

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 avril 2024

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées, en vue de réduire le taux des accises applicable aux produits intermédiaires et à l'alcool éthylique

Avis de la Cour des comptes

Voir:

Doc 55 **1193/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de M. Vermeersch et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 april 2024

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken met het oog op de verlaging van de accijnzen op tussenproducten en ethylalcohol

Advies van het Rekenhof

Zie:

Doc 55 **3703/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van de heer Vermeersch c.s.

12144

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)



Avis sur les propositions de loi 55 1193/001 et 55 1468/001 modifiant la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées

Avis approuvé par l'assemblée générale de la Cour des comptes du 19 avril 2024

1 Demande d'avis

Par lettre du 26 janvier 2024, la présidente de la Chambre des représentants a transmis à la Cour des comptes la demande de la commission des Finances et du Budget de lui fournir, en application de l'article 79, 1^{er} alinéa du règlement de la Chambre, un avis contenant une estimation des dépenses nouvelles ou de la diminution des recettes qui découleraient de l'adoption des propositions de loi modifiant la loi du 7 janvier 1998 concernant la structure et les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées, en vue de réduire le taux des accises applicable aux produits intermédiaires et à l'alcool éthylique d'une part (DOC 55 1193/001), et aux vins et mousseux d'autre part (DOC 55 1468/001).

2 Examen des propositions de loi

2.1 Objet des propositions de loi

Ces deux propositions de loi visent à ramener les taux des droits d'accise applicables aux vins, vins mousseux et produits intermédiaires, ainsi qu'à l'alcool éthylique aux taux qui leur étaient d'application avant novembre 2015.

2.2 Régime fiscal actuel

L'accise frappe la consommation de certains produits dans le pays. L'accise sur les boissons alcoolisées¹ est calculée sur une quantité exprimée en hectolitres, à la différence des taxes ad valorem, comme la TVA, qui s'appliquent au prix de vente des biens et services.

On distingue le droit d'accise, commun aux pays de l'UEBL (Union économique belgo-luxembourgeoise) et le droit d'accise spécial, dont le produit est exclusivement destiné à la Belgique. Les deux propositions de loi concernent les taux du droit d'accise spécial.

¹ Le vin et les autres boissons fermentées dont le volume d'alcool ne dépasse pas 1,2 % vol à 20° C sont considérés comme des boissons non alcoolisées.

Tableau 1 - Taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées (euros/hectolitre)

Description	Droit d'accise	Droit d'accise spécial (du 1 ^{er} janvier 2015 au 31 octobre 2015)	Droit d'accise spécial (à partir du 1 ^{er} novembre 2015)
Vin tranquille	0	57,2440	74,9086
Autres boissons fermentées tranquilles			
Vin mousseux	0	195,8775	256,3223
Autres boissons fermentées mousseuses			
Vin tranquille (≤ 8,5 % vol)			
Autres boissons fermentées tranquilles (≤ 8,5 % vol.)	0	18,2049	23,9119
Vin mousseux (≤ 8,5 % vol)			
Autres boissons fermentées mousseuses (≤ 8,5 % vol)			
Produits intermédiaires non mousseux (> 15 % vol)	66,9313	53,5886	90,8479
Produits intermédiaires non mousseux (≤ 15 % vol)	47,0998	43,4233	71,4946
Produits intermédiaires mousseux (> 15 % vol)	66,9313	128,8512	189,1635
Produits intermédiaires mousseux (≤ 15 % vol)	47,0998	148,6827	208,9950
Alcool éthylique ²	223,1042	1 901,5770	2 769,6886

Source : Circulaire 2019/C/70 concernant les taux des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées depuis le 1^{er} janvier 2002, SPF Finances

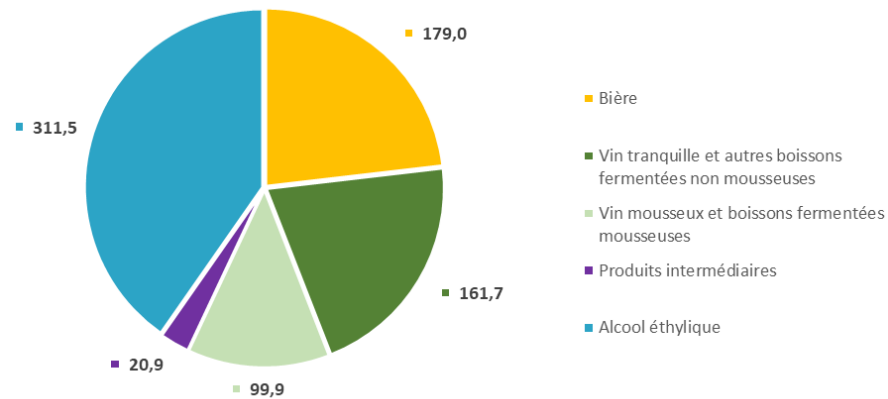
Le taux de TVA sur les boissons alcoolisées est de 21%. La base d'imposition de la TVA comprend les taxes, droits et prélèvements. Elle s'applique donc également sur l'accise.

2.3 Évolution des recettes et des taux d'accises

Les droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcoolisées, bière comprise, ont généré une recette globale de 773 millions d'euros en 2023. La répartition de cette recette par catégorie fait l'objet du graphique 1 ci-dessous.

² Pour ce produit, l'accise s'applique sur la quantité équivalente d'hectolitres d'alcool pur à 20° C

Graphique 1 - Ventilation des recettes d'accises pour l'alcool et les différentes catégories de boissons alcoolisées en 2023 (en millions d'euros)



Source : SPF Finances

Au cours de la dernière décennie, l'accise totale³ applicable aux boissons alcoolisées autres que la bière a augmenté à quatre reprises :

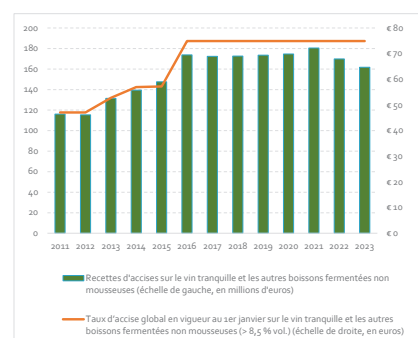
- à partir du 1^{er} janvier 2013 : hausse générale d'environ 12 % ;
- à partir du 5 août 2013 : hausse générale d'environ 8 % ;
- à partir du 1^{er} janvier 2015 : hausse générale de 0,35 à 0,9 % selon la catégorie de boissons ;
- à partir du 1^{er} novembre 2015 : hausse d'environ 41 % sur l'alcool éthylique et de 31 % sur les vins, produits intermédiaires et boissons fermentées autres que la bière.

Pour chaque catégorie de boissons alcoolisées, les graphiques suivants mettent en parallèle ces hausses successives de taux⁴ (représentées par la ligne orange, dont les valeurs se lisent sur l'échelle de droite) et l'évolution depuis 2011 du montant annuel des recettes d'accises (symbolisée par les bâtonnets colorés dont la lecture s'effectue sur l'échelle de gauche). On peut observer que l'élévation progressive des droits d'accise a généralement eu pour effet une croissance relativement proportionnelle du montant des recettes (sauf pour les produits intermédiaires). Ce n'est pas le cas pour la dernière augmentation importante appliquée à partir du 1^{er} novembre 2015, qui a entraîné une progression moindre du montant des recettes, en raison de la réduction des quantités de produits soumis à accises mises à la consommation.

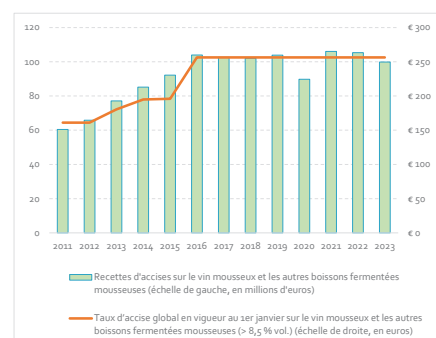
³ En pratique, seuls les droits d'accise spéciaux ont été modifiés, le changement des droits d'accise nécessitant concertation entre la Belgique et le Luxembourg dans le cadre de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL).

⁴ Compte tenu que plusieurs taux d'accises sont applicables aux différents produits intermédiaires, qui ne représentent par ailleurs qu'une faible part des recettes d'accises totales (voir graphique 1), la ligne orange du graphique 3 représente un taux d'accise annuel moyen par hectolitre de produit intermédiaire, qui a été calculé en divisant la totalité des recettes d'accises sur les produits intermédiaires par le volume total de produits intermédiaires de tous types (mousseux ou non mousseux, inférieur ou égal à 15 % vol ou bien supérieur).

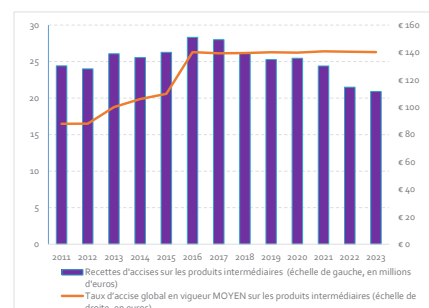
Graphique 2 - Évolution du taux global et des recettes d'accise sur le vin tranquille et les autres boissons fermentées non mousseuses depuis 2011



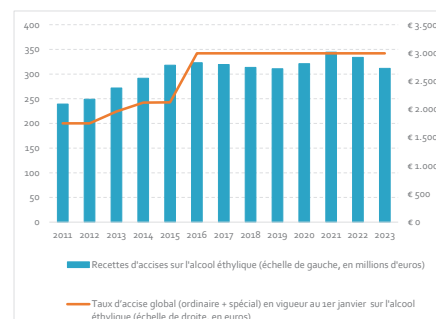
Graphique 3 - Évolution du taux global et des recettes d'accise sur le vin mousseux et les autres boissons fermentées mousseuses depuis 2011



Graphique 4 - Évolution du taux global moyen et des recettes d'accise sur les produits intermédiaires depuis 2011



Graphique 5 - Évolution du taux global et des recettes d'accise sur l'alcool éthylique depuis 2011



Source : SPF Finances

Le gouvernement avait estimé l'incidence budgétaire de la hausse des taux de novembre 2015 à 220 millions d'euros pour l'année 2016. Cette prévision, d'ailleurs remise en question par la Cour à l'époque⁵, s'est révélée trop optimiste dans la mesure où, tel que le tableau 2 ci-dessous permet de l'observer, les recettes totales d'accises sur l'alcool éthylique ainsi que les vins, produits intermédiaires et boissons fermentées autres que la bière, se sont élevées à 629 millions d'euros en 2016 pour 584 millions d'euros 2015. Depuis, les recettes d'accises ont affiché une tendance continue à la baisse sauf durant la crise sanitaire (2020-2022), durant laquelle le passage aux frontières a été restreint et les habitudes de consommation ont été perturbées.

⁵ Commentaires et observations de la Cour des comptes du 27 novembre 2015 sur les projets du budget de l'État pour l'année budgétaire 2016, page 125, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1351/54K1351002.pdf>.

Tableau 2 - Évolution des recettes d'accises sur les boissons alcoolisées hormis la bière de 2011 à 2023 (en millions d'euros)

Année	Vin tranquille et autres boissons fermentées non mousseuses	Vin mousseux et boissons fermentées mousseuses	Produits intermédiaires	Alcool éthylique	TOTAL
2011	116,1	60,4	24,4	239,2	440,1
2012	115,4	65,9	24,0	249,0	454,2
2013	131,5	77,1	26,1	271,7	506,4
2014	139,5	85,2	25,5	291,6	541,8
2015	147,6	92,2	26,3	318,0	584,1
2016	173,8	103,9	28,3	323,0	629,1
2017	172,4	102,6	28,0	319,5	622,4
2018	172,7	102,0	26,1	313,6	614,5
2019	173,6	103,8	25,3	310,8	613,5
2020	174,6	89,7	25,4	321,2	611,0
2021	180,5	106,1	24,4	344,5	655,5
2022	169,8	105,3	21,5	334,0	630,6
2023	161,7	99,9	20,9	311,5	594,0

Source : SPF Finances

L'effet d'une modification de taux sur les recettes est donc relativement incertain, en particulier en cas de variation soudaine.

2.4 Consommation d'alcool en Belgique

Les auteurs de la proposition de loi mentionnent sur la base d'un rapport de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) publié en 2018⁶ une augmentation de la consommation totale⁷ d'alcool en Belgique sur la période 2015 à 2018, soit au cours de la période qui suit l'augmentation des taux des droits d'accise sur l'alcool du 1^{er} novembre 2015. La consommation d'alcool serait passée de 11,4 à 12,1 litres d'alcool (pur) par an et par habitant de plus de 15 ans.

Des données plus récentes ont depuis lors été mises à disposition par l'OMS et révèlent une tendance à la baisse de cette consommation depuis la modification des taux d'accise de 2015.

Tableau 3 - Évolution de la consommation totale d'alcool en Belgique (litres d'alcool pur par habitant de plus de 15 ans)

Description	Consommation totale
Moyenne annuelle 2008-2009-2010	11,3
Moyenne annuelle 2013-2014-2015	11,2
Moyenne annuelle 2017-2018-2019	10,3

Source : [OMS](#)

⁶ OMS, [Global status report on alcohol and health](#), 2018

⁷ Il s'agit de la somme de la consommation d'alcool enregistrée par habitant de plus de 15 ans, de la consommation d'alcool non enregistrée (estimée par l'OMS car non prise en compte dans les statistiques officielles des pays sur la taxation ou la vente d'alcool) et de la consommation d'alcool par les touristes.

À la suite de la stratégie⁸ et du plan d'action 2022-2030⁹ établis par l'OMS, une stratégie interfédérale 2023-2028¹⁰ a été adoptée le 23 mars 2022 en vue de diminuer l'usage nocif de l'alcool en Belgique, notamment en menant « *une réflexion sur une politique de prix suivie par des propositions d'alternatives permettant une réduction de la consommation nocive d'alcool* ».

Un plan d'action pour la Belgique a ensuite été établi par un panel d'experts scientifiques et de terrain, après consultation électronique des fédérations et des organisations coupoles des secteurs concernés (santé, bien-être, industrie de l'alcool, ...). Le plan d'action pour la période 2023-2025¹¹ a été approuvé le 29 mars 2023 par la réunion thématique drogues de la conférence interministérielle santé publique, et prévoit la mise en œuvre de 75 mesures destinées à lutter contre la consommation nocive d'alcool, dont l'action n° 68, qui prescrit la mise en place d'un groupe de travail « *pour analyser la possibilité d'introduire un prix minimum et/ou de présenter divers scénarios concernant le prix de l'alcool (taxes, droits d'accise, etc.) au gouvernement fédéral* ».

La finalisation de cette action est planifiée en 2024 par la livraison d'un rapport établi par l'autorité fédérale (SPF Santé publique et SPF Finances) à la cellule générale de politique en matière de drogues.

2.5 Comparaison avec les pays limitrophes

Les différences de taxation indirecte peuvent favoriser les achats transfrontaliers.

La commission consultative spéciale alimentation du conseil central de l'économie a publié en 2021 une comparaison des taxes et des achats transfrontaliers de certaines boissons pour la Belgique, les Pays-Bas (NL), la France (FR), l'Allemagne (DE) et le Grand-Duché du Luxembourg (LU). Les informations ci-dessous proviennent de ce rapport¹².

En Belgique, une cotisation d'emballage s'applique aux emballages individuels de boissons. Pour les emballages réutilisables, cette cotisation s'élève à 1,41 euro par hl ; pour les emballages non réutilisables, elle est de 9,86 euros par hl. Les comparaisons qui suivent sont basées sur le taux le plus élevé.

En France, les boissons dont la teneur en alcool est supérieure à 18% sont soumises à une « cotisation sécurité sociale ». Celle-ci est calculée en fonction du pourcentage d'alcool dans le produit.

Les deux comparaisons suivantes, tirées de l'étude précitée, concernent les deux catégories de boissons alcoolisées de la proposition de loi les plus importantes dans les recettes d'accises totales. Elles sont basées sur une hypothèse de prix de vente de 10 euros par litre avant application des cotisations, taxes et accises.

⁸ OMS, [Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool](#), 2010.

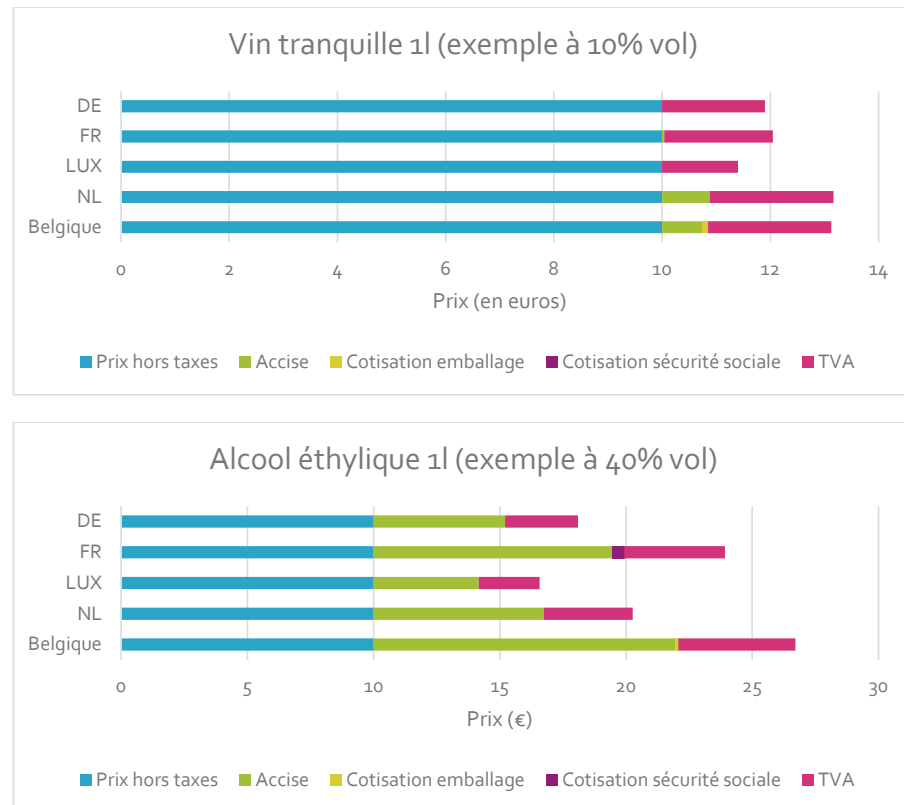
⁹ OMS, [Plan d'action mondial contre l'alcool 2022-2030 pour renforcer la mise en œuvre de la Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool](#), 2021.

