

Vergaderjaar 2021–2022

**35 918**

## **Wijziging van de Wet op de accijns en enkele andere wetten in verband met implementatie van de horizontale accijnsrichtlijn (EU) 2020/262, richtlijn alcoholaccijns (EU) 2020/1151 en richtlijn btw en accijns bij defensie-inspanningen (EU) 2019/2235 (Wet implementatie richtlijnen accijns 2022)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 15 november 2021

#### **Inhoudsopgave**

	<b>blz.</b>
I. INLEIDING	1
II. ALGEMEEN DEEL	2
1. Inleiding	2
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	2
2.1. Implementatie Horizontale accijnsrichtlijn 2020 – Richtlijn (EU) 2020/262	2
2.2. Implementatie herziene alcoholaccijnsrichtlijn – Richtlijn (EU) 2020/1151	5
2.3. Implementatie richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader – Richtlijn (EU) 2019/2235	13
3. Budgettaire aspecten	14
4. Doelmatigheid en doeltreffendheid	17
5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	18
6. Advies en consultatie	19

#### **I. INLEIDING**

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, de PVV, het CDA, de SP, de PvdA, GroenLinks, de ChristenUnie, Groep van Haga en de BBB.

Het kabinet is verheugd dat de leden van de fractie van D66 het goed vinden dat er een harmonisering en uniformering van begrippen plaatsvindt en dat er verbeteringen worden doorgevoerd die een positief effect hebben op de uitvoering van de wet voor bedrijven en de Douane. De leden van de fractie van de PvdA steunen op hoofdpijnen de maatregelen voortvloeiend uit de implementatie van Europese wetgeving en de maatregelen die fraude en misbruik tegengaan. Het kabinet is tevens verheugd dat de leden van de fractie van het CDA het goed vinden dat de voorstellen een positieve uitvoeringstoets laten zien en leiden tot

complexiteitsreductie. De leden van de fractie van de ChristenUnie ondersteunen het voorstel om één tarief te hanteren op basis van alcoholgehalte in plaats van de huidige vier accijnstarieven voor bier die afhankelijk zijn van het extractgehalte, uitgedrukt in graden Plato. Hierbij wijzen deze leden erop dat de schade als gevolg van biergebruik grotendeels causaal te verbinden is aan de hoeveelheid alcohol in de drank. Naast de uitgesproken steun hebben de vorengenoemde leden wel hun zorgen geuit over de uitwerking van de maatregelen op kleine brouwerijen. Ook de leden van de andere fracties hebben aandacht gevraagd voor de positie van met name kleine brouwerijen.

Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag en de volgorde van de memorie van toelichting aangehouden, met dien verstande dat gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen zijn beantwoord.

## **II. ALGEMEEN DEEL**

### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van GroenLinks vragen wanneer de Kamer de voorgestelde vereenvoudigen uit het rapport bouwstenen voor een beter belastingstelsel kan verwachten. Het rapport bouwstenen bevat op het terrein van de accijns ten opzichte van dit wetsvoorstel geen opties voor verdere vereenvoudiging.

### **2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

#### *2.1. Implementatie Horizontale accijnsrichtlijn 2020 – Richtlijn (EU) 2020/262*

De leden van de fractie van D66 vragen wat naar verwachting door de Europese Commissie in de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zal worden opgenomen. De Europese Commissie zal, daar waar de richtlijn die bevoegdheid geeft, gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vaststellen, om uitvoering te geven aan de artikelen. Het zal een uitwerking zijn van formaliteiten, bijvoorbeeld de vormgeving van een certificaat, of welke eisen er aan het elektronisch administratief document worden gesteld. Deze gedelegeerde en uitvoeringshandelingen bestaan al grotendeels voor de huidige accijnsrichtlijn. Ten aanzien van die handelingen worden niet veel wijzigingen verwacht. Over het elektronisch verzenden van veraccijnsde goederen, zullen de handelingen naar verwachting aansluiten bij het elektronisch verkeer van onveraccijnsde goederen. De Europese Commissie zal daarnaast de verliesdrempels vaststellen voor het vervoer van accijnsgoederen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen op welke categorie goederen de Horizontale accijnsrichtlijn betrekking heeft. Het betreft accijnsgoederen. Accijnsgoederen zijn energieproducten en elektriciteit, alcohol en alcoholhoudende dranken en tabaksfabricaten.

#### *De gecertificeerde afzender en de gecertificeerde geadresseerde*

De leden van de fractie van de VVD vragen om een toelichting op het bedrag waarmee de kosten van de marktdeelnemers worden teruggebracht door de automatisering en het onderbrengen in het systeem voor toezicht op het verkeer van accijnsgoederen (EMCS). Zij vragen op basis van welk onderzoek of welke berekeningen dit tot stand is gekomen. Uitgangspunt is de door de Europese Commissie geraamde kosten en besparingen. Ter zake van de herziening van de richtlijn 2008/118/EG van

de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns (de Horizontale accijnsrichtlijn) heeft de Europese Commissie een evaluatie en effectenbeoordeling laten uitvoeren. De «Study contributing to an Impact Assessment on Council Directive 2008/118/EC concerning the general arrangements for excise duty», met daarin de resultaten van de evaluatie van de richtlijn en de effectenbeoordeling, is in december 2017 voltooid. Hieruit volgt dat voor de automatisering en harmonisatie van procedures volgens de Europese Commissie de incidentele kosten € 14,5 miljoen zijn voor alle marktdeelnemers in de EU. Jaarlijks geldt volgens de Europese Commissie voor marktdeelnemers in de EU € 4,35 miljoen aan terugkerende kosten. Voor de marktdeelnemers in de EU wordt een besparing op de regelgevingskosten tot € 32,27 miljoen verwacht. Naar rato van het aantal bedrijven en burgers kan op aangeven van het Adviescollege Toetsing Regeldruk 5% van de kosten en besparingen worden toegerekend aan Nederland. Deze methode is gebaseerd op het Handboek Meting Regeldrukkosten. Voor de marktdeelnemers in Nederland zullen alsdan de incidentele kosten € 725.000 bedragen en zal er een jaarlijkse besparing van € 1,4 miljoen zijn.

De leden van de fractie van de VVD vragen een nadere toelichting op de verwachting dat de fraude wordt teruggedrongen met het automatiseren van de verzending van veraccijnsde goederen onder EMCS. Nu vindt de overbrenging plaats met behulp van een papieren geleidedocument. Met het automatiseren kan een efficiënter toezicht op overbrengingen plaatsvinden. De autoriteiten worden immers van tevoren op de hoogte gebracht dat een overbrenging gaat plaatsvinden, en weten van tevoren welke zendingen ze kunnen verwachten. Met een papieren document ontbreekt dit inzicht. Daarnaast zijn papieren documenten eenvoudiger te vervalsen.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet kan aangeven wanneer de Europese Commissie in 2022 de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen zal vaststellen om dit daadwerkelijk onder het EMCS te brengen en vragen voorts waar dit van afhangt en wanneer het zal worden vastgesteld. De keuze om de procedure voor overbrenging van veraccijnsde goederen die voor commerciële doeleinden worden geleverd binnen de EU, onder het EMCS te brengen, is al genomen bij de nieuwe Horizontale accijnsrichtlijn 2020. De gedelegeerde en uitvoeringshandelingen dienen te worden aangepast om dit vervoer hierin mee te nemen. Naar verwachting zal dit nog in 2022 worden vastgesteld door de Europese Commissie.

De leden van de fractie van D66 vragen welke bedragen gemoed gaan met fraude van accijns. Uit de impact assessment bij het voorstel van de nieuwe Horizontale accijnsrichtlijn 2020 blijkt dat het naar schatting gaat om € 480 miljoen per jaar in de EU.

#### *Afstandsverkopen*

De leden van de fractie van de VVD vragen waar en hoe de wijziging van het toestaan dat de afzender ervoor kan kiezen om zelf de verplichtingen in de lidstaat van bestemming af te handelen, zal worden gecommuniceerd/gepubliceerd buiten de wetswijziging om. De communicatie en de publicatie van de wijzigingen zal met het bedrijfsleven (het Overleg Douane-bedrijfsleven en de betrokken bracheorganisaties) worden afgestemd en op de website van de Douane worden gepubliceerd.

De leden van de fractie van D66 vragen welke voor- en nadelen kleven aan het aanstellen van een fiscaal vertegenwoordiger en waarom eerder gewenst was dat er een fiscaal vertegenwoordiger zou worden aangesteld in de lidstaat van bestemming en waarom dit nu anders is. Lidstaten mochten eisen dat marktdeelnemers uit andere lidstaten die accijnsgoederen verkochten aan particulieren in hun lidstaat een fiscaal vertegenwoordiger aanstellen. De fiscaal vertegenwoordiger handelde dan de accijnsformaliteiten af in de desbetreffende lidstaat. De autoriteiten kunnen dan de controle uitvoeren bij de fiscaal vertegenwoordiger in plaats van bij de marktdeelnemer in de andere lidstaat. Voor marktdeelnemers gold dat het aanstellen van een fiscaal vertegenwoordiger vaak hoge kosten met zich bracht per zending, tussen de € 30 tot € 100. Lidstaten mogen dit nu niet meer verlangen, een marktdeelnemer mag nu zelf de accijnsformaliteiten afhandelen, maar mag ook kiezen om gebruik te maken van een fiscaal vertegenwoordiger. Het niet meer hoeven gebruiken van een fiscaal vertegenwoordiger sluit aan bij de huidige tijd waar particulieren vaker online aankopen doen.

#### *Overig*

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer de Europese Commissie de drempelwaarden zal vaststellen in een gedelegeerde handeling. Daarnaast vragen zij of de behandeling van toegestane verliezen in de richtlijn, inclusief de gemeenschappelijke drempelwaarden in gevallen waarin geen sprake is van een onregelmatigheid, afwijkt van de huidige behandeling van toegestane verliezen in Nederland. Het kabinet verwacht dat de drempelwaarden in 2022 worden vastgesteld. De inzet van Nederland is en blijft om de Europese verliesnormen aan te laten sluiten bij de normen zoals Nederland die hanteert.

De leden van de fractie van D66 vragen wat toegestane verliezen zijn en hoe die behandeling tussen lidstaten op dit moment verschilt en waarom. De leden van de fractie van D66 vragen tevens wat de functie is van de drempelwaarden en op welke wijze de Europese Commissie deze drempelwaarden zal vaststellen. Toegestane verliezen zien op de aard van het product, bijvoorbeeld bij het vervoer van de ene lidstaat naar de andere lidstaat kan een deel van het product verdampt zijn. Als dit binnen de toegestane verliesnorm blijft, is een marktdeelnemer geen accijns verschuldigd over het verdampte product. Elke lidstaat stelt op dit moment zijn eigen drempelwaarden vast. Deze waarden kunnen bijvoorbeeld verschillen omdat in een lidstaat met een warmer klimaat (ruimere verliesnormen), meer sprake kan zijn van verdamping dan in een koudere lidstaat (kleinere verliesnormen). De Europese Commissie heeft de bevoegdheid om gemeenschappelijke drempelwaarden vast te stellen. Zij zullen daarover in overleg treden met de lidstaten, maar de bevoegdheid om deze vast te stellen ligt bij de Europese Commissie.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de ontheffing van zekerheidsstelling voor de overbrenging van energieproducten via vaste pijpleidingen, als opgenomen in de richtlijn, overeenkomt met de ontheffing, als toegepast in Nederland.

Op dit moment is in de Wet op de accijns bepaald, dat in geval van de overbrenging van energieproducten via vaste pijpleidingen, een zekerheidsstelling op verzoek achterwege kan blijven. Uit artikel 17 van de Horizontale accijnsrichtlijn 2020 volgt dat zekerheid stellen voor de overbrenging van energieproducten door middel van een vaste pijpleiding achterwege kan blijven, tenzij de inspecteur motiveert waarom toch zekerheid gesteld dient te worden. De Wet op de accijns wordt overeenkomstig aangepast. Dit betekent dat straks de zekerheidsstelling

achterwege kan blijven zonder dat daartoe een verzoek hoeft te worden ingediend.

De leden van de fractie van D66 vragen welk type ontheffing van zekerheidsstelling Nederland toestaat voor de overbrenging van energieproducten via vaste pijpleidingen en hoe die ontheffing praktisch uitwerkt. Deze leden vragen wat de functie van die ontheffing is en of die ontheffing leidt tot een budgettaire derving. In de multilaterale en bilaterale overeenkomsten inzake pijpleidingen is geregeld dat er geen zekerheid hoeft te worden gesteld. In het Rotterdams havengebied ligt een aantal kleinere pijpleidingen tussen olieterminals. Bij de berekening van de zekerheid voor die terminals is dit meegenomen in de berekening van het accijnsbelang, behalve wanneer op verzoek de zekerheidsstelling achterwege blijft. Een verzoek om ontheffing van de zekerheidsstelling wordt echter nauwelijks gedaan, omdat de daadwerkelijk te stellen zekerheid van die oliebedrijven al heel snel op het voor de zekerheid gehanteerde maximumbedrag van € 9 miljoen uitkomt.

## *2.2. Implementatie herziene alcoholaccijnsrichtlijn – Richtlijn (EU) 2020/1151*

### *Wijziging maatstaf van heffing accijns op bier*

De leden van de fractie van het CDA vragen om een cijfermatige uitwerking waar de wijziging op basis van extractgehalte naar alcoholpercentage, gemiddeld op uit zal komen voor Nederlandse kleine, middelgrote en grote brouwerijen. Daarnaast vragen zij wat de wijziging van een verlaagd naar het regulier tarief gemiddeld voor effect heeft op de categorie kleine brouwers. De leden van de fractie van de Groep Van Haga vragen in hoeverre de wetswijziging budgetneutraal is voor kleine regionale brouwerijen. De leden van de fractie van D66 vragen om een overzicht van de populatie aan kleine bierbrouwers oplopend naar het aantal hectoliter en aantal bierbrouwers en zij vragen of inzicht bestaat in de vraag hoeveel omzet en winst deze kleine bierbrouwers maken.

De effecten van de overgang van de heffingsgrondslag van het aantal graden Plato naar alcoholpercentage worden bepaald door de samenstelling van de biersoorten die een brouwerij brouwt. Brouwerijen met biersoorten met een hoog alcoholpercentage in verhouding tot het aantal graden Plato gaan meer accijns betalen. Brouwerijen met biersoorten met een laag alcoholpercentage in verhouding tot het aantal graden Plato gaan minder accijns betalen.

Uit de aangiftegegevens volgt hoeveel hectoliter in iedere categorie Plato valt voor het normale tarief en verlaagde tarief (zie tabel hieronder). Het alcoholpercentage maakt nu geen onderdeel uit van de aangifte, daardoor is er geen directe informatie over het gemiddelde alcoholpercentage en Plato gehalte per brouwer beschikbaar. Hierdoor is het ook niet mogelijk om aan te geven hoeveel de gemiddelde brouwerij erop vooruit of achteruit gaat.

Uit de aangiftegegevens volgt wel dat het aandeel hectoliters in de categorie Plato >15 bij kleine brouwers (33%) groter is dan bij grote brouwers (7%). Kleine brouwers brouwen dus relatief gezien zwaarder bier.

Voor de berekening van het tarief per alcoholvolumepercent is een raming gemaakt van het gemiddeld gewogen alcoholpercentage voor kleine brouwers met het verlaagde tarief en grote brouwers met het normale tarief. Het gemiddeld gewogen alcoholpercentage wordt geraamd op 5,5% voor kleine brouwers en 4,95% voor grote brouwers. Het gemiddeld

gewogen alcoholpercentage voor kleine brouwers en grote brouwers samen wordt geraamd op 4,98%. Het gemiddelde alcoholpercentage van kleine brouwers komt dus 0,52 procentpunt hoger uit dan het gemiddelde alcoholpercentage. Dit betekent dat over een flesje bier van 33 cl van kleine brouwers gemiddeld € 0,01 meer accijns zal worden berekend ( $=0,52*7,49/100*0,33$ ) dan over een gemiddeld flesje bier van 33 cl van een grote brouwer.

Daarnaast is geen verlaagd tarief voor kleine brouwers meer van toepassing. Het afschaffen van het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen levert structureel € 2 miljoen op. Dat is gemiddeld € 0,01 extra accijns per flesje van 0,33 liter van een kleine brouwer.

Het aantal hectoliters, de omzet en winst per brouwer is informatie die niet gedeeld kan worden op basis van de fiscale geheimhoudingsplicht, artikel 67 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Onderstaand is wel inzichtelijk gemaakt hoeveel hectoliter in totaal in 2019 onder welke tariefscategorie valt en welk aandeel dit in het totaal heeft.

#### Normaal tarief

Graden Plato	Aantal hectoliter	Aandeel
< 7	255.662	2%
7 tot 11	1.162.724	10%
11 tot 15	9.565.024	81%
> 15	820.276	7%
Totaal	11.803.686	100%

#### Verlaagd tarief

Graden Plato	Aantal hectoliter	Aandeel
7 tot 11	34.611	6%
11 tot 15	385.000	62%
> 15	205.662	33%
Totaal	625.272	100%

De leden van de fractie van de VVD vragen of onderbouwd kan worden op basis van welk onderzoek of analyse is bepaald dat de wijziging van de maatstaf van heffing van accijns op bier ten goede komt aan de uitvoerbaarheid. Bij de voorbereiding van de evaluatie van de alcoholaccijnsrichtlijn heeft de Douane aangegeven voorstander te zijn van de overgang naar de grondslag «alcoholgehalte», omdat het vaststellen van het Platogehalte lastig is bij bieren waarbij het Platogehalte tegen de bovengrens van een tariefgroep aanzit. Daarnaast is een laboratoriumonderzoek naar alcoholgehalte eenvoudiger dan een onderzoek naar Platogehalte en kan bij controle van een aangifte of aanslag een onderzoek naar het alcoholgehalte doorgaans achterwege blijven, omdat op grond van wetgeving op het gebied van etikettering van levensmiddelen het alcoholgehalte namelijk al op de verpakking moet worden vermeld (voor het Platogehalte bestaat een dergelijke verplichting niet). Een voordeel van overstappen op alcoholpercentage is ook dat het huidige zeven tarieven (vier voor de reguliere bieraccijns plus drie voor kleine brouwerijen) kunnen worden teruggebracht tot één tarief (per volumeprocent alcohol); dat is zowel voor de Douane (in de automatisering, in de voorschriften, in de dagelijkse uitvoeringspraktijk) als voor het bedrijfsleven een vereenvoudiging.

Het bedrijfsleven is al langere tijd bekend met het werken met het alcoholgehalte; de wetgeving op het gebied van etikettering van levensmiddelen schrijft de vermelding van het alcoholgehalte reeds voor.

De leden van de fractie van de VVD vragen of toegelicht kan worden of er andere beweegredenen zijn om over te stappen naar alcoholgehalte als maatstaf van heffing van bieraccijns in plaats van extractgehalte, afgezien van het terugbrengen naar één tarief (tarief per volumepercentage alcohol) en een vereenvoudiging voor de Douane omdat het alcoholgehalte eenvoudiger te achterhalen is dan het Platogehalte en vragen waarom dit voor de Douane eenvoudiger te achterhalen is. Het is niet alleen voor de Douane eenvoudiger te achterhalen, in het EMCS-systeem moeten marktdeelnemers bij grensoverschrijdend vervoer nu al het alcoholpercentage aangeven, ook als het twee lidstaten betreft die Platogehalte als heffingsgrondslag gebruiken. Daarnaast moeten marktdeelnemers op de etiketten bij het product het alcoholpercentage opnemen om te voldoen aan de Europese etiketteringsvereisten.<sup>1</sup> De Douane kan zich bij de controle daarop baseren. Deze aansluiting bij andere vereisten uit de Europese regelgeving is meegenomen in de beweegredenen.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een lijst met welke lidstaten heffen op basis van Platogehalte en welke op basis van alcoholpercentage, met daarbij een toelichting voor de keuze. De leden van de fractie van D66 vragen waarom in Nederland ooit gekozen is om het aantal graden Plato aan te houden als maatstaf van heffing, en vragen wat in het oude stelsel leidde tot het maximumtarief. Het overzicht van de lidstaten is als volgt:

Platogehalte	Alcoholpercentage
België	Cyprus
Bulgarije	Denemarken
Duitsland	Estland
Griekenland	Finland
Italië	Frankrijk
Luxemburg	Hongarije
Malta	Ierland
Nederland	Kroatië
Oostenrijk	Letland
Polen	Litouwen
Portugal	Slovenië
Roemenië	Slowakije
Spanje	Verenigd Koninkrijk
Tsjechië	Zweden

Bij de totstandkoming van de Wet op de accijns ten tijde van de voorstellen van de Europese Commissie van de Europese Gemeenschappen is in Nederland destijds aangesloten bij de vier categorieën die waren opgenomen in de Bierverordening 1984 II van het Productschap voor Bier, hiermee kon de zwaarte van het bier worden aangegeven. De hoogste categorie in de Bierverordening was destijds 15,5 graden Plato en hoger, de Wet op de accijns heeft dit destijds gevolgd. De Bierverordening is per 1 januari 2015 afgeschaft.

Waarom andere lidstaten destijds, omstreeks 1992 bij de totstandkoming van de Europese Gemeenschap, of eventueel later, onder andere bij toetreding bij de Europese Unie, gekozen hebben voor graden Plato of alcoholpercentage is niet te achterhalen.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen wat de wijzigingen naar een heffing op basis van alcoholgehalte voor effecten heeft op verschillende biersoorten. De leden van de fractie van D66 vragen wat de minimale en maximale mogelijke prijsstijgingen zijn bij zwaardere bieren met name voor kleine brouwers. Zij vragen ook met hoeveel cent per

<sup>1</sup> Verordening (EU) nr. 1169/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de verstrekking van voedselinformatie aan consumenten (PbEU 2011, L 304).

flesje bier of per liter de prijs gemiddeld wordt verhoogd. De leden van de fractie van de VVD vragen of een budgetneutraal accijnstarief voor alle biersoorten is overwogen en zo nee, waarom niet. De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat accijns nu van een in de praktijk degressief tarief naar een vlak tarief gaat.

Door de overgang van graden Plato naar alcoholpercentage worden biersoorten met een hoog alcoholpercentage zwaarder belast. Biersoorten met een laag alcoholpercentage worden minder belast. Op macroniveau is het tarief zo vastgesteld dat de omzetting budgettair neutraal is. De minimale en maximale prijsstijging door de accijnsverhoging zijn niet te geven, aangezien niet van ieder biersoort het Platogehalte en alcoholpercentage bekend is bij de Douane. Deze informatie is ook niet via een andere openbare bron beschikbaar. De prijsstijging hangt tevens af van in hoeverre de bierbrouwer de prijs doorberekent naar de klant. Ter indicatie van de range kan een aantal voorbeelden behulpzaam zijn ten aanzien van hoeveel de accijns stijgt per glas voor verschillende biersoorten. Zoals aangegeven staat het Platogehalte niet op het etiket en zijn deze niet bekend bij de Douane. Op toch een indicatie te geven is gebruik gemaakt van een openbare, niet geverifieerde, bron voor het Platogehalte.<sup>2</sup> De voorbeelden zijn daarom indicatief.

Op een biersoort met een Platogehalte van 10 en alcoholpercentage van 2% drukt nu € 0,09 accijns inclusief btw per glas van 250 milliliter. Na de wijziging is dit € 0,05. Dit is – mits doorberekend naar de consument – een prijsdaling van € 0,04.

Op een biersoort met een Platogehalte van 20 en een alcoholpercentage van 8,5% drukt nu € 0,14 accijns inclusief btw per glas van 250 milliliter. Na de wijziging is dit € 0,19. Dit is – mits doorberekend naar de consument – een prijsstijging van € 0,05. Eenzelfde biersoort van een kleine brouwerij betaalt nu € 0,13 en na de wijziging € 0,19. Dit is een mogelijke prijsstijging van € 0,06.

Biersoort	Plato	% Alcohol	Accijns incl btw per glas van 250 ml voor verhoging	Accijns incl btw per glas van 250 ml na verhoging	Vershil per glas incl. Btw
Amstel Radler	10	2,0%	0,09	0,05	€ – 0,04
Grolsch Premium Pilsner	12	5,0%	0,11	0,11	€ – 0,00
Heineken Pilsner	12	5,0%	0,11	0,11	€ – 0,00
Texels tripel <sup>1</sup>	21	8,5%	0,14	0,19	€ 0,05
Jopen Koyt (verlaagd tarief)	19	8,5%	0,13	0,19	€ 0,06
La Trappe Quadrupel	20	10,0%	0,14	0,23	€ 0,09

<sup>1</sup> Platogehalte is niet opgenomen in de Wikipedia lijst van de Nederlandse bieren. Daarom is de omrekenfactor van 1 graad Plato = 0,4% alcohol gebruikt.

Het huidige systeem rekent vanaf 15 graden Plato per hectoliter hetzelfde tarief. In het nieuwe systeem is de betaalde accijns evenredig aan het alcoholpercentage. Als wordt gekeken naar alcoholpercentage per hectoliter is het huidige systeem dus inderdaad degressief. Bij een hoger alcoholpercentage is het tarief per procentpunt alcohol namelijk lager. In het nieuwe systeem wordt per procentpunt alcohol hetzelfde tarief betaald. Het is niet mogelijk om de overgang van graden Plato naar procentpunt alcohol budgetneutraal te doen per biersoort. De verhouding tussen Plato en alcohol verschilt per biersoort. In het verlengde hiervan is niet overwogen om een tarief in te voeren onafhankelijk van het aantal graden Plato of het alcoholpercentage, aangezien de alcoholaccijns-

<sup>2</sup> [https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst\\_van\\_Nederlandse\\_bieren](https://nl.wikipedia.org/wiki/Lijst_van_Nederlandse_bieren).



richtlijn voorschrijft dat de accijns gebaseerd moet zijn op het Platogehalte dan wel het alcoholgehalte.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de Europese Commissie voorstander is van het alcoholpercentage als maatstaf van heffing. De Europese Commissie is voorstander hiervan, omdat het overstappen van Plato naar alcoholpercentage ervoor zorgt dat autoriteiten slechts het alcoholpercentage hoeven te meten. In het EMCS-systeem moeten marktdeelnemers bij grensoverschrijdend vervoer nu reeds het alcoholpercentage opgeven, ook als het twee lidstaten betreft die Plato als heffingsgrondslag gebruiken. Ook moeten marktdeelnemers op de etiketten bij het product nu al het alcoholpercentage opnemen om te voldoen aan Europese etiketteringsvereisten. Alle marktdeelnemers die geconsulteerd zijn bij de studies van de Europese Commissie ter voorbereiding op het richtlijnvoorstel hebben aangegeven dat dit geen obstakels met zich brengt en de kosten te verwaarlozen zijn.

#### *Kleine producenten van alcoholhoudende dranken*

De leden van de fractie van de PVV vragen of het kabinet kan aangeven wat de gevolgen zijn voor de Nederlandse concurrentiepositie ten opzichte van de directe buurlanden en de overige Europese landen in meer algemene zin. De leden van de fractie van de PVV vragen of specifiek ingegaan kan worden op de hoogte en de verschillen van de accijnzen en de kortingsregelingen voor kleine brouwers in Duitsland en België voor en na invoering van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PVV vragen welke andere Europese landen een kortingsregeling kennen voor kleine brouwerijen en of die kortingsregelingen hoger dan wel lager zijn dan de Nederlandse kortingsregeling. Ook de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA en de SP vragen naar de verlaagde tarieven in andere Europese lidstaten en daarbuiten. De volgende 24 Europese landen kennen een kortingsregeling voor onafhankelijke kleine bierbrouwerijen:

Land	Totaal aantal hectoliter
Cyprus	1.000
Italië	10.000
Letland	10.000
Estland	15.000
Slovenië	20.000
Denemarken	20.000
Duitsland	40.000
Oostenrijk	50.000
Ierland	50.000
Kroatië	125.000
Finland	150.000
België	200.000
Tsjechië	200.000
Hongarije	200.000
Luxemburg	200.000
<b>Nederland</b>	<b>200.000</b>
Bulgarije	onbekend
Frankrijk	onbekend
Griekenland	onbekend
Malta	onbekend
Polen	onbekend
Portugal	onbekend
Roemenië	onbekend
Slowakije	onbekend

De landen Spanje, Litouwen en Zweden kennen geen kortingsregeling voor onafhankelijke kleine brouwerijen. Het is niet bekend of, en zo ja,

welke speciale regelingen er gelden voor kleine brouwerijen in landen buiten de Europese Unie.

De kortingsregelingen van de Europese lidstaten laten zich onderling lastig vergelijken, omdat aan de kortingsregelingen verschillende voorwaarden zijn verbonden. Er gelden verschillende toegestane maximum jaarproducties van een onafhankelijke kleine brouwerij. De toegestane jaarproducties variëren van 1.000 hectoliter tot 200.000 hectoliter op jaarbasis. Sommige Europese landen hanteren schijven aan de hand van verschillende jaarproducties. Ook gelden er uiteenlopende verlaagde tarieven. De verlaagde tarieven worden op verschillende wijzen vormgegeven: afzonderlijke tarieven of een procentuele korting op de tarieven. Daar komt bij dat ongeveer de helft van de Europese landen graden Plato als heffingsgrondslag heeft en de andere helft het alcoholvolumepercentage. In België zijn er vijf schijven met 200.000 hectoliter als maximale grens voor de toegestane jaarproductie. In Duitsland is de grens bij maximaal 40.000 hectoliter gelegd.

Nederland zit binnen Europa wat betreft de reguliere accijnstarieven voor bier aan de bovenkant van de middenmoot. Uitgaande van pilsener kennen enkele lidstaten in vergelijking tot Nederland flink hogere tarieven, waaronder Ierland, Finland, Slovenië en Zweden. Een aantal lidstaten kent erg lage tarieven op bier waaronder Duitsland, België, Luxemburg, Tsjechië en Spanje. Frankrijk, Denemarken en Italië zitten op een vergelijkbaar niveau als Nederland.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe de verhouding wordt ten opzichte van de andere Europese landen indien de kortingsregeling in Nederland wordt afgeschaft. De leden van de fractie van D66 vragen te reageren op het signaal dat het afschaffen van het verlaagd tarief een negatief effect zou hebben op de concurrentiepositie van kleine brouwerijen. Wanneer het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen in Nederland wordt afgeschaft zal de verhouding ten opzichte van andere Europese landen naar verwachting niet wezenlijk veranderen. Dit komt doordat een bierbrouwerij accijns is verschuldigd in de lidstaat waar het bier wordt uitgeslagen tot verbruik. Als bijvoorbeeld een Duitse brouwer bier in Nederland uitslaat tot verbruik, is hij accijns verschuldigd tegen het Nederlandse accijnstarief. Hij betaalt dus accijns tegen hetzelfde tarief als de Nederlandse brouwer die in Nederland bier uitslaat tot verbruik. Andersom zal de Nederlandse brouwer die bier uitslaat tot verbruik in een andere lidstaat te maken krijgen met de accijnstarieven van die andere lidstaat inclusief de eventuele kortingsregeling voor onafhankelijke kleine brouwerijen in die lidstaat.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar een uitgewerkt voorbeeld van de samenloop van de wijzigingen (dus heffing op basis van alcoholpercentage en vervallen van het verlaagde tarief) voor een kleine brouwer die 200.000 liter bier per jaar brouwt, in tien verschillende bieren waarvan twee met een alcoholpercentage van 5 procent, vier van 7,5 procent en vier van 9 procent, ten opzichte van wat zij in de huidige situatie (naar schatting) aan accijns moeten betalen. Tevens vragen deze leden naar een voorbeeld van de accijnsverandering voor een grotere brouwer die per jaar tien miljoen liter bier brouwt, in vier verschillende bieren waarvan drie met een alcoholpercentage van 5 procent en één van 6 procent.

Onderstaande tabel geeft de uitwerking van de genoemde voorbeelden. Bij de berekening is uitgegaan van 1 graden Plato = 0,4% alcohol. Aandachtspunt hierbij is dat de voorbeelden die de leden van de fractie van het CDA vragen, niet representatief zijn.

Voor kleine brouwerijen is het aandeel verkochte bieren met een Platon gehalte boven de 15 namelijk gemiddeld 33%, terwijl dat in het

gevraagde voorbeeld 80% bedraagt. Daarbij bestaat 40% van de afzet in dit voorbeeld uit bier met een zeer hoog Plato gehalte (22,5) dat relatief het meeste nadeel ondervindt.

Bier	Aantal liter	Plato	% Alcohol	Accijns voor per HL	Accijns na per HL	Totaal accijns vóór wijziging	Totaal accijns na wijziging	Verschil accijns
Bier 1	20.000	12,5	5%	35,11	37,45	€ 7.022	€ 7.490	€ 468
Bier 2	20.000	12,5	5%	35,11	37,45	€ 7.022	€ 7.490	€ 468
Bier 3	20.000	18,8	8%	43,92	56,18	€ 8.784	€ 11.235	€ 2.451
Bier 4	20.000	18,8	8%	43,92	56,18	€ 8.784	€ 11.235	€ 2.451
Bier 5	20.000	18,8	8%	43,92	56,18	€ 8.784	€ 11.235	€ 2.451
Bier 6	20.000	18,8	8%	43,92	56,18	€ 8.784	€ 11.235	€ 2.451
Bier 7	20.000	22,5	9%	43,92	67,41	€ 8.784	€ 13.482	€ 4.698
Bier 8	20.000	22,5	9%	43,92	67,41	€ 8.784	€ 13.482	€ 4.698
Bier 9	20.000	22,5	9%	43,92	67,41	€ 8.784	€ 13.482	€ 4.698
Bier 10	20.000	22,5	9%	43,92	67,41	€ 8.784	€ 13.482	€ 4.698
Totaal	200.000					€ 84.316	€ 113.848	€ 29.532
Per liter						€ 0,42	€ 0,57	€ 0,15

Bier	Aantal liter	Plato	% Alcohol	Accijns voor per HL	Accijns na per HL	Totaal accijns vóór wijziging	Totaal accijns na wijziging	Verschil accijns
Bier 1	2.500.000	12,5	5%	37,96	37,45	€ 949.000	€ 936.250	€ -12.750
Bier 2	2.500.000	12,5	5%	37,96	37,45	€ 949.000	€ 936.250	€ -12.750
Bier 3	2.500.000	12,5	5%	37,96	37,45	€ 949.000	€ 936.250	€ -12.750
Bier 4	2.500.000	15,0	6%	47,48	44,94	€ 1.187.000	€ 1.123.500	€ -63.500
Totaal	10.000.000					€ 4.034.000	€ 3.932.250	€ -101.750
Per liter						€ 0,40	€ 0,39	€ -0,01

De leden van de fracties van het CDA en de Groep Van Haga vragen wat de voordelen zijn voor Nederlandse brouwerijen van het certificaat van erkenning als tegelijkertijd wordt voorgesteld om het lage tarief in Nederland af te schaffen. Het certificaat volgt uit de Herziene alcoholaccijnsrichtlijn. Met het certificaat kunnen zij bij de autoriteiten van de lidstaten aantonen dat zij kleine brouwerijen zijn. Het certificaat ziet niet alleen op de Nederlandse markt, maar op de markt van alle lidstaten tezamen en is daarmee ook relevant bij overbrengingen naar andere lidstaten.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de export van goedkope sterke drank bijvoorbeeld eenvoudiger kan worden en wat dit betekent voor de volksgezondheid. Met dit voorstel wijzigen de formaliteiten met betrekking tot export naar derde landen, of overbrengingen naar andere lidstaten, niet. Er zijn dan ook geen gevolgen voor de volksgezondheid in andere lidstaten of buiten de EU.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of er een potentiële wegklok naar andere lidstaten ontstaat door de introductie van het certificaat voor kleine brouwerijen om gebruik te kunnen maken van verlaagde tarieven in andere lidstaten. Deze leden vragen voorts hoe de regels voor deze certificaten eruit zullen zien en hoe dit in zijn werk gaat. Kleine brouwerijen kunnen op basis van de huidige nationale wetgevingen in diverse lidstaten gebruik maken van het verlaagd tarief, als dit verlaagd tarief bestaat in die lidstaten. De introductie van het certificaat verandert dit niet. Het certificaat dient slechts om het voor kleine producenten op een geüniformeerde wijze aantoonbaar te maken dat zij inderdaad een kleine producent zijn. De Europese Commissie heeft de uitvoeringshandelingen met de eisen van (zelf)certificering nog niet vastgesteld. Zodra deze zijn vastgesteld, zullen eventuele nationale eisen worden opgenomen in de ministeriële regeling. Het zal in Nederland gaan om zelfcertificering. Kleine onafhankelijke producenten van alle soorten

alcoholische dranken die aanspraak willen maken op een verlaagd tarief in een andere lidstaat, zullen de voorgeschreven gegevens zelf in hun administratie moeten bijhouden. Zij moeten vervolgens voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de toepassing van het verlaagd tarief in die andere lidstaat, bijvoorbeeld ten aanzien van de toegestane maximale jaarproductie. Andersom geldt dat, door het afschaffen van het verlaagd tarief voor kleine brouwerijen in Nederland, de Nederlandse Douane niet meer hoeft te controleren of kleine onafhankelijke producenten uit andere lidstaten of derde landen, bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk, terecht gebruikmaken van het certificaat.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet de (zelf)certificering van kleine producenten van alcoholhoudende dranken, zoals opgenomen in de herziene alcoholaccijnsrichtlijn, zal overnemen, of dat zij voornemens is de certificering die op verzoek door de autoriteiten wordt afgegeven hierbij uit te sluiten. Het kabinet zal kiezen voor de zelfcertificering. Op dit moment heeft de Europese Commissie de uitvoeringshandeling nog niet vastgesteld. Zodra deze is vastgesteld zullen, indien nodig, de nationale eisen worden opgenomen in de ministeriële regeling.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet werkelijk een gelijk speelveld wil realiseren voor kleine en grote brouwerijen en of het kabinet denkt dat het schrappen van het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen tot een gelijk speelveld leidt. De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom ervoor is gekozen het verlaagde tarief voor kleine bierbrouwers af te schaffen, terwijl dit niet vereist wordt door de richtlijn. Zij vragen waarom het kabinet ervoor kiest kleine brouwerijen met een hoger tarief op te zadelen en of het kabinet erkent dat de kleine brouwers zware klappen hebben gehad door terugvallende omzetten als gevolg van de coronacrisis. Zij vragen voorts wat de keuze rechtvaardigt voor grote conglomeraten en tegen kleinere brouwers. Accijns is een verbruiksbelasting op verbruiksgoederen die wordt doorberekend aan de consument. Bij de aankoop van bier door een consument, zou het aandeel accijns niet afhankelijk moeten zijn van het feit of de alcohol afkomstig is van een grote of een kleine producent, in die zin is geen sprake van een keuze voor grote brouwerijen ten opzichte van kleine brouwerijen. Door het afschaffen van het verlaagd tarief wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen de alcoholhoudende dranken. Op andere alcoholhoudende dranken (bijvoorbeeld wijn, of sterke drank) kent Nederland namelijk geen verlaagd tarief.

De leden van de fractie van de VVD vragen welke additionele kosten bedrijven (met name kleine brouwerijen) moeten maken om tegemoet te kunnen komen aan de voorgestelde wijziging van de maatstaf van heffing van accijns op bier, bijvoorbeeld investeringen in bedrijfsapparatuur. In samenhang hiermee vragen de leden van de Groep Van Haga hoe het kabinet aankijkt tegen het probleem voor wat betreft de imperfecties in het productieproces, wat resulteert in een wisselend alcoholpercentage. De leden van de fractie van de VVD vragen voorts of het kabinet de administratieve en meetkosten als gevolg van aanpassing van de heffingsgrondslag van de accijns op bier heeft onderzocht en of deze financiële analyse kan worden toegelicht. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD of deze kosten zijn besproken met (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De leden van de fractie van de PVV vragen waarom het relatief geringe budgettaire voordeel opweegt tegen de administratieve lasten en kosten voor het bedrijfsleven.

De maatregelen in het wetsvoorstel hebben geen of slechts zeer beperkte structurele gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Het wetsvoorstel is geconsulteerd met de alcoholbranche en er

hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met brancheorganisaties van bier (zowel grote als kleine brouwers), wijn en gedistilleerde dranken. Ten aanzien van de wijziging van de heffingsgrondslag van de accijns op bier is door de bierbranche aandacht gevraagd voor de werkbaarheid van een heffingsgrondslag op basis van het alcoholgehalte. Voor kleine bierbrouwerijen geldt dat het productieproces niet gericht is op alcoholgehalte. In tegenstelling tot bij grote bierbrouwerijen is het door kleine bierbrouwerijen gebrouwen bier wat betreft het uiteindelijke alcoholgehalte minder «stabiel». Grote bierbrouwerijen zijn beter in staat om bier te brouwen met een voorspelbaar alcoholgehalte. Om die reden heeft de branche gevraagd of rekening kan worden gehouden met vergelijkbare toleranties als zijn toegestaan bij de etikettering op grond van de Europese Etiketteringsverordening. Deze suggestie om toleranties toe te staan zal worden opgevolgd bij de nadere uitwerking in de lagere regelgeving met betrekking tot het bepalen van het alcoholgehalte. Bij lagere regelgeving zal worden geregeld van welk alcoholgehalte kan worden uitgegaan indien bier verpakt is in een kleinhandelsverpakking (te weten het alcoholvolumepercentage zoals vermeld op het etiket) en welke toleranties zijn toegestaan indien bier is verpakt op een andere wijze dan in kleinhandelsverpakking. Door het toestaan van vergelijkbare toleranties als opgenomen in de Etiketteringsverordening, zijn geen additionele administratieve en meetkosten noodzakelijk aangezien bierbrouwers ook nu reeds het alcoholvolumepercentage moeten vermelden op het etiket en in het EMCS.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een toelichting waarom geen gebruik zal worden gemaakt van de uitbreiding van de mogelijkheid van een verlaagd tarief voor kleine producenten van andere alcoholhoudende dranken dan bier en ethylalcohol. Zoals eerder aangegeven in het BNC-fiche was er geen voornemen van het kabinet om op deze producten een verlaagd tarief te introduceren. Dit was een wens die wel in andere lidstaten leefde.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar een verduidelijking waarom wordt voorgesteld het verlaagde tarief voor kleine bierbrouwerijen in zijn geheel af te schaffen. Het huidige verlaagde tarief voor bier bedraagt 92,5/100 deel van het reguliere tarief voor bieren. Het huidige verlaagd tarief geldt voor kleine bierbrouwerijen met een productie tot 200.000 hectoliter bier. Het verlaagde tarief was bedoeld als een overgangsmaatregel bij de introductie van de nieuwe tariefstructuur in de Wet op de accijns in 1992 en betrof een tegemoetkoming voor kleine brouwerijen. Deze fiscale regeling is reeds in 2008 geëvalueerd waarbij werd geconcludeerd dat de reden voor een kortingsregeling was komen te vervallen en dat deze fiscale regeling kon worden beëindigd. Afschaffing leidt verder tot een vereenvoudiging.

De leden van de fractie van D66 vragen wat de ratio is achter het verlaagde accijnstarief voor kleine producenten. De mogelijkheid om een verlaagd tarief toe te passen op kleine bierbrouwerijen was al opgenomen in de alcoholaccijnsrichtlijn uit 1992. De ratio was om lidstaten de mogelijkheid te geven hier zelf een beslissing over te nemen, aangezien sommige lidstaten hier behoefte aan hadden.

### *2.3. Implementatie richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader – Richtlijn (EU) 2019/2235*

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een nadere duiding bij de gevolgen van de implementatie richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader en of het gaat om belastingvrije alcohol en tabak. Zij willen graag de onderbouwing hiervoor weten. Het gaat voor de btw over alle

goederen en diensten en voor de accijns over accijnsgoederen. De Btw-richtlijn en de Horizontale accijnsrichtlijn voorzagen al in een vrijstelling voor leveringen van (accijns)goederen en diensten aan als ook de invoer van goederen door de strijdkrachten van de staten die partij zijn bij het Noord-Atlantisch Verdrag, voor zover die strijdkrachten deelnemen aan een gemeenschappelijke defensie-inspanning buiten hun eigen staat. Met Richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader wordt dit gelijkgesteld voor inspanningen van het GVDB.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren uit de beslisnota dat het Nederland niet is gelukt om privégebruik uit te sluiten van de vrijstelling en zij begrijpen dat Nederland niet altijd volledig zijn zin kan krijgen in Europees verband, maar zijn benieuwd naar het verloop van deze discussie. Zij vragen voorts waarom niet in de memorie van toelichting is benoemd dat het kabinet het eigenlijk liever anders had gezien. Richtlijnen op het gebied van belastingmaatregelen moeten unaniem door alle lidstaten worden aangenomen. Het kabinet heeft inderdaad als inzet gehad in de richtlijn het privégebruik uit te sluiten van de vrijstelling. Het merendeel van de lidstaten was echter geen voorstander van het Nederlandse voorstel, met als reden dat het doel van de richtlijn een gelijkstelling betreft met defensieactiviteiten die plaatsvinden onder NAVO-verband. Gelet op de meerderheid aan voorstanders van de richtlijn, achtte het kabinet het niet opportuun om een veto uit te spreken. Zoals de leden van de fractie van GroenLinks terecht opmerken, had het in de rede gelegen om dit op te nemen in de memorie van toelichting.

### **3. Budgettaire aspecten**

De leden van de fracties van de PVV en VVD vragen of het kabinet kennis heeft genomen van onderzoek van EY. De leden van de fracties van de VVD, SP en PVV vragen om in te gaan op conclusies van het rapport. De leden van de fracties van de PVV en SP vragen hierbij met name om in te gaan op de budgettaire neutrale vormgeving en uitleg van de verschillen tussen de tarieven waar het kabinet en EY op uitkomen. Het kabinet heeft kennisgenomen van het rapport van EY. Het onderzoek van EY is in opdracht van Nederlandse Brouwers gedaan op basis van door de bierbrouwers aangeleverde informatie. Het onderzoek is gepubliceerd op de website van Nederlandse Brouwers. EY komt uit op een lager tarief € 7,12 ten opzichte van de € 7,49 uit het wetsvoorstel en concludeert daarmee dat er geen budgetneutraliteit wordt behaald op macroniveau. Het kabinet onderschrijft deze conclusie niet. Hieronder wordt een toelichting gegeven. Bij de raming door Financiën is uitgegaan van de beschikbare en zeer betrouwbare Douane-aangiftegegevens. Deze raming is zoals gebruikelijk gecertificeerd door het CPB. Het EY-onderzoek gaat uit van andere cijfers verstrekt door de sector zelf. De totale opbrengst waar EY mee rekent is € 425 miljoen, terwijl de opbrengst op basis van de inningsgegevens van de douane € 446 miljoen is. Daarnaast beslaan de gegevens van EY ongeveer 92% van het totaal aantal hectoliters wat volgt uit de aangiftegegevens van de Douane. Het is niet mogelijk om vast te stellen van welke bierbrouwers data ontbreekt in de cijfers van het EY-onderzoek, aangezien de data door EY geanonimiseerd is aangeleverd.

Een ander verschil tussen de berekening door het Ministerie van Financiën en EY betreft de omrekenfactor van Plato naar alcoholpercentage. Financiën rekent met een omrekenfactor van 1 graad Plato = 0,4% alcohol. Deze factor wordt ook door internationale instanties als de OESO gebruikt en staat in de Richtlijn betreffende de onderlinge

aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken<sup>3</sup>. EY komt op basis van gemeten cijfers door de branche op een andere omrekenfactor, die niet extern verifieerbaar is. Overigens is deze omrekenfactor in de raming maar op 20% van de totale verkopen toegepast en heeft deze dus beperkt invloed op de uitkomst van de raming. Dit omdat 80% van de totale verkopen pils omvatten, waarvan het alcoholpercentage zeer nauwkeurig op 5,0% alcohol kan worden vastgesteld. Zowel Heineken, Amstel als Grolsch Pilsener hebben namelijk 5,0% alcohol op het etiket staan en kennen een zeer groot marktaandeel.

Het rapport concludeert verder dat de grenseffecten toenemen door de aanpassingen. De leden van de fractie van de PVV vragen of het financieel gunstiger wordt voor Nederlandse burgers om in Duitsland of België alcoholhoudende dranken te kopen, en zo ja, waaruit dat voordeel voor burgers bestaat en welke derving van accijnzen dit tot gevolg heeft. Op basis van verkoopprijzen kan het zijn dat het voor Nederlandse burgers nu al voordeliger is om in Duitsland of België alcoholhoudende dranken te kopen. De maatregelen in dit wetsvoorstel zullen hier naar verwachting geen noemenswaardige verandering in brengen.

Daarnaast concludeert het rapport dat de kosten toenemen door de aanpassing, omdat de brouwers de meetsystemen en administratiesystemen moet aanpassen. Op dit punt is hiervoor al ingegaan naar aanleiding van vragen van de leden van de fracties van de VVD, Groep Van Haga en PVV.

Ook concludeert het rapport dat de brouwers een implementatietijd van twee jaar nodig hebben om de wijziging door te voeren en dat de timing zeer ongelukkig is door de impact van de coronacrisis. Hier is in het wetsvoorstel aan tegemoetgekomen naar aanleiding van consultatie van de sector en dit heeft ertoe geleid de wijziging per 2023 in te laten gaan.

De leden van de fractie van de VVD vragen of kan worden toegelicht op basis van welk onderzoek of (financiële) analyse is geconcludeerd dat de wijziging van de heffingsgrondslag budgettair neutraal is vormgegeven. Zoals ook in de ramingstoelichting is opgenomen, gebeurt het omzetten van de heffingsgrondslag van de bieraccijns van graden Plato naar alcoholgehalte op macroniveau budgettair neutraal.

Op basis van de geïnde belastingopbrengst in 2019, het laatste representatieve jaar vóór de Covid19-pandemie, is bepaald wat de benodigde opbrengst is bij de omzetting van de heffingsgrondslag van graden Plato naar alcoholpercentage. Deze opbrengst bedraagt € 446 miljoen met verlaagd tarief en € 448 miljoen zonder het verlaagd tarief.

Op basis van aangiftegegevens van de Douane met aantallen hectoliter per Plato-tariefgroep is het gemiddelde alcoholpercentage van de totale hoeveelheid bier bepaald. Dit is bij benadering 4,98% in 2019. Bij deze omzetting van graden Plato naar alcoholpercentage zijn aannames gedaan over het gemiddelde aantal graden Plato per categorie.

Daarnaast is uitgegaan van de aanname dat 1 graad Plato gelijkstaat aan 0,4% alcohol. Het benodigde tarief is vervolgens berekend door de totale benodigde opbrengst te delen door het aantal hectoliters en het gemiddelde gewogen alcoholpercentage van 4,98%. Het benodigde tarief komt daarmee uit op € 7,49.

Er is in de raming geen gedragseffect verondersteld. Voor de grootste groep verkochte bieren, namelijk pils, blijft het tarief nagenoeg hetzelfde. Door het omzetten van graden Plato naar alcoholgehalte loopt de belasting evenredig op met het alcoholgehalte en geldt er geen maximale accijns meer voor bieren in de zwaarste categorie.

---

<sup>3</sup> Richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken (Pb 1992, L 316).

Het omzetten van de heffingsgrondslag van graden Plato naar alcoholgehalte is budgettair neutraal op macroniveau. Het afschaffen van het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen levert structureel € 2 miljoen op. Dat is gemiddeld € 0,01 extra accijns per flesje van 0,33 liter van een kleine brouwer. Omdat zowel het verlaagde tarief als de grondslag bekend is, valt uit de aangiftegegevens van de Douane op te maken wat de statische meeropbrengst is als dit verlaagde accijnstarief niet meer zou gelden.

De leden van de fractie van de PVV vragen of aangeven kan worden of uit het onderzoek van EY inderdaad blijkt dat, met name kleine, brouwerijen gemiddeld 25 procent meer accijns gaan betalen en dat er uitschieters zijn die oplopen tot 80 procent en zij vragen hoe dit verschil wordt verklaard. Het klopt dat het accijnstarief kan stijgen door de aanpassing met name bij zware bieren bij zowel kleine als grote brouwers. Het huidige systeem rekent vanaf 15 graden Plato per hectoliter hetzelfde tarief. In het nieuwe systeem wordt meer accijns berekend naarmate het alcoholpercentage hoger is. Het klopt dat de accijns voor een specifiek bier hierdoor met 25% kan stijgen met uitschieters die nog hoger liggen. De stijging ten opzichte van de totale verkoopprijs ligt echter veel lager. Op macroniveau is het tarief zo vastgesteld dat de omzetting budgettair neutraal is. De accijns (inclusief btw) over bijvoorbeeld een flesje bier van 33 cl met 9,5% alcohol in de hoogste Platocategorie van een kleine brouwer bedraagt in het huidige systeem € 0,18 en na de wetswijziging € 0,28. Dit is een stijging van de accijns met 62%. De stijging over de totale verkoopprijs is echter veel lager. Bij een prijs per flesje bier van € 3,- is dit een stijging van 3% over de totale verkoopprijs. Als de prijs van zware bieren hoger is per flesje is de procentuele stijging lager.

De leden van de fractie van Groenlinks vragen of er al een bestemming is gevonden voor de opbrengst van € 2 miljoen structureel en of deze gebruikt kan worden voor amendementen op de begroting van 2022. De opbrengst loopt mee in een integraal budgettair totaalpakket van de augustusbesluitvorming waarbij budgettaire opbrengsten en dervingen van verschillende maatregelen met elkaar verrekend zijn. De verschillende maatregelen en het totaalpakket zijn weergegeven in bijlage 3 van de Miljoenennota. Het geld kan daarom niet opnieuw worden ingezet voor een amendement.

De leden van de fractie van de VVD vragen wanneer de berekening van de budgettaire derving ontstaan door de uitbreiding van het toepassingsgebied van de btw- en accijnsvrijstellingen in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB), bekend is. Ook vragen deze leden op welke wijze met deze budgettaire derving rekening wordt gehouden in de Nederlandse begroting. De leden van de fractie van D66 vragen wat de gevolgen zijn van de maatregel accijns- en btw-vrijstelling voor defensie-inspanningen en vragen waarom deze vrijstelling niet wordt genoemd in de ramingstoelichting. De Europese Commissie verwacht op termijn een derving van btw-inkomsten van € 80 miljoen voor alle lidstaten gezamenlijk. Slechts een deel hiervan heeft betrekking op GVDB activiteiten; in de raming zitten namelijk ook NAVO-activiteiten, waarvoor op basis van het volkenrecht al een vrijstelling geldt (voor buitenlandse strijdkrachten in Nederland). Daarom worden geen of verwaarloosbare gevolgen voor de opbrengst van btw of accijns als strijdkrachten in het kader van de GVDB in Nederland komen oefenen, verwacht. De maatregel heeft daarom geen gevolgen voor de Nederlandse begroting en is er geen ramingstoelichting opgenomen.



#### 4. Doelmatigheid en doeltreffendheid

De leden van de fractie van de PVV vragen het wetsvoorstel nader te toetsen aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. Het wetsvoorstel is getoetst aan de Comptabiliteitswet. Artikel 3.1 vraagt om een toelichting op de volgende aspecten:

- a. de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
- b. de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
- c. de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren.

Het wetsvoorstel is getoetst aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet. De hiervoor genoemde aspecten zijn toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Mede met het oog op doelmatigheid wordt voorgesteld om het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen af te schaffen. Het kabinet is voorstander van een gelijk speelveld voor alle kleine producenten van alcoholhoudende dranken, ongeacht welke drank zij produceren. Bovendien was het verlaagde tarief voor kleine brouwers een overgangsmaatregel en heeft de regeling zijn werking verloren.

De leden van de fractie van de Groep Van Haga vragen of de opbrengst van € 2 miljoen per jaar opweegt tegen het verlies aan ondernemerschap en innovatie. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de uitspraak dat het belasten van alcohol niet afhankelijk zou moeten zijn van het feit of de alcohol afkomstig is van een grote of kleine producent zich verhoudt tot de concurrentiepositie en het investeringsklimaat van kleine bierbrouwerijen. De leden van de fractie van de VVD vragen of onderzoek is gedaan naar de toepassing van het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen in omliggende landen in de EU in het licht van de werking van de interne markt, investeringsvermogen en concurrentiepositie van Nederlandse kleine brouwerijen hierbij.

Ter zake van de herziening van de alcoholaccijnsrichtlijn (Richtlijn 92/83/EEG) heeft de Europese Commissie een evaluatie en effectenbeoordeling laten uitvoeren. In de «Study on Council Directive 92/83/EEC on the structures of excise duty on alcohol and alcoholic beverages» van 6 juni 2018 is onder meer gekeken naar verlaagde tarieven voor kleine alcoholproducenten in verschillende lidstaten. Er is geconstateerd dat verlaagde tarieven voor kleine brouwers een positief effect hebben op het concurrentievermogen van het MKB. Tegelijkertijd is het effect van verlaagde tarieven op de toetreding van kleine brouwers in de bierindustrie niet eenduidig. Het segment van micro- en kleine brouwerijen is groeiende, maar volgens het onderzoek wordt die groei grotendeels door de marktvraag bepaald. De groei van kleine brouwerijen doet zich in alle landen voor ongeacht of er verlaagde tarieven van toepassing zijn. Hoewel de bij de evaluatie geconsulteerde marktdeelnemers van mening zijn dat de verlaagde tarieven de toetreding van nieuwe spelers ondersteunen, komt uit het onderzoek naar voren dat het aanbieden van verlaagde tarieven noch een noodzakelijke, noch een voldoende voorwaarde is. Ook andere nationale factoren spelen een rol, zoals de vraag van de consument, alsmede de stabiliteit van de markt, het soort bier dat door de consumenten wordt geconsumeerd en de concurrentie van andere dranken. Gelet op het voorgaande wordt de impact van het afschaffen van het verlaagd tarief gering geacht kijkend naar ondernemerschap en innovatie en de concurrentiepositie en het investeringsklimaat van kleine bierbrouwerijen.

## 5. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De leden van de fractie van de SP vragen wat het effect is op de werkgelegenheid bij kleine en grote brouwers. De wijziging van de heffingsgrondslag van de accijns op bier is op macroniveau budgetneutraal. Het afschaffen van het verlaagde tarief voor kleine brouwers leidt tot een structurele opbrengst van € 2 miljoen. Gedragseffecten worden in beide maatregelen als van verwaarloosbare invloed verondersteld. Door de omzetting van de heffingsgrondslag worden lichte bieren beperkt goedkoper en zwaardere bieren beperkt duurder, maar voor de grootste groep verkochte bieren blijft het accijnstarief gelijk. Hiermee is het effect van beide maatregelen op macroniveau zeer beperkt te noemen. Welke effecten – waaronder het effect op de werkgelegenheid – de wijzigingen op individueel niveau bij grote en kleine brouwers hebben, is niet op voorhand te zeggen. Het effect van de omzetting van de heffingsgrondslag van de accijns op bier voor brouwerijen hangt namelijk grotendeels af van de biersoorten die worden gebrouwen en niet van de grootte van de brouwerij. Hierbij is tevens relevant in hoeverre een accijnsverhoging dan wel accijnsverlaging wordt doorberekend aan de consument. Andere relevante factoren zijn onder meer de vraag van de consument naar specifieke biersoorten, de prijs van grondstoffen en de concurrentie van andere dranken.

De leden van de fractie van D66 vragen of EMCS leidt tot lastenverlichting voor ondernemers en of dit ook goed is om fraudeaanpak beter te kunnen detecteren.

Ja, elke marktdeelnemer is nu verplicht om voor het verzenden van veraccijnsde accijnsgoederen naar een andere Europese lidstaat gebruik te maken van een papieren document, het zogenoemde Vereenvoudigd administratief geleidedocument (VAGD). Met de nieuwe wetgeving moet de marktdeelnemer gebruik maken van het systeem EMCS en vervalt het papieren document. Aanmelden en afmelden in EMCS zal naar verwachting eenvoudiger zijn voor de marktdeelnemers. Nu ook veraccijnsd goederenvervoer in dit EMCS-systeem wordt opgenomen is efficiënter toezicht op deze goederenstroom mogelijk en is fraude daarbij beter te detecteren.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar een toelichting waarom uit de implementatie van de Richtlijn alcoholaccijns en de Richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader geen of nauwelijks extra kosten voor de burger of het bedrijfsleven voortvloeien. Dit komt omdat de formaliteiten die gelden voor accijnsgoederen grotendeels volgen uit de Horizontale accijnsrichtlijn. Voor de Richtlijn defensie-inspanningen binnen het Uniekader geldt dat het de strijdkrachten van andere lidstaten betreft die eventueel gebruik willen maken van een vrijstelling.

De leden van de fracties van GroenLinks en BBB geven aan in de beslisnota gelezen te hebben dat de groep van kleine brouwerijen geen sterke lobby heeft en vragen of dit relevant is, oftewel was er een andere afweging gemaakt als de groep wel een sterke lobby had gehad. Nee, de aanwezigheid van een al dan niet sterke lobby heeft géén invloed op de besluitvorming. Een beleidsoptie wordt op eigen merites beoordeeld, zoals juridische en Europeesrechtelijke aspecten, budgettaire gevolgen, gevolgen voor de uitvoering enzovoorts. De opmerking over de lobby was slechts een beschrijving van het speelveld. Achteraf kan bovendien worden vastgesteld dat deze inschatting niet klopte. Dit is voor het kabinet geen reden om dit voorstel te heroverwegen.

## 6. Advies en consultatie

De leden van de fractie van de VVD vragen of met (vertegenwoordigers van) het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties is gesproken over de conclusie dat de wijziging van de maatstaf van heffing van accijns op bier ten goede komt aan de uitvoerbaarheid en over de uitkomsten van het onderzoek van EY in opdracht van Nederlandse Brouwers. De leden van de fractie van de VVD vragen wat hun bevindingen zijn. Ook de leden van de fractie van de PVV vragen welke partijen zijn geconsulteerd over het wetsvoorstel. Het lid van de fractie van BBB vraagt waarom niet gesproken is met Craft onafhankelijke brouwers.

Het wetsvoorstel is geconsulteerd bij de alcoholbranche, te weten Nederlandse Brouwers, Craft onafhankelijke brouwers, Koninklijke Vereniging van Nederlandse Wijnhandelaren en SpiritsNL (brancheorganisatie van gedistilleerde dranken). Er zijn diverse gespreksronden geweest met alle betrokken partijen inclusief Craft. Tijdens deze gesprekken heeft de bierbranche aandacht gevraagd voor de werkbaarheid van een heffingsgrondslag op basis van alcoholgehalte. Naar aanleiding hiervan zijn de suggesties van de bierbranche opgevolgd om vergelijkbare toleranties toe te staan zoals opgenomen in de Etiketteringsverordening. Naar aanleiding van opmerkingen van de bierbranche en de Douane is de invoeringsdatum van de nieuwe heffingsgrondslag en het afschaffen van het verlaagde tarief voor kleine brouwers uitgesteld van 1 januari 2022 naar 1 januari 2023. De kleine bierbrouwerijen hebben verder gewezen op de impact die de afschaffing van het verlaagde tarief zal hebben op individuele kleine bierbrouwerijen op het moment dat afschaffing van het verlaagde tarief niet wordt doorberekend in de prijs.

De overige alcoholbranchepartijen (niet zijnde de bierbranche) hebben hun steun uitgesproken voor de maatregelen met het oog op een gelijk speelveld. Voor alle alcoholhoudende dranken met uitzondering van bier geldt al als heffingsgrondslag het alcoholgehalte. Daarnaast geldt voor andere alcoholhoudende dranken dan bier geen verlaagd accijnstarief voor kleine producenten. Het belasten van alcohol zou niet afhankelijk moeten zijn van het feit of de alcohol afkomstig is van een grote of een kleine producent. Voor bier zou dat niet anders moeten zijn dan voor de overige alcoholhoudende dranken.

De Staatssecretaris van Financiën,  
J.A. Vijlbrief