

Vergaderjaar 2004–2005

29 800-IXB

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2005

Nr. 16

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 4 januari 2005

Binnen de vaste commissie voor Financiën¹ hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 9 juli 2004 inzake mogelijke omzetting van slijterijen als gevolg van accijnsverhoging (Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2004–2005, nr. 13), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 23 september 2004 aan de staatssecretaris voorgelegd. Bij brief van 31 december 2004 zijn ze door de staatssecretaris van Financiën beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tichelaar

De griffier van de commissie,
Berck

Herinnert de staatssecretaris zich dat hij tijdens het wetgevingsoverleg op 10 november 2003 heeft gezegd dat accijnzen er in de eerste plaats zijn om geld binnen te halen (behandeling Belastingplan 2004, Kamerstuk 29 210, p. 79)? Is hij nog steeds die mening toegedaan? Kan worden geconcludeerd dat met de accijnsverhoging per 1 januari 2003 een jaarlijkse opbrengst van € 70 mio was beoogd en dat deze opbrengst niet is gehaald? Herinnert de staatssecretaris zich dat hij vorig jaar al erkende dat er verkeerd is gerekend met de alcoholaccijns (behandeling Belastingplan 2004, Kamerstuk 29 210, p. 79)? Welke inschattingfouten heeft het departement gemaakt en hoe kon dat gebeuren?

In het genoemde wetgevingsoverleg heb ik inderdaad aangegeven dat accijnzen primair zijn bedoeld om geld op te halen. Die mening ben ik nog steeds toegedaan. Deze opmerking kende overigens als achtergrond de in het Belastingplan 2004 voorziene accijnsverhoging op tabak. Tijdens het wetgevingsoverleg werd de vraag gesteld of de daarvoor geraamde opbrengst van € 400 mln wel zou worden gerealiseerd. In dat kader werd een relatie gelegd met de accijnsverhoging op alcohol die op 1 januari 2003 in werking was getreden en waarvoor tijdens het wetgevingsoverleg van oktober 2003 al kon worden geconstateerd dat de geraamde totaalopbrengst niet zou worden gehaald. Tegenover de directe opbrengst van de maatregel stond een sterkere endogene derving dan verwacht. Onder endogene effecten vallen de indirecte effecten van de maatregel en overige economische effecten, zoals de macro ontwikkeling van consumptieve bestedingen. Met andere woorden, met de indirecte effecten, de gedragseffecten, wordt wel rekening gehouden, maar niet expliciet en niet als onderdeel van de opbrengst van de maatregel. In dit specifieke geval – een amendement op het Belastingplan 2003 – komen de indirecte effecten pas tot uitdrukking bij de eerstvolgende macroraming, in casu in de voorjaarsnota 2004. In de miljoenennota 1993 is aan de ramingstechniek aandacht besteed. De desbetreffende passage is hierna opgenomen.

«Mede naar aanleiding van het verzoek van de Tweede Kamer om na te gaan in hoeverre het mogelijk is om bij het indienen van een wetsvoorstel expliciet rekening te houden met eventuele gedragsreacties die de opbrengst van de voorgestelde fiscale maatregel kunnen beïnvloeden, wordt in deze paragraaf aangegeven hoe in de belastingramingen wordt omgegaan met het inboeken van de gevolgen van fiscale maatregelen. Door het Centraal Planbureau wordt in de macro-economische ramingen rekening gehouden met indirecte effecten van fiscaal beleid. De indirecte effecten worden echter niet alle afzonderlijk gedocumenteerd. Het macro-economische beeld van het CPB dient vervolgens als input voor de ramingen van de belastingontvangsten; de gevolgen van indirecte effecten van fiscale maatregelen worden op deze wijze dan ook in het totale beeld verwerkt.

Een goed inzicht in de indirecte effecten van een afzonderlijke fiscale maatregel vereist een integrale macro-economische doorrekening. Zelfs dan blijft het zo dat weliswaar alle gevolgen van de ene maatregel in kaart worden gebracht maar dat de gevolgen van de interactie met andere maatregelen die tegelijkertijd of kort daarna worden ingevoerd buiten beeld blijft.

Indien door Financiën bij het inboeken van de kosten c.q. opbrengsten van fiscale maatregelen partieel zou worden gecorrigeerd voor de effecten van gedragsreacties zonder dat een integrale doorrekening beschikbaar is, is het gevaar aanwezig dat deze effecten nogmaals (gedeeltelijk) worden ingeboekt bij de doorrekening van de budgettaire effecten van het macro-economisch beeld van het CPB. Op deze wijze zouden dubbeltellingen ontstaan.

Tegen deze achtergrond ligt het in de rede om de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen in beginsel te presenteren zonder inen uitverdien-effecten. Slechts in die uitzonderlijke gevallen waarin gedragseffecten partieel te berekenen zijn, ondubbelzinnig kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht en zich binnen een relatief kort tijdsbestek materialiseren, worden de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen voor gedragseffecten gecorrigeerd. Wel wordt, waar dat zinvol is, in de toelichting in kwalitatieve zin aandacht aan de indirecte effecten gegeven. In die gevallen waar de indirecte gevolgen van fiscale maatregelen wel partieel worden ingeboekt, wordt bij het inboeken van de gevolgen van het eerstvolgende integrale CPB-beeld gecorrigeerd voor de reeds partieel ingeboekte effecten.»

Ik ben van mening dat er geen aanleiding was om te veronderstellen dat de accijnsverhoging op gedistilleerde dranken van 1 januari 2003 aanleiding zou geven tot sterkere gedragseffecten dan op grond van het macro economische beeld zouden mogen worden verwacht. Daarnaast zou het naar mijn mening niet mogelijk zijn geweest om deze effecten partieel te berekenen en vervolgens ondubbelzinnig in kaart te brengen. In hoeverre de raming niet is gerealiseerd kan dan ook niet ondubbelzinnig worden toegerekend aan de maatregel of andere economische factoren. Overigens past hier de kanttekening dat de indieners van het amendement dat tot de accijnsverhoging heeft geleid, deze accijnsverhoging nadrukkelijk wensten in te zetten als dekkingsmaatregel voor het vervallen van het voorstel inzake de het afschrijvingsregime op beleggingspanden. De daaruit voortvloeiende derving van € 70 mln moest worden gedekt uit een accijnsverhoging op gedistilleerde dranken. Als in dat kader reeds rekening was gehouden met veel sterkere negatieve effecten van de dekkingsmaatregel dan de positieve effecten van de lastenverlichtende maatregel – voor zover deze met enige nauwkeurigheid hadden kunnen worden berekend – had de accijnsverhoging hoger moeten uitvallen dan de vastgestelde verhoging van 18%.

2

Was het niet mogelijk om vóóraf de elasticiteit van sterke drank te berekenen? Zo ja, had daaruit niet afgeleid kunnen worden in hoeverre de slijterijenmarkt een accijnsverhoging zou kunnen absorberen?

De prijselasticiteit is onderdeel van de gedragseffecten. De wijze waarop rekening wordt gehouden met de gedragseffecten is uiteengezet in het antwoord op vraag 1. Naar mijn mening kan overigens uit de prijselasticiteit van gedistilleerde dranken niet worden afgeleid in hoeverre de slijterijenmarkt een accijnsverhoging kan absorberen.

3

Erkent de staatssecretaris dat met name in de grensstreek de marktontwikkeling voor de slijterijenbranche desastreus is omdat de prijsverschillen (of deze nu te wijten zijn aan de accijnzen of aan andere factoren) voor sterke drank te groot zijn? Is de staatssecretaris bereid om – in Europees verband – te bezien hoe deze grensverschillen verkleind kunnen worden?

Over dit onderwerp zijn eerder vragen gesteld door de leden Bussemaker en Smeets en later door het lid Omtzigt. Daarin is aangegeven dat de geconstateerde prijsverschillen veelal niet kunnen worden toegeschreven aan de accijnsverschillen. Het (volledig) wegnemen van deze accijnsverschillen zou overigens alleen kunnen worden gerealiseerd door binnen de Europese Unie een enkel accijnstarief vast te stellen. Een dergelijk uniform tarief is niet wenselijk, het zou de lidstaten de mogelijkheid ontnemen om met het accijnsinstrument een eigen begrotingsbeleid te

voeren. Waar mogelijk wordt wel gestreefd naar een verhoging van de bestaande in Europees verband vastgelegde minimumtarieven. De verwachtingen inzake een dergelijke verhoging zijn echter niet hoog gespannen. De Europese Commissie heeft recent een evaluatie uitgebracht over de huidige stand van zaken met betrekking tot de accijns-tarieven in de Europese Unie. Daarin wordt bijvoorbeeld aangegeven dat alleen al een inflatiecorrectie van de huidige Europese minimumtarieven een verhoging van 24% zou vereisen. Dat de Commissie weinig hoop heeft op een dergelijke verhoging moge blijken uit het feit dat zij nog geen voorstel in die zin heeft ingediend. De Ecofin-Raad heeft recent (summer) over dit rapport van gedachten gewisseld. Zij heeft een werkgroep opgedragen een inventarisatie te maken van de onderwerpen die de Commissie nader zou moeten uitwerken. In die werkgroep zal ongetwijfeld ook de hoogte van de tarieven aan de orde komen. Zoals gezegd kunnen de prijsverschillen slechts gedeeltelijk worden verklaard uit de accijnsverschillen. De overige verschillen zijn bijvoorbeeld een gevolg van de andere wijze van wederverkoop en distributie. Ik zie vanuit mijn positie niet direct mogelijkheden om deze andere factoren in Europees verband te beïnvloeden.

4

Ziet de staatssecretaris mogelijkheden om de grensproblematiek op te lossen, bijvoorbeeld door de tarieven in Nederland en Duitsland in overeenstemming te brengen?

Een gelijkstelling van de tarieven in Nederland en Duitsland zou wellicht kunnen bijdragen aan de oplossing van de grensproblematiek. Omdat het accijnsverschil slechts een van de factoren is die ten grondslag liggen aan het prijsverschil, rijst de vraag of de grensproblematiek met een dergelijke gelijkstelling zou worden weggenomen. Overigens zou een Nederlandse accijnsverlaging tot het accijnsniveau in Duitsland tot gevolg hebben dat de accijns dan lager zou zijn dan het niveau van voor 1 januari 2003. Het Duitse tarief bedraagt thans € 13,03 per liter alcohol ad 100%. Het accijnsniveau in Nederland is thans € 17,75 per liter ad 100%, terwijl het voor de accijnsverhoging € 15,04 per liter ad 100% bedroeg.

5

Bestaan in Duitsland op dit moment concrete plannen om de tarieven op termijn te verhogen?

Voor zover mij bekend heeft Duitsland geen concrete plannen om de accijns-tarieven (op termijn) te verhogen.