¹⁰ Cellule Générale de Politique Drogues, [Stratégie interfédérale en matière d'usage nocif d'alcool 2023-2028](#), 2022

¹¹ Cellule Générale de Politique Drogues, [Plan interfédéral 2023-2025 pour lutter contre la consommation nocive d'alcool](#), 2023

¹² Conseil Central de l'Économie, [Comparaison des taxes et des achats transfrontaliers de certaines boissons](#), Rapport 1258, 30 avril 2021

Graphiques 6 et 7 – Comparaison avec les pays limitrophes du poids des taxes indirectes pour certaines boissons alcoolisées en mars 2021



Source : [Conseil Central de l'Économie, 2021](#)

Cette comparaison met en évidence, à une exception près¹³, le niveau plus faible des taxes indirectes sur les boissons alcoolisées à l'étranger en 2021 qui était de nature à inciter les achats transfrontaliers. Selon le rapport précité de la commission consultative spéciale alimentation, il n'est néanmoins pas possible, à partir de la seule comparaison des niveaux de fiscalité indirecte, d'établir un lien de causalité entre ceux-ci et l'ampleur des achats transfrontaliers sans réaliser d'une recherche empirique plus qualitative basée notamment sur l'élasticité-prix de la demande de ces produits.

3 Incidence budgétaire

3.1 Avis du SPF Finances

Le 8 février 2024, la Cour des comptes a demandé au service de la réglementation et au service des études de l'Administration générale expertise et support stratégiques du SPF Finances de lui transmettre son éventuelle analyse technique réglementaire et/ou budgétaire

¹³ La fiscalité indirecte sur les vins tranquilles aux Pays-Bas



Cour des comptes

PROPOSITIONS DE LOI 55/1193 & 55/1468 / 8

des propositions de loi en objet, ou à défaut de lui communiquer les données permettant d'estimer leur effet sur les recettes d'accises et de TVA.

Le SPF Finances a répondu le 22 février 2024 qu'elle ne disposait pas d'une telle analyse, et a fourni des données historiques portant sur les recettes d'accises sur les boissons alcoolisées au cours des 13 dernières années, ainsi que les différents taux d'accise qui ont été appliqués au cours de cette période.

Par ailleurs, le SPF Finances a également mentionné qu'il n'était pas en mesure de distinguer, parmi les recettes totales de la TVA, la part afférente aux boissons alcoolisées.

3.2 Avis de la Cour des comptes

Comme relevé plus haut, l'effet d'une variation des taux d'accises sur les volumes mis à la consommation est incertain en raison des changements de comportement des consommateurs et de facteurs exogènes (baisse tendancielle de la consommation, évolution des prix en Belgique et dans les pays limitrophes, mobilité, ...).

Cependant, les données historiques sur les recettes d'accises fournies par le SPF Finances permettent de reconstituer les volumes d'alcool éthylique, de vins, de produits intermédiaires et de boissons fermentées autres que la bière, qui ont été soumis aux droits d'accise respectivement en 2014 et en 2023.

Tableau 4 - Volumes en milliers d'hectolitres d'alcool pur pour l'alcool éthylique ou de produit fini pour les autres boissons alcoolisées

	2014	2023
Vin tranquille et autres boissons fermentées non mousseuses	2.530,16	2.233,29
Vin mousseux et boissons fermentées mousseuses	490,13	458,86
Produits intermédiaires	240,98	149,08
Alcool éthylique	137,87	104,79

Source : Cour des comptes sur la base des données du SPF Finances

En appliquant aux volumes de l'année 2023 les taux d'accises réduits des propositions de loi en objet, les recettes d'accises totales s'élèveraient à 436,4 millions d'euros, soit une baisse de 157,6 millions d'euros. Si le changement de taux permettait de retrouver les volumes de 2014, l'impact se limiterait à une diminution de 52,2 millions.

La base d'imposition de la TVA comprenant les droits d'accise, leur réduction aurait pour conséquence directe de diminuer les recettes de la TVA appliquée à l'accise dans une fourchette allant de 21% de 157,6 millions d'euros, soit 33,1 millions d'euros, à 21% de 52,2 millions d'euros, soit 11,0 millions d'euros¹⁴.

Par conséquent, l'impact négatif direct d'une variation de l'accise sur les recettes fiscales s'établirait entre 63 millions et 191 millions d'euros.

Toutefois, une augmentation des quantités consommées résultant d'une baisse des taux d'accises aurait également un impact positif sur les recettes de cotisations d'emballage et de

¹⁴ L'estimation ne tient pas compte de l'évolution des prix de ventes, qui impacte également les recettes de TVA.



TVA perçues sur le prix hors accise. À défaut de données disponibles à cet égard, l'impact ne peut être estimé.

4 Conclusion

Compte tenu de ce qui précède, la Cour des comptes considère que les propositions de loi examinées pourraient engendrer une perte annuelle directe de recettes fiscales comprise entre 63,2 millions d'euros (52,2 millions d'accises et 11,0 millions de TVA sur les droits accises) et 190,7 millions d'euros (157,6 millions d'accises et 33,1 millions de TVA sur les droits accises) en fonction de l'effet qu'aura la réduction des taux sur les volumes soumis à accises. Toutefois, les recettes de la TVA sur le prix hors accise des produits augmenteraient également, ainsi que la cotisation d'emballage, si les quantités vendues augmentaient, sans qu'il soit possible d'en donner la mesure, faute de données disponibles.

Compte tenu de l'impossibilité de prévoir l'évolution des prix de ventes et des quantités consommées, la perte estimée par la Cour doit être considérée comme indicative et interprétée avec prudence.

Enfin, toute augmentation de la consommation d'alcool est susceptible d'engendrer des dépenses publiques supplémentaires indirectes (soins de santé, de prévention, assistance, sécurité, emploi, économie), dont il n'est ici pas tenu compte¹⁵.

¹⁵ Belspo, UGent, VUB, [Le coût social des drogues légales et illégales en Belgique](#), 22 avril 2016 ou encore Réunion Thématique Drogues, [Monitoring des dépenses publiques de politique en matière de drogues - exercices 2014 et 2015](#), 1^{er} octobre 2018



Advies bij de wetsvoorstellen 55 1193/001 en 55 1468/001 tot wijziging van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken.

De algemene vergadering van het Rekenhof keurde dit advies goed op 19 april 2024.

1 Vraag om advies

Middels een brief van 26 januari 2024 bezorgde de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers aan het Rekenhof het verzoek van de commissie Financiën en Begroting om op grond van artikel 79, 1e lid, van het reglement van de Kamer een advies te formuleren met daarin een raming van de nieuwe uitgaven of van de minderontvangsten die zouden voortvloeien uit de goedkeuring van het wetsvoorstellen tot wijziging van de wet van 7 januari 1998 betreffende de structuur en de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken, met het oog op de verlaging van de accijnzen op tussenproducten en ethylalcohol enerzijds (DOC 55 1193/001) en op wijnen en mousserende producten anderzijds (DOC 55 1468/001).

2 Onderzoek van de wetsvoorstellen

2.1 Voorwerp van de wetsvoorstellen

Beide wetsvoorstellen hebben tot doel de accijnzen op wijnen, mousserende producten, tussenproducten en ook op ethylalcohol te herleiden tot de tarieven die vóór november 2015 van toepassing waren.

2.2 Huidige fiscale regeling

De accijns wordt geheven op de consumptie van bepaalde producten in het land. De accijns op alcoholhoudende dranken¹ wordt berekend op basis van een hoeveelheid uitgedrukt in hectoliter, in tegenstelling tot de ad valorem belastingen zoals de btw, die van toepassing zijn op de verkoopprijs van de goederen en diensten.

¹ Wijn en andere gegiste dranken met een alcoholgehalte tot 1,2 % vol bij 20° C worden als alcoholvrije dranken beschouwd.



We maken een onderscheid tussen de accijnsrechten, die gemeenschappelijk zijn voor de BLEU-landen (Belgisch-Luxemburgse Economische Unie), en het bijzonder accijnsrecht, waarvan de opbrengst uitsluitend voor België is bestemd. De twee wetsvoorstellen hebben betrekking op de bijzondere accijnstarieven.

Tabel 1 - Accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken (euro/hectoliter)

Beschrijving	Accijns-recht	Bijzonder accijnsrecht (van 1 januari 2015 tot 31 oktober 2015)	Bijzonder accijnsrecht (vanaf 1 november 2015)
Niet-mousserende wijn Andere niet-mousserende gegiste dranken	0	57,2440	74,9086
Mousserende wijn Andere mousserende gegiste dranken	0	195,8775	256,3223
Niet-mousserende wijn ($\leq 8,5$ % vol) Andere niet-mousserende gegiste dranken ($\leq 8,5$ % vol.) Mousserende wijn ($\leq 8,5$ % vol) Andere mousserende gegiste dranken ($\leq 8,5$ % vol)	0	18,2049	23,9119
Niet-mousserende tussenproducten (> 15 % vol)	66,9313	53,5886	90,8479
Niet-mousserende tussenproducten (≤ 15 % vol)	47,0998	43,4233	71,4946
Mousserende tussenproducten (> 15 % vol)	66,9313	128,8512	189,1635
Mousserende tussenproducten (≤ 15 % vol)	47,0998	148,6827	208,9950
Ethylalcohol ²	223,1042	1 901,5770	2 769,6886

Bron: Omzendbrief 2019/C/70 betreffende de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken sinds 1 januari 2002, FOD Financiën

Het btw-tarief op alcoholhoudende dranken bedraagt 21%. De belastbare basis van de btw omvat de taksen, de rechten en de heffingen, en de btw is dan ook van toepassing op de accijns.

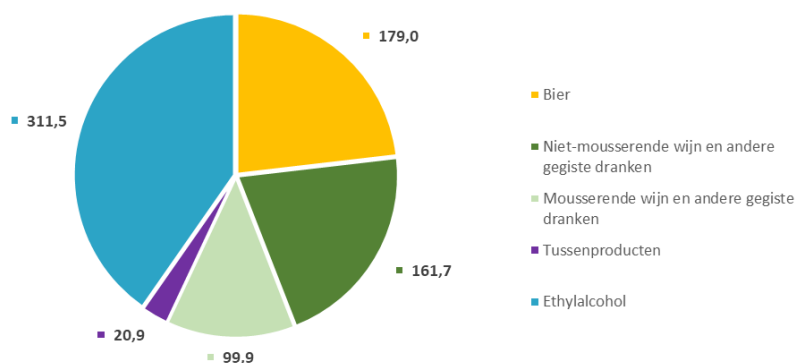
2.3 Evolutie van de ontvangsten en accijnstarieven

De accijnsrechten op alcohol en alcoholhoudende dranken, bier meegerekend, hebben in 2023 samen 773 miljoen euro opgebracht. Onderstaande grafiek 1 geeft de verdeling van die ontvangsten per categorie weer.

² Voor dit product geldt de accijns op de gelijkwaardige hoeveelheid hectoliter pure alcohol bij 20° C



Grafiek 1 - Verdeling van de ontvangsten uit accijnzen op alcohol en de verschillende categorieën alcoholhoudende dranken in 2023 (in miljoen euro)



Bron: FOD Financiën

In het afgelopen decennium is de totale accijns³ op alcoholhoudende dranken, bier niet meegerekend, vier keer gestegen:

- vanaf 1 januari 2013: algemene stijging van ongeveer 12 %;
- vanaf 5 augustus 2013: algemene stijging van ongeveer 8 %;
- vanaf 1 januari 2015: algemene stijging van 0,35 à 0,9 % afhankelijk van de categorie dranken;
- vanaf 1 november 2015: stijging van ongeveer 41 % op ethylalcohol en van 31 % op wijnen, tussenproducten en andere gegiste dranken dan bier.

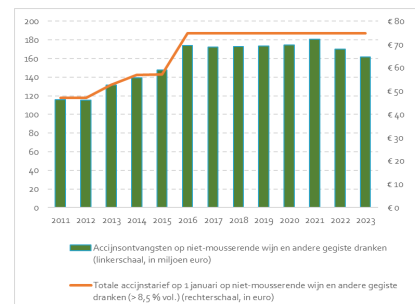
Voor elke categorie alcoholhoudende dranken worden in de volgende grafieken die opeenvolgende tariefverhogingen⁴ (weergegeven door de oranje lijn, waarvan de waarden op de rechterschaal af te lezen zijn) vergeleken met de evolutie sinds 2011 van het jaarlijkse bedrag aan accijnsontvangsten (gesymboliseerd door de gekleurde staafjes, waarvan de waarden op de linkerschaal af te lezen zijn). Er kan worden vastgesteld dat de geleidelijke verhoging van de accijnsrechten in het algemeen heeft geleid tot een relatief evenredige stijging van de ontvangsten (behalve voor tussenproducten). Dit geldt niet voor de laatste grote verhoging die vanaf 1 november 2015 werd toegepast en die resulteerde in een kleinere toename van het bedrag aan ontvangsten als gevolg van de vermindering van de hoeveelheden accijnsplichtige producten die werden geconsumeerd.

³ In de praktijk zijn alleen de bijzondere accijnsrechten gewijzigd, omdat voor accijnswijzigingen overleg tussen België en Luxemburg nodig is in het kader van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU).

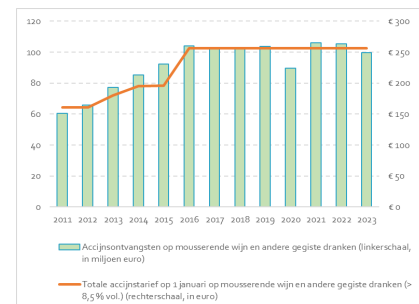
⁴ Aangezien er verschillende accijnsstarieven van toepassing zijn op de verschillende tussenproducten, die slechts een klein deel van de totale accijnsontvangsten uitmaken (zie grafiek 1), vertegenwoordigt de oranje lijn in grafiek 3 een gemiddeld jaarlijks accijnsstarief per hectoliter tussenproduct, dat is berekend door de totale accijnsontvangsten uit tussenproducten te delen door het totale volume van alle soorten tussenproducten (mousserend of niet-mousserend, minder dan of gelijk aan 15% vol. of veel meer).



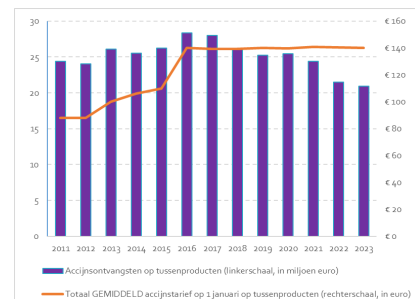
Grafiek 2 - Evolutie van het globale tarief en van de ontvangsten uit accijnzen op niet-mousserende wijn en andere niet-mousserende gegiste dranken sinds 2011



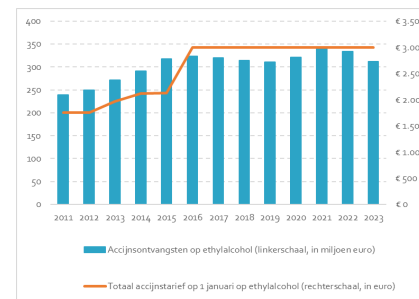
Grafiek 3 - Evolutie van het globale tarief en van de ontvangsten uit accijnzen op mousserende wijn en andere mousserende gegiste dranken sinds 2011



Grafiek 4 - Evolutie van het gemiddelde globale tarief en van de ontvangsten uit accijnzen op tussenproducten sinds 2011



Grafiek 5 - Evolutie van het globale tarief en van de ontvangsten uit accijnzen op ethylalcohol sinds 2011



Bron: FOD Financiën

De regering raamde de budgettaire impact van de tariefverhoging van november 2015 op 220 miljoen euro voor 2016. Die raming, die destijds door het Rekenhof in twijfel werd getrokken⁵, bleek te optimistisch in zoverre dat, zoals blijkt uit tabel 2 hieronder, de totale ontvangsten uit accijnzen op ethylalcohol en wijn, tussenproducten en andere gegiste dranken dan bier, in 2016, 629 miljoen euro bedroegen tegenover 584 miljoen euro in 2015. Sindsdien vertonen de accijnzontvangsten een gestage neerwaartse trend, behalve tijdens de gezondheidscrisis (2020-2022), toen grensverkeer werd beperkt en consumptiepatronen werden verstoord.

⁵ Commentaar en opmerkingen van het Rekenhof van 27 november 2015 bij de ontwerpen van staatsbegroting voor het begrotingsjaar 2016, pagina 125, <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1351/54K1351002.pdf>.



Tabel 2 - Evolutie van de ontvangsten uit accijnzen op andere alcoholhoudende dranken dan bier van 2011 tot 2023 (in miljoen euro)

Jaar	Niet-mousserende wijn en andere gegiste dranken	Mousserende wijn en andere gegiste dranken	Tussen-producten	Ethylalcohol	TOTAAL
2011	116,1	60,4	24,4	239,2	440,1
2012	115,4	65,9	24,0	249,0	454,2
2013	131,5	77,1	26,1	271,7	506,4
2014	139,5	85,2	25,5	291,6	541,8
2015	147,6	92,2	26,3	318,0	584,1
2016	173,8	103,9	28,3	323,0	629,1
2017	172,4	102,6	28,0	319,5	622,4
2018	172,7	102,0	26,1	313,6	614,5
2019	173,6	103,8	25,3	310,8	613,5
2020	174,6	89,7	25,4	321,2	611,0
2021	180,5	106,1	24,4	344,5	655,5
2022	169,8	105,3	21,5	334,0	630,6
2023	161,7	99,9	20,9	311,5	594,0

Bron: FOD Financiën

De impact van een tariefwijziging op de ontvangsten is dus relatief onzeker, met name dan in het geval van plotse schommelingen.

2.4 Consumptie van alcohol in België

De indieners van het wetsvoorstel vermelden op basis van een WHO-rapport van 2018⁶ een stijging van de totale alcoholconsumptie⁷ in België in de periode 2015 tot 2018, d.i. in de loop van de periode die volgt op de stijging van de tarieven van de accijnzen op alcohol van november 2015. De consumptie van alcohol zou zijn gestegen van 11,4 naar 12,1 liter (pure) alcohol per jaar en per inwoner ouder dan 15 jaar.

De WHO stelde sedertdien recentere cijfers ter beschikking waaruit blijkt dat die consumptie lijkt te dalen sinds de wijziging van de accijnstarieven in 2015.

Tabel 3 – Evolutie van de totale consumptie van alcohol in België (liters pure alcohol per inwoner ouder dan 15 jaar)

Beschrijving	Totale consumptie
Jaarlijks gemiddelde 2008-2009-2010	11,3
Jaarlijks gemiddelde 2013-2014-2015	11,2
Jaarlijks gemiddelde 2017-2018-2019	10,3

Bron: [OMS](#)

⁶ WHO (Wereldgezondheidsorganisatie), [Global status report on alcohol and health](#), 2018.

⁷ Het gaat om de som van de geregistreerde alcoholconsumptie per inwoner ouder dan 15 jaar, de niet-geregistreerde alcoholconsumptie (die de WHO raamt omdat deze niet is opgenomen in de officiële statistieken van de landen over de belasting op en de verkoop van alcohol) en de alcoholconsumptie door toeristen.



De WHO stelde een strategie⁸ en actieplan 2022-2030⁹ op, naar aanleiding waarvan op 23 maart 2022 een interfederale strategie 2023-2028¹⁰ werd aangenomen om het schadelijk gebruik van alcohol in België te verminderen, onder meer door *“reflectie over een prijsbeleid, gevolgd door voorstellen van alternatieven waarmee de schadelijke alcoholconsumptie kan worden verminderd”*.

Vervolgens heeft een panel van wetenschappelijke deskundigen en deskundigen uit het werkveld een actieplan voor België opgesteld, na een elektronische bevraging van de federaties en de koepelorganisaties van de betrokken sectoren (gezondheid, welzijn, alcoholindustrie enz.). De Thematische Vergadering Drugs van de interministeriële conferentie Volksgezondheid keurde het actieplan voor de periode 2023-2025¹¹ goed op 29 maart 2023. Het plan voorziet in de implementatie van 75 maatregelen om de strijd aan te binden tegen schadelijk gebruik van alcohol. Daartoe behoort ook actie nr. 68, die voorziet in het opstarten van een werkgroep *“om de mogelijkheid om een minimumprijs in te voeren te analyseren en/of verschillende scenario's omtrent de betaalbaarheid van alcohol (taksen, accijnzen enz.) voor te leggen aan de federale regering”*.

Het plan is om deze actie in 2024 af te ronden door het voorleggen van een verslag van de federale overheid (FOD Volksgezondheid en FOD Financiën) aan de Algemene Cel Drugsbeleid.

2.5 Vergelijking met buurlanden

De verschillen in indirecte belasting kunnen grensaankopen in de kaart spelen.

De bijzondere raadgevende commissie Voeding van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven publiceerde in 2021 een vergelijking tussen de heffingen en de grensaankopen voor bepaalde dranken voor België, Nederland (NL), Frankrijk (FR), Duitsland (DE) en het Groothertogdom Luxemburg (LU). De hiernavolgende informatie is afkomstig uit dat verslag¹².

In België is een verpakkingshoofdbelasting van toepassing op individuele drankverpakkingen. Voor herbruikbare verpakkingen bedraagt die heffing 1,41 €/hl, voor niet-herbruikbare verpakkingen bedraagt ze 9,86 €/hl. De hiernavolgende vergelijkingen zijn gebaseerd op het hoogste tarief.

In Frankrijk is op drankartikelen waarvan het alcoholgehalte hoger is dan 18 % een “socialezekerheidsbijdrage” verschuldigd. Die wordt berekend op basis van het alcoholgehalte in het product.

De volgende twee vergelijkingen uit de genoemde studie hebben betrekking op de twee categorieën van alcoholische dranken van het wetsvoorstel die het grootste deel vertegenwoordigen van de totale ontvangsten uit accijnzen. Ze zijn gebaseerd op een veronderstelde verkoopprijs van 10 euro per liter vóór toepassing van de bijdragen, heffingen en accijnzen.

⁸ WHO, [Global strategy to reduce the harmful use of alcohol](#), 2010.

⁹ WHO, [Global alcohol action plan 2022-2030 to strengthen implementation of the Global Strategy to Reduce the Harmful Use of alcohol](#), 2021.

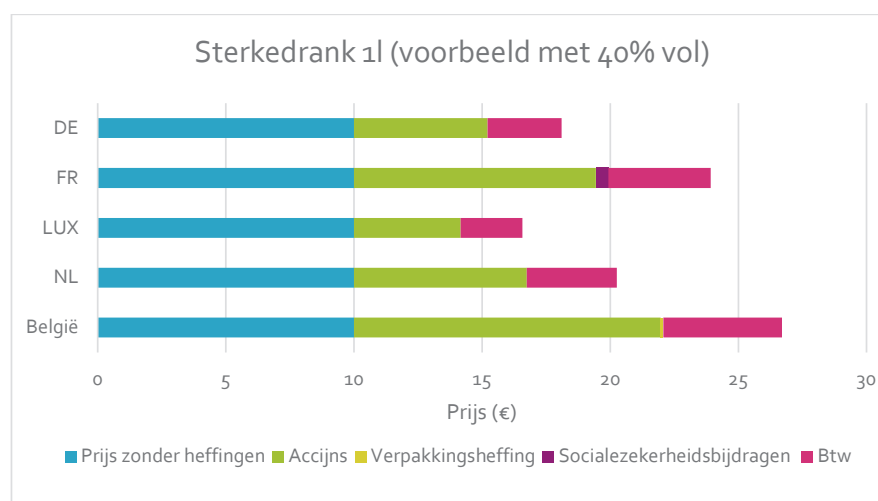
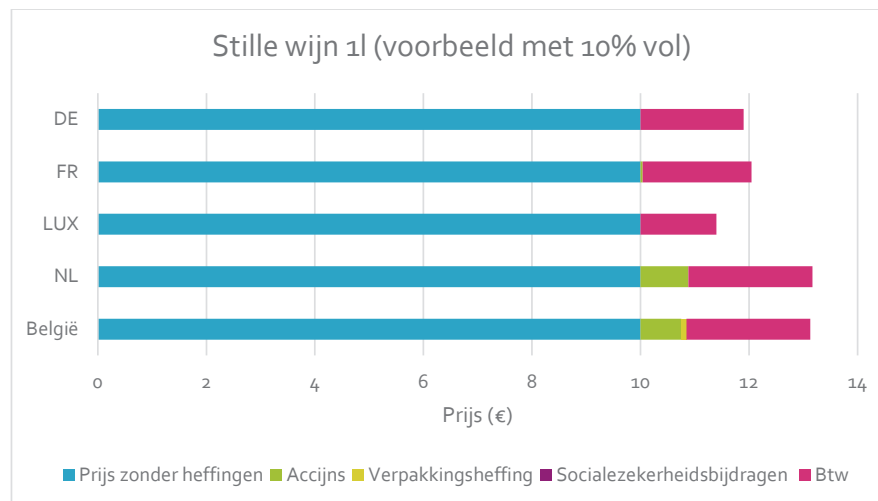
¹⁰ Algemene Cel Drugsbeleid, [Interfederale strategie inzake schadelijk gebruik van alcohol 2023-2028](#), 2022.

¹¹ Algemene Cel Drugsbeleid, [Interfederaal plan 2023-2025 ter bestrijding van schadelijk alcoholgebruik](#), 2023t

¹² Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, [Vergelijking heffingen en grensaankopen voor enkele drankartikelen](#), Verslag 1258, 30 april 2021.



Grafieken 6 en 7 – Vergelijking met de buurlanden van het gewicht van de indirecte belastingen voor bepaalde alcoholische dranken in maart 2021



Bron: [Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, 2021](#)

Uit deze vergelijking blijkt dat op één uitzondering¹³ na, de indirecte belastingen op alcoholische dranken in 2021 in het buitenland lager liggen, wat grensaankopen aanmoedigde. Volgens het bovenvermelde verslag van de bijzondere raadgevende commissie voeding kan niettemin enkel uitgaand van een vergelijking van de niveaus van indirecte belasting, geen oorzakelijk verband worden aangetoond tussen die niveaus en de omvang van de grensaankopen. Daarvoor is een meer kwalitatief empirisch onderzoek nodig, onder meer op basis van de prijselasticiteit van de vraag naar die producten.

¹³ De indirecte fiscaliteit op stille wijn in Nederland.



3 Budgettaire weerslag

3.1 Advies van de FOD Financiën

Het Rekenhof vroeg op 8 februari 2024 aan de dienst Reglementering en aan de studiedienst van de Algemene Administratie voor Beleidsexpertise en -ondersteuning van de FOD Financiën om hun eventuele technische analyse op reglementair en/of budgettair vlak van de voorliggende wetsvoorstellen te bezorgen, of anders het Rekenhof de gegevens mee te delen waarmee het Rekenhof het effect ervan op de accijns- en btw-ontvangsten kan ramen.

De FOD Financiën antwoordde op 22 februari 2024 niet over een dergelijke analyse te beschikken en verstrekke historische gegevens met betrekking tot de accijnsontvangsten op alcoholische dranken in de loop van de laatste 13 jaren, evenals de verschillende accijnstarieven die in de loop van die periode werden toegepast.

De FOD Financiën gaf overigens ook aan uit de totale btw-ontvangsten, de ontvangsten met betrekking tot de alcoholische dranken niet te kunnen uifilteren.

3.2 Advies van het Rekenhof

Zoals vroeger reeds aangestipt kan het effect van een verandering van de accijnstarieven op de verbruikte volumes niet met zekerheid worden bepaald omdat consumenten hun gedrag kunnen veranderen en omdat er exogene factoren spelen (een tendens naar minder consumptie, evolutie van de prijzen in België en in de buurlanden, mobiliteit enz.).

Met de door de FOD Financiën verstrekke historische gegevens over de accijnsontvangsten kunnen de volumes ethylalcohol, wijn, tussenproducten en andere gegiste dranken dan bier terug worden bepaald, waarop respectievelijk in 2014 en 2023 accijnzen werden ingevoerd.

Tabel 4 - Volumes in duizend hectoliters pure alcohol voor ethylalcohol of eindproduct voor de andere alcoholische dranken

	2014	2023
Niet-mousserende wijn en andere niet-mousserende gegiste dranken	2.530,16	2.233,29
Mousserende wijn en mousserende gegiste dranken	490,13	458,86
Tussenproducten	240,98	149,08
Ethylalcohol	137,87	104,79

Bron: Rekenhof op basis van de gegevens van de FOD Financiën

Als men de verminderde accijnstarieven van de voorliggende wetsvoorstellen toepast op de volumes van het jaar 2023, zouden de totale accijnsontvangsten 436,4 miljoen euro belopen, d.i. een vermindering met 157,6 miljoen euro. Als door een tariefverandering terug de volumes van 2014 gehaald zouden kunnen worden, zou de impact zich beperken tot een vermindering met 52,2 miljoen euro.

Daar de accijnzen ook een element zijn van de belastbare grondslag voor de btw, zou de vermindering van die accijnzen rechtstreeks zorgen voor een vermindering van de ontvangsten uit btw die wordt toegepast op de accijns binnen een vork die zich situeert



tussen 21% van 157,6 miljoen euro (zijnde 33,1 miljoen euro) en 21% van 52,2 miljoen euro (d.i. 11,0 miljoen euro¹⁴).

Een schommeling van de accijnzen zou bijgevolg op de fiscale ontvangsten een rechtstreekse negatieve impact hebben tussen 63 miljoen en 191 miljoen euro.

Een stijging van de geconsumeerde hoeveelheden als gevolg van een verlaging van de accijnstarieven zou echter ook een positieve impact hebben op de ontvangsten uit verpakkingssheffingen en uit btw geheven op de prijs zonder accijns. Die impact kan bij gebrek aan gegevens niet worden geraamd.

4 Conclusie

Rekening houdend met het voorgaande is het Rekenhof van oordeel dat de onderzochte wetsvoorstellen zouden kunnen leiden tot een rechtstreeks jaarlijks verlies van fiscale ontvangsten tussen 63,2 miljoen euro (52,2 miljoen euro accijnzen en 11,0 miljoen euro btw op de accijnzen) en 190,7 miljoen euro (157,6 miljoen accijnzen en 33,1 miljoen euro btw op de accijnzen) naargelang het effect van de vermindering van de tarieven op de volumes waarop de accijnzen verschuldigd zijn. De ontvangsten van de btw op de prijs zonder accijnzen van de producten zouden echter eveneens stijgen, net zoals de verpakkingssheffing, als de verkochte hoeveelheden toenemen. Er kan echter niet worden bepaald hoe groot die stijging zal zijn omdat er geen gegevens beschikbaar zijn.

Het door het Rekenhof geraamde verlies moet als een indicatie worden beschouwd en met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd omdat onmogelijk kan worden voorzien hoe de prijzen evolueren en welke hoeveelheden zullen worden geconsumeerd.

Elke toename van de alcoholconsumptie kan tot slot tot bijkomende onrechtstreekse overheidsuitgaven aanleiding geven (geneeskundige verzorging, preventie, bijstand, veiligheid, werkgelegenheid, economie) waarmee hier geen rekening is gehouden¹⁵.

¹⁴ De raming houdt geen rekening met de evolutie van de verkoopprijzen, die eveneens een invloed heeft op de btw-ontvangsten.

¹⁵ Belspo, UGent, VUB, *De sociale kost van legale en illegale drugs in België*, 22 april 2016 of ook Thematische Vergadering Drugs, *Monitoring van de overheidsuitgaven voor het drugsbeleid – begrotingsjaren 2014 en 2015*, 1 oktober 2018.