

Vergaderjaar 2022–2023

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

B

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2022

Met deze brief bied ik u het rapport aan over de effecten van de accijnsverlaging op brandstoffen per 1 april 2022. Daarnaast bied ik u een bijlage aan die u informeert over mijn gesprekken met Energie-Nederland en de Minister voor Klimaat en Energie, de rol van de ACM en een btw-nultarief op boodschappen. De Tweede Kamer heeft deze brief en bijlages op 7 november jl. ontvangen. U ontvangt deze stukken ook in het belang van het actief informeren van de Eerste Kamer.

Met het verzenden van de brief en bijlages aan de Tweede Kamer ben ik tegemoetgekomen aan de volgende moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer:

Moties en toezegging over de brandstofaccijnzen aan de Tweede Kamer

- De toezegging bij de Algemene Financiële beschouwing op 12 oktober 2021 om te laten uitrekenen/uitzoeken wat de (inverdien)effecten (met name met betrekking tot grenseffecten) zijn van de verlaging van de accijnzen op benzine.
- De toezegging bij het commissiedebat Belastingen op 17 maart 2022 om de effecten van de accijnsverlaging in de grensstreek te monitoren en de Tweede Kamer hierover te informeren.
- De toezegging bij het plenaire debat over de voorjaarsnota om de Tweede Kamer te informeren wat de effecten zijn van de accijnsverlaging op de benzine met name in de grensstreek.
- De motie van het lid Azarkan¹ die de regering verzoekt om het verschil in brandstofprijzen te monitoren en indien nodig het beleid bij te stellen.
- De motie van het lid Idsinga² die de regering verzoekt de effecten van de verlaging van de brandstofaccijns in Duitsland in kaart te brengen

¹ Kamerstuk 35 925 XV, nr. 127.

² Kamerstuk 36 088, nr. 19.

en te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de afstemming met buurlanden te versterken en te onderzoeken bij welk prijsverschil op brandstoffen met buurlanden de belastingopbrengsten per saldo dalen.

- Het deel over de brandstoffen van de motie van het lid Stoffer³ over het monitoren van de effecten van de compensatie voor de gestegen energie- en brandstofprijzen.

Moties en toezeggingen over de btw aan de Tweede Kamer

- De toezeggingen in de debatten op 15 en 16 juni jl. over respectievelijk de Voorjaarsnota en de Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022 – waarmee de tijdelijke btw-verlaging op energie werd voorgesteld om uw Kamer te informeren over mijn gesprekken met Energie-Nederland en de Minister voor Klimaat en Energie, de rol van de ACM en een btw-nultarief op boodschappen.

Rapport over de effecten van de accijnsverlaging op brandstoffen per 1 april 2022

In de afgelopen maanden is onderzoek gedaan naar de effecten van de accijnsverlaging per 1 april 2022 in Nederland. In bijlage 1 is het complete rapport opgenomen. In 2014 is een soortgelijk onderzoek gedaan naar aanleiding van een verhoging van de accijns op diesel.

Het onderzoek bestaat uit 2 delen. In deel 1 is op landelijk niveau gekeken naar de prijsontwikkeling in Nederland en buurlanden en de ontwikkeling van de afzet van brandstoffen en de belastingontvangsten van accijnzen op brandstoffen. In deel 2 is op basis van microdata met gegevens per tankstation een grenseffectenonderzoek gedaan. Hiertoe hebben oliemaatschappijen en pomphouders op mijn verzoek vertrouwelijke gegevens aangeleverd. Ik wil hier mijn erkentelijkheid uitspreken voor de medewerking die ik hierbij heb gekregen van de oliemaatschappijen en pomphouders en ook voor de brancheverenigingen VEMOBIN (voorheen VNPI), BOVAG, BETA en NOVE die hierbij geholpen hebben. Daarnaast wil ik mijn erkentelijkheid uitspreken voor Bas van der Klaauw (hoogleraar Economie aan de VU) die als externe deskundige heeft meegedacht over de methodologie van deel 2 van het rapport en heeft meegelezen met dit deel.

Landelijke ontwikkeling van de pompprijzen

Nederland heeft de accijnzen op brandstoffen op 1 april 2022 verlaagd, België verlaagde de accijnzen per 18 maart 2022 en Duitsland deed dit per 1 juni 2022.

Deze accijnsverlagingen hebben de al lang bestaande verschillen tussen pompprijzen in Nederland, België en Duitsland (tijdelijk) groter of juist kleiner gemaakt. In België lagen de prijzen van benzine en diesel in de periode van 18 maart tot 1 april veel lager dan in Nederland. In Duitsland waren de prijzen van benzine in april en mei bijna gelijk aan de prijzen in Nederland en de prijzen van diesel lagen iets lager dan in Nederland. In juni verlaagde Duitsland de accijnzen naar de minimumtarieven, waardoor de prijzen weer lager lagen dan in Nederland. In Duitsland is de verlaging per 1 september weer teruggedraaid en in België stijgen de accijnzen van benzine sinds 10 september stapsgewijs (de accijns op diesel is nog niet gewijzigd). De wijzigingen vanaf september zijn nog niet meegenomen in dit onderzoek.

³ Kamerstuk 36 088, nr. 17.

Er zijn verschillende indicaties dat de accijnsverlaging in Nederland is doorberekend aan de consument. Allereerst zien we in de dagen direct na de accijnsverlaging dat de pompprijzen van benzine, diesel en LPG ongeveer met de verlaging inclusief btw zijn gedaald. Ten tweede zien we kleine verschillen tussen de pompprijzen exclusief belastingen tussen Nederland, Duitsland en België zowel voor als na de accijnsverlaging. Tot slot zien we bij een benadering van de opbouw van de pompprijs dat het aandeel van de overige kostprijs en marge niet veel is gewijzigd na de accijnsverlaging (in de maanden van de meetperiode). Dit duidt erop dat de Nederlandse accijnsverlaging niet heeft geleid tot een hogere winst van de sector.

Landelijke ontwikkeling van de afzet en de belastingontvangsten

De afzet van benzine en diesel in 2022 toont ongeveer dezelfde ontwikkeling als in 2021. Dit vormt een indicatie dat de grenseffecten van de tijdelijke verlaging op macroniveau beperkt zijn. Hierbij geldt wel dat het lastig is om de grenseffecten te scheiden van andere factoren, zoals de effecten van COVID-19, de grote prijsstijging vanaf begin 2021 en reguliere maandeffecten.

Bij de belastingontvangsten zien we bij benzine en diesel een daling in de ontwikkeling vanaf april 2022 die we in andere jaren niet zien. In lijn met de ontwikkeling van de totale afzet – die niet toeneemt na de verlaging – duidt dit op beperkte grenseffecten op macroniveau. Ook hier geldt dat de grenseffecten moeilijk te scheiden zijn van andere factoren.

Grenseffectenonderzoek met microdata

Op basis van gegevens van individuele tankstations is een analyse van de grenseffecten gedaan. De microdataset bevat ongeveer 36% van het aantal tankstations in Nederland. De ontwikkeling van de geleverde liters benzine, diesel en LPG komen goed overeen met het finaal verbruik wegverkeer volgens de CBS-cijfers. Vanaf 2019 is het aantal liters in de steekproef ongeveer 50% van de in Nederland verkochte liters benzine, 40% bij diesel en 60% bij LPG.

Doordat de accijnsverlagingen in Nederland en België bijna gelijktijdig waren, zijn de resultaten van de Belgische en Belgisch/Duitse grensregio lastig te interpreteren. Conclusies over grenseffecten hebben daardoor voornamelijk betrekking op de Duitse grensregio.

Er is zowel een grafische als een econometrische analyse gedaan. Uit beide volgen de verwachte grenseffecten in de Duitse grensregio als gevolg van de accijnsverlaging. Na de accijnsverlaging in Nederland worden in de Duitse grensregio extra liters benzine en diesel verkocht vergeleken met het binnenland. Na de accijnsverlaging in Duitsland worden minder liters benzine en diesel verkocht in de Duitse grensregio vergeleken met het binnenland. De grenseffecten uit de analyse passen binnen het standaard gedragseffect van 20% waarmee nu al gerekend wordt bij tariefswijzigingen van de brandstofaccijnzen.

In reactie op de toezegging over het duiden van inverdieneffecten en de motie van het lid Idsinga om onderzoek te doen naar prijsverschillen met buurlanden en opbrengsten, kan worden geconstateerd dat de resultaten suggereren dat met de huidige accijnsverlaging (17 eurocent verlaging per liter benzine en 11 eurocent verlaging per liter diesel) nog lang niet het punt bereikt is waarbij de opbrengsten stijgen in plaats van dalen. De huidige verlaging leidt daarmee tot gederfde inkomsten. Wanneer de accijnzen worden verhoogd (met 17 eurocent en diesel met 11 eurocent)

zodat ze weer op het oude niveau komen, suggereren de resultaten dat de opbrengsten stijgen. Het is op basis van het onderzoek niet mogelijk om te zeggen bij welke accijnsverhoging en prijsverschil met de buurlanden de opbrengsten gaan dalen. In het algemeen geldt dat dergelijke omslagpunten erg lastig, zo niet onmogelijk op voorhand te kwantificeren zijn.

Conclusie

Uit het onderzoek op basis van landelijke gegevens volgen indicaties dat de accijnsverlaging in de maanden van de meetperiode is doorberekend aan de consumenten en dat grenseffecten op macroniveau beperkt zijn. Uit het grenseffectenonderzoek op microniveau volgt dat de accijnsverlagingen van Nederland en Duitsland grenseffecten met zich meebrengen. Deze grenseffecten passen binnen het gedragseffect waarmee nu al wordt gerekend bij tariefsaanpassingen.

In de resultaten zie ik geen aanleiding om de voorgestelde tarieven uit het Belastingplan 2023 te wijzigen. Wel zie ik aanleiding om nogmaals het belang van meer gelijke tarieven binnen de Europese Unie te benadrukken. Naast Nederland hebben ook onze buurlanden te maken met een onzekere brandstofmarkt en volatiele prijsontwikkelingen. Dit zijn aanvullende, onzekere factoren die het nemen van een besluit kunnen beïnvloeden. Dit geldt mogelijk ook voor de met een besluit samenhangende grenseffecten. Desalniettemin is er op ambtelijk niveau regelmatig contact over de stand van zaken rondom de beleidsontwikkelingen op accijnsgebied.

Tot slot vind ik het belangrijk om de grenseffecten bij de komende wijzigingen te blijven monitoren. Hierover zal contact gezocht worden met de sector. Als de oliemaatschappijen en pomphouders bereid zijn ook in de komende perioden gegevens te leveren, zal ik u in 2024 informeren over de resultaten van het vervolgonderzoek.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij