

Vergaderjaar 2014–2015

34 135

Initiatiefnota van het lid Omtzigt over de accijnsopbrengsten

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

De stijging van de accijnzen levert nauwelijks geld op en het niet meenemen van de grenseffecten is een ernstige fout geweest van de regering, die voorkomen had kunnen worden. Immers de regering was op de hoogte van grenseffecten en gebruikte die bij andere accijnsgoederen als een reden om verhogingen uit te stellen of te verminderen. Bij brandstof weigerden de regeringspartijen dat. Toch gaat vooral het internationale wegtransport massaal over de grens tanken. Een probleem blijft nog wel dat het terugdraaien van de accijnsverhoging op diesel en LPG nog steeds € 280 miljoen kost in de modellen van de regering, ook al heeft het veel en veel minder opgeleverd.

Deze initiatiefnota¹ gaat over de verhoging van de accijnzen op diesel en LPG. Zij toont aan dat deze verhoging nauwelijks geld opgeleverd heeft doordat de regering de grenseffecten van accijnsverhogingen bewust niet in kaart wilde brengen. De nota doet aanbevelingen om een model te maken met grenseffecten en om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren.

Inleiding

In het regeerakkoord van het Kabinet Rutte/Asscher is afgesproken de accijnzen te verhogen. Letterlijk staat er in de financiële bijlage van het regeerakkoord:

«108. Verhoging accijnzen (diesel en LPG) De accijns voor diesel wordt verhoogd met 3 cent per liter en komt daarmee op ongeveer 46 cent per liter. De opbrengst van deze accijnsverhoging, die ingaat per 1-1-2014, bedraagt 230 mln. De accijns op LPG wordt verhoogd met 7 cent per liter en komt daarmee op ongeveer 18 cent per liter. De opbrengst van deze accijnsverhoging, die ingaat per 1-1-2014, bedraagt 50 mln.»

De maatregel is een puur financiële maatregel. In het regeerakkoord wordt niet dit niet benoemd als een milieumaatregel. Hij wordt in zijn geheel niet

¹ Deze initiatiefnota kwam mede tot stand door veel grondig werk van Matthijs Jansen.

genoemd in de tekst en alleen in de financiële bijlage. Inclusief indexatie stijgen de accijnzen met 3,8 en 7,7 cent. Daarbovenop komt ook de btw (21% voor particulieren). Tegelijkertijd heeft Duitsland de accijnzen langjarig bevroren en geeft België aan het zware vrachtvervoer een forse accijnsteruggave op diesel. Bij het belastingplan 2014 geeft Staatssecretaris Weekers toe dat dat in de modellen grenseffecten van accijnsverhogingen niet meegenomen zijn. Dit zou betekenen dat door deze maatregel niemand (extra) in het buitenland gaat tanken.

Het CDA vindt dat een bizarre veronderstelling. Echter een Kamermeerderheid wijst motie 33 752, nr 18 af, die vraagt om een schatting van de grenseffecten te geven voordat het wetsvoorstel plenair behandeld wordt. De regeringspartijen wijzen dit af en uiteindelijk gaat de Kamer akkoord. Dit wringt omdat de regering wel een grenseffectenrapportage gedaan heeft voor alcohol en tabak (kamerstuk 33 752, nr. 7). Op basis hiervan wordt de accijnsverhoging op sterke drank verlaagd en de accijnsverhoging op tabak uitgesteld. En voor deze accijnsverhogingen was nota bene nog een gezondheidsdoel naast het budgettaire doel.

Al snel wordt duidelijk dat de wegleffecten groot zijn. Pomphouders aan de grens luiden zeer regelmatig de noodklok bij het parlement. Ook het rapport van het meldpunt van het CDA, dat overigens geen representatief onderzoek is, spreekt boekdelen.

Het onderzoek van de regering

Op 28 mei 2014 stuurt Staatssecretaris Wiebes een onderzoek naar de Kamer op basis van gegevens van het CBS en gegevens van de oliemaatschappijen. Die laatste gegevens zijn vertrouwelijk, maar laten wel significante grenseffecten zijn. De CBS gegevens gaan bij deze tussenevaluatie bij een enkele grafiek slechts tot december 2013 loopt ofwel tot een moment dat de accijnsverhoging nog niet is ingegaan.

Bij de regeling vraagt het CDA om de onderliggende cijfers en rapporten, met een beroep om zowel de WOB als op artikel 68 van de Grondwet. De Staatssecretaris weigert nadere informatie te verstrekken. Na een bijna identiek WOB verzoek verstrekt hij op 26 juni 2014 wel een aantal onderliggende stukken aan journalisten. De bedrijfsvertrouwelijke gegevens van de oliemaatschappijen verschaftte hij ook hier niet. Hiermee lijkt de Wet Openbaarheid bestuur nu tot meer openheid te leiden dan artikel 68 van de Grondwet, die gaat over de informatieplicht van de Kamer. Hiermee vond een forse uitholling plaats van eerder beloftes van de regering. Zo schreef de regering eerder zelf:

«Wel kan in het algemeen worden gesteld dat informatie die aan een burger moet worden verstrekt op grond van de Wet openbaarheid van bestuur, niet aan een kamer kan worden onthouden op grond van artikel 68 van de Grondwet.» (kamerstuk 28 362, nr. 2)»

Het onderzoek van 28 mei 2014

De CDA fractie heeft op 20 januari 2015 gevraagd om het onderzoek van 28 mei 2014 te updaten door de beschikbare tabellen en grafieken uit te breiden met de nieuwe data. Nu er een debat op 22 januari plaatsvindt en dat niet op tijd af is, hebben deze leden het initiatief genomen deze cijfers zoveel mogelijk uit openbare bronnen te halen.

De onderstaande verbanden en cijfers zijn dus gebaseerd op het door de regering gekozen raamwerk voor evaluatie, waaruit zou moeten blijken dat accijnsverhoging geen grote wegleffecten kent. In deze notitie lopen we dus deze zaken één voor één door. We kunnen ongeveer 2/3 van het onderzoek repliceren, vooral omdat we niet beschikken over de cijfers van de oliemaatschappijen.

Accijnstarieven en indexaties

De accijnstarieven van diesel en LPG zijn per 1 januari 2014 verhoogd. Daarnaast zijn de accijnstarieven van benzine en diesel geïndexeerd. De indexatie van het accijnstarief van benzine leidde tot een verhoging van bijna 1,3 cent per liter. De accijnsverhoging van diesel bedroeg 3 cent per liter. Inclusief indexatie wordt het accijnstarief van diesel per 1 januari 2014 met 3,8 cent verhoogd. De accijnsverhoging van LPG bedroeg 7,7 cent per liter.

Tabel 1: accijnsverhoging per 1 januari 2014 (bron: rijksoverheid)

	Accijnstarief in 2013	Accijnstarief per 1-1-2014	Indexatie per 1-1-2014	Accijnstarief in 2014
Benzine per liter	€ 0,7466	€ 0	€ 0,0127	€ 0,7592
Diesel per liter	€ 0,4403	€ 0,0300	€ 0,0075	€ 0,4778
LPG per liter	€ 0,0972	€ 0,0767	€ 0	€ 0,1740

Verkochte liters brandstof voor het wegvervoer

Op basis van CBS cijfers is onderstaande tabel met de landelijke afzet van motorbrandstoffen in het wegverkeer samengesteld. De cijfers hebben betrekking op de eerste drie kwartalen van de jaren 2013 en 2014.

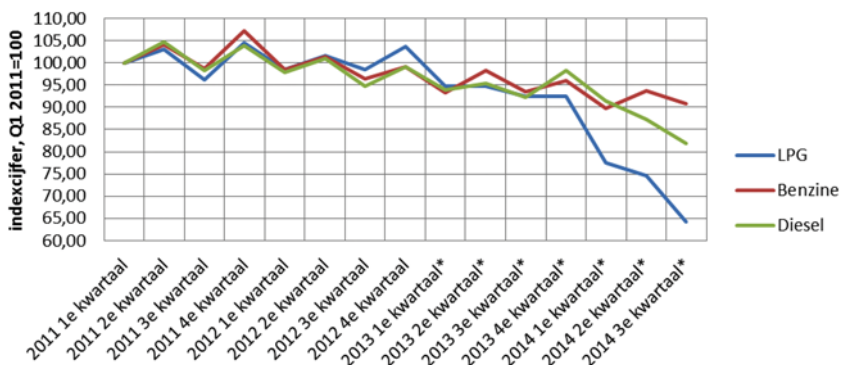
Tabel 2: Motorbrandstoffen wegverkeer in miljoenen liters (bron: CBS)

In mln liters	Q1-Q3 2013	Q1-Q3 2014	Verandering
Benzine	3.964	3.810	-3,9%
Diesel	5.385	4.986	-7,4%
LPG	378	290	-23,3%

De landelijke totale benzine consumptie is over de eerste drie kwartalen van 2014 met 3,9% afgenomen ten opzichte van dezelfde periode in 2013. De afzet van diesel vertoont een daling van 7,4% en LPG daalt met 23,3%. Om deze ontwikkeling in perspectief te plaatsen is in de volgende grafiek weergegeven hoe de motorbrandstoffen zich vanaf 2011 hebben ontwikkeld. De grafiek toont dat vanaf 2011 bij zowel benzine, diesel als LPG sprake is van een voortdurend dalend verbruik van jaarlijks ongeveer 3%. Vanaf het eerste kwartaal van 2014 is voor zowel diesel als LPG een duidelijke trendbreuk te zien. De afzet van diesel en LPG dalen sneller dan de afzet in dezelfde periode voorafgaand aan de accijnsverhogingen. Benzineafzet toont geen trendbreuk na het laatste kwartaal van 2013. Het is duidelijk dat de omzetsdaling zich in het tweede en derde kwartaal zeer verdiept heeft.

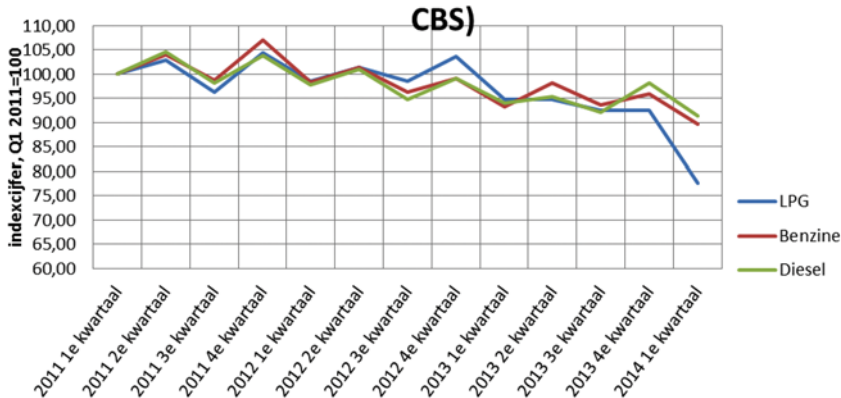
Figuur 1: ontwikkeling van het volume van motorbrandstoffen voor het wegverkeer (bron: CBS)

Landelijke ontwikkeling van het volume van motorbrandstoffen voor het wegverkeer

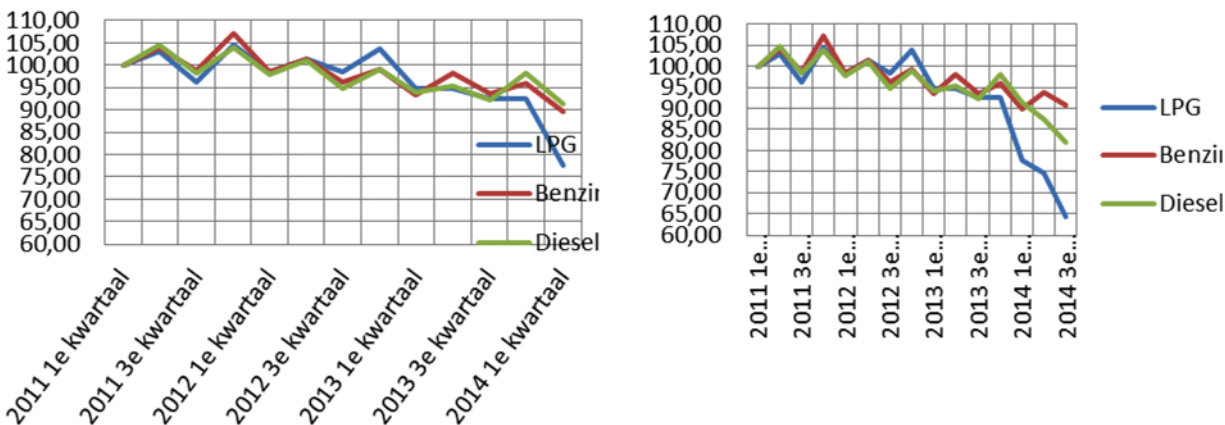


Grafiek 2: de informatie in mei:

Landelijke ontwikkeling van het volume van motorbrandstoffen voor het wegverkeer (bron: CBS)



Grafiek 3: de twee grafieken naast elkaar



Kasontvangsten brandstofaccijns

De ontvangsten van de brandstofaccijnzen worden in de CBS gegevens onderscheiden naar accijns op lichte olie en de accijns op overige minerale oliën. Lichte olie betreft voor meer dan 99% benzine voor het wegverkeer. Overige minerale oliën worden niet alleen gebruikt voor het

wegverkeer maar ook voor andere doeleinden zoals verwarming. De belastingontvangsten hebben voor circa 80% betrekking op de afzet van diesel en LPG voor het wegverkeer. De belastingontvangsten over de leveringen in de eerste drie kwartalen van 2013 en 2014 laten het volgende beeld zien:

Tabel 3: Brandstofaccijns ontvangsten in miljoenen euro (bron: CBS)

(in mln euro)	Q1-Q3 2013	Q1-Q3 2014	Toename (in mln euro)	Exclusief incidenteel	
				In miljoenen euro	In procenten
Lichte olie (benzine)	2.997	2.988	-9	-62	-2,1%
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	2.730	2.861	131	+79	+2,9%

De belastingontvangsten over de eerste drie kwartalen van 2014 laten een toename zien van € 131 miljoen ten opzichte van dezelfde periode in 2013. Uit de brief van 18 maart 2014 bleek dat er in januari 2014 uitzonderlijk veel brandstofaccijns was ontvangen. Een nadere analyse wees er op dat ontvangsten die betrekking hebben op overige minerale oliën (€ 48 miljoen) en lichte oliën (€ 52 miljoen) incidenteel van aard waren. De cijfers over het eerste kwartaal van 2014 dienen daarom gecorrigeerd te worden voor deze incidentele component. Daarnaast is er een tweede incidentele component in het eerste kwartaal van 2014 als gevolg van bijbetaling van accijns over de voorraden diesel in het vrije verkeer per 1 januari 2014. Voor diesel ging het om een bedrag van ongeveer € 4 miljoen voor benzine om circa € 1 miljoen. Na correctie voor deze incidentele componenten nemen de belastingontvangsten over de eerste drie kwartalen van 2014 van de overige minerale oliën, waaronder diesel en LPG, toe met € 79 miljoen. Deze stijging is als volgt verdeeld over de drie kwartalen:

Eerste kwartaal

(in mln euro)	Q1 2013	Q1 2014	Toename	Exclusief incidenteel	
				In miljoenen euro	In procenten
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	880	984	104	+52	+5,9%

Tweede kwartaal

(in mln euro)	Q2 2013	Q2 2014	Toename		
				In miljoenen euro	In procenten
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	945	966	+21	+21	+2,2%

Derde kwartaal

(in mln euro)	Q3 2013	Q3 2014	Toename	
			In miljoenen euro	In procenten
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	905	911	+6	+0,7%

De conclusie is dat in de eerste drie kwartalen van 2014 sprake is van een trendbreuk in de afzet van diesel en LPG voor het wegverkeer. De belastingontvangsten over deze brandstoffen nemen wel toe als gevolg van de verhoging van de accijnstarieven, maar deze meeropbrengst daalt over de tijd. In het eerste kwartaal van 2014 stegen de accijnzen op diesel en LPG met € 53 miljoen terwijl dit in het derde kwartaal van 2014 € 6 miljoen was. Ofwel de accijnsverhoging en de indexatie gecombineerd leveren nauwelijks extra geld op. Ook zijn de ramingen voor de accijnsinkomsten inmiddels met 200 miljoen naar beneden bijgesteld.

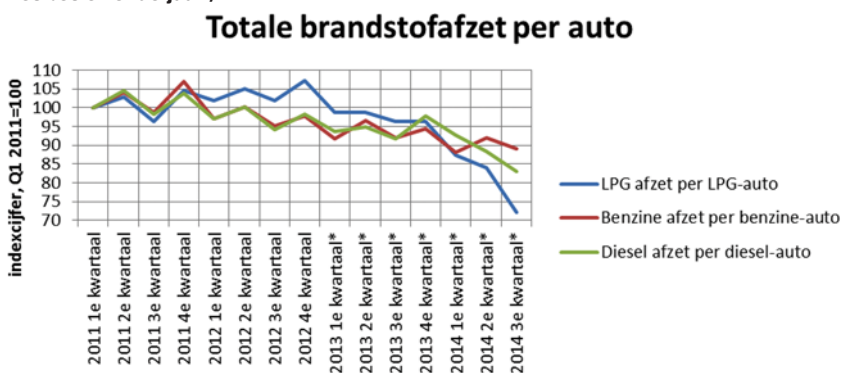
Context van landelijke ontwikkelingen van de brandstof verkopen

LPG

Een deel van de verklaring voor de sterke daling van LPG afzet is de al langer dalende trend van het aantal voertuigen dat op LPG rijdt. Begin 2011 reden in totaal 230 duizend personen- en bedrijfsauto's op LPG, begin 2014 is dit gedaald tot 204 duizend. Niettemin laat de grafiek hieronder zien dat de LPG afzet per auto een soortgelijke daling toont na de accijnsverhoging van 1 januari 2014. De daling van LPG-afzet per auto in het derde kwartaal van 2014 is 25% ten opzichte van dezelfde periode in 2013, als niet wordt gecorrigeerd voor de afname in het aantal LPG auto's bedraagt dit percentage 30%.

Economische ontwikkelingen

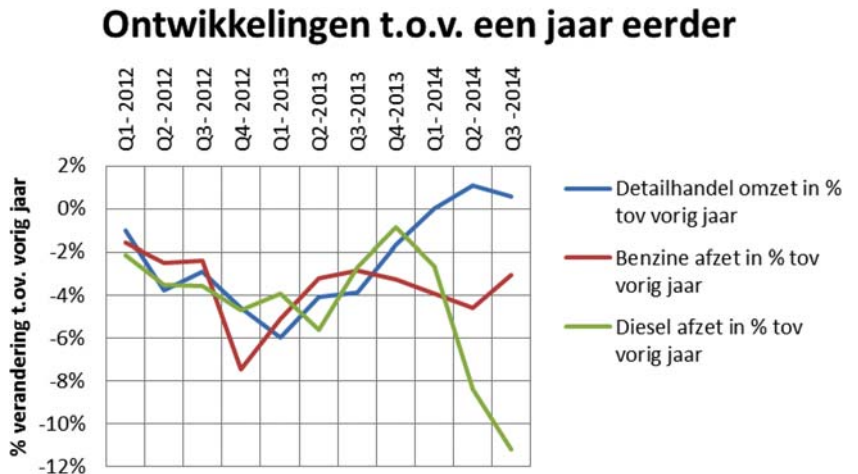
Figuur 2: Totale brandstofafzet per auto met hetzelfde brandstof type, 2011 1^o kwartaal =100 (bron: CBS). (De cijfers voor het aantal auto's per brandstoftype zijn alleen beschikbaar per jaar (gemeten op 1 januari). De gemiddelde afzet per kwartaal per auto is hier berekend als totale afzet per kwartaal/aantal auto's op 1 januari van het betreffende jaar.)



De landelijke ontwikkeling van alle brandstofverkopen kan niet los worden gezien van de algehele economische ontwikkeling. De economie bevindt zich in deze periode in een recessie. Dit komt ondermeer tot uiting in de detailhandelverkopen. In de periode 2012–2014 lieten ook deze verkopen een daling zien. Ook bij de landelijke benzineverkopen is dit het geval. De volgende grafiek toont dat zowel detailhandelverkopen als brandstofver-

kopen tot eind 2013 dezelfde trend hebben. Deze vergelijking is expliciet door de regering gekozen:

Figuur 3: Ontwikkelingen in de detailhandel afgezet tegen ontwikkelingen in de motorbrandstoffenafzet. (bron: cbs)



Vanaf het eerste kwartaal van 2014 daalt de afzet van beide brandstoffen, terwijl de detailhandelomzet groeit. De gemiddelde daling per kwartaal in benzine afzet ligt grofweg tussen de 3–4%; de daling in dieselafzet is in het derde kwartaal bijna 3 maal zo groot. Ofwel, de detailhandelomzet loopt redelijk gelijk om met de brandstofafzet, maar vanaf 2014 lopen ze helemaal uit elkaar. De nieuwe cijfers (toevoeging van de laatste kwartalen) laat dat duidelijk zien.

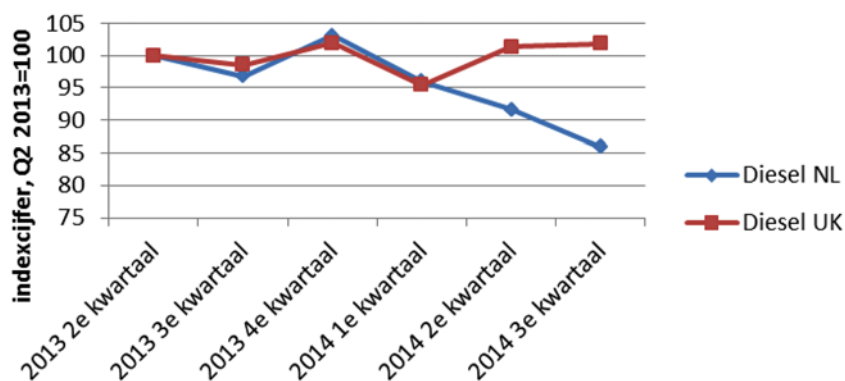
Internationale vergelijking

De brandstofconsumptie in de ons omringende landen wordt net als de Nederlandse brandstofconsumptie beïnvloed door macrofactoren. Onderstaande grafieken vergelijkt de brandstofconsumptie voor zowel Nederland als het Verenigd Koninkrijk. Opvallend is hoe nauwgezet de benzine- en dieselafzet van beide landen elkaar volgen tot aan het eerste kwartaal van 2014².

² Gov.uk heeft geen nauwkeurige gegevens over de LPG afzet. LPG verbruik is daarom niet meegenomen in deze grafiek.

Figuur 4: vergelijking dieselaftzet tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk (bron: cbs & gov.uk)

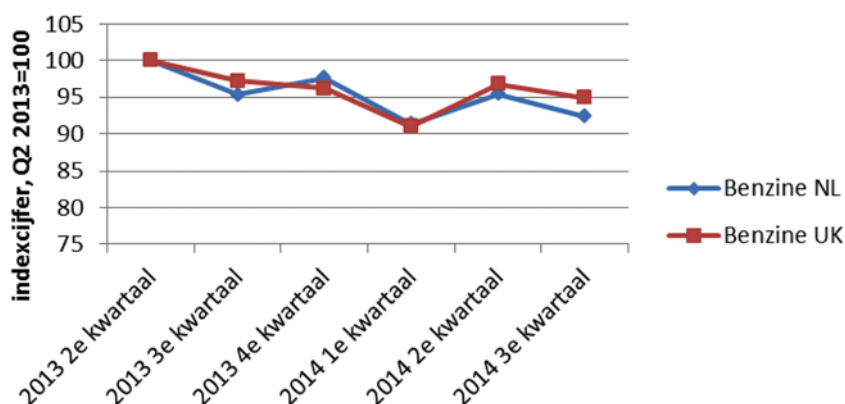
Dieselaftzet voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk



Na het eerste kwartaal van 2014 neemt de dieselaftzet in Nederland sterk af, terwijl de dieselconsumptie in het Verenigd Koninkrijk juist toeneemt. De benzineconsumptie blijft wel de trend van het Verenigd Koninkrijk volgen, zoals onderstaande grafiek toont.

Figuur 5: vergelijking benzine afzet tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk (bron: cbs & gov.uk)

Benzine afzet voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk



Conclusie

De stijging van de accijnzen levert nauwelijks geld op en het niet meenemen van de grenseffecten is een ernstige fout geweest van de regering, die voorkomen had kunnen worden. Immers de regering was op de hoogte van grenseffecten en gebruikte die bij andere accijnsgoederen als een reden om verhogingen uit te stellen of te verminderen. Bij brandstof weigerden de regeringspartijen dat.

Toch gaat vooral het internationale wegtransport massaal over de grens tanken. Een probleem blijft nog wel dat het terugdraaien van de accijnsverhoging op diesel en LPG nog steeds € 280 miljoen kost in de modellen van de regering, ook al heeft het veel en veel minder opgeleverd.

Aanbevelingen/Beslispunten

1. De regering ontwikkelt een alternatief model van brandstofaccijnzen, waarin rekening gehouden wordt met gedrags- en grenseffecten voor 15 april 2015
2. De regering geeft een schatting wat het terugdraaien van de accijnsverhoging voor een gevolg heeft en hoeveel dat werkelijk kost en rapporteert die op 15 april 2015 aan de Kamer
3. De Kamer krijgt tenminste dezelfde rechten als burgers wanneer het om informatie gaat. De regering geeft voor 1 april 2015 precies aan op welke wijze een Kamerlid informatie, die duidelijk op grond van de WOB openbaar gemaakt moet worden, openbaar kan krijgen in het normale verkeer tussen regering en Kamer
4. De regering geeft aan wat de gevolgen zijn van het terugdraaien van de accijnsverhoging per 1 juli 2015 en communiceert aan de Kamer voor 1 mei 2015 of zij daartoe bereid is.

Omtzigt