

35 927 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten
(Belastingplan 2022)

Nr. 128 Brief van de staatssecretaris van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 mei 2022

In deze brief kom ik mede namens de minister van Economische Zaken en Klimaat (EZK) tegemoet aan een aantal toezeggingen ten aanzien van het monitoren van grenseffecten van accijnzen en btw. Te weten de volgende toezeggingen:

- De toezegging aan het lid Mulder (PVV) om de Tweede Kamer te informeren over mogelijkheden om grenseffecten van accijnzen op tabak en grondstoffen voor zowel de staatskas als ondernemers jaarlijks te monitoren.
- De toezegging aan het lid Graus (PVV) om een brief over de grenseffecten van accijnzen en btw te verzenden.
- De toezegging aan de leden van de fractie van D66 om de evaluatie van de tabaksaccijnsverhoging te delen met de Tweede Kamer in 2022.

Daarnaast heb ik tijdens het commissiedebat Belastingen van 17 maart jl. (Kamerstuk 31 066, nr. 999) aan het lid Omtzigt toegezegd om de grenseffecten van de verlaging van brandstofaccijnzen per 1 april 2022 te monitoren en hierover in het najaar aan de Tweede Kamer te rapporteren. Hiermee kom ik ook tegemoet aan de toezegging aan het lid Mulder (PVV) om uit te zoeken wat de (inverdien)effecten zijn van de verlaging van de accijnzen op benzine.

Het eerste deel van deze brief gaat over welke informatie op dit moment al beschikbaar is met betrekking tot het monitoren van prijsverschillen tussen Nederland en buurlanden en hoe grenseffecten rondom wijzigingen in de accijns op tabak en brandstoffen zijn gemonitord. Het tweede deel bevat een voorstel om in de toekomst periodiek te rapporteren over grenseffecten van accijns op tabak en brandstoffen.

In het algemeen geldt dat het verzamelen van informatie veelal landelijk gebeurt en er meestal geen onderscheid bestaat tussen de grensregio en de rest van het land (bijv. het aantal verkochte liters brandstof). Voor informatie over effecten in specifiek de grensregio's is (bedrijfs)vertrouwelijke informatie nodig, zoals de omzet van winkels of betaalgegevens van consumenten. Deze informatie is in de meeste gevallen niet openbaar beschikbaar. Dit maakt het gedetailleerd in kaart brengen van grenseffecten vaak lastig.

Naast het in kaart brengen van grenseffecten is het van belang ook andere factoren te wegen bij het maken van beleid. Een verhoging van de brandstofaccijnzen kan leiden tot tanken over de grens en tegelijkertijd zorgen voor het beter beprijzen van externe effecten (o.a. files en milieu). In het IAK (Integraal

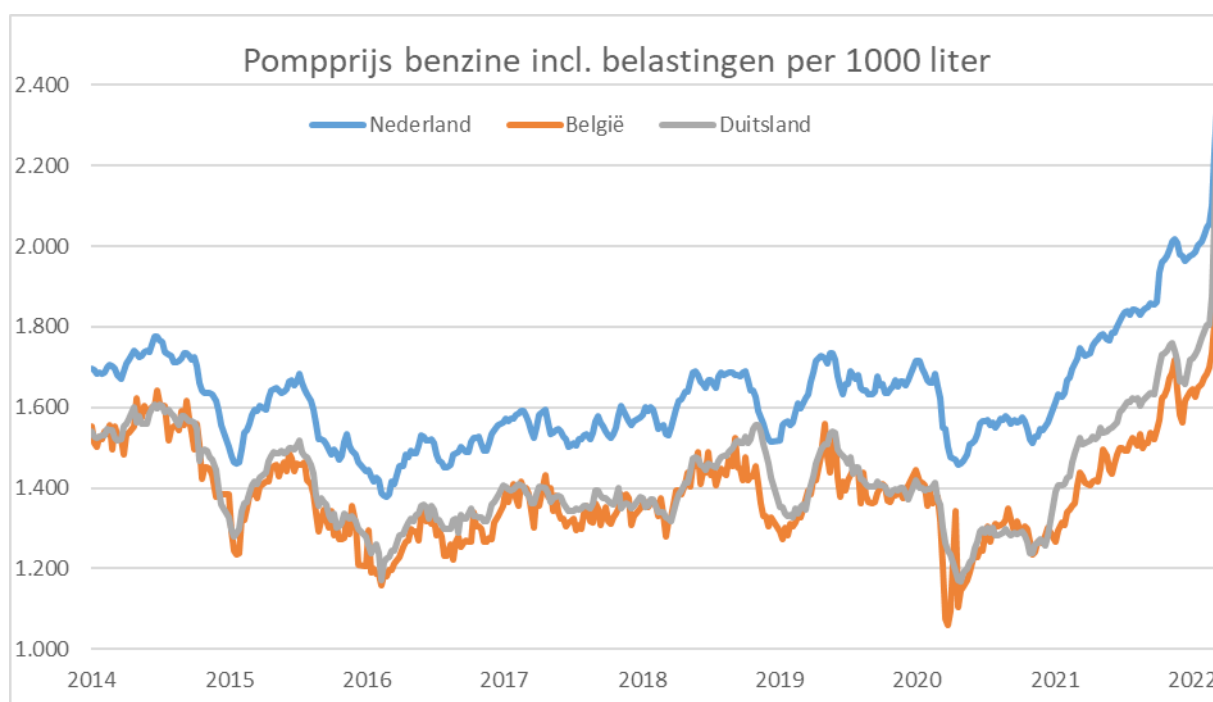
afwegingskader voor beleid en regelgeving) is dan ook opgenomen dat bij aanpassingen van wet- en regelgeving gekeken moet worden of er sprake is van grenseffecten, en zo ja, dan dienen deze onderdeel te zijn van de totale belangenafweging

Bestaand onderzoek

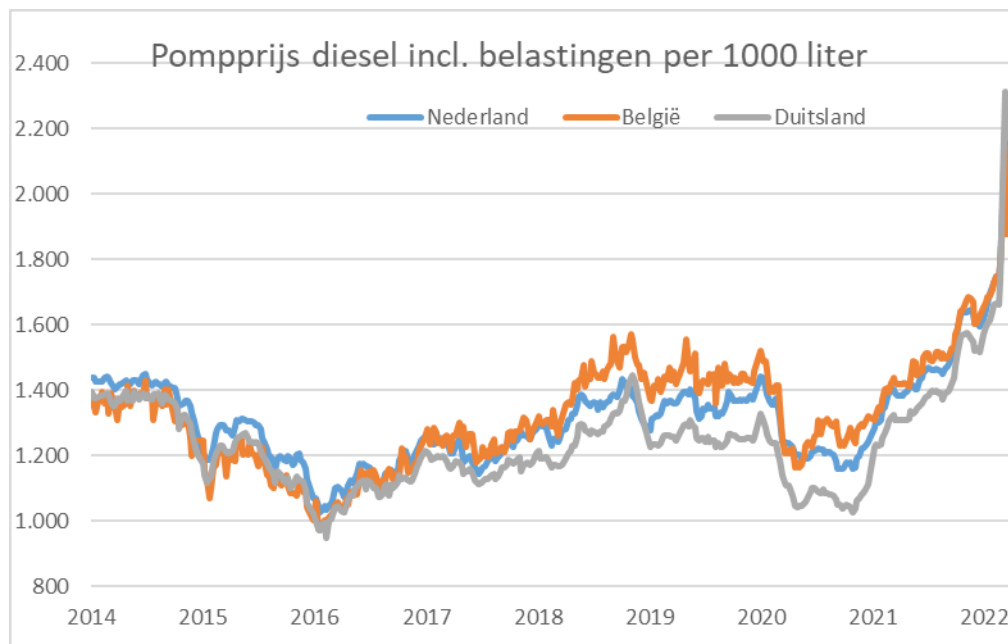
Vergelijken van prijsniveaus tussen landen

Om grenseffecten in kaart te brengen is het allereerst belangrijk om te weten wat de prijsverschillen zijn. Prijsverschillen tussen landen worden in verschillende rapportages gemonitord.

Zo monitort de Europese Commissie de brandstofprijzen in het Weekly Oil Bulletin. Hieruit volgt dat Nederland al sinds 2005 een hogere pompprijs van benzine heeft dan België en Duitsland. De pompprijs van diesel is in Nederland hoger dan in Duitsland en sinds 2017 lager dan in België¹.



