

Vergaderjaar 1998–1999

25 349

Wijziging van de Wet op de accijns

Nr. 10

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 13 augustus 1999

Bij de behandeling van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de accijns met het oog op de introductie van een verlaagd accijnstarief voor dieselolie die wordt gebruikt voor de aandrijving van vrachtauto's met een toegestane maximum massa van 12 000 kg en meer (Kamerstukken II, 1996–1997, 25 349), heb ik toegezegd de Kamer te informeren over de werking van de teruggaafregeling alsmede over de mogelijkheden tot invoering van dieselolie met een afzonderlijk tarief voor zware vrachtauto's, in het bijzonder de financiële aspecten daarvan voor de oliebranche.

Hierbij doe ik u een met de Minister van Verkeer en Waterstaat afgestemde notitie toekomen waarin op deze onderwerpen wordt ingegaan.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Teruggaafregeling paarse dieselolie

Aspecten invoering fysiek paarse dieselolie

1. Inleiding

In het kader van het belastingplan 1997 is met ingang van 1 juli 1997 de accijns op motorbrandstoffen verhoogd. Deze verhoging is gecompenseerd door een verlaging van de tarieven van de motorrijtuigenbelasting, met uitzondering van die voor zware vrachtauto's (met een toegestane maximum massa (mtm) van 12 000 kg en meer). In verband met het EU-minimumniveau van de tarieven van de motorrijtuigenbelasting voor deze vrachtauto's (Richtlijn 93/89/EEG, Pb EG L 279) was een verlaging van deze belasting voor zwarte vrachtauto's niet mogelijk. Als compensatiemaatregel voor de zware vrachtauto's is een teruggaafregeling van accijns op dieselolie ingevoerd ter grootte van de accijnsverhoging. De teruggaafregeling is neergelegd in de Wet van 4 december 1997 tot wijziging van de Wet op de accijns. Daarnaast is bij die wet in de mogelijkheid voorzien tot de toepassing van een afzonderlijke soort dieselolie met een verlaagd tarief (de zogenoemde fysiek paarse dieselolie) als dat structureel en zonder concurrentievervalsing mogelijk zou zijn. De inwerkingtreding daarvan kan bij Koninklijk Besluit worden vastgesteld.

Zowel de teruggaafregeling als de zogenoemde fysiek paarse dieselolie zijn gebaseerd op een derogatie op grond van artikel 8, vierde lid, van de zogenoemde structuurrichtlijn accijns van minerale oliën (Richtlijn 92/81/EEG). Een dergelijke derogatie is noodzakelijk omdat als uitgangspunt van de Europese richtlijnen met betrekking tot de accijns van minerale oliën geldt dat voor elke brandstofsoort slechts één tarief van toepassing is.

Bij de behandeling van het voorstel voor die wet is door de Kamer gevraagd de werking van de teruggaafregeling op de voet te volgen. Voorts is mij gevraagd de mogelijkheden tot invoering van dieselolie met een afzonderlijk tarief voor zware vrachtauto's en met name de financiële aspecten daarvan met de oliebranche te bezien (Handelingen II 1997/98, blz. 6-371, l.k. en r.k.).

Deze notitie bevat de neerslag van de ervaringen met de werking van de teruggaafregeling en van de resultaten van het overleg met de oliebranche over de implicaties van fysiek paarse dieselolie.

2. Samenvatting en conclusie

Met betrekking tot de kosten van de invoering van fysiek paarse dieselolie merk ik op dat uit het nadere overleg met de oliebranche is gebleken dat een integrale invoering daarvan aanzienlijk hoge lasten met zich brengt, lasten die hoger zijn dan in eerste instantie waren geraamd. Volledige invoering vergt investeringskosten die circa 400 mln belopen waarbij nog dienen te worden geteld de operationele kosten die ruim 20 mln per jaar bedragen. Zelfs bij de invoering van een beperkte variant, dat wil zeggen dat fysiek paarse diesel beschikbaar zou komen bij de eigen pompen van de transportondernemingen en bij circa 1000 gewone tankstations (de tankstations op de grote industrieterreinen en die tankstations waar regelmatig door zware vrachtauto's wordt getankt) bedragen de investeringskosten ruim 100 mln. Indien deze kosten worden afgezet tegen de betrekkelijk geringe administratieve lasten die zijn verbonden aan de verzoeken om teruggaaf en de uitvoeringskosten van de belastingdienst voor de behandeling daarvan (deze laatste bedragen ongeveer 2,2 mln per jaar), ligt invoering van fysiek paarse dieselolie minder voor de hand.

In dit kader is ook nog van belang dat de oliebranche de komende jaren

reeds voor aanzienlijke investeringen staat, namelijk in de ontwikkeling en verkrijgbaarheid van motorbrandstoffen die aan de zogenoemde EU 2005-kwalificaties moeten voldoen. Daarnaast is de oliebranche van mening dat er onzekerheden bestaan met betrekking tot het voortbestaan van de EU-derogatie, onzekerheden die een investering van een aard zoals hiervoor beschreven naar hun mening niet rechtvaardigen.

De teruggaafregeling loopt na de aanvankelijke aanloopproblemen naar behoren en levert, gezien vanuit de wettelijke uitgangspunten geen problemen meer op. De vervoersbranches hebben, afgezien van de administratieve handelingen die deze teruggaafregeling voor hen meebrengt, bezwaren tegen de wettelijke ondergrens van 100 liter per tankbeurt, omdat dit met name voor de binnenlandse vervoerders die rijden met vrachtauto's met een relatief kleine tankinhoud er toe leidt dat zij niet voor teruggaaf in aanmerking komen en dus niet gecompenseerd worden voor de accijnsverhoging. Daarnaast blijven zij bezwaren hebben tegen de bovengrens van 50 000 liter per jaar per vrachtauto omdat in een aantal gevallen zeer zware vrachtauto's in het internationale verkeer hierbovenuit komen.

Het aan accijns teruggeven bedrag (op jaarbasis circa 120 mln) blijkt iets achter te blijven bij de raming (op jaarbasis 135 mln). De oorzaak hiervan is niet eenduidig. In de eerste plaats bestaat de indruk dat een aantal ondernemers afziet van het vragen van teruggaaf van accijns omdat het bedrag daarvan naar hun oordeel niet opweegt tegen de administratieve werkzaamheden; het zou hierbij met name voor ondernemers met enkele vrachtauto's die veelal regionaal vervoer verrichten en die daarbij ook gezien de tankinhoud niet altijd boven de 100 liter per tankbeurt komen. Voorts is geconstateerd dat in circa 3000 gevallen, dat wil zeggen voor circa 2,5% van de zware vrachtauto's, de maximum hoeveelheid per vrachtauto van 50 000 liter werd overschreden.

Hoewel een afzonderlijk accijnstarief voor dieselolie gebruikt door zware vrachtauto's voordelen heeft, ben ik van mening dat de forse investeringen die aan de invoering van paarse dieselolie zijn verbonden niet opwegen tegen de voordelen van deze fysiek onderscheiden brandstof. De kosten die daarmee gepaard gaan zijn hoog, ook in een beperkte variant. Met betrekking tot een zogenoemd duaal systeem waarbij naast de invoering van fysiek paarse dieselolie de teruggaafregeling blijft bestaan, merk ik nog op dat ik dit – afgezien van de kosten – op uitvoerings- en controle technische gronden geen goed alternatief acht. Bij een dergelijk systeem cumuleren de nadelen van beide systemen. De teruggaafregeling werkt thans naar behoren en de daaraan verbonden administratieve lasten zijn, zeker in verhouding tot de kosten van de invoering van fysiek paarse dieselolie aanvaardbaar.

Ik ben bereid om met de vervoersbranche in overleg te treden over de door hen aangevoerde problemen die worden ondervonden door de grenzen van 100 liter per tankbeurt en 50 000 liter per jaar per vrachtauto. In dat overleg kan worden gezien of deze knelpunten binnen de randvoorwaarden van fraudebestendigheid en budget zoveel mogelijk kunnen worden weggenomen waarbij bijvoorbeeld als randvoorwaarde ten aanzien van de ondergrens geldt dat deze zodanig moet worden vastgesteld dat deze de gebruikelijke tankinhoud van een dieselpersonenauto te boven gaat.

3. Europese invalshoek

Voor de toepassing van de teruggaafregeling – en eventueel fysiek paarse dieselolie – heeft Nederland een derogatie verkregen op grond van artikel 8, vierde lid, van de structuurrichtlijn accijns van minerale oliën. De bij de

aanvang van de regeling verleende derogatie was verleend tot en met 31 december 1998. Inmiddels is deze verlengd tot en met 31 december 1999. Vooralsnog is binnen afzienbare tijd ook geen structurele mogelijkheid tot differentiatie naar voertuigcategorie in het kader van de bij de Raad in behandeling zijnde ontwerprichtlijn belasting op energieproducten te verwachten.

4. Fysiek paarse dieselolie

4.1 Inleiding

De invoering van de zogenoemd fysiek paarse dieselolie gaat gepaard met zeer hoge kosten. In dit verband wijst de oliebranche er op dat de eind 1998 tot stand gekomen richtlijn 98/69/EEG waarin de emissiegrenswaarden zijn vastgelegd waaraan nieuwe personenauto's en nieuwe lichte bedrijfsauto's per 1 januari 2000 en 1 januari 2005 moeten voldoen, tevens een wijziging bevat van Richtlijn 93/12/EEG met betrekking tot de kwaliteit van benzine en dieselolie per 2005. Zeer waarschijnlijk zullen in 2003 personenauto's op de markt verschijnen die, om te kunnen voldoen aan de 2005-grenswaarden, gebruik moeten maken van brandstof die aan de 2005-specificaties voldoet. Dit vergt van de oliebranche ook investeringen om zeker te stellen dat alsdan die brandstoffen verkrijgbaar zijn en legt ook een beslag op de fysieke capaciteit.

4.2. Tankgedrag

Voor een goede beoordeling van de noodzakelijke investeringen, met name die bij de tankstations, is het zogenoemde tankgedrag van de zware vrachtauto's (waar tankt men?) van belang.

Gebleken is dat iets meer dan 50% van de bedrijven beschikt over een eigen pomp en dat ongeveer 10% gebruikt maakt van de eigen pomp van een collega. In totaal tankt dus circa 60% bij eigen pompen. Voorts maakt ongeveer 10% van de vervoersondernemers gebruik van de zogenoemde bedrijvenpompen, grote tankstations op industrieterreinen. De resterende 30% tankt (vrijwel) uitsluitend bij de gewone pompstations.

Omgezet in getankte liters komt vorenstaand tankgedrag neer op circa 2 300 mln liter getankt bij de eigen pompen of bedrijfspompen en circa 500 mln liter bij de tankstations.

Uitgaande van dit tankgedrag wordt in het navolgende gesproken over een maximale variant met een aanpassing van circa 4000 tankstations (vrijwel alle tankstations) en over een beperkte variant met een aanpassing van circa 1000 tankstations (het verkrijgbaar zijn bij de grote tankstations op industrieterreinen en langs de snelwegen). In beide gevallen is paarse dieselolie dan verkrijgbaar bij de eigen bedrijfspompen. De oliebranche wijst er met betrekking tot de beperkte variant op dat deze zal leiden tot concurrentievervalsing ten aanzien van de tankstations en eveneens ten aanzien van de vervoerders ook al zou tevens worden gekozen voor het zogenoemde duale systeem waarbij (beperkt) fysiek paarse diesel wordt geïntroduceerd terwijl daarnaast de mogelijkheid tot het vragen van teruggaaf wordt gehandhaafd (verschil tussen het onmiddellijk profiteren van het lagere accijnstarief of teruggaaf na enkele maanden).

4.3. Investeringskosten

De investeringskosten voor de toepassing van een afzonderlijke soort dieselolie met een verlaagd tarief (de zogenoemde fysiek paarse dieselolie) hebben betrekking op:

1. de productie (injectiefaciliteiten voor de herkenningmiddelen);

2. de opslag bij de tankstations (extra opslagtanks voor paarse dieselolie en alle daarmee gepaard gaande werkzaamheden, zoals het opbreken en opnieuw aanleggen van de waterdichte bestrating in verband met het verleggen en de aanleg van leidingen); en
3. de pompeenheden bij de tankstations (extra afleveringspompen voor de paarse dieselolie).

De mate waarin de onder 2 en 3 bedoelde investeringen nodig zijn, hangt af van de mate waarin bij de tankstations nieuwe voorzieningen nodig zijn. Met deze investeringen zijn ook de grootste kosten gemoeid. Deze variëren per tankstation van circa f 90 000 voor een beperkte aanpassing tot circa f 280 000 voor een compleet nieuwe installatie. Gemiddeld zullen de kosten per aan te passen tankstation ruim boven f 100 000 liggen. Wat betreft de injectiefaciliteiten kan ervan worden uitgegaan dat deze zullen moeten worden aangebracht op circa 20 van de 35 accijns-goederenplaatsdepots. De hiermee gemoeide kosten liggen in de orde van grootte van 0,8 à 0,9 mln per beladingsinstallatie; in totaal derhalve circa 17 à 18 mln.

In de maximum variant – aanpassing bij vrijwel alle tankstations – worden de kosten geraamd op ruim 400 mln. Bij de beperkte variant worden de investeringskosten geraamd op tenminste f 100 mln.

De gedachte dat capaciteit zou vrijkomen op het moment dat de zogenoemde benzine met loodvervanger van de markt verdwijnt, is onjuist. In de eerste plaats gaat het hierbij om de capaciteit voor benzine die met name op de tankstations niet of slecht bereikbaar is voor grote vrachtauto's; in de tweede plaats reserveert de oliebranche deze capaciteit voor de nieuwe benzinesoorten die zij in het kader van de 2005-normen op de markt moeten gaan brengen.

4.4. Operationele kosten

De operationele kosten hebben betrekking op de te injecteren herkenningmiddelen en de extra logistieke voorzieningen (afzonderlijke opslagcapaciteit voor de paarse dieselolie en het gescheiden – extra – vervoer van de paarse dieselolie). Deze worden in totaal geschat op tussen de 20 en 25 mln per jaar.

4.5. De marker

De fysiek paarse dieselolie zal van herkenningmiddelen moeten worden voorzien om te kunnen controleren dat deze uitsluitend wordt gebruikt door motorrijtuigen die gerechtigd zijn deze als brandstof te gebruiken. Het gaat hierbij niet alleen om een kleurmiddel om degene die tankt te kunnen laten waarnemen dat men de juiste c.q. onjuiste brandstof tankt, maar ook om een niet zichtbare stof (marker) om te kunnen traceren dat bijvoorbeeld geen paarse dieselolie bij de gewone dieselolie wordt gemengd. De oliebranche wijst er op dat er geen goede marker beschikbaar is. Op zich is deze stelling niet onjuist. Ook in Europees verband (in het Accijnscomité) heeft een onderzoek plaats gevonden naar de beschikbare en goede markers voor een keuze voor een Europese marker voor de laagbelaste gasolie (de rode gasolie) voor verwarmingsdoeleinden. Hiervoor is een inschrijvingsprocedure voor mogelijke leveranciers gevolgd. Geen van de aangemelde markers werd als optimaal geschikt gekwalificeerd. De meest geschikte is als Euromarker aangewezen. Van de overgebleven markers geldt dat enkele ervan ook gebruikt worden in andere lidstaten, zodat deze niet gebruikt kunnen worden, zodat een keuze gemaakt zou moeten worden tussen de resterende markers die ook in Europees verband als minder betrouwbaar werden gekwalificeerd.

4.6. *Duaal systeem*

De vervoersorganisaties zijn primair voorstander van de integrale invoering van fysiek paarse dieselolie met als voornaamste argumenten het vervallen van de administratieve lasten van het teruggaafstelsel en een volledige compensatie (geen ondergrens van 100 liter per tankbeurt en geen bovengrens van 50 000 liter per jaar). Indien tot de beperkte variant zou worden overgegaan (bij de eigen pompen, bij de zogenoemde bedrijvenpompen en bij een aantal grotere tankstations) wil men een zogenoemd *duaal systeem*, dat wil zeggen dat naast de fysiek paarse dieselolie het teruggaafsysteem wordt gehandhaafd. Zij wensen de handhaving van het teruggaafsysteem voor zowel de ondernemers die niet beschikken over een eigen bedrijfspomp als voor de ondernemers die doorgaans fysiek paars tanken maar daarnaast af en toe «gewoon» tanken.

Een dergelijk *duaal systeem* levert voor de belastingdienst slechts ten dele een verlichting op. Het aantal teruggaafverzoeken zal weliswaar afnemen, maar aangezien ook de ondernemers die meestal fysiek paars zullen tanken het recht willen behouden voor incidentele gevallen teruggaaf te vragen, niet in dezelfde verhouding als op grond van het tankgedrag zou mogen worden verondersteld. De administratieve lasten zullen daardoor voor de belastingdienst en voor het bedrijfsleven ook slechts gedeeltelijk afnemen.

Een *duaal systeem* levert ook uit controle-oogpunt bezwaren op. Onder meer worden verbandscontroles bij de bedrijven op de getankte hoeveelheden waarvoor teruggaaf wordt gevraagd er door gecompliceerd, zo niet onmogelijk.

5. De teruggaafregeling

5.1. Afhandeling verzoeken

De teruggaafregeling voor paarse dieselolie is ingevoerd bij de Wet van 4 december 1997, met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 1997. Zowel voor het bedrijfsleven, als voor de belastingdienst betekende dit dat er een aanzienlijke inhaalslag moest worden gemaakt; zo moesten in de eerste helft van 1998 de teruggaafverzoeken over het derde en vierde kwartaal van 1997 en het eerste kwartaal van 1998 worden afgehandeld. Daarnaast hebben zich aanloopproblemen voorgedaan met de opzet van een geautomatiseerd systeem voor deze teruggaafregeling (verwezen zij ook naar het antwoord op vragen van het lid Reitsma, Aanhangsel Handelingen II 1997/98, nr. 1059). Daarbij speelde ook een rol dat aan de zijde van het bedrijfsleven enkele problemen bleken te spelen met de invulling van de gegevens.

Voor de geautomatiseerde verwerking van de verzoeken om teruggaaf is een geautomatiseerde applicatie ontwikkeld die de verzoeken op circa 30 punten automatisch controleert, onder meer de opgegeven kentekens aan de hand van het bestand van het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting. Ten behoeve van deze automatische verwerking is een standaardformulier ontwikkeld. Het voordeel hiervan is dat de controles bij de bedrijven in beginsel beperkt kunnen blijven tot verbandscontroles tussen de aantallen liters waarvoor teruggaaf is gevraagd en het brandstofverbruik van de vrachtauto's en de afgelegde kilometers. Door onvolledige en onjuiste invulling van gegevens kwam van de teruggaafformulieren over het derde kwartaal van 1997 een relatief groot aantal verzoeken niet door deze geautomatiseerde controle, zodat zij handmatig moesten worden gecontroleerd. De aanvankelijke opzet om de ondernemers voor het nieuwe kwartaal (het vierde kwartaal van 1997) te voorzien van teruggaafformulieren met wat betreft de standaardgegevens zoveel mogelijk door de belastingdienst na correctie voorbedrukte gegevens moest hierdoor

worden verlaten. In samenspraak met de brancheorganisaties heeft de belastingdienst belanghebbenden twee maal gewezen op veel voorkomende fouten en het belang van een goede invulling met het oog op een snelle verwerking.

Na de zomer van 1998 kon het gestelde doel – afdoening binnen acht weken na indiening van het verzoek – in de meeste gevallen worden gehaald.

5.2. Aantallen verzoeken en vrachtauto's

Over het derde en vierde kwartaal van 1997 bedroeg het aantal verzoeken om teruggaaf telkens iets meer dan 14 000. In 1998 zijn ruim 64 000 verzoeken ontvangen; in de eerste helft van 1999 ruim 29 000. Het aantal vrachtauto's waarvoor teruggaaf wordt gevraagd, ligt tussen de 80 000 en 90 000; bij het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting zijn circa 109 000 zware vrachtauto's geregistreerd.

De indruk bestaat dat er ondernemers zijn die gelet op het feit dat het terug te ontvangen bedrag aan accijns voor hen relatief laag is in verhouding tot de daaraan verbonden werkzaamheden (het maximum is f 2500 per jaar) afzien van het indienen van een verzoek. Dit kan zich voordoen bij kleinere ondernemers die slechts over enkele vrachtauto's beschikken, zeker wanneer zij voornamelijk regionaal werken (en dus relatief weinig kilometers rijden) en door de kleine tankinhoud niet kunnen voldoen aan het minimum van 100 liter per tankbeurt. Dit laatste geldt bovendien ook voor een aantal grotere expediteurs die niet internationaal rijden.

5.3. Teruggeven accijns

Wat betreft de binnenlandse ondernemers is over het derde en het vierde kwartaal van 1997 ruim 57 mln aan accijns teruggegeven, circa 10 mln minder dan was geraamd. In 1998 is aan binnenlandse ondernemers 119 mln teruggegeven. Van buitenlandse ondernemers zijn over de periode 1 juli 1997 tot en met 31 december circa 4000 verzoeken om teruggaaf ontvangen en is bijna 3 mln aan accijns teruggegeven.

Bij de ramingen is uitgegaan van 135 mln teruggaaf op jaarbasis (2750 mln liter dieselolie). De oorzaak van het enigszins achterblijven van de realisatie van de teruggaaf in vergelijking met de raming is niet eenduidig aan te geven maar naar mijn oordeel is die gelegen in de in paragraaf. 5.2. beschreven constatering.

5.4. Controles

Uit de ingestelde controles blijken dezelfde feiten als hiervoor vermeld in paragraaf 5.2. Teruggaaf werd gevraagd voor hoeveelheden die in het buitenland waren getankt, alsmede voor hoeveelheden van minder 100 liter per tankbeurt (het wettelijk minimum om voor teruggaaf in aanmerking te komen). Voorts komt het voor dat teruggaaf wordt gevraagd voor hoeveelheden dieselolie die door de vrachtauto niet is verbruikt voor de voortbeweging van het voertuig op de weg maar voor het aandrijven van zogenoemde hulpapparatuur. Voor dit gebruik wordt reeds teruggaaf van accijns verleend voor het verschil tussen het normale en het lage accijns tarief. Tot slot bleek in een aantal gevallen dat de vereiste administratie niet aanwezig was.

5.5. Knelpunten ondernemers

Het knelpunten van de vervoersondernemers zijn, naast de trage start van de afwikkeling van de teruggaafverzoeken, de ondergrens van 100 liter per tankbeurt en de bovengrens van 50 000 liter per jaar.

De ondergrens van 100 liter is in de wet opgenomen ter voorkoming van misbruik (het betrekken van tankbeurten van andere motorrijtuigen dan zware vrachtauto's in de teruggaaf). Vooral de vrachtauto's die worden ingezet in het nationale vervoer hebben echter vaak ook een tankinhoud van niet meer dan 100 á 150 liter. Het is voor de desbetreffende ondernemers moeilijk werkbaar, noch technisch verantwoord de tank leeg te rijden tot meer dan 100 liter getankt kan worden. Deze vrachtauto's worden 's avonds na terugkomst bij het bedrijf weer afgetankt, enerzijds om de volgende dag de noodzakelijke ritten te kunnen maken en anderzijds ter voorkoming van corrosie van de brandstoftank. Met betrekking tot de bovengrens van 50 000 liter heeft de branche aangegeven dat deze in veel gevallen te laag is. Men pleit dan ook voor een verhoging. In een aantal gevallen is ook geconstateerd dat er daadwerkelijk meer is getankt (circa 3000 gevallen; iets meer dan 2,5% van de vrachtauto's die in de teruggaafregeling worden betrokken).

5.6. Knelpunten belastingdienst

Dank zij gerichte voorlichtingsacties zijn de problemen met de onvolledige en onjuiste invulling van de teruggaafformulieren in belangrijke mate opgelost.