COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.5.2004
COM(2004) 223 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

over de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken

(ingediend overeenkomstig artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken)

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING 4

A. Tarieven van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken 4

B. Structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken 5

1. Inleiding 6

1.1. Het communautaire accijnsstelsel 6

1.2. Accijns op alcoholhoudende dranken 6

2. Onderzoek naar de structuur en de tarieven van de accijns 8

2.1. Algemene opmerkingen 8

2.2. Eerste verslag van de Commissie 9

3. Reikwijdte van het huidige (tweede) verslag 9

3.1. Algemeen 9

3.2. Werking van de interne markt 10

3.3. Concurrentie tussen alcoholhoudende dranken 15

3.4. Reële waarde van accijnstarieven 17

3.5. Bredere doelstellingen van het Verdrag 19

3.5.1. Gezondheids- en sociaal beleid 19

3.5.2. Landbouwbeleid 20

3.5.3. Uitbreiding van de Europese Unie 22

3.6. Onderzochte periode 22

4. Structuur van de accijns op alcoholhoudende dranken 22

4.1. Verschillende behandeling van wijn en mousserende wijn 23

4.2. Aanpassing van de GN-codes (Gecombineerde Nomenclatuur) die worden gebruikt voor de definitie van de productcategorieën 23

4.3. Indeling van producten voor accijnsdoeleinden 24

CONCLUSIES 27

BIJLAGE A *28*

BIJLAGE B1 ..... *29*

BIJLAGE B2 ..... *31*

BIJLAGE B3 ..... *33*

BIJLAGE B4 ..... *35*

BIJLAGE C *37*

SAMENVATTING

A. TARIEVEN VAN DE ACCIJNS OP ALCOHOL EN ALCOHOLHOUDENDE DRANKEN

Het voorliggende verslag onderzoekt de stand van de communautaire wetgeving op het gebied van accijnsrechten op alcohol en alcoholhoudende dranken. Deze wetgeving is op 1 januari 1993 in werking getreden en is sindsdien niet meer gewijzigd. Dit verslag is opgesteld op grond van artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken, volgens welk de accijnstarieven voor alcoholhoudende producten op gezette tijden opnieuw moeten worden bekeken.

Het verslag belicht in hoofdzaak de volgende punten: de goede werking van de interne markt, de concurrentie tussen de verschillende categorieën van alcoholhoudende dranken, de reële waarde van de accijnstarieven en de bredere doelstellingen van het Verdrag.

Wat de **werking van de interne markt** betreft, wordt erop gewezen dat de afschaffing van de fiscale grenzen in 1993, tezamen met de sterk uiteenlopende tarieven voor alcoholhoudende dranken die de lidstaten zijn blijven toepassen, een aantal problemen heeft veroorzaakt die de goede werking van de interne markt verstoren. Aan de basis van deze problemen liggen de soms hoge belastingdruk op deze producten in verhouding tot hun intrinsieke waarde, en de aanzienlijke verschillen in accijnstarieven tussen sommige lidstaten. Deze verschillen bieden perspectieven voor het legale grensoverschrijdende winkelen, maar vormen ook een prikkel voor frauduleuze praktijken, die gericht zijn op de markten van de lidstaten met hoge accijnstarieven, met vaak als gevolg door fiscale overwegingen ingegeven verstoringen van de mededinging, omleiding van handelsstromen en beperkingen van het vrije verkeer van burgers. Met een grotere onderlinge aanpassing van de tarieven zou een langetermijnoplossing voor deze internemarktproblemen heel wat dichterbij komen.

Wat de **concurrentie tussen de verschillende categorieën van alcoholhoudende dranken** betreft, constateert het verslag dat - algemeen gesproken - de mate waarin verschillende soorten van alcoholhoudende dranken met elkaar concurreren, niet doorslaggevend is voor het niveau waarop de desbetreffende tarieven worden vastgesteld, en dat de vraag naar een bepaald soort drank relatief ongevoelig is voor wijzigingen in de prijs van die drank zelf of wijzigingen in de prijzen van concurrerende soorten van alcoholhoudende dranken.

Het verslag concludeert tevens dat, om **de reële waarde van de minimumaccijnstarieven** te handhaven, de lidstaten zouden kunnen overwegen deze met circa 24% op te waarderen om rekening te houden met de inflatie tussen 1 januari 1993 en 31 december 2002. Deze opwaardering is nodig om te vermijden dat de minimumtarieven in de loop der jaren hun nut verliezen.

Tot slot, wat **de bredere doelstellingen van het Verdrag** betreft, wordt bijzondere aandacht gegeven aan het verband tussen enerzijds belastingheffing van alcoholhoudende dranken en anderzijds gezondheidsbeleid en landbouwbeleid. Wat het gezondheidsbeleid betreft, wordt erop gewezen dat een meerderheid van de lidstaten doorgaans geen rekening houdt met gezondheidspolitieke overwegingen wanneer de tarieven worden vastgesteld. Wat het landbouwbeleid betreft, blijft de belastingheffing van wijn een zeer omstreden kwestie. Terwijl wijnproducerende lidstaten het noodzakelijk achten dat de mogelijkheid om

desgewenst een nultarief voor wijn toe te passen, wordt gehandhaafd, stellen sommige andere lidstaten zich op het standpunt dat de minimumtarieven slechts kunnen worden gewijzigd als er een positief minimumaccijnstarief voor wijn wordt ingevoerd. Het nul(minimum)tarief voor wijn wordt door de wijnproducerende lidstaten ook beschouwd als een noodzakelijke begeleidende maatregel ter bevordering van een van de basisbeleidsdoelstellingen van de gemeenschappelijke marktordening voor wijn, namelijk een evenwichtige situatie op de markt. Wat de **uitbreiding van de Unie** betreft, wordt erop gewezen dat alle nieuwe lidstaten zich ertoe verbonden hebben op 1 mei 2004 tarieven toe te passen die op of boven het minimumniveau liggen.

B. STRUCTUUR VAN DE ACCIJNS OP ALCOHOL EN ALCOHOLHOUDENDE DRANKEN

Krachtens artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG moet de Commissie alleen verslag uitbrengen over de tarieven die in die richtlijn werden vastgesteld. De Commissie is evenwel van mening dat ook moet worden gekeken naar de structuur van de belastingheffing en eventuele wijzigingen daarvan, omdat dit nauw samenhangt met de kwestie van de tarieven zelf. Dit geldt met name voor zaken die verband houden met de indeling van alcoholhoudende dranken in elk van de categorieën die werden gedefinieerd in de richtlijn inzake de structuur van de accijns (Richtlijn 92/83/EEG). Het verslag noemt de volgende drie punten die naar voren zijn gekomen in het consultatieproces en die om bijzondere aandacht vragen:

1. Moet de **mogelijkheid die de lidstaten hebben om mousserende en niet-mousserende alcoholhoudende dranken verschillend te belasten**, worden gehandhaafd?

2. **In hoeverre moeten de in Richtlijn 92/83/EEG opgenomen verwijzingen naar de codes van de gecombineerde nomenclatuur** ten behoeve van de definitie van de categorieën alcoholhoudende dranken voor belastingdoeleinden worden bijgewerkt om rekening te houden met mogelijke wijzigingen van de GN-codes sinds 1992, en om het voor bedrijven en overheden eenvoudiger te maken? Deze verwijzing naar de toepasselijke GN-codes zou in de toekomst ook kunnen worden bijgewerkt volgens de procedure van artikel 24 van Richtlijn 92/12/EEG.

3. Zowel bedrijven als nationale overheden hebben de Commissiediensten problemen gesignaleerd in verband met **de indeling van alcoholhoudende dranken in de in Richtlijn 92/83/EEG vastgestelde categorieën** en zij klagen in dat verband over uiteenlopende indelingen en - bijgevolg - een uiteenlopende belasting van hetzelfde product in verschillende lidstaten. In het verslag worden het probleem en de belangrijkste knelpunten terzake beschreven.

Om reden van het ingewikkelde karakter en de talrijke politiek gevoelige aspecten van deze kwestie en aangezien de Commissie in september 2002 besloten heeft geen minimumaccijnstarief voor wijn voor te stellen, gaat het huidige verslag niet vergezeld van een voorstel voor een richtlijn. In dit stadium strekt dit verslag ertoe een breed debat op gang te brengen in de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Afhankelijk van de uitkomst van dit debat zal de Commissie besluiten of zij al dan niet voorstellen zal indienen met betrekking tot alle of sommige van de in het verslag besproken kwesties.

1. INLEIDING

1.1. Het communautaire accijnsstelsel

1. Accijnzen zijn een belasting op het verbruik van goederen zoals alcoholhoudende dranken, tabaksproducten en minerale oliën. De accijns op deze goederen is een belangrijke bron van inkomsten voor de lidstaten, in totaal goed voor 1,8% tot 4,5% van het BBP (**zie bijlage A**). Aangezien de lidstaten het niveau van de accijnstarieven in het binnenland zelf mogen vaststellen mits zij de communautaire minimumtarieven in acht nemen, variëren de accijnstarieven van de ene lidstaat tot de andere. Bij de vaststelling van het niveau van hun tarieven kunnen de lidstaten niet alleen budgettaire overwegingen meenemen, maar ook factoren als gezondheid, landbouwbeleid, het risico van fraude en ontduiking, werkgelegenheid, het niveau van de tarieven in de andere lidstaten, de werking van de interne markt enz.

2. De huidige regelingen zijn op 1 januari 1993 ingevoerd, als het sluitstuk van een debat dat in 1985 met het witboek over de voltooiing van de interne markt op gang werd gebracht[1], gevolgd door een voorstel voor de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken[2] waarin de Commissie de volledige harmonisatie van de accijnstarieven voor de drie bovengenoemde categorieën accijnsgoederen, waaronder alcoholhoudende dranken, voorstelde. De Raad besloot hieraan evenwel geen gevolg te geven, evenmin als aan een gewijzigd voorstel van de Commissie in 1989[3] voor een combinatie van minimum- en streeftarieven, en hij harmoniseerde uitsluitend de structuur van de belastingheffing. Wat tarieven betreft, werden alleen minimumwaarden vastgesteld.

3. In beginsel verloopt het verkeer van accijnsgoederen tussen de lidstaten onder schorsing van accijns[4]. Bedrijven die goederen onder een schorsingsregeling willen verzenden, moeten erkend zijn in de lidstaat waar zij gevestigd zijn. De goederen moeten vergezeld gaan van een administratief document - of een gelijkwaardig handelsdocument - en worden belast in de lidstaat van bestemming. Particulieren mogen in eender welke lidstaat veraccijnsde goederen aankopen en deze zonder formaliteiten en zonder opnieuw accijns te moeten betalen naar een andere lidstaat vervoeren, op voorwaarde dat de goederen voor eigen gebruik zijn en door henzelf worden vervoerd naar de lidstaat van bestemming.

1.2. Accijns op alcoholhoudende dranken

4. Het communautaire kader voor de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken is neergelegd in twee richtlijnen. Richtlijn 92/83/EEG[5] van de Raad betreffende de

---

1 COM(85) 310 van 14.6.1985.
2 COM(87) 328 def./3 van 10.11.1987 (PB C 250 van 18.9.1987, blz. 4).
3 COM(89) 527 van 7.12.1989 (PB C 12 van 18.1.1990, blz. 12).
4 Richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsproducten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB L 76 van 23.3.1992, blz.1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 807/2003 van de Raad van 14 april 2003 (PB L 122 van 16.5.2003, blz. 36).
5 Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 21).

harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken stelt gemeenschappelijke definities vast voor de met accijns belaste goederen en garandeert zo dat alle lidstaten hetzelfde product op dezelfde wijze behandelen. Deze richtlijn specificeert ook de berekeningswijze van het accijnsrecht en de criteria waaronder bepaalde goederen kunnen worden vrijgesteld dan wel in aanmerking komen voor een verlaagd tarief.

5. Richtlijn 92/84/EEG[6] van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken legt minimumaccijns-tarieven vast voor iedere productcategorie. Deze minimumtarieven, waarboven de lidstaten hun eigen tarieven vrij kunnen bepalen, zijn als volgt:

Productcategorie *(de precieze definitie van iedere categorie is opgenomen in Richtlijn 92/83/EEG)*	**Minimumtarief volgens de richtlijn**
Wijn en andere gegiste dranken dan wijn en bier	**0 EUR** per hl product
Bier	**0,748 EUR** per hl per graad Plato of **1,87 EUR** per hl per graad alcohol
Tussenproducten (bv. wijn waaraan alcohol is toegevoegd; likeurwijnen)	**45 EUR** per hl product
Ethylalcohol en dranken die gedistilleerde alcohol bevatten	**550 EUR** per hl zuivere alcohol *Opm.: lidstaten die een tarief van ≤ **1000 EUR** toepassen, mogen hun nationale tarief niet verlagen. Lidstaten die een tarief > **1000 EUR** toepassen, mogen hun nationale tarief niet tot onder dat bedrag verlagen.*

6. Bij de invoering van deze minimumtarieven in 1993 moesten de tarieven die 7 van de 12 lidstaten op dat tijdstip toepasten, worden verhoogd[7]. Boven deze minimumwaarden mogen de lidstaten hun nationale tarieven vrij vaststellen. Dit heeft geleid tot een verscheidenheid in het niveau van de tarieven die in de Gemeenschap worden toegepast, wat uiteenlopende nationale beleidsoverwegingen weerspiegelt. De **bijlagen B1 tot B4** geven een gedetailleerd overzicht van de op 1 mei 2004 door de lidstaten toegepaste tarieven (inclusief de lidstaten die op die datum tot de EU zijn toegetreden) voor iedere productcategorie.

---

6 Richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken (PB L 316 van 31.10.1992, blz. 29).

7 Voor bier: in Duitsland, Griekenland, Frankrijk en Luxemburg
Voor gedistilleerde dranken: in Griekenland, Spanje, Italië en Portugal.

7. Er zij op gewezen dat de lidstaten zich in een verklaring die is opgenomen in de notulen bij de vaststelling van Richtlijn 92/84/EEG van de Raad, ertoe hebben verbonden de door de Commissie in COM(89) 527 voorgestelde streeftarieven te hanteren als referentiewaarden waaraan zij hun nationale tarieven zouden trachten aan te passen. Deze streeftarieven zijn als volgt:

Ethylalcohol en gedistilleerde dranken	1398,1	EUR per hl zuivere alcohol
Niet-mousserende wijn	18,7	EUR per hl product
Mousserende wijn	33	EUR per hl product
Bier	1,496	EUR per hl per graad Plato eindproduct
Tussenproducten	93,5	EUR per hl product

In de praktijk hebben de lidstaten niet altijd rekening gehouden met deze streefdoelen wanneer zij hun nationale tarieven wijzigden, en in plaats daarvan hebben zij de flexibele bewoordingen van de verklaring benut om hun tarieven om specifieke redenen en met name uit budgettaire overwegingen op een andere dan met de referentiewaarden beoogde wijze aan te passen.

8. Onderstaande tabel omvat de minimumtarieven voor iedere productcategorie, uitgedrukt in euro's per hectoliter per procent alcohol alsook per liter product bij een alcoholvolumepercentage waarbij dit gewoonlijk verkocht wordt:

Productcategorie	**Minimumtarief per hl per procent alcohol**	**Minimumtarief per liter product bij een alcohol-volumepercentage waarbij dit gewoonlijk verkocht wordt**
Wijn en andere gegiste dranken dan wijn en bier	**0 EUR**	**Wijn (12° vol.) 0 EUR**
Bier	**1,87 EUR**	**Bier (5° vol.) 0,1 EUR**
Tussenproducten	**2,5 EUR**	**Tussenpr. (18° vol.) 0,45 EUR**
Ethylalcohol en gedistilleerde dranken	**5,5 EUR**	**Gedistilleerd (40° vol.) 2,2 EUR**

9. Gemiddeld vertegenwoordigt de totale opbrengst uit de accijns op alcoholhoudende dranken **10,5% van de totale accijnsopbrengsten** of **0,29% van het totale BBP van de lidstaten** (zie **bijlage A** voor een overzicht per lidstaat).

2. ONDERZOEK NAAR DE STRUCTUUR EN DE TARIEVEN VAN DE ACCIJNS

2.1. Algemene opmerkingen

10. Artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG bepaalt dat de Raad om de twee jaar, op basis van een verslag en, in voorkomend geval, een voorstel van de Commissie, de in deze richtlijn vastgestelde accijnstarieven beziet en na raadpleging van het Europese

Parlement met eenparigheid van stemmen de nodige maatregelen neemt. In het verslag van de Commissie en bij de behandeling in de Raad dient rekening te worden gehouden met de goede werking van de interne markt, de concurrentie tussen de verschillende categorieën alcoholhoudende dranken, de reële waarde van de accijnstarieven en de bredere doelstellingen van het Verdrag.

2.2. Eerste verslag van de Commissie

11. In september 1995 heeft de Commissie haar eerste verslag gepresenteerd, dat behalve op alcoholhoudende dranken ook op tabak en minerale oliën betrekking had[8] Bij het verslag was geen voorstel opgenomen. Er werd een duidelijke stagnatie in de accijnstarieven voor alcoholhoudende dranken geconstateerd, wat volgens het verslag toentertijd suggereerde dat het nultarief voor wijn de ruimte om de tarieven voor andere alcoholhoudende producten in dezelfde lidstaat en in aangrenzende lidstaten te wijzigen, kon beperken. Het verslag concludeerde dat er behoefte was aan verder onderzoek naar de belastingheffing van alcohol en aan verdere consultatie van alle belanghebbende partijen, voordat er definitieve besluiten werden genomen. Ondertussen konden de lidstaten die zich op of nabij het niveau van de minimumtarieven bevonden, hun bestaande tarieven handhaven en zo handelsverstoringen vermijden die door gedwongen tariefaanpassingen zouden kunnen worden veroorzaakt.

12. Als onderdeel van het consultatieproces met de belanghebbenden besloot de Commissie in november 1995 in Lissabon een conferentie over accijnzen te organiseren. Deze conferentie was de eerste fase in een onafgebroken consultatieproces en had tot doel de werking van de communautaire accijnsregelingen, die sinds januari 1993 van kracht waren, te evalueren en met name de Commissie te ondersteunen bij haar taak het toekomstige accijnsbeleid uit te stippelen. Op de conferentie werden de in het verslag gesignaleerde moeilijkheden alsook de standpunten van de branche- en gezondheidsorganisaties en van de lidstaten bevestigd, maar mogelijke oplossingen bleven uit.

13. Op 19 september 1996 stelde het Europees Parlement zijn standpunt[9] over de door de Commissie verrichte herziening vast; daarin riep het de Commissie op om op basis van een reeks richtsnoeren die het aanreikte, de bestaande richtlijnen te bestuderen en passende wijzigingen ervan voor te stellen, teneinde een billijk belastingstelsel zonder concurrentieverstoring tussen alcoholhoudende dranken tot stand te brengen.

3. REIKWIJDTE VAN HET HUIDIGE (TWEEDE) VERSLAG

3.1. Algemeen

14. Zoals reeds werd aangegeven, strekt dit verslag ertoe de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken door te lichten, rekening houdende met de goede werking van de interne markt, de concurrentie tussen de verschillende categorieën alcoholhoudende dranken, de reële waarde van de accijnstarieven en de bredere doelstellingen van het Verdrag, zoals het gezondheids- en het landbouwbeleid.

---

8 COM(95) 285 van 13.9.1995.

9 PB C 320 van 28.10.1996, blz. 205.

15. Aan dit verslag is een consultatieproces voorafgegaan. Met behulp van een vragenlijst hebben de Commissiediensten de lidstaten verzocht hun standpunt kenbaar te maken over ieder aspect dat in het verslag aan bod moet komen. Aangezien het consultatieproces in 2001 van start is gegaan, zijn de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden, er niet bij betrokken. Hun standpunten zijn bijgevolg niet in het verslag opgenomen. Ook branche- en gezondheidsorganisaties werd verzocht een standpunt in te dienen; zij kregen tevens de mogelijkheid de kwestie in bilaterale vergaderingen met de Commissie te bespreken.

16. Voor een van de te onderzoeken aspecten - de concurrentie tussen alcoholhoudende dranken - heeft de Commissie een onafhankelijk consultant aangetrokken om na te gaan in welke mate er sprake is van dergelijke concurrentie (hierna "de concurrentiestudie" genoemd). In deze studie onderzocht de consultant ook trends in de consumptie van alcoholhoudende dranken en de redenen daarvoor (bijvoorbeeld wijzigingen in de fiscale behandeling). Voor een aantal lidstaten werd ook gekeken naar de kwestie van het grensoverschrijdende winkelen door particulieren en het illegale handelsverkeer van veraccijnsde goederen over de grenzen heen[10] (zie verwijzingen naar de resultaten van de studie in de punten 41, 42 en 58).

3.2. Werking van de interne markt

17. In dit hoofdstuk wordt het effect van de door de lidstaten toegepaste tarieven op de goede werking van de interne markt voor alcoholhoudende dranken onderzocht.

18. Op dit punt maakte het eerste verslag een onderscheid tussen drie grote categorieën van intracommunautair verkeer van accijnsgoederen: handelsverkeer onder schorsing van accijns, commerciële transacties van veraccijnsde goederen en verkeer van goederen door particulieren. Hetzelfde onderscheid wordt ook hier gehanteerd.

Handelsverkeer van goederen onder een schorsingsregeling

19. Het eerste verslag concludeerde dat, over het geheel genomen, het communautaire accijnsstelsel op het niveau van de legale handel redelijk goed functioneerde, ondanks de grote verschillen in de accijnstarieven tussen de lidstaten onderling. Aangezien de goederen onder schorsing van accijns in het verkeer zijn, waarbij de accijns verschuldigd is in de lidstaat van bestemming tegen de daar geldende tarieven, is het niet waarschijnlijk dat bedrijven die op dit niveau van de distributieketen aan het handelsverkeer deelnemen, door tariefverschillen met belangrijke keuze- of concurrentieverstoringen worden geconfronteerd. Dit werd door de lidstaten bevestigd.

20. Het eerste verslag concludeerde ook dat het moeilijker was om te beoordelen welk effect het voortbestaan van ongelijke tarieven in combinatie met het wegvallen van de grenscontroles had op frauduleuze activiteiten op dit gebied, en dat het nog te vroeg was om te beoordelen of de omvang van dergelijke fraude toenam. Kort na de indiening van dit verslag gaven de lidstaten echter uiting aan hun bezorgdheid over toegenomen accijnsfraude. Dit leidde begin 1997 tot de instelling van een groep op

---

[10] "Study on the competition between alcoholic beverages", Customs Associates Ltd., februari 2001. De samenvatting van deze studie kan worden geraadpleegd op de volgende website: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/publications/reports_studies/report.htm

hoog niveau inzake accijnsfraude, samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie. Deze groep moest de aard en de omvang van de fraude alsook de tekortkomingen en zwakke punten in de regelgeving en de controle in kaart brengen en aanbevelingen doen voor oplossingen en/of verbeteringen terzake. In zijn verslag van 24 april 1998[11] concludeerde de groep dat de fraude in de sectoren tabak en alcohol onrustwekkende proporties had aangenomen. Voor de Europese Unie als geheel schatten de lidstaten het verlies in de alcoholsector voor 1996 op circa 1,5 miljard euro (ongeveer 8% van de totale accijnsopbrengsten uit alcoholhoudende dranken). Voor tabaksproducten raamden de lidstaten het verlies in 1996 op circa 3,3 miljard euro (of 7,5% van de totale accijnsopbrengsten uit tabaksproducten). Tevens werd vastgesteld dat de alcoholfraude zich voornamelijk toespitste op het systeem voor het intracommunautaire verkeer en voorhanden hebben van goederen. Het gaat hier om fraude op grote schaal, die gericht is op de markten van de lidstaten met hoge accijnstarieven. Tegenover deze omvangrijke derving aan belastinginkomsten staan de grote en snelle winsten die de fraudeurs kunnen opstrijken. Het verslag gaf aan dat deze winsten hun oorsprong vinden in de zeer hoge belastingdruk op producten in verhouding tot hun intrinsieke waarde en, in sommige gevallen, de aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten in het niveau van de BTW- en accijnstarieven.

21. In hun antwoorden op de vragenlijst heeft een aantal lidstaten de bevindingen in het verslag van de groep op hoog niveau inzake fraude bevestigd. Sommige lidstaten (Ierland, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk) meldden een toegenomen aantal gevallen van fraude door afleiding, waarbij goederen die onder schorsing van accijns van een lidstaat naar een andere worden vervoerd, onderweg worden afgeleid, vaak naar lidstaten die relatief hoge tarieven hanteren. Andere rapporteerden een toename van de smokkel van alcohol uit derde landen (Finland) of ook een toename van het thuis distilleren en van de inbeslagname van alcoholhoudende dranken die illegaal vanuit andere lidstaten het land worden binnengebracht (Zweden). Maar ook lidstaten met relatief lage tarieven (zoals Portugal) meldden een toename van de fraude in de sector alcohol en alcoholhoudende dranken, voornamelijk in de vorm van accijnsontduiking. De Commissie heeft ook kennis genomen van een groeiend aantal gevallen, haar door individuele bedrijven in de sector alcohol gesignaleerd, waarbij goederen in het intracommunautaire verkeer of verkeer naar derde landen niet worden gezuiverd en deze bedrijven vervolgens worden aangeslagen voor het recht dat van toepassing is op de goederen die hun bestemming niet hebben bereikt.

22. Ingevolge de aanbevelingen van de groep op hoog niveau inzake accijnsfraude hebben de Commissie en de lidstaten een reeks initiatieven voor fraudebestrijding op de rails gezet. Voorbeelden hiervan zijn de goedkeuring van een aanbeveling van de Commissie over entrepothouders[12] en de geautomatiseerde verwerking van gegevens inzake het verkeer van en de controle op accijnsgoederen[13]. Deze initiatieven zullen

---

11 Verslag van de groep op hoog niveau inzake fraude in de sectoren alcohol en tabak, goedgekeurd door de ECOFIN-Raad op 19 mei 1998.

12 Aanbeveling van de Commissie 2000/789/EG van 29 november 2000 houdende vaststelling van richtsnoeren voor entrepothouders op grond van Richtlijn 92/12/EEG van de Raad betreffende accijnsproducten (PB L 314 van 14.12.2000, blz. 29).

13 Beschikking nr. 1152/2003/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 juni 2003 betreffende geautomatiseerde verwerking van gegevens inzake het verkeer van en de controle op accijnsgoederen (PB L 162 van 1.7.2003, blz. 5).

de efficiency van de bestaande regelgeving en controle verbeteren en de strijd tegen fraude en ontduiking vergemakkelijken.

Commerciële activiteiten met betrekking tot veraccijnsde goederen

23. Het eerste verslag constateerde dat slechts een klein percentage van de intracommunautaire commerciële transacties buiten de schorsingsregelingen om plaatsvinden. Dit geldt in ieder geval nog altijd voor commerciële transacties tussen handelaren, waarop de procedure van artikel 7 van Richtlijn 92/12/EEG van toepassing is. Hierbij verloopt het verkeer van de goederen tussen de lidstaten onder begeleiding van een vereenvoudigd administratief document en wordt de in de lidstaat van vertrek voldane accijns teruggegeven bij voorlegging van het bewijs dat de accijns in de lidstaat van bestemming werd voldaan. De lidstaten hebben in deze context geen gewag gemaakt van ernstige problemen, ofschoon één lidstaat (Verenigd Koninkrijk) heeft aangegeven dat hij ernstige problemen had ondervonden met frauduleuze verzoeken om teruggaaf van accijns voor goederen die het UK eigenlijk nooit verlaten hadden en/of in het UK nooit met accijns belast waren geweest. Het UK heeft echter zijn procedures voor teruggaaf aangescherpt, waardoor de mogelijkheden voor dit soort fraude op effectieve wijze werden weggenomen. Deze ervaring toont aan dat fraudeurs het toeleggen op het systeem dat op een gegeven ogenblik als het zwakst wordt beschouwd, dat zij zeer flexibel zijn en dat zij hun activiteiten, als één systeem wordt versterkt, eenvoudigweg naar een ander systeem verplaatsen. Wanneer wordt nagedacht over de mogelijkheden om de systemen te versterken, mogen deze dus niet apart worden bekeken.

24. De belangrijkste ontwikkeling die in deze categorie moet worden gemeld, heeft betrekking op de afstandsverkoop (de verkoop van goederen die direct of indirect door de verkoper of voor diens rekening naar de eindverbruiker worden verzonden of vervoerd). Een groot aantal lidstaten meldde een toename van de afstandsverkoop aan de eindverbruiker, met name in de sector wijn en gedistilleerd, als gevolg van de ontwikkeling van e-commerce. De procedures voor een dergelijke verkoop zijn vastgesteld in artikel 10 van Richtlijn 92/12/EEG en voorzien in de betaling van de accijns in de lidstaat van bestemming door de verkoper of zijn vertegenwoordiger. De toename van dit soort handel komt tot uiting in de door een aantal lidstaten gemelde stijging van het aantal bedrijven uit andere lidstaten dat zich laat registreren voor het voldoen van de accijns bij afstandsverkoop.

25. Een aantal lidstaten (hoofdzakelijk die met hoge tarieven) meldde echter dat internetbedrijven uit landen met een laag accijnstarief steeds vaker veraccijnsde goederen verkopen aan klanten in een land met een hoger tarief zonder dat de toepasselijke accijns in het ontvangende land wordt voldaan. Dit wordt - tot op zekere hoogte - toegeschreven aan de complexiteit van de procedures voor het voldoen van de accijns in de lidstaat van bestemming en aan de daarmee verbonden kosten, die met name voor midden- en kleinbedrijven vaak niet in verhouding staan tot de waarde van de verrichte transacties. Bedrijven noch burgers kunnen hierdoor ten volle profiteren van de interne markt. In andere gevallen daarentegen zijn internetwinkels die alcoholhoudende dranken aanbieden, blijkbaar opgezet met de bedoeling de tariefverschillen tussen de lidstaten uit te buiten. De verkochte goederen worden de klanten in andere lidstaten per post toegezonden en het is duidelijk dat dergelijke zendingen moeilijk te controleren zijn binnen een interne markt waar het vrije verkeer van goederen de regel is.

26. De bovengenoemde problemen op het gebied van afstandsverkoop worden nader behandeld in een verslag van de Commissie over de wijze waarop de bepalingen van de artikelen 7 tot en met 10 van Richtlijn 92/12/EEG functioneren. Dit verslag en het bijgaande voorstel voor een richtlijn voorzien in vereenvoudigingen van de procedures inzake afstandsverkoop en een zekere liberalisering ten aanzien van het afstandskopen van alcoholhoudende dranken[14]. Voor nadere informatie wordt verwezen naar het door de Commissie op 2 april 2004 aangenomen verslag en voorstel betreffende de artikelen 7 tot en met 10 van Richtlijn 92/12/EEG[15].

Grensoverschrijdend winkelen

27. Overeenkomstig de beginselen van de interne markt kunnen particulieren veraccijnsde goederen aankopen in een lidstaat naar keuze en deze vervolgens naar een andere lidstaat vervoeren zonder opnieuw accijns te moeten betalen. Als voorwaarde geldt dat deze goederen voor eigen gebruik zijn, waaronder gebruik door leden van hun gezin, en door henzelf worden vervoerd naar de lidstaat van bestemming (artikel 8 van Richtlijn 92/12/EEG). Om te bepalen of accijnsgoederen voor persoonlijk gebruik van de reiziger en de leden van zijn gezin zijn, moeten de lidstaten rekening houden met een reeks criteria, waaronder de hoeveelheid van de vervoerde goederen (zie artikel 9 van Richtlijn 92/12/EEG). Voor de toepassing van dit laatste criterium mogen zij ook richtinggevende waarden vaststellen, die uitsluitend als referentiepunt dienen. Voorts zij opgemerkt dat drie lidstaten (Zweden, Denemarken en Finland) gemachtigd waren, tot eind 2003, om beperkingen op te leggen aan de hoeveelheid accijnsgoederen, waaronder alcoholhoudende dranken, die op hun grondgebied mochten worden binnengebracht door reizigers die uit een andere lidstaat kwamen, zonder dat deze nog accijns moesten betalen (zie artikel 26 van Richtlijn 92/12/EEG).

28. Het eerste verslag constateerde dat het grensoverschrijdend winkelen in het algemeen een wijdverbreid fenomeen was, dat sinds 1992 alleen maar in omvang was toegenomen, met name in lidstaten met tarieven die aanmerkelijk hoger liggen dan die van de aangrenzende lidstaten. Het verslag constateerde ook dat algemeen werd erkend dat tariefverschillen hierin een belangrijke rol speelden. Op dit punt werd in het verslag van de groep op hoog niveau inzake fraude vastgesteld dat, naast de grootschalige fraude door georganiseerde misdaadbenden, ook sprake was van beduidende fraude door kleinschalige overtredingen van de huidige regels met betrekking tot goederen waarover belasting/accijns is voldaan, als gevolg van grote verschillen in de belasting- en accijnstarieven tussen de lidstaten.

29. Uit de antwoorden op de vragenlijst bleek dat de lidstaten met relatief lage tarieven voor alcoholhoudende dranken zich geen grote zorgen maken over het grensoverschrijdende winkelen en doorgaans geen gegevens over de omvang ervan bijhouden. Lidstaten met hoge tarieven volgen de kwestie wel nauwlettender. Het UK bijvoorbeeld verricht een jaarlijks onderzoek onder internationale passagiers op verschillende lucht- en zeehavens over het hele land. Uitgaande hiervan wordt

---

14 In deze context wordt onder afstandsverkoop verstaan een transactie waarbij accijnsgoederen door de verkoper of voor diens rekening naar de koper worden verzonden of vervoerd. Onder afstandskoop wordt verstaan een transactie waarbij deze verzending of dit vervoer wordt verricht door de koper of voor diens rekening.

15 COM(2004) 227 van 2.4.2004.

geraamd dat het totale bedrag aan ontduiking en derving (van accijns- en BTW-inkomsten) als gevolg van de smokkel over het Kanaal van alle soorten alcoholhoudende dranken waarover belasting/accijns is voldaan, is gestegen van 70 miljoen pond in 1992 tot circa 285 miljoen pond in 1999. Bier nam het grootste deel van het totale verlies voor zijn rekening. Tariefverschillen speelden hierbij een zeer belangrijke rol, hoewel ook andere factoren als prijzen vóór belasting, wisselkoersen en vervoersprijzen niet uit het oog mogen worden verloren. Denemarken schatte de omvang van de grensoverschrijdende aankopen, uitgedrukt als een percentage van het totale verbruik van de Denen in het jaar 2000, op 18% voor bier, 13,5% voor wijn en 27% voor gedistilleerde dranken. Zweden kende een toename van het grensoverschrijdende winkelen in de tweede helft van de jaren '90, waarschijnlijk als gevolg van belastingverschillen. In 2000 was dit goed voor een totale hoeveelheid van 1,26 liter zuivere alcohol per inwoner van 15 jaar of ouder, ofwel 17% van het totale verbruik. Voor gedistilleerde dranken bedroeg dit cijfer 27%, voor bier 12% en voor wijn 14%. In Finland verloopt de grenshandel in alcoholhoudende dranken hoofdzakelijk met derde landen, omdat het prijsverschil tussen Finland en Rusland en Estland uitermate groot is. Tot dusver is de grenshandel met andere lidstaten geen groot probleem geweest, maar Finland verwacht dat dit zal veranderen na de uitbreiding van de EU. Brancheorganisaties in lidstaten zoals België en Nederland, die "gematigder" tarieven toepassen, hebben ook geklaagd over de negatieve gevolgen voor hun leden van grensoverschrijdende aankopen door burgers in lidstaten die een nultarief of een bijna-nultarief toepassen op wijn en mousserende wijn.

30. Denemarken, Zweden en Finland hebben/zullen hun inkomsten uit de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken beïnvloed zien worden door het feit dat hun machtiging om beperkingen op te leggen aan de hoeveelheid accijnsgoederen die op hun grondgebied mogen worden binnengebracht door reizigers die uit een andere lidstaat komen, zonder dat deze nog accijns moeten betalen, op 31 december 2003 is verstreken, alsook door de uitbreiding van de EU. Er is in deze lidstaten een debat gaande over het niveau dat hun accijnstarieven, gelet op deze gebeurtenissen, zouden moeten hebben. Denemarken heeft zijn tarief voor gedistilleerde dranken per oktober 2003 met 45% verlaagd en Finland heeft zijn tarieven per 1 maart 2004 over de gehele linie verlaagd (bier met 32%, wijn met 10% en gedistilleerd met 44%). Het effect van deze tariefverlagingen op de belastinginkomsten van deze lidstaten zal afhangen van het effect dat zij hebben op het totale verbruik, maar vooral ook van de mate waarin het grensoverschrijdende winkelen en de grensoverschrijdende smokkel worden vervangen door de reguliere verkoop in deze lidstaten.

31. Bovenstaande situatieschets toont aan dat de burger uitgebreid gebruik maakt van de mogelijkheid om in een lidstaat naar keuze veraccijnsde goederen aan te kopen en deze vervolgens naar een andere lidstaat te vervoeren zonder opnieuw accijns te moeten betalen. Deze handelwijze is volledig legaal en valt onder de fundamentele vrijheden van de burger in de interne markt. Het is ook duidelijk dat dergelijke grensoverschrijdende aankopen in grote mate het gevolg zijn van verschillen in de belastingtarieven tussen de lidstaten. Om te controleren of door particulieren vervoerde goederen voor commerciële doeleinden dan wel voor eigen gebruik bestemd zijn, moeten de reizigers aan fysieke controles worden onderworpen. Aangezien systematische controles aan de binnengrenzen echter onverenigbaar zijn met de basisbeginselen van de interne markt die zijn neergelegd in artikel 14 van het

Verdrag, mogen dergelijke controles alleen occasioneel worden verricht (steekproeven) en moeten zij deel uitmaken van het interne toezicht dat op het gehele grondgebied van een lidstaat wordt uitgeoefend. Zij moeten tevens in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht en mogen met name niet willekeurig of onnodig restrictief[16] worden verricht. De reizigerscontroles en de wijze waarop deze door sommige lidstaten worden verricht, veroorzaken vaak ergernis bij de reiziger en hebben aanleiding gegeven tot talloze klachten bij de Commissie tegen deze lidstaten. Het feit alleen al dat dergelijke fiscale controles nog altijd worden verricht, wordt door reizigers vaak gezien als een belemmering van hun recht op vrij verkeer binnen de interne markt. Dit verslag gaat niet in op de vraag in welke mate lidstaten nog altijd controles op reizigers mogen verrichten. Het moge evenwel duidelijk zijn dat de reden waarom een aantal lidstaten nog altijd dergelijke reizigerscontroles verricht, met de bedoeling het legitieme grensoverschrijdende winkelverkeer te scheiden van de smokkel van veraccijnsde goederen, grotendeels moet worden gezocht in het feit dat zij tarieven hanteren die ver boven die van de aangrenzende lidstaten liggen.

Werking van de interne markt - conclusies

32. Bovenstaande analyse maakt duidelijk dat de afschaffing van de fiscale grenzen in 1993, tezamen met de sterk uiteenlopende tarieven voor alcoholhoudende dranken die de lidstaten zijn blijven toepassen, ondanks het voordeel dat de consument hier soms mee kan doen, een aantal problemen op de interne markt veroorzaakt.

33. Daarnaast hebben in enkele lidstaten zowel individuele ondernemingen als organisaties die producenten van alcoholhoudende dranken vertegenwoordigen, er bij herhaling over geklaagd dat de concurrentie wordt verstoord en het handelsverkeer wordt afgeleid als gevolg van de hoge tariefverschillen. Producenten en handelaren die zijn gevestigd in lidstaten of bepaalde regio's van lidstaten waar hoge tarieven worden toegepast, wijzen op het hoge belastingniveau en op de negatieve gevolgen voor hun bedrijvigheid van fraude en smokkel, maar ook van het grensoverschrijdende winkelen uit fiscale overwegingen (hoewel zij erkennen dat dit, vanuit het standpunt van de consument bekeken, volledig legitiem is).

34. De meeste lidstaten zijn het ermee eens dat de tarieven dichter tot elkaar moeten worden gebracht, wil de interne markt goed functioneren. Over de manier waarop dit moet gebeuren, bestaat echter geen eensgezindheid. Lidstaten met hoge tarieven, die een toename van grensoverschrijdend winkelen, smokkel en commerciële fraude als gevolg van tariefverschillen melden, benadrukken dat alle minimumtarieven moeten worden verhoogd. Vele andere lidstaten daarentegen onderstrepen dat ook lidstaten met zeer hoge tarieven een inspanning moeten leveren. Wat dit laatste punt betreft, zij erop gewezen dat Denemarken en Finland onlangs hun tarieven voor enkele alcoholhoudende dranken fors hebben verlaagd in reactie op het vervallen op 31 december 2003 van de derogatie op grond waarvan zij beperkingen konden opleggen aan de hoeveelheid alcohol die intracommunautaire reizigers mochten meevoeren, alsook in anticipatie op de uitbreiding van de EU op 1 mei 2004.

---

[16] Zie in dit verband het arrest van het Hof van Justitie van 27 april 1991 in zaak 321/87.

3.3. Concurrentie tussen alcoholhoudende dranken

35. In dit deel wordt onderzocht in welke mate er sprake is van concurrentie tussen de verschillende categorieën alcoholhoudende dranken en of de accijns op concurrerende categorieën moet worden geharmoniseerd.

36. Het niveau van de minimumtarieven voor de verschillende productcategorieën, zoals vastgesteld in Richtlijn 92/84/EEG, is het resultaat van een politiek compromis en de concurrentie komt er slechts in beperkte mate in tot uiting. De minimumtarieven voor bier werden op een relatief laag niveau vastgesteld, wat kon worden beschouwd als een aanwijzing dat bier concurreert met wijn, waarvoor het minimumtarief op nul werd vastgesteld. De tarieven voor gedistilleerde dranken, en in beperktere mate voor tussenproducten (die gedistilleerde alcohol bevatten), werden vastgesteld op een veel hoger niveau per procent alcohol, wat kon worden geïnterpreteerd als een aanwijzing dat er geen, of slechts beperkte, concurrentie bestaat tussen deze producten en bier en wijn.

37. Richtlijn 92/84/EEG als zodanig vereist niet van de lidstaten dat zij hun nationale tarieven voor de verschillende productcategorieën op vergelijkbare niveaus per procent alcohol vaststellen. Bij de vaststelling van hun tarieven moeten zij evenwel de algemene strekking van het EG-Verdrag in acht nemen en met name artikel 90, dat bepaalt dat binnenlandse belastingen producten uit andere lidstaten niet mogen benadelen of andere nationale producten zijdelings beschermen. Op grond van deze bepaling heeft het Europese Hof van Justitie (in zaak C-170/78) geoordeeld dat een lidstaat die niet kan worden beschouwd als een producent van een bepaalde drank (in casu wijn), deze drank niet op zodanige wijze mag belasten dat de grootste binnenlandse concurrent ervan (in casu bier) wordt beschermd. Hieruit volgt dat alle lidstaten die geen wijnproducent zijn, wijn en bier op een vergelijkbaar niveau moeten belasten, rekening houdende met het respectieve alcoholgehalte, en dat hun vrijheid om tarieven vast te stellen, beperkt is. In een recentere zaak (C-166/98) werd het Hof van Justitie krachtens artikel 234 van het EG-Verdrag een prejudiciële vraag voorgelegd over de geldigheid van de Richtlijnen 92/83/EEG en 92/84/EEG. De vraag luidde of deze richtlijnen ongeldig waren gelet op het EG-Verdrag en met name de tweede alinea van artikel 90, in die zin dat zij de lidstaten verplichtten de belasting van bier te verhogen tot het minimumtarief en zo belastingverschillen creëerden die tot discriminatie tussen bier en wijn konden leiden. Het Hof oordeelde dat na onderzoek van de gestelde vraag geen feiten of omstandigheden aan de dag waren getreden die de geldigheid van deze richtlijnen konden aantasten en betoogde onder meer dat de lidstaten voldoende beoordelingsruimte behielden om tussen de heffing op wijn en die op bier een verhouding vast te stellen, die elke bescherming van de binnenlandse productie in de zin van artikel 90 van het Verdrag uitsloot.

38. De lidstaten hebben veelal aangegeven dat de mate van concurrentie tussen producten geen doorslaggevende factor is bij de vaststelling van de tariefniveaus voor de verschillende productcategorieën. Zij zijn van mening dat de consument zich bij zijn keuze niet in de eerste plaats laat leiden door de prijs en dat andere factoren (zoals gewoonten, gelegenheid, cultuur, klimaat) belangrijker dan wel minstens even belangrijk kunnen zijn. Bijgevolg is de concurrentiefactor, behalve op het punt van de bovengenoemde bepaling van het EG-Verdrag, doorgaans niet meegenomen in hun tarieven. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de grafiek in **bijlage C**, die de tarieven weergeeft per hectoliter per procent alcohol voor de verschillende

categorieën alcoholhoudende dranken. Lidstaten met hoge tarieven (met name DK, SE, UK en IE) onderstreepten echter in hun antwoord op de vragenlijst dat zij, in tegenstelling tot wijnproducerende lidstaten, concurrerende producten gelijk moesten belasten overeenkomstig jurisprudentie van het Hof van Justitie, terwijl lidstaten die zowel wijn als bier produceerden, hun tarieven vrij konden bepalen zonder rekening te moeten houden met de concurrentiefactor.

39. Voor de producenten van bier en wijn speelt de concurrentie tussen verschillende categorieën alcoholhoudende dranken geen hoofdrol. Met name wijnproducenten menen dat het nultarief voor wijn tot geen enkel concurrentieprobleem met andere alcoholhoudende dranken leidt en wel om twee redenen: enerzijds daalt het verbruik van zowel tafelwijnen als kwaliteitswijnen in de lidstaten met een nul- of bijna-nultarief, anderzijds hangt de concurrentie tussen verschillende dranken volgens deze producenten niet zozeer af van de prijs als wel van andere factoren zoals traditie, cultuur, tijd en plaats van verbruik, "mode", leeftijd, sociale omgeving en marketing.

40. De producenten van gedistilleerde dranken daarentegen zien het huidige niveau van de minimumtarieven als een institutionalisering van de discriminerende behandeling van gedistilleerde dranken die in het nationale accijnsbeleid tot uiting komt. Hun standpunt is dat alle producten tot op zekere hoogte met elkaar concurreren en dat de discriminatie van gedistilleerde dranken ten opzichte van bier en wijn derhalve moet worden verminderd door het minimumtarief voor gedistilleerd te verlagen. Zij menen dat het accijnstarief ook de marktaandelen van de verschillende categorieën alcoholhoudende dranken kan beïnvloeden als gevolg van prijsconcurrentie. Met name in de lidstaten met hogere tarieven zouden gedistilleerde dranken prijsgevoeliger zijn dan andere categorieën.

41. In de studie[17] naar de concurrentie tussen alcoholhoudende dranken werden de eigen-prijselasticiteit van de vraag naar de verschillende drankcategorieën (de relatie tussen de vraag naar een product en de prijs ervan) en de kruiselingse prijselasticiteit van de vraag naar deze categorieën (de relatie tussen de vraag naar een product en de prijzen van andere productcategorieën) onderzocht. De kruiselingse prijselasticiteit geeft een indicatie van de mate waarin dranken met elkaar concurreren. Voordat de resultaten van deze studie worden belicht, zij gewezen op de moeilijkheden die met deze werkwijze zijn verbonden en door de consultant werden gesignaleerd. Om te beginnen stelde hij vast dat de gegevens over de prijzen van alcoholhoudende dranken in de meeste lidstaten uiterst schaars zijn en/of kwalitatief tekortschieten om solide ramingen van kruiselingse prijselasticiteit voor alcohol te kunnen opstellen. Daarnaast constateerde hij dat er een hele reeks factoren is die de consumptie van alcoholhoudende dranken en de mate waarin consumenten van de ene op de andere categorie overstappen, beïnvloedt. De houding van consumenten ten opzichte van de consumptie van wijn bijvoorbeeld kan over een periode van enkele jaren veranderen en tot een hogere consumptie van wijn leiden ten nadele van andere drankcategorieën, hoewel dit ingaat tegen de huidige trend. Zo staat in vele gevallen de overstap naar wijn los van de prijs van wijn in verhouding tot die van andere dranken, dit wil zeggen dat de consument ook bij ongewijzigde prijsverhoudingen in de loop der jaren de overstap zou maken. De consultant wees erop dat het daardoor

[17] De conclusies van deze studie doen geen afbreuk aan de analyse van de Commissie in mededingingszaken.

uitermate moeilijk wordt om in te schatten welk effect de prijs op de consumptie heeft, aangezien wijzigingen in de consumentenvoorkeur waarschijnlijk van doorslaggevende invloed zijn bij de overstap naar een andere drank. Het is evenwel een feit dat het verbruik van zowel tafel- als kwaliteitswijnen in de afgelopen jaren is gedaald[18].

42. Voor de landen/producten waarvoor voldoende prijsgegevens beschikbaar waren, maakte de consultant ramingen van de eigen-prijselasticiteit en de kruiselingse prijselasticiteit. Bij de ramingen van de eigen-prijselasticiteit van iedere productcategorie waren de meeste resultaten negatief, maar verschilden ze niet sterk van nul, wat erop kon wijzen dat de vraag naar alcoholhoudende dranken in het algemeen relatief onelastisch is (de vraag naar een drank is niet erg gevoelig voor wijzigingen in de prijs ervan). Ook de resultaten van de ramingen van de kruiselingse prijselasticiteit wezen er, over het geheel genomen, op dat de respons relatief onelastisch is, dit wil zeggen dat de vraag naar een bepaald soort drank blijkbaar niet sterk afhangt van de prijzen van andere alcoholhoudende dranken.

Concurrentie tussen alcoholhoudende dranken - conclusies

43. Het is moeilijk om, uitgaande van de verschillende standpunten die werden ingenomen alsook van de resultaten van de concurrentiestudie, harde conclusies te trekken wat betreft de concurrentie. De keuze van de consument voor een bepaalde productcategorie hangt af van een waaier van factoren, waaronder de prijs, die op zijn beurt weer beïnvloed wordt door het toepasselijke accijnstarief. De mate waarin de tariefhoogte de keuze van de consument beïnvloedt, verschilt typisch van de ene lidstaat tot de andere en is doorgaans meer uitgesproken in de lidstaten waar het tarief hoog is en een groter deel van de prijs uitmaakt.

3.4. Reële waarde van accijnstarieven

44. Een ander aspect waaraan aandacht moet worden besteed op grond van artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG, is de reële waarde van de accijnstarieven. Anders gezegd: dient er rekening te worden gehouden met het effect van de inflatie sinds de invoering van de minimumtarieven of moet dit aan de lidstaten worden overgelaten? Volgens gegevens van Eurostat over het jaarlijkse wijzigingspercentage van de geharmoniseerde consumentenprijsindex (GICP) tussen 1993 en 2002 beliep het totale inflatiecijfer voor de EU als geheel van 1 januari 1993 tot 31 december 2002 24,04%[19].

45. Als de minimumtarieven met deze procentuele stijging worden opgewaardeerd, zou dit het volgende resultaat geven:

---

[18] Op het niveau van de EU15 is het totale verbruik per hoofd naar schatting gedaald van circa 37 liter in 1990 naar ongeveer 33 liter in 2002. Het verbruik van tafelwijn is gedaald van 20,5 liter naar ongeveer 15 liter. Deze trends zijn sterker in enkele zuidelijke wijnproducerende landen. Zo liep het totale verbruik per hoofd in Italië terug van circa 63 liter naar ongeveer 47 liter en in Frankrijk van circa 67 liter naar ongeveer 58 liter.

[19] De echte GICP-reeks start met de index voor 1997. Voorafgaande jaren zijn gebaseerd op een proxy-GICP. Er werd gebruik gemaakt van de volgende jaarlijkse GICP-wijzigingspercentages:
1993: 3,4%; 1994: 2,8%; 1995: 2,8%; 1996: 2,4%; 1997: 1,7%; 1998: 1,3%; 1999: 1,2%; 2000: 1,9%; 2001: 2,2%; 2002: 2,1%.

Product	*Tarief uitgedrukt per*	*Huidig minimumtarief*	*Geïndexeerd minimumtarief op 1.1.2003 (huidige tarief x 1,24)*
Wijn (niet-mousserende en mousserende)	**hl**	**0 EUR**	**0 EUR**
Bier	**hl/graad Plato of hl/procent alcohol**	**0,748 EUR** of **1,87 EUR**	**0,93 EUR** of **2,32 EUR**
Tussenproducten	**hl**	**45 EUR**	**56 EUR**
Alcohol	**hl zuivere alcohol**	**550 EUR**	**682 EUR**

46. Indien de tarieven op 1 mei 2004 aldus waren opgewaardeerd, zou dit hebben geleid tot:

a) een verhoging van de bieraccijns in zeven lidstaten (LU, DE, ES, CZ, LT, LV, MT);

b) een verhoging van de accijns op tussenproducten in zeven lidstaten (EL, ES, IT, PT, HU, MT, CY);

c) een verhoging van de accijns op gedistilleerde dranken in drie lidstaten (IT, CY en SK).

47. In hun antwoorden op de vragenlijst gaven de meeste lidstaten te kennen dat zij voorstander zijn van een verhoging van de minimumtarieven naar rata van de inflatie om de reële waarde ervan te handhaven. Sommige maakten dit echter afhankelijk van de invoering van een positief tarief voor wijn om de verstoringen tussen wijn en andere alcoholhoudende dranken niet te versterken, ofschoon een aanpassing aan de inflatie, zonder de invoering van een positief tarief voor wijn, slechts de situatie van 1 januari 1993 zou herstellen. Het eerste verslag merkte op dat er een duidelijke stagnatie in de toegepaste accijnstarieven kon worden geconstateerd, wat suggereerde dat het nultarief voor wijn de ruimte om de tarieven voor andere alcoholhoudende producten in dezelfde lidstaat en de aangrenzende lidstaten te wijzigen, kon beperken. Vele lidstaten zijn evenwel van mening dat de situatie verschilt van lidstaat tot lidstaat en onder meer afhangt van traditie en cultuur en ook tijd en plaats van verbruik.

Reële waarde van accijnstarieven - conclusies

48. Een verhoging van de minimumtarieven om de inflatie mee te nemen, leidt niet per definitie tot een verhoging van de reële waarde. Omgekeerd geldt wel dat de reële waarde van de specifieke minimumtarieven zou worden uitgehold, indien er geen inflatieaanpassing plaatsvindt. Een dergelijke verhoging van de minimumtarieven is bijgevolg nodig om het niveau van de tarieven te handhaven waarmee de Raad in 1992 instemde; dit is een minimale voorwaarde om de werking van de interne markt

zonder fiscale grenzen te garanderen. In deze context zij erop gewezen dat de minimumtarieven voor andere accijnsgoederen (tabaksproducten en minerale oliën) wel aan de inflatie werden aangepast. Het huidige accijnsstelsel voor alcohol is echter een systeem van minimumtarieven en de lidstaten kunnen bijgevolg, zonder dat het huidige stelsel wordt gewijzigd, de toegepaste tarieven verhogen om rekening te houden met inflatie.

49. Wat alcoholhoudende dranken betreft, koppelt een aantal lidstaten deze kwestie evenwel aan de invoering van een positief minimumtarief voor wijn, een kwestie die nog altijd tot zeer veel controverse leidt (zie punt 3.5.2).

3.5. Bredere doelstellingen van het Verdrag

50. Artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG vereist dat bij de herziening van de accijnstarieven voor alcoholhoudende dranken rekening wordt gehouden met de bredere doelstellingen van het Verdrag. Ook relevant in het kader van dit verslag zijn het gezondheidsbeleid, het landbouwbeleid, regionale doelstellingen en culturele kwesties. Andere punten die in de overweging moeten worden betrokken, zijn de uitbreiding en het effect van de voorgestelde maatregelen op de kandidaat-lidstaten.

3.5.1. Gezondheids- en sociaal beleid

51. Artikel 152 van het Verdrag stipuleert dat bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid dient te worden verzekerd. Op dit punt meldde het eerste verslag dat de belasting van alcohol een instrument kan zijn om overmatige consumptie te ontmoedigen, wat als positief gevolg kan hebben dat er zich minder problemen voordoen die verband houden met alcoholconsumptie, alcoholisme en alcoholmisbruik. In de afgelopen paar jaar hebben medische rapporten echter ook gewezen op de positieve invloed die enkele alcoholhoudende dranken voor de gezondheid hebben, mits zij met mate worden gedronken.

52. Op nationaal niveau hebben de meeste lidstaten, in hun antwoorden op de vragenlijst, te kennen gegeven dat gezondheidspolitieke overwegingen geen invloed hebben op de tariefhoogte, ofschoon sommige hieraan toevoegden dat er wel druk wordt uitgeoefend door gezondheidsorganisaties. Slechts in één lidstaat (Zweden) hebben gezondheidsdoelstellingen de overhand bij de vaststelling van de tariefhoogte. In andere lidstaten met hoge tarieven (bijvoorbeeld Finland, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken) hebben zij aan belang ingeboet ten opzichte van vroeger. Als reden hiervoor verwees het Verenigd Koninkrijk naar het tegenstrijdige wetenschappelijke bewijs over de voordelen en risico's van alcoholconsumptie.

53. De producenten benadrukken de inspanningen die zij leveren ter bevordering van een verantwoord alcoholgebruik. Volgens hen drinkt de overgrote meerderheid van de Europese consumenten met verstand, met mate en met plezier. Zij menen ook dat alcohol, als hij met mate wordt geconsumeerd, positieve effecten op de gezondheid kan hebben, ongeacht het soort drank. Zij geloven dat beleid dat ernaar streeft met hoge heffingen het totale verbruik per hoofd te doen dalen, niet degenen die alcohol misbruiken, treft en dat de ervaring leert dat een dergelijke aanpak zelfs onbedoeld negatieve effecten kan sorteren (bv. smokkel en illegale productie).

54. Gezondheidsorganisaties en in het bijzonder Eurocare (pleitbezorger voor de preventie van alcoholgerelateerde schade in Europa) zijn van mening dat met behulp van heffingen voor een hoog prijsniveau moet worden gezorgd, omdat er een duidelijk verband is tussen prijs en consumptie. Zij menen verder ook dat heffingen op alcohol moeten worden gebruikt voor de financiering van activiteiten die tot doel hebben alcohol te leren beheersen, waaronder gezondheidsvoorlichting, onderzoek naar alcoholbeleid en ondersteuning van gezondheidszorg. Wat dit laatste betreft, wijzen zij erop dat de Commissie in haar witboek over groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid[20] al had opgeroepen tot het internaliseren van de externe kosten van het verbruik van alcoholhoudende dranken. Wat de positieve effecten van alcoholconsumptie betreft, maant Eurocare tot grote omzichtigheid bij het toeschrijven van positieve effecten aan alcoholgebruik, maar deelt de organisatie wel het standpunt dat er weinig verschil bestaat tussen de verschillende soorten drank: het voordeel blijkt hoofdzakelijk te liggen in de alcohol in wijn, bier en gedistilleerde dranken en niet in andere bestanddelen van de dranken.

Gezondheids- en sociaal beleid - conclusies

55. De meerderheid van de lidstaten houdt doorgaans geen rekening met gezondheidspolitieke overwegingen wanneer zij hun tarieven vaststellen, ofschoon de huidige EG-wetgeving, die slechts in minimumtarieven voorziet, hen aanzienlijke speelruimte geeft om overwegingen van volksgezondheid in hun fiscaal beleid te integreren. Hoe het ook zij, wil de accijns een langetermijnrol kunnen spelen bij de vermindering van de totale alcoholconsumptie en de internalisering van de externe of maatschappelijke kosten van alcoholmisbruik, dan lijkt volgens sommige lidstaten een aanpassing aan de inflatie (verhoging) van de minimumtarieven een minimale vereiste.

3.5.2. Landbouwbeleid

56. Wijn is een landbouwproduct dat in het Verdrag als zodanig werd gedefinieerd. 14 van de 25 lidstaten heffen geen dan wel een zeer lage accijns op wijn (12 heffen geen accijns, Frankrijk en Hongarije hanteren een zeer laag tarief). De invoering van een positieve accijns op wijn zou gevolgen kunnen hebben voor het verbruik van wijn en voor de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt. Het landbouwbeleid is altijd al door de wijnproducerende lidstaten aangegrepen als een rechtvaardiging voor de toepassing van een nultarief voor wijn. Sommige onder hen wijzen op de precaire situatie van de wijnboeren, die iedere mogelijkheid om een positief accijnstarief voor wijn toe te passen, zou uitsluiten.

57. Ten tijde van de vaststelling van het eerste verslag werd er in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid een hervorming doorgevoerd in de gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt, die tot doel had een oplossing te bieden voor de bestaande situatie die gekenmerkt werd door overproductie en een teruglopende consumptie in de wijnproducerende landen, met name van tafelwijnen. Deze hervorming werd in 1999 voltooid[21]. De nieuwe gemeenschappelijke

---

[20] "Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid - naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen - witboek" - COM(1993) 700 def. van 5.12.1993.

[21] Verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad van 17 mei 1999 (PB L 179 van 14.7.1999).

marktordening (GMO) strekt ertoe de vraag naar en het aanbod van wijn beter op elkaar af te stemmen. De klemtoon in de nieuwe ordening ligt onder meer op beperkingen op nieuwe aanplanten en de herstructurering van het productiepotentieel om de omvang van de productie van tafelwijnen te verminderen en variëteiten aan te planten die wijn van een betere kwaliteit produceren en beter zijn afgestemd op de behoeften van de markt. De daarvoor vereiste marktinterventiemaatregelen (in hoofdzaak financiële steun voor distillatie van wijn, opslag, gebruik van most voor andere doeleinden dan wijn) werden aangepast. Er werden met name slechts twee vormen van verplichte distillatie gehandhaafd en voor uitzonderlijke verstoringen van de markt werd een crisisdistillatiemaatregel vastgesteld. Met deze nieuwe GMO wordt een stap gezet naar doelgerichtere maatregelen en wordt de wijnbouw geheroriënteerd op producten van hogere kwaliteit.

58. Als argument ter ondersteuning van een nultarief voor wijn wordt aangevoerd dat een dergelijk tarief een noodzakelijke begeleidende maatregel is om tegenspraak te vermijden met een van de basisbeleidsdoelstellingen van de GMO voor wijn, namelijk een evenwichtige situatie op de markt. Een eventuele daling van het verbruik die zich na de invoering van een positief tarief zou kunnen voordoen, zou inderdaad een negatief effect hebben op het evenwicht op de markt. Een dergelijke daling van het verbruik zou op de korte termijn ook moeten worden gecompenseerd door versterkte marktinterventie, hoofdzakelijk in de vorm van distillatie van wijnoverschotten tot alcohol. De hoge kosten van deze distillatie worden gedekt door de communautaire begroting. Anderzijds is het nultarief een algemene, niet-gerichte maatregel die ook van toepassing is op de uitdijende marktsegmenten van hogere-kwaliteitswijnen en ingevoerde wijnen, waarvoor minder of geen afzetproblemen bestaan. Bovendien zijn de fundamentele structurele problemen voornamelijk een gevolg van wijzigingen in de consumptiepatronen in de wijnproducerende lidstaten. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de resultaten van de concurrentiestudie, waarin ook is gekeken naar de ontwikkeling van de consumptie van de verschillende producten per inwoner. De wijnconsumptie per inwoner in de zuidelijke lidstaten (Spanje, Frankrijk, Italië en Portugal) vertoonde een uitgesproken teruggang over de laatste drie decennia, maar blijft niettemin hoog vergeleken met niet-wijnproducerende landen. Deze teruggang werd ten dele gecompenseerd door een toename van de vraag naar wijn in de landen die een hoge wijnaccijns hebben en traditioneel werden beschouwd als landen waar bier drinken bovenaan staat. Hiertegenover staat dat de bierconsumptie per inwoner in de jaren '90 in de zuidelijke lidstaten (Griekenland, Portugal, Italië en Spanje) fors is toegenomen, terwijl deze in vele noordelijke lidstaten (Oostenrijk, België, Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk, Luxemburg en Nederland) lichtjes is gedaald.

59. De wijnproducerende landen en de wijnproducenten zijn in het algemeen sterk gekant tegen de invoering van een positief minimumtarief voor wijn. Zij stellen dat wijn in de meeste wijnproducerende lidstaten nooit met accijns belast is geweest, dat wijn integraal deel uitmaakt van hun cultuur en dat de invoering van een verplichte heffing op wijn politiek moeilijk zou liggen. Bovendien zouden de wijnproducerende lidstaten, die een nultarief of slechts een zeer laag controletarief toepassen, goed zijn voor circa 85% van de totale EU-wijnconsumptie, en eventuele internemarkt-problemen dus betrekking hebben op slechts een kleine 15% van de EU-wijnconsumptie. Zij betogen voorts dat het nultarief voor wijn een noodzakelijke begeleidende maatregel is ter ondersteuning van de doelstellingen van de GMO voor

wijn en dat, zoals de situatie op de wijnmarkt thans is, iedere nieuwe - zelfs lage – verplichte belasting in de wijnproducerende landen als schadelijk zou worden beschouwd. Bovendien wordt gevreesd dat deze stap zal worden gevolgd door verdere maatregelen die leiden tot een hoger minimumniveau van de belasting van wijn. Daarnaast zijn zij van mening dat een positieve wijnaccijns op geen enkele wijze de internemarktproblemen zou helpen oplossen die worden veroorzaakt door de grote verschillen in het belastingniveau tussen de lidstaten met hoge en die met lage tarieven.

60. Tot slot stellen zij dat de belasting van wijn voor honderdduizenden kleine wijnboeren en voor overheidsdiensten in de wijnproducerende lidstaten tot een administratieve last zou leiden dan wel deze zou vergroten, die niet in verhouding zou staan tot de opbrengsten van deze maatregel. Aangezien de wijnproductie echter al onder strikte controle inzake kwaliteit en verkeer staat uit hoofde van de GMO voor wijn en Richtlijn 92/12/EEG, kan deze last, althans voor het intracommunautaire verkeer, minder zwaar uitvallen dan verwacht.

Landbouwbeleid - conclusies

61. Uit de uiteenzetting van de verschillende standpunten hierboven blijkt dat de belasting van wijn een zeer omstreden en politiek gevoelige kwestie blijft. Sommige lidstaten die geen wijn produceren, zouden een wijziging van de minimumtarieven voor eender welke alcoholhoudende drank afhankelijk maken van de invoering van een positief minimumaccijnstarief voor wijn. Wijnproducerende landen daarentegen blijven doorgaans tegenstander van de invoering van een minimumaccijnstarief voor wijn.

62. Blijkt het zeer moeilijk om het huidige niveau van de minimumtarieven te wijzigen, dan mag ook een andere belangrijke vraag niet buiten beschouwing blijven, namelijk of het gerechtvaardigd is het huidige systeem van controle op accijnsgoederen (waarbij het verkeer van de goederen onder schorsing van accijns tussen erkende belastingentrepots geschiedt, zekerheid wordt gesteld en geleidedocumenten worden gebruikt enz.) te handhaven voor goederen zoals bier en wijn, die in ten minste tien van de vijftien, en thans twintig van de vijfentwintig, lidstaten worden belast met een accijns die in absolute termen lager is dan de BTW die erop drukt.

3.5.3. Uitbreiding van de Europese Unie

63. De lidstaten die op 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden, hanteren al tarieven voor alcoholhoudende dranken die op of boven het niveau van de huidige minimumtarieven liggen. De andere kandidaat-lidstaten waarmee momenteel toetredingsonderhandelingen lopen (Roemenië en Bulgarije), hebben evenmin om een overgangsperiode na hun toetreding verzocht om het huidige niveau van de minimumtarieven te bereiken. In de **bijlagen B1 tot en met B4** zijn de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken van de lidstaten die op 1 mei 2004 tot de EU zijn toegetreden, en van de kandidaat-lidstaten opgenomen.

3.6. Onderzochte periode

64. Artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG bepaalt dat de Raad om de twee jaar, op basis van een verslag en, in voorkomend geval, een voorstel van de Commissie, de in deze

richtlijn vastgestelde accijnstarieven beziet en na raadpleging van het Europese Parlement met eenparigheid van stemmen de nodige maatregelen neemt.

65. De Commissie is van mening dat een periode van twee jaar te kort is om het vereiste grondige onderzoek te kunnen verrichten naar de werking van de interne markt en de andere aspecten die in het verslag van de Commissie moeten worden behandeld, en om een degelijk overzicht te kunnen hebben voor de beoordeling van de wijzigingen in de wetgeving van de lidstaten. Een periode van vier jaar zou passender zijn voor de beoordeling van de werking van de interne markt en de gevolgen van eventuele wijzigingen in de wetgeving. In een eventueel voorstel tot wijziging van het huidige communautaire kader voor de belastingheffing van alcohol zou daarom in ieder geval een amendement van artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG moeten worden opgenomen dat in een herziening om de vier jaar in plaats van om de twee jaar voorziet.

4. STRUCTUUR VAN DE ACCIJNS OP ALCOHOLHOUDENDE DRANKEN

66. Ofschoon de verplichting tot herziening in artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG alleen inhoudt dat de Commissie een verslag moet voorleggen over de in deze richtlijn vastgestelde accijnstarieven, meent de Commissie dat in deze herzieningen ook wijzigingen van de structuur van de belastingheffing aan de orde kunnen worden gesteld, omdat deze kwestie nauw is verbonden met die van de tarieven. Dit geldt met name voor zaken die verband houden met de indeling van alcoholhoudende dranken in elk van de categorieën die werden gedefinieerd in de richtlijn inzake de structuur van de accijns (Richtlijn 92/83/EEG). De volgende drie punten zijn naar voren gekomen in het consultatieproces dat aan dit verslag is voorafgegaan:

a) verschillende behandeling van wijn en mousserende wijn;

b) aanpassing van de GN-codes (Gecombineerde Nomenclatuur) die worden gebruikt voor de definitie van de productcategorieën;

c) indeling van de producten voor accijnsdoeleinden.

4.1. Verschillende behandeling van wijn en mousserende wijn

67. Op dit ogenblik kunnen de lidstaten uit hoofde van de Richtlijnen 92/83/EEG en 92/84/EEG verschillende accijnstarieven toepassen op wijn en mousserende wijn. Zoals kan worden afgeleid uit de tabel in **bijlage B1**, maken momenteel acht lidstaten (IE, UK, DK, NL, BE, FR, DE, AT) van deze mogelijkheid gebruik.

68. Momenteel passen Duitsland en Oostenrijk een nultarief toe op niet-mousserende wijn tegenover een relatief hoog tarief op mousserende wijn. In België, Denemarken, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Nederland is het tarief voor mousserende wijn hoger dan het (positieve) tarief voor niet-mousserende wijn (**zie bijlage B1**). Vier lidstaten (DE, BE, NL, AT) hanteren ook een verschillend tarief voor mousserende en voor niet-mousserende tussenproducten (**zie bijlage B3**).

69. Dit onderscheid dat in de richtlijnen wordt gemaakt, vloeit voort uit het feit dat deze lidstaten mousserende wijnen van oudsher als “luxeproducten” beschouwen. De vraag rijst of een dergelijk onderscheid nog altijd gerechtvaardigd is, aangezien beide producten steeds vaker bij vergelijkbare gelegenheden worden geconsumeerd.

Bovendien omvatten beide categorieën zowel wijnen die als "luxeproducten" kunnen worden aangemerkt, als zeer goedkope producten (bv. merkwijnen tegenover tafelwijnen).

70. De definitie van "mousserende wijnen" in artikel 8 van Richtlijn 92/83/EEG kan tot onbillijke resultaten leiden op het punt van belastingheffing. Overeenkomstig de definitie in artikel 8 wordt onder "mousserende wijn" verstaan de producten die "verpakt zijn in flessen met een champignonvormige stop die door draden of banden of anderszins is geborgd, of die een overdruk hebben die teweeggebracht is door koolzuurgas in oplossing, van 3 bar of meer". Beide criteria kunnen als willekeurig worden beschouwd. Parelwijnen met een overdruk die net onder drie bar ligt, ontsnappen aan de accijns op mousserende wijnen en komen in aanmerking voor een lager (of zelfs nul-) tarief voor niet-mousserende wijnen als de producent maar een ander soort stop op de fles plaatst. Dit leidt tot de vraag of deze verschillende behandeling moet worden gehandhaafd dan wel of mousserende en niet-mousserende wijn en tussenproducten op dezelfde wijze moeten worden behandeld.

4.2. Aanpassing van de GN-codes (Gecombineerde Nomenclatuur) die worden gebruikt voor de definitie van de productcategorieën

71. Voor de definitie van de diverse categorieën van alcoholhoudende dranken wordt in Richtlijn 92/83/EEG in grote mate verwezen naar GN-codes. Artikel 26 van de richtlijn bepaalt dat de verwijzingen naar GN-codes in de richtlijn betrekking hebben op de versie van de gecombineerde nomenclatuur die van kracht was op de dag waarop deze richtlijn werd vastgesteld (19 oktober 1992). Indien de indeling ondertussen werd gewijzigd, moeten bedrijven voor het verkeer tussen de lidstaten en voor het verkeer tussen de EU en derde landen voor dezelfde producten andere GN-codes gebruiken. Om rekening te houden met eventuele wijzigingen van de GN-codes en wijzigingen in de interpretatie daarvan (bv. wijzigingen in de toelichtingen op het Geharmoniseerde Systeem) alsook om het voor bedrijven en overheden eenvoudiger te maken, **dient te worden verwezen naar de toepasselijke GN-codes van zo recent mogelijke datum**. Teneinde de bijwerking van de verwijzingen naar de toepasselijke GN-codes te vereenvoudigen, legt de Commissie de lidstaten de vraag voor **of dergelijke besluiten in de toekomst moeten worden genomen volgens de in artikel 24 van Richtlijn 92/12/EEG vastgestelde procedure** (d.w.z. met het Accijnscomité, zoals overeengekomen voor energieproducten in artikel 2, lid 5, van Richtlijn 2003/96/EG van de Raad[22]).

4.3. Indeling van producten voor accijnsdoeleinden

72. De in deel 4.2 voorgestelde wijzigingen zouden het leven voor bedrijven en overheden gemakkelijker maken, maar bieden geen oplossing voor de problemen met de indeling van alcoholhoudende dranken in de verschillende categorieën van alcoholhoudende dranken zoals vastgesteld in Richtlijn 92/83/EEG. In de definities van deze categorieën is steeds verwezen naar GN-codes. Daarom moet altijd eerst over de indeling van een product voor douanedoeleinden worden besloten, vóórdat kan worden bepaald op welke wijze het voor de accijns zal worden behandeld.

---

[22] Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit (PB L 283 van 31.10.2003, blz. 51).

73. Zowel bedrijven als nationale overheden hebben de Commissiediensten recentelijk problemen op het gebied van indeling gesignaleerd en zij klagen in dat verband over uiteenlopende indelingen en - bijgevolg - een uiteenlopende belasting van hetzelfde product in verschillende lidstaten. De meeste van de genoemde problemen hebben betrekking op het onderscheid tussen producten van GN-code 2206 (inclusief andere gegiste dranken) en 2208 (inclusief gedistilleerde dranken). Volgens de toelichting bij het Geharmoniseerde Systeem op post 2206 mag gedistilleerde alcohol worden toegevoegd aan "andere gegiste dranken", zonder dat evenwel wordt gespecificeerd in welke mate een dergelijke toevoeging mogelijk is. De lidstaten geven een zeer verschillende interpretatie hieraan, wat tot gevolg heeft dat eenzelfde product door sommige lidstaten onder "andere gegiste dranken" of "tussenproducten" en door andere lidstaten onder "gedistilleerde dranken" wordt ingedeeld.

Mogelijke oplossingen

74. Binnen het kader van de bestaande EU-accijnswetgeving (Richtlijn 92/83/EEG), waarin naar de GN-codes wordt verwezen als basis voor de indeling van alcoholhoudende dranken, kan het probleem van de uiteenlopende indeling van alcoholhoudende dranken alleen worden opgelost via **een uniformere interpretatie en toepassing van de douanevoorschriften voor de indeling van deze producten in de GN**.

75. Bedrijven kunnen voor douanedoeleinden van hun douaneautoriteiten een bindende tariefinlichting (BTI) krijgen met betrekking tot de indeling van goederen die worden ingevoerd uit of uitgevoerd naar derde landen. BTI's worden in een door de Commissie beheerde databank bijgehouden en zijn juridisch bindend voor alle lidstaten. Ofschoon BTI's op ad-hocbasis worden afgegeven en er geen algemene regels in worden vastgesteld voor de indeling van producten in de GN, zijn zij voor bedrijven en overheden in zekere mate toch richtinggevend en kunnen zij leiden tot een eenvormiger toepassing van de GN-indelingsvoorschriften. Er kan echter geen BTI worden aangevraagd voor producten waarvoor geen douanebelang kan worden aangetoond (bv. nieuwe producten die in de EU worden vervaardigd en slechts binnen de EU op de markt komen). Om het belang van BTI's voor de accijns te vergroten, zou kunnen worden overwogen dat bedrijven hun douaneautoriteiten in de toekomst ook om een BTI mogen verzoeken voor accijnsgoederen die niet voor de in- of uitvoer zijn bestemd. Dit zou een aanpassing van de desbetreffende douanebepalingen[23] vereisen.

76. Zoals hierboven uiteengezet, gebeurt de afgifte van BTI's door de douaneautoriteiten alleen op ad-hocbasis en op verzoek. Met het oog op de vaststelling van duidelijker algemene voorschriften voor de indeling van alcoholhoudende dranken in de GN werd een werkgroep opgericht, samengesteld uit de diensten van de Commissie en de douanediensten van enkele lidstaten. Deze werkgroep zal met name proberen een heldere scheidslijn te trekken tussen de GN-codes 2206 en 2208. Het betreft hier evenwel een zeer complexe materie en de uitkomst kan lang op zich laten wachten.

---

[23] Artikel 12 van Verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek en de artikelen 5 tot en met 14 van de uitvoeringsbepalingen van het communautair douanewetboek (Verordening (EEG) nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2913/92).

Bovendien mag niet uit het oog worden verloren dat nieuwe douanevoorschriften voor de indeling van alcoholhoudende dranken in de GN geen enkel gevolg hebben voor de accijns zolang de verwijzing naar de GN-codes in artikel 26 van Richtlijn 92/83/EEG niet wordt geactualiseerd zoals voorgesteld in punt 71 hierboven. Tot slot wordt bij de indeling in de GN geen rekening gehouden (en zou er ook geen rekening mogen worden gehouden) met de gevolgen van die indeling voor de indeling van een product voor de accijns en zou zij zelfs ongewenste resultaten kunnen opleveren wat betreft de indeling van sommige producten voor de accijns.

77. De Commissie is daarom de mening toegedaan dat ook **ingrijpender oplossingen** moeten worden overwogen, **waarbij de indeling van alcoholhoudende dranken voor de accijns minder afhankelijk wordt van de indeling in de GN**.

78. Een eerste mogelijkheid zou erin bestaan dat de categorieën van accijnsgoederen opnieuw worden gedefinieerd waarbij uitsluitend een woordelijke omschrijving wordt gegeven en niet naar GN-codes wordt verwezen, zoals bij de definities voor tabaksproducten in Richtlijn 95/59/EG. Dit kan evenwel uiterst complex blijken te zijn, gelet op de grote diversiteit van producten die worden aangeboden op de markt van alcoholhoudende dranken. Bovendien komen er regelmatig nieuwe producten op de markt, die tot nieuwe problemen met de indeling kunnen leiden.

79. Een tweede mogelijkheid zou erin bestaan douanecodes te combineren met bijkomende elementen die in Richtlijn 92/83/EEG zouden moeten worden opgenomen. Dergelijke bijkomende elementen voor de accijns, zoals de maximale hoeveelheid gedistilleerde alcohol die aan door gisting verkregen dranken mag worden toegevoegd voordat deze de eigenschap van "andere gegiste dranken" of "tussenproducten" verliezen, zouden een grens kunnen helpen trekken tussen verschillende categorieën van alcoholhoudende dranken wanneer de toepassing van de GN-codes alleen geen duidelijk resultaat oplevert dan wel een ongewenst resultaat op het punt van de belastingheffing. De toepassing van dergelijke regels zou in de praktijk echter op aanzienlijke moeilijkheden kunnen stuiten, omdat het zeer moeilijk en/of duur kan zijn om de oorsprong van ethylalcohol in een product te bepalen.

80. Tot slot zou kunnen worden overwogen om een nieuwe categorie van alcoholhoudende dranken in te voeren, die "andere gegiste dranken" waaraan alcohol is toegevoegd, omvat. Terwijl de huidige definities, de berekeningsgrondslag en de tarieven voor de accijnsrechten op bier, wijn en ethylalcohol in Richtlijn 92/83/EG ongewijzigd zouden blijven, zouden "andere gegiste dranken" (GN-code 2206) volgens hun alcoholgehalte kunnen worden belast. Verder zou, in navolging van artikel 3, lid 2, van Richtlijn 92/83/EEG, de lidstaten kunnen worden toegestaan dergelijke dranken in te delen in categorieën van niet meer dan twee of drie procenten alcohol per categorie en op alle dranken binnen eenzelfde categorie hetzelfde accijnstarief per hectoliter toe te passen. Het niveau van de EU-minimumtarieven voor deze producten zou lineair kunnen worden vastgesteld dan wel progressief kunnen toenemen in verhouding tot het alcoholgehalte van het product. Op deze manier zouden de lidstaten vergelijkbare producten (gegiste producten waaraan alcohol werd toegevoegd) gelijk kunnen belasten, met name op basis van hun alcoholgehalte, terwijl het minder urgent wordt om een duidelijk onderscheid te maken tussen producten van GN-post 2206 en 2208. Er zij op gewezen dat de huidige definitie van "andere gegiste dranken" ongewijzigd zou blijven en dat de producten die thans onder deze definitie vallen (bv. appel- of

perenwijn), ook in de toekomst als wijn zouden worden belast op voet van artikel 15 van Richtlijn 92/83/EEG.

Conclusies

81. De EU-wetgeving betreffende de accijns op alcoholhoudende dranken, die in 1992 werd vastgesteld ter vergemakkelijking van de afschaffing van de fiscale controles aan de binnengrenzen, is sindsdien niet meer gewijzigd. Zij strekte ertoe de minimumeisen vast te leggen die, toentertijd, noodzakelijk werden geacht voor de werking van de interne markt. In deze context moet de Raad, op basis van een verslag van de Commissie, de stand van zaken op gezette tijden herzien.

82. Het voorliggende verslag - het tweede over dit onderwerp sinds de totstandbrenging van de interne markt - heeft een aantal resterende problemen in verband met de werking van de interne markt waarmee een aantal lidstaten wordt geconfronteerd, onder de aandacht gebracht. Aan de basis van de besproken problemen liggen de soms hoge belastingdruk op deze producten in verhouding tot hun intrinsieke waarde en de aanzienlijke verschillen in accijnstarieven tussen de lidstaten. Een grotere onderlinge aanpassing zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan een oplossing voor deze problemen.

83. Rekening houdende met het ingewikkelde karakter en de talrijke politiek gevoelige aspecten van de kwestie, waaronder de bredere doelstellingen van het Verdrag en regionale, rurale en culturele factoren, gaat het huidige verslag niet vergezeld van een voorstel voor een richtlijn. In dit stadium strekt dit verslag ertoe een breed debat op gang te brengen in de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité. Afhankelijk van de uitkomst van dit debat zal de Commissie besluiten of zij al dan niet voorstellen zal indienen met betrekking tot alle of sommige van de in het verslag besproken kwesties.

BIJLAGE A

Inkomsten uit accijnsrechten op alcoholhoudende dranken, tabaksproducten en minerale oliën (jaar 2001) in absolute termen, uitgedrukt als een percentage van de totale accijnsinkomsten en als een percentage van het BBP

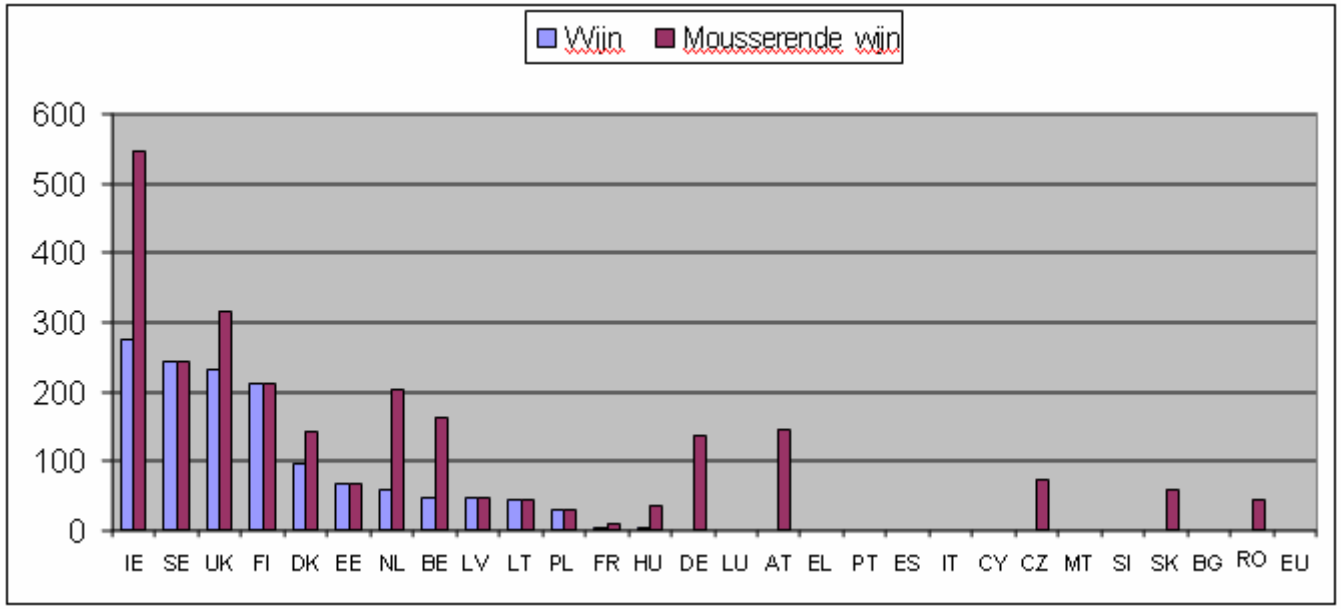
	BBP in mln EUR	Accijnsopbrengsten										
		In mln EUR				Als % van de totale accijnsopbrengsten			Als % van het BBP			
		Totaal	Minerale oliën	Tabaks producten	Alcohol-houdende dranken	Minerale oliën	Tabaks producten	Alcohol-houdende dranken	Totaal	Minerale oliën	Tabaks producten	Alcohol-houdende dranken
B	254.282	5.235	3.387	1.275	573	64,7%	24,4%	10,9%	2,06%	1,33%	0,50%	0,23%
DK	177.840	4.418	2.819	1.019	580	63,8%	23,1%	13,1%	2,48%	1,58%	0,57%	0,33%
D	2.071.200	54.806	39.331	12.025	3.450	71,8%	21,9%	6,3%	2,65%	1,90%	0,58%	0,17%
EL	130.927	4.558	2.283	2.006	269	50,1%	44,0%	5,9%	3,48%	1,74%	1,53%	0,21%
E	651.641	15.340	9.450	4.798	1.091	61,6%	31,3%	7,1%	2,35%	1,45%	0,74%	0,17%
F	1.463.722	33.549	22.780	8.190	2.578	67,9%	24,4%	7,7%	2,29%	1,56%	0,56%	0,18%
IRL	114.479	3.326	1.375	1.142	809	41,3%	34,3%	24,3%	2,91%	1,20%	1,00%	0,71%
I	1.220.147	32.602	24.412	7.444	746	74,9%	22,8%	2,3%	2,67%	2,00%	0,61%	0,06%
L	21.510	974	597	347	30	61,3%	35,6%	3,1%	4,53%	2,78%	1,61%	0,14%
N	429.172	7.746	5.223	1.677	846	67,4%	21,6%	10,9%	1,80%	1,22%	0,39%	0,20%
A	211.857	4.406	2.876	1.234	296	65,3%	28,0%	6,7%	2,08%	1,36%	0,58%	0,14%
P	122.978	3.575	2.228	1.100	247	62,3%	30,8%	6,9%	2,91%	1,81%	0,89%	0,20%
FIN	135.791	4.152	2.264	588	1.300	54,5%	14,2%	31,3%	3,06%	1,67%	0,43%	0,96%
S	244.905	6.577	4.540	807	1.230	69,0%	12,3%	18,7%	2,69%	1,85%	0,33%	0,50%
UK	1.596.986	59.113	35.454	12.489	11.169	60,0%	21,1%	18,9%	3,70%	2,22%	0,78%	0,70%
EU	**8.847.436**	**240.377**	**159.019**	**56.141**	**25.216**	**66,2%**	**23,4%**	**10,5%**	**2,72%**	**1,80%**	**0,63%**	**0,29%**

BIJLAGE B1

Accijnstarieven voor wijn en mousserende wijn (1.5.2004)

Lidstaten	Wijn	Mousserende wijn
	Tarief in EUR per hl	
IE	273	546
SE	243	243
UK	232	313
FI	212	212
DK	95	142
EE	67	67
NL	59	201
BE	47	161
LV	46	46
LT	44	44
PL	29,8	29,8
FR	3,4	8,4
HU	3,2	36
DE	0	136
LU	0	0
AT	0	144
EL	0	0
PT	0	0
ES	0	0
IT	0	0
CY	0	0
CZ	0	73
MT	0	0
SI	0	0
SK	0	58
Kandidaat-lidstaten		
BG	0	0
RO	0	42
EU	***0***	***0***

Accijnstarieven voor wijn en mousserende wijn (1.5.2004)



BIJLAGE B2

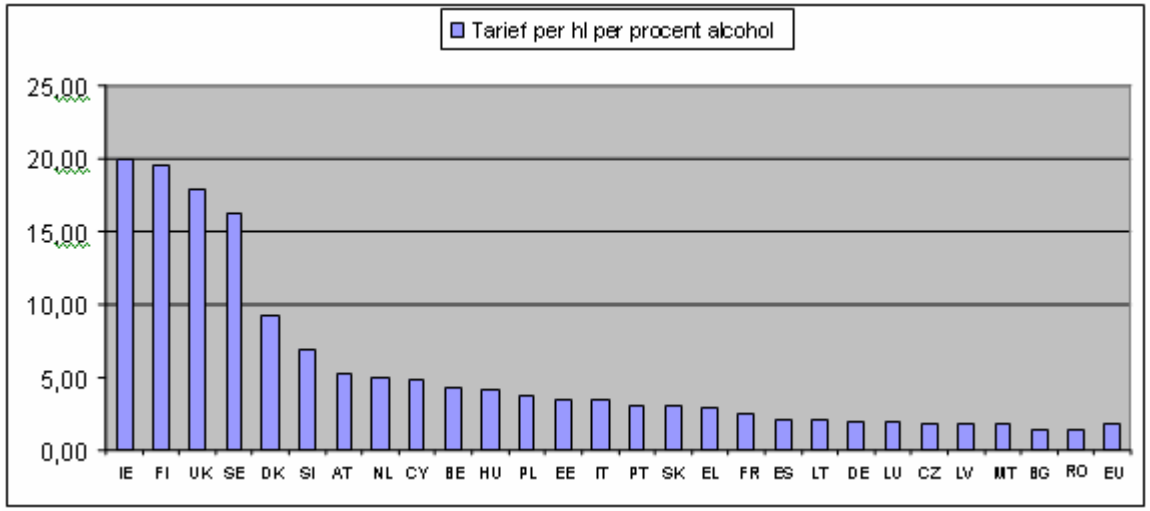
Accijnstarieven voor bier (1.5.2004)

Lidstaten	In EUR per hl per procent alcohol[1][2]	In EUR per liter bier bij 5°
IE	19,87	0,99
FI	19,45	0,97
UK	17,87	0,89
SE	16,18	0,81
DK	9,31	0,47
SI	6,98	0,35
AT	5,20	0,26
NL	5,02	0,25
CY	4,79	0,24
BE	4,28	0,21
HU	4,14	0,21
PL	3,75	0,19
EE	3,52	0,18
IT	3,48	0,17
PT	3,04	0,15
SK	3,03	0,15
EL	2,83	0,14
FR	2,60	0,13
ES	2,03	0,10
LT	2,03	0,10
DE	1,98	0,10
LU	1,98	0,10
CZ	1,88	0,09
LV	1,88	0,09
MT	1,87	0,09
Kandidaat-lidstaten		
BG	1,35	0,07
RO	1,37	0,07
EU	*1,87*	*0,09*

[1] Accijnstarief voor bier met een effectief alcoholvolumegehalte van 5 %

[2] Voor lidstaten die bier per graad Plato belasten, is de omzetting naar procenten alcohol gebeurd op basis van 1 procent alcohol = 2,5 graden Plato

Accijnstarieven voor bier (1.5.2004)

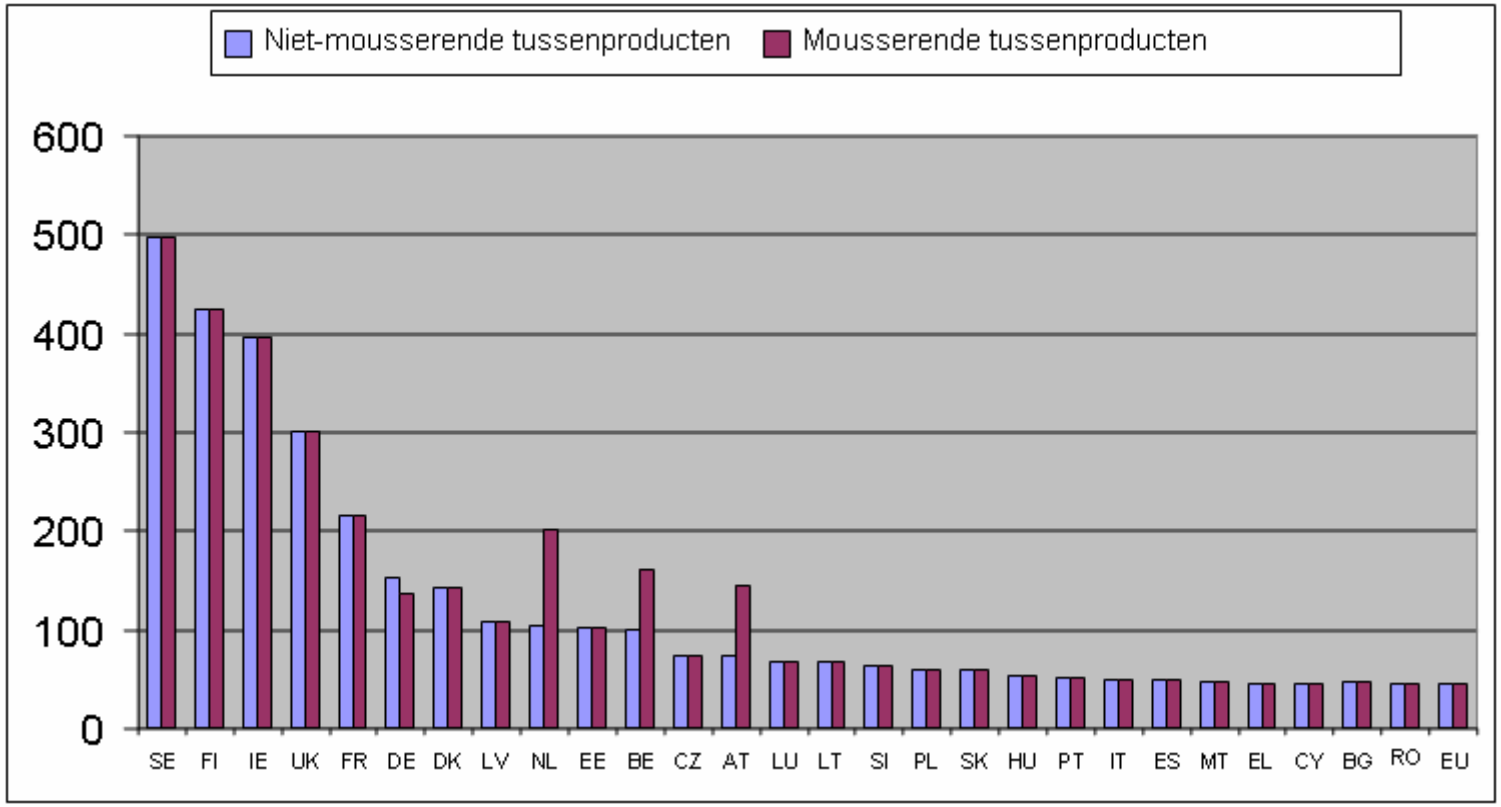


BIJLAGE B3

Accijnstarieven voor tussenproducten (1.5.2004)

Lidstaten	Niet-mousserende tussenproducten	Mousserende tussenproducten
	Tarief in EUR per hl	
SE	497	497
FI	424	424
IE	396	396
UK	300	300
FR	214	214
DE	153	136
DK	142	142
LV	108	108
NL	103	201
EE	102	102
BE	99	161
CZ	73	73
AT	73	144
LU	67	67
LT	67	67
SI	64	64
PL	60	60
SK	58	58
HU	52	52
PT	51	51
IT	50	50
ES	49	49
MT	47	47
EL	45	45
CY	45	45
Kandidaat-lidstaten		
BG	46	46
RO	45	45
EU	*45*	*45*

Accijnstarieven voor tussenproducten (1.5.2004)

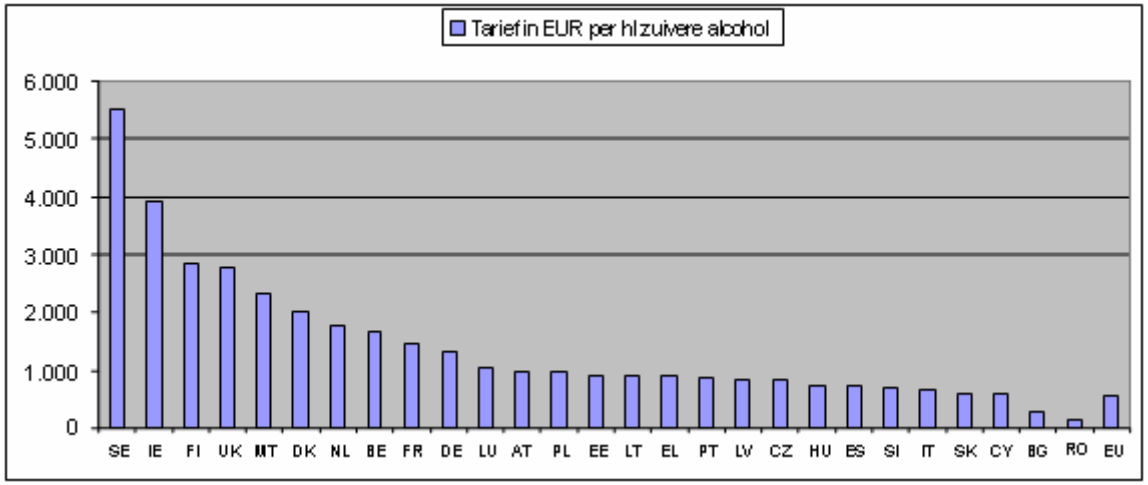


BIJLAGE B4

Accijnstarieven voor ethylalcohol en gedistilleerde dranken (1.5.2004)

	Tarief in EUR per hl zuivere alcohol	Tarief in EUR per liter gedistilleerde drank bij 40°
Lidstaten		
SE	5.519	22,1
IE	3.925	15,7
FI	2.825	11,3
UK	2.776	11,1
MT	2.332	9,3
DK	2.020	8,1
NL	1.775	7,1
BE	1.661	6,6
FR	1.460	5,8
DE	1.303	5,2
LU	1.041	4,2
AT	1.000	4,0
PL	963	3,9
EE	927	3,7
LT	927	3,7
EL	908	3,6
PT	881	3,5
LV	847	3,4
CZ	831	3,3
HU	756	3,0
ES	740	3,0
SI	707	2,8
IT	645	2,6
SK	606	2,4
CY	599	2,4
Kandidaat-lidstaten		
BG	257	1,0
RO	150	0,6
EU	*550*	*2,2*

Accijnstarieven voor ethylalcohol en gedistilleerde dranken (1.5.2004)



BIJLAGE C

Accijnstarieven van de lidstaten, uitgedrukt per hl per procent alcohol (in EUR) (1.5.2004)

Lidstaat	Bier	Niet-mousserende wijn (bij 12% vol.)	Mousserende wijn (bij 12% vol.)	Tussen-producten (bij18% vol.)	Gedistilleerde dranken
BE	4,28	3,92	13,42	5,51	16,61
DK	9,31	7,92	11,83	7,89	20,20
DE	1,98	0	11,33	8,50	13,03
EL	2,83	0	0	2,50	9,08
ES	2,03	0	0	2,75	7,40
FR	2,60	0,28	0,70	11,89	14,50
IE	19,87	22,75	45,50	22,01	39,25
IT	3,48	0	0	2,75	6,45
LU	1,98	0	0	3,72	10,41
NL	5,02	4,92	16,75	5,70	17,75
AT	5,20	0	12,00	4,06	10,00
PT	3,04	0	0	2,85	8,81
FI	19,45	17,66	17,66	23,56	28,25
SE	16,18	20,25	20,25	27,61	55,19
UK	17,89	19,33	26,08	16,66	27,76
CY	4,79	0,00	0,00	2,50	5,99
CZ	1,88	0,00	6,12	4,08	8,31
EE	3,52	5,54	5,54	5,68	9,27
HU	4,14	0,26	2,99	2,89	7,56
LT	2,03	3,63	3,63	3,70	9,27
LV	1,88	3,85	3,85	5,99	8,47
MT	1,87	0,00	0,00	2,59	23,32
PL	3,75	2,48	2,48	3,32	9,63
SI	6,98	0,00	0,00	3,54	7,07
SK	3,03	0,00	4,85	3,23	6,06

Accijnstarieven van de lidstaten, uitgedrukt per hl per procent alcohol (in EUR) (1.5.2004)

