

Vergaderjaar 2013–2014

33 752

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

Nr. 93

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2014

1. Inleiding

Op 1 januari 2014 zijn bij het Belastingplan 2014 de accijnstarieven van diesel en LPG conform het regeerakkoord verhoogd.¹ Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2014 in uw Kamer, onder andere tijdens het wetgevingsoverleg, heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om vóór de zomer de eerste uitkomsten van een evaluatie van de gevolgen van deze maatregel met u te delen. Na mijn aantreden heb ik besloten het onderzoek ten behoeve van die evaluatie te versnellen en op basis van de realisaties van het eerste kwartaal van 2014 in de tweede helft van mei 2014 met de evaluatie naar buiten te komen. In deze brief kom ik die toezegging na.

Deze brief bevat de belangrijkste resultaten van het onderzoek en de conclusies die het kabinet daaruit trekt. Eerst ga ik in op de onderzoeksopzet. Daarna geef ik per brandstofsoort de resultaten van het onderzoek weer. Daarbij kijk ik behalve naar diesel en LPG ook naar benzine, ondanks dat het accijnstarief daarvan in de afgelopen jaren alleen is geïndexeerd. In de afsluiting van deze brief licht ik toe waarom het kabinet geen aanleiding ziet tot het treffen van maatregelen.

In de bijlage bij deze brief ga ik uitgebreider in op de achterliggende cijfers².

2. Onderzoeksopzet en verantwoording

In dit onderzoek is zowel gekeken naar de landelijke effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG als naar de effecten voor de grensstreek. Zoals ook al bij verschillende gelegenheden aan uw Kamer is

¹ Bruggen slaan – regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, Kamerstuk 33 410, nr. 15, bijlage B.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

gemeld is de accijnsverhoging ingegeven vanuit de wens de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Indien de opbrengsten in 2014 nauwelijks zouden toenemen (of zelfs dalen) ten opzichte van die van 2013, is er alle reden kritisch naar deze budgettaire maatregel te kijken. De landelijke gegevens over liters in het wegverkeer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de belastingontvangsten van de Belastingdienst kunnen niet worden uitgesplitst naar regio. Om die reden heb ik voor het onderzoek naar de effecten in specifiek de grensstreek de medewerking gevraagd van oliemaatschappijen. Zij hebben mij de gegevens verstrekt van hun leveranties aan tankstations in het hele land, inclusief de grensstreek. Die gegevens stellen mij in staat om (geanonimiseerd) uitspraken te doen over de volumes in de grensstreek. Ik wil hier dan ook mijn erkentelijkheid uitspreken voor de medewerking die ik van deze oliemaatschappijen heb gekregen.

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op het landelijk beeld (heel Nederland, inclusief de grensstreek). Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en kasontvangsten van de Belastingdienst, beide landelijke cijfers. Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de effecten in specifiek de grensstreek. Dit deel is gebaseerd op de gegevens van de eerder genoemde oliemaatschappijen. Met het CBS hebben we geconstateerd dat deze dataset geen aselechte steekproef is, waardoor niet met zekerheid kan worden gesteld dat de uitkomsten representatief zijn voor alle tankstations. Over deze dataset kan worden opgemerkt dat deze betrekking heeft op bijna de helft van de benzineafzet en ongeveer een derde van de diesel- en LPG-afzet aan tankstations in Nederland. De dataset bevat gegevens van tankstations in de grensstreek en in het binnenland, van grote en kleinere tankstations, van tankstations langs de snelweg en anderszins en van tankstations van de verschillende eigendomsverhoudingen tussen de oliemaatschappij en de pomphouder. Het gezamenlijke marktaandeel van de tankstations die in de analyse zijn meegenomen blijkt over de hele onderzoeksperiode 2011–2014 stabiel. Dit betekent dat over deze periode de ontwikkeling van het aantal liters in de dataset overeenkomt met de ontwikkeling van het landelijke beeld. Over de periode 2011–2014 is er dus geen discrepantie tussen enerzijds de dataset van de oliemaatschappijen, die gebruikt wordt voor uitspraken over het grenseffect en het vrachtverkeer, en anderzijds het landelijke beeld volgens de belastingontvangsten en de liters voor het wegverkeer. Dat maakt dat de gegevens van de oliemaatschappijen, hoewel niet bij voorbaat aselechte, wel een goede basis vormen voor dit onderzoek.

Het onderzoek naar de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG strekt zich uit over de maanden januari, februari en maart van 2014. Het voorbehoud dat ik eerder heb gemaakt bij rapportages over één enkele maand geldt, zij het in mindere mate, ook voor een onderzoek over een periode van drie maanden.

3. Uitkomsten

Accijnzen van diesel en LPG verhoogd

Met ingang van 1 januari 2014 zijn de accijnstarieven van diesel en LPG verhoogd; voor diesel is dat bovenop de reguliere indexatie. De benzineaccijns is alleen geïndexeerd. Hierdoor is het grenseffect bij diesel ten opzichte van Duitsland omgeklapt en het bestaande beperkte prijsverschil met België iets toegenomen. LPG is na de verhoging aanzienlijk duurder geworden dan in de buurlanden. Voor benzine gold al een aanzienlijk prijsverschil met onze buurlanden.

Tabel 1: accijnsmutaties Nederland en verschillen met de buurlanden

Tarieven in euro's per liter	Nederland		Duitsland		België	
	Verhoging 1-1-2014	Tarief 2014	Tarief 2014	Verskil met Nederland	Tarief 2014	Verskil met Nederland
Benzine	0,013	0,759	0,655	– 0,104	0,614	– 0,145
Diesel	0,038	0,478	0,470	– 0,008	0,428	– 0,050
LPG	0,077	0,174	0,097	– 0,077	0,000	– 0,174

Extra opbrengsten ex ante beoogd

Deze accijnsverhogingen zijn bedoeld om de inkomsten van het Rijk te verhogen. In het Belastingplan 2014 is voor de accijnsverhogingen op diesel en LPG een zogenoemd «ex ante» bedrag opgenomen van € 280 miljoen per jaar, ofwel gemiddeld € 70 miljoen per kwartaal. Dat is het effect op de belastinginkomsten zonder gedragseffecten. Gedragseffecten, de economische ontwikkeling en andere relevante factoren zoals steeds zuiniger motoren beïnvloeden de uiteindelijke opbrengst. Gedragseffecten worden echter niet per maatregel afzonderlijk gekwantificeerd, maar meegenomen in de ontwikkeling van de totale ontvangsten. Het «ex ante» bedrag van gemiddeld € 70 miljoen per kwartaal mag daarom niet één op één worden vergeleken met de gerealiseerde toe- of afname van de accijnsinkomsten op diesel en LPG.

Accijnsinkomsten diesel en LPG toegenomen

Verschillende brancheorganisaties hebben in de afgelopen maanden laten weten dat zij, op basis van door hen onder hun leden verzamelde gegevens, verwachten dat de brandstofaccijnsinkomsten van de overheid zouden dalen in plaats van stijgen. Zij hebben opgeroepen de accijnsverhoging op diesel en LPG terug te draaien, omdat deze ook voor de staatskas onvoordelig zou uitpakken. Een dergelijke afname van accijnsinkomsten in het eerste kwartaal van 2014 ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar geleden blijkt niet uit de belastinginkomsten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat in de afgelopen jaren een systematische fout is geslopen in de verdeling van de kasontvangsten tussen lichte olie en overige minerale oliën. Sinds 2004 kon die verdeling niet meer rechtstreeks worden afgeleid uit de centrale administratie van de douane. Daarom is sinds 2004 de verdeling gebaseerd op een ramingsveronderstelling. Door deze globale systematiek is een verschuiving opgetreden tussen de ontvangsten van deze twee categorieën. Dit heeft geen gevolgen voor de totale ontvangsten van de brandstofaccijnzen. De totale brandstofaccijnzen zijn alsnog naar de onderliggende categorieën verdeeld op basis van aangiftecijfers. Voortaan zal langs deze aangepaste verdeling worden gerapporteerd.

De accijnsinkomsten voor diesel en LPG lagen in het eerste kwartaal van 2014 circa € 51 miljoen hoger dan in dezelfde periode van 2013. Deze accijnsinkomsten over het eerste kwartaal van 2014 zijn naar beneden bijgesteld, om te corrigeren voor eenmalige effecten die het beeld zouden vertekenen.

In totaal laten de belastingontvangsten over februari tot en met april 2014, die betrekking hebben op leveringen van lichte olie en overige minerale

oliën³ in januari, februari en maart van dit jaar, ten opzichte van dezelfde periode in 2013 een toename zien van in totaal € 159 miljoen. Uit de brief van 18 maart 2014 waarin de accijnsontvangsten van februari met betrekking tot leveringen over de maand januari 2014 zijn gemeld⁴, bleek dat er in die maand uitzonderlijk veel brandstofaccijns was ontvangen. Nadere analyse wijst uit dat van de ontvangsten die betrekking hebben op overige minerale oliën € 48 miljoen en van de ontvangsten die betrekking hadden op lichte oliën € 52 miljoen incidenteel van aard was vanwege te late betalingen door enkele belastingplichtigen. Die betalingen hadden eigenlijk in de voorafgaande maand moeten plaatsvinden. Daarom behoeft het optisch zeer gunstige cijfer over het eerste kwartaal een nuancering vanwege die incidentele ontvangst. Er is ook een incidentele component als gevolg van de bijbetaling van accijns over de voorraden diesel en benzine in het vrije verkeer per 1 januari 2014 bij onder meer tankstations. Voor diesel ging het om een bedrag van ongeveer € 4 miljoen en voor benzine om circa € 1 miljoen. Die bijbetalingen zijn verspreid over de maanden ontvangen. Na correctie voor deze incidentele componenten resteert een toename van de belastingontvangsten van de overige minerale oliën waaronder dus diesel en LPG, van de eerder genoemde € 51 miljoen.

Tabel 2: kasontvangsten lichte olie en overige minerale oliën

Januari, februari en maart (in mln euro)	2013	2014	Toename (in mln euro)	Exclusief incidenteel	
				In miljoenen euro	In procenten
Lichte olie (benzine)	986	1042	56	+ 3	+ 0,3%
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	880	983	103	+ 51	+ 5,8%

Hierna wordt per brandstofsoort een overzicht gegeven van de effecten (landelijk en grensstreek) die zijn opgetreden in het eerste kwartaal van 2014.

3.1 Benzine

De belastingontvangsten van benzine, gecorrigeerd voor de incidentele componenten nemen met 0,3% toe. De accijns op benzine is op 1 januari 2014 alleen geïndexeerd. De geconstateerde landelijke daling van het aantal verkochte liters benzine met circa 4% wordt naar alle waarschijnlijkheid niet alleen bepaald door de recente indexatie. Het dalend gebruik past in het beeld van een al enige jaren teruglopende consumptie als gevolg van de economische crisis. Voorts past dit in het beeld van een zuiniger wordend wagenpark zoals recent is aangetoond door een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving.

In de directe grensstreek was in het eerste kwartaal van 2014 de benzineafzet 11% lager dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder. Die daling deed zich niet ineens in het eerste kwartaal van 2014 voor; in het laatste kwartaal van 2013 bleven de verkopen in de directe grensstreek ook al achter.

³ Onder de omschrijving «Overige minerale oliën» vallen diesel, LPG en andere oliën. Hiervan is ongeveer (over een gemiddeld jaar) 80% bestemd voor het wegverkeer. Andere bestemming van deze oliën zijn verwarming en industrie, waaronder landbouw.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 80.

3.2. Diesel

De belastingontvangsten van diesel maken deel uit van de ontvangsten voor overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG). Deze ontvangsten zijn gestegen met 5,8%. De geconstateerde landelijke daling van het aantal verkochte liters diesel met circa 3% past in de afnemende trend van de laatste jaren, jaren waarin de dieselaccijns, behoudens indexatie, niet is verhoogd. De landelijke uitkomsten bij diesel verdienen echter wel een nadere analyse.

Voor de transportsector (verantwoordelijk voor circa 36% van de landelijke dieselverkoop) vormen de brandstofkosten met ongeveer 30% een belangrijke kostenpost. Veel transporteurs beschikken over een eigen pomp. Daarnaast maken transporteurs afspraken met brandstofleveranciers over kortingen, ook als geen sprake is van een thuispomp. De internationaal opererende transporteur die op Oost- of Zuid-Europa rijdt, zal veelal tanken in het land waar de brandstof het voordeligst is, bijvoorbeeld in Luxemburg of Polen. Voor veel internationaal opererende transporteurs zal de accijnsverhoging daarom weinig invloed hebben gehad op het tankgedrag. Transporteurs die op of via België rijden maken in toenemende mate gebruik van de bijzondere Belgische teruggaafregeling voor diesel (cliquetsysteem). Aan de hand van de data van de oliemaatschappijen en een aantal interviews met internationaal opererende transporteurs is een inschatting gemaakt van deze weglek van accijnsinkomsten van diesel naar het buitenland. Vanwege de onzekerheid als gevolg van de beperkte data kan slechts een inschatting worden gemaakt van de weglek bij het vrachtverkeer. Die inschatting is dat waarschijnlijk tussen de 4 en 10% van de dieselverkoop aan het vrachtverkeer (ofwel tussen de 1,5 en 3,5% van de totale dieselverkoop) is weggelekt als gevolg van de recente accijnsverhoging. Uit de interviews kwam naar voren dat al voor de accijnsverhoging per 1 januari 2014 internationaal opererende vrachtbedrijven regelmatig in België tankten en dat dit na de accijnsverhoging is toegenomen. Van een dergelijke weglek lijkt geen sprake te zijn als het gaat om Duitsland. In dit verband is nog van belang dat, gezien de grote actieradius van een vrachtauto, een afname van tanken in Nederland zich niet zal concentreren bij tankstations in de grensstreek, maar tot uiting zal komen in de landelijke cijfers. Overigens zou deze weglek bij het vrachtverkeer betekenen dat het dieselvolumen van personenauto's ruwweg op peil gebleven is. Een toename van het tanken door het vrachtverkeer in het buitenland wordt ook gesignaleerd door Transport en Logistiek Nederland. De schatting van TLN dat het zou gaan om een verschuiving in 2014 van 29% van de totaal getankte liters door het vrachtverkeer, wijkt echter sterk af van het beeld dat blijkt uit de cijfers van het CBS en de Belastingdienst.

Voor diesel in de directe grensstreek was in het eerste kwartaal van 2014 de afzet 7% lager dan in het in eerste kwartaal een jaar eerder. Ook deze daling had zich al grotendeels voorgedaan in het laatste kwartaal van 2013, dus voordat de accijnsverhoging een feit was.

3.3. LPG

De LPG-afzet vertoont al enige jaren een dalende trend. Dit hangt samen met de daling van het aantal auto's dat op LPG rijdt. Sinds begin 2010 is dit aantal met bijna 8% per jaar gedaald. De daling van de afzet in het eerste kwartaal 2014 is echter sterker dan op grond van deze trend zou mogen worden verwacht. Dit kan samenhangen met de accijnsverhoging op LPG die dit jaar fors is geweest.

In dit verband is ook vermeldenswaard dat veel mensen inmiddels de LPG-installaties uit hun oldtimers hebben laten uitbouwen als gevolg van de versoering van de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor

oldtimers per 1 januari 2014. Het gaat daarbij om ruim 4000 auto's, oftewel zo'n 2% van het totale wagenpark dat rijdt op LPG. Ook dit heeft zeer waarschijnlijk, zij het beperkt, bijgedragen aan de daling van de verkoop van LPG in het eerste kwartaal van 2014.

Voor LPG in de directe grensstreek was in het eerste kwartaal van 2014 de afzet 37% lager dan in het eerste kwartaal een jaar eerder. Deze daling is flink groter dan die in het landelijke beeld. In het laatste kwartaal van 2013 bleven de verkopen in de directe grensstreek echter al 8% achter bij het landelijk beeld, hoewel de accijns op LPG in 2013 slechts beperkt is verhoogd. In tegenstelling tot de effecten voor benzine en diesel, waar de tegenvallende verkopen feitelijk zijn beperkt tot de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) laat LPG ook een terugloop zien in het gebied tot maximaal 30 kilometer vanaf de grens.

De sterke vermindering van de verkoop van LPG van grensstations ten opzichte van de tankstations in het binnenland zal echter grotendeels moeten worden toegeschreven aan de toename van het accijnsverschil met onze buurlanden. De accijns van LPG in België is nihil en de accijns in Duitsland ligt op het niveau van Nederland in december 2013.

Naast een trendmatige afname van LPG-verbruik, lijkt hier sprake te zijn van een relatief prijsgevoelige LPG-consument, die zijn rij- en tankgedrag significant laat beïnvloeden door de prijs.

Tabel 3: volumemutaties

Brandstof	Categorie	4e kwartaal 2013–4e kwartaal 2012	1e kwartaal 2014–1e kwartaal 2013
diesel	Landelijk (= CBS)	– 1%	– 3%
	0–10 km	– 6%	– 7%
	inschatting effect vracht		– 1,5% tot – 3,5%
LPG	landelijk (= CBS)	– 12%	– 18%
	0–10 km	– 20%	– 37%

3.4 Overige aspecten

Als het gaat om de specifieke effecten in de grensstreek spelen ook andere aspecten dan de accijnsverhogingen op brandstoffen een rol. Ten eerste zijn grenseffecten als gevolg van accijnsverhogingen vaak van tijdelijke aard. Naarmate men verder van de grens woont gaat het ongemak in de vorm van tijd een rol spelen en wordt het te behalen voordeel van het tanken over de grens steeds kleiner. Daarnaast raakt de algemene daling in de particuliere consumptie sinds het vierde kwartaal van 2012 ook het koopgedrag in de grensstreek.

Een veelgehoord geluid is ook dat Nederland duurder is dan onze buurlanden. Het zou nu lonen om de dagelijkse (supermarkt) boodschappen in België of Duitsland te doen, dus niet alleen accijnsgoederen waarvoor bijvoorbeeld op 1 januari 2013 de tarieven zijn verhoogd, maar ook voor andere goederen. In dit onderzoek is het feitelijk koopgedrag over de grens niet onderzocht. In het algemeen lijken prijsverschillen echter geen aanleiding te geven om de dagelijkse boodschappen over de grens te doen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek van het Belgische Instituut voor de nationale rekeningen dat in haar «Analyse van de prijzen – jaarverslag 2013 van het instituut voor de nationale rekeningen»⁵ tot de volgende conclusies komt. Nederland is gemiddeld 13% goedkoper dan België. Liefst 71% van de in beide landen verkrijgbare producten zijn goedkoper in Nederland. Uit dit onderzoek kan ook worden afgeleid dat Nederland, gemiddeld, ongeveer 5% goedkoper is dan Duitsland. Uitzondering op deze regel is bier. Dat was in België bijna 4% goedkoper dan in Nederland, daarentegen zou het bier in Duitsland volgens dat onderzoek ongeveer 23% duurder dan in

⁵ http://economie.fgov.be/nl/binaries/Jaarverslag_2013_Prijzenobservatorium_tcm325-243890.pdf.

Nederland. Als het gaat om alcoholische dranken in het algemeen, is Nederland gemiddeld duurder dan België (iets meer dan 3%) en Duitsland (ongeveer 5%). Voor niet-levensmiddelen was België gemiddeld ongeveer 11% duurder dan Nederland en Duitsland ruim 1% duurder dan Nederland.

Tot slot; uiteraard heeft mijn departement de afgelopen weken nauw contact gehouden met Bovag/NOVE. Het beeld dat deze organisaties presenteren is veel negatiever dan blijkt uit de cijfers van het CBS, de Belastingdienst en de oliemaatschappijen. De door deze organisaties geconstateerde effecten zijn dan ook moeilijk te duiden.

4. Conclusie

Uit deze analyse over het eerste kwartaal van 2014 blijkt vooralsnog een toename van de accijnsinkomsten. Daarmee is de vrees dat de accijnsinkomsten juist zouden afnemen, niet bewaarheid. Dat betekent echter niet dat we onze ogen moeten sluiten voor problemen in de grensstreek. De terugloop in specifiek de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) is groter dan die in de rest van het land. Dat is geen nieuwe ontwikkeling. Deze past in de langjarige trend van een dalende afzet van brandstoffen in de directe grensstreek in vergelijking met het binnenland, die ook zou kunnen samenhangen met verschillen in regionale economische ontwikkelingen.

De uitkomsten over het eerste kwartaal geven het kabinet geen aanleiding om maatregelen te treffen. Er is een aanzienlijke extra opbrengst gerealiseerd en de effecten in de directe grensstreek tot 10 kilometer van de grens lopen niet significant uit de pas met een meerjarige trend van teruglopende verkopen. De geconstateerde grenseffecten lijken slechts ten dele het gevolg van de recente accijnsverhoging.

Het kabinet beseft dat dit niet de uitkomst is waar met name de tankstations in de grensstreek op hadden gehoopt. Dit kabinet heeft een aantal lastige maatregelen moeten nemen om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De onderhavige accijnsmaatregel valt daar zonder twijfel onder.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes