



Certificering budgettaire raming Wet implementatie richtlijnen accijns 2022

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Financiën de raming van het wetsvoorstel implementatie richtlijnen accijns 2022.

Het wetsvoorstel regelt dat de heffingsgrondslag van de bieraccijns wijzigt van Platogehalte naar alcoholgehalte en dat het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen wordt afgeschaft.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. De raming kent een lage mate van onzekerheid, vanwege de beschikbare gegevens, de beperkte set aannamen en de afwezigheid van gedragseffecten.

CPB Notitie

Anniek Trommelen, Maurits van Kempen

september 2021

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de budgettaire ramingen van de Wet implementatie richtlijnen accijns 2022. Deze wet verandert onder andere de heffingsgrondslag van bieraccijns en schaft het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen af. De maatregel wordt genomen ter implementatie van de EU-richtlijn alcoholaccijns. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. De raming kent een lage mate van onzekerheid vanwege het gebruik van de relevante data, de beperkte onzekerheid in de aannamen en de afwezigheid van gedragseffecten.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Wet implementatie richtlijnen accijns 2022. De implementatie van de richtlijn houdt in dat de heffingsgrondslag van de bieraccijns verandert van het Platogehalte naar het alcoholgehalte in bier en dat het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen komt te vervallen.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als ‘redelijk’ wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term ‘neutraal’ houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2022-2024 als het structurele budgettaire effect. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2021.²

Het CPB onderwerpt de raming aan een marginale toetsing.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts worden de gebruikte data en aannamen voor de raming van budgettaire effecten nagelopen. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldosturing naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Zie CPB Notitie, 15 september 2020, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2021, ([link](#)).

³ De raming behoeft geen uitvoerige toetsing, gezien er conform het toetsingskader geen sprake is van een controversiële maatregel, een maatregel met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro of een maatregel met een groot gedragseffect.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de raming van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. De raming kent een lage mate van onzekerheid, omdat de raming weinig aannamen behoeft, de relevante data beschikbaar zijn en er naar verwachting geen gedragseffecten optreden. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet implementatie richtlijnen accijns 2022.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Implementatie richtlijnen accijns 2022		Mln euro (a)			
		2022	2023	2024	Structureel
Geraamd budgettair effect		0	2	2	2
Uitvoering toetsing	Nee				
Onzekerheid	Laag				

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

Beschrijving van de maatregelen

De maatregel betreft allereerst het wijzigen van de heffingsgrondslag waarop de accijns op bier wordt bepaald. De huidige grondslag hiervoor is het Platogehalte⁴, opgedeeld in vier oplopende categorieën samen met de hoeveelheid bier in hectoliter. Met de maatregel wordt de systematiek van Plato-categorieën omgezet naar een vast lineair tarief per %-punt alcohol per hectoliter.

Uit de aangiftegegevens van de Douane is de grondslag in hectoliters en de verdeling daarvan naar categorieën Plato bekend voor 2019.⁵ Voor iedere categorie is vervolgens een aanname gemaakt over het gemiddelde Plato-gehalte en het daarbij behorende gemiddelde alcoholpercentage.⁶ Bij deze aanname is rekening gehouden met het gemotiveerde argument van de sector dat de huidige bierverkopen in schijf 1 en schijf 2 zich wat betreft Platogehalte gemiddeld genomen meer aan de bovenkant van de schijven bevinden.⁷ Het ministerie van Financiën heeft dit meegewogen bij de eigen inschatting over de totale verdeling binnen elke categorie. Vervolgens is met behulp van aangifte- en inningsdata berekend welk accijnstarief nodig is om de budgettaire omvang van de bieraccijns gelijk te houden (7,49 euro per procentpunt alcohol per hectoliter).

⁴ Het Platogehalte is het gehalte (in grammen per 100 gram wort) aan niet-vluchtige stoffen die in het stamwort zijn opgelost, vermeerderd met het gehalte van de stoffen die na de gisting aan het bier zijn toegevoegd.

⁵ Gegevens over 2020 zijn ook beschikbaar, maar geven vanwege de coronacrisis en de sluiting van de horeca waarschijnlijk geen representatief beeld van de structurele situatie.

⁶ De gemiddelde omrekenfactor is $1^{\circ} \text{ Plato} = 0,4\% \text{ vol. alcohol}$.

⁷ De branchevereniging Nederlandse Brouwers heeft aangegeven dat de verkopen in schijf 1 voor een relatief groot deel bestaan uit bieren met 2% alcohol, voornamelijk Radlers, en in schijf 2 uit huismarktbieren met ongeveer 5% alcohol. Daarnaast heeft Ernst & Young Belastingadviseurs LLP in opdracht van de branchevereniging een analyse gemaakt van de verdeling van alcoholgehalte en Platogehalte op basis van gedetailleerde productgegevens aangeleverd door 14 grote brouwerijen, die samen een groot deel van de Nederlandse markt vertegenwoordigen. Voor die analyse is gebruik gemaakt van een het zogenaamde ERP- (Enterprise Resource Planning) systeem. Hierin staat alle relevante productinformatie van bieren, bijv. ingrediënten, inhoud, gewicht, verpakkingsomvang, merken, volume, Platogehalte en alcoholpercentage. Dit systeem is niet toegankelijk voor externen buiten de sector.

Het tweede deel van de maatregel betreft de afschaffing van het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen per 2023. Omdat zowel het verlaagde tarief als de grondslag bekend is, valt uit de aangiftegegevens te berekenen wat de statische meeropbrengst is als dit verlaagde accijnstarief niet meer zou gelden.

Gedragseffecten worden in beide maatregelen als van verwaarloosbare invloed verondersteld. Door de omzetting worden lichte bieren marginaal goedkoper en zwaardere bieren marginaal duurder, maar voor de grootste groep verkochte bieren blijft het accijnstarief gelijk. De raming is mede door de beperkte gedragseffecten naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk, ook omdat de relevante grondslaggegevens beschikbaar en benut zijn. Er zit enige onzekerheid in de aannamen rondom de verdeling van de grondslag naar Platorgehalte en de omzetting naar een gewogen gemiddeld alcoholpercentage, maar omdat de bulk van deze verdeling wel bekend is en detailgegevens gegeven zijn, blijft deze onzekerheid begrensd. De onzekerheid rondom de raming is daarmee laag.