail level, to reduce the administrative burden on these smaller*

businesses and to minimize tax evasion.... All tobacco products should be taxed similarly. Taxes on cheap tobacco products should be equivalent to products that are more heavily taxed, such as cigarettes, to prevent substitution in consumption.»

Het wordt dringend tijd dat de Belgische overheid zich aanpast en de krachtige aanbevelingen van de Europese Commissie, de Wereldgezondheidsorganisatie, de Wereldbank en van de anti- tabakorganisaties uitvoert.

Voorliggend wetsvoorstel beoogt een verlaging van de proportionele accijns en een verhoging van de specifieke accijns. België heeft, volgens artikel 3, § 1 en § 2, van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak een bijzondere proportionele (*ad valorem*) accijns van 6,57%, naast een gemeenschappelijke proportionele accijns van 45,84% met Luxemburg (BLEU). De totale proportionele accijns bedraagt 52,41%. Op de meest gevraagde prijsklasse (een pakje van 19 sigaretten voor de prijs van 4,30 euro) bedragen de proportionele accijnzen 88% en de vast accijns slechts 12%.

Het voorstel beoogt deze bijzondere proportionele accijns van 6,57% (= 14,8689 euro op de meest gevraagde prijsklasse uitgedrukt per duizend sigaretten) op 0% te brengen en te vervangen door een specifieke accijns van hetzelfde bedrag. De specifieke accijns verhoogt hierdoor van 15,9295 euro naar 30,7984 euro per duizend sigaretten of 22,90% op de totale accijnzen van de meeste gevraagde prijsklasse. De totale proportionele of *ad valorem* accijns op de meest gevraagde prijsklasse verlaagt van 52,14% naar 45,84% (= gemeenschappelijke BLEU accijns).

Door deze aanpassing zal België een kleine stap zetten om nauwer aan te sluiten bij het fiscale stelsel van haar buurlanden. Het voorstel vereist geen aanpassing van het BLEU-verdrag.

Deze ingreep verplicht de fabrikanten om de prijs van hun laaggeprijsde merken te verhogen. Dit zal een positieve impact hebben op de accijnsinkomsten.

Beide voorstellen in dit wetsvoorstel – de verhoging van de minimumaccijns en een aanpassing van de specifieke accijns – zullen leiden tot hogere prijzen en aldus eveneens de aankoopdrempel voor jongeren verhogen.

Luk VAN BIESEN (OpenVld)
Bart TOMMELEIN (Open Vld)
Katia della FAILLE (Open Vld)

businesses and to minimize tax evasion.... All tobacco products should be taxed similarly. Taxes on cheap tobacco products should be equivalent to products that are more heavily taxed, such as cigarettes, to prevent substitution in consumption.»

Les autorités belges doivent s'adapter d'urgence et exécuter les recommandations fortes de la Commission européenne, de l'Organisation mondiale de la santé, de la Banque mondiale et des organisations de lutte contre le tabagisme.

La présente proposition de loi vise à diminuer l'accise proportionnelle et à augmenter les droits d'accise spéciaux. Aux termes de l'article 3, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, le droit d'accises proportionnel spécial (*ad valorem*) est fixé à 6,57% en Belgique et le taux de l'accise proportionnelle commun à la Belgique et au Luxembourg s'établit à 45,84% (Convention UEBL). Au total, l'accise proportionnelle s'élève à 52,41%. Pour la catégorie de prix la plus demandée (paquet de 19 cigarettes au prix de 4,30 euros), les accises proportionnelles atteignent 88% et l'accise fixe seulement 12%.

La présente proposition de loi vise à ramener le droit d'accise proportionnel spécial de 6,57% (soit 14,8689 euros pour la classe de prix la plus demandée exprimée en milliers de cigarettes) à 0%, et à le remplacer par une accise spéciale d'un montant identique. L'accise spéciale passe dès lors de 15,9295 euros à 30,7984 euros par millier de cigarettes ou 22,90% du total des accises pour la classe de prix la plus demandée. Le total des accises proportionnelles ou *ad valorem* pour la classe de prix la plus demandée passe de 52,14% à 45,84% (= accise commune UEBL).

Cette adaptation permettra à la Belgique de faire un petit pas sur la voie du rapprochement de son régime fiscal de celui de ses voisins. La présente proposition de loi ne nécessite aucune adaptation de la Convention UEBL.

Cette modification contraindra les fabricants à majorer le prix de leurs marques les moins chères, ce qui aura un impact positif sur les recettes en matière d'accises.

Les deux propositions contenues dans la présente proposition de loi – augmentation de l'accise minimale et adaptation de l'accise spéciale – entraîneront une augmentation des prix et relèveront dès lors également le seuil d'achat pour les jeunes.

WETSVOORSTEL**Artikel 1.**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2.

In artikel 3 van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 27 december 2006, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, 2°, wordt de bepaling onder b) vervangen als volgt:

«bijzondere accijns: 0,00 percent van de kleinhandelsprijs volgens de schaal vastgesteld door de minister bevoegd voor Financiën»;

2° in paragraaf 2, a), wordt het tweede gedachte-streepje vervangen als volgt:

«bijzondere accijns: 23,9070 euro per 1 000 stuks»;

3° paragraaf 3 wordt vervangen als volgt:

«§ 3. Voor de sigaretten mag het totaal van de accijns en van de bijzondere accijns, geheven overeenkomstig § 1, 2°, en § 2, in geen geval minder bedragen dan honderd percent van het gezamenlijk bedrag van dezelfde belastingen die van toepassing zouden zijn op sigaretten uit de prijsklasse die overeenkomt met de gewogen gemiddelde prijs. De minimumaccijns mag het bedrag van de totale accijns van toepassing op de sigaretten die behoren tot de meest gevraagde prijscategorie niet overschrijden.»;

4° in paragraaf 4 wordt het eerste lid vervangen als volgt:

«Voor de rooktabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak mag het totaal van de accijns en de bijzondere accijns geheven overeenkomstig § 1, 3°, en § 2, b), in geen geval minder bedragen dan honderd percent van het gezamenlijk bedrag van dezelfde belastingen die van toepassing zouden zijn op rooktabak uit de prijsklasse die overeenkomt met de gewogen gemiddelde prijsklasse.»

13 juni 2008

Luk VAN BIESEN (OpenVld)
Bart TOMMELEIN (Open Vld)
Katia della FAILLE (Open Vld)

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}.**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2.

À l'article 3 de la loi du 3 avril 1997 relative au régime fiscal des tabacs manufacturés, modifiée en dernier lieu par la loi du 27 décembre 2006, sont apportées les modifications suivantes:

1° le § 1^{er}, 2°, b), est remplacé par le texte suivant:

«droit d'accise spécial: 0,00 pour cent du prix de vente au détail suivant le barème établi par le ministre des Finances»;

2° le § 2, a), deuxième tiret, est remplacé par le texte suivant

«droit d'accise spécial: 23,9070 euros par 1 000 pièces»;

3° le § 3 est remplacé par la disposition suivante:

§ 3. Pour les cigarettes, le total des droits d'accise et des droits d'accise spéciaux perçus conformément aux §§ 1^{er}, 2°, et 2, ne peut en aucun cas être inférieur à cent pour cent du montant cumulé des mêmes impôts qui seraient appliqués aux cigarettes de la catégorie correspondant au prix moyen pondéré. Le montant minimum des accises ne peut pas dépasser le montant de l'accise globale applicable aux cigarettes appartenant à la classe de prix la plus demandée.»;

4° au § 4, l'alinéa 1^{er} est remplacé par l'alinéa suivant:

«§ 4. Pour le tabac à fumer fine coupe destiné à rouler les cigarettes et les autres tabacs à fumer, le total du droit d'accise et du droit d'accise spécial perçus conformément aux §§ 1^{er}, 3°, et 2, b), ne peut en aucun cas être inférieur à cent pour cent du montant cumulé des mêmes impôts qui seraient appliqués aux tabacs à fumer de la classe du prix correspondant à la classe du prix moyen pondéré.»

13 juin 2008