



FACULTEIT  
RECHTSGELEERDHEID

# Taksen op tabak: een analyse van de impact van taxatiemaatregelen op de prijs en consumptie van tabak

Masterproef neergelegd tot het behalen van  
de graad van Master in de criminologische wetenschappen  
door (01106053) (Gotelaere Sofie)

Academiejaar 2014-2015

Promotor :  
Prof. Dr. T. Decorte

Commissaris :  
Lievens Delfine

## **Woord vooraf**

Deze masterproef is geschreven in het kader van het behalen van het diploma Criminologische Wetenschappen aan de Universiteit van Gent, faculteit Rechtsgeleerdheid. Ik zou van deze gelegenheid graag gebruik maken om mijn dank te betuigen aan alle mensen die me gesteund hebben de afgelopen jaren.

Vooreerst gaat mijn dank uit naar mijn promotor, Prof. Dr. Tom Decorte. Hij gaf door middel van zijn professionele begeleiding richting aan mijn thesis en spoorde me op de gepaste momenten aan om een tandje bij te steken.

Verder wil ik ook mijn ouders bedanken, die mij de kansen en het vertrouwen gegeven hebben om te studeren. Tot slot gaat mijn dank ook uit naar mijn medestudenten en vrienden, zonder hen had ik onmogelijk deze studie tot een goed einde gebracht.

Sofie Gotelaere

Gent

18 mei 2015

# Inhoudstafel

<b>Woord vooraf</b> .....	II
<b>Inhoudstafel</b> .....	III
<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b> .....	VI
<b>Inleiding</b> .....	1
<b>Hoofdstuk 1. Prevalentiecijfers en wettelijk kader</b> .....	5
1. Inleiding.....	5
2. Cijfers .....	5
2.1. Prevalentie van roken .....	5
2.1.1. Algemene bevolking.....	5
2.1.2. Resultaten naar leeftijd, geslacht en sociaaleconomische status .....	6
2.2. Type tabaksproduct .....	7
2.3. Gezondheidsrisico's .....	7
3. Wettelijk kader .....	8
3.1. Internationaal .....	9
3.1.1. WHO .....	9
3.1.2. EU.....	10
3.2. Nationaal .....	12
4. Conclusie.....	13
<b>Hoofdstuk 2. Maatregelen om tabaksgebruik te beperken</b> .....	14
1. Inleiding.....	14
2. Maatregelen om de vraag naar tabak te reduceren .....	14
2.1. Het verhogen van taksen op tabak.....	15
2.2. Niet-prijsgerichte maatregelen: de consument informeren, het bannen van advertenties en promoties, en rookvrije plaatsen.....	16
2.2.1. De consument informeren .....	16
2.2.2. Het bannen van advertenties en promoties .....	20
2.2.3. Rookvrije plaatsen .....	21
2.3. Hulp bij het stoppen met roken .....	22
3. Maatregelen om het aanbod aan tabak te reduceren.....	24
3.1. De eerder beperkte effectiviteit van interventies op de aanbodzijde .....	24
3.2. Optreden tegen smokkel .....	26
4. Conclusie .....	28
<b>Hoofdstuk 3. Waarom taxatiemaatregelen op tabak?</b> .....	30
1. Inleiding.....	30
2. Marktfalen .....	30

2.1. Falende informatie over de gezondheidsrisico's van roken .....	30
2.2. Falende informatie over de verslavende aard van het consumeren van tabak.....	31
2.3. Roken legt externe kosten op aan niet-rokers.....	31
3. Specifiek effect op jongeren.....	32
4. Kosteneffectiviteit .....	33
5. Getolereerde belastingverhoging.....	34
6. Conclusie.....	35
<b>Hoofdstuk 4. Taksen op tabak.....</b>	<b>36</b>
1. Inleiding.....	36
2. Hoe werken taksen?.....	36
3. Soorten belastingen op tabaksproducten .....	38
3.1. Specifieke accijns .....	39
3.2. Ad valorem accijns.....	40
4. Impact van taxatiemaatregelen op de consumptie van tabak.....	41
4.1. Vraag- en aanbodcurve.....	42
4.2. Elasticiteit .....	43
4.3. Effecten op het individuele niveau .....	45
4.3.1. Effect van verslaving.....	45
4.3.2. Impact naar SES .....	46
4.3.3. Left-digit-price effect .....	48
4.4. Aantrekkelijkheid zwarte markt .....	48
5. Taksen: de cijfers.....	50
6. Conclusie.....	57
<b>Hoofdstuk 5. Resultaten ideaaltype van taxatiemaatregelen voor tabak .....</b>	<b>59</b>
1. Inleiding.....	59
2. Best practices voor een efficiënt taxatiebeleid .....	59
2.1. Taksen op tabaksproducten verhogen .....	60
2.2. Eenvoudiger is beter .....	60
2.3. Meer vertrouwen op specifieke accijnzen .....	61
2.4. Minder vertrouwen op invoerrechten .....	61
2.5. Vergelijkbare belastingen en belastingverhogingen.....	62
2.6. Belastingvrije verkoop elimineren .....	62
2.7. Taksen automatisch aan de inflatie aanpassen .....	62
2.8. Belastinginkomsten gebruiken om gezond gedrag te stimuleren .....	63
2.9. Lage belastingen niet zien als 'pro-armen' beleid.....	64
2.10. Capaciteit belastingdienst versterken .....	64

2.11. Internationale samenwerking.....	65
3. Resultaten .....	66
3.1. Hoogte en samenstelling taksen .....	66
3.2. Analogie van de taksen.....	67
3.3. Besteding belastinginkomsten .....	68
3.4. Belastingadministratie en -controle.....	69
4. Contra verhogen taksen .....	69
4.1. Verlaging van de belastinginkomsten .....	70
4.2. Macro economische effecten .....	70
4.3. Demografie van de roker .....	72
4.4. Bloei zwarte markt .....	73
4.5. Inperking individuele keuzevrijheid.....	74
5. Conclusie.....	76
<b>Besluit</b> .....	79
<b>Discussie</b> .....	84
<b>Bibliografie</b> .....	86

## Lijst van gebruikte afkortingen

BTW	Belasting (over de) Toegevoegde Waarde
CPI	Consumptieprijsindex
EEC	European Economic Community
EU	Europese Unie
FCTC	Framework Convention on Tobacco Control
FOD	Federale Overheidsdienst
GBD	Global Burden of Disease
MPPC	Most Popular Price Category
NRT	Nicotine Replacement Therapy
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF	Office européen de Lutte Antifraude
SES	Sociaaleconomische Status
TCS	Tobacco Control Scale
TIRSP	Tax Included Retail Selling Price
WAP	Weighted Average Price
WHO	World Health Organization
WIV	Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid
WTO	Wereldhandelsorganisatie

## Inleiding

De consumptie van tabak vertegenwoordigt de belangrijkste vermijdbare doodsoorzaak in België en in toenemende mate ook in de rest van de wereld (Eriksen, Mackay, & Ross, 2012; Murray, 1996; Sherman, 1991; Wakefield, Loken, & Hornik, 2010). Er wordt geschat dat, indien het huidige rookpatroon zich verder zet, het aantal aan tabak toerekenbare sterfgevallen zal stijgen tot 6,4 miljoen in 2015 en 8,3 miljoen in 2030 (Mathers & Loncar, 2006). Elk jaar leidt het gebruik van tabak tot excessieve uitgaven voor de gezondheidszorg.

Vanaf medio 20<sup>ste</sup> eeuw heeft een accumulatie van gegevens over de gezondheids- en economische gevolgen van het gebruik van tabak tal van overheden, eerst in hoge-inkomenslanden en meer recent ook in landen met lagere inkomens, ertoe aangezet verschillende maatregelen te treffen om de consumptie van tabak te verminderen (Chaloupka, Yurekli, & Fong, 2012). Deze thesis focust op taxatiemaatregelen om de tabaksconsumptie te reduceren. Taksen op tabak zijn belangrijke ontmoedigende hefboomen om de volksgezondheid te beschermen aangezien ze een financiële prikkel creëren om niet te roken (WHO, 2014). Ze kunnen evenwel pas maximaal hun beoogde effect bekomen wanneer ze *evidence-based* zijn. Enige kennis omtrent de impact van taxatiemaatregelen op de prijs en de consumptie van tabak is dus een vereiste.

Ook in België worden taksen op tabak geheven. Taksen op tabak vormen een grote bron van inkomsten voor de overheid. Dit heeft tot gevolg dat de keuze voor het heffen van taksen niet enkel gericht is op het verhogen van de volksgezondheid. Om het begrotingstekort te dichten, eerder dan uit gezondheidsredenen, wordt de hoogte van de belasting vastgelegd. Er zijn ook enkele grote incoherenties aanwezig in het beleid, hierbij valt bijvoorbeeld het verschil in taxatiemaatregelen tussen roltabak en sigaretten te vermelden. De taksen op roltabak zijn lager dan die op sigaretten, terwijl het gebruik van roltabak in geen enkel opzicht minder schadelijk is. De taxatiemaatregelen op nationaal niveau voldoen in het algemeen aan de internationale richtlijnen, maar zijn niet op het niveau om de grootste impact op de prijs en de consumptie van tabak te genereren.

Er is dus nood aan een alternatief voor deze problematische situatie op vlak van fiscaal beleid inzake taksen op tabak. Deze thesis beoogt hierop een antwoord te bieden. Rekening houdend met alle regelgeving ter zake wordt uitgetekend wat een ideale hoeveelheid en samenstelling van taksen op tabak is. Dit gebeurt met oog op het bekomen van een reductie van de

tabaksconsumptie in functie van een hogere volksgezondheidsstandaard. Binnen het vraagstuk rond taksen op tabak staan heel wat partijen tegenover elkaar, elk met hun eigen belangen. Concrete cijfers zijn dus onontbeerlijk om de meest efficiënte taxatiemaatregelen op te stellen.

De doelstelling van deze thesis is om met de bekomen resultaten een bijdrage te leveren aan een onderbouwd fiscaal beleid voor België inzake taksen op tabak. Hierbij wordt uitgegaan van de hypothese dat een verhoging van de belasting op tabak leidt tot een verlaging van de consumptie, wat op zijn beurt leidt tot een hogere volksgezondheidsstandaard. Deze hypothese gaat echter niet 100% op. Er zijn grenzen aan het heffen van taksen, bijvoorbeeld door het feit dat de aantrekkelijkheid van de illegale tabakshandel groeit wanneer hogere belastingen genomen worden. Verschillende indicatoren, zowel pro als contra het verhogen van taksen, worden bijgevolg in rekening gebracht.

Om deze resultaten te bekomen wordt de werking en de concrete impact van taxatiemaatregelen bestudeerd. Aan de hand van een analyse van de impact van taxatiemaatregelen en evidentie omtrent verschillende internationale resultaten wordt gepoogd om tot een ideaaltype te komen. Een vergelijking tussen dit ideaaltype en het huidige beleid volgt. De confrontatie van de huidige wetgeving met een uit de theorie voortspruitende maatregel moet leiden tot het formuleren van voorstellen tot verbetering van de structuur en hoeveelheid van taksen op tabak zoals die nu geheven worden.

De centrale onderzoeksvraag in deze masterproef luidt derhalve als volgt: ‘Welke en hoeveel taksen dienen in België op tabaksproducten geheven te worden om de consumptie ervan op een zo laag mogelijk niveau te brengen?’.

Vooraleer een antwoord te formuleren op deze centrale vraagstelling moeten een aantal zaken uitgeklaard worden. Het eerste hoofdstuk vormt een inleidend hoofdstuk, waarin cijfers over de prevalentie van roken en het wettelijk kader geschetst worden. De cijfers geven inzicht in de omvang van de tabaksepidemie in België en de algemene gezondheidsrisico's verbonden aan het roken. De internationale en nationale wetgeving vormen het kader waarbinnen de taxatiemaatregelen tot stand komen. De wetgeving wordt vaak aangepast waardoor het parcours die de taksen doorlopen hebben allesbehalve helder is. Dit hoofdstuk poogt een heldere voorstelling van de relevante wetgeving te geven.

Hierna wordt in het tweede hoofdstuk de volgende vraag beantwoord: ‘Welke maatregelen kunnen genomen worden om de consumptie van tabak te beperken?’. Zowel maatregelen die zich richten op het reduceren van de vraag naar tabak, als diegene die zich richten op het aanbod



van tabak worden hier beschreven. Taksen op tabak, een vraagreducerende strategie, wordt hier tussen de andere gepresenteerd.

Het derde hoofdstuk gaat in op de vraag: ‘Hoe kan de prominente plaats van taxatiemaatregelen in de aanpak van het tabaksgebruik gerechtvaardigd worden?’. Zowel de interne alsook de externe kosten van het roken komen hier aan bod. Verder wordt er gewezen op enkele specifieke effecten en voordelen van taxatiemaatregelen ten opzichte van andere consumptiereducerende maatregelen.

Het vierde hoofdstuk geeft antwoord op de vraag: ‘Hoe is de relatie tussen prijsstijgingen en de consumptie van tabak?’. Dit hoofdstuk verdiept zich in de werking van taksen op tabak. De verschillende bestanddelen worden opgesomd, evenals hun voor- en nadelen bij het reduceren van de consumptie van tabak. De impact die taxatiemaatregelen hebben op de prijs en de consumptie wordt nauw onderzocht. Hierbij komen zowel de vraag- en aanbodcurve van tabak, de elasticiteit van de vraag, de effecten op het individuele niveau, als de aantrekkelijkheid van de zwarte markt aan bod.

Op basis van de vergaarde info in de voorgaande hoofdstukken eindigt deze masterproef in het laatste hoofdstuk met het formuleren van een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. De huidige wetgeving wordt hierbij geconfronteerd met de resultaten uit de analyse naar de impact van taxatiemaatregelen en verschillende *best practices* die uit ervaringen wereldwijd naar boven zijn gekomen. Deze confrontatie leidt tot voorstellen ter verbetering van het Belgische fiscale beleid inzake taksen op tabak. Hierbij worden ook de argumenten tegen het verhogen van de taksen op tabak kritisch besproken.

Deze masterproef beoogt dus te schetsen hoeveel en welke taxatiemaatregelen idealiter in de huidige Belgische context genomen dienen te worden om de consumptie van tabak te reduceren. De resultaten zijn gebaseerd op cijfermateriaal over de huidige Belgische context en zijn dus niet zonder meer te extrapoleren in tijd en ruimte. De resultaten steunen op de gemiddelde causale effecten van het heffen van taksen op de prevalentie van roken. Ze komen tot stand door middel van een kwantitatieve analyse op het macro niveau. Bevindingen over de concrete motivatie van een individu om te stoppen met roken bij een prijsstijging zijn dus niet het hoofddoel van deze thesis.

Tabak is een centraal begrip in deze masterproef. Het is in het belang van het onderzoek dat een duidelijke beschrijving van de term ‘tabak’ gegeven wordt om verwarring te voorkomen. Op basis van de eigenschappen en de wijze waarop ze worden gebruikt kunnen verschillende

soorten tabaksproducten onderscheiden worden. In geïndustrialiseerde landen wordt tabak voornamelijk gerookt. Hierbij dient een onderscheid gemaakt te worden tussen tabak van fijne snede voor het rollen van sigaretten en andere soorten rooktabak. Tabak die gerookt kan worden nadat ze eenvoudig in rolletjes gedraaid wordt, moet volgens de Europese Unie ook worden beschouwd als sigaretten met het oog op een uniforme belasting van die producten (European Commission, 2014). In België heerst er echter nog een discrepantie tussen taksen op roltabak en taksen op sigaretten. In deze masterproef vormt tabak een overkoepelende term, waaronder zowel sigaretten, sigaren, sigarillo's, fijngesneden tabak voor het rollen van sigaretten en andere rooktabak vallen. Aangezien de focus van de thesis niet ligt op de verschillende soorten tabaksproducten, wordt aan deze verschillen verder geen aandacht besteed.

# Hoofdstuk 1. Prevalentiecijfers en wettelijk kader

## 1. Inleiding

Dit inleidend hoofdstuk vangt aan met cijfers over de prevalentie van roken, de verschillende tabaksproducten en de gezondheidsrisico's die aan het roken verbonden zijn. Ze schetsen de omvang van de tabaksepidemie in België en welke invloed die heeft op de volksgezondheid. Hierna volgt een bespreking van de internationale en nationale wetgeving die het kader vormen waarbinnen de taxatiemaatregelen tot stand komen. Taxatiemaatregelen ontstaan niet in een vacuüm. Een afdoende zicht op de context is dus essentieel vooraleer de analyse van de impact van taxatiemaatregelen op de prijs en consumptie van tabak van start kan gaan.

## 2. Cijfers

Cijfers over de (Belgische) prevalentie van roken worden gepresenteerd voor de algemene bevolking en bijkomend ook gegeven met onderscheid naar leeftijd, geslacht en SES. Daarnaast worden cijfers in verband met het type tabaksproduct, de gezondheidsrisico's en de taksen gepresenteerd.

### 2.1. Prevalentie van roken

Om te komen tot cijfers over de prevalentie van roken in België werden de resultaten van verschillende onderzoeken geraadpleegd. 'Rapport 2: Gezondheidsgedrag en leefstijl' van de Gezondheidsenquête 2013 (Gisle, 2014) werd door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV) samengesteld in opdracht van de ministers bevoegd voor volksgezondheid op federaal, regionaal en gemeenschapsniveau en werd afgenomen bij iets meer dan 5.000 Belgen. De rookenquête 2014 (GfK, 2014) werd in opdracht van de Stichting tegen Kanker uitgevoerd en bevraagt iets meer dan 4.000 Belgen.

#### 2.1.1. *Algemene bevolking*

- Op basis van de gezondheidsenquête 2013 telt de Belgische bevolking van 15 jaar en ouder in totaal 23% rokers (19% dagelijkse rokers en 4% occasionele rokers) en 77% niet-rokers, waaronder 21% ex-rokers (Gisle,

2014). Dit is een vermindering van 2% in vergelijking met 2008. Over een periode van 15 jaar kan een duidelijke daling van het percentage rokers worden vastgesteld. De rookenquête 2014 in opdracht van de Stichting tegen Kanker rapporteert 26% rokers (21% dagelijks en 5% occasioneel) (GfK, 2014).

- Het aantal geconsumeerde sigaretten per dag bij dagelijkse rokers – gemiddeld 16 – is sinds 10 jaar onveranderd gebleven. De proportie “zware rokers” ( $\geq 20$  sigaretten/dag), ongeveer één derde van de dagelijkse rokers, daalt daarentegen gestaag (Gisle, 2014).
- De wens om te stoppen met roken, indien men zich baseert op het aantal dagelijkse rokers dat al gepoogd heeft te stoppen met roken, lijkt aan terrein te winnen. Uit de gezondheidsenquête 2013 blijkt 71% van de dagelijkse rokers in 2013 al een stoppoging gemaakt te hebben, tegen 68% in de periode 2004-2008 (Gisle, 2014). Ook de rookenquête in opdracht van de Stichting tegen Kanker spreekt over meer dan de helft van de rokers die de wens uitdrukt om te stoppen met roken, waarvan de meerderheid binnen het komende jaar (GfK, 2014).
- Het gebruik van tabak is in de Westerse wereld gedaald met 26% tussen 1990 en 2010. Deze verandering vond plaats in een context waarbij de inwoners van welvarende landen zich meer en meer bewust werden van het gevaar van het roken en waarbij de overheden een beleid ontwikkeld hebben in het kader van de strijd tegen het gebruik van tabak (Eriksen et al., 2012). Ook in België wordt deze dalende trend waargenomen (Gisle, 2014).

### *2.1.2. Resultaten naar leeftijd, geslacht en sociaaleconomische status*

- Het gebruik van tabak is een gewoonte die voornamelijk aangevat wordt tijdens de adolescentie. 90% van de rokers start met regelmatig roken vóór de leeftijd van 21 jaar. De proportie rokers bij jongeren in de leeftijdsgroep van 15-24 jaar is ongeveer even hoog als bij volwassenen, namelijk 22% (21% van de jongens, 23% van de meisjes). In vergelijking met de resultaten van 2008 kan een daling van het gebruik van tabak vastgesteld worden bij jonge mannen, terwijl het bij jonge vrouwen om een stijging gaat (Gisle, 2014). In

2013 was de prevalentie van roken onder meisjes dus hoger dan onder jongens, een fenomeen dat voorheen nooit voorkwam.

- Meer mannen dan vrouwen hebben in de loop van hun leven gerookt (53% tegen 36%), roken momenteel (26% tegen 20%) en roken dagelijks (22% tegen 16%) (Gisle, 2014). Het aantal gerookte sigaretten per dag ligt ook hoger bij mannen (GfK, 2014).
- De consumptie van tabak maakt vooral deel uit van de levensstijl van sociale middens die geen hoger onderwijs hebben gevolgd (Gisle, 2014). Het rokerspercentage ligt hoger bij werkzoekenden en arbeiders, en in de lagere sociaaleconomische klassen. Ook het aantal sigaretten dat per dag wordt gerookt stijgt naarmate de sociaaleconomische klasse van de roker afneemt (GfK, 2014).

## 2.2. Type tabaksproduct

Bijna drie op vier rokers rookt gewone sigaretten. Roltabak maakt zo'n 32% van de markt uit en is populairder bij oudere rokers en onder respondenten uit lagere sociaaleconomische klassen. Andere types tabaksproducten, in volgorde van prevalentie, zijn: sigaren of cigarillo's, elektronische sigaret, waterpijp en pijp (GfK, 2014).

## 2.3. Gezondheidsrisico's

Zich baserend op meer dan 50 jaar onderzoek, kan de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) bevestigen dat het gebruik van tabak wereldwijd een van de grootste bedreigingen is die ooit gewogen heeft op de volksgezondheid (WHO, 2013b). Het gebruik van tabak vertegenwoordigt de grootste vermijdbare doodsoorzaak in de wereld (Sherman, 1991). Roken schaadt vrijwel elk orgaan van het menselijk lichaam en veroorzaakt zo een breed scala aan ziektes. De volledige omvang van de schade, meer dan 50 jaar nadat de eerste link tussen roken en longkanker gelegd werd, is ook vandaag nog onbekend. Hoe dan ook is het bekend dat ongeveer de helft van alle blijvende regelmatige rokers zullen sterven als gevolg van hun rookgedrag. Diegene die op middelbare leeftijd sterven als gevolg van het roken hebben zo gemiddeld 22 jaar van hun leven verloren (European Commission, 2004). Tabaksgebruik vormt de belangrijkste oorzaak voor de ontwikkeling van longkanker en ligt aan de basis van de ontwikkeling van één kanker op drie in het algemeen. Tabak speelt daarnaast een bepalende rol

bij het ontstaan van o.a. hart- en vaataandoeningen en chronische ademhalingsproblemen (Eriksen et al., 2012; Murray, 1996). Bovendien vormt passief roken een belangrijk risico voor longkanker en hart- en vaataandoeningen bij niet-rokers (Eriksen et al., 2012; U.S. Department of Health and Human Services, 2014). Passief roken bij kinderen en adolescenten is verantwoordelijk voor het ontstaan van respiratoire morbiditeit en verhoogde bronchiale responsiviteit (Jang, Choi, Lee, Kweon, & Son, 2004; Rizzi et al., 2004), chronische oorontstekingen (National Cancer Institute, 1999) en een hoger risico op het ontwikkelen van atopisch eczeem (Kramer et al., 2004).

In termen van mortaliteit gaat men ervan uit dat roken wereldwijd zal leiden tot zo'n acht miljoen doden in 2030 indien de huidige trend zich blijft voortzetten. Dit zijn zowel gebruikers of ex-gebruikers, als niet-rokers die onvrijwillig zijn blootgesteld aan tabaksrook (WHO, 2014). De WHO Global Burden of Disease study (GBD) suggereert dat in ontwikkelde landen 26% van de mannelijke sterfgevallen en 9% van de vrouwelijke sterfgevallen toegeschreven kunnen worden aan roken, wat het risicofactor nummer 1 maakt (WHO, 2013b). Specifiek voor de Europese Unie gaat een voorzichtige schatting ervan uit dat tabak meer dan 650.000 mensen per jaar doodt. Dat is één op de zeven sterfgevallen in de EU (European Commission, 2004).

### 3. Wettelijk kader

De verschillende wetgevende initiatieven op internationaal en nationaal niveau vormen het kader waarbinnen de taxatiemaatregelen tot stand komen. Een effectieve regulering dient een afspiegeling te zijn van de rechten, voorkeuren en behoeften van alle betrokken partijen, of het nu rokers, niet-rokers, de handel, de horeca, gezondheidsinstellingen of tabaksfabrikanten zijn. Hiervoor is een open, transparante en constructieve dialoog tussen alle betrokken partijen de enige manier om tot een regulering te komen die werkt. Er moet een balans zijn tussen het terugdringen van de risico's van tabaksgebruik enerzijds, en de mogelijkheid om een legaal product op normale wijze op de markt van de volwassen consument te brengen anderzijds. Het doel van regulering is het ontmoedigen van roken, in het bijzonder onder jongeren, en het beschermen van de niet-roker (Stichting Sigarettenindustrie, 2014a).

De belangrijkste wetgevende initiatieven in verband met taxatiemaatregelen, zowel op internationaal als nationaal niveau, worden hieronder geschetst. Internationaal springen vooral de FCTC van de WHO en enkele Richtlijnen van de Raad van de Europese Unie in het oog.

Nationaal zitten de verschillende fiscale tarieven hoofdzakelijk in de Wet van 12 mei 2014 verankerd.

### 3.1. Internationaal

#### 3.1.1. WHO

De strijd tegen tabak is één van prioriteiten van de Wereldgezondheidsorganisatie. De WHO ontwikkelde daaromtrent de Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) (WHO, 2003d), die op 21 mei 2003 goedgekeurd werd en op 27 februari 2005 in werking getreden is. De sigarettenindustrie heeft hard gevochten om de FCTC te neutraliseren, maar uiteindelijk werd toch een sterk internationaal verdrag ontwikkeld (Hunt, 2001; Kaufman, 2001). Het kaderverdrag is het belangrijkste instrument voor tabakscontrole van de WHO en een mijlpaal in de bevordering van de volksgezondheid. De FCTC is het eerste en momenteel enige multilateraal bindend verdrag dat gericht is op een belangrijk consumptieproduct dat betrokken is bij meerdere chronische niet-overdraagbare ziekten (Richard, Hurt, Murphy, & Dunn, 2014). Het doel van de FCTC is om huidige en toekomstige generaties te beschermen tegen de verwoestende gezondheids, sociale, ecologische en economische gevolgen van tabaksgebruik en blootstelling aan tabaksrook (WHO, 2003d). Centraal in deze kaderovereenkomst staat de gedachte dat het recht op volksgezondheid voor alle burgers van prioritair belang is en dat de globalisering van de tabaksepidemie dringend halt moet worden toegeworpen, dit door een kader te bieden voor maatregelen voor tabaksbeheersing (Blanke & da Costa e Silva, 2004). Het verdrag voorziet richtlijnen om de vraag naar tabak te reduceren door middel van prijs en fiscale maatregelen en niet-prijsgerichte maatregelen, zoals de regulering van de inhoud van tabaksproducten (WHO, 2014). België heeft zich ook in deze strijd geëngageerd door in november 2005 de kaderconventie te ratificeren<sup>1</sup>. Verder werd het verdrag ondertekend en geratificeerd door meer dan 170 landen, waarbij de Verenigde Staten een opmerkelijke afwezigheid is (Lien & DeLand, 2011).

Eén van de sleutelbepalingen in het beleid gepresenteerd in de Framework Convention on Tobacco Control is het verhogen van de belasting op tabak. Deze bepaling wordt samen met andere vraagreducerende maatregelen opgesomd in de artikelen 6 tot 14. De kernbepalingen

---

<sup>1</sup> 2004/22892. Wet houdende instemming met de Kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake de bestrijding van het tabaksgebruik, aangenomen te Genève op 21 mei 2003. Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 10/11/2004.

om het aanbod aan tabak te reduceren, waaronder enkele in verband met de illegale handel in tabaksproducten, zijn opgenomen in de artikelen 15 tot 17 (WHO, 2003d).

De FCTC benadrukt dus dat prijs- en belastingmaatregelen een doeltreffend en belangrijk middel zijn in het verminderen van de consumptie van tabak. De FCTC bepaalt hierover meer concreet dat de partijen van de conventie een fiscaal beleid voor tabaksproducten dienen op te zetten en de verkoop aan/de invoer door internationale reizigers van belastingvrije tabaksproducten dienen te verbieden of te beperken (WHO, 2003d).

### *3.1.2. EU*

De Europese Unie (EU) en de autoriteiten van de lidstaten werken samen aan de bestrijding van tabaksgebruik (La Torre, 2013). De Europese Unie is, sinds juni 2005, ook een partij van de Framework Convention on Tobacco Control (FCTC).

De EU neemt heel wat beslissingen om de consumptie van tabak naar een lager niveau te brengen. Regelgeving over taksen op tabak op het EU-niveau keert terug tot 1972 (Cnossen, 2003). Sinds het begin van de jaren 1980 werden de inspanningen om de belastingen te harmoniseren gekenmerkt door meningsverschillen en compromissen tussen landen over een passend fiscaal regime (European Commission, 2004). Een overzicht van de meest relevante richtlijnen die specifiek opgesteld zijn voor het fiscaal beleid in verband met tabak worden hieronder vermeld.

De belangrijkste regelgeving op het niveau van de Europese Unie zijn enkele Richtlijnen van de Raad van de Europese Unie. In 1992, met het oog op de naderende Europese interne markt, nam de EU een reeks Richtlijnen aan om een zeker niveau van harmonisatie van de tabaksbelastingen in de lidstaten te garanderen (European Commission, 2004). Te vermelden vallen de Richtlijn 92/79/EEC<sup>2</sup> betreffende de aanpassing van belastingen op sigaretten, en de Richtlijn 92/80/EEC<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Council Directive 92/79/EEC van 19 oktober 1992 on the approximation of taxes on cigarettes

<sup>3</sup> Council Directive 92/80/EEC van 19 oktober 1992 on the approximation of taxes on manufactured tobacco other than cigarettes



Deze Richtlijnen vertegenwoordigden een compromis tussen voorstanders van de ad valorem accijnzen en die van de specifieke accijnzen (European Commission, 2004). De eigenschappen en verschillen tussen deze accijnzen worden verder in deze masterproef gedetailleerder behandeld onder hoofdstuk 4, paragraaf 3 ‘Soorten belastingen op tabaksproducten’.

Hoewel deze Richtlijnen geleid hebben tot prijsstijgingen in een aantal landen, slaagden ze er niet in om de grote verschillen in prijs en belasting die de EU-markt kenmerken te elimineren. Zeer goedkope sigaretten werden nog steeds geproduceerd, gedistribueerd en verkocht. In het belang van een duidelijke en rationele ordening besloot de Raad van de EU om de opeenvolgende richtlijnen te codificeren in één act; de Richtlijn 2011/64/EU<sup>4</sup>. Deze Richtlijn is in werking getreden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2011 (European Commission, 2014).

In de Richtlijn 2011/64/EU worden algemene beginselen vastgelegd voor de harmonisatie van de structuur en de tarieven van de accijnzen die de lidstaten op tabaksproducten heffen. De Richtlijn van de Raad van de Europese Unie kwam er om een hoger niveau van bescherming van de volksgezondheid te garanderen door de minimumaccijns op sigaretten te verhogen en de minimum tarieven voor tabak van fijne snede geleidelijk af te stemmen op die van sigaretten. Meer concreet worden verschillende categorieën van tabaksproducten gedefinieerd en worden algemene beginselen inzake de belasting op tabaksproducten vastgesteld.

Aan te stippen binnen de Richtlijn 2011/64/EU vallen enkele maatregelen die vanaf 1 januari 2014 van toepassing moeten zijn. De Raad stemde er mee in om het nominale minimumaccijnstarief te verhogen van de huidige 64 euro per 1000 sigaretten tot 90 euro per 1000 sigaretten, en de proportionele minimumnorm te verhogen van de huidige 57,8% van de gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs (Weighted Average Price of WAP) tot 60% van de WAP. Het compromis voorziet in overgangsperioden tot 1 januari 2018 voor lidstaten die de huidige minimumtarieven nog niet of pas onlangs hebben bereikt, namelijk Bulgarije, Griekenland, Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen en Roemenië. Het compromis voorziet dat lidstaten waarvoor geen overgangsperiode geldt, een kwantitatieve beperking van ten minste 300 sigaretten kunnen opleggen wat betreft sigaretten die op hun grondgebied worden binnengebracht vanuit lidstaten die overgangsregelingen toepassen. De Raad is

---

<sup>4</sup> Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten (codificatie)

overeengekomen om de minimumaccijns voor tabak van fijne snede te verhogen door middel van een proportionele minimumnorm of een nominale minimumnorm, die jaarlijks toeneemt. Te vermelden valt hierbij dat met ingang van 1 januari 2015 de totale accijns op rooktabak ten minste 46% van de WAP bedraagt, of ten minste 54 euro per kilogram, om met ingang van 1 januari 2020 ten minste 50% of ten minste 60 euro per kilogram te bedragen.

Volgens deze Richtlijn moeten de lidstaten dus een specifieke accijns per eenheid van het product en een accijns die berekend wordt op basis van de WAP toepassen op sigaretten. Wanneer het gaat over tabaksproducten andere dan sigaretten kunnen de lidstaten kiezen tussen ofwel een ad valorem accijns, ofwel een specifieke accijns, ofwel een combinatie van beide.

### 3.2. Nationaal

Een decennium geleden ratificeerde ons land de Kaderovereenkomst voor de Bestrijding van het Tabaksgebruik (FCTC) van de Wereldorganisatie. Dit internationale verdrag is bindend voor de landen die het inmiddels hebben bekrachtigd. Na de ondertekening van de FCTC volgde engagement op zowel federaal als communautair niveau. Zo werd het Federaal plan ter bestrijding van het tabaksgebruik (Demotte, 2004) in januari 2004 gelanceerd. In de daaropvolgende jaren zijn een aantal maatregelen afgekondigd, waaronder het verbod op de verkoop van tabaksproducten aan jongeren onder de 16 jaar, het rookverbod op de werkplaats en publieke plaatsen, gezondheidswaarschuwingen in tekst en beeld op sigarettenpakjes, hulp bij tabaksontwenning en de oprichting van een Fonds ter bestrijding van het tabaksgebruik.

Wanneer we de wetten in verband met fiscale maatregelen met het oog op het verminderen van de tabaksconsumptie bekijken, zien we ook hier heel wat aanpassingen doorheen de tijd. Heden ten dage valt te vermelden dat met de Wet van 12 mei 2014<sup>5</sup> het Koninklijk besluit tot voorlopige wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak<sup>6</sup> werd bekrachtigd. Vanaf 1 januari 2014 werden de accijnzen voor sigaretten en rookwaren verhoogd. De belastingtarieven op tabak worden verder in deze masterproef onder paragraaf 5 ‘Taksen: de cijfers’ van hoofdstuk 4 voorgesteld.

---

<sup>5</sup> 2014-05-12/17 Wet van 12 mei 2014 tot wijziging van de algemene wet inzake douane en accijnzen en houdende diverse bepalingen

<sup>6</sup> 2013-06-18/07 Koninklijk besluit van 18 juni 2013 tot voorlopige wijziging van de wet van 3 april 1997 betreffende het fiscaal stelsel van gefabriceerde tabak

## 4. Conclusie

Ongeveer één op de vier Belgen van 15 jaar en ouder rookt. De dalende trend onder het aantal rokers die zich de laatste decennia heeft voorgedaan zet zich in geringe mate voort. De wens om te stoppen blijft daarentegen toenemen. Kennis over het verschil in prevalentie naar leeftijd, geslacht en sociaaleconomische status levert specifieke aangrijpingspunten waarop de beleidslijnen dienen in te spelen. Aangezien het gebruik van tabak een gewoonte is die voornamelijk opgenomen wordt tijdens de adolescentie vormt dit de voornaamste doelgroep voor de tabakscontrolestrategieën. Opmerkelijk is ook dat de prevalentie van roken onder meisjes, in tegenstelling tot bij jongens, aan een stijgende trend bezig is. Verder is roken populairder bij minder opgeleide personen en diegene met een lagere sociaaleconomische status. Sigaretten blijven het meest geconsumeerde tabaksproduct. De ietwat minder populaire roltabak wordt voornamelijk door oudere rokers en rokers met een lagere sociaaleconomische status geconsumeerd. De gezondheidsrisico's verbonden aan het roken zijn echter amper te overschatten. Het gebruik van tabak vertegenwoordigt namelijk dé grootste vermijdbare doodsoorzaak in de wereld en ligt aan de basis van heel wat ziektes.

Verschillende internationale en nationale wetgevingsinitiatieven vormen het kader waarbinnen de taxatiemaatregelen tot stand komen. Internationaal zien we dat de FCTC van de WHO het belangrijkste initiatief is dat op wereldschaal de strijd wil aangaan met de tabaksepidemie. Landen moeten hun inzet voor de bestrijding van tabaksgebruik en aan het terugdringen van tabak-gerelateerde morbiditeit en mortaliteit bevestigen door ratificatie en uitvoering van de FCTC. Om aan de FCTC-verplichtingen te voldoen moeten uitgebreide tabakscontrolestrategieën ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Het verhogen van de taksen op tabak is een prominente controlestrategie in dit Kaderverdrag. Binnen Europa zien we dat de Raad van de Europese Unie enkele doorslaggevende richtlijnen gepubliceerd heeft. Hierin worden de algemene beginselen geschetst voor de harmonisatie van de structuur en tarieven van de accijnzen die de lidstaten op tabaksproducten heffen. Dit beogen ze onder meer door de minimumaccijnzen op sigaretten te verhogen en de minimum tarieven voor roltabak geleidelijk af te stemmen op die van sigaretten. Op het nationale niveau liggen de verschillende richtlijnen in verband met de fiscale tarieven voor de taxatiemaatregelen voornamelijk verankerd in de Wet van 12 mei 2014.

## **Hoofdstuk 2. Maatregelen om tabaksgebruik te beperken**

### **1. Inleiding**

In het belang van de volksgezondheid moet de prevalentie van roken teruggedrongen worden. Pas in 1964, toen het rapport van de *U.S. Public Health Service* (U.S. Surgeon General's Advisory Committee on Smoking and Health, 1964) de link legde tussen roken en longkanker, kwam de enorme bekommernis over de ongewenste effecten van het gebruik van tabak op gang. De ongewenste causale relatie tussen roken, en morbiditeit en mortaliteit is het aanknooppunt voor een resem aan overheidsinterventies om het tabaksgebruik te beperken. Roken of niet roken is namelijk niet alleen een individuele keuze, maar ook het resultaat van politieke keuzes. Strategieën die momenteel gebruikt worden om de consumptie van tabak te reduceren zijn zowel op de vraag als het aanbod van tabak gericht. Ze zijn gericht op het voorkomen van het beginnen roken onder jongeren, het bevorderen van het stoppen met roken bij rokers en het beschermen van niet-rokers tegen de schadelijke effecten van passief roken (Richard et al., 2014).

Het doel van deze verschillende strategieën is dus de gezondheid van een populatie te verbeteren door de consumptie van tabaksproducten en de blootstelling aan tabaksrook te verminderen. Een succesvol tabakscontrolebeleid is een combinatie van verschillende benaderingen. Dit hoofdstuk schets vraagreducerende maatregelen zoals het verhogen van de taksen op tabak, een aantal niet-prijsgerichte maatregelen, en de belangrijkste maatregelen die hulp bieden bij het stoppen met roken. De niet-prijsgerichte maatregelen zijn het verspreiden van informatie, het bannen van advertenties en promoties, en het bannen van sigaretten op bepaalde plaatsen. Het hoofdstuk eindigt met enkele maatregelen om het aanbod aan tabak te reduceren, waarbij specifieke aandacht gegeven wordt aan een aantal maatregelen om de illegale smokkel terug te dringen. Bij de verschillende maatregelen wordt ook telkens bewijs over de mate waarin ze effectief zijn in het bereiken van lagere tabaksconsumpties gepresenteerd.

### **2. Maatregelen om de vraag naar tabak te reduceren**

Hieronder worden de verschillende maatregelen om de vraag naar tabak te reduceren besproken, telkens met bewijs voor hun effectiviteit en eventuele aanbevelingen.

## 2.1. Het verhogen van taksen op tabak

Tabak wordt al eeuwenlang beschouwd als het ideale consumptiegoed voor het heffen van taksen (Warner, 2000). Het is namelijk geen noodzakelijk goed, het wordt op grote schaal geconsumeerd, er zijn weinig goede substituten en de vraag ernaar is, althans op korte termijn, relatief inelastisch (Gallet & List, 2003). Dit maakt het een betrouwbare en gemakkelijk te hanteren bron van inkomsten voor de overheid. In 1776 suggereerde de Schotse filosoof Adam Smith in zijn boek *Wealth of Nations* (Smith, 1776) dat door middel van dergelijke belasting de armen worden ontheven van een aantal van de meest belastende taksen, zoals die op levensmiddelen, wat uiteindelijk de gehele economie ten goede zou komen. Twee eeuwen later hadden bijna alle overheden taksen op tabak. Hun motieven waren doorgaans het genereren van inkomsten. Het is pas de laatste decennia dat belastingen de toenemende zorg over de noodzaak om de gezondheidsschade van het roken zoveel mogelijk te beperken weerspiegelen (Chaloupka, 1999).

Een basiswet uit de economie stelt dat als de prijs van een goed stijgt, de vraag naar dat goed zal dalen. Onderzoekers hebben consequent aangetoond dat prijsstijgingen sommige mensen aanmoedigen om te stoppen met roken, dat ze voorkomen dat sommigen beginnen met roken in de eerste plaats, en dat ze het aantal ex-rokers dat de gewoonte hervat reduceren (Warner, 2000).

Een onderzoek door de Wereldbank naar de impact van een wereldwijde stijging van de tabaksprijs toont de opmerkelijke gevolgen van het verhogen van taksen op tabak aan. De onderzoekers berekenden dat een stijging van de tabaksprijs met 10% ten opzichte van de gemiddelde geschatte prijs in elke regio wereldwijd zo'n 40 miljoen mensen zou doen stoppen met roken. Daarbij komt nog een groter aantal potentiële rokers die hierdoor afgeschrikt worden om de gewoonte op te nemen. Ondanks het feit dat niet alle stoppers een aan roken toeschrijfbare dood kunnen vermijden, zou het aantal vermeden vroegtijdige sterfgevallen bij deze prijsstijging zo'n 10 miljoen, of 3 procent van alle tabak-gerelateerde sterfgevallen, bedragen (Ranson, Jha, Chaloupka, & Nguyen, 2002).

Taksen op tabak werken niet enkel ontmoedigend bij het roken, ze brengen de overheid ook iets op. Het is dus een win-win situatie waarbij de consumptie daalt en de overheidsinkomsten stijgen (WHO, 2011). Een toenemend aantal landen gebruikt de inkomsten uit de taksen op tabak ter financiering van verschillende tabakscontrolemaatregelen of andere gezondheidsgerelateerde initiatieven. Deze belastingopbrengst kan, zoals bijvoorbeeld in

bepaalde Australische staten, ook gebruikt worden om sportieve of artistieke evenementen te financieren die voorheen gesteund werden door de tabaksindustrie (Roemer & Daynard, 1993).

Het huidige niveau van de belasting op tabak in de EU-lidstaten ligt nog onder het optimale niveau met betrekking tot de potentieel te genereren inkomsten. Hogere taksen op tabak zijn veruit de meest kosteneffectieve tabakscontrolemaatregel, zelfs in aanwezigheid van smokkel. Ze verhogen de kosten van sigaretten die nog steeds heel betaalbaar zijn voor de meerderheid van de EU-bevolking (European Commission, 2004). Het verhogen van de taksen op tabak is reeds een algemeen toegepaste maatregel. Deze maatregel kan echter nog extra consumptieverlagende resultaten genereren indien ze op een meer efficiënte wijze toegepast wordt.

## 2.2. Niet-prijsgerichte maatregelen: de consument informeren, het bannen van advertenties en promoties, en rookvrije plaatsen

Enkele niet-prijsgerichte maatregelen die ingezet worden om de consumptie van tabak te reduceren worden hieronder geschetst. Dit deel omvat: informatie naar de consument toe, waarschuwinglabels, het verspreiden van wetenschappelijke rapporten en onderzoeken, een uitgebreid verbod op reclame en promoties, en het opleggen van rookvrije plaatsen. Conclusies uit onderzoek naar hun effectiviteit worden bij de verschillende maatregelen meegegeven.

### 2.2.1. De consument informeren

Het verstrekken van informatie aan volwassen consumenten over het verslavende karakter van tabak en de gezondheidsrisico's die eruit voortvloeien kan helpen om hun consumptie van sigaretten te reduceren (Kenkel, 1991). Het eerste uitgangspunt van de WHO-FCTC stelt dan ook dat: *“Every person should be informed of the health consequences, addictive nature and mortal threat posed by tobacco consumption and exposure to tobacco smoke”* (WHO, 2003, p.5). Er zijn vaak verschillende soorten informatie gelijktijdig beschikbaar voor de consument. Dit maakt het moeilijk om hun individuele effecten van elkaar te scheiden. Een groeiende hoeveelheid onderzoek en ervaring in hoge-inkomenslanden suggereert echter dat het verspreiden van informatie een significante impact kan hebben. Belangrijk hierbij is dat het effect lijkt te variëren tussen verschillende sociale groepen. In het algemeen lijken jongeren minder te reageren op informatie over de effecten van tabak op de gezondheid dan volwassenen, en meer opgeleide mensen reageren sneller op nieuwe informatie dan diegene met geen of een

minimale opleiding. Kennis over deze verschillen is nuttig voor beleidsmakers om zo interventies te plannen die op de specifieke behoeften van hun eigen land toegesneden zijn (Kenkel, 1991).

De dalende trend in het aantal rokers in de meeste hoge-inkomenslanden die zich de afgelopen vier decennia voordoet, valt samen met een opwaartse trend in de niveaus van kennis over de schadelijke effecten van het roken. In 1950 in de Verenigde Staten identificeerde slechts 45 procent van de volwassenen roken als een oorzaak van longkanker. In 1990 was dit al 95 procent. Over ongeveer dezelfde periode is de proportie rokers in de Verenigde Staten teruggevallen van meer dan 40 procent tot ongeveer 25 procent. Op verschillende tijdstippen zijn de inwoners van hoge-inkomenslanden blootgesteld aan “informatieschokken” over de gevolgen van roken voor de gezondheid, zoals de publicatie van officiële rapporten die brede media-aandacht krijgen, wat niet zonder gevolg is gebleven. Zo verminderden ouders in de Verenigde Staten tussen 1960 en 1994 hun consumptie van sigaretten veel sneller dan volwassenen zonder kinderen. Onderzoekers concludeerden dat het steeds groeiende bewustzijn van ouders over de gevaren van passief roken voor hun kinderen hen heeft weerhouden van het roken. In landen met een laag of een gemiddeld inkomen is nog maar weinig onderzoek beschikbaar dat de impact van zogenaamde informatieschokken meet (Chaloupka, 1999).

Ietwat tegen de verwachtingen in blijkt dat zelfs in landen waar de consumenten redelijke toegang hebben tot informatie over de gezondheidseffecten van roken er nog steeds wijdverspreide misvattingen heersen. De bron voor deze misvattingen ligt gedeeltelijk bij de verpakking en etikettering van sigaretten. Een lager teer –of nicotinegehalte geeft veel rokers verkeerdelijk de indruk dat deze sigaretten veiliger zijn. Waarschuwinglabels vormen een belangrijke maatregel om de roker te informeren. Sinds begin van de jaren 1960 is er bijgevolg een groeiend aantal regeringen dat sigarettenfabrikanten verplicht heeft om gezondheidswaarschuwingen te drukken op hun producten (Chaloupka, 1999). Het verplichten van tabaksfabrikanten om gezondheidswaarschuwingen te plaatsen op hun producten is aantrekkelijk aangezien ze weinig kosten aan de overheid en een ongeëvenaard bereik hebben onder rokers (Hammond, 2011). Artikel 11 van de WHO FCTC voorziet richtlijnen waaraan deze waarschuwinglabels moeten voldoen, zoals dat ze best 50% of meer van de beschikbare oppervlakte omvatten (WHO, 2003c).

Er is een duidelijke impact van deze gezondheidswaarschuwingen op het bewustzijn, zeker wanneer ook afbeeldingen geprojecteerd worden (Wogalter, Conzola, & Smith-Jackson, 2002). De manier waarop deze het meest effectief zijn hangt echter af van contextuele factoren, zoals geografische regio's, verschillende culturele en sociale normen, en socio-demografische karakteristieken zoals verslaving (La Torre, 2013). Zo is een belangrijke zwakte van waarschuwingslabels dat ze sommige armen, vooral kinderen en adolescenten in landen met een lager inkomen, niet bereiken. Onder deze consumenten is het namelijk gebruikelijk om sigaretten apart te kopen in plaats van per pakje (Chaloupka, 1999).

Een andere manier om informatie over de gezondheidseffecten van tabak tot bij de consument te brengen is het inzetten van de massamedia. Campagnes die via media zoals kranten, televisie of internet gevoerd worden hebben het potentieel om grote populaties te bereiken, ook groepen die via traditionele benaderingen moeilijk bereikbaar zijn (La Torre, 2013). Sinds 1950 spelen campagnes dan ook wereldwijd een belangrijke rol in het bereiken van volksgezondheidsdoelstellingen (Wakefield et al., 2010). Ze worden gebruikt om specifieke doelgroepen te bereiken, zodat wenselijke gedragsresultaten vorm gegeven kunnen worden binnen een bepaalde periode. Die wenselijke gedragsresultaten zijn dan bijvoorbeeld de productie van positieve veranderingen en het voorkomen van negatieve veranderingen in gezondheidsgelateerd gedrag (National Cancer Institute, 2008).

Gezondheidsgerelateerde mediacampagnes vormen een relatief goedkope manier om de bevolking bloot te stellen aan informatie over hun gezondheid. Ze vervullen hoofdzakelijk drie belangrijke functies: het verspreiden van informatie over kennisiaten die differentieel verspreid zijn in de bevolking; het op de politieke agenda houden van gezondheidsproblemen; en het helpen verhogen van het bewustzijn van een individu over gezondheidskwesties (Wellings & Macdowall, 2000). De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) maakt frequent gebruik van mediacampagnes voor het promoten van activiteiten en evenementen. Zo was hun "World No Tobacco Day" aanwezig op Facebook<sup>7</sup>, YouTube<sup>8</sup>, en Twitter<sup>9</sup>.

Een meta-analyse door Snyder en Hamilton (Snyder & Hamilton, 2002) toonde aan dat het succes van gezondheidsgerelateerde mediacampagnes varieert naar gelang de gedraging waarop de campagne inspeelt. Een groter effect wordt bekomen voor campagnes gericht op het

---

<sup>7</sup> "Make everyday World No Tobacco Day" <https://www.facebook.com/pages/WHO-Tobacco-Free-Initiative/100643340596>

<sup>8</sup> WHO Regional Office for Europe <https://www.youtube.com/user/whoeuro>

<sup>9</sup> WHO Europe [https://twitter.com/who\\_europe](https://twitter.com/who_europe)



aannemen van nieuw gedrag in vergelijking met preventie of stopzetting van probleemgedrag, en grotere effecten worden gevonden in campagnes met een groter bereik. De campagnes moeten dus groot in omvang en duur zijn om rokers een voldoende aantal keer te bereiken over een langere periode (European Commission, 2004). Het voeren van campagnes via massamedia kan echter ook contraproductief zijn. Dit is het geval als de gebruikte kanalen niet aangepast zijn aan het doelpubliek (subpopulatie(s) of de algemene populatie), of als het bericht dat geleverd wordt te emotioneel, angstaanjagend of controversieel is. Ongewenste neveneffecten kunnen meestal voorkomen worden door middel van onderzoek, kennis over het doelpubliek, ervaring in de link tussen mediakanalen en het publiek, en door de boodschap te testen (Noar, 2006). Het is geen geheim dat de media een grote invloed hebben op jongeren. De massamedia worden dan ook geïdentificeerd als bijzonder geschikt voor het leveren van anti-rookberichtgeving aan jongeren (La Torre, 2013).

Ook scholen bevinden zich in een unieke, krachtige positie om een belangrijke rol te spelen in het reduceren van de consumptie van tabak bij jongeren. Jongeren besteden bijna een derde van hun wakkere tijd op school en een groot deel van de *peer pressure* om te roken gebeurt op school (Jackson, 1997). Een systematische review van studies over interventies voor het stoppen met roken bij adolescenten heeft echter aangetoond dat er aan de ene kant zeer beperkt bewijs is voor de effectiviteit van rookstopinterventies bij adolescenten (Garrison, Christakis, Ebel, Wiehe, & Rivara, 2003) en aan de andere kant geen bewijs is voor de effectiviteit van deze interventies op lange termijn (Wiehe, Garrison, Christakis, Ebel, & Rivara, 2005). Toch is een aangepaste voorlichting over de gezondheidsrisico's voor jongeren noodzakelijk, aangezien onderzoek heeft aangetoond dat jongeren een hogere kans hebben om te beginnen met roken indien ze denken dat ze minder kwetsbaar zijn voor de risico's verbonden aan dit gedrag (Kropp & Halpern-Felsher, 2004). Educatieve anti-rookprogramma's op school zijn dan ook wijdverspreid, vooral in hoge-inkomenslanden. Ze kunnen het starten met roken enigszins vertragen, maar kunnen het niet voorkomen. De oorzaak van de waargenomen zwakte van schoolprogramma's is echter veeleer te vinden bij het publiek waarop ze gericht zijn dan in de aard van de programma's. De reacties van adolescenten op informatie over de gevolgen van een actie op hun gezondheid op lange termijn zijn namelijk niet dezelfde als volwassen reacties. Dit komt deels doordat hun gedrag eerder op het nu georiënteerd is, en deels omdat jongeren de neiging hebben om te rebelleren tegen het advies van volwassenen (Slot & Van Aken, 2013).

In het algemeen kunnen verschillende resultaten gevonden worden in verband met de effectiviteit van het verspreiden van informatie. De resultaten zijn sterk afhankelijk van de wijze

waarop het doelpubliek geïnformeerd wordt. Campagnes die via de massamedia gevoerd worden hebben potentieel een grote invloed, vooral wanneer ze intens zijn in termen van bereik, frequentie en duur (Flay, 1987). Een campagne moet frisse en gerichte boodschappen bevatten om verschillende mensen te motiveren. Een combinatie van “waarom stoppen” en ondersteunende “hoe stoppen” berichten is vereist om rokers te motiveren en hen ook te voorzien van strategieën om hun doel te bereiken. Campagnes moeten de internationaal geleerde lessen weerspiegelen over effectieve boodschappen en strategieën, gebaseerd zijn op *state of the art* effectiviteitsonderzoek, en onafhankelijk van invloed of ondersteuning van de tabaksindustrie gepland en uitgevoerd worden. Publieke boodschappen over de gezondheidsrisico's vormen een essentieel onderdeel van een succesvol en omvattend tabakscontrole programma. Voorlichtingscampagnes hebben op lange termijn, en in combinatie met contra-reclame en andere interventies, een reducerend effect op de initiatie en de consumptie en zetten mensen aan tot stoppen met roken (La Torre, 2013).

### *2.2.2. Het bannen van advertenties en promoties*

Beleidsmakers die geïnteresseerd zijn in het controleren van tabak moeten weten of reclame en promotie voor sigaretten een invloed hebben op de consumptie. Het antwoord is vrijwel zeker ja, hoewel de data hiervoor niet eenvoudig te interpreteren zijn. De belangrijkste conclusie is dat een verbod op reclame en promotie effectief blijkt te zijn als het een algeheel verbod is. Het dient dus te worden toegepast in alle media en op alle vormen van het gebruik van merknamen en logo's. De bewijzen worden hier kort besproken.

Er is een stevig debat over de impact van tabaksreclame op de consument. Aan de ene kant stellen verdedigers van de volksgezondheid dat dergelijke reclame het verbruik doet verhogen (Roemer & Daynard, 1993). Aan de andere kant voert de tabaksindustrie aan dat haar reclame geen nieuwe rokers werft, maar alleen huidige rokers stimuleert om bij een bepaald merk te blijven of over te schakelen naar een ander (Hoek, Gendall, & Stockdale, 1993).

Op het eerste zicht hebben empirische studies naar de relatie tussen reclame en verkoop van tabak de neiging om te concluderen dat reclame ofwel geen positief effect heeft op consumptie, of dat het enkel een zeer bescheiden positief effect heeft. Studies kunnen echter misleidend zijn en dit om verschillende redenen. Ten eerste suggereert de economische theorie dat reclame een afnemende marginale impact zal hebben op de vraag. Wanneer de reclame voor een product stijgt, zal de consument geleidelijk steeds minder reageren op de extra reclame en uiteindelijk

zal een groeiend aanbod aan reclame geen extra impact meer maken op hen (Sasieni, 1989; Tull, Wood, Duhan, Gillpatrick, & Robertson, 1986). Ten tweede zijn gegevens die de impact van reclame op de verkoop meten meestal geaggregeerd over relatief lange periodes, voor alle adverteerders, in alle media en vaak over grote populaties. Elke subtiele verandering die zichtbaar kan zijn op een lager aggregatieniveau is daarom verduisterd. In studies die op een lager aggregatieniveau analyseren, wordt meer bewijs gevonden voor een positief effect van reclame op consumptie. Dergelijke studies zijn echter duur en tijdrovend en derhalve zeldzaam. Een manier om de problemen bij deze aanpak te omzeilen is om te bestuderen wat er gebeurt als reclame en promotie voor tabaksproducten verboden zijn als een indirect middel om het effect op de consumptie te meten. Wanneer overheden tabaksreclame verbieden in een bepaald medium, bijvoorbeeld televisie, kan de industrie deze vervangen met reclame in andere media zonder dat dit een groot effect heeft op de totale marketinguitgaven. Dit is de reden waarom studies die het effect van een gedeeltelijk reclameverbod voor tabak hebben onderzocht weinig of geen effect gevonden hebben op de consumptie. Waar echter meerdere beperkingen op reclame en promoties in alle media gelden zijn er weinig alternatieve afzetmogelijkheden voor de industrie (Saffer & Chaloupka, 2000).

Sinds de jaren 70 hebben de meeste hoge-inkomenslanden strengere beperkingen geïntroduceerd in het gebied van reclame en promoties. In landen met relatief complete verboden is de neerwaartse trend in het verbruik veel steiler dan landen die dit niet hebben doorgevoerd (Farley & Lehmann, 1994). Naast de economische literatuur zijn er ook andere vormen van onderzoek die concluderen dat reclame en promotie wel degelijk een invloed hebben op de vraag naar sigaretten. Over een verbod op reclame heeft de Wereldbank geconcludeerd dat de meest uitgebreide beperking in hoge-inkomens landen de consumptie met meer dan 6% zou verminderen (European Commission, 2004). Een uitgebreid verbod op tabaksreclame en op allerlei vormen van tabakspromoties heeft dus een significant consumptie reducerend effect. Het vermindert ook de maatschappelijke wenselijkheid van roken, in het bijzonder onder jongeren (Saffer & Chaloupka, 2000). In België mag er geen reclame gemaakt worden voor tabaksproducten. De controle hierop gebeurt door de Controledienst Tabak en Alcohol van de FOD Volksgezondheid (FOD Volksgezondheid, 2015).

### *2.2.3. Rookvrije plaatsen*

Een groeiend aantal landen heeft restricties op het roken in openbare plaatsen ingevoerd. Het meest voor de hand liggende voordeel van deze beperkingen is duidelijk aan niet-rokers. Deze

worden gespaard van blootstelling aan de gezondheidsrisico's en overlast van omgevingstabaksrook. Openbare plaatsen zijn echter niet de grootste bron van blootstelling aan omgevingstabaksrook voor niet-rokers, de thuisomgeving is dat wel. Deze beperkingen vertegenwoordigen dus slechts een klein deel van het aanpakken van de behoeften van niet-rokers. Een tweede voordeel van deze beperkingen is dat ze onder sommige rokers de consumptie van sigaretten verminderen en anderen zelfs aanzetten tot stoppen. Voor dergelijke beperkingen kunnen werken is echter een algemeen niveau van sociale steun nodig, en een bewustzijn omtrent de gevolgen voor de gezondheid die voortvloeien uit blootstelling aan omgevingstabaksrook (Chaloupka, 1999). Het invoeren van rookvrije plaatsen is een effectieve manier om roken terug te dringen, waarvan de effectiviteit logischerwijs afhankelijk is van de plaats waar het rookverbod geldt (European Commission, 2004). In België geldt een algemeen rookverbod in openbare ruimtes en in de horeca (FOD Volksgezondheid, 2015).

Het hierboven eerder aangehaalde onderzoek door de Wereldbank heeft ook de mogelijke impact van een alomvattend pakket van deze niet-prijsgerichte maatregelen op de consumptie van tabak wereldwijd beoordeeld. Op basis van de bestaande onderzoeken naar de effectiviteit van individuele niet-prijsgerichte maatregelen gaan ze ervan uit dat het gecombineerde effect tussen de 2 en 10 procent van de consumenten kan overtuigen om te stoppen (Ranson et al., 2002).

### 2.3. Hulp bij het stoppen met roken

Naast hogere belastingen en niet-prijsgerichte maatregelen, is er een derde reeks maatregelen die helpt de vraag naar tabak te reduceren. Ze worden ook wel *harm reduction* strategieën genoemd. Deze zijn een variatie aan behandelingen en programma's, zoals individuele training, behandeling in het ziekenhuis, begeleidingsprogramma's, en een groeiend aanbod aan farmacologische producten, die ontworpen zijn om te helpen bij het stoppen met roken.

Stoppen met roken is op elke leeftijd goed voor de gezondheid. De motivatie om te stoppen is een eerste essentiële stap bij het stoppen met roken. Verschillende vormen van begeleiding kunnen hulp bieden aan rokers die gemotiveerd zijn om te stoppen, zoals individuele begeleiding of groepsbegeleiding. Een voorbeeld van individuele begeleiding is de tabakstoplijn. Verschillende landen, waaronder België, voorzien tabakstoplijnen die gratis concrete hulp geven bij het stoppen met roken. Deze tabakstoplijnen blijken ook effectief te zijn.

Begeleiding wordt vaak gecombineerd met medicatie om te stoppen met roken (La Torre, 2013). De meest gekende farmacologische producten zijn nicotinevervangende therapie (NRT, naar het Engelse *Nicotine Replacement Therapy*) en een antidepressivum met de generieke naam bupropion. NRT producten, in de vorm van pleisters, kauwgums, sprays en inhalatoren, leveren lage doses nicotine zonder afgifte van de andere schadelijke bestanddelen uit tabaksrook. NRT wordt, indien correct gebruikt, als veilig en effectief beschouwd. Een belangrijk voordeel van NRT is dat het zelf kan toegepast worden. Dit bevordert de mogelijkheid tot stoppen voor rokers in landen waar er beperkte middelen zijn voor een intensieve begeleiding door gezondheidswerkers (Chaloupka, 1999). De beschikbaarheid van NRT verschilt van land tot land. In sommige hoge-inkomenslanden worden ze verkocht over de toonbank, terwijl ze in andere alleen beschikbaar zijn via een voorschrift. In België zijn de meeste nicotinevervangers gewoon verkrijgbaar bij de apotheek. Bupropion is dan weer enkel te verkrijgen op voorschrift van de arts (Stichting tegen Kanker, 2015). Een dagelijkse dosis NRT kost ongeveer hetzelfde als de gemiddelde dagelijkse dosis tabak. Omdat ze meestal verkocht worden als een totaalpakket vereisen ze echter een relatief grote betaling op één moment (Molyneux, 2004). Wanneer bij het stoppen met roken farmacologische ondersteuning gewenst is, gaat de voorkeur uit naar deze verschillende NRT's. Hiermee bestaat veel ervaring, ze hebben relatief weinig bijwerkingen en zijn breed toepasbaar. Pas wanneer nicotinebevattende middelen niet (meer) in aanmerking komen, kan het gebruik van bupropion overwogen worden (Zorginstituut Nederland, 2015).

Begeleiding speelt dus vaak een belangrijke rol bij het stoppen met roken. Volgens de National Health Interview Survey in de VS (Schiller, Lucas, & Peregoy, 2012) kreeg 48,3% van de rokers advies van een gezondheidswerker om te stoppen met roken, 5,9% begeleiding, en 31,7% begeleiding en/of medicijnen. De effectiviteit van de hulp bij het stoppen is evenredig met de intensiteit van de behandeling (La Torre, 2013). Belangrijk om effectieve hulp bij het stoppen met roken aan te bieden is de opleiding van gezondheidswerkers, het verhogen van de toegankelijkheid van NRT's en het verwijderen van de ongelijkheden in de voorziening van deze diensten (European Commission, 2004).

### 3. Maatregelen om het aanbod aan tabak te reduceren

Waar er overwegend veel bewijs is dat de vraag naar tabak verlaagd kan worden, is er veel minder bewijs van succes bij het reduceren van het aanbod. Verschillende manieren om het aanbod aan tabak te verminderen en de toegang ertoe te beperken worden hier besproken, zoals een (totaal) verbod op de verkoop, gewassubstitutie, ingrepen om tot hogere productieprijzen te komen, en het instellen van handelsbeperkingen. Ook het beheersen van smokkel wordt hier besproken, aangezien dit een belangrijke manier is waarop overheden het tabaksaanbod kunnen verminderen.

#### 3.1. De eerder beperkte effectiviteit van interventies op de aanbodzijde

Een eenvoudige observatie van markten maakt duidelijk dat indien de ene aanbieder verdwijnt, een andere snel tevoorschijn zal komen om zijn plaats in te nemen, zolang er een sterke prikkel is om dat te doen (Mankiw, 2012). Er zijn nog steeds duidelijke prikkels om tabak te leveren. Interventies op de aanbodzijde slagen er niet altijd in om hier doeltreffend op in te grijpen.

Vanuit een volksgezondheidsperspectief is al vaker de roep weerklonken om de verkoop van tabak te verbieden. Toch blijkt een verbod op tabak, indien dit al gewenst zou zijn, voor een aantal redenen onwaarschijnlijk haalbaar of efficiënt te zijn. Ten eerste, zoals bij veel illegale drugs, is het zo dat zelfs wanneer stoffen verboden zijn, ze toch op grote schaal gebruikt worden. Ten tweede creëert een verbod zijn eigen set van problemen. Het is bijvoorbeeld niet ondenkbaar dat het aantal criminele activiteiten zal toenemen. Als laatste kan ook aangegeven worden dat het in de meeste landen zeer onwaarschijnlijk is dat een verbod op tabak politiek en maatschappelijk aanvaard zou worden (Chaloupka, 1999).

Vele studies hebben aangetoond dat bijna alle rokers hun eerste sigaret rookten als tiener. Het is dus logisch dat het moeilijker maken voor tieners om sigaretten te verkrijgen nuttig is bij het reduceren van de consumptie van tabak (La Torre, 2013). De meeste hoge-inkomens landen leggen beperkingen op de verkoop van sigaretten aan jongeren op. Zo is in België de verkoop aan <16-jarigen verboden (FOD Volksgezondheid, 2015). Zo'n beperkingen zijn echter niet altijd gemakkelijk te handhaven, onder meer doordat jongeren sigaretten verkrijgen van oudere vrienden of soms zelfs van hun ouders (La Torre, 2013).

Een ander voorbeeld van een strategie om het aanbod aan tabak te reduceren is het promoten van economisch levensvatbare alternatieven voor mensen die met tabak werken (WHO, 2003a).

Gewassubstitutie is zo'n voorbeeld. Er zijn een aantal experimenten geweest waarin tabak vervangen werd door andere gewassen. Er zijn echter geen harde bewijzen dat deze regelingen een efficiënt middel vormen om de consumptie van tabak te reduceren. Dit komt door een gebrek aan motivatie bij de boeren om een substitutiegewas te telen terwijl de huidige tabaksprijzen aanhouden en door de grote bereidheid van andere leveranciers om hen te vervangen. Meer dan 100 landen telen tabak, waarvan ongeveer 80 ontwikkelingslanden. Historisch gezien is tabak een zeer aantrekkelijk gewas voor landbouwers, dat een hogere netto-opbrengst per eenheid land opbrengt dan de meeste andere gewassen. Ook voor meer praktische redenen, zoals de relatief stabiele prijs en de vaak verkregen steun door de tabaksindustrie, vinden boeren tabak een aantrekkelijk gewas (Altman et al., 1998; Jacobs, Gale, & Capehart, 2000).

Ontwikkelingslanden hebben de neiging om exportopbrengsten van tabak te taxeren. Hoge-inkomenslanden, zoals de VS en de lidstaten van de EU, voorzien traditioneel prijssteun en andere subsidies aan boeren. De motieven voor de subsidiëring van de productie van tabak zijn onder meer het hoog en stabiel houden van prijzen, het ondersteunen van kleine familiebedrijven en het controleren van de invoer van tabak uit het buitenland. Vaak gaan deze subsidies hand in hand met importbeperkingen. Met dit beleid verhogen de overheden van hoge-inkomenslanden kunstmatig de wereldprijzen van tabak en tabaksproducten (Jacobs et al., 2000). Een hogere prijs betekent in het algemeen een daling van de consumptie. Uit onderzoek blijkt echter dat het effect van deze hogere productieprijzen op de consumptie zeer klein is. In de meeste hoge-inkomenslanden is de producentenprijs van tabaksbladeren goed voor slechts een klein deel van de prijs van sigaretten. Zo zullen dergelijke prijssteun en subsidies slechts een verwaarloosbaar verschil maken in de prijs van een pakje. Hiermee overeenkomstig is het onwaarschijnlijk dat de afschaffing van subsidies een aanzienlijke stijging in de consumptie van sigaretten zou veroorzaken (Zhang & Husten, 1998).

Vrije handel heeft ervoor gezorgd dat de opties van de consumenten verhoogd zijn en dat de productie efficiënter geworden is. Terwijl de argumenten in het algemeen ten gunste van de vrije handel zijn, is dit bij tabak lichtjes verschillend aangezien het duidelijk een meer schadelijk product is dan de meeste andere verhandelde consumptiegoederen. Het is dan ook een belangrijke kwestie voor beleidsmakers om te beslissen hoe tabak te controleren zonder de anders gunstige gevolgen van vrijhandel in gevaar te brengen. Liberalisering van de handel heeft bijgedragen aan een toename van de consumptie van tabak, vooral in landen met lage en gemiddelde inkomens. Het lijkt logisch dat, op zijn beurt, een handelsbeperking deze toename

zou stoppen. Er zijn echter een aantal redenen waarom dit toch geen goed idee zou zijn. Zo heeft liberalisering van de handel bijvoorbeeld geresulteerd in de Wereldhandelsorganisatie<sup>10</sup>, die landen het recht geeft om maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid aan te nemen en af te dwingen. Wanneer de vrijhandel beperkt zou worden, zouden vele van deze internationale verworvenheden op vlak van gezondheid hiermee ook verloren gaan (Chaloupka & Nair, 2000).

### 3.2. Optreden tegen smokkel

Sigarettenmokkel is een veelzijdig en steeds meer geglobaliseerd fenomeen dat voortdurend aan verandering onderhevig is (European Anti-Fraud Office, 2014). Een strenge aanpak van dit fenomeen is noodzakelijk, aangezien sigarettenmokkel een aantal gezondheidsgerelateerde problemen veroorzaakt. Ten eerste concurreren gesmokkelde sigaretten met legale sigaretten wat ervoor zorgt dat de prijzen van sigaretten lager en de consumptie ervan hoger is dan die in de afwezigheid van smokkel. Hierdoor kan de dreiging van smokkel overheden ontmoedigen om hogere taksen op tabak te heffen, wat opnieuw resulteert in lagere prijzen dan in de afwezigheid van smokkel. Ten tweede kan de zwarte markt voor sigaretten de inspanningen om jongeren de toegang tot tabaksproducten te ontzeggen ondermijnen. Terwijl tabakshandelaren voldoen aan nationaal beleid dat de verkoop aan minderjarigen verbiedt, is het veel minder waarschijnlijk dat leveranciers van gesmokkelde sigaretten voldoen aan dit beleid. Bovendien kan de aanwezigheid van gesmokkelde sigaretten ervoor zorgen dat legitieme retailers nadeel ondervinden door de concurrentie en hierop antwoorden door soepeler om te springen met de tabakscontrolewetten. Ten derde vermijden gesmokkelde sigaretten in het algemeen gezondheidsvoorschriften, zoals waarschuwingslabels in de lokale taal of regelgeving in verband met additieven (Joossens, Chaloupka, Merriman, & Yurekli, 2000). Het is onduidelijk in welke mate de voorschriften nageleefd worden, wat de illegale sigaretten mogelijk schadelijker maakt dan legaal geproduceerde sigaretten. Ten slotte creëren de potentiële winsten uit de sigarettensmokkel stimulansen voor georganiseerde criminele netwerken om zich te ontwikkelen, met bijkomende problemen tot gevolg. Sigarettensmokkel kan een bron van inkomsten met een relatief laag risico zijn voor deze netwerken. Inkomsten die op hun beurt gebruikt kunnen worden ter ondersteuning van meer risicovolle activiteiten. Bovendien verhoogt de groei van deze netwerken het algemene niveau van corruptie in een land, zowel

---

<sup>10</sup> De Wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization) is een intergouvernementele organisatie die toeziet op de naleving van afspraken over de handel tussen landen. Ook België is lid van de WTO.



onder de burgers die de sigaretten aankopen op de zwarte markt, als bij openbare ambtenaren die de activiteiten op de zwarte markt vergemakkelijken (FIA International Research Ltd, 1999).

Krachtige maatregelen tegen smokkel zijn dus onontbeerlijk in het reduceren van het aanbod aan, en bijgevolg ook de consumptie van tabak. Het voordeel van het beheersen van de smokkel is niet alleen dat dit het aanbod vermindert, maar ook dat het helpt bij een effectieve uitvoering van prijsverhogingen om de vraag te verminderen. Prijsverschillen tussen landen (en dus ook verschil in belastingtarieven) zullen duidelijk de incentives om sigaretten te smokkelen verhogen. De determinanten van smokkel lijken echter meer dan prijs alleen. Onder andere de aanwezigheid van informele distributienetwerken, georganiseerde misdaad, en corruptie spelen een belangrijke rol (FIA International Research Ltd, 1999).

Er is nog maar weinig ervaring met en onderzoek naar de effectiviteit van verschillende antismokkelmaatregelen. Beleidsmakers kunnen echter verschillende opties overwegen. Ten eerste kan op de sigarettenpakjes zelf op een meer directe manier duidelijk gemaakt worden of ze al dan niet legaal zijn. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van prominente fiscale zegels – die moeilijk na te maken zijn – op pakken waarop belastingen betaald worden, en speciale verpakkingen voor belastingvrije pakken. Sterke en gevarieerde waarschuwingslabels in lokale talen helpen ook om een onderscheid te maken tussen legale en illegale verkoop. Ten tweede kan gewerkt worden met licenties voor alle partijen in de keten tussen producent en consument. Deze licenties helpen bij het identificeren en controleren van de verschillende spelers in het tabaksdistributienetwerk. Daarbij komt dat de schorsing of intrekking van deze vergunningen voor deelname aan smokkel een afschrikkend effect kan hebben op potentiële smokkelaars. Ten derde kunnen fabrikanten verplicht worden om elk pakje te stempelen met een uniek serienummer. Dit maakt *tracking en tracing* van elk pakje doorheen de distributieketen mogelijk, maar dus ook van de betrokkenen bij de smokkel. Ten vierde kunnen fabrikanten verplicht worden om verantwoordelijkheid op te nemen voor het waarborgen van de eindbestemming van hun producten zoals die officieel bedoeld is. Hierbij kan hen eventueel ook opgelegd worden om de naam van het land van eindbestemming op de pakjes af te drukken (Joossens et al., 2000; WHO, 2003d). Ten vijfde zou een verhoging van de controle op sigarettensmokkel ervoor moeten zorgen dat een groter risico op vervolging een aantal potentiële smokkelaars afschrikt. Sterke sancties moeten de verwachte kosten die geassocieerd worden met smokkel aanzienlijk verhogen. Specifiek voor het tegengaan van smokkel na een verhoging van de taksen op tabak is de verplichting tot het bijhouden van een inventaris. Deze voorkomt voorraadvorming die gebeurt in afwachting van de belastingverhoging (WHO, 2010).

Een recente EU-Richtlijn (Directive 2014/40/EU) inzake tabaksproducten bevat krachtige maatregelen tegen de illegale handel in tabaksproducten, zodat in de EU alleen producten verkocht zouden worden die aan de richtlijnen voldoen. Zo wordt in de hele EU een opsporings- en traceringsysteem voor de legale distributieketen ingevoerd, alsmede zichtbare en onzichtbare veiligheidskenmerken (bv. hologrammen). Deze moeten de wetshandhaving vergemakkelijken en de autoriteiten en de consumenten in staat stellen om illegale producten te herkennen. De maatregelen in de nieuwe richtlijn moeten ertoe bijdragen dat de handel in tabak weer in het legale circuit wordt gedrongen, en ook dat de lidstaten minder inkomsten mislopen.

#### 4. Conclusie

Overheden beschikken over een resem maatregelen om de consumptie van tabak te reduceren. Vooral maatregelen die de vraag naar tabak reduceren worden toegepast, eerder dan diegene die inspelen op het aanbod. Uit de verschillende beleidsmogelijkheden om de vraag naar tabak te reduceren is er substantieel bewijs dat hoge(re) belastingen een effectieve maatregel zijn. Daarenboven hebben taxatiemaatregelen als bijkomende troef dat de belastinginkomsten uit de taksen kunnen dienen ter financiering van andere maatregelen.

Uit de niet-prijsgerichte maatregelen komt vooral het informeren van de consument als een belangrijke strategie naar voren. Het effect hiervan is evenwel in sterke mate afhankelijk van de wijze waarop dit gebeurt en de bereikte doelgroep. Zo heeft het verplicht drukken van gezondheidswaarschuwingen op tabaksproducten een duidelijke impact op het bewustzijn. Ook mediacampagnes hebben het potentieel een grote invloed uit te oefenen wanneer deze op een correcte manier uitgevoerd worden. Opvoedende programma's op school zijn niet waarschijnlijk om een grote impact te hebben, de redenen hiervoor zijn te vinden bij kenmerken van hun doelpubliek. Schoolcampagnes zijn echter mogelijk wel belangrijk in combinatie met andere maatregelen. Direct bewijs over de effecten van het bannen van advertenties en promoties is eerder gemengd, maar deze maatregel lijkt een belangrijke rol gespeeld te hebben in landen die met succes een vermindering van het percentage rokers hebben gehad. Verder is het opleggen van rookvrije plaatsen een efficiënte manier om de prevalentie van roken terug te dringen, opnieuw vooral in combinatie met andere maatregelen. Deze maatregel beschermt bovendien ook niet-rokers tegen de negatieve effecten van passief roken.

Hulp bij het stoppen met roken is een belangrijke vorm van *harm reduction*. Onderzoek naar de toegang tot behandeling en ondersteuning wijst op een sterk potentieel om het aantal personen dat stopt met roken te verhogen. Hulp bij het stoppen met roken is ook cruciaal in het beïnvloeden van zwaardere rokers.

Interventies op de aanbodzijde blijken vaak minder effectief te zijn. De redenen hiervoor zijn meestal dat ze niet haalbaar en/of weinig efficiënt zijn. Het optreden tegen de illegale sigarettensmokkel daarentegen is een maatregel die potentieel wel een enorme invloed kan hebben. De noodzaak aan meer ervaring met en onderzoek naar de effectiviteit van verschillende antismokkelmaatregelen dringt zich op. Belangrijk is echter dat de strijd gevoerd wordt, aangezien smokkel niet alleen het aanbod uitbreidt, maar ook de effectiviteit van taxatiemaatregelen kan eroderen.

Een stevige wetenschappelijke (Europese) basis voor de ontwikkeling van een tabakscontrolebeleid is essentieel om het maatschappelijk inzicht in de effecten van tabak op de gezondheid en de beste interventies om hierop in te grijpen te verbeteren. Er kan niettemin geconcludeerd worden dat de beste aanpak om een invloed te hebben op de schadelijke effecten van tabak een holistische aanpak is, waarbij een combinatie van maatregelen geïmplementeerd wordt.

## Hoofdstuk 3. Waarom taxatiemaatregelen op tabak?

### 1. Inleiding

Het adagium van het strafrecht als ultimum remedium impliceert dat regulering als allerlaatste noodmiddel wordt ingeschakeld, als al de rest gefaald heeft. Vanuit dit perspectief zijn taksen te verkiezen boven reguleringen om mensen te sturen. De opvallendste redenen waarom taxatiemaatregelen een prominente plaats verdienen in de holistische aanpak van het tabaksgebruik worden hieronder geëxpliciteerd. Een eerste reden hiervoor is de inefficiënte allocatie van het consumptiegoed tabak, waarvan de oorzaak te vinden is bij drie vormen van marktfalen. Verder worden ook de specifieke effecten van prijsstijgingen op jongeren, de kosten-efficiëntie, en de hoge tolerantie ten opzichte van deze maatregel gegeven ter rechtvaardiging ervan.

### 2. Marktfalen

In economische termen houdt het beginsel van de soevereiniteit van de consument in dat individuen weten welke producten in hun belang zijn om geconsumeerd te worden. Moderne economische theorieën stellen dat consumenten meestal de beste rechters zijn over de manier waarop ze hun geld besteden aan goederen en diensten (Salanié, 2002). Dit wordt het beginsel van de soevereiniteit van de consument genoemd. Mits de consumenten de betrokken risico's kennen, internaliseren ze alle kosten en baten. Dit resulteert dan in private beslissingen, die op hun beurt resulteren in de meest efficiënte allocatie van schaarse middelen in de samenleving. Echter, de markt voor tabak wordt gekenmerkt door drie vormen van marktfalen die leiden tot economische inefficiënties en bijgevolg een overheidsinterventie in deze particuliere beslissingen rechtvaardigen (European Commission, 2004; Wilkins, Yurekli, & Hu, 2004).

#### 2.1. Falende informatie over de gezondheidsrisico's van roken

Een eerste vorm van marktfalen is de falende informatie over de gezondheidsrisico's van roken. Veel rokers zijn zich niet volledig bewust van de hoge kans op ziektes en een vroegtijdige dood die hun keuze met zich meebrengt. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te brengen. De tabaksindustrie heeft informatie over de gezondheidsrisico's van roken verborgen en verdraaid, er treedt een vertraging op tussen het beginnen met roken en het begin van tabaksgerelateerde

ziektes, en consumenten hebben de neiging om de betrokken gezondheidsrisico's te onderschatten. Hoewel deze onderschatting vooral optreedt in landen met een lager inkomen, zien we dat consumenten over de hele wereld de omvang van de gezondheidsrisico's van roken onvoldoende begrijpen, en zelfs wanneer ze ervan op de hoogte zijn, deze kennis niet toepassen op zichzelf (Wilkins et al., 2004). Deze interne (of privé) kost kan het overheidsingrijpen rechtvaardigen in de persoonlijke beslissing om te roken (European Commission, 2004).

## 2.2. Falende informatie over de verslavende aard van het consumeren van tabak

Een tweede vorm van marktfalen is de gefaalde informatie over het verslavende karakter van tabaksgebruik. Rokers verkrijgen een psychologische verslaving (gewoontevorming) aan de handeling van het roken en een lichamelijke verslaving aan nicotine. Lichamelijke verslaving houdt in dat de inspanning en het ongemak bij het stoppen met roken aanzienlijk is. Veel potentiële rokers, in het bijzonder jongeren, onderschatten het risico verslaafd te worden aan nicotine, en eenmaal verslaafd worden ze dan geconfronteerd met hoge kosten bij het proberen te stoppen (Wilkins et al., 2004). Het feit dat jongeren niet altijd even vooruitziend zijn bij het maken van beslissingen wordt erkend door de meeste maatschappijen (Slot & Van Aken, 2013) en is niet uniek voor de keuze om te roken. De meeste samenlevingen beperken dan ook de macht van jongeren om bepaalde beslissingen te nemen. Ongeveer zeven op de tien rokers in hoge-inkomens landen zeggen dat ze spijt hebben van hun keuze om te beginnen met roken (Chaloupka, 1999). De verslavende aard van tabak vormt een tweede interne kost en ook dit rechtvaardigt dus een overheidsingrijpen.

## 2.3. Roken legt externe kosten op aan niet-rokers

De externe kost van het roken van tabak vormt een derde vorm van marktfalen. In tegenstelling tot de meeste andere goederen legt tabak maatschappelijke kosten (de zogenaamde externe effecten) op wanneer het geconsumeerd wordt (European Commission, 2004). Directe fysieke kosten voor niet-rokers zijn de effecten op de gezondheid, de overlast van omgevingstabaksrook (bijvoorbeeld geïrriteerde ogen of stinkende kledij) en de verhoogde kans op brand en materiële schade. Passief roken verhoogt het risico op longkanker bij niet-rokers met 30% (La Torre, 2013). Financiële kosten die door iedereen gedragen worden, ongeacht of ze al dan niet zelf roken, zijn onder andere tabaksgerelateerde publieke kosten voor

gezondheidszorg en tabaksgerelateerde particuliere gezondheidszorgkosten (Wilkins et al., 2004). De aan roken gerelateerde kosten voor de overheid zorgen dat er minder budget overblijft om aan andere diensten te spenderen. De particuliere sector van de economie wordt dan weer beïnvloed door hogere verzekeringskosten en kosten in verband met een lagere productiviteit van rokende werknemers en werknemers die blootgesteld worden aan rook (European Commission, 2004). Daarenboven komt ook nog het emotioneel leed bij nabestaanden wegens de ziekte of het overlijden van rokers (Wilkins et al., 2004).

Economen veronderstellen meestal dat individuen de kosten en baten van hun keuzes enkel correct afwegen wanneer ze zelf de kosten dragen en van de baten genieten. Indien anderen een deel van de kosten dragen heeft dit tot gevolg dat rokers meer roken dan wanneer ze alle kosten zelf zouden dragen. Het sociaal optimale niveau van consumptie, waarbij de middelen efficiënt worden verdeeld in de samenleving, wordt dus niet bereikt wanneer niet alle kosten voor de rekening van de consument zijn (Mankiw, 2012). Het bestaan van deze externe kosten rechtvaardigt de inmenging van de overheid en vormt de economische reden voor de taksen op tabak. Een economisch efficiënte belasting moet op zijn minst de aan roken gerelateerde externe kosten overtreffen (European Commission, 2004).

### 3. Specifiek effect op jongeren

Het beginnen roken van sigaretten gebeurt meestal tijdens de adolescentie (Hublet et al., 2009). Het is zeer onwaarschijnlijk dat personen die niet beginnen roken in de adolescentie ooit rokers zullen worden (Kessler, 1995). Wereldwijd is er dan weer een sterke trend bij diegene die begonnen roken als tieners om door te gaan als volwassene (Glantz, 1996). Hoe jonger de leeftijd waarop de eerste keer gerookt wordt en hoe korter de tijd waarop dit verandert in dagelijks roken, hoe groter het risico op een levenslange afhankelijkheid (Hu, Davies, & Kandel, 2006). Gezien het verslavende karakter van nicotine (Stolerman & Jarvis, 1995), dat de effectiviteit van maatregelen ter bevordering van het stoppen beperkt, zijn jongeren de groep die het belangrijkste strijdtoneel vormt voor beide kanten in de tabaksoorlog.

Prijsstijgingen blijken een specifiek effect te hebben op jongeren. De prijsgevoeligheid van de vraag is omgekeerd evenredig met de leeftijd (Lewit, Hyland, Kerrebrock, & Cummings, 1997). Met andere woorden, de consumptie van tabak onder jongeren daalt meer in respons op een prijsstijging dan die onder volwassenen. De hogere prijsgevoeligheid onder jongeren kent meerdere oorzaken. Ten eerste zorgt de verslavende aard van het roken ervoor dat jongeren zich

op een relatief korte periode sneller kunnen aanpassen dan de meer verslaafde volwassen rokers. Jongeren roken doorgaans nog niet zo lang en zijn dus minder verslaafd, wat het gemakkelijker maakt om hun consumptie te reduceren. Ten tweede hebben jongeren een lager besteedbaar inkomen. De fractie van het beschikbare inkomen dat een jonge roker uitgeeft aan sigaretten is waarschijnlijk groter dan dat door een volwassen roker. De jonge roker zal bijgevolg meer inspelen op de prijsveranderingen. Ten derde zijn jongeren meer vatbaar voor invloeden van *peers* dan volwassenen. Als een jongere stopt met roken omdat hij of zij het zich niet langer kan veroorloven, hebben zijn/haar vrienden een grotere kans om dit voorbeeld te volgen dan onder oudere leeftijdsgroepen. Prijsstijgingen kunnen dus een multiplicerend effect hebben op jongeren. Tot slot zijn jongeren, in vergelijking met volwassenen, meer georiënteerd op het nu. In de context van economische modellen houdt dit in dat een wijziging in de monetaire prijs van sigaretten een grotere invloed zal hebben op rokende jongeren dan op volwassenen. Onderzoekers concluderen dan ook dat wanneer de prijzen hoog zijn niet alleen de kans groter is dat bestaande jonge rokers zullen stoppen, maar ook dat minder potentiële jonge rokers de gewoonte zullen opnemen (Lewit, Coate, & Grossman, 1981; Warner, 2000).

Een studie uit 1995 (Warner, et al., 1995) concludeerde dat het beschermen van jongeren tegen een toekomstige nicotineverslaving, met bijhorende gezondheidsrisico's, de meest doorslaggevende reden is ten gunste van verhoogde belastingen op tabak.

#### 4. Kosteneffectiviteit

Verskillende (economische) maatregelen reduceren het roken met een verschillend effectiviteitsniveau. Een grote hoeveelheid internationaal bewijs suggereert dat prijs- en belastingverhogingen de meest effectieve componenten zijn van een alomvattend nationaal tabakscontrolebeleid (European Commission, 2004). We zien dit onder andere terugkomen in de *tobacco control scale* (TCS) van Joossens and Raw. Joossens and Raw ontwikkelden een schaal om tabakscontroleactiviteiten te evalueren op het nationale niveau. De beoordeling gebeurt op basis van een aantal maatregelen die beschouwd worden als essentiële onderdelen van een veelomvattend beleid voor tabakspreventie. Deze schaal geeft een groter gewicht aan prijsstijgingen en rookvrije wetgeving en een lager gewicht aan waarschuwingslabels en individuele ondersteuning bij het stoppen met roken (Joossens & Raw, 2014). Andere tabakscontrolemaatregelen zijn dus minder rendabel. Een combinatie van belastingverhogingen met andere tabakscontrolemaatregelen is een uiterst kosteneffectieve manier om de gezondheid

van de bevolking te verbeteren (European Commission, 2004). Vooral onder de jongere en armere bevolking hebben taxatiemaatregelen een significante invloed. In het algemeen wordt gesteld dat een belastingverhoging die de tabaksprijzen verhoogt met 10%, de consumptie van tabak vermindert met ongeveer 4% in rijkere landen en ongeveer 5% in armere landen (WHO, 2014). De procentuele vermindering van het gebruik van tabak als gevolg van een prijsstijging is dus kleiner dan de procentuele stijging van de prijs. Als gevolg hiervan zal een verhoging van de taksen op tabak leiden tot een verhoging van de belastinginkomsten op korte tot middellange termijn. Daarenboven kunnen de inkomsten gegenereerd door de belastingverhoging gebruikt worden om een verscheidenheid van activiteiten ter bestrijding van tabaksgebruik of andere gezondheidsproblemen te promoten of de gezondheidszorg te financieren (Chaloupka et al., 2012).

Toch is het heffen van zware belastingen op tabak een maatregel die zelden gebruikt wordt. Slechts 32 landen, minder dan 8% van de wereldbevolking, hebben taksen op tabak die hoger zijn dan 75% van de verkoopprijs. De inkomsten uit tabakstaksen zijn nochtans gemiddeld 175 keer hoger dan de uitgaven voor de bestrijding van tabaksgebruik (WHO, 2014). Een vaak gehoord argument tegen het heffen van taksen op tabak is dat het schadelijke gevolgen zou hebben op economisch vlak. De schadelijke economische gevolgen van hogere belastingen op tabak zijn echter vals of overdreven, zeker in het licht van de gezondheidsvoordelen die eruit voortvloeien (Chaloupka et al., 2012).

## 5. Getolereerde belastingverhoging

Een ander voordeel van tabak als heffingsgrondslag is het feit dat het gemakkelijk te rechtvaardigen is. Tabak heeft namelijk negatieve effecten op de volksgezondheid en het heeft geen productieve waarde (European Commission, 2004). Een verhoging van de belasting op tabaksproducten is dan ook één van de weinige belastingverhogingen die op begrip van de bevolking kan rekenen. Zeker onder niet-rokers vormen taksen op de sigarettenverkoop één van de meest populaire beleidsbeslissingen. Hoewel de meeste niet-rokers vinden dat roken niet geband moet worden, vindt de grote meerderheid dat er maar beter taksen op geheven kunnen worden om zo het rookgedrag af te raden. Volgens een enquête uit 2013 in opdracht van de Stichting tegen Kanker vindt 61 – 74% van de Belgen dat de sigarettenprijs met 0,50 euro zou moeten worden verhoogd (GfK, 2014). We kunnen hier dus spreken van een getolereerde belastingverhoging.



## 6. Conclusie

Taxatiemaatregelen vormen een effectieve beleidsmaatregel om de consumptie van tabak te reduceren. Een aantal specifieke redenen zijn hiervoor op te sommen. Zo zijn er verschillende vormen van marktfalen die leiden tot een inefficiënte allocatie van het gebruik van tabak in de samenleving. Veel rokers zijn zich niet afdoende bewust van de gezondheidsrisico's van het roken. Ook info over het verslavende karakter van het gebruik van tabak wordt niet voldoende opgenomen door (toekomstige) rokers. De directe en indirecte maatschappelijke kosten die het gevolg zijn van het roken van tabak zijn een derde vorm van marktfalen. Het bestaan van genegeerde interne kosten (in de vorm van schade aan de rokers zelf) en de externe kosten (in de vorm van schade aan anderen) rechtvaardigt een overheidsingrijpen in de persoonlijke keuze om te roken.

Jongeren zijn meer gevoelig voor veranderingen in prijs dan volwassenen. Dit zorgt ervoor dat met het heffen van taksen specifiek in deze doelgroep significante resultaten bekomen kunnen worden. Het feit dat andere maatregelen vaak een teleurstellend effect hebben op jongeren benadrukt nogmaals het belang van taxatiemaatregelen om deze doelgroep te bereiken.

De relatief lage prijsgevoeligheid van de vraag naar tabak impliceert dat een belastingverhoging hogere belastinginkomsten genereert, die op hun beurt weer gebruikt kunnen worden ter financiering van maatregelen om het tabaksgebruik te reduceren. Het feit dat hogere taksen ook effectief de consumptie van tabak ontmoedigen in combinatie met de relatief lage prijsgevoeligheid maakt deze maatregel zo kosteneffectief.

Hierbij komt nog dat taxatiemaatregelen een gemakkelijk te rechtvaardigen beleidsmaatregel zijn. Idealiter zou de overheid elk geïdentificeerd probleem dienen aan te pakken met een specifieke interventie. Dit is echter niet altijd mogelijk en sommige interventies kunnen bredere effecten hebben. In de realiteit vormen belastingen de meest effectieve en praktische methode om personen, en in het bijzonder jongeren, te weerhouden van het roken. Een analyse van de vraag naar tabaksproducten en een optimale afstemming van taxatiemaatregelen vormen dus een essentieel onderdeel van een tabakscontrolebeleid.

# Hoofdstuk 4. Taksen op tabak

## 1. Inleiding

Het heffen van taksen is een zeer rijk en gevarieerd onderwerp. Belastingen verschenen, voor zover geweten, gelijktijdig met de beschaving in Mesopotamië en in Egypte, rond 3500 voor Christus. Overheden hebben doorheen de geschiedenis hun toevlucht genomen tot allerlei belastingen, voor redenen gaande van eenvoudige opportuniteit tot een verlicht paternalisme (Salanié, 2002). Ook op tabak, als consumptiegoed, worden taksen geheven. Er is een statistisch significant en negatief verband tussen de variabelen ‘prijs van tabak’ en ‘consumptie van tabak’. Taxatiemaatregelen beïnvloeden dus de prijs van tabak en bijgevolg ook de consumptie ervan. Dit hoofdstuk bespreekt een aantal kwesties in verband met de belasting op tabak. Er wordt gekeken hoe taksen werken, uit welke bestanddelen de tabaksprijs bestaat en wat de impact van taxatiemaatregelen is op de consumptie van tabak. De impact wordt bekeken aan de hand van de vraag –en aanbodcurve, de elasticiteit, de effecten op het individuele niveau, en de aantrekkelijkheid van de zwarte markt. Daarnaast volgt nog een overzicht van de huidige tarieven van de taksen in België, waarbij deze ook geplaatst worden in het licht van die van andere landen. Aan de hand van deze onderdelen geeft dit hoofdstuk dus een overzicht van de wijze waarop taxatiemaatregelen een impact hebben op de prijs en de consumptie van tabak.

## 2. Hoe werken taksen?

Een verhoging van de belastingen op producten, bijvoorbeeld sigaretten, resulteert in hogere prijzen voor deze producten. Belastingen worden om verschillende redenen geheven. De functies van belastingheffing kunnen zowel budgettaire als instrumenteel zijn. De budgettaire functie houdt in dat de opbrengst van de heffing bedoeld is voor het financieren van collectieve goederen en diensten waarvan bepaald is dat zij algemeen toegankelijk moeten zijn, bijvoorbeeld onderwijs. Daarnaast is er ook de instrumentele functie, wanneer de overheid met de belastingheffing nevendoeleinden voor ogen heeft. Voorbeelden van de instrumentele functie zijn het wijzigen van de inkomensverdeling, het beschermen van nationale bedrijvigheid, het beïnvloeden van conjunctuurbeleid of het stimuleren van milieuvriendelijk, gezond of sociaal gedrag (Salanié, 2002). Taksen op tabak zijn te plaatsen onder de instrumentele functie, namelijk het stimuleren van gezond gedrag. In de tweede helft van de 20<sup>e</sup> eeuw is de instrumentele functie van belastingheffing enorm toegenomen. Een correcte

toepassing van de instrumentele functie van belastingheffing vergt van de overheid enige kennis omtrent de werking en de impact van de taxatiemaatregelen. Er moet een sterke correlatie aanwezig zijn tussen de gewenste ontwikkeling en het instrument. De gevolgen van de belastingheffing dienen geanalyseerd te worden (Warner, 2000).

Een belasting heeft een specifieke impact op het product waarop het geheven wordt. Ze beïnvloedt de prijs en bijgevolg de verkochte hoeveelheid van dat product. Na de belasting betalen kopers meer voor het product en krijgen verkopers minder. De belasting ontmoedigt op deze manier marktactiviteit en zorgt ervoor dat de markt voor dat product krimpt. De elasticiteit van de vraag en het aanbod, i.e. de bereidheid van kopers of verkopers om de markt te verlaten wanneer de voorwaarden ongunstig worden, bepaalt de grootte van het krimpen van de markt. De krachten van vraag en aanbod verdelen de kosten van de belasting tussen kopers en verkopers. In een perfect competitieve markt worden de kosten van de belasting vooral door de verkopers gedragen. Aan de andere kant, in het geval van een monopolie, worden de kosten van de belasting vooral doorgerekend naar de consument, zeker wanneer de vraag relatief inelastisch is (Mankiw, 2012). In de meeste geïndustrialiseerde landen is de markt voor tabak echter geen van deze extremen, maar een eerder milde tussenvorm. De toenemende liberalisering en de groei van multinationals heeft gezorgd dat er sprake is van een oligopolie op de tabaksmarkt. De lasten van een belastingverhoging worden in dit geval dus gedeeld tussen kopers en verkopers (Warner, 2000). Het dynamische karakter van een oligopolistische industrie maakt het moeilijk om de gevolgen van de belastingverhogingen op de prijs van tabak exact in te schatten. Het bestaan van collusie tussen tabaksbedrijven suggereert dat een belastingverhoging leidt tot prijsstijgingen van dezelfde tot zelfs een grotere omvang dan de hoogte van de belasting (de Walque, 2014). Vooral waar er minder kans is op grensoverschrijdende aankopen zullen relatief grotere stijgingen van de prijzen plaatsvinden na het verhogen van de taksen op tabak (Warner, 2000).

De opbrengsten uit de belastingen zijn bestemd voor de overheid. De kosten van belastingen voor kopers en verkopers zijn echter hoger dan de opbrengsten voor de overheid. De oorzaak hiervoor is dat een belasting prikkels wegneemt bij verkopers en kopers, en er dus minder geproduceerd en verkocht wordt. Dit heeft tot gevolg dat er een beperking optreedt in het economisch welzijn, een beperking die groter is dan de opbrengsten voor de overheid. Er is dus, bij de doorsnee voorbeelden, sprake van een verdeling weg van het sociaal optimum. Taksen op tabak zijn echter niet zomaar een belasting, zoals we eerder al aanhaalden. Het is een belasting die wordt uitgevaardigd om negatieve externe effecten te corrigeren, ook wel een

Pigovian-belasting genoemd. In de afwezigheid van de belasting is een economie met een extern effect niet efficiënt, omdat het extern effect voor een verstoring zorgt. Pigovian-belastingen corrigeren prikkels en brengen de verdeling van middelen bijgevolg dicht bij het sociaal optimum. Tabak is een schadelijk product. Wanneer de markt van dit product krimpt, spreken we eerder van het corrigeren van prikkels in plaats van het wegnemen ervan. De verdeling na het heffen van taksen op tabak ligt daardoor dicht bij het sociaal optimum dan voor het heffen van de belasting (Mankiw, 2012; Salanié, 2002). Het heffen van belastingen kan het gedrag van kopers en verkopers dus sturen en kosten de maatschappij gewoonlijk minder dan reguleringen.

Taksen kunnen variëren afhankelijk van de plaats van vervaardiging of van het type product. Sommige regeringen leggen bijvoorbeeld hogere taksen op sigaretten die in het buitenland werden geproduceerd dan op diegene die in het binnenland geproduceerd werden, of belasten sigaretten met een hoge concentratie teer zwaarder in vergelijking met die met een lagere concentratie (Chaloupka, 1999). De huidige belastingstelsels zijn het product van een lange evolutie en variëren heel veel tussen verschillende landen. Zo zien we bijvoorbeeld een sterke stijging van de sociale uitgaven vanaf de 20<sup>ste</sup> eeuw, met de opkomst van de moderne welvaartsstaat, die een sterke verhoging van de belastingen tot gevolg heeft gehad (Salanié, 2002).

### 3. Soorten belastingen op tabaksproducten

Belastingen op consumptiegoederen worden ook wel accijnzen genoemd. Accijnzen zijn indirecte belastingen die geheven worden op het belastbaar binnenlands verbruik van bepaalde goederen, zoals bijvoorbeeld alcohol, benzine of tabak. Dit betekent dat accijnzen geheven kunnen worden zowel op in het binnenland vervaardigde accijnsproducten als op binnengebrachte en ingevoerde accijnsproducten (Federale Overheidsdienst Financiën, 2015; Verbeken & Celis, 2014). Indirecte belastingen, ook wel kostprijsverhogende belastingen, zijn in de prijs van de goederen en diensten verwerkt. In tegenstelling tot directe belastingen draagt de belastingplichtige dus niet zelf af aan de belastingdienst, maar betaalt de consument de belasting bij de koop. Het aandeel van de accijnzen in de totale belastingopbrengsten is sterk gedaald in de afgelopen decennia. Terwijl deze vorm van belastingen de belangrijkste bron van

overheden waren tot de negentiende eeuw, bepalen ze nu nog slechts 12 procent van de belastinginkomsten in de OESO<sup>11</sup> (Salanié, 2002).

De accijnzen op tabak zijn communautaire accijnzen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de accijns op koffie die een nationaal accijnsproduct is. Communautaire accijnzen zijn op Europees vlak geharmoniseerd, d.w.z. dat die goederen in alle lidstaten gezien worden als accijnsgoederen. De wetgeving en regelgeving worden in Europa dus op een uniforme wijze toegepast, de lidstaten hebben wel nog de bevoegdheid om zelf de tarieven te bepalen (Visser, 2008). Dit verklaart de grote verschillen in samenstelling en hoogte tussen de verschillende EU-lidstaten, die verder in dit hoofdstuk onder paragraaf 5 ‘Taksen: de cijfers’ duidelijk te zien zijn.

Overheden leggen dus een verscheidenheid aan belastingen op tabak en tabaksproducten op. In het algemeen worden drie soorten belastingen vaak gebruikt voor tabak en sigaretten: specifieke accijnzen, ad valorem accijnzen, en import/uitvoerrechten. Meestal wordt een combinatie van deze vormen op tabak geheven. Vandaag heffen ongeveer 90% van de landen specifieke accijnzen op sigaretten, bijna evenveel ad valorem accijnzen, en bijna 100% van de landen gebruiken invoerrechten (La Torre, 2013). De import/uitvoerrechten zullen hieronder echter niet verder besproken worden, omdat die door de band genomen uit andere overwegingen opgelegd worden dan het reduceren van de consumptie van tabak.

### 3.1. Specifieke accijns

Een specifieke accijns, ook wel *per unit tax* genoemd, is een belasting die als een vast bedrag voor elke eenheid van een verkocht goed aan de prijs toegevoegd wordt. Deze is dus evenredig met de specifieke hoeveelheid van een verkocht product, ongeacht de prijs (Cambridge University Press, 2015). Specifieke accijnzen zijn verschuldigd per sigaret. Ze laten een grote flexibiliteit toe. Specifieke accijnzen maken alle tabaksproducten in gelijke mate duurder en het prijsverschil tussen merken verkleint. Het voordeel hiervan is dat ze veel moeilijker te vermijden zijn dan ad valorem accijnzen. Dit maakt dat de belastinginning veel minder afhankelijk is van beslissingen vanuit het bedrijfsleven. Regeringen kunnen de belastingen dus verhogen met een kleiner risico dat de industrie zal reageren met acties die het in rekening

---

<sup>11</sup> De OESO, of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, is een samenwerkingsverband van 34 landen, waaronder België, om sociaal en economisch beleid te bespreken, te bestuderen en te coördineren (OECD, 2015).

gebrachte bedrag laag houden. Een specifieke accijns, toegepast op zowel goedkope als dure tabak, zal consumenten ertoe aanzetten hun keuze voor sigaretten op te waarderen, aangezien de relatieve prijs van hoogwaardige sigaretten daalt. Een nadeel van specifieke accijnzen is dat, in tegenstelling tot de ad valorem accijnzen, de inkomsten niet veranderen met het prijsniveau. Indien de specifieke accijns niet mee verhoogt met de inflatie zal de werkelijke waarde van de belasting dus na verloop van tijd dalen. Gezien het feit dat de accijnzen een belangrijk onderdeel vormen van de prijs kan zo'n daling in waarde tot gevolg hebben dat de prijs van tabaksproducten na verloop van tijd daalt in vergelijking met de sneller stijgende prijzen van andere goederen en diensten. Om dit effect te voorkomen kunnen de specifieke accijnzen periodiek aangepast worden voor wijzigingen in de algemene prijsindex (Kay & Keen, 1983; Warner, 2000).

### 3.2. Ad valorem accijns

De term 'ad valorem' is afgeleid van het Latijnse *ad valentiam*, wat 'naar waarde' betekent (Scott, 2003). Een ad valorem accijns is een percentage van de basisprijs. Deze accijnzen worden door vrijwel alle landen opgelegd, vaak bovenop de specifieke accijns. De ad valorem accijns op een product wordt bepaald in verhouding tot de waarde van het product. Ad valorem accijnzen kunnen opgelegd worden op het punt van verkoop of, zoals in veel Afrikaanse landen, op de groothandelsprijs (Chaloupka et al., 2012). Het voordeel van ad valorem accijnzen is dat deze gelijke trend houden met de totale prijsinflatie. Het resultaat is dat zowel de prijzen van sigaretten en de inkomsten uit de tabakstaksen automatisch geïndexeerd worden voor inflatie. Het nadeel van ad valorem accijnzen is dat ze kwetsbaar zijn voor prijsstrategieën van de tabaksindustrie. Fabrikanten kunnen hun fiscale verplichtingen verlagen door de prijzen van de producten te verlagen, bijvoorbeeld door het verlagen van de kwaliteit (Kay & Keen, 1983). Ad valorem accijnzen geven fabrikanten dus meer ruimte om hun prijzen laag te houden, wat negatieve effecten kan hebben op overheidsinkomsten en het consumptie reducerend oogmerk van de taksen (Chaloupka, Pack, & Tauras, 2009).

Belasting over de toegevoegde waarde (btw) is een voorbeeld van een ad valorem accijns. Btw is een belasting die wordt toegepast op de omzet, voor België met inachtneming van de artikels uit het Wetboek btw (WBTW). Deze belasting op goederen en diensten wordt stapsgewijs geïnd bij elke transactie in het productie- en distributieproces. Tussen landen die btw heffen op tabaksproducten lopen de btw-tarieven sterk uiteen (Debruyne, 2012). De btw op tabak in

België bedraagt 21%. Tabaksproducten zijn uitgesloten van het recht op aftrek. De belasting op de aankoop van tabaksfabrikaten in België en binnen de Europese Unie is dus niet aftrekbaar (De Lembre, Everaert, & Verhoeve, 2010).

Er is een directe relatie tussen de hoeveelheid accijnzen, het niveau van de prijzen en het gemiddelde inkomen van het land. Naast de variabiliteit van de accijnzen tussen verschillende landen, kunnen de accijnzen ook variëren binnen een land aangezien in sommige landen de hoeveelheid en het type van de accijnzen afhankelijk zijn van de waarde en kenmerken van de sigaret. EU-lidstaten leggen zowel ad valorem als specifieke accijnzen op, ter aanvulling van de btw. Sommige landen laten de specifieke accijnzen en/of de ad valorem accijnzen dus variëren op basis van de prijzen en andere kenmerken van de sigaretten (WHO, 2011). De accijnzenstructuur (specifieke versus ad valorem accijnzen) heeft echter ingrijpende gevolgen voor de belastinginkomsten uit sigaretten, de prikkels voor de tabaksindustrie en ook de prijs die voor de sigaretten betaald wordt. Dit is één van de redenen waarom de prijzen van sigaretten aanzienlijk verschillen tussen de verschillende EU-lidstaten. Specifieke accijnzen zijn efficiënter, gemakkelijker te beheren en ondersteunen beter de doelen voor de volksgezondheid van de EU. Toch zien we dat, vooral onder de EU-landen die zelf tabak produceren, ad valorem accijnzen de bovenhand halen. De reden hiervoor is dat deze landen tabak van een lagere kwaliteit produceren. Ad valorem accijnzen vormen een percentage van de basisprijs en moedigen op deze manier substitutie naar minder dure merken aan (European Commission, 2004).

#### 4. Impact van taxatiemaatregelen op de consumptie van tabak

Hogere taksen op tabak, wat zich vertaalt in hogere prijzen per sigaret, zullen leiden tot een daling in de prevalentie van roken (door een vermindering in het beginnen met roken en een verhoging van het stoppen met roken), een verminderde consumptie van sigaretten onder degenen die blijven roken en tot verhoogde belastinginkomsten uit de verkoop van sigaretten (European Commission, 2004). Voordat een fiscale beleidslijn uitgetekend kan worden is het echter noodzakelijk te kijken welke variabelen hierin een rol spelen en hoe deze dat juist doen. De gemiddelde causale effecten van taxatiemaatregelen op de consumptie van tabak worden geschat met behulp van de vraag- en aanbodcurve, de elasticiteit van de vraagcurve en de aantrekkelijkheid van de zwarte markt. Op het individuele niveau hebben een resem aan factoren een effect op de relatie tussen prijsstijging van tabak en de prevalentie van roken. Drie

van deze effecten, namelijk het effect van verslaving, de impact naar sociaaleconomische status, en het *left-digit-price* effect worden hierna ook besproken. Een wetmatigheid, hier de relatie tussen prijs en consumptie, moet in zekere mate stabiel doorheen de tijd zijn om beleidsveranderingen door te kunnen voeren. Indien de relatie tussen prijs en consumptie van tabak sterk onderhevig zou zijn aan veranderingen op het individuele niveau, dan moet het beleid zich hierop oriënteren. Per definitie kunnen niet alle individuele factoren geobserveerd worden. De causale relatie tussen prijs en consumptie van tabak vertoont echter een stabiel karakter doorheen de tijd. Ingrijpen op deze relatie is dus nuttig, ook zonder de mogelijkheid alle individuele factoren mee in rekening te brengen.

#### 4.1. Vraag- en aanbodcurve

Vraag en aanbod zijn de krachten die markten sturen. Ze bepalen de hoeveelheid die van ieder product geproduceerd wordt en de prijs waartegen het wordt verkocht (Mankiw, 2012). Omdat de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten afhankelijk is van de aard van de vraag naar tabak, is het belangrijk om de structuur van de vraag te begrijpen. Ook de aanbodfunctie verdient de nodige aandacht. De markt voor sigaretten heeft zijn eigen vraag- en aanbodfunctie.

De vraagcurve toont de relatie tussen prijs en gevraagde hoeveelheid. De gevraagde hoeveelheid is de hoeveelheid goederen die kopers willen en kunnen aankopen, waarbij de prijs van het product een centrale rol speelt (Mankiw, 2012). De literatuur over de vraagcurve van sigaretten focust op hoe prijswijzigingen zowel de beslissing tot al dan niet roken, als die tot hoeveel sigaretten te roken (gezien het feit dat men kiest om te roken) beïnvloeden (Wilkins et al., 2004). De wet van vraag stelt dat, als al het andere ongewijzigd blijft, consumenten minder van een product kopen als de prijs van het product stijgt. Andere variabelen die de vraagcurve kunnen beïnvloeden zijn inkomen, prijzen van vergelijkbare producten, smaak en verwachtingen. Zo zien we een verschuiving van de vraagcurve naar links als het inkomen lager is, als de prijs van substitutiegoederen lager ligt of als de prijs van complementaire goederen hoger ligt (Mankiw, 2012). Bij sigaretten heeft zich de laatste jaren echter een verandering voorgedaan. Ze zijn niet langer een normaal goed, maar steeds meer een inferieur goed, waarvan de consumptie daalt bij hogere inkomens (La Torre, 2013). Belangrijk echter blijft dat de motivatie om te stoppen met roken aanzienlijk toeneemt in functie van een stijging in de prijs van sigaretten. De motivatie is initieel laag en relatief ongevoelig bij lage prijzen. Een



verhoging van de prijzen verhoogt de motivatie om te stoppen (University of Chicago Press Journals, 2005).

De aanbodcurve toont de relatie tussen prijs en aangeboden hoeveelheid. De aangeboden hoeveelheid is de hoeveelheid producten die verkopers willen en kunnen verkopen, waarbij ook hier de prijs een speciale rol speelt. De wet van het aanbod stelt dat, als al het andere ongewijzigd blijft, de aangeboden hoeveelheid van een product toeneemt als de prijs van het product stijgt. In tegenstelling tot de gevraagde hoeveelheid die negatief gerelateerd is aan de prijs, is de aangeboden hoeveelheid dus positief gerelateerd aan de prijs van het product. Andere variabelen die de aanbodcurve kunnen beïnvloeden zijn de inputprijzen, technologie en verwachtingen (Mankiw, 2012).

## 4.2. Elasticiteit

De impact van taksen op tabak op de consumptie van tabak is noodzakelijkerwijs gebonden aan de prijselasticiteit. De elasticiteit is de mate waarin kopers en verkopers reageren op veranderingen in marktomstandigheden. Dit stelt ons in staat om bij het bestuderen van de invloed van een bepaalde gebeurtenis of maatregel niet alleen de richting van de effecten te bestuderen, maar ook de grootte ervan te bepalen (Mankiw, 2012).

De responsiviteit van de vraag op prijswijzigingen wordt gemeten door de prijselasticiteit van de vraag. Deze wordt gedefinieerd als de relatieve (procentuele) verandering van de gevraagde hoeveelheid als gevolg van een relatieve (procentuele) verandering van de prijs.

De prijselasticiteit van de vraag kan als volgt berekend worden:

$$\text{Prijselasticiteit van de vraag} = \frac{\text{Procentuele verandering van gevraagde hoeveelheid}}{\text{Procentuele verandering van de prijs}}$$

De economische theorie voorspelt dat vraag en prijswijzigingen bewegen in tegengestelde richting, zodat de numerieke maatstaf voor de prijselasticiteit van de vraag naar verwachting negatief zal zijn (Wilkins et al., 2004). De geschatte prijselasticiteit omvat de respons van potentiële rokers evenals die van de huidige rokers (Choi, 2014). De prijselasticiteit van de vraag naar sigaretten is laag, maar verschillend van nul, dus een verhoging in de prijs kan de vraag verminderen (La Torre, 2013). Een reeks van schattingen is geproduceerd voor de prijselasticiteit van de vraag naar sigaretten, met de meeste van de schattingen over landen met hoge inkomens in het bereik van -0.25 tot -0.50 (IARC, 2011). Dit betekent dat voor elke 10

procent prijsstijging bij sigaretten, de totale consumptie van sigaretten daalt met 2.5 tot 5 procent. Deze resultaten zijn slechts een schatting, onder meer omdat de elasticiteit van punt A naar punt B vaak anders is dan die van punt B naar punt C. Gallet en List voerden een meta-analyse uit over 86 studies (Gallet & List, 2003) en kwamen tot een gemiddelde prijselasticiteit van de vraag naar sigaretten van -0.4. Deze indicatie van de prijselasticiteit wordt dan ook toegepast bij de analyse naar de meest efficiënte taxatiemaatregel voor België.

De prijselasticiteit van de vraag naar sigaretten is inelastisch, de relatieve verandering van de gevraagde hoeveelheid is kleiner dan de relatieve prijsverandering (Gallet & List, 2003). De vraag naar sigaretten reageert dus eerder beperkt op de prijsverandering ervan. Een inelastische vraag heeft tot gevolg dat een prijsverhoging leidt tot een verhoging in marktomsatz (Mankiw, 2012). Zolang de procentuele verandering van de gevraagde hoeveelheid dus kleiner is dan de procentuele prijsverandering, zal de overheid een stijging zien van hun inkomsten uit de taksen op tabak.

Verschillende economische, sociale en psychologische krachten liggen aan de basis van de eerder inelastische vraagzijde. Zo neigt de vraag naar sigaretten, net als bij de meeste goederen en diensten, meer elastisch te zijn op lange termijn dan op korte termijn. Wanneer de prijs van sigaretten stijgt, daalt de vraag ernaar de eerste maanden maar beperkt. Op lange termijn zijn de effecten ervan al meer zichtbaar. Dit komt onder meer door het feit dat het een tijdje duurt voor een persoon die verslaafd is aan nicotine zijn/haar gedrag verandert (European Commission, 2004).

Een andere belangrijke parameter bij de elasticiteit van de vraag is de beschikbaarheid van goede substitutiegoederen. Indien goede substitutiegoederen aanwezig zijn wordt de vraag elastischer aangezien consumenten eenvoudiger van dat product kunnen overschakelen op een ander product. Ter illustratie hierbij kan de prijsstijging van sigaretten in 2013 in België als voorbeeld dienen. Die prijsstijging heeft voornamelijk *mid-priced* merken aangetast. Rokers van *mid-priced* merken zijn echter niet allemaal gestopt met roken, velen zijn namelijk overgeschakeld naar roltabak. Deze goedkopere *make-your-own* producten zijn in 2013 zeer succesvol geworden als substitutie voor de klassieke sigarettenrokers. Dit toont aan dat de aanwezigheid van substitutiegoederen een invloed heeft op de prijselasticiteit (Euromonitor International, 2014). Een deel van de vermindering van de consumptie van een tabaksproduct als reactie op een prijsstijging wordt dus opgevangen door andere tabaksproducten indien de prijzen van deze producten niet mee stijgen (Ohsfeldt, Boyle, & Capilouto, 1999). Ook de

aanwezigheid van illegale sigarettensmokkel heeft bijgevolg een enorme impact op de prijselasticiteit. Wat de gevolgen van de illegale smokkel in sigaretten zijn voor de prijselasticiteit is echter bijna onmogelijk met vertrouwen te voorspellen (Gallet & List, 2003).

Een andere factor die een rol speelt bij de prijselasticiteit van de vraag is het inkomen. De economische theorie suggereert dat de vraag in landen met een laag en een gemiddeld inkomen meer reageert op de prijs dan de vraag in rijkere landen. In het algemeen ondersteunen bevindingen uit economische studies deze hypothese, wat suggereert dat de vraag naar sigaretten in landen met lage inkomens minstens twee keer zo gevoelig is voor de prijs als de vraag in rijkere landen (Wilkins et al., 2004). Andere demografische factoren, zoals leeftijd, geslacht en opleiding, oefenen ook een invloed uit. De elasticiteit neemt af met de leeftijd (Kostova, Ross, Bleker, & Markovitz, 2011), is groter voor mannen, en lager voor de beter opgeleiden (Tenn, Herman, & Wendling, 2010).

### 4.3. Effecten op het individuele niveau

De impact van taxatiemaatregelen op de consumptie van tabak is afhankelijk van een aantal economische, sociale en psychologische factoren. Een aantal van deze effecten, namelijk het effect van verslaving, de impact naar SES, en het *left-digit-price* effect, worden hier besproken.

#### 4.3.1. *Effect van verslaving*

Een basiswet van de economie stelt dus dat als de prijs van een goed stijgt, de vraag naar dat goed zal dalen. In het verleden hebben onderzoekers gesteld dat het verslavende karakter van tabak dit product tot een uitzondering op deze regel zou maken (Schelling, 1984; Winston, 1980). Ze percipieerden het roken van sigaretten en andere verslavend gedrag als irrationeel en daarom niet geschikt voor conventionele economische analyses. Volgens deze redenering zouden rokers voldoende verslaafd zijn aan roken dat ze tegen iedere prijs hetzelfde aantal sigaretten roken om aan hun noden te voldoen. Dit argument is echter omvergeworpen door een nog steeds groeiend aantal onderzoek dat aantoonde dat de vraag naar tabak van rokers, ook al is die inelastisch, toch sterk wordt beïnvloed door de prijs (Warner, 2000).

Modellen die proberen om de gevolgen van nicotineverslaving op de effecten van prijsstijgingen te beoordelen maken wisselende assumpties over de vraag of rokers vooruit kijken naar de gevolgen van hun handelen of niet. De modellen komen echter overeen dat, voor

een verslavende stof zoals nicotine, de huidige consumptie van een individu bepaald wordt door zijn of haar consumptieniveau in het verleden alsmede door de huidige prijs van het goed. Deze relatie tussen de consumptie in het verleden en de consumptie in het heden heeft belangrijke gevolgen voor het modelleren van de effecten van de prijsstijging op de vraag naar tabak. Als rokers verslaafd zijn, zullen ze relatief traag reageren op prijsstijgingen. Op lange termijn zal hun reactie echter groter zijn. Verslaving is dan ook één van de oorzaken waarom een duurzame prijsverhoging twee keer zo veel impact heeft op de vraag op lange termijn dan die op korte termijn (Chaloupka, 1999).

#### *4.3.2. Impact naar SES*

Prijsstijgingen hebben uiteenlopende reacties tot gevolg. De reacties verschillen tussen landen met een laag inkomen en hoge-inkomenslanden. Ook binnen ieder land kunnen grote reactieverschillen genoteerd worden naar gelang de sociaaleconomische status (SES) van de consumenten. SES kan gedefinieerd worden als de positie van een persoon in de sociale en economische structuur van de samenleving (Bartley, 2004) en wordt erkend als een sleuteldeterminant van de levenskansen van een persoon, inclusief gezondheid (Berkman, Kawachi, Lynch, & Kaplan, 2000).

Wanneer we naar hoge-inkomenslanden kijken, zien we dat in de meeste van die landen het totale percentage rokers gedaald is. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in het gebruik van tabak naar SES (Lopez, Collishaw, & Piha, 1994; Thun, Peto, Boreham, & Lopez, 2012). In geïndustrialiseerde landen is de relatie tussen inkomen en consumptie van tabak omgedraaid (Warner, 2000). Vroegere analyses naar de vraag van tabak (Fujii, 1980) vonden een significante en positieve invloed van inkomens op de vraag, terwijl meer recente studies (Townsend, Roderick, & Cooper, 1994; Wasserman, 1991) negatieve effecten van het inkomen vinden op de tabaksvraag. Resultaten doorheen de tijd suggereren dus dat tabaksproducten verplaatst zijn van een superieur goed (of toch tenminste een normaal goed) naar een meer inferieur goed. De waarschijnlijkheid van het roken neemt dan af naarmate het inkomen stijgt. Dit kan verklaard worden door hogere opleidingsniveaus van degenen in hogere inkomensgroepen, wat samengaan met een verhoogd bewustzijn van de gezondheidsrisico's verbonden aan roken (Wilkins et al., 2004). Het tabaksgebruik blijft dus vooral hoog in lagere sociaaleconomische groepen (Giskes et al., 2004), wat dan weer leidt tot globale ongelijkheden in gezondheid (Marmot, 2006).

Er zijn echter verschillen in het effect van de prijs van sigaretten op de consumptie ervan naargelang het inkomen van de individuen die roken (Choi, 2014), wat kansen creëert om deze ongelijkheden in gezondheid te verminderen. De vraag naar sigaretten lijkt meer prijsgevoelig te zijn in landen met een laag inkomen, onder individuen met een laag inkomen en onder jonge rokers (Colman & Remler, 2008; DeCicca & McLead, 2008). Wanneer de prijs van een goed stijgt, hebben mensen met lage inkomens in het algemeen een grotere kans om hun consumptie van dat goed terug te dringen dan mensen met hoge inkomens. Ook omgekeerd, wanneer de prijs daalt, zijn ze meer geneigd om hun consumptie te verhogen. Zoals hierboven aangegeven is de mate waarin de consumentenvraag naar een goed verandert in reactie op een prijsverandering bekend als de prijselasticiteit van de vraag. Hoe groter de respons van consumenten op prijsveranderingen, hoe groter de prijselasticiteit van de vraag. Schattingen van de elasticiteit variëren per onderzoek. Er wordt vanuit gegaan dat de prijselasticiteit in landen met een gemiddeld tot een laag inkomen rond  $-0,8$  ligt. Dit is dus dubbel zo groot dan de eerder aangegeven prijselasticiteit van  $-0,4$  in landen met hoge inkomens (Chaloupka, 1999). Wanneer we reactieverschillen bekijken binnen een land, zien we dat een geschatte prijselasticiteit naar verschillende inkomensgroepen indiceert dat taksen op sigaretten tot een grotere reductie van rokers zou leiden onder personen met een lager inkomen (Choi, 2014).

Aangezien roken zich steeds meer concentreert onder lagere sociaaleconomische groepen (European Commission, 2004) is het dus essentieel deze groepen te bereiken om de consumptie van tabak te reduceren. Dit fenomeen zorgt er namelijk voor dat roken één van de factoren is die bijdraagt aan de sociale ongelijkheid in morbiditeit en mortaliteit (Marmot, 2006). Taksen op tabak kunnen het aantal rokers verminderen, maar blijken ook ongelijkheden in roken naar de SES te verkleinen (Hill, Amos, Clifford, & Platt, 2014). Een stijging in de tabaksprijs is de interventie die het grootste potentieel heeft om sociaaleconomische ongelijkheden in de prevalentie van roken te verminderen. Andere maatregelen lijken in mindere mate in te spelen op de ongelijkheden in roken wanneer als ze geen specifieke inspanningen doen om de kansarme rokers te bereiken. Niet-gerichte programma's om te stoppen met roken hebben zelfs een bewezen negatieve invloed op de ongelijkheid, als gevolg van hun grotere effectiviteit onder hoge SES rokers (Hiscock, Bauld, Amos, & Platt, 2012). De hypothese dat een stijging in de prijs een grotere impact heeft op tabaksgebruik onder lage inkomens vergeleken met hoge inkomens wordt door verschillende studies bevestigd (Giskes et al., 2007; Siahpush, Wakefield, Spittal, Durkin, & Scollo, 2009; Townsend et al., 1994). Er werd echter ook aangetoond dat

rokers in lagere SES groepen naar goedkopere tabak of het zelf rollen van sigaretten grijpen wanneer de prijs van gefabriceerde sigaretten stijgt (Mindell & Whynes, 2000).

#### 4.3.3. *Left-digit-price effect*

Het *left-digit-price* effect verwijst naar het verschil in reactie van consumenten wanneer die geconfronteerd worden met prijzen die eindigen op een rond getal, in vergelijking met diegene die eindigen op negen. Prijzen die eindigen op een negen worden soms, niet altijd, als lager waargenomen dan de ronde prijs die één cent hoger ligt (University of Chicago Press Journals, 2005). Duidelijk is dat wanneer de prijs stijgt de kans groeit dat consumenten zullen beslissen om een poging te wagen om te stoppen met roken. Het grootste effect waargenomen in de motivatie om een stoppoging te maken was te vinden in de vorm van *left-digit-price* effecten, namelijk wanneer de prijs per pakje verhoogd naar een rond getal. De verandering bij *left-digit-price* overgangen vergeleken met een gewone prijsstijging is bijna vier maal zo groot. Dit suggereert dat beleidsmakers relatieve prijsposities in overweging moeten nemen wanneer ze een verandering van taksen op tabak wensen door te voeren. Het *left-digit-price* effect is eerder klein bij lage prijzen, wordt in groeiende mate relevant wanneer de prijzen zich rond de actuele prijzen situeren, om weer af te nemen wanneer de prijzen nog meer stijgen. Niet alle prijswijzigingen hebben dus dezelfde effecten (MacKillop et al., 2014).

#### 4.4. Aantrekkelijkheid zwarte markt

We moeten er rekening mee houden dat een stijging van de belasting op sigaretten de prikkels voor belastingontwijking en –ontduiking kan doen toenemen. Een effectieve belastingadministratie is dus noodzakelijk om de inkomsten en de volksgezondheidsbenefieten te maximaliseren (WHO, 2010). De aantrekkelijkheid van illegale tabakshandel ontstaat doordat tabaksproducten relatief gemakkelijk te verhandelen zijn en er een groot financieel voordeel uit valt te halen. Straffen zijn daarbij licht in vergelijking met de mogelijke opbrengst. Een tabaksproduct is illegaal als daarover geen binnenlandse belasting betaald is. Wanneer de prijzen (accijnzen) in vergelijking met de buurlanden een enorme verandering doormaken, wordt verwacht dat de illegale handel stijgt. Prijsverschillen tussen landen vormen een incentive voor occasionele en georganiseerde smokkel van sigaretten en andere vormen van belastingontduiking (Warner, 2000). Aanbieders van illegale tabak concurreren op een

oneerlijke manier aangezien zij geen accijns betalen. Daarnaast is de kwaliteit vaak aanzienlijk minder wanneer het over nagemaakte producten gaat (Stichting Sigarettenindustrie, 2014b).

De illegale handel in tabaksproducten is een schadelijk fenomeen. Er wordt geschat dat dit voor de EU en de lidstaten zo'n 10 miljard euro fiscale verliezen per jaar<sup>12</sup> bedraagt (European Anti-Fraud Office, 2014). Het percentage van de internationaal geëxporteerde sigaretten dat in de illegale smokkel terecht komt ligt veel hoger dan bij de meeste andere internationaal verhandelde consumptiegoederen. Het gaat dan ook om aanzienlijke sommen geld: georganiseerde smokkelaars kunnen een container met 10 miljoen sigaretten, waarop zij geen belasting betalen, kopen voor 175 000 euro. De fiscale waarde van deze hoeveelheid sigaretten in de Europese Unie is op zijn minst 870 000 euro, rekening houdend met accijnzen, btw en importtaksen. De winst voor de smokkelaars is dus zo hoog dat ze lange-termijnkosten kunnen absorberen. Vier manieren waarop sigaretten frequent gesmokkeld worden zijn *bootlegging*, *large-scale smuggling*, *counterfeiting*, en meer recent zijn er ook de *illicit whites*. Bij *bootlegging* worden een hoeveelheid sigaretten, hoger dan toegelaten in het douanereglement, aangekocht in landen met lagere taksen dan waar de sigaretten vervolgens verkocht worden (Antonopoulos, 2008). *Large-scale smuggling* is smokkel op grote schaal waarbij misbruik wordt gemaakt van het *in transit* systeem. Dit systeem schort tijdelijk de taksen op die verschuldigd zijn op goederen afkomstig van land A naar land B tijdens hun doortocht in andere landen. Accijnzen zijn dan in principe slechts verschuldigd op het moment dat de goederen daadwerkelijk in het verbruikscircuit van een land terechtkomt (Verbeken & Celis, 2014). Veel sigaretten komen echter nooit aan op hun bestemming aangezien ze gekocht en verkocht worden door onofficiële handelaren. Op deze manier worden heel wat douanerechten en accijnzen ontlopen. Bij *counterfeiting* produceren niet-bevoegde producenten namaak sigaretten, vaak met inbegrip van de verpakking tot zelfs tabakszegels (Boels & Klima, 2014). Een recentere manier staat bekend als *cheap whites* of *illicit whites*. Dit zijn sigaretten die volledig legaal geproduceerd worden, maar niet erkend worden als merk in het land waar ze verkocht worden (Joossens & Raw, 2012).

Economische theorieën suggereren dat zelfs de tabaksindustrie profiteert van het bestaan van smokkel. Onderzoek naar de effecten van smokkel laat zien dat wanneer gesmokkelde sigaretten goed zijn voor een hoog percentage van het totaal verkochte aantal, de gemiddelde

---

<sup>12</sup> Dit cijfers is geschat op basis van de totale omvang van de gevatte illegale sigaretten in de EU, in de veronderstelling dat de handhavingsautoriteiten in staat zijn om 10% van de illegaal verhandelde producten te onderscheppen en door middel van de gemiddelde EU-verliezen in accijnzen en btw-heffingen.

prijs voor alle sigaretten, zowel belast als onbelast, zal dalen. Deze prijsdaling heeft op zijn beurt een stijging in de verkoop van sigaretten als gevolg.

De smokkel van tabaksproducten is één van de meest winstgevende criminaliteitsvormen. De betrokkenheid van georganiseerde misdaad ligt daardoor voor de hand (van der Bol & Bom, 2014). België wordt erkend als draaischijf voor de illegale handel in sigaretten binnen de EU omwille van zijn geografische ligging (Vander Beken, Janssens, Verpoest, Balcaen, & Vander Laenen, 2008), relatief lage straffen op smokkel (Balcaen, Verpoest, & Vander Beken, 2006) en omwille van de stockmogelijkheden in de haven van Antwerpen (Joossens & Raw, 1998). In de eerste helft van 2014 werden in ons land nog 170,6 miljoen gesmokkelde sigaretten in beslag genomen. Deze zijn voornamelijk afkomstig uit Bosnië-Herzegovina, Moldavië, Oekraïne, Roemenië, de Russische Federatie en Duitsland (Staes, 2014).

## 5. Taksen: de cijfers

De prijzen van sigaretten en het totale aandeel van belastingen in de prijs voor de consument variëren van land tot land. Er is een directe relatie tussen het niveau van de taksen op tabak en de prijzen voor tabak, waarbij hogere belastingen resulteren in hogere prijzen. Daarnaast bestaat er een duidelijke relatie tussen belastingen, prijzen en inkomens (Chaloupka et al., 2012). Het aandeel van de totale belastingen in de uiteindelijke prijs van sigaretten varieert van gemiddeld 65,5% voor hoge-inkomenslanden tot gemiddeld 40,8% in landen met lage inkomens. Het gemiddelde wereldwijd wordt op ongeveer 52% geschat. Van de regio's die lid zijn van de WHO hebben de Europese landen de hoogste gemiddelde belastingen en verkoopprijs, vooral dan in de landen van de Europese Unie. De landen ten Oosten van de Middellandse Zee hebben de laagste gemiddelde consumentenprijs. Gebaseerd op de meest populaire merkcategorieën voldoen slechts 47 van de 182 landen aan de 2/3den maatstaf van de Wereldbank (67% van de prijs als totale belasting)<sup>13</sup>(WHO, 2011).

Er is ook een aanzienlijke variatie tussen en binnen landen in de hoogte en de structuur van belastingen toegepast op andere tabaksproducten. De variabiliteit in tabaksaccijnzen weerspiegelt de invloed van verschillende belangengroepen met verschillende doelstellingen,

---

<sup>13</sup> In 1999 kondigde de Wereldbank een maatstaf aan voor een belasting van 2/3den tot 4/5den van de verkoopprijs van sigaretten in landen met een uitgebreid tabakscontrolebeleid.



zoals het genereren van inkomsten of het beschermen van binnenlandse tabakstellers (Chaloupka et al., 2012).

**Tabel 1: taksen op sigaretten**

	<i>Specifieke accijns (per 1000 sigaretten)</i>			<i>Ad valorem accijns in %</i>	<i>BTW in %</i>	<i>Ad valorem accijns + BTW</i>	<i>Totale taks (incl. BTW)</i>	<i>Huidige MPPC per 1000 sigaretten</i>	<i>WAP (per 1000 sigaretten) Krachtens Art. 8(2) Dir. 2011/64/EU</i>	<i>Accijnzen opbrengst</i>	<i>Minimum accijnzen Art. 8 (6) Dir. 2011/64/EU</i>	<i>Totale minimum accijns Specifieke + ad valorem (excl. BTW)</i>
	EUR	als % van WAP	als % van de totale taks (specifieke + ad valorem + BTW)	(als % van TIRSP)	(als % van TIRSP)	(als % van TIRSP)	(als % van TIRSP)	EUR	EUR	EUR per 1000 sigaretten van de WAP	EUR per 1000 sigaretten	als % van WAP
2015	36,8914	13,90	18,03	45,84	17,36	63,20	77,10	289,47	265,4079	158,5544	154,4645	59,74
2014	23,5914	9,66	12,48	50,41		67,77	77,43	273,6800	244,1107	146,6476	148,1141	60,07

**TIRSP** = Tax Included Retail Selling Price (de kleinhandelsprijs, inclusief alle belastingen)

**MPPC** = Most Popular Price Category

**WAP** = Weighted Average Price

Volgens artikel 8(2) en 14(2) van Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van de Europese Unie wordt de gewogen gemiddelde prijs (WAP) berekend via  $\frac{\text{Totale waarde van alle geproduceerde sigaretten (TIRSP)}}{\text{Totale hoeveelheid sigaretten}}$  op basis van gegevens van het voorgaande kalenderjaar.

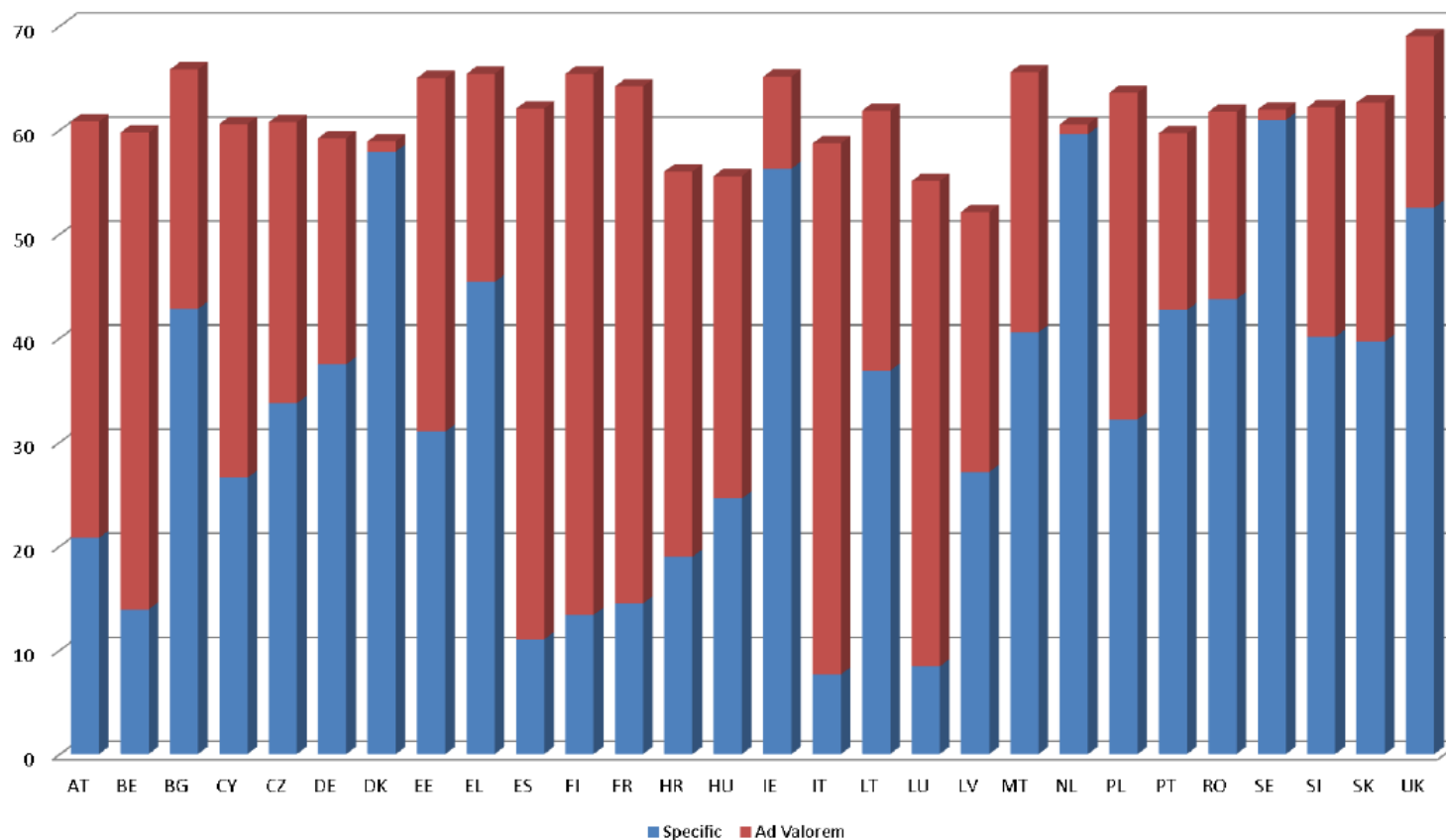
De situatie in België op 1 januari 2015, zoals weergegeven in de Excise Duty Tables van de Europese Commissie (European Commission, 2015), zijn in deze tabel gepresenteerd. Indien de cijfers verschillen van die op 31 december 2014, zijn die van 2014 ook weergegeven. Deze tabel geeft dus de taksen op sigaretten weer.

**Tabel 2: totale minimumaccijns**

% of retail selling price

**Cigarettes**  
**Overall minimum Excise Duty**

Situation as at 1 January 2015

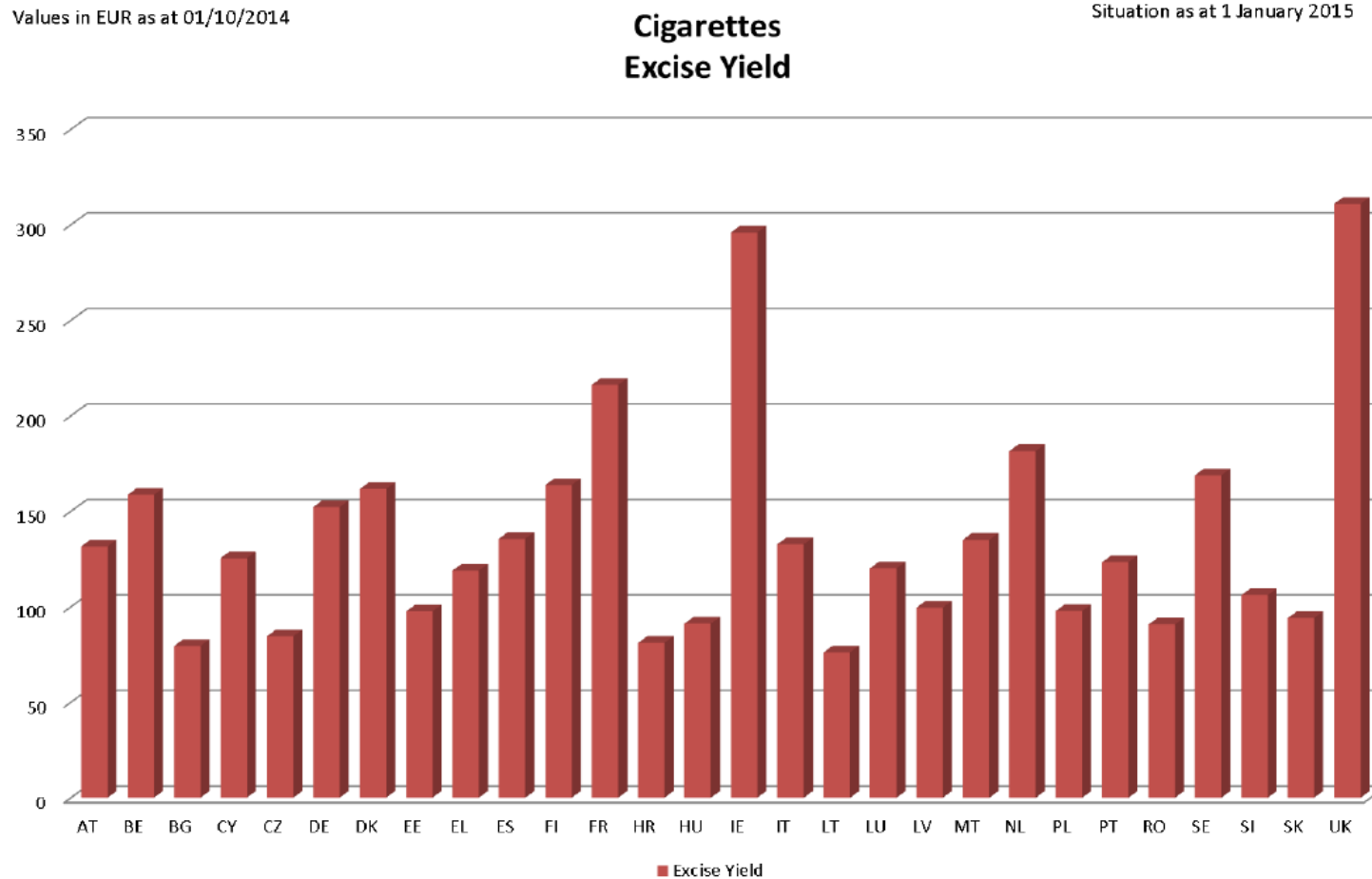


In deze tabel (European Commission, 2015) zijn de totale minimumaccijnzen als % van de kleinhandelprijs per land voorgesteld. Ook deze tabel stelt de situatie op 1 januari 2015 voor.

**Tabel 3: accijnzen opbrengst**

Values in EUR as at 01/10/2014

Situation as at 1 January 2015



Deze tabel (European Commission, 2015) geeft de opbrengsten van de accijnzen op sigaretten per land weer. De cijfers zijn voorgesteld als ‘euro per 1000 sigaretten van de WAP’. Zoals eerder vermeld wordt de gewogen gemiddelde prijs (WAP) berekend op basis van gegevens van het voorgaande kalenderjaar. Ook deze tabel stelt de situatie op 1 januari 2015 voor.

**Tabel 4: taksen op roltabak**

<i>Specifieke accijns (per kg)</i>	<i>Ad valorem accijns in %</i>	<i>BTW in %</i>	<i>Ad valorem accijns + BTW</i>	<i>Huidige WAP (per kg)</i>	<i>Minimum accijnzen Art. 14(1) Dir. 2011/64/EU</i>
<i>EUR</i>	<i>(als % van TIRSP)</i>	<i>(als % van TIRSP)</i>	<i>(als % van TIRSP)</i>	<i>EUR</i>	<i>EUR/kg</i>
<i>16,5000</i>	<i>31,50</i>	<i>17,36</i>	<i>48,86</i>	<i>110,1422</i>	<i>52,0747</i>

**TIRSP** = Tax Included Retail Selling Price (de kleinhandelsprijs, inclusief alle belastingen)

Opnieuw is de situatie in België op 1 januari 2015 gepresenteerd, zoals weergegeven in de Excise Duty Tables van de Europese Commissie (European Commission, 2015). Ditmaal zijn de resultaten echter over de taksen op fijngesneden tabak bestemd voor het rollen van sigaretten.

De totale taks op sigaretten in België in 2015 bedraagt 77,10% van de kleinhandelsprijs (taks included retail selling price of TIRSP). De TIRSP bestaat voor 18,03% uit specifieke accijnzen, 45,84% ad valorem accijnzen en 17,36% btw. Het percentage aan specifieke accijnzen steeg in 2015 met 4,24% ten opzichte van 2014. Zoals uit tabel 2 (European Commission, 2015) af te leiden valt, ligt het percentage aan specifieke accijnzen in België toch nog opvallend lager dan dat in andere landen. In de Europese Unie hebben enkel Spanje, Finland, Frankrijk, Italië en Luxemburg een vergelijkbaar laag aandeel van specifieke accijnzen. Dit lage percentage aan specifieke accijnzen wordt enigszins gecompenseerd door het hogere percentage aan ad valorem accijnzen. Specifieke accijnzen en ad valorem accijnzen hebben echter een ander effect op de uiteindelijke prijs. Door het lage aandeel aan specifieke accijnzen kunnen producenten van goedkope sigaretten hun producten in België ook goedkoop verkopen. Met een hoger aandeel specifieke accijnzen komt er bij elk pakje sigaretten hetzelfde bedrag bovenop de prijs van de fabrikant.

Uit tabel 3 (European Commission, 2015) kunnen cijfers gehaald worden in verband met de opbrengsten van de accijnzen op sigaretten in 2015. In België bedragen de inkomsten uit de accijnzen op sigaretten 158,5544 euro per 1000 sigaretten aan de gewogen gemiddelde prijs. Dit is 11,9068 euro per 1000 sigaretten meer dan vorig jaar. Deze stijging wordt veroorzaakt door hogere specifieke accijnzen. De belastinginkomsten liggen bij de gemiddelde opbrengsten in Europa. Wanneer we dit getal vergelijken met dat van onze buurlanden zien we dat dit vergelijkbaar is met die van Duitsland, Luxemburg en Nederland, maar dat de opbrengsten uit de accijnzen op sigaretten een pak hoger liggen in Frankrijk. De koplopers in deze lijst zijn Ierland en het Verenigd Koninkrijk. Deze landen heffen hoge accijnzen op tabak, met een groot percentage specifieke accijnzen.

Om de taksen op roltabak te evalueren worden deze vergeleken met die op sigaretten. Bij het maken van de vergelijking wordt er van uit gegaan dat één kilogram roltabak ongeveer gelijk is aan 1000 sigaretten. Het is duidelijk dat de taksen op roltabak een heel stuk lager liggen dan die op sigaretten. De specifieke accijnzen bedragen 36,8914 euro per 1000 sigaretten. Voor roltabak bedraagt dit slechts 16,5000 euro, wat minder dan de helft van die op sigaretten is. 45,84% van de kleinhandelsprijs van sigaretten bestaat uit ad valorem accijnzen (exclusief btw). Deze ad valorem accijnzen bedragen echter slechts 31,50% van de kleinhandelsprijs van roltabak. De minimum accijnzen die betaald worden voor 1000 sigaretten bedragen dus 154,4645 euro, dit in contrast met slechts 52,0747 euro per kilogram roltabak. Onder meer dit verschil in hoeveelheid taksen zorgt ervoor dat de uiteindelijke gewogen gemiddelde prijs per

1000 sigaretten 265,4079 euro bedraagt, terwijl voor één kilo roltabak slechts 110,1422 euro betaald wordt. Roltabak is dus bijna 60% goedkoper dan sigaretten.

## 6. Conclusie

Taksen op tabak vervullen een instrumentele functie, namelijk het stimuleren van gezond gedrag. Naast het stimuleren van gezond gedrag zorgen de taksen ook voor een correctie van de externe effecten van het roken. Vandaar dat gesproken wordt van een pigovian belasting, ze brengt de verdeling dichterbij het sociaal optimum. De krachten van vraag en aanbod hebben een belangrijke invloed op de impact van de taksen op de uiteindelijke prijs. Aangezien de tabaksmarkt oligopolistisch is, zijn de gevolgen van een belastingverhoging op de uiteindelijke prijs van tabak moeilijk exact in te schatten.

Aangezien tabak een consumptiegoed is, spreekt men ook van accijnzen in plaats van belastingen. Er zijn verschillende types van accijnzen, elk met hun eigen effecten op de uiteindelijke prijs en consumptie. Een passende taxatieregeling voor een land is van cruciaal belang bij een succesvolle strategie voor het bevorderen van zowel de volksgezondheid als de inkomsten van de overheid. Specifieke accijnzen (gebaseerd op hoeveelheid) dienen te primeren op ad valorem accijnzen (gebaseerd op waarde). Ze moeten regelmatig verhoogd worden om rekening te houden met inflatie, aangezien de werkelijke waarde van de belasting na verloop van tijd daalt.

Het fiscaal tabaksbeleid moet de verwachte effecten van de wijzigingen in de prijs beschouwen vanuit een absoluut standpunt (de grootte van de prijsstijging bij het verhogen van de taksen), maar ook in termen van de relatieve impact. De gemiddelde causale effecten van taxatiemaatregelen op de consumptie van tabak worden geschat met behulp van de vraag- en aanbodcurve, de elasticiteit van de vraag, de effecten op het individuele niveau en de aantrekkelijkheid van de zwarte markt. Vraag en aanbod bepalen de hoeveelheid die van ieder product geproduceerd wordt en de prijs waartegen het wordt verkocht. Belangrijk is dat de motivatie om te stoppen met roken aanzienlijk toeneemt in functie van een stijging van de prijs van sigaretten. De mate waarin kopers reageren op veranderingen in prijs wordt gedefinieerd door de prijselasticiteit van de vraag. Deze bedraagt  $-0,4$  in landen met hoge inkomens. Het feit dat de relatieve verandering van de gevraagde hoeveelheid  $0,4$  keer kleiner is dan de relatieve prijsverandering wordt bepaald door verschillende economische, sociale en psychologische krachten, waaronder verslaving. Op het individuele niveau heeft verslaving dus een effect op

de uiteindelijke impact van de prijs op de consumptie van tabak, net zoals de SES en de *left-digit-price*. Naast het effect van hogere taksen op de consumptie van tabak, draagt deze verhoging echter ook prikkels tot belastingontwijking en –ontduiking in zich. Illegale sigarettensmokkel is een schadelijk probleem met een enorme omvang, een efficiënte belastingadministratie is dus noodzakelijk.

De totale taksen op tabak in België maken in 2015 77,10% van de kleinhandelsprijs uit. Wanneer de vergelijking met onze buurlanden wordt gemaakt, dan valt vooral ons lage aandeel aan specifieke accijnzen op. Deze worden enigszins wel gecompenseerd door een relatief hoog aandeel aan ad valorem accijnzen. De impact van deze laatste op de uiteindelijke prijs en consumptie van tabak staat echter minder vast dan wanneer specifieke accijnzen overheersen. De inkomsten uit sigaretten in België bedragen 158,5544 euro per 1000 sigaretten, wat een kleine stijging is ten opzichte van vorig jaar. De taksen op roltabak liggen een heel stuk lager dan die op sigaretten, waardoor roltabak bijna 60% goedkoper is dan sigaretten. In het volgende hoofdstuk worden deze resultaten vergeleken met uit de theorie en praktijk voortkomende *best practices* voor een efficiënt tabaksbeleid. Dit moet leiden tot het formuleren van een aantal aanbevelingen aan het Belgische fiscale beleid inzake taksen op tabak.



# Hoofdstuk 5. Resultaten ideaaltype van taxatiemaatregelen voor tabak

## 1. Inleiding

Er zijn al verschillende pogingen geweest om het “ideale” niveau van taxatiemaatregelen op tabak te bepalen. Om dat niveau te bepalen heeft de beleidsmaker empirische gegevens nodig, waarvan sommige niet beschikbaar zijn, zoals bijvoorbeeld de kosten voor niet-rokers. Het niveau is ook afhankelijk van onder meer het inkomen en waarden die verschillen van de ene maatschappij naar de andere. Sommige samenlevingen hechten bijvoorbeeld een groter belang aan de noodzaak om kinderen te beschermen dan andere. Er moet niet alleen nagedacht worden over een optimaal belastingniveau, het is nog belangrijker om de juiste belastingstructuur aan te nemen. Ondoordachte fiscale structuren moedigen een vraagverschuiving aan naar minder belaste sigaretten of naar andere tabaksproducten.

In economische termen zou de optimale belasting diegene zijn waar de marginale sociale kosten van de laatst geconsumeerde sigaret gelijk zijn aan haar marginale sociale baten. De omvang van deze sociale kosten en baten is echter onbekend, bijna onmogelijk te meten, en het onderwerp van voortdurende controverse, denk maar aan de fysieke kosten voor niet-rokers die passief meeroken.

Op basis van gepubliceerde literatuur zijn toch een paar *best practices* voor het belasten van tabak naar voren gekomen. Deze *best practices* benadrukken het gezondheidseffect van de belasting op tabak, terwijl ze ook het belang van concrete bestedingen voor de inkomsten ervan erkennen. Aan de hand van deze *best practices* en met de bevindingen doorheen deze masterproef in het achterhoofd wordt in dit hoofdstuk gepoogd een aanbeveling te doen aan het fiscale beleid. Onder paragraaf 3 ‘resultaten’ wordt bepleit hoe België taxatiemaatregelen dient te heffen om tot een ideale reductie van de consumptie van tabak te komen. Het hoofdstuk sluit af met een kritische bespreking van een aantal argumenten die vaak worden opgeworpen contra het verhogen van taksen op tabak.

## 2. Best practices voor een efficiënt taxatiebeleid

De World Health Organization heeft een soort stappenplan samengesteld dat landen moet helpen om effectieve taxatiemaatregelen te implementeren (WHO, 2011). Ook de Europese

Commissie heeft hierover enkele specifieke aanbevelingen geformuleerd. Onder meer met behulp van de richtlijnen van de WHO en de Europese Commissie worden hier de *best practices* voor een efficiënt taxatiebeleid voor tabak opgesomd.

## 2.1. Taksen op tabaksproducten verhogen

Een verhoging van de taksen op tabak dient gebruikt te worden om het aantal aan roken toerekenbare ziektes en sterfgevallen te verminderen en te streven naar een betere volksgezondheid. Uitgebreid economisch en ander onderzoek heeft duidelijk de effectiviteit aangetoond van hogere tabaksbelastingen in het verminderen van de consumptie van tabak, vooral onder armen en jongeren (Chaloupka et al., 2012).

De belasting op tabak dient genoeg verhoogd te worden om de betaalbaarheid van de tabaksproducten te verminderen. In veel landen met een laag en een gemiddeld inkomen neemt de consumptie van tabak toe naarmate het nationaal inkomen stijgt. Het nationaal inkomen stijgt meestal sneller dan de tabaksprijzen, zodat tabaksproducten steeds meer betaalbaar worden. Om de gezondheidsbevorderende gevolgen van de taksen op tabak te maximaliseren, dienen overheden de belastingen te verhogen om zo de prijzen te verhogen en de betaalbaarheid van tabaksproducten te verlagen. Dit gebeurt door ervoor te zorgen dat de reële prijsstijgingen groter zijn dan de reële stijging van de inkomens (WHO, 2011).

De hoogte van de taksen op tabak moeten zo gesteld worden dat ze goed zijn voor ten minste 70% van de retail-prijzen. Het is belangrijk op te merken dat deze aanbeveling zich richt op de specifieke accijnzen en niet op alle belastingen die toegepast kunnen worden op tabaksproducten, aangezien specifieke accijnzen degenen zijn die leiden tot een verhoging van de relatieve prijzen van tabaksproducten (WHO, 2011).

## 2.2. Eenvoudiger is beter

Complexe fiscale constructies zijn moeilijk te beheren, creëren kansen voor belastingontwijking en –ontduiking, en vergroten de mogelijkheden voor substitutie naar goedkopere merken/producten. Ze zijn minder effectief in het bereiken van de volksgezondheidsdoelstellingen. Aanzienlijke variaties tussen en binnen landen in de hoogte en structuur van belastingen op tabaksproducten zijn ontstaan onder invloed van verschillende belangengroepen met verschillende doelstellingen (Chaloupka et al., 2012). In landen met

complexe fiscale constructies is een vlotte overgangsstrategie nodig die de variaties in de belastingen op basis van de prijs en/of op basis van productkenmerken dient te verminderen om te eindigen met een uniforme belasting (WHO, 2011).

### 2.3. Meer vertrouwen op specifieke accijnzen

Specifieke accijnzen dienen verkozen te worden boven de ad valorem accijnzen. Een ad valorem accijs op tabaksproducten is minder effectief dan specifieke accijnzen in het bereiken van volksgezondheidsdoelstellingen. Ze zijn moeilijker te beheren, geven grotere mogelijkheden tot belastingontwijking en –ontduiking, en creëren grotere hiaten in de prijzen tussen hoog- en laaggeprijsde merken (Chaloupka et al., 2012). Het gebruiken van specifieke accijnzen maximaliseert de impact van de belasting op tabak doordat het verschil in prijzen tussen premium en goedkope alternatieven verminderd wordt. Dit beperkt de mogelijkheden voor gebruikers om in reactie op de belastingverhogingen over te schakelen naar substitutiemiddelen. Het toepassen van dezelfde specifieke accijs op alle merken van een bepaald tabaksproduct stuurt ook de duidelijke boodschap dat alle merken even schadelijk zijn. Voor landen die momenteel rekenen op een ad valorem accijs of een mix van ad valorem en specifieke accijnzen zou een eerste stap al zijn om een omvangrijke specifieke accijs die geldt voor alle merken in te stellen bovenop deze ad valorem accijs. Na verloop van tijd kan het ad valorem tarief verlaagd worden terwijl de specifieke accijs toeneemt, zodat hogere belastingen geheven worden én dat de specifieke accijs een groter deel uitmaakt van de totale belasting (WHO, 2011). Ook de verschillen in belastingtarieven dienen geharmoniseerd te worden op basis van de specifieke accijnzen, eerder dan op basis van de ad valorem accijnzen (European Commission, 2004).

### 2.4. Minder vertrouwen op invoerrechten

Het opleggen van accijnzen is een effectievere manier om de gezondheidsdoelstellingen te bereiken dan door middel van invoerrechten. De effectiviteit van de invoerrechten in het genereren van een hogere omzet en stijgende consumentenprijzen is afgenomen wanneer landen bilaterale, regionale en mondiale handelsovereenkomsten hebben gesloten. Voor landen die momenteel in grote mate afhankelijk zijn van invoerrechten op tabaksproducten zou een passende overgangsstrategie zijn om deze invoerrechten na verloop van tijd te verminderen terwijl de specifieke tabaksaccijnzen verruimt worden (WHO, 2011).

## 2.5. Vergelijkbare belastingen en belastingverhogingen

Er moeten vergelijkbare belastingen en belastingverhogingen geadopteerd worden op alle tabaksproducten. Het verhogen van de taksen op sommige tabaksproducten, maar niet op anderen resulteert in relatieve prijzen die leiden tot substitutie richting relatief minder dure producten. Een vergelijkbare toename van de belastingen op alle tabaksproducten maximaliseert de impact van de verhoging van de tabakstaksen op de volksgezondheid door de mogelijkheden tot substitutie te minimaliseren (WHO, 2011). De belasting op roltabak dient dus mee verhoogd te worden (European Commission, 2004). In de toekomst kan een differentiële taxatie voor verschillende tabaksproducten misschien zinvol zijn vanuit een *harm-reduction* perspectief, wanneer dit gekoppeld is aan een effectieve tabaksproductenregelgeving. Een differentiële fiscale structuur die de producten die een kleiner risico vormen lager belast dan risicovollere producten zou er waarschijnlijk toe leiden dat veel mensen die op dit moment de meest gevaarlijke producten consumeren overschakelen naar nieuwe, aanzienlijk minder risicovolle producten. Gezien de huidige gegevens over de relatieve risico's van de verschillende tabaksproducten is een gedifferentieerde belasting echter zeer controversieel en blijft de vaststelling dat deze strategie onverwachte gevolgen kan hebben voor de volksgezondheid (Chaloupka et al., 2012). Vergelijkbare belastingen voor alle tabaksproducten blijven dus het meest aangewezen.

## 2.6. Belastingvrije verkoop elimineren

De belastingvrije verkoop van tabaksproducten dient geëlimineerd te worden. Een verbod (of beperking) van de verkoop en invoer door internationale reizigers van belastingvrije tabaksproducten verhoogt het effect van hogere tabaksbelastingen op de volksgezondheid. Alle prijzen van alle tabaksproducten worden zo verhoogd, wat de mogelijkheden voor belastingontwijking vermindert en op hetzelfde moment extra inkomsten genereert (WHO, 2011).

## 2.7. Taksen automatisch aan de inflatie aanpassen

Tenzij de tabakstaks regelmatig wordt aangepast, zal de werkelijke waarde van de taksen op tabak na verloop van tijd dalen aangezien het algemene prijsniveau verhoogt. Wanneer dit

gebeurt valt de werkelijke waarde van de inkomsten uit tabakstaksen en vermindert de doeltreffendheid van het belastingstelsel in het reduceren van het gebruik van tabak en het promoten van gezond gedrag. Overheden kunnen dit voorkomen door een mechanisme op te zetten voor het automatisch aanpassen van de belastingen, om gelijke trend te houden met de inflatie (WHO, 2011). Op deze manier worden de taksen op tabak automatisch aangepast aan de inflatie.

## 2.8. Belastinginkomsten gebruiken om gezond gedrag te stimuleren

Een deel van de inkomsten uit de taksen op tabak kan gebruikt worden om andere tabakscontrole en/of gezondheidspromotende inspanningen te ondersteunen. Verhogingen van de taksen op tabak genereren inkomsten die gebruikt kunnen worden om een verscheidenheid aan activiteiten die leiden tot een grotere afname van het gebruik van tabak te ondersteunen. Ervaring in verschillende landen toont aan dat de publieke steun voor hogere belastingen groter is wanneer een deel van de stijging van de opbrengsten wordt gebruikt om dergelijke programma's te ondersteunen (WHO, 2011).

Een groeiend aantal regeringen past dan ook een gerichte besteding van de belastinginkomsten uit tabak toe (Chaloupka et al., 2012). Harde (juridisch bindende) toewijzingen van de inkomsten uit tabakstaksen voor de bestrijding van tabaksgebruik en andere gezondheidsbevorderende inspanningen zijn in sommige landen misschien niet haalbaar (WHO, 2011). Dit is onder meer het gevolg van de starheid van het begrotingsproces, die het gebruik van inkomsten voor alternatieve doeleinden beperkt, een optimale allocatie van middelen ontmoedigt, en zo de maatschappelijke welvaart vermindert (Chaloupka et al., 2012). Zachte (geaccepteerde maar niet-bindende) toewijzingen van de belastinginkomsten zouden echter mogelijk moeten zijn in alle landen (WHO, 2011). Vanuit het perspectief van openbare financiën komt de grootste ondersteuning voor taxatiemaatregelen er wanneer de belastinginkomsten gebruikt worden om voordelen te bieden aan diegene die de belasting betalen. Voor de belasting op tabak zou men kunnen stellen dat tabaksgebruikers, die de belasting betalen, ook de grootste begunstigden zijn van tabakscontroleprogramma's die hun gezondheid helpen bevorderen (Chaloupka et al., 2012). Op plaatsen waar overheden de inkomsten uit tabaksbelastingen hebben gebruikt voor de bestrijding van tabaksgebruik, zoals in verschillende staten in de VS, hebben de activiteiten gesteund door deze fondsen dan ook

geleid tot een extra afname van het gebruik van tabak (Farrelly, Pechacek, Thomas, & Nelson, 2008).

## 2.9. Lage belastingen niet zien als ‘pro-armen’ beleid

Lage belastingen en prijzen voor sommige tabaksproducten worden soms verkeerdelijk als een ‘pro-armen’ beleid aanzien. Belastingen en prijzen voor sommige tabaksproducten laag houden, om zo de betaalbaarheid van deze producten voor de armen te verzekeren, leidt echter tot meer gebruik van tabak onder de armen. Dit stelt hen bloot aan een onevenredig deel van de last van de economische- en gezondheidsgevolgen van het gebruik van tabak en vergroot zo het risico op armoede in de toekomst. Hoge belastingen op alle tabaksproducten leiden tot een grotere afname van het gebruik van tabak onder de armen en een geleidelijke verdeling van de economische en gezondheidsvoordelen die hieruit voortvloeien: een echt ‘pro-armen’ beleid (WHO, 2011).

## 2.10. Capaciteit belastingdienst versterken

Versterk de capaciteit van beheerders van de tabakstaksen om de tabaksmarkten op te volgen en de gevolgen van de belastingverhogingen te evalueren. Ongeacht hoe goed het belastingstelsel geïntegreerd is tussen tabaksfabrikanten en fiscale beheerders, de belastingdienst mag niet alleen vertrouwen maar moet ook controleren. Deze controle dient te gebeuren door technologieën aan te nemen die helpen bij het toezicht op de productie en distributie van tabaksproducten, het onderhouden van de controle over deze producten wanneer ze door de distributieketen bewegen, en ook door de boekhouding van de belastingbetaler periodiek te controleren. Indien dit nog niet bestaat, moet een departement voor taksen op tabak opgericht worden, dat nauw dient samen te werken met de douane. Op die manier kan niet-naleving van de richtlijnen geminimaliseerd worden en kan toezicht op de handel worden uitgevoerd. Dit departement dient ook een uitgebreide database bij te houden die de tabaksmarkten beoordeelt, de vraag analyseert en de huidige tabakstaksen en de impact van een verhoging van deze belastingen evalueert (WHO, 2011).

Ook dienen nieuwe technologieën om de belastingdienst voor tabak te versterken en belastingontwijking en –ontduiking te minimaliseren aangenomen te worden. Deze *up-to-date* technologieën moeten de efficiëntie van de belastinginning vergroten en belastingontwijking

en –ontduiking minimaliseren. Nieuwe technologieën zijn onder meer gesofisticeerdere, moeilijk na te maken fiscale zegels, en *tracking and tracing*-systemen die gebruikt kunnen worden om tabaksproducten te volgen doorheen de distributieketen. Indien nodig kan de aanneming van deze technologieën gefinancierd worden door een kleine toename van de tabakstaksen. In de meeste landen zou de invoering van deze technologieën zich meer dan terugbetalen door de inkomsten verzameld op producten waarvoor anders geen belastingen zouden betaald zijn (WHO, 2011).

Verder kan de capaciteit van beheerders van tabaksbelastingen versterkt worden door het toekennen van vergunningen aan alle betrokkenen in de productie en distributie van tabaksproducten. Het toekennen van deze vergunningen vergemakkelijkt de controle op de markten, maakt het gemakkelijker om illegale tabaksproducten te identificeren en verhoogt het vermogen van de beheerders om diegene die zich bezighouden met belastingontduiking te identificeren en bestraffen. Dit is voornamelijk geschikt wanneer dit gebeurt in combinatie met de invoering van de hierboven opgesomde technologieën (WHO, 2011).

## 2.11. Internationale samenwerking

Meer internationale samenwerking om het belastingbeleid en de bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking te coördineren is nodig. Sigarettensmokkel en –namaak zijn internationale fenomenen die dan ook een internationale aanpak vereisen (European Commission, 2004). Enkel wanneer de douaneautoriteiten van de lidstaten van de EU hun optreden coördineren met behulp van verschillende beleidslijnen en handhavingsmaatregelen kan de strijd tegen de illegale handel in tabaksproducten succesvol zijn. Zekere, snelle en zware straffen voor diegene die betrapt worden op betrokkenheid bij illegale handel dienen opgelegd te worden. Sterkere handhaving van de tabaksbelasting vergroot de kans dat diegene die betrokken zijn bij illegale handel betrapt zullen worden, terwijl hoge administratieve sancties de ernst van de straf voor deze illegale activiteiten benadrukken. Handhavingsinspanningen zijn het meest effectief wanneer deze gericht zijn op diegenen die de illegale operatie in gang zetten, eerder dan op diegene die opereren aan het einde van de illegale distributieketen (European Anti-Fraud Office, 2014; WHO, 2011).

### 3. Resultaten

De hierboven opgesomde *best practices* voor een efficiënt taxatiebeleid die door de World Health Organization werden opgesteld in combinatie met de aanbevelingen van de Europese Commissie worden hier toegepast op de huidige Belgische situatie. Op deze manier wordt een 'ideaaltype' van taxatiemaatregelen voor tabak voorgesteld. De impact van een verhoging van de taksen op tabak hangt af van hoe deze zich vertaalt in de uiteindelijke prijs van de sigaretten, van de prijs van sigaretten ten opzichte van andere goederen, de omvang van de fiscale veranderingen ten opzichte van de initiële prijs, het gemiddelde inkomen van de rokende bevolking en van de prijs van een nauwe substituuut (European Commission, 2004).

#### 3.1. Hoogte en samenstelling taksen

De World Health Organization schrijft voor dat de belasting op sigaretten op zijn minst 70% van de kleinhandelsprijs dient uit te maken. In ons land bestaat 77,10% van de kleinhandelsprijs uit belastingen. Ondanks dat dit een daling vormt van 0,33 procentpunten in vergelijking met 2014 hebben we dus te maken met een relatief hoge belastingheffing. Dichter bij huis en bijgevolg minstens even relevant zijn de richtlijnen van de Raad van de Europese Unie. Zowel de nominale minimum accijns (148,1141 euro per 1000 sigaretten) als de totale minimum accijns (60,07% van de gewogen gemiddelde prijs) in België voldeden in 2014 aan deze richtlijnen. Dit is onderhand veranderd in 2015. De nominale minimum accijns bedraagt nu 154,4645, wat nog steeds boven het vooropgestelde minimum van de EU ligt. De totale minimum accijns bedraagt nu echter nog slechts 59,74% van de gewogen gemiddelde prijs, wat net de aanbevolen 60% niet haalt.

De hoogte van de taksen op tabak bevinden zich dus op een relatief geoorloofd niveau. Wanneer we daarentegen de samenstelling bekijken, wordt snel duidelijk dat toch nog ruimte voor verbetering is. Binnen de landsgrenzen zien we dat het percentage aan specifieke accijnzen (13,90% van de gewogen gemiddelde prijs en 18,03% van de totale taks) opvallend lager ligt dan dat in andere landen. Dit terwijl net de specifieke accijnzen het grootste potentieel hebben om de tabaksprijzen te laten stijgen en de consumptie van tabak te reduceren. De noodzaak dringt zich dus op om meer te vertrouwen op specifieke accijnzen bij het heffen van hogere taksen op tabak, aangezien deze effectiever zijn dan ad valorem accijnzen in het bereiken van de vooropgestelde doelen. Het verhogen van de specifieke accijns tot zo'n 70% van de kleinhandelsprijs, gecombineerd met nog een extra 5% ad valorem accijnzen, geniet de



voorkeur. In de toekomst zou dan amper nog gesteund worden op ad valorem accijnzen, die minder garantie geven op een effectieve prijsstijging. Een stijging van de specifieke accijnzen met 4.24% in vergelijking met 2014 vormde al een belangrijke stap. Momenteel wordt gerekend op een mix van ad valorem en specifieke accijnzen, waarbij het grote gewicht bij de ad valorem accijnzen ligt. Het ad valorem tarief kan verlaagd worden terwijl de specifieke accijns toeneemt, zodat de specifieke accijns uiteindelijk een groter deel uitmaakt van de totale belasting. Belangrijk is echter dat het aandeel specifieke accijnzen stijgt met een omvang die minstens even groot is als de daling van de ad valorem accijns. De recente verandering in de accijnsheffing op sigaretten in België zorgde voor een kleinere verhoging van de specifieke accijnzen (+ 4,24%) in vergelijking met de daling van de ad valorem accijnzen (- 4,57%). Het gevolg hiervan is een daling van de totale hoeveelheid taksen (- 0,33%). Dit foute signaal dient gecorrigeerd te worden met een verhoging van de specifieke accijnzen.

Hoewel de recente verandering in de accijnsheffing op sigaretten in België geleid heeft tot een daling van de totale hoeveelheid taksen, kan dit toch illustratief zijn voor de superieure werking van specifieke accijnzen ten opzichte van ad valorem accijnzen. De daling van de totale hoeveelheid taksen heeft namelijk geen daling in de belastinginkomsten per 1000 sigaretten tot gevolg gehad. De oorzaak hiervoor is dat specifieke accijnzen veel minder kwetsbaar zijn voor prijsstrategieën door de tabaksindustrie dan ad valorem accijnzen. Het feit dat fabrikanten hun fiscale verplichtingen minder kunnen verlagen ontwijken bij specifieke accijnzen heeft ervoor gezorgd dat de belastingopbrengst per 1000 sigaretten steeg ondanks een verlaging van de hoeveelheid taksen. Het gebruik van specifieke accijnzen maximaliseert dus de impact van de belasting op tabaksproducten.

Belangrijk is ook dat de belasting op tabak regelmatig verhoogd moeten worden zodat de betaalbaarheid van de tabaksproducten niet toeneemt. Een mechanisme dat de belastingen automatisch aanpast om gelijke trend te houden met de inflatie dient opgezet te worden. Dit voorkomt dat de werkelijke waarde van de belastingen en daarmee ook de doeltreffendheid van het belastingstelsel in het reduceren van het gebruik van tabak daalt. De reële prijsstijgingen dienen dus even hoog tot zelfs hoger te zijn dan de reële stijging van de inkomens.

### 3.2. Analogie van de taksen

Prijzen hebben dus een invloed op alle aspecten van het tabaksgebruik, gaande van het voorkomen van initiatie bij potentiële gebruikers, het verminderen van de frequentie van de

consumptie en de gebruikte hoeveelheid door aanhoudende gebruikers, tot het stoppen van huidige gebruikers. Ongelijkheden in de relatieve prijzen van tabaksproducten zullen echter leiden tot een zekere mate van substitutie tussen producten, vaak in het nadeel van de gezondheid. Verschillen tussen (buur)landen creëren dan weer kansen voor belastingontwijking –en ontduiking. Dit dient absoluut voorkomen te worden aangezien illegale sigarettensmokkel de positieve effecten van een verhoging van de taksen op tabak ondermijnt. De aanzienlijke variaties tussen en binnen landen in de hoogte en structuur van belastingen op tabaksproducten vormen dus belangrijke aangrijpingspunten in de zoektocht naar een ideaaltype. De noodzaak aan een uniforme belasting dringt zich dus op als belangrijkste wapen tegen de illegale sigarettensmokkel, en om substitutie naar schadelijkere producten te voorkomen.

Het geleidelijk vervangen van de ad valorem accijnzen door specifieke accijnzen is al een eerste stap in het beperken van de mogelijkheden voor gebruikers om in reactie op de belastingverhogingen over te schakelen naar substitutiemiddelen. Minstens even belangrijk is echter komaf te maken met de differentiële taxatie voor verschillende tabaksproducten. Zo dient de belasting op roltabak mee verhoogd te worden om substitutie naar deze vorm van tabaksproducten te voorkomen. Het toepassen van dezelfde hoeveelheid belastingen op alle merken van een tabaksproduct stuurt ook de duidelijke boodschap dat ze allen even schadelijk zijn. De prijs van roltabak ligt in België bijna 60% lager dan die van sigaretten. Dit verschil wordt voornamelijk gecreëerd door lagere taksen op roltabak dan op sigaretten. Een vergelijkbare situatie doet zich voor in de meeste andere EU-landen. Een analoge hoeveelheid taksen op roltabak moet overschakeling naar dit soort tabaksproducten voorkomen. Bijgevolg dienen de specifieke accijnzen op roltabak mee verhoogd te worden tot ze minimum 70% van de kleinhandelsprijs uitmaken. Vandaag maken ze in België slechts 14,98% van de kleinhandelsprijs uit.

### 3.3. Besteding belastinginkomsten

Een extra aanbeveling aan de Belgische overheid is een maximaal gebruik van de inkomsten uit de taksen op tabak bij het ondersteunen van andere tabakscontrole en/of gezondheidspromotende inspanningen. Dit leidt niet alleen tot een grotere afname van het gebruik van tabak, maar ook tot een grotere publieke steun voor de belastingverhoging. De grootste ondersteuning voor taxatiemaatregelen komt er namelijk wanneer de inkomsten uit de belasting gebruikt worden om voordelen te bieden aan diegene die de belasting betalen. In

België worden de belastinginkomsten uit taksen op tabak nog niet specifiek gespendeerd aan gezondheidsgerelateerde programma's. Harde toewijzingen van deze belastinginkomsten voor de bestrijding van het tabaksgebruik zijn misschien niet onmiddellijk realiseerbaar door onder meer de starheid van het begrotingsproces. Geaccepteerde, doch niet-bindende toewijzingen dringen zich echter wel op gezien de positieve effecten hiervan op de volksgezondheid.

### 3.4. Belastingadministratie en -controle

Specifiek om de illegale tabaksmokkel te bestrijden moeten de aanbevelingen van de World Health Organization opgevolgd worden. De belastingdienst mag dus niet alleen vertrouwen, maar dient ook te controleren. Zo moet onder meer toezicht gehouden worden op de productie en distributie van tabaksproducten. Internationale samenwerking tussen belastingautoriteiten, douanes en mondiale organisaties speelt hierin een sleutelrol. Nieuwe technologieën, zoals *up-to-date tracking and tracing*-systemen, kunnen de potentiële kost voor belastingontduikers de hoogte in jagen. Aangezien de sigarettensmokkel toch serieuze proporties aanneemt, betaalt de invoering van extra controle zich met grote waarschijnlijkheid terug omdat zo inkomsten verzameld worden op producten waarvoor anders geen belastingen zouden betaald zijn.

## 4. Contra verhogen taksen

Ondanks het eerder aangehaalde duidelijke bewijs voor de effectiviteit van een verhoging van de tabakstaksen bij het reduceren van het gebruik van tabak, verzetten een verscheidenheid aan belanghebbenden zich vaak nog tegen verhogingen van de belasting op tabak (Chaloupka et al., 2012). Het is dan ook geen uitsluitend rooskleurig verhaal, enige nuances dienen aangebracht te worden. Argumenten die pleiten in het nadeel van het verhogen van taksen op tabak zijn in het algemeen gericht op de economische impact van hogere belastingen, met inbegrip van een verlaging van de belastinginkomsten en een verminderde bedrijfsactiviteit, hun klasse specifieke effecten, en op hun rol in het stimuleren van illegale handel. Een extra reden die tegen een verhoging van de taksen op tabak ingaat is dat deze een inperking van de individuele keuzevrijheid inhoudt. Dit hoofdstuk eindigt dan ook met enkele ethische kwesties rond het heffen van belasting op tabak.

#### 4.1. Verlaging van de belastinginkomsten

Een vaak gemaakte bewering is dat een hogere belasting op tabak zal leiden tot een forse daling van de overheidsinkomsten gegenereerd uit de tabaksbelastingen. Hogere belastingen zorgen er namelijk voor dat er minder tabak geconsumeerd zal worden en de belastingontwijking en –ontduiking toeneemt. Ervaring in tal van landen geeft echter aan dat een verhoging van de taksen op tabak de belastinginkomsten verhogen op korte tot middellange termijn, zelfs wanneer deze maatregel gecombineerd wordt met andere beleidsmaatregelen. Het gebruik van tabak vermindert na verloop van tijd en de belastinginkomsten nemen geleidelijk af, maar het duurt nog vele jaren voordat ze beneden hun pre-taks-verhogingsniveau dalen (Chaloupka et al., 2012).

De reden waarom hogere taksen niet leiden tot lagere belastinginkomsten is drievoudig. Om te beginnen is de prijselasticiteit van de vraag naar sigaretten inelastisch. Een minder dan evenredige daling van de verkoop in reactie op een prijsverhoging impliceert dat een verhoging van de tabaksbelasting zal leiden tot een verhoging van de inkomsten uit deze belasting. Daarenboven zal, na verloop van tijd, de inflatie de waarde van de inkomsten uit de tabaksbelasting eroderen, tenzij deze belastingen vaak genoeg worden verhoogd om gelijke tred te houden met de inflatie. Evenzo zullen de inkomsten uit taksen op tabak ook afnemen als het gebruik van tabak daalt in reactie op andere anti-rook beleidsmaatregelen, tenzij deze taksen periodiek worden verhoogd. Hoe dan ook, de belastinginkomsten zullen dus vele jaren hoger blijven na een aanzienlijke belastingverhoging dan voorheen, zelfs in de nasleep van een aanzienlijke daling van het gebruik van tabak. De bewering dat een hogere belasting op tabak zal leiden tot een forse daling van de overheidsinkomsten is dus vals, of in ieder geval toch sterk overroepen (Jacobs et al., 2000).

#### 4.2. Macro economische effecten

Een tweede argument dat vaak opgeworpen wordt tegen hogere taksen op tabak is te situeren op het macro economische niveau. Meer specifiek wordt opgeworpen dat hogere tabakstaksen zullen leiden tot verminderde bedrijfsactiviteit en daarenboven inflatie in de hand werken.

Het argument dat dit beleid de bedrijfsactiviteit zal verminderen en zal leiden tot aanzienlijk banenverlies is gebaseerd op de idee dat de betrokkenheid van een bedrijf bij tabak ook de afhankelijkheid van dit bedrijf aan tabak impliceert. De realiteit is echter dat er zeer weinig

tabak-gerelateerde banen zijn die echt afhankelijk zijn van tabak, zoals banen in de tabaksteelt. Winkeliers die tabaksproducten verkopen of reclamebureaus die marketingcampagnes ontwikkelen zijn meestal niet financieel afhankelijk van de verkoop van de tabaksproducten. In het algemeen is de economische bijdrage van tabak-afhankelijke activiteiten klein en in de meeste landen aan een dalende tred bezig (Jacobs et al., 2000).

De aanzienlijke daling in het gebruik van tabak als gevolg van hogere taksen op tabak leidt niet perse tot een vermindering van de werkgelegenheid en economische activiteit. De verliezen in de tabakssectoren worden voor een groot stuk gecompenseerd door de toename van de economische activiteit en de werkgelegenheid in andere sectoren. Het geld dat uitgegeven werd aan tabak wordt nu uitgegeven aan andere goederen en diensten, en de overheden kunnen de toegenomen belastinginkomsten spenderen (K. Warner, Fulton, Nicolas, & Grimes, 1996). In de meeste landen is het waarschijnlijk dat er ofwel geen netto-effect op de werkgelegenheid zal zijn of, meer waarschijnlijk, een kleine toename van de werkgelegenheid na een belastingverhoging. Deze netto positieve impact is het resultaat van het relatief kapitaalintensieve karakter van de productie van tabak ten opzichte van de meer arbeidsintensieve productie van andere goederen en diensten. Indien de bezorgdheid over het banenverlies in tabak-afhankelijke sectoren bestaat, dan kan een deel van de nieuwe inkomsten uit de taksen gebruikt worden om tabakstellers te helpen bij het overschakelen naar andere gewassen en/of het bijscholen voor het werk in andere sectoren (Chaloupka et al., 2012).

Daarnaast wordt ook gewaarschuwd voor het inflatoire effect dat resulteert uit een verhoging van belastingen op tabak wanneer tabaksproducten meegerekend worden in de consumptieprijsindex<sup>14</sup>. De reden hiervoor is dat lonen en sommige overheidsuitgaven aan de prijsindex gekoppeld worden (Chaloupka et al., 2012). Daarenboven zou het inflatoire effect dat resulteert uit hogere tabakstaksen de consumptie reducerende oogmerken van diezelfde tabakstaksen teniet doen, aangezien de verhoging tot op een zekere hoogte gecompenseerd zou worden door aanpassingen van het inkomen (European Commission, 2004). Dit argument dient wat genuanceerd te worden. In de meeste landen maken taksen op tabak slechts een gering aandeel uit van de prijzen van de tabaksproducten. Daarenboven wordt slechts weinig gewicht gegeven aan de prijzen van tabaksproducten in de berekening van de nationale indexcijfers. Dit impliceert dat een verhoging van taksen op tabak in het algemeen maar een heel klein effect zal

---

<sup>14</sup> De consumptieprijsindex (CPI) meet de evolutie van de 'levensduurte'. Het is een economische indicator die de prijsontwikkeling van een korf door gezinnen aangekochte goederen en diensten die representatief zijn voor hun gebruiksgewoonten meet (Belgian Federal Government, 2013).

hebben op de inflatie. In landen waar tabaksproducten een meer significant gewicht uitmaken van de nationale prijsindex, zal een aanzienlijke verhoging van de belasting een grotere impact hebben op de inflatie (WHO, 2011). Een mogelijke oplossing voor de potentiële inflatoire gevolgen van de verhoging van taksen op tabak is de constructie van verschillende prijsindexen voor verschillende doeleinden. De prijsindex die tabaksproducten insluit wordt dan gebruikt voor historische en internationale vergelijkingen, terwijl diegene die tabaksproducten uitsluit gebruikt wordt voor indexering van de lonen en sociale zekerheidsuitkeringen. Hoewel deze laatste prijsindex minder representatief is voor de consumentenbestedingen, zijn er al verschillende regeringen die een verscheidenheid van controversiële producten uitsluiten (Chaloupka et al., 2012). België, bijvoorbeeld, heeft tabaksproducten verwijderd uit hun consumptieprijnsindex waaraan lonen en bepaalde overheidsuitgaven gekoppeld worden (European Commission, 2004).

### 4.3. Demografie van de roker

Zoals eerder aangegeven zijn er grote klassenverschillen op te merken wanneer men de prevalentie van roken bekijkt. In het algemeen is een roker iets minder onderwezen en ook wat minder vermogend dan de gemiddelde niet roker. Taxatiemaatregelen op tabak treffen dus vooral de minder onderwezen en armere bevolking. Daarenboven kan een belasting op de consumptie van tabak ook als onrechtvaardig gepercipieerd worden, aangezien de rijken hiervoor minder verbruiken (als percentage van het inkomen) dan de armen (Salanié, 2002). Het argument dat de belastingverhoging op tabak de armen discrimineert is dus gebaseerd op het bewijs dat de bestaande taksen degressief zijn (i.e. dat lagere inkomens een onevenredig deel van de totale tabaksbelasting betalen) (Kato, 2003).

De degressiviteit van bestaande belastingen betekent echter niet noodzakelijk dat belastingverhogingen ook degressief zijn. In veel landen is de consumptie van tabak het meest prijsgevoelig onder bevolkingsgroepen met een lage SES, terwijl de hoogste inkomens minder responsief zijn. Zo zal een belastingverhoging die de prijzen van tabaksproducten verhoogt leiden tot grotere dalingen in de consumptie van tabak onder personen met lagere inkomens. De last van de verhoogde belasting zal dan meer op consumenten met een hoger inkomen vallen, aangezien hun rookgedrag weinig verandert in reactie op de verhoging van de belasting. Een verhoging van de taksen op tabak is dus potentieel zelfs progressief door het verschil in prijsresponsiviteit naar het inkomen (Chaloupka et al., 2012).

Het is echter wel waar dat personen met een laag inkomen die na de belastingverhoging tabak blijven gebruiken negatief getroffen zullen worden. In het geval dat de nieuwe inkomsten die voortvloeien uit de belastingverhoging op tabak voor een stuk worden gericht op armen, inclusief programma's ter bestrijding van het tabaksgebruik, wordt deze zorg ten minste gedeeltelijk verlicht. Zo hebben verschillende regeringen de inkomsten uit taksen op tabak gebruikt om programma's te steunen die begeleiding of producten die helpen bij het stoppen aanbieden aan rokers met een lager inkomen. Nog anderen wijden de nieuwe inkomsten uit de belastingverhoging voor tabak aan openbare ziekteverzekeringprogramma's voor mensen met een lager inkomen en/of doen andere inspanningen op vlak van armoedebestrijding (WHO, 2011).

#### 4.4. Bloei zwarte markt

Een gekend argument tegen het verhogen van de tabaksbelasting is dat hogere belastingen significante belastingontwijking onder tabaksgebruikers zullen stimuleren en een zwarte markt voor tabaksproducten creëert. Dit resulteert dan op zijn beurt in verloren belastinginkomsten en een heleboel nadelen voor de volksgezondheid. In de nabije jurisdicties van rechtsgebieden die hun tabaksbelastingen verhogen zal de verkoop van gesmokkelde sigaretten en grensoverschrijdend winkelen toenemen. Om deze redenen zou de consumptie van sigaretten hoog blijven en de belastinginkomst dalen. Dit vormde de reden waarom bijvoorbeeld in Canada (1994) en Zweden (1998) de sigaretbelastingen significant werden verlaagd in respons tot de hoge sigarettensmokkel (Joossens et al., 2000). Het is correct dat hogere belastingen een grotere incentive creëren voor belastingontwijking en –ontduiking, maar de omvang van dit probleem wordt aanzienlijk overschat. Andere factoren, zoals de omvang van corruptie, informele distributiekkanalen en de aanwezigheid van georganiseerde criminele netwerken zijn belangrijkere determinanten van illegale tabakshandel dan de taksen op tabak. Een recente review, bijvoorbeeld, schat dat 11,6% van de wereldwijde markt voor sigaretten illegaal is, met een relatief hoger aandeel in landen met een laag inkomen en met lage belastingen, en een lager aandeel in landen met hoge inkomens en hoge belastingen (Chaloupka et al., 2012).

Het verhogen van de taksen op tabak zal dus nog steeds hogere belastinginkomsten genereren en het gebruik van tabak reduceren, zelfs wanneer belastingontwijking en –ontduiking toeneemt (Chaloupka, 1999). De Wereldbank stelt daarom dat het niet de juiste reactie is om van belastingverhogingen af te zien, maar dat er in plaats daarvan beter hard opgetreden wordt tegen

illegale handel in tabaksproducten. Regeringen die hun belastingadministratie hebben versterkt, betere handhavingsmogelijkheden hebben uitgewerkt, snellere en zware straffen opleggen, en samenwerken met anderen in hun regio zijn effectief geweest in het verminderen van belastingontwijking en –ontduiking en in het maximaliseren van het gezondheid bevorderende effect van hogere taksen (Chaloupka et al., 2012). Meer concrete aanbevelingen om de belastingontwijking en –ontduiking als antwoord op belastingverhoging te beperken worden door de WHO opgesomd in het Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products (WHO, 2013a). Deze aanbevelingen zijn onder meer het opnemen van een ‘vloer belasting’, die de nieuwe belasting op sigaretten de lucht in heft, het bijhouden van een inventaris (om voorraadvorming die gebeurt in afwachting van recente belastingverhogingen af te schrikken), adoptie van nieuwe technologieën voor *tracking en tracing* van sigaretten doorheen de distributieketen, en verhoogde handhavingsinspanningen gericht op het afschrikken van belastingontduiking (WHO, 2013a).

Hoewel sigarettensmokkel en de misdaad die daar in het algemeen mee gepaard gaan aanzienlijke problemen zijn, hoeven overheden dus niet af te zien van hogere taksen op tabak uit vrees daarvoor. De juiste reactie op de smokkel is om beleidslijnen op te stellen die het minder winstgevend, moeilijker en duurder maken om deel te nemen in de smokkel (Joossens et al., 2000).

#### 4.5. Inperking individuele keuzevrijheid

Het heffen van (hogere) taksen op tabak wordt vanuit het perspectief van volksgezondheid gelegitimeerd. Wanneer het oogpunt van de volksgezondheid tegen dat van de individuele vrijheid komt te staan, kunnen echter conflicten ontstaan. De morele en ethische basis voor het volksgezondheidsbeleid, en bijgevolg ook tabakscontrolemaatregelen, is niet vrij van tegenstrijdigheden. Verschillende waardegebonden keuzes zijn betrokken bij afweging tussen verschillende soorten rechten, zoals het recht op leven, vrijheid en eigendomsrechten (Katz, 2005). Geen enkel recht is onbeperkt, soms moet er voorrang gegeven worden aan bepaalde rechten ten opzichte van andere (La Torre, 2013). Bijgevolg kan verwarring en onzekerheid ontstaan over hoe en welke rechtenconcepten te laten gelden voor de openbare orde en de individuele praktijk (Katz, 2005). Een volksgezondheidsperspectief kijkt in het algemeen naar deze rechten in dalende volgorde van prioriteit, namelijk dat het recht op leven hoger staat dan dat op vrijheid, wat op zijn beurt hoger staat dan het gebruik van eigendom (La Torre, 2013).



Andere legitieme perspectieven wijzen dan weer op verschillende prioriteiten, die zich weerspiegelen in alternatieve opvattingen als *“Give me liberty, or give me death”* (William, 1834, p.141). Er heersen dus verschillende hiërarchieën over welke individuele rechten voorrang genieten (Katz, 2005).

Critici van het verhogen van de taksen op tabak werpen op dat een grote inmenging van de overheid individuen het recht ontzegt om zelf de afweging te maken tussen genot, welzijn, geluk en gezondheid. De vraag kan gesteld worden of het feit dat roken ongezond is wel een legitieme reden is om dit gedrag extra te belasten en steeds meer aan banden te leggen. Elke menselijke keuze is een subjectieve afweging tussen kosten en baten. Mensen roken omdat ze de baten (gezellig, lekker) vinden opwegen tegen de kosten (geld, ongezond). We proberen allemaal ons geluk te maximaliseren door continu dingen te doen waarvan we de baten groter inschatten dan de kosten, en dingen te laten waarvan we de kosten groter inschatten dan de baten. Deze afweging is persoonlijk, de waarden zijn subjectief. De inmenging van de overheid voorkomt dat naar eigen inzicht een optimale afweging gemaakt wordt. Gezondheid is een groot goed, maar genot en geluk zijn ook belangrijke waarden en die moeten soms afgewogen worden tegen bepaalde gezondheidsrisico's. Een individu moet het recht hebben om zelf te kiezen hoe en in welke mate hij/zij voor zijn/haar gezondheid zorgt (Sturman, 2003).

Wat de tegenstanders van verhoogde taxatiemaatregelen, uitgaand van het recht op vrijheid, vaak vergeten is dat er moreel gesproken echter een wereld van verschil is tussen de schade die je toebrengt aan jezelf en de schade die anderen je toebrengen. Zoals eerder in deze thesis (Hoofdstuk 3, paragraaf 2.3. 'Roken legt externe kosten op aan niet-rokers') al beargumenteerd werd, legt tabak maatschappelijke kosten op, ook aan niet-rokers. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat omgevingstabaksrook interfereert met de lichamelijke en geestelijke gezondheid van individuen die eraan blootgesteld worden. Dit kan dus opgevat worden als een schending van iemands recht op leven (Katz, 2005), in de meeste gevallen zonder dat die persoon hier vrijwillig voor gekozen heeft. Vrijheid van overheidsbemoeienis kan in dit geval dus een inperking van de keuzevrijheid van individuen tot gevolg hebben.

Het is redelijk om te beweren dat volledig geïnformeerde volwassenen die verantwoordelijkheid nemen voor de gevolgen van hun acties in staat moeten zijn om tabak te gebruiken (Katz, 2005). Het criminaliseren van de consumptie van tabak wordt dan ook geenszins beoogd. De overheid heeft echter wel het recht, of zelfs de plicht, om het gedrag te

sturen richting een sociaal optimum, waarbij de kosten die voortvloeien uit het rookgedrag zo veel mogelijk vermeden dienen te worden.

Belangrijk hierbij is de vraag of de keuze om te roken samengaat met een vrijwillige acceptatie van de daaruit voortvloeiende risico's. Deze vraag kan uitgesplitst worden in twee deelvragen. De eerste betreft de vraag of rokers de risico's kennen. Dit is in wezen een kwestie van *informed consent*. De tweede betreft de vraag of, zelfs als rokers volledig op de hoogte zijn van de risico's, er kan gezegd worden dat de rokers de risico's "aanvaard" hebben op een manier die volledig vrijwillig was (Goodin, 1989). De taak van de overheid ligt er dus in om van de keuze om te roken een vrijwillige, goed geïnformeerde keuze te maken. Het bestaan van genegeerde interne kosten (in de vorm van schade aan de rokers zelf) en de externe kosten (in de vorm van schade aan anderen) rechtvaardigt mijns inziens dan ook een overheidsingrijpen in de persoonlijke keuze om te roken, om zo een beter evenwicht tussen de baten en kosten van dit gedrag te bekomen. Het gedrag wordt niet verboden, er wordt alleen impliciet gestuurd in de richting van het maken van een weloverwogen keuze. Zelfs bij het verhogen van de taksen op tabak heeft iedere (meerderjarige) persoon nog steeds de keuze om al dan niet te roken.

Er moet een balans zijn tussen het terugdringen van de risico's van tabaksgebruik enerzijds, en de mogelijkheid om een legaal product op normale wijze op de markt van de volwassen consument te brengen anderzijds. Het doel van taxatiemaatregelen is dan ook enkel het ontmoedigen van roken, in het bijzonder onder jongeren, en het beschermen van de niet-roker.

## 5. Conclusie

Het bepalen van de ideale hoeveelheid taksen op tabak is onmogelijk, aangezien dit voor een deel waardegebonden is. Wanneer we vanuit het perspectief van de volksgezondheid vertrekken, kunnen toch een aantal richtlijnen gevolgd worden. De ervaringen met de verscheidenheid van en wijzigingen in belastingen en fiscale structuren toegepast op tabaksproducten over de hele wereld bieden een uitgebreide *evidence base* om de *best practices* te identificeren voor taksen op tabak.

Een toename van de belasting die de consumentenprijzen hoger doet stijgen dringt zich op, zodat de betaalbaarheid van tabaksproducten vermindert. Hiervoor dient een relatief eenvoudig belastingsysteem opgezet te worden dat gelijkwaardige belastingen heft op alle tabaksproducten. Dit minimaliseert de prikkels voor tabaksgebruikers om over te schakelen

naar goedkopere merken of producten in reactie op de belastingverhoging, en vermindert de mogelijkheden tot belastingontwijking en –ontduiking. Zo komt er ook beter een verbod (of verregaandere beperking) op de belastingvrije verkoop aan internationale reizigers. De taksen dienen automatisch aan de inflatie aangepast te worden. Verder dient vooral vertrouwd te worden op specifieke accijnzen, eerder dan op invoerrechten of ad valorem accijnzen. Dit type belastingstelsel zal de grootste positieve effecten hebben op de gezondheid, terwijl het op hetzelfde moment een betrouwbare stroom van belastinginkomsten produceert. Deze belastinginkomsten kunnen op hun beurt gebruikt worden om gezond gedrag te stimuleren. Een dergelijk systeem is het meest effectief wanneer het wordt gecombineerd met een sterke fiscale administratie, inclusief het gebruik van een *state-of-the-art* controlerend, *tracking and tracing* systeem met onder meer *high-tech* fiscale zegels en licenties voor diegene betrokken bij de productie en distributie van tabaksproducten. Een sterke internationale samenwerking is onontbeerlijk om te komen tot een gecoördineerd beleid, zowel inzake belasting als inzake de bestrijding van belastingontwijking en –ontduiking.

Wanneer deze *best practices* toegepast worden op de Belgische situatie, zien we dat er nog heel wat ruimte tot verbetering is. Vooral aan de samenstelling van taksen dient nog gesleuteld te worden. Er wordt voorgesteld om meer te vertrouwen op specifieke accijnzen. Het verhogen van de specifieke accijns tot zo'n 70% van de kleinhandelprijs, gecombineerd met nog een extra 5% ad valorem accijnzen, geniet de voorkeur. Daarnaast dienen vergelijkbare belastingen voor alle tabaksproducten geadopteerd te worden. De taksen op roltabak dienen dus verhoogd te worden tot het niveau van deze op sigaretten. Om de negatieve effecten van inflatie tegen te gaan dient een mechanisme opgezet te worden dat de belastingen automatisch aan de inflatie aanpast. Verder is het noodzakelijk dat de aanbevelingen van de WHO opgevolgd worden in de strijd tegen de illegale smokkel van tabaksproducten. De taksen op tabak verhogen tot ze ten minste 75 procent van de kleinhandelprijs bedragen zou leiden tot significante prijsstijgingen, vele huidige gebruikers laten stoppen, en tal van jongeren afschrikken om te beginnen roken, wat op hun beurt leidt tot grote reducties in aan roken toerekenbare morbiditeit en mortaliteit. Op hetzelfde moment zal zo'n belastingverhoging significante stijgingen genereren van de belastinginkomsten, die op hun beurt geïnvesteerd kunnen worden om gezond gedrag te promoten. Alle tabaksproducten consistent taxeren reduceert de mogelijkheid tot substitutie onderling.

Ondanks de aanwijzingen voor de positieve effecten op de volksgezondheid van een hogere belasting op tabak, zijn er echter ook enkele belemmeringen voor het verhogen van die belasting.

Deze contra's zijn vaak gebaseerd op economische argumenten, variërend van bezorgdheid over verlaagde belastinginkomsten, de macro-economische effecten van hogere belastingen (bijvoorbeeld op de werkgelegenheid en de inflatie) tot bezorgdheid over de degressiviteit van de belasting en over de illegale tabaksmokkel. Een meer zorgvuldige analyse toont echter aan dat deze argumenten, in het algemeen, niet overtuigend zijn. Het verhogen van de belasting op tabak zal op korte tot middellange termijn zelfs leiden tot verhoogde belastinginkomsten. Verder leidt dit in de meeste landen niet tot een netto verlies van banen, maar eerder tot banengroei als de middelen worden verschoven naar meer arbeidsintensieve sectoren van de economie. Evenzo wordt de vrees voor inflatie overschat, en kunnen hiertegen maatregelen genomen worden. De bezorgdheid over de impact op de armen wordt gecompenseerd door het progressieve karakter van de hogere belastingen. Om de bloei van de zwarte markt als reactie op verhoogde belastingen tegen te gaan kunnen dan weer beter andere maatregelen genomen worden die effectiever zijn dan het niet verhogen van de belasting.

Wanneer het oogpunt van de volksgezondheid tegen dat van de individuele vrijheid komt te staan, dringen verschillende waardegebonden keuzes zich op. Vaak wordt echter vergeten dat roken niet enkel het rokende individu schaadt, maar ook zijn/haar omgeving. Daarbij komt dat de taxatiemaatregelen op tabak geenszins een verbod op de consumptie van tabak beogen. Taxatiemaatregelen pogen enkel de keuze tot het al dan niet roken tot een weloverwogen keuze te maken. Ze zijn een manier om tot een enigszins efficiëntere allocatie van het consumptiegoed te komen, onder meer ter compensatie van de schadelijke externe effecten van het roken.

## Besluit

Het onderwerp van deze masterproef besloeg de impact van taxatiemaatregelen op de prijs en de consumptie van tabak. Aan de hand van een literatuurstudie over deze impact resulteert deze masterproef in enkele aanbevelingen naar het fiscale beleid inzake taksen op tabak in België.

De reden voor het bestaan van de verschillende taxatiemaatregelen op tabak is duidelijk. De omvang van de tabaksepidemie en de algemene gezondheidsrisico's verbonden aan het roken hebben er over de hele wereld toe geleid dat allerlei maatregelen genomen worden om de consumptie van tabak tot een lager niveau te brengen. Deze maatregelen richten zich zowel op het reduceren van de vraag naar tabak, als op het beperken van het aanbod aan tabak. Een holistische aanpak, waarbij een verscheidenheid van maatregelen toegepast wordt, is het meest effectief in het reduceren van de consumptie van tabak. Op de vraagzijde blijkt vooral het heffen van taksen op tabak een significantie invloed te hebben. Wanneer de aanbodzijde bekeken wordt, treedt het belang van een krachtig optreden tegen de illegale smokkel van sigaretten naar voren.

De ongewenste causale relatie tussen roken, en morbiditeit en mortaliteit rechtvaardigt dus het overheidsingrijpen in de individuele keuze tot roken. Waarom specifiek voor taxatiemaatregelen wordt gekozen om op deze ongewenste relatie in te werken kan verklaard worden aan de hand van een aantal redenen. Het bestaan van genegeerde interne kosten (in de vorm van schade aan de rokers zelf) en de externe kosten (in de vorm van schade aan anderen) zorgt voor een inefficiënte allocatie van het consumptiegoed tabak. Verder blijkt dat net deze maatregel een extra effect heeft op jongeren, dé doelgroep bij uitstek. Voorts maakt het groot consumptiereducerend potentieel van taxatiemaatregelen in combinatie met de belastinginkomsten die hieruit voortvloeien deze maatregel bijzonder kosteneffectief. De negatieve effecten op de volksgezondheid hebben dan weer tot gevolg dat er een relatief grote tolerantie heerst ten opzichte van een belastingverhoging. Omwille van deze redenen en meer verdienen taxatiemaatregelen dus een prominente plaats binnen een universele tabakscontrolestrategie.

Het heffen van taksen op tabak heeft dus een impact op de prijs en bijgevolg ook de consumptie van tabak. Ze vervullen een instrumentele functie aangezien ze gezond gedrag stimuleren. Een correcte toepassing van de instrumentele functie vergt echter een zekere kennis over de werking en impact van taxatiemaatregelen. Zo zorgt het feit dat de tabaksmarkt oligopolistisch is er voor

dat de gevolgen van belastingverhogingen op de prijs van tabak niet altijd exact in te schatten zijn. Ook de samenstelling van de taksen is bepalend voor de uiteindelijke impact van deze maatregel. Op tabak wordt meestal een combinatie van specifieke accijnzen en ad valorem accijnzen geheven. Deze laatste zijn echter minder effectief in het reduceren van de consumptie van tabak, aangezien ze kwetsbaar zijn voor prijsstrategieën van de tabaksindustrie. Er wordt bijgevolg aangeraden om de specifieke accijnzen, die alle tabaksproducten in gelijke mate duurder maken, te laten overheersen. De impact van taxatiemaatregelen is echter niet uitsluitend afhankelijk van de hoogte en de structuur ervan. Verschillende variabelen moeten bekeken worden om de precieze impact van de taksen te begrijpen, en uiteindelijk ook in te schatten. Taksen zorgen voor een verschuiving op de markt door hun invloed op de vraag- en aanbodcurve die de hoeveelheid bepalen dat voor ieder product geproduceerd wordt en de prijs waartegen het wordt verkocht. De mate waarin kopers en verkopers reageren op veranderingen in marktomstandigheden wordt uitgedrukt door middel van de prijselasticiteit. Deze bedraagt in hoge-inkomenslanden, waaronder België, gemiddeld  $-0,4$ . De relatieve verandering van de gevraagde hoeveelheid is bijgevolg  $0,4$  keer kleiner dan de relatieve prijsverandering. Verschillende economische, sociale en psychologische krachten liggen aan de basis van deze eerder inelastische vraagzijde. Zo hebben verslaving, sociaaleconomische status en de *left-digit-price* een effect op de uiteindelijke impact van de taksen. Belangrijk is te beseffen dat een stijging van de belasting op sigaretten de prikkels voor belastingontwijking en –ontduiking kunnen verhogen. Een effectieve belastingadministratie is noodzakelijk aangezien de illegale handel van tabaksproducten de gezondheidsbevorderende effecten van deze taksen eroderen. De smokkel van sigaretten is één van de meest winstgevende criminaliteitsvormen. Een internationale coördinatie van de taksen en de bestrijding van de illegale handel is dus onontbeerlijk om dit schadelijke fenomeen het hoofd te bieden.

Wereldwijd bedraagt het aandeel van de totale belasting in de prijs van sigaretten gemiddeld 52%. In België maken de totale taksen 77,10% van de kleinhandelsprijs uit, wat een daling is van 0,33 procentpunten in vergelijking met vorig jaar. Meer concreet bestaat 13,90% van de kleinhandelsprijs uit specifieke accijnzen, 45,84% uit ad valorem accijnzen en 17,36% uit btw. Hierbij valt op dat het percentage aan specifieke accijnzen in België lager ligt dan dat in de meeste andere EU-landen. In 2015 bedragen de inkomsten uit accijnzen op sigaretten in België 158,5544 euro per 1000 sigaretten, een kleine stijging in vergelijking met vorig jaar. De taksen op roltabak liggen een heel stuk lager dan die op sigaretten, waardoor roltabak bijna 60% goedkoper is dan sigaretten.

Het Belgische fiscale beleid voor taksen op tabak bevat een aantal incoherenties. Deze masterproef beoogt dan ook deze incoherenties uit te pluizen en een alternatief voor deze in zekere zin problematische situatie te geven. Zo wordt beargumenteerd dat aan de hoogte, maar vooral ook aan de structuur van de taksen gesleuteld dient te worden. Het Belgische percentage aan specifieke accijnzen ligt opvallend lager dan dat in andere landen van de EU. Het zijn nochtans net de specifieke accijnzen die het grootste potentieel hebben om de tabaksprijzen te laten stijgen en de consumptie van tabak te laten dalen. Deze thesis concludeert dan ook dat de specifieke accijnzen verhoogd moeten worden. Deze verhoging wordt het beste gecombineerd met een verlaging van het ad valorem tarief. Idealiter zou zo'n 70% van de kleinhandelsprijs uit specifieke accijnzen bestaan, gecombineerd met nog een extra 5% ad valorem accijnzen. Cruciaal bij deze structuuraanpassing is dat het aandeel specifieke accijnzen stijgt met een omvang die minstens even groot is als de daling van de ad valorem accijns. Dit moet voorkomen dat de totale hoeveelheid taksen dalen, aangezien dit een fout signaal zou uitzenden. Verder wordt aangeraden om een mechanisme in te stellen dat de belastingen automatisch aanpast aan de inflatie. Dit voorkomt dat de werkelijke waarde van de belastingen, en daarmee samengaan de doeltreffendheid van het belastingstelsel in het reduceren van het gebruik van tabak, daalt.

Een volgende aanbeveling aan het Belgische fiscale beleid inzake tabakstaksen is het opleggen van vergelijkbare belastingen en belastingverhogingen op de verschillende tabaksproducten. Eerder werd al het grote verschil in de hoogte tussen de taksen op sigaretten en die op roltabak aangekaart. Dit resulteert in relatief goedkope roltabak in België, terwijl roltabak toch geenszins minder schadelijk is dan sigaretten. Vergelijkbare taksen op de verschillende tabaksproducten moeten de substitutie naar goedkopere merken/producten na een verhoging van de taksen voorkomen. Verder groeit de noodzaak aan een analoge belasting tussen (buur)landen in de Europese unie. Een uniform belastingtarief is namelijk het beste wapen in de strijd tegen de illegale sigarettensmokkel.

Een extra voorstel naar de Belgische overheid toe is om de inkomsten uit de taksen op tabak maximaal te gebruiken ter ondersteuning van andere tabakscontrole en/of gezondheidspromotende inspanningen. Dit heeft positieve gevolgen voor de volksgezondheid én het vergroot de publieke steun voor een verhoging van de taksen op tabak.

De laatste aanbevelingen situeren zich op het gebied van de belastingadministratie –en controle. Internationale samenwerking en de aanname van nieuwe administratieve technologieën zijn sleutelwoorden bij de handhaving van de tabakssmokkel.

Vervolledigend worden enkele frequent opgeworpen argumenten tégen het verhogen van de taksen op tabak kritisch besproken. Deze contra's zijn vaak gericht op de economische impact van hogere belastingen. Zo zou de belastinginkomst dalen, de bedrijfsactiviteit verminderen en de inflatie toenemen. Verder worden de taxatiemaatregelen verweten dat ze degressief zijn en daarenboven de illegale handel van tabaksproducten stimuleren. Een extra argument dat pleit tegen het verhogen van de taksen op tabak is dat deze een inperking van de individuele keuzevrijheid tot gevolg hebben. Een meer zorgvuldige analyse van deze argumenten maakt echter al snel duidelijk dat ze enige nuance behoeven. Het verhogen van de belasting op tabak zal niet leiden tot hogere belastinginkomsten, in tegendeel. Zo'n verhoging leidt op korte tot middellange termijn namelijk tot een verhoging van de belastinginkomsten. Verder leidt dit in de meeste landen niet tot een netto verlies van banen, meer eerder tot banengroei. De reden hiervoor is dat de middelen in het algemeen verschoven worden naar meer arbeidsintensieve sectoren. Evenzo wordt de vrees voor inflatie overschat, en kunnen hiertegen maatregelen genomen worden. Bezorgdheid om de degressiviteit van de belastingen wordt dan weer omvergeworpen door het overwegend progressieve karakter van een verhoging van deze belastingen op tabak. Daarnaast zou het niet correct zijn om een verhoging van de taksen op tabak tegen te houden uit vrees voor een bloei van de zwarte markt. Beter kunnen andere maatregelen toegepast worden om deze illegale handel te bestrijden. Wanneer het argument van het recht op vrijheid wordt opgeworpen, dringen verschillende waardegebonden keuzes zich op. Het is echter niet zo dat de overheid met het verhogen van de taksen op tabak een verbod op dit consumptiegoed beoogt. De taksen zijn slechts een manier om de keuze tot het als dan niet roken tot een weloverwogen keuze te maken. Roken schaadt niet enkel de roker, maar ook zijn/haar omgeving. Taxatiemaatregelen pogen enigszins een compensatie te bieden tegen de schadelijke externe effecten van het roken.

Vanuit het perspectief van de volksgezondheid wordt dus gepoogd de consumptie van tabak te reduceren. Er kunnen een resem maatregelen genomen worden om deze consumptie te beïnvloeden. Taksen op tabak vormen een unieke maatregel aangezien ze een financiële prikkel creëren om niet te roken. De impact die ze hebben op de prijs en de consumptie van tabak is echter afhankelijk van een heleboel uiteenlopende variabelen. Deze masterproef schetst de rol van enkele van de belangrijkste variabelen bij de impact van de belasting op de prijs en de consumptie van tabak. Een analyse van de gemiddelde causale effecten van taxatiemaatregelen is onontbeerlijk vooraleer een fiscale beleidslijn uitgetekend kan worden. Een gedegen kennis



over deze impact vormde dan ook een noodzakelijk factor bij het opstellen van de aanbevelingen voor het Belgische fiscale beleid inzake taksen op tabak.

## Discussie

Deze masterproef analyseerde de impact van taxatiemaatregelen op de prijs en consumptie van tabak. De vraag stelt zich echter in welke mate deze resultaten bruikbaar zijn bij de analyse van de impact van taxatiemaatregelen op andere schadelijke stoffen. De recente maatschappelijke discussie over een mogelijke legalisering van cannabis, of het invoeren van een vet- en suikertaks benadrukken de actuele waarde van deze vraag.

De focus van deze masterproef ligt op taxatiemaatregelen op tabak. Gezien de omvang van de masterproef komen andere schadelijke stoffen dus niet aan de orde. Deze masterproef kan wel de aanzet geven om onderzoek te voeren naar de mogelijke impact van taxatiemaatregelen op een verscheidenheid aan andere schadelijke stoffen. De bevindingen uit deze masterproef kunnen echter niet zonder meer geëxtrapoleerd worden naar andere situaties. Iedere situatie vraagt concrete informatie over het hoe en waarom van de relatie tussen de taksen, de prijs en de consumptie van het goed.

Ter illustratie kan de denkoefening gemaakt worden over het heffen van taksen op bepaalde (nu illegale) drugs. Gezien het feit dat de drugs illegaal zijn, kunnen overheden de prijs ervan dus niet direct beïnvloeden door middel van belastingen. Wat wel een belangrijke determinant van de prijs van illegale drugs vormt, is de mate van rechtshandhaving. Door te variëren met rechtshandhaving wijzigen overheden indirect economische prikkels om illegale drugs te consumeren. Op deze manier heeft de mate van rechtshandhaving ook een invloed op het type drugs dat gebruikt wordt (de Walque, 2014). Het is pas wanneer de drugs uit de illegaliteit gehaald worden, dat overheden taxatiemaatregelen kunnen opleggen. Een Amerikaanse studie (Desimone & Farrelly, 2003) heeft geprobeerd om de prijselasticiteit van cocaïne en marihuana te meten. De resultaten uit deze studie wijken sterk af van de resultaten over de prijselasticiteit van tabak. Dit kan slechts gedeeltelijk verklaard worden door de problematiek rond het vinden van accurate prijsgegevens van illegale drugs. Deze studie gebruikte voornamelijk gegevens over de cocaïneprizen die verzameld werden door undercover drugsagenten. Om de prijs van marihuana te bepalen werd de prijsschatting uit The Illegal Drug Price/Purity Report (Fries, Anthony, Cseko, Gaither, & Schulman, 2008) gebruikt. De resultaten uit deze studie suggereren dat de prijselasticiteit bij cocaïne en marihuana groter is onder volwassenen dan onder jongeren. Bij tabak is de prijselasticiteit negatief gecorreleerd aan de leeftijd, terwijl bij cocaïne en marihuana dus een positieve correlatie tussen prijselasticiteit en leeftijd gevonden wordt. Meer concreet wordt voor de vraag van volwassenen naar cocaïne een prijselasticiteit van -0,41

gevonden. Deze is vergelijkbaar met de prijselasticiteit van de vraag naar tabak in landen met hoge-inkomens. De eerder beperkte impact van de prijzen van cocaïne en marihuana op de vraag van jongeren naar deze genotsmiddelen staat echter in schril contrast met de hogere prijselasticiteit van de vraag naar tabak onder jongeren. De onderzoekers speculeren dat dit te wijten zou kunnen zijn aan de combinatie van een verminderde risicoperceptie en een verhoogde aanprijsing van het druggebruik onder jongeren.

Dit voorbeeld toont aan dat algemene kennis omtrent de werking en de impact van taxatiemaatregelen geen garantie op succes biedt bij het beïnvloeden de consumptie van schadelijke stoffen. Concrete kennis over het consumptiegoed en de correlatie tussen de gewenste ontwikkeling en het instrument is essentieel vooraleer een fiscaal beleid inzake taxatiemaatregelen opgesteld kan worden.

## Bibliografie

- Altman, D., Zaccaro, D., Levine, D., Austin, D., Woodell, C., & Bailey, B. (1998). Predictors of crop diversification: a survey of tobacco farmers in North Carolina (USA). *Tobacco control*, 7(4), 376-382.
- Antonopoulos, G. (2008). The Social Organization of the Cigarette-Smuggling Business in Greece. *European Journal of Criminology*, 5(3), 263-288.
- Balcaen, A., Verpoest, K., & Vander Beken, T. (2006). Situation report on the cigarette black market in Belgium. *Assessing organised crime report: CIS8-CT-2004-501767*.
- Bartley, M. (2004). *Health inequality: an introduction to theories, concepts and methods*. Cambridge: Polity Press.
- Belgian Federal Government. (2013). Statistics Belgium. Retrieved 14 april, 2015, from <http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/cijfers/economie/consumptieprijzen/consumptieprijzen/dexen/>
- Berkman, L., Kawachi, I., Lynch, J., & Kaplan, G. (2000). Socioeconomic position. In L. Berkman & I. Kawachi (Eds.), *Social epidemiology* (pp. 13-35). New York: Oxford University Press.
- Blanke, D., & da Costa e Silva, V. (2004). *Tobacco control legislation: an introductory guide*. Geneva: WHO.
- Boels, O., & Klima, N. (2014). Waar rook is, is vuur? Straatverkoop van niet-legale sigaretten. *Cahiers Politiestudies*, 2013-2014(29), 71-92.
- Cambridge University Press. (2015). Cambridge Dictionaries. Retrieved 28 maart, 2015, from <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/specific-tax>
- Chaloupka, F. (1999). *Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control*. Washington (D.C.): World Bank.
- Chaloupka, F., & Nair, R. (2000). International issues in the supply of tobacco: recent changes and implications for alcohol. *Addiction*, 95(4), 477-489.
- Chaloupka, F., Pack, R., & Tauras, J. (2009). *Cigarette Excise Taxation: The Impact of Tax Structure on Prices, Revenues, and Cigarette Smoking*. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.
- Chaloupka, F., Yurekli, A., & Fong, G. (2012). Tobacco taxes as a tobacco control strategy. *Tobacco Control*, 21(2).
- Choi, S. E. (2014). Are lower income smokers more price sensitive? The evidence from Korean cigarette tax increases. *Tob control*. Retrieved from tobaccocontrol.bmj.com website:
- Crossen, S. (2003). *Cigarette Taxation: Issues for EU Accession Countries: the International Tax & Investment Center*.
- Colman, G., & Remler, D. (2008). Vertical equity consequences of very high cigarette tax increases: If the poor are the ones smoking, how could cigarette tax increases be progressive? *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(2), 376-400.
- De Lembre, E., Everaert, P., & Verhoeve, J. (2010). *Handboek boekhouden. Dubbel boekhouden - Basisbeginselen*. Antwerpen: Intersentia.
- de Walque, D. (2014). Using economic mechanisms to reduce risky behaviors: tax policies and other incentives. In D. de Walque (Ed.), *Risking your health. Causes, consequences, and interventions to prevent risky behaviors* (pp. 153-180). Washington DC: The World Bank.
- Debruyne, E. (2012). De balasting over de toegevoegde waarde. In L. Maes & H. De Cnijf (Eds.), *Belastingrecht in kort bestek* (pp. 271-348). Antwerpen: Intersentia.
- DeCicca, P., & McLead, L. (2008). Cigarette taxes and older adult smoking: Evidence from recent large tax increases. *Journal of Health Economics*, 27(4), 918-929.
- Demotte, R. (2004). *Federaal plan ter bestrijding van het tabaksgebruik*.
- Desimone, J., & Farrelly, M. (2003). Price and enforcement effects on cocaine and marijuana demand. *Economic Inquiry*, 41(1), 98-115.

- Eriksen, M., Mackay, J., & Ross, H. (2012). *The tobacco atlas* (Fourth ed.). New York: American Cancer Society.
- Euromonitor International. (2014). Country report: Tobacco in Belgium. Retrieved 5 december, 2014, from <http://www.euromonitor.com/tobacco-in-belgium/report#>
- European Anti-Fraud Office. (2014). The OLAF report 2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2004). Tobacco or health in the European Union. Past, present and future. Belgium: Directorate-General Health and Consumer Protection.
- European Commission. (2014). Taxation and customs union. Retrieved 10 december, 2014, from [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/excise\\_duties/tobacco\\_products/legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/excise_duties/tobacco_products/legislation/index_en.htm)
- European Commission. (2015). *Excise Duty Tables. Part III - Manufactured Tobacco*. DG Taxation and Customs Union
- Farley, J., & Lehmann, D. (1994). Cross-National "Laws" and Differences in Market Response. *Management Science*, 40(1), 112-122.
- Farrelly, M., Pechacek, T., Thomas, K., & Nelson, D. (2008). The impact of tobacco control programs on adult smoking. *Am J Public Health*, 98(2), 304-309.
- Federale Overheidsdienst Financiën. (2015). Accijnzen. Retrieved 18 maart, 2015, from <http://financien.belgium.be/nl/ondernemingen/accijnzen/>
- FIA International Research Ltd. (1999). *The Gray Market in Cigarettes in the United States: A Primer*. Washington D.C.: FIA International Research Ltd.
- Flay, B. R. (1987). Mass media and smoking cessation: A critical review. *American Journal of Public Health*, 77, 153-160.
- FOD Volksgezondheid. (2015). Controledienst Tabak en Alcohol. Retrieved 4 mei, 2015, from [http://health.belgium.be/eportal/Aboutus/ourorganisation/DGforAnimals,PlantsandFoodstuff/Control\\_Alcohol\\_Tobacco/19077115?ie2Term=tabac?&&fodnlang=nl#.VVTdLPntmko](http://health.belgium.be/eportal/Aboutus/ourorganisation/DGforAnimals,PlantsandFoodstuff/Control_Alcohol_Tobacco/19077115?ie2Term=tabac?&&fodnlang=nl#.VVTdLPntmko)
- Fries, A., Anthony, R., Cseko, A., Gaither, C., & Schulman, E. (2008). *The Price and Purity of Illicit Drugs: 1981-2007*. Virginia: Institute for Defense Analyses.
- Fujii, E. (1980). The demand for cigarettes: further empirical evidence and its implications for public policy. *Applied Economics*, 12(4), 479-490.
- Gallet, C., & List, J. (2003). Cigarette demand: a meta-analysis of elasticities. *Health Economics*, 12(10), 821-835.
- Garrison, M., Christakis, D., Ebel, B., Wiehe, S., & Rivara, F. (2003). Smoking cessation interventions for adolescents: A systematic review. *American Journal of Preventive Medicine*, 25(4), 363-367.
- GfK. (2014). Rookgedrag in België. Een rapport aan Stichting Tegen Kanker: Stichting tegen Kanker.
- Giskes, K., Kunst, A., Ariza, C., Benach, J., Borrell, C., & Helmert, U. (2007). Applying an equity lens to tobacco-control policies and their uptake in six Western-European countries. *J Public Health Policy*, 28(2), 261-280.
- Giskes, K., Kunst, A., Benach, J., Borrell, C., Costa, G., & Dahl, E. (2004). Trends in smoking behaviour between 1985 and 2000 in nine European countries by education. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 59(5), 395-401.
- Gisle, L. (2014). Het gebruik van tabak. In L. Gisle & S. Demarest (Eds.), *Gezondheidsenquête 2013. Rapport 2: Gezondheidsgedrag en leefstijl*. Brussel: WIV-ISP.
- Glantz, S. (1996). Preventing tobacco use. The youth access trap. *Am J Public Health*, 86(2), 156-158.
- Goodin, R. E. (1989). *No smoking: the ethical issues*. Chicago: University of Chicago press.
- Hammond, D. (2011). Health warning messages on tobacco products: a review. *Tobacco control*, 20(5), 327-337.
- Hill, S., Amos, A., Clifford, D., & Platt, S. (2014). Impact of tobacco control interventions on socioeconomic inequalities in smoking: review of the evidence. *Tob control*, 23(2), 89-97.

- Hiscock, R., Bauld, L., Amos, A., & Platt, S. (2012). Smoking and socioeconomic status in England: the rise of the never smoker and the disadvantaged smoker. *J Public Health, 34*(3), 390-396.
- Hoek, J., Gendall, P., & Stockdale, M. (1993). Some Effects of Tobacco Sponsorship Advertisements on Young Males. *International Journal of Advertising: The Review of Marketing Communications, 12*(1), 25-35.
- Hu, M., Davies, M., & Kandel, D. (2006). Epidemiology and Correlates of Daily Smoking and Nicotine Dependence Among Young Adults in the United States. *American Journal of Public Health, 96*(2), 299-308.
- Hublet, A., Schmid, H., Clays, E., Godeau, E., Gabhainn, S., Joossens, L., & Maes, L. (2009). Association between tobacco control policies and smoking behaviour among adolescents in 29 European countries. *Addiction, 104*(11), 1918-1926.
- Hunt, A. (2001, 2 augustus). Going Into the Tank for Tobacco. *The Wall Street Journal*. Retrieved from <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/ymc03c00/pdf;jsessionid=253A9943718B496E57C0BA590B7B4AAB.tobacco03>
- IARC. (2011). *Handbook of cancer prevention in tobacco control. Volume 14. Effectiveness of Tax and price policies for tobacco control*
- Lyon: WHO.
- Jackson, C. (1997). Initial and experimental stages of tobacco and alcohol use during late childhood: Relation to peer, parent, and personal risk factors. *Addictive Behaviors, 22*(5), 685-698.
- Jacobs, R., Gale, H., & Capehart, T. (2000). The supply-side effects of tobacco-control policies. In P. Jha & F. Chaloupka (Eds.), *Tobacco Control in Developing Countries* (pp. 310-341). Oxford: Oxford University Press.
- Jang, A. S., Choi, I. S., Lee, S., Kweon, S. S., & Son, M. H. (2004). The effect of passive smoking on asthma symptoms, atopy, and airway hyperresponsiveness in schoolchildren. *Journal of Korean Medical Science, 19*(2), 214-217.
- Joossens, L., Chaloupka, F., Merriman, D., & Yurekli, A. (2000). Issues in the Smuggling of Tobacco Products. In P. Jha & F. Chaloupka (Eds.), *Tobacco Control in Developing Countries* (pp. 393-406). New York: Oxford University Press.
- Joossens, L., & Raw, M. (1998). Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? *Tobacco control, 7*(1), 66-71.
- Joossens, L., & Raw, M. (2012). From cigarette smuggling to illicit tobacco trade. *Tobacco control, 21*(2), 230-234.
- Joossens, L., & Raw, M. (2014). The Tobacco Control Scale 2013: Association of European Cancer Leages.
- Kato, J. (2003). *Regressive Taxation and the Welfare State: Path Dependence and Policy Diffusion*. Cambridge: Cambridge university press.
- Katz, J. E. (2005). Individual rights advocacy in tobacco control policies: an assessment and recommendation. *Tobacco control, 14*(2), 31-37.
- Kaufman, M. (2001). Negotiator in global tobacco talks quits: official said to chafe at softer US stands. Retrieved 13 maart, 2015, from <http://legacy.library.ucsf.edu/tid/epx41c00/pdf>
- Kay, J. A., & Keen, M. J. (1983). How should commodities be taxed? Market structure, product heterogeneity and the optimal structure of commodity taxes. *European Economic Review, 23*(3), 339-358.
- Kenkel, D. S. (1991). Health Behavior, Health Knowledge, and Schooling. *Journal of Political Economy, 99*(2), 287-305.
- Kessler, D. A. (1995). Nicotine Addiction in Young People. *The New England Journal of Medicine, 333*(3), 186-189.
- Kostova, D., Ross, H., Bleker, E., & Markovitz, S. (2011). Is youth smoking responsive to cigarette price? Evidence from low- and middle-income countries. *Tobacco Control, 20*(6), 419-424.

- Kramer, U., Lemmen, C. H., Behrendt, H., Link, E., Schafer, T., & Gostomzyk, J. (2004). The effect of environmental tobacco smoke on eczema and allergic sensitization in children. *British Journal of Dermatology*, *150*(1), 111-118.
- Kropp, R. Y., & Halpern-Felsher, B. L. (2004). Adolescents' Beliefs about the risks involved in smoking "light" cigarettes. *Pediatrics*, *114*(4), 445-451.
- La Torre, G. (2013). *Smoking Prevention and Cessation*: Springer eBooks.
- Lewit, E. M., Coate, D., & Grossman, M. (1981). The effects of government regulation on teenage smoking. *Journal of Law and Economics*, *24*(3), 545-569.
- Lewit, E. M., Hyland, A., Kerrebrock, N., & Cummings, K. M. (1997). Price, public policy and smoking in young people. *Tobacco control*, *6*(2), 17-24.
- Lien, G., & DeLand, K. (2011). Translating the WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC): Can we use tobacco control as a model for other non-communicable disease control? *Public Health*, *125*(12), 847-853.
- Lopez, A., Collishaw, N., & Piha, T. (1994). A descriptive model of the cigarette epidemic in developed countries. *Tob control*, *3*(3), 242-247.
- MacKillop, J., Amlung, M., Blackburn, A., Murphy, J., Carrigan, M., Carpenter, M., & Chaloupka, F. (2014). Left-digit price effects on smoking cessation motivation. *Tob control*, *23*, 501-506.
- Mankiw, G. (2012). *Kernbegrippen van economie*. Den Haag: Academic Service.
- Marmot, M. (2006). Smoking and inequalities. *The Lancet*, *368*(9533), 341-342.
- Mathers, C., & Loncar, D. (2006). Projections of global mortality and burden of disease from 2002 to 2030. *PLOSMed*, *3*(11), e442.
- Mindell, J., & Whynes, D. (2000). Cigarette consumption in The Netherlands 1970-1995. Does tax policy encourage the use of hand-rolling tobacco? *Eur J Public Health*, *10*(3), 214-219.
- Molyneux, A. (2004). Nicotine replacement therapy. *BMJ*, *328*(7437), 454-456.
- Murray, C. (1996). Rethinking Dalys. In C. Murray & A. Lopez (Eds.), *The global burden of disease. A comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected to 2020* (pp. 1-98). Boston: Harvard School of Public Health.
- National Cancer Institute. (1999). Health effects of exposure to environmental tobacco smoke: The report of the California Environmental Protection Agency. Bethesda: MD: US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute.
- National Cancer Institute. (2008). The role of the media in promoting and reducing tobacco use *Tobacco Control Monograph*. Bethesda: MD: US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health, National Cancer Institute.
- Noar, S. M. (2006). A 10-year retrospective of research in health mass media campaigns: Where do we go from here? *Journal of Health Communication*, *11*(1), 21-42.
- OECD. (2015). About the OECD. Retrieved 28 maart, 2015, from <http://www.oecd.org/about/>
- Ohsfeldt, R., Boyle, R., & Capilouto, E. (1999). Tobacco taxes, smoking restrictions, and tobacco use. In F. Chaloupka, M. Grossman, & W. Bickel (Eds.), *The Economic Analysis of Substance Use and Abuse: An Integration of Econometric and Behavioral Economic Research*. Chicago: University of Chicago Press for the National Bureau of Economic Research.
- Ranson, K., Jha, P., Chaloupka, F., & Nguyen, S. (2002). Global and regional estimates of the effectiveness and cost-effectiveness of price increases and other tobacco control policies. *Nicotine & Tobacco Research*, *4*(3), 311-319.
- Richard, D., Hurt, M., Murphy, J., & Dunn, W. (2014). Did we finally slay the evil dragon of cigarette smoking in the late 20th century? *Chest Journal*, *146*(6), 1438-1443.
- Rizzi, M., Sergi, M., Andreoli, A., Pecis, M., Bruschi, C., & Fanfulla, F. (2004). Environmental tobacco smoke may induce early lung damage in healthy male adolescents. *Chest Journal*, *125*(4), 1387-1393.
- Roemer, R., & Daynard, R. (1993). *Legislative action to combat the world tobacco epidemic*. Geneva: World Health Organization.
- Saffer, H., & Chaloupka, F. (2000). The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption. *Journal of Health Economics*, *19*(6), 1117-1137.

- Salanié, B. (2002). *The Economics of Taxation*. London: The MIT Press.
- Sasieni, M. (1989). Optimal advertising strategies. *Marketing Science*, 8(4), 358-370.
- Schelling, T. (1984). Self-Command in Practice, in Policy, and in a Theory of Rational Choice. *The American Economic Review*, 74(2), 1-11.
- Schiller, J. S., Lucas, J. W., & Peregoy, J. A. (2012). Summary health statistics for U.S. adults: National Health Interview Survey, 2011 *Vital and health statistics* (pp. 218): National Center for Health Statistics.
- Scott, D. L. (2003). Wall Street Words: An A to Z Guide to Investment Terms for Today's Investor. Retrieved 28 maart, 2015, from <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/ad+valorem>
- Sherman, C. (1991). Health effects of cigarette smoking. *Clinics in chest medicine*, 12(4), 643-658.
- Siahpush, M., Wakefield, M., Spittal, M., Durkin, S., & Scollo, M. (2009). Taxation reduces social disparities in adult smoking prevalence. *Am J Prev Med*, 36(4), 285-291.
- Slot, W., & Van Aken, M. (2013). *Psychologie van de adolescentie*. Amersfoort: ThiemeMeulenhoff.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Snyder, L. B., & Hamilton, M. A. (2002). A meta-analysis of U.S. health campaign effects on behavior: Emphasize enforcement, exposure, and new information, and beware the secular trend. In R. C. Hornik (Ed.), *Public health communication: Evidence for behavior change* (pp. 357-384). Mahwah: NJ: Lawrence Erlbaum.
- Staes, B. (2014). Tabaksmokkel - Parlementaire vragen. Retrieved 14 januari, 2015, from <http://www.bartstaes.be/nl-BE/artikel/parlementaire-vraag/tabaksmokkel-parlementaire-vragen/25875>
- Stichting Sigarettenindustrie. (2014a). De Tabakswet. Retrieved 9 december, 2014, from <http://www.sigarettenindustrie.nl/home/>
- Stichting Sigarettenindustrie. (2014b). Illegale handel. Retrieved 9 december, 2014, from <http://www.sigarettenindustrie.nl/kerncijfers/illegale-handel.html>
- Stichting tegen Kanker. (2015). Rookstopaanbod: Individuele begeleiding. Retrieved 7 februari, 2015, from <http://www.motiverentotrookstop.be/algemeen/rookstopbegeleiding.html>
- Stolerman, I., & Jarvis, M. (1995). The scientific case that nicotine is addictive. *Psychopharmacology*, 117(1), 2-10.
- Sturman, H. R. (2003). De gezondheidsdictatuur. <http://www.henrysturman.com/dutch/artikelen/gezondheidsdictatuur.html>
- Tenn, S., Herman, D., & Wendling, B. (2010). The role of education in the production of health: An empirical analysis of smoking behavior. *Journal of Health Economics*, 29(3), 404-417.
- Thun, M., Peto, R., Boreham, J., & Lopez, A. (2012). Stages of the cigarette epidemic on entering its second century. *Tob control*, 21(2), 96-101.
- Townsend, J., Roderick, P., & Cooper, J. (1994). Cigarette smoking by socioeconomic group, sex, and age: effects of price, income, and health publicity. *BMJ*, 309, 923-927.
- Tull, D., Wood, V., Duhan, D., Gillpatrick, T., & Robertson, K. (1986). "Leveraged" Decision Making in Advertising: The Flat Maximum Principle and Its Implications. *Journal of Marketing Research*, 23(1), 25-32.
- U.S. Department of Health and Human Services. (2014). The health consequences of smoking - 50 years of progress: A report of the Surgeon General. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion.
- U.S. Surgeon General's Advisory Committee on Smoking and Health. (1964). Smoking and Health (pp. 386): U.S. Public Health Service.
- University of Chicago Press Journals. (2005). Penny Pinching: How consumers react to prices ending in 99. Retrieved 16 december, 2014, from <http://www.sciencedaily.com/releases/2005/06/050607030351.htm>
- van der Bol, B., & Bom, L. (Producer). (2014). Smokkel van sigaretten is extreem. Retrieved from <http://www.omroepwest.nl/nieuws/21-05-2014/smokkel-van-sigaretten-extreem>



- Vander Beken, T., Janssens, J., Verpoest, K., Balcaen, A., & Vander Laenen, F. (2008). Crossing geographical, legal and moral boundaries: the Belgian cigarette black market. *Tobacco control*, 17(1), 60-65.
- Verbeken, J., & Celis, K. (2014). *Douane en accijnzen toegepast*. Antwerpen: Intersentia.
- Visser, W. (2008). *Accijnzen*. Deventer: Kluwer.
- Wakefield, M., Loken, B., & Hornik, R. (2010). Use of mass media campaigns to change health behaviour. *Lancet*, 376(9748), 1261-1271.
- Warner. (2000). The Economics of Smoking. In J. Newhouse & A. Culyer (Eds.), *The Handbook of Health Economics* (Vol. 1, pp. 1539-1627). Noord-Holland: Elsevier.
- Warner, K., Fulton, G., Nicolas, P., & Grimes, D. (1996). Employment implications of declining tobacco product sales for the regional economies of the United States. *Journal of the American Medical Association*, 275(16), 1241-1246.
- Warner., Chaloupka, F., Cook, P., Manning, W., Newhouse, J., & Novotny, T. (1995). Criteria for determining an optimal cigarette tax: the economist's perspective. *Tobacco Control*, 4(4), 280-386.
- Wasserman, J. (1991). The effects of excise taxes and regulations on cigarette smoking. *Journal of Health Economics*, 10(1), 43-64.
- Wellings, K., & Macdowall, W. (2000). Evaluating mass media approaches to health promotion: A review of methods. *Health Education*, 100, 23-32.
- Framework convention on tobacco control. World Health Assembly Resolution 56 h. Part IV: Measures relating to the reduction of the supply of tobacco (2003a).
- Framework convention on tobacco control. World Health Assembly Resolution 56 h. Part II: Objective, guiding principles and general obligations. Article 4.1 (2003b).
- Framework convention on tobacco control. World Health Assembly Resolution 56 h. Part III: Measures relating to the reduction of demand for tobacco. Article 11 (2003c).
- WHO. (2003d). *WHO framework convention on tobacco control*. Geneva: WHO Retrieved from <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf?ua=1>.
- WHO. (2010). *WHO technical manual for tobacco tax administration*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. (2011). *WHO technical manual on tobacco tax administration* Retrieved from [http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563994_eng.pdf?ua=1)
- Protocol to eliminate illicit trade in tobacco products (2013a).
- WHO. (2013b). *Who Report on the Global Tobacco Epidemic*. Geneva: World Health Organization.
- WHO. (2014). *Tobacco Fact sheet* Retrieved 7 december, 2014, from <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/en/>
- Wiehe, S., Garrison, M., Christakis, D., Ebel, B., & Rivara, F. (2005). A Systematic review of school-based smoking prevention trials with long-term follow-up. *Journal of Adolescence Health*, 36(3), 162-169.
- Wilkins, N., Yurekli, A., & Hu, T. (2004). Economic Analysis of Tobacco Demand. In A. Yurekli & J. de Beyer (Eds.), *Economics of Tobacco Toolkit*. Washington: World Bank.
- William, W. (1834). *Sketches of the Life and Character of Patrick Henry*. New York: M'Elrath, Bangs & Co.
- Winston, G. (1980). Addiction and backsliding: A theory of compulsive consumption. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 1(4), 295-324.
- Wogalter, M. S., Conzola, V. C., & Smith-Jackson, T. L. (2002). Research-based guidelines for warning design and evaluation. *Applied Ergonomics*, 33(3), 219-230.
- Zhang, P., & Husten, C. (1998). Impact of the Tobacco Price Support Program on tobacco control in the United States. *Tobacco control*, 7(2), 176-182.
- Zorginstituut Nederland. (2015). *Farmacotherapeutisch Kompas*. Retrieved 3 april, 2015, from <http://www.farmacotherapeutischkompas.nl/preparaatteksten/B/Bupropion.asp>