¹ In de pompprijs van België is de teruggaafregeling in de accijns voor professionele diesel (hieronder vallen o.a. vrachtwagens met een gewicht van meer dan 7,5 ton en bussen met minstens acht zitplaatsen) niet verwerkt.



Op 11 april 2022 was de gemiddelde brandstofprijs in euro per liter²:

Land	Benzine	Diesel
Nederland	2,09	2,00
België ³	1,79	1,89
Duitsland ⁴	2,03	2,00

In Nederland en België waren de accijnstarieven al verlaagd op 11 april 2022. Duitsland verlaagd de accijnzen per 1 juni 2022.

Ook Eurostat⁵ maakt periodiek een vergelijking van de prijsniveaus van goederen en diensten. Eurostat berekent per land een index waarbij het EU gemiddelde een index van 100 heeft. Uit de rapportage over 2020 volgt dat de index van de totale consumptieve uitgaven van Nederland (116) hoger ligt dan België (114) en Duitsland (107). De index van alcoholische dranken en tabak waarop accijns wordt geheven laat zien dat de index van Nederland (112,8) ongeveer op hetzelfde niveau als België (112,7) ligt, maar hoger dan in Duitsland (96,1).

² Bron: Weekly oil bulletin van de Europese Commissie. Meetmoment is 11 april 2022.

³ België heeft de brandstofaccijnzen van 19 maart t/m 30-9-2022 verlaagd.

⁴ Duitsland verlaagd de brandstofaccijnzen per 1-6-2022 voor 3 maanden.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services

Er zijn ook productgroepen die goedkoper zijn in Nederland dan in België en Duitsland. Zo is de index voor de categorie voedsel en niet alcoholische dranken in Nederland 98,5, in België 107,5 en in Duitsland 102,7.

De Belgische overheid publiceert ieder kwartaal het prijzenobservatorium⁶. Hierin wordt de totale inflatie en de inflatie voor allerlei productgroepen (levensmiddelen, energie, etc.) in onder andere België, Nederland en Duitsland vergeleken.

Grenseffecten en wetgeving

Zoals aangegeven heeft het kabinet in het IAK een verplichte kwaliteitseis opgenomen om bij voorgenomen beleid en regelgeving ook rekening te houden met grenseffecten. Hiervoor is een Leidraad Grenseffecten opgesteld⁷ om bij beleidswijzigingen standaard na te denken over grenseffecten.

Bij de grote beleidswijzigingen in de afgelopen jaren zijn onderzoeken gedaan naar de grenseffecten. Zo is op verzoek van de Tweede Kamer in 2014 (Kamerstuk 33 572, nr. 81) bij de verhoging van de dieselaccijns met 3 eurocent een uitgebreid onderzoek gedaan naar de grenseffecten met de medewerking van de oliemaatschappijen. Dit onderzoek vergelijkt de pomprijzen, de afzet van brandstoffen en voor zover beschikbaar de shopomzet voor de grensregio en niet-grensregio. Uit dit onderzoek volgt dat er een toename was van de accijnsinkomsten en niet de gevreesde daling. Wat betreft de grensstreek was er weliswaar een grotere terugloop dan in de rest van het land, maar dit paste in een langjarige trend van een dalende afzet van de brandstoffen in de directe grensstreek.

Brandstofaccijnzen

De verhoging in 2014 is ook door verschillende andere instanties onderzocht, onder andere door De Nederlandsche Bank (DNB) in een working paper uit 2016⁸. Hierbij zijn gegevens van consumentenbetalingen geanalyseerd. Uit deze studie volgt dat weliswaar een stijging was van het over de grens tanken na de verhoging, maar dat deze stijging tijdelijk was. Voor Nederlandse consumenten die verder dan 10 kilometer van de grens van België of Duitsland woonden was er geen indicatie dat zij meer tanken over de grens.

Daarnaast is het bij brandstoffen mogelijk om op macroniveau een indicatie te krijgen van grenseffecten via het verschil tussen de verbruikte en verkochte hoeveelheid brandstof in Nederland. Het RIVM rapporteert dit verschil jaarlijks bij het monitoren van emissies⁹. Zie onderstaande tabel. Uit de grafiek volgt dat de

⁶ <https://economie.fgov.be/nl/over-de-fod/structuur-fod-economie/observatoria/prijzenobservatorium>

⁷ <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving/7-wat-zijn-de-gevolgen/76-grenseffecten>

⁸ DNB working paper no. 519/ augustus 2016 - Fuel tourism in Dutch border regions: are only salient price differentials relevant?

⁹ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0007.pdf>

hoeveelheid diesel die verkocht wordt groter is dan de hoeveelheid diesel die in Nederland wordt gebruikt. De hoeveelheid gebruikte brandstof wordt bepaald op basis van gereden kilometers en gemiddeld brandstofverbruik per vervoersmiddel. Er wordt in Nederland meer getankt dan verbruikt. Het RIVM noemt vrachtwagens die hier tanken en lange ritten maken als voornaamste oorzaak. Dit zijn dus positieve grenseffecten. Het verschil is wel gedaald in de afgelopen jaren van een overschot van 25% in 2012 naar een overschot van ongeveer 14% in 2019. Bij benzine zien we dat de hoeveelheid verbruikt dicht bij de hoeveelheid verkocht ligt. In de afgelopen jaren ligt het aandeel iets lager. Dit kan worden veroorzaakt doordat over de grens wordt gekocht.

Op dit moment is het onderzoeksbureau CE Delft bezig met een opdracht voor het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) om meer in detail te kijken naar oorzaken voor de verschillen. Dit rapport wordt naar verwachting in het tweede kwartaal van 2022 opgeleverd. Eerder heeft het PBL hier zelf ook over gerapporteerd.

Bij deze cijfers kan echter geen onderscheid gemaakt worden de grensstreek en niet-grensstreek. Het is daardoor niet te zeggen welk deel neerslaat in de grensstreek.

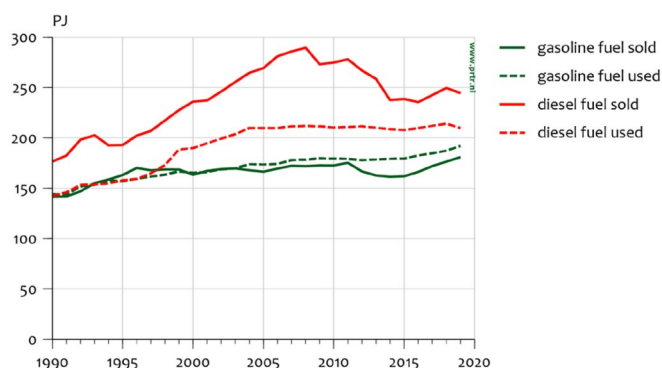


Figure 3.12 Fuel sold and fuel used for road transport in the Netherlands, 1990-2019.

Tabak

Bij de verhoging van de tabaksaccijns met € 1,- per 1 april 2020 uit het Nationaal Preventieakkoord is door het RIVM een uitgebreid onderzoek gedaan naar de grenseffecten, met als resultaat een rapportage “prijsgevoeligheid van rokersgedragseffecten van accijnsverhoging: stoppen, minderen, goedkoper roken of kopen over de grens?”. Daarnaast heeft de Douane met een Empty Pack Survey (EPS) het aandeel niet Nederlandse veraccijnsde pakjes sigaretten gemonitord.¹⁰ Het rapport van het RIVM en de nulmeting van het Empty Pack Survey zijn reeds naar de Tweede Kamer gestuurd.

¹⁰ Kamerstuk 32 011, nr. 86

Het RIVM concludeert dat er geen grote toename van de grenseffecten door de accijnsverhoging heeft plaatsgevonden en denkt dat het niet erg waarschijnlijk is dat een groot deel van de Nederlandse rokers bij verdere prijsstijgingen vaker naar het buitenland zal reizen om daar zijn rookwaren te kopen. Het onderzoek is wel met onzekerheden omgeven vanwege de samenloop met de tijdelijk, beperkende COVID-19 maatregelen.

In de nulmeting van het EPS is een vergelijking opgenomen van de ontwikkeling van het aandeel niet-Nederlandse veraccijnsde pakjes sigaretten tussen 2014 en 2019. De 1-meting zou in het najaar van 2020 plaatsvinden, maar deze is door COVID-19 uitgesteld tot het najaar van 2021. De resultaten zijn inmiddels bekend en toegevoegd als bijlage van deze brief¹¹. In onderstaande tabel wordt de ontwikkeling getoond tussen 2008 en 2021. Hieruit volgt dat het aandeel niet-Nederlandse veraccijnsde sigaretten licht is gedaald in 2021 naar 15,3% (was 15,8% in 2019). Het is zeer waarschijnlijk dat deze daling wordt veroorzaakt door de samenloop met COVID-19 waardoor er in de raapperioden maatregelen van kracht waren en minder internationale reisebewegingen. Hierdoor is het niet goed mogelijk om conclusies te verbinden aan deze cijfers.

Kenmerken	2008	2011	2014	2019	2021
Merkvervalsing	1,0%	0,4%	0,6%	1,5%	1,5%
Illicit white	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%
Duty free	1,6%	3,4%	2,2%	3,3%	2,9%
Buitenlandse verpakkingen	3,7%	5,9%	8,1%	10,8%	10,9%
Totaal	6,3%	9,7%	11,0%	15,8%	15,3%

BTW

Bij de verhoging van het lage btw-tarief van 6% naar 9% in 2019 is een verkenning van de grenseffecten gedaan door het Instituut voor Transnational and Euregional cross border cooperation and mobility. Hoewel het lastig was om een goede inschatting te geven van grenseffecten, tenderden de onderzoekers naar de conclusie dat prijsveranderingen een niet al te grote impact hebben op het grensoverschrijdende bestedingsgedrag van consumenten, gegeven bestaande prijsverschillen aan weerszijden van de grens en de vaak ook grote prijsverschillen binnen Nederland

Mogelijkheden toekomstige periodieke rapportage

Ik heb reeds de toezegging gedaan aan de Tweede Kamer om in het najaar van 2022 de resultaten te sturen van het monitoren van grenseffecten van de verlaging

¹¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

van de brandstofaccijnzen per 1 april jl. Hierbij zal het onderzoek uit 2014 worden herhaald. Dit onderzoek vergelijkt de pompprijzen, de afzet van brandstoffen en de shopomzet voor de grensregio en niet-grensregio. Om dit onderzoek goed te kunnen uitvoeren is net als in 2014 medewerking van de oliemaatschappijen en tankstationhouders nodig ten aanzien van het ter beschikking stellen van data. De landelijke gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en van de Belastingdienst zijn niet uit te splitsen naar regio. Omdat dit een uitgebreid onderzoek is waarbij wij afhankelijk zijn van concurrentiegevoelige informatie acht ik het alleen noodzakelijk om deze informatie op te vragen bij uitzonderlijke wijzigingen van de hoogte van de accijns. Het is daarom niet wenselijk om dit onderzoek jaarlijks te herhalen.

Wel is het mogelijk om de Tweede Kamer jaarlijks te informeren over het verschil tussen het brandstofverbruik en de verkoop van brandstoffen gerapporteerd door het RIVM. Dit geeft op macroniveau een indicatie van grenseffecten.

Wat betreft de accijns op tabak is het mogelijk om het Empty Pack Survey periodiek te herhalen. Mijn voorstel is om dit te doen bij grote beleidswijzigingen en in andere jaren één keer in de twee jaar. Bij grote beleidswijzigingen zal het kabinet bezien of aanvullend onderzoek (bijvoorbeeld in de vorm van een enquête) gewenst is.

Voor de btw zie ik geen toegevoegde waarde in het periodiek rapporteren over grenseffecten. Bij grote beleidswijzigingen kan er wel onderzoek gedaan worden, net zoals is gedaan voor de verhoging van het verlaagde btw-tarief van 6% naar 9% in 2019. Daarbij is het van belang tijdig te beginnen met het verzamelen van data over regionale prijzen en grensoverschrijdende koopstromen, zoals ook aanbevolen in voorgenoemd onderzoek.

In onderstaande tabel wordt samengevat wat we de komende jaren met de Tweede Kamer zullen delen rondom grenseffecten.

Wanneer	Omschrijving
Bijlage bij deze brief	Tabaksaccijns: 1-meting EPS
Prinsjesdag 2022	Brandstof: Monitor grenseffecten verlaging brandstofaccijnzen
Jaarlijks vanaf 2023	Brandstof: rapporteren verschil tussen verkochte en verbruikte hoeveelheid benzine en diesel op basis van rapport RIVM.
2024	Tabak: EPS meting verhoging 2023 uit coalitieakkoord
2025	Tabak: EPS meting verhoging 2024 uit coalitieakkoord
Vanaf 2026	Tabak: zonder wijzingen één keer per twee jaar EPS

De staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij