

# Accijnsverhogingen op bier

De kater komt later



# Accijnsverhogingen op bier

## De kater komt later

Amsterdam, augustus 2008

Ernst & Young

Regioplan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel: 020 – 5315315  
Fax: 020 – 6265199

Onderzoek uitgevoerd i.o.v. het Centraal Brouwerij Kantoor



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>1</b>
<b>Management samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1 Een sterke sector van internationaal belang</b>	<b>7</b>
1.1 Sterke internationale positie Nederlandse biersector	7
1.2 Economisch belang van de biersector	8
1.3 Toegevoegde waarde van bier, wijn en gedistilleerde dranken	10
1.4 Samengevat	11
<b>2 Realisatie beleidsdoelen: wat werkt &amp; wat niet?</b>	<b>13</b>
2.1 Geen algemeen ontmoedigingsbeleid, maar beleid gericht op specifieke groepen	13
2.2 Uitdaging is zoeken naar gerichte en effectieve beleidsinstrumenten	14
2.3 Instrumentenmix is veel breder dan alleen accijns en dus prijs	14
2.4 Effectiviteit accijnsinstrument afhankelijk van prijsgevoeligheid consument	16
<b>3 Hoe prijsgevoelig is de consument?</b>	<b>17</b>
3.1 Normale consument: enige prijsgevoeligheid en kans op switchgedrag	17
3.2 Jongeren en bier: geringe prijsgevoeligheid en accijns daarom weinig effectief	19
3.3 Probleemdrinkers en bier: minst prijsgevoelig, bij accijnsverhoging switchgedrag	24
3.4 Samenvatting consumentengedrag: accijnsbeleid is weinig effectief en ongericht	26
3.5 Ongewenste effecten van verhoging accijns op bier	27
<b>4 Accijns op bier in nationaal en EU perspectief</b>	<b>35</b>
4.1 Nederlands perspectief	35
4.2 Europees perspectief: accijnsbeleid in de EU landen	37
4.3 Samengevat	42
<b>Bijlage I: wat zijn accijnzen en hoe werken zij?</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage II: productieproces van bier</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage III: berekeningen</b>	<b>47</b>



## Voorwoord

Het Centraal Brouwerij Kantoor (CBK) behartigt de belangen van de brouwerijen in Nederland. Samen zijn de Nederlandse brouwerijen van groot economisch belang in termen van werkgelegenheid, toegevoegde waarde, belastinginkomsten en bijdrage aan de export.

De Nederlandse bierbrouwerijen komen steeds meer onder druk te staan vanwege lastenverzwaringen als de invoering van verpakkingsbelasting en accijnsverhogingen maar ook door kostenstijgingen van grondstoffen en hogere transportkosten vanwege de stijgende prijs van olie. Naar aanleiding hiervan heeft het CBK Ernst & Young, in casu Ernst & Young Tax Advisers en Regioplan Beleidsonderzoek, gevraagd onderzoek te verrichten naar de effecten van een accijnsverhoging. Navolgend vindt u de resultaten van dit onderzoek.

Het onderzoek is tot stand gekomen in nauwe samenspraak met de acht leden van het CBK, te weten Heineken, Grolsch, Inbev, Bavaria, Alfa, Budels, Lindeboom en Gulpener.

Wij danken het CBK en de acht leden van het CBK hartelijk voor hun betrokkenheid en kritische begeleiding. Eén en ander laat geheel onverlet dat de voorliggende rapportage geheel voor rekening komt van Ernst & Young.

Amsterdam, 1 augustus 2008

Ernst & Young Tax Advisers  
Namens deze

Regioplan Beleidsonderzoek  
Cluster Economie

Walter de Wit

Herbert ter Beek, Pauline Poel

walter.de.wit@nl.ey.com

herbert.ter.beek@regioplan.nl  
pauline.poel@regioplan.nl



## Management samenvatting

De Nederlandse bierbrouwerijen komen steeds meer onder druk te staan vanwege lastenverzwaringen als de invoering van verpakkingsbelasting en accijnsverhogingen maar ook door kostenstijgingen van grondstoffen en hogere transportkosten vanwege de stijgende prijs van olie. Naar aanleiding hiervan heeft het CBK Ernst & Young, in casu Ernst & Young Tax Advisers en Regioplan Beleidsonderzoek, gevraagd onderzoek te verrichten naar de effecten van een accijnsverhoging. Het kabinet is voornemens per 1 januari 2009 de accijnzen op bier met 30 procent te verhogen. Voorts heeft de regering aangegeven te kijken naar de systematiek van het accijnsbeleid op alcohol.

Omdat de biersector voor de Nederlandse economie een belangrijke motor blijkt, is het wenselijk om kritisch te toetsen of de met accijnsverhoging nagestreefde maatschappelijke effecten (beleidsmatig, financieel) daadwerkelijk op deze wijze worden gerealiseerd en of een en ander niet onnodig ten koste gaat van een sector die aan veel Nederlanders, direct en indirect, een baan biedt en veel toegevoegde waarde creëert.

Navolgend worden de conclusies uit het onderzoek samengevat.

### **Een economisch vlaggenschip met grote uitstraling naar andere sectoren**

De Nederlandse biersector is één van de sterkste bedrijfstakken met een groot belang voor de Nederlandse economie. De bedrijfstak omvat dynamische internationale concerns en kleinere ambachtelijke brouwerijen met een sterke regionale positie. Samen zorgen zij ervoor dat Nederlands bier over de gehele wereld te verkrijgen is. Nederland is met Duitsland de grootste exporteur van bier in de EU en deze export beperkt zich niet tot Europa, liefst tweederde van de export wordt geconsumeerd in andere continenten.

De Nederlandse brouwerijen bieden aan 7.500 personen werk die samen bijna €800 miljoen aan toegevoegde waarde creëren. Het economisch belang voor de Nederlandse economie is echter veel groter, onder meer vanwege het feit dat van de omzet van de Nederlandse brouwerijen een relatief groot deel ten goede komt aan toeleveranciers. In tegenstelling tot dienstverlenende sectoren hebben brouwerijen vanwege inkoop van goederen en diensten grote spin off. Naar schatting zo'n 2.000 mensen in de agrarische sector verdienen hun boterham vanwege deze inkooprelaties. Diverse brouwerijen profileren zich bovendien met streekeigen producten, waarbij bij voorkeur gebruik wordt gemaakt van uit de regio afkomstige ingrediënten. Bij alle toeleveranciers samen werken in Nederland liefst 12.000 mensen vanwege de productie van bier en in de horeca en de detailhandel kunnen respectievelijk 57.000 en nog eens 2.700 banen worden toegerekend aan de verkoop van bier. De Nederlandse biersector is daarmee een belangrijke motor voor diverse andere sectoren.

### **Zand in de motor?**

De Nederlandse biersector levert door middel van allerlei belasting- en accijnsafdrachten ook een grote bijdrage aan de schatkist. In 2006 is geraamd dat de totale belastingafdrachten door Nederlandse brouwerijen waren opgelopen tot circa € 1,3 miljard (waarbij o.a. de vennootschapsbelasting niet is meegerekend), waarvan ongeveer €310 vanwege accijns (exclusief de btw over deze accijns). Nederland



hanteert in Europees perspectief hoge accijnstarieven. Na de Scandinavische landen, Groot-Brittannië en Ierland en Slovenië staat Nederland (na de voorziene verhoging met 30 procent) op de zevende positie, ruim vóór de buurlanden België en Duitsland. De verschillen met deze buurlanden zijn nu reeds zeer groot, vooral met Duitsland. Ter illustratie: een hectoliter bier (categorie 'pils') wordt in Duitsland belast met €9,45 accijns terwijl voor de Nederlandse brouwers een tarief geldt van €25,11 per hl. (en na de accijnsverhoging per 1 januari 2009 €32,64 per hl) In de grensstreken wordt daarom ook door veel mensen 'over de grens' bier gekocht.

Met de door het kabinet per 1 januari 2009 voorgenomen accijnsverhoging op bier van 30 procent worden de verschillen met België en Duitsland nog groter. Dit zal leiden tot toenemend grensverkeer waardoor de fiscus ook een deel van de verwachte hogere accijnsinkomsten zal mislopen. Bovendien ondervindt de Nederlandse biersector daarvan belangrijke negatieve effecten, terwijl er nauwelijks positieve maatschappelijke effecten tegenover staan. Beknopt samengevat:

- Bij de brouwerijen en toeleveranciers komen 200 banen op de tocht te staan (het effect op de horeca en detailhandel is hierbij niet inbegrepen).
- Voor de Nederlandse consument betekent het dat de inflatie wordt gestimuleerd en de koopkracht afneemt.
- En de consumenten die bij uitstek doelgroep van beleid vormen, namelijk jongeren en mensen met een problematisch consumptiepatroon, zullen hun gedrag niet of nauwelijks laten beïnvloeden door deze prijsprikkels.

Indien verdere accijnsverhogingen worden overwogen, zullen de negatieve gevolgen voor de biersector toenemen en het is de vraag welk maatschappelijk belang daarmee gediend is.

## **Accijnsinstrument niet effectief en met belangrijke negatieve neveneffecten**

Het Nederlandse alcoholbeleid is doordacht, niet generiek maar gericht en daardoor evenwichtig. Het Ministerie van VWS onderschrijft in de 'Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid' expliciet de noodzaak van een gericht beleid op het gebied van alcohol. Hierin wordt uitgesproken dat er "geen algemeen ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd. Immers alcoholgebruik is als zodanig niet verkeerd. Matig gebruik van alcohol bij mensen van middelbare leeftijd kan zelfs bepaalde gezondheidsvoordelen hebben."

Het overheidsbeleid zet nadrukkelijk wel in op het voorkomen van alcoholmisbruik van jongeren indien zij te veel en/of op te jonge leeftijd drinken en het overheidsbeleid richt zich eveneens nadrukkelijk op het voorkomen van problematisch consumptiegedrag in het algemeen. Met betrekking tot deze doelen weet de overheid de biersector expliciet aan haar zijde. Echter, het inzetten van het accijnsinstrument is ten aanzien van deze groepen maar zeer beperkt effectief. Uitgebreid en recent onderzoek naar hoe consumenten reageren op prijsprikkels geven aan dat de reguliere en gematigde consument wel in enige matig gevoelig is voor prijsverhogingen, maar dat juist jongeren en consumenten met een problematisch consumptiegedrag door prijsverhogingen nauwelijks minder gaan drinken. Voor veel jongeren geldt dat zij via de ouders aan drank komen en er daarom ook niet zelf voor betalen. Opvallend is verder dat gedistilleerd het meest populaire drankje is voor jongeren in de leeftijd van 12-13 jaar en 14- 15 jaar, wat een mogelijk positief effect van accijnsverhogingen van bier nog verder vermindert.

Van de echte probleemdrinkers is bekend dat zij zoeken naar de goedkoopste mogelijkheid om alcohol te nuttigen. Zij switchen dus mogelijk naar goedkopere vormen van alcohol, maar drinken per saldo niet minder door een accijnsverhoging.

## **Bier, wijn en gedistilleerd in het juiste perspectief**

De discussie over accijnsheffing op bier kan niet geïsoleerd gevoerd worden. Het is noodzakelijk om deze discussie te plaatsen in het perspectief van het bredere aanbod aan alcoholhoudende dranken. Daarbij is van belang dat vooral bier en wijn concurrerende alternatieven zijn, waarbij dit ook zo wordt gezien door het Europese Hof van Justitie. Aangezien vooral bier en wijn met elkaar in concurrentie staan, wordt op Europees niveau gepleit voor een vergelijkbare behandeling van bier en wijn. In Nederland worden wijn en bier op dit moment (door de verhoging van de wijnaaccijns op 1 januari 2008) min of meer vergelijkbaar behandeld per procent alcohol maar zodra de bieraccijns met 30 procent omhoog gaat, lopen de accijnzen weer uiteen. Nederland wijkt daarmee af van de zienswijze van de Europese Commissie, die stelt dat “... *alle lidstaten die geen wijnproducent zijn, wijn en bier op een vergelijkbaar niveau moeten belasten...*”. Overigens is deze richtlijn destijds opgesteld om er voor te zorgen dat een lidstaat niet zijn biersector beschermt in het nadeel van wijn. Nederland doet nu precies het tegenovergestelde door bier hoger te belasten dan wijn en lijkt daarmee de wijnsector, die voor Nederland van veel minder groot economisch belang is, te bevoordelen.

Naast het belang van een vergelijkbare behandeling van bier en wijn, is het gezien de economische eenwording zaak dat Nederland niet te veel met haar accijnsbeleid uit de pas loopt van de andere EU landen. Aangezien liefst zestien landen een nultarief voor wijn kennen of nagenoeg nihil en de accijnzen op wijn en bier niet te veel van elkaar mogen verschillen, biedt dit weinig ruimte voor een eenzijdige accijnsverhoging op bier. Er is nog een andere belangrijke aanwijzing voor het verschil tussen bier en wijn enerzijds en gedistilleerd anderzijds. Uit Richtlijn 92/84/EEG blijkt dat voor de gefermenteerde dranken wijn en bier (categorie pils, 12 graden Plato) minimumtarieven gelden van respectievelijk €0,- en €9,35/hl. Voor gedistilleerde dranken geldt een aanzienlijk hoger minimumtarief: €550 voor landen die voor 1 januari 1993 een tarief gelijk of lager tarief dan €550 hanteerden en €1.000 voor landen die voor 1 januari 1993 een tarief hanteerden dat hoger was dan €1.000.

## **Een unitair tarief als “kater voor later”?**

Zoals hiervoor gesteld, is het kabinet voornemens per 1 januari 2009 de accijns op bier te verhogen met 30 procent. Er is ook discussie over de eventuele invoering van een zogenoemd unitair tarief, waarbij het uitgangspunt is dat de accijnsdruk per procent alcohol gelijk is. In de variant waarbij de totale accijnsopbrengsten gelijk blijven aan de verwachte accijnsopbrengsten na de nu voorziene verhoging met 30 procent, betekent dit dat het accijnstarief per hl bier stijgt van nu €25,11 naar dan circa €40 per hl. Voor wijn betekent deze variant dat de accijns per hl veel minder sterk stijgt en voor gedistilleerd is er zelfs sprake van een halvering van de accijns per hl. Dit laatste is overigens onmogelijk op basis van voornoemde richtlijn 92/84. Een dergelijke aanpassing gaat in tegen alle maatschappelijke en economische belangen van Nederland. Het ‘level playing field’ van de Nederlandse biersector ten opzichte van de belangrijkste concurrent wordt verder aangetast, de bij kinderen meest populaire alcoholhoudende drank wordt fors goedkoper en bij de Nederlandse biersector en haar toeleveranciers verdwijnen naar verwachting ruim 400 banen.

‘Plat eigenbelang’ is een slechte raadgever bij het formuleren van beleid, maar invoering van een unitair tarief in zijn meest extreme vorm, kan anderzijds toch vooral gekarakteriseerd worden als een goed voorbeeld van ‘al te goed is buurman’s gek’.

\*\*\*

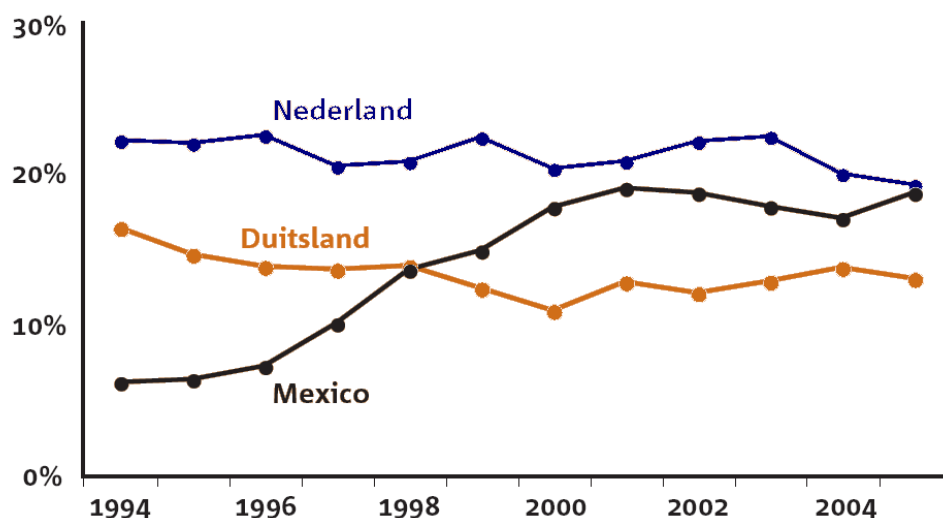


# 1 Een sterke sector van internationaal belang

## 1.1 Sterke internationale positie Nederlandse biersector

Nederland behoort al jaren tot de koplopers van bierproducerende en –exporterende landen in Europa en is dan ook een waar bierland. In 2006 was Nederland het vierde bierproducerende land in Europa en de grootste bierexporteur van Europa met een export van 16 miljoen hl. Duitsland volgde als tweede Europees exportland met een productie van bijna 15 miljoen hl.<sup>1</sup> In 2007 is de export van bier uit Nederland zelfs gestegen naar 17 miljoen hl.

En ook wereldwijd is Nederland koploper van bierexporterende landen. Zo was Nederland in 2005 met een aandeel van 19,3 procent in de wereldexport de grootste bierexporteur. Mexico en Duitsland volgden met respectievelijk 18,8 procent en 13,4 procent.<sup>2</sup> Nederland wijkt af van de regel dat de export vooral in de eigen regio blijft. In 2007 had iets meer dan twee derde van de totale export een bestemming buiten Europa. Nederlands bier wordt dan ook naar alle continenten geëxporteerd en men kan daardoor wereldwijd terecht voor een Nederlands glas bier. Onderstaande figuur<sup>3</sup> toont de ontwikkeling van de aandelen in exportwaarde van de drie grootste exporterende bierlanden.



<sup>1</sup> CBK, Jaarverslag 2007

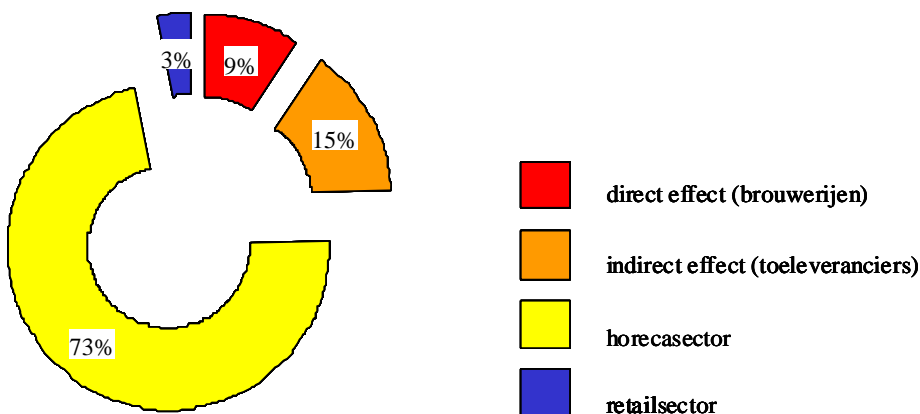
<sup>2</sup> Sniijders, H., Vrolijk, H., Jacobs, D., *De economische kracht van agrofood in Nederland*, Rijksuniversiteit Groningen i.o.v. ministerie LNV, 2007.

<sup>3</sup> De economische kracht van agrofood in Nederland, pg. 172

## 1.2 Economisch belang van de biersector

Ook in termen van werkgelegenheid is de biersector van aanzienlijk belang voor Nederland. Alleen al in termen van directe werkgelegenheid bij de brouwerijen gaat het om 7.500 banen.<sup>4</sup> De indirecte en met name de geïnduceerde werkgelegenheidseffecten te danken aan de productie en verkoop van bier zijn nog veel groter. Doordat de brouwerijen voor de productie van bier producten en diensten moeten inkopen bij toeleveranciers, worden ook in de toeleverende sectoren<sup>5</sup> banen gecreëerd als gevolg van de productie en verkoop van bier (dit zijn de indirecte werkgelegenheidseffecten). Het gaat hierbij om ca. 12.000 banen. Aangezien het bier verkocht wordt in de retail- en horecasector worden ook hier banen gecreëerd als gevolg van de productie en verkoop van bier (dit zijn de geïnduceerde werkgelegenheidseffecten). Ruim 57.000 banen in de horeca en 2.700 banen in de retailsector kunnen worden toegewezen aan de productie en verkoop van bier. De werkgelegenheidseffecten zijn met name groot in de horeca, doordat hier de toegevoegde waarde per werknemer een stuk lager is dan in de retailsector (supermarkten, drankhandels etc.).

**Totale werkgelegenheidseffecten door de productie en verkoop van bier: 79,475**

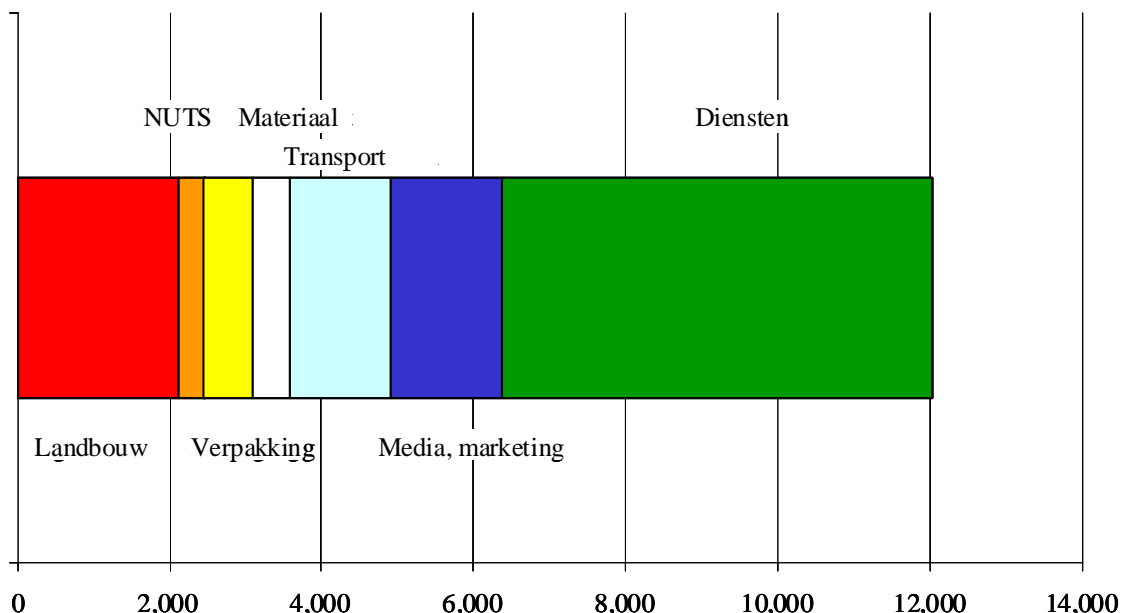


De werkgelegenheidseffecten zijn na horeca en retail het grootst in de dienstensector en landbouwsector, waar respectievelijk 5.700 en 2.100 banen het gevolg zijn van de productie en verkoop van bier. Andere sectoren waar de indirecte werkgelegenheidseffecten relatief groot zijn, zijn de sectoren transport en media en marketing.

<sup>4</sup> Ernst & Young, *The Contribution made by Beer to the European Economy*, 2006.

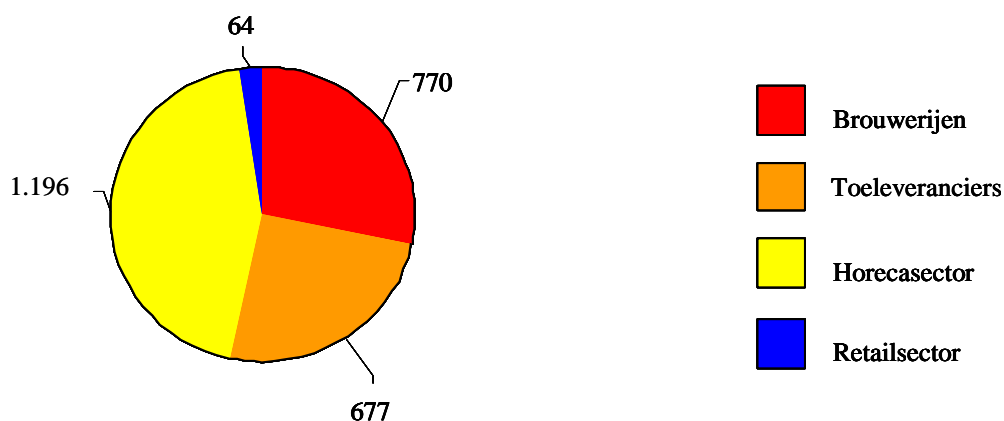
<sup>5</sup> Er wordt een zevental toeleverende sectoren onderscheiden, te weten: landbouw, NUTS, verpakkingsindustrie, materiaal, transport, media en marketing en diensten.

**Indirecte werkgelegenheidseffecten**



Al deze banen dragen substantieel bij aan de Nederlandse economie in termen van toegevoegde waarde. In 2005 is de toegevoegde waarde van de productie en verkoop van bier gewaardeerd op 2,7 miljard euro. De brouwerijen hebben een groter aandeel in de totale toegevoegde waarde dan in de totale werkgelegenheid als gevolg van de productie en verkoop van bier. Dit komt doordat de toegevoegde waarde per werknemer in de brouwerijsector hoger is dan in veel van de toeleverende sectoren.

**Toegevoegde waarde door de productie en verkoop van bier: 2.710 miljoen euro**



Behalve in termen van werkgelegenheid en toegevoegde waarde genereert de productie en verkoop van bier een aanzienlijk som aan overheidsinkomsten. In 2005 werden de opbrengsten voor de overheid van de productie en verkoop van bier geschat op 1,3 miljard euro. Hierin zijn alleen de opbrengsten aan accijns, btw en inkomstenbelasting begrepen. Alle overige opbrengsten zoals o.a. vennootschapsbelastingen zijn buiten beschouwing gelaten, waardoor de totale opbrengsten voor de overheid zelfs nog hoger zijn. Navolgende tabel geeft weer hoe de 1,3 miljard euro aan overheidsopbrengsten zijn opgebouwd:

Accijnsopbrengsten	€ 325.000.000
Btw opbrengsten	€ 665.000.000 +
Inkomstenbelastingen werknemers brouwerijen	€ 310.000.000 +
<b>Totale opbrengsten voor de overheid</b>	<b>€1.300.000.000 =</b>

Het bovenstaande laat zien dat het economisch belang van bier in termen van werkgelegenheid, toegevoegde waarde aan de economie en overheidsopbrengsten in de vorm van accijnzen en belastingen groot is. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat het productieproces van bier een kostbaar proces is. Dit wordt in de navolgende paragraaf verder uitgelegd.

### 1.3 Toegevoegde waarde van bier, wijn en gedistilleerde dranken

De toegevoegde waarde van bier is groter dan die van wijn en gedistilleerde dranken, waarbij vooral meespeelt:

1. Wijn wordt met name in het buitenland geproduceerd en draagt daardoor weinig bij aan de Nederlandse economie.
2. Ook voor gedistilleerde dranken geldt dat circa 45 procent van de consumptie geïmporteerde dranken betreft, waardoor eveneens veel weglekt naar het buitenland.
3. Bier heeft bovendien een gecompliceerd productieproces, brouwerijen kopen relatief veel in bij toeleveranciers (waarvan er veel in Nederland gevestigd zijn) en vervult daardoor een motorfunctie voor de Nederlandse economie.

Het productieproces van bier is in vergelijking met het productieproces van gedistilleerde dranken een kostbaar proces. De kosten van een liter pure alcohol zijn dan ook voor bier hoger dan voor gedistilleerde dranken.<sup>6</sup> Eén van de redenen hiervoor is dat de distillateur de voor zijn producten benodigde alcohol inkoopt bij een alcoholfabrikant. De benodigde alcohol voor bier wordt niet ingekocht maar wordt verkregen via een gistingsproces.<sup>7</sup> Dit is een stuk bewerkelijker, waardoor het gehele productieproces kostbaarder is.

Een andere reden voor de hogere productiekosten is dat voor de productie van bier gebruik gemaakt wordt gemaakt van duurdere grondstoffen dan het geval is voor gedistilleerde dranken. De landbouwproducten graan en hop zijn belangrijke ingrediënten voor het bier en dit is dan ook de reden dat de productie van bier verantwoordelijk is voor een aanzienlijk aantal banen in de landbouwsector (zie voorgaande paragraaf). Voor de productie van gedistilleerde dranken wordt gebruik gemaakt van pulp van suikerbieten en restproducten van de graanverwerkende industrie. Aangezien het hier om restproducten gaat, is de aanschafprijs (relatief) laag. Bij het productieproces van bier is het verder van belang dat net als voor wijn geldt dat de kwaliteit van de benodigde grondstoffen van jaar tot jaar kan verschillen. Brouwerijen moeten hierdoor jaarlijks op zoek naar de grondstoffen die het beste voldoen. Hoewel het bier zelf kort houdbaar

<sup>6</sup> WHO – World Health Organization (2004). *Global Status Report on Alcohol*, [www.who.int/substance\\_abuse/publications/global\\_status\\_report\\_2004\\_overview.pdf](http://www.who.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf)

<sup>7</sup> Een beschrijving van het productieproces van bier vindt u in bijlage 2.

is, zijn de grondstoffen van het bier relatief lang houdbaar. Voor wijn zijn de grondstoffen daarentegen juist kort houdbaar. Om deze reden wordt de wijn dan ook altijd dichtbij wijnbouwgebieden geproduceerd. Nederland kent nauwelijks tot geen wijnbouwgebieden en er wordt dan ook nauwelijks wijn in Nederland geproduceerd. De wijnsector is daarmee van veel minder groot economisch belang voor Nederland dan de biersector.

Behalve het bewerkelijke productieproces, zijn bovendien de verpakkingskosten van bier hoger. Dit komt doordat bierverpakkingen kleiner zijn met een fles- en blikinhoud van meestal 0,30 cl. Voor gedistilleerd gelden inhoudsmaten van rond de 1 liter. Een andere reden hiervoor is dat voor de belevingskant van bier verpakking erg belangrijk is.<sup>8</sup> Verpakking is zelfs, mede door de strenge milieueisen op het gebied van recycling en hergebruik, een van de belangrijkste concurrentiefactoren in de biersector. Een behoorlijk aantal banen in de verpakkingsindustrie is dan ook toe te wijzen aan de productie en verkoop van bier.

Het relatief complexe productieproces zorgt ervoor dat de biersector van grote waarde is voor de werkgelegenheid. Niet alleen in de brouwerij sector wordt een aanzienlijk aantal banen gecreëerd maar ook in de toeleverende sectoren. Daarbij is van belang dat bier een echt Nederlands product is en daarmee van grote economische betekenis is. Dit in tegenstelling tot wijn dat nauwelijks tot niet in Nederland wordt gemaakt. Hoewel gedistilleerde dranken ook zeker een toegevoegde waarde kennen in Nederland, is deze in vergelijking met bier lager doordat een groot aandeel (45,3% in 2007) van de geconsumeerde gedistilleerde dranken geïmporteerd wordt.

## 1.4 Samengevat

Nederland behoort al jaren tot de koplopers van bierproducerende en -exporterende landen. De productie en verkoop van bier is van grote economische waarde in termen van werkgelegenheid, toegevoegde waarde en overheidsopbrengsten in de vorm van accijnzen en andere belastingen. In Nederland zijn circa 80.000 banen het gevolg van de productie en verkoop van bier en bedragen de toegevoegde waarde en de overheidsopbrengsten respectievelijk 2,7 miljard en 1,3 miljard euro. Bij de overheidsopbrengsten zijn o.a. de vennootschapsbelasting en verpakkingsbelastingen niet meegenomen waardoor de werkelijke overheidsopbrengsten nog hoger liggen.

In vergelijking met gedistilleerde dranken is het productieproces van bier kostbaarder, waardoor de toegevoegde waarde per liter pure alcohol voor bier hoger is. Bovendien wordt ca 45% van het gedistilleerd in het buitenland vervaardigd. De positieve effecten van de toegevoegde waarde van bier komen daarbij nadrukkelijk ook ten goede aan toeleveranciers. Wijn wordt nauwelijks tot niet in Nederland geproduceerd en is daarmee van veel minder groot economisch belang. De biersector daarentegen is een echte Nederlandse sector en is een belangrijke motor voor diverse andere sectoren.

---

<sup>8</sup> Snijders, H., Vrolijk, H., Jacobs, D., *De economische kracht van agrofood in Nederland*, Rijksuniversiteit Groningen i.o.v. ministerie LNV, 2007.





## 2 Realisatie beleidsdoelen: wat werkt & wat niet?

De voornaamste reden voor accijnsheffing is het creëren van nieuwe inkomsten, mede gedreven door de wens van verplaatsing van directe naar indirecte belasting. Daarnaast kan accijnsbeleid als neveneffect hebben dat andere maatschappelijke doelen gestimuleerd worden. De vraag is echter of dit een gericht en effectief instrument is. Het accijnsinstrument is een beleidsinstrument dat, indien effectief, zijn werking ontleent aan het gegeven dat consumenten reageren op prijsprikkels.

Naar de effectiviteit van het prijsinstrument in vergelijking met de andere mogelijke instrumenten om deze beleidsmatige doelen te bereiken, zijn zowel in Nederland als in het buitenland diverse onderzoeken verricht. Navolgend worden de belangrijkste inzichten op een rij gezet.

### 2.1 Geen algemeen ontmoedigingsbeleid, maar beleid gericht op specifieke groepen

Het Ministerie van VWS onderschrijft expliciet de noodzaak van een gericht beleid op het gebied van alcohol. Het beleid van het ministerie, zoals vastgelegd in de zogenoemde ‘Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid’, is dat er “geen algemeen ontmoedigingsbeleid wordt gevoerd. Immers alcoholgebruik is als zodanig niet verkeerd. Matig gebruik van alcohol bij mensen van middelbare leeftijd kan zelfs bepaalde gezondheidsvoordelen hebben.”<sup>9</sup>

Het beleid kent met name twee doelgroepen: jongeren en consumenten met een problematisch drinkpatroon. Het ministerie hanteert hierbij de norm dat van een ‘**probleemdrinker**’ sprake is indien er naast een consumptie van 5 of meer glazen alcohol gedurende een dag per week er bovendien sprake is van minimaal twee alcoholgerelateerde problemen, zoals problemen thuis, heimelijk drinken, dronkenschap of zichzelf niet meer in de hand hebben. Uitgaande van deze definitie stelt het ministerie van VWS dat 9,3 procent van de bevolking tussen 16 en 69 jaar dan gekwalificeerd kan worden als ‘probleemdrinker’. Verder stonden in 2006 iets meer dan 30.000 personen geregistreerd bij de (ambulante) verslavingszorg met alcohol als primaire problematiek.

De tweede belangrijke doelgroep van het alcoholbeleid betreft **jongeren**. Het ministerie stelt vast dat jeugdigen op steeds jongere leeftijd starten met consumptie van alcoholhoudende drank en dat jongeren bovendien erg veel drinken<sup>10</sup>. Zeer zorgwekkend is ook dat het aantal 10-15 jarigen dat in een ziekenhuis wordt behandeld wegens alcoholvergiftiging sinds 2000 is verzesvoudigd.

Tegenover deze twee doelgroepen van het alcoholbeleid staat de algemene constatering dat alcohol ook een positieve rol speelt in de samenleving. In de ‘Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid’ formuleert het ministerie het als volgt: “Onmiskenbaar zijn aan alcoholgebruik positieve aspecten verbonden. Velen vinden het lekker en ge-

<sup>9</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid*, 20 november 2007.

<sup>10</sup> Ministerie van VWS, *Beleidsbrief Alcohol en jongeren*, 24 maart 2005.

zellig om te drinken. (...) Het drinken van een enkel glas alcoholhoudende drank levert bij volwassenen vrijwel nooit lichamelijke problemen op. Bij mensen van middelbare leeftijd heeft matig en verstandig gebruik zelfs een beschermend effect op het ontstaan van bepaalde hart- en vaatziekten.” De grote groep van mensen die op verantwoorde en gematigde wijze alcoholhoudende drank consumeren, vormen om deze reden voor de overheid geen doelgroep van beleid.

## 2.2 Uitdaging is zoeken naar gerichte en effectieve beleidsinstrumenten

De grote uitdaging voor zowel overheid als producenten van alcoholhoudende drank is om een zodanig beleid gericht op het voorkomen van alcoholmisbruik te formuleren dat enerzijds sprake is van gerichte en effectieve gedragsbeïnvloeding van de relevante doelgroepen en dat anderzijds de gewone consument niet onnodig wordt belast. Om tot de gewenste gerichte en effectieve beleidsmix te komen, is goed inzicht nodig in hoe de verschillende groepen van consumenten reageren op de mogelijke beleidsinstrumenten. Geconstateerd kan worden dat er zeer veel onderzoek is verricht naar alcohol en gezondheid en naar alcohol in relatie tot problematisch gedrag, maar dat desalniettemin maar beperkt inzicht aanwezig is in de kosteneffectiviteit van mogelijke overheidsmaatregelen. In een recent interdepartementaal beleidsonderzoek<sup>11</sup> naar de doelmatigheid van overheidsbeleid gericht op gezondheidsbevordering via gedragsbeïnvloeding wordt dit als volgt verwoord: “Het streven van de overheid is om zoveel mogelijk bewezen kosteneffectieve maatregelen in te zetten. Er is echter een gebrek aan inzicht in de vraag ‘wat werkt (en wat niet)’. (...) Het ontbreekt niet alleen aan kennis over de kosteneffectiviteit van mogelijke nieuwe interventies om gezond gedrag te bevorderen, maar ook aan kennis over de kosteneffectiviteit van het huidige preventiebeleid.”

Ten aanzien van alcohol wordt in dit IBO-onderzoek gesteld dat “prijzmaatregelen en regelgeving effectieve instrumenten zijn om gezond gedrag te bevorderen.” Maar tevens wordt aangegeven dat “fiscale instrumenten als instrument om gedrag te beïnvloeden relatief ongericht zijn: ook de matige gebruiker betaalt immers accijns op alcohol (...). Het instrument is niet specifiek gericht op het tegengaan van bijvoorbeeld (...) rijden onder invloed en is niet specifiek gericht op jongeren.”

## 2.3 Instrumentenmix is veel breder dan alleen accijns en dus prijs

Indien de overheid en de biersector het misbruik van alcoholhoudende dranken willen tegengaan, dan staan daarvoor in beginsel een aantal instrumenten ter beschikking. In de ‘hoofdlijnenbrief alcoholbeleid’ van het Ministerie van VWS worden de volgende aangrijpingspunten van beleid genoemd:

- Reguleren van de aanbodzijde van de markt door onder meer beleid gericht op leeftijds grenzen, slijterijverkoop, minder verkooppunten, openingstijden en verhoging van de accijns.
- Meer toezicht.
- Maatregelen om rijden onder invloed tegen te gaan.
- Meer kortdurende interventies voor mensen met beginnende alcoholproblemen.
- Voorlichting en bewustwording

---

<sup>11</sup> *Gezond gedrag bevorderd*, eindrapportage van de werkgroep IBO preventie, Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2006-2007, nr. 1.

Daarnaast nemen de brouwers ook zelf initiatief, bijvoorbeeld via campagnes als ‘alcohol onder de 16 natuurlijk niet’, ‘geniet maar drink met mate’ en ‘praten over alcohol’. De Nederlandse brouwers hechten samen met de producenten van wijn en gedistilleerd, aan een verantwoorde manier van de reclame voor alcoholhoudende drank en doen dan ook aan zelfregulering. Vanaf 1978 is men voor reclame voor alcoholhoudende dranken gebonden aan de Code voor Alcoholhoudende Dranken, een onderdeel van de Nederlandse Reclame Code.

Het zal duidelijk zijn dat de meest effectieve instrumentenmix afhankelijk is van de doelen die door overheid en branche worden nagestreefd. Bijvoorbeeld:

- Indien met name ingezet wordt op het voorkomen van het rijden onder invloed, dan is het vergroten van de pakkans en het opvoeren van de maximale strafmaat voor het rijden onder invloed waarschijnlijk effectiever dan algemene maatregelen gericht op sluitingstijden of beïnvloeding van de prijs door accijnsverhogingen.
- Indien het doel is om te voorkomen dat jongeren te vroeg i.c. vóór hun 16<sup>e</sup> beginnen met de consumptie van alcoholhoudende dranken, dan kan beleid gericht op scholen en ouders, handhaving van de minimumleeftijd voor verkoop van alcoholhoudende dranken en rechtstreekse voorlichting aan jongeren waarschijnlijk meer effect sorteren dan minder gerichte maatregelen als het beperken van het aantal verkooppunten.

Om te komen tot een effectievere beleidsmix tegen alcoholmisbruik, is het zinvol om de beschikbare beleidsinstrumenten te rangschikken naar de mate waarin zij gebaseerd zijn op vrijwilligheid of op dwang. Indien op basis van vrijwilligheid doelen bereikt kunnen worden, is het niet nodig en vaak ongewenst om door middel van dwang gedragsbeïnvloeding na te streven. In opklimmende volgorde van dwingendheid kunnen eventueel in te zetten beleidsinstrumenten als volgt worden gecategoriseerd:

- Inzetten op het beïnvloeden van de cultuur (‘wijze waarop in de maatschappij in het algemeen wordt aangekeken tegen c.q. omgegaan wordt met (overmatige consumptie van) alcoholhoudende dranken’).
- Overtuigen, beïnvloeden van gedrag van individuen.
- Economisch prikkelen, met name via het prijsinstrument van de accijns.
- Toepassen van wet- en regelgeving, werken met ge- en verboden (bijvoorbeeld ten aanzien van de minimumleeftijd voor verkoop, wetgeving gericht op verkooppunten en openstelling enzoverder).
- Sociaal ingrijpen bij misbruik van alcoholhoudende drank en daaruit mede voortvloeiend ongewenst gedrag.
- Handhaven en straffen bij overtreding van ge- en verboden.

Een evident voorbeeld dat aangeeft dat culturele factoren van grote invloed zijn op het consumptiegedrag, vormen de Scandinavische landen. De prijs van alcoholhoudende dranken is in met name Noorwegen, Zweden en Finland in Europees perspectief zeer hoog, met ook hoge accijnstarieven, maar tegelijkertijd vormt het misbruik van alcohol in deze landen een groot probleem. Zoals Cnossen<sup>12</sup> het formuleert: “(...) alcohol consumption and harmful drinking patterns are high in the Nordic countries, where alcohol duties have traditionally been high. In other words, taxation does not seem to have been an effective policy measure”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sijbren Cnossen (CPB), *Alcohol taxation and regulation in the European Union*, november 2006.

<sup>13</sup> Cnossen verwijst hierbij naar Österberg en Karlsson, *Alcohol policies in EU member states and Norway*, 2001.

## **2.4 Effectiviteit accijnsinstrument afhankelijk van prijsgevoeligheid consument**

Het kabinet heeft in het Belastingplan 2008 opgenomen dat de accijns op bier met 30 procent wordt verhoogd. De vraag is welke effecten hiervan verwacht mogen worden op de normale consumptie van bier en welke impact het heeft op de specifieke doelgroepen van beleid, namelijk jongeren en mensen met een problematisch consumptiepatroon.

Navolgend toetst Ernst & Young in welke mate verschillende groepen van consumenten gevoelig zijn voor de prijs van alcoholhoudende dranken en daarmee dus of de inzet van accijnsverhogingen als beleidsinstrument zinvol is.

### 3 Hoe prijsgevoelig is de consument?

Hiervoor is in hoofdstuk 2 het alcoholbeleid op hoofdlijnen beschreven. Beknopt geformuleerd is het doel om effectieve instrumenten te vinden gericht op de specifieke doelgroepen van jongeren en probleemdrinkers, met daarbij de wens om niet onnodig consumenten met een verantwoord en matig consumptiepatroon te treffen.

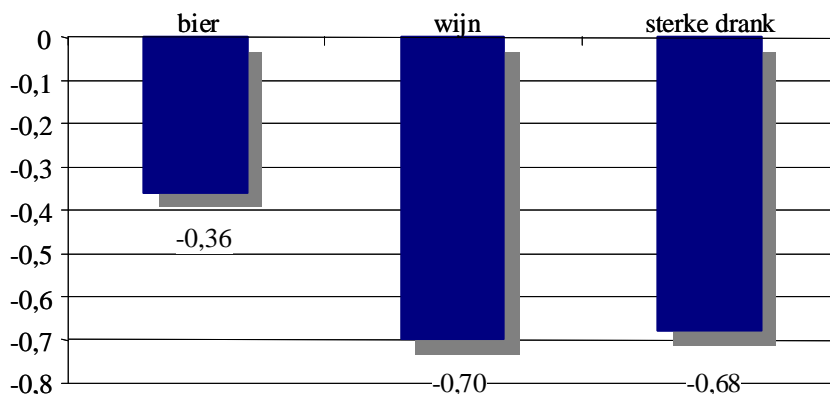
Navolgend gaan wij nader in op:

- Algemene prijsgevoeligheid van de consument van alcoholhoudende dranken.
- Specifieke prijsgevoeligheid van respectievelijk jongeren en probleemdrinkers.
- Effectiviteit van het prijsinstrument i.c. accijnsbeleid vanuit perspectief van beleidsdoelen.
- Mogelijke neveneffecten van accijnsverhogingen.

#### 3.1 Normale consument: enige prijsgevoeligheid en kans op switchgedrag

Ten aanzien van de prijsgevoeligheid van consumenten van alcoholhoudende dranken is een groot aantal onderzoeken verricht. Een algemene conclusie die getrokken kan worden, is dat de gemiddelde consument van bier in enige mate prijsgevoelig is, hoewel minder dan de consumenten van wijn en sterke drank. Op basis van een analyse van maar liefst 132 studies naar de elasticiteit van de vraag naar alcoholhoudende dranken bij veranderingen in prijs, inkomen en uitgaven voor advertenties, concludeert Gallet<sup>14</sup> dat “compared to other alcoholic beverages, beer elasticities tend to be more inelastic.” Gallet heeft de mediane prijselasticiteit van bier, wijn en gedistilleerde dranken berekend op basis van ca. 300 observaties.<sup>15</sup> Onderstaande figuur geeft de mediane prijselasticiteiten voor de drie dranken weer.

##### mediane prijselasticiteit



<sup>14</sup> C.A. Gallet (associate professor of economics, California State University), *The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities*, The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 51, pp. 121-135, 2007.

<sup>15</sup> Om de mediane prijselasticiteit van bier, wijn en gedistilleerd te bepalen, heeft Gallet gebruik gemaakt van respectievelijk 315, 300 en 294 observaties.

De prijselasticiteit van bier wordt doorgaans ingeschat op circa  $-0,3^{16}$  en is daarmee nagenoeg gelijk aan de door Gallet vastgestelde mediane prijselasticiteit van  $-0,36$ . Wij zullen in dit rapport de veel gebruikte prijselasticiteit van  $-0,3$  voor bier gebruiken. Een prijselasticiteit van  $-0,3$  betekent dat indien de prijs van bier met 10 procent toeneemt, de consumptie met  $0,3 \cdot 10$  procent, oftewel 3 procent afneemt.

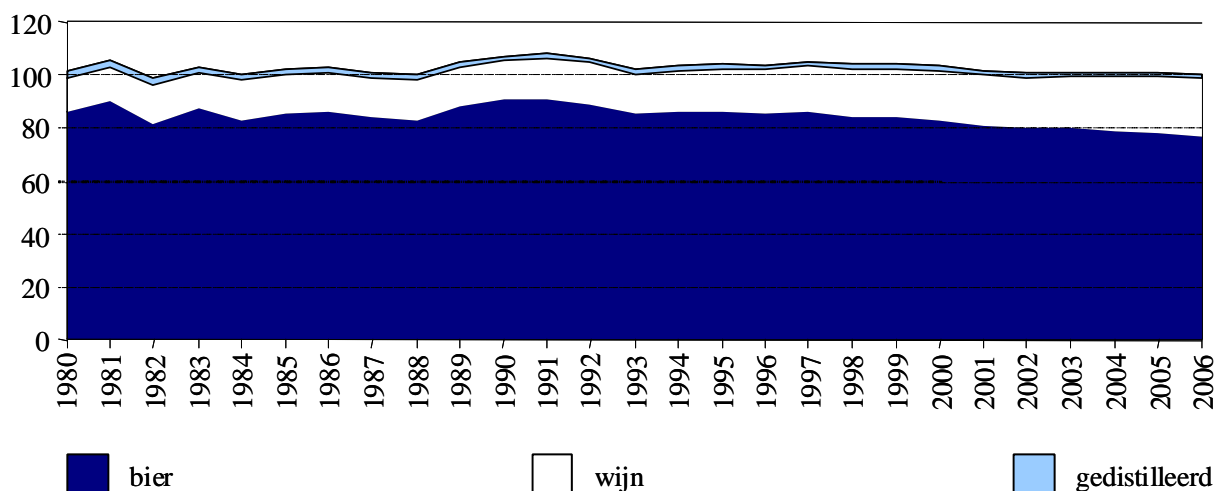
Een belangrijke kanttekening bij deze prijselasticiteiten is wel, dat een consument op twee manieren kan reageren op een prijsverhoging:

- Minder drinken.
- Anders drinken.

Indien er sprake is van een eenzijdige verhoging van bijvoorbeeld de prijs van bier, vanwege een accijnsverhoging, zal de consument naar verwachting vooral ‘anders’ gaan drinken. Als belangrijkste alternatief voor bier geldt sinds jaar en dag in Nederland wijn. Van een eenzijdige verhoging van de accijns op bier en daarmee gepaard gaande prijsverhoging van bier ten opzichte van wijn en gedistilleerd kan verwacht worden dat dit de structurele trend versterkt dat de consument minder bier consumeert, maar dit compenseert door met name meer wijn te drinken.

Ter illustratie de ontwikkeling van de consumptie van bier, wijn en gedistilleerd in de periode van 1990 tot 2006:

#### Hoofdelijk gebruik per jaar (liter)



De consumptie van bier daalt structureel in Nederland. Waar het hoofdelijk gebruik in 1980 nog lag op circa 86 liter per jaar, is dat inmiddels gedaald naar circa 77 liter per jaar. Het hoofdelijk gebruik van wijn is daarentegen de afgelopen jaren sterk gestegen van 12,9 liter per jaar in 1980 naar 21,5 liter per jaar in 2006.

<sup>16</sup> Sijbren Cnossen (CPB), Alcohol taxation and regulation in the European Union, november 2006. Cnossen verwijst hierbij naar de veel geciteerde studie van Leung en Phelps (1993) die de prijselasticiteit van  $-0,3$  voor bier rapporteerde en de studie van Clements, Yang and Zheng (1997) die een nagenoeg gelijke prijselasticiteit van  $-0,35$  voor bier vonden.

Conclusies:

- Een gemiddelde consument van alcoholhoudende drank is in enige mate prijsgevoelig, zij het dat de prijsgevoeligheid van bier minder groot is dan die van wijn en sterke drank.
- Een eenzijdige verhoging van de prijs van bier zal de trendmatige verschuiving van de consumptie van bier naar wijn versterken. Vanuit beleidsinhoudelijk oogpunt wordt daarmee geen winst geboekt, maar dat heeft uiteraard wel negatieve effecten op de Nederlandse biersector en indirect ook op de toeleverende sectoren, gezien het eerder geconstateerde verschil in toegevoegde waarde tussen bier en wijn.

De vraag is nu of alle consumenten even prijsgevoelig zijn. Oftewel zijn jongeren en consumenten met een problematisch drankpatroon juist minder of meer prijsgevoelig dan de gemiddelde consument? Navolgend gaan we hier nader op in.

### **3.2 Jongeren en bier: geringe prijsgevoeligheid en accijns daarom weinig effectief**

In de eerder genoemde studie constateert Gallet dat de prijselasticiteiten sterk uiteen kunnen lopen indien wordt gefocust op specifieke doelgroepen. In veel studies zijn tieners en jongere volwassenen onderscheiden en het is opvallend dat deze groepen in veel mindere mate reageren op prijsprikkels, met tieners nog minder responsief dan de jongere volwassenen.

Dit leidt Gallet tot de volgende conclusie:

- “(...) Moreover, if we are particularly concerned with teenage drinking, since we find that teens are least responsive to prices, then perhaps the best approach to reducing teen alcohol consumption should involve alternatives to taxation, such as education campaigns”.

Jongeren en alcoholconsumptie vormen een belangrijk beleidsissue, zowel voor de overheid als voor de branche. Daarbij is met name van belang dat op basis van een onderzoek van het Trimbos Instituut blijkt dat alcoholconsumptie op jonge leeftijd in relatief sterke mate negatief is voor de hersenontwikkeling en tevens dat kennismaking met alcohol op jonge leeftijd de kans vergroot dat ook op oudere leeftijd sprake is van consumptie. Mede omdat jongeren in sterke mate onderhevig zijn aan ‘groepsdwang’ en grenzen verkennen, vormt ook het zogenoemde ‘binge drinken’ bij deze groep een serieus te nemen fenomeen.

De vraag in het voorliggende onderzoek is echter welke benadering het meeste effect sorteert. Het is zinvol en legitiem om kritisch te kijken naar het effect van mogelijk in te zetten beleidsinstrumenten omdat geen behoefte bestaat aan ‘symboolpolitiek’. Sterker nog: door symboolmaatregelen kan de aandacht afgeleid worden van daadwerkelijk effectieve maatregelen.

Vóórdat wij ingaan op de vraag welke benadering het meest effect sorteert en hoe effectief de inzet van het prijsinstrument (met name accijns) is, willen wij benadrukken dat het volstrekt duidelijk is dat de combinatie van kinderen<sup>17</sup> en alcohol ongewenst is en dat ook bij jongeren en jong volwassenen een gematigde consumptie wenselijk is (evenals overigens bij de rest van de volwassenen). Uit divers onderzoek blijkt dat een deel van de jongeren soms al op zeer jonge leeftijd kennismakt met alcohol en dat ook anderszins ongewenste situaties voorkomen.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> We spreken over kinderen als een jongeren jonger is dan 16 jaar.

<sup>18</sup> Navolgend overzicht is afkomstig uit *Hoofdlijnenbrief alcoholbeleid* van ministerie van VWS (november 2007).



De belangrijkste inzichten ten aanzien van de praktijk van jongeren en alcohol worden navolgend beknopt samengevat. Op basis hiervan volgt een eerste uitwerking van de mogelijkheden voor een effectief beleid om tot gedragsbeïnvloeding te komen.

Jongeren en alcohol: de praktijk	Eerste inzichten ten aanzien van beleid
15% van de jongeren zegt dat zij 11 jaar of jonger waren toen zij hun eerste drankje dronken <sup>19</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met name beschikbaarheid belangrijk (ouders, winkels), wie geeft ze die drank?</li> <li>• Drinken op jonge leeftijd is blijkbaar ‘stoer’, via voorlichting de cultuur rondom drank beïnvloeden</li> <li>• Excessief drinken gebeurt vaak groepsgewijs dan wel onder enige mate van dwang of ‘drang’, gerichte voorlichting en straffen vormen aangrijpingspunten</li> </ul>
De meerderheid van 14 en zelfs 12 jarigen heeft ooit alcoholhoudende drank gedronken	
Bij een aanzienlijk deel daarvan betreft het grote hoeveelheden (‘binge drinken’)	
Het aantal 10 tot 15 jarigen dat in een ziekenhuis wordt behandeld stijgt aanzienlijk <sup>20</sup>	
Leeftijdsgrenzen bij verkoop worden slecht nageleefd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naming &amp; shaming en opleggen van hoge straffen voor overtreders effectief (om relatief geringe pakkans te compenseren)</li> </ul>
Toename tolerantie onder ouders van (stevige) consumptie van alcoholhoudende drank	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerichte voorlichting aan ouders individueel en doorbreken van nonchalance via brede publiciteitscampagnes</li> </ul>

Zoals hiervoor reeds geconcludeerd, is er empirisch bewijs dat tieners en jongere volwassenen relatief nog minder reageren op prijsprikkels dan oudere consumenten<sup>21</sup>. Gallet constateert op basis van een analyse van een groot aantal empirische studies, dat tieners en jongere volwassenen in veel mindere mate reageren op prijsprikkels, met tieners nog minder responsief dan de jongere volwassenen.

Een observering die hiermee spoort, is de constatering dat voor jongeren vaak geldt dat zij niet zelf hun drank betalen, maar dat zij via anderen, met name ouders, toegang hebben tot alcoholhoudende drank. Indien zij op deze manier aan bier en andere dranken kunnen komen, is een prijsprikkel sowieso niet effectief. Een veel directere en naar verwachting dus ook effectievere manier om hier invloed op uit te oefenen, is het aanspreken van de ouders over hun functie als rolmodel voor de jongeren en hun verantwoordelijkheid wat betreft het creëren van beschikbaarheid tot en het stellen van regels over het drinken van alcoholhoudende drank door hun kinderen.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de effectiviteit van het prijsinstrument, als middel om consumptiegedrag van jongeren te beïnvloeden, wordt beperkt door de volgende factoren:

- Jongeren betalen vaak niet zelf hun drank, maar krijgen daar toegang toe via met name de ouders.
- De budgetten van jongeren nemen de laatste jaren sterk toe.
- Jongeren zijn zeer gevoelig voor groepsprocessen en daarmee dus gedrag van vriendjes en in mindere mate ook voor voorbeeldgedrag (vooral van ouders).

<sup>19</sup> R. Vet e.a., Het gebruik van alcohol door jongeren en de rol van ouders: resultaten van twee metingen, IVO, 2007.

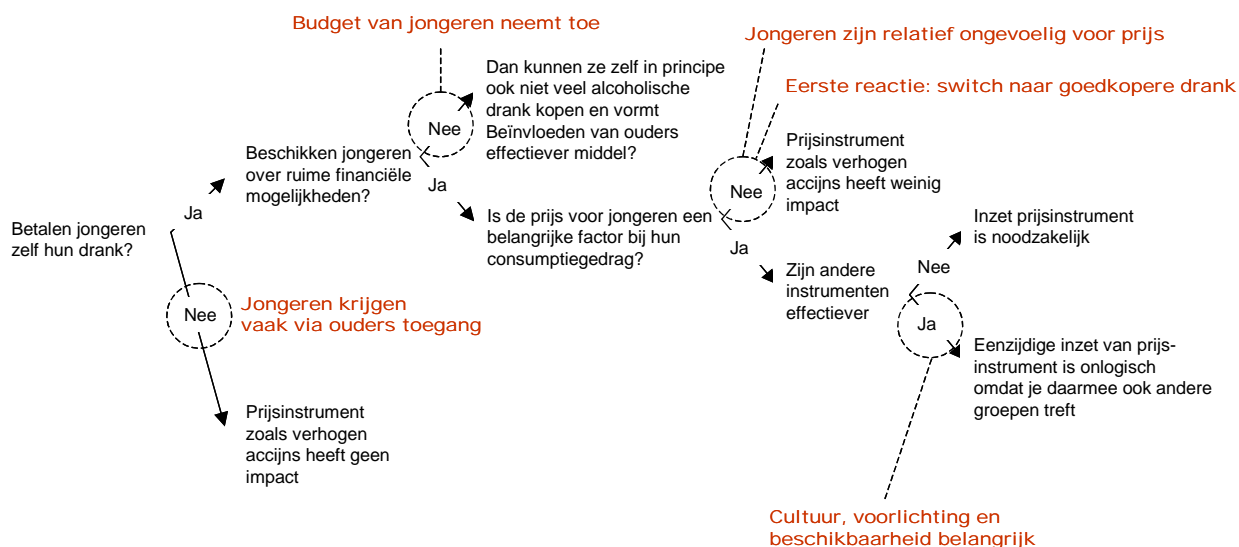
<sup>20</sup> H. Valkenberg e.a., Alcohol en jongeren: een ongelukkige combinatie, <http://222.medischcontact.artsennet.nl>

<sup>21</sup> C.A. Gallet (associate professor of economics, California State University), *The demand for alcohol: a meta-analysis of elasticities*, The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics, 51, pp. 121-135, 2007.

- Als jongeren gevoelig zijn voor prijsprikkels, dan zijn er legio mogelijkheden om van duurdere naar goedkopere drank te switchen.

Het navolgende schema brengt gestructureerd in beeld in welke situaties en onder welke voorwaarden de inzet van het prijsinstrument ter beïnvloeding van het consumptiegedrag van jongeren effectief is c.q. kan zijn:

Werkt een accijnsverhoging om consumptiegedrag van jongeren te beïnvloeden?



Van groot belang is onderscheid te maken tussen de volgende potentiële reacties van jongere consumenten op eventuele prijsprikkels:

- De vraag of zij minder bier consumeren indien de prijs van bier, bijvoorbeeld vanwege een accijnsverhoging, stijgt.
- De (vervolg-) vraag of dit dan ook betekent dat deze jongeren, indien zij door prijsprikkels minder bier consumeren, óók daadwerkelijk minder alcohol consumeren óf dat zij vooral reageren door dan het bier te vervuilen voor wijn, gedistilleerd of drankjes uit het segment van de mixdrankjes.
- Ten derde kunnen jongeren op prijsprikkels reageren door binnen het bieraanbod te kiezen voor goedkopere biermerken.

De prijsgevoeligheid van jongeren hangt samen met de budgettaire mogelijkheden van jongeren. Uit onderzoek blijkt dat jongeren de laatste jaren steeds ruimere bestedingsmogelijkheden hebben gekregen. Dit zal als consequentie hebben dat zij minder prijsgevoelig zijn. Uit recent onderzoek van het Nibud<sup>22</sup> blijkt, dat in de leeftijdscategorie 15 t/m 17 jarigen het gemiddelde besteedbare inkomen €189 per maand bedraagt. Voor de categorieën 18 t/m 21 jarigen en 22 t/m 25 jarigen loopt dit op tot €452 respectievelijk €731 per maand. Dat de budgettaire mogelijkheden van jongeren sterk zijn toegenomen, blijkt uit de volgende ontwikkeling: Op dit moment heeft een 18-jarige €345 per maand te besteden, terwijl dit in 2000 nog slechts €262 was. Het besteedbare inkomen van deze jongere is met andere woorden met liefst circa 32 procent toegenomen in deze periode. In het algemeen concludeert het Nibud dat de uitgaven van scholieren in 10 jaar tijd zijn gestegen met 43 procent. Het algemene beeld is dat jongeren veelal over voldoende financiële middelen beschikken

<sup>22</sup> Nibud, *Financieel gedrag van jongeren; achtergronden & invloeden*, april 2008.

om enkele keren per maand uit te gaan en/of anderszins alcoholhoudende drank te nuttigen. Voor de groepen waarvoor geldt dat deze ‘stevig indrinken’, geldt verder dat dit vooral gebeurt met goedkope drank en zeker ook niet altijd met bier. Indien de accijns op bier zou worden verhoogd, lijkt de meest waarschijnlijke reactie van deze groep dat zij óf blijven zoeken naar de goedkoopste biermerken óf switchen naar andere vormen van alcoholhoudende drank.

Verder is van invloed dat een deel van deze categorie jongeren thuiswonend is. Uit het onderzoek blijkt weliswaar dat thuiswonende jongeren minder budget hebben, maar daar staat tegenover dat zij juist via hun ouders vaak makkelijker aan toegang tot alcoholhoudende drank kunnen komen. In een effectieve benadering van de groep jongeren onder de 16 jaar zal daarom veel aandacht besteed moeten worden aan de rol van de ouders. Een recent onderzoek van het Trimbos Instituut onderbouwt dit. Het blijkt bijvoorbeeld dat ouders steeds vaker positief staan ten opzichte van het drinken van hun kinderen, ook ten aanzien van scholieren onder de 16 jaar. Ter illustratie: in 1996 stonden nog circa 37 procent van de ouders neutraal dan wel positief tegenover alcoholconsumptie van hun kinderen en in 2003 is dit gestegen tot 50 procent.<sup>23</sup>

Uit onderzoek van IVO in opdracht van het NIGZ blijkt verder dat excessief drinkende kinderen<sup>24</sup> veel vaker thuis drinken dan niet excessief drinkende kinderen:

Leeftijd	12-13 jaar	14-15 jaar
“Thuis drinken”		
Van de niet excessieve drinkers, drinkt thuis...	58,3%	65,7%
Van de excessieve drinkers, drinkt thuis...	88,9%	82,8%

Een alternatieve manier om aan alcoholhoudende drank te komen voor jongeren beneden de 16 jaar, betreft het kopen in supermarkten of andere vormen van detailhandel. Uit onderzoek van Trimbos blijkt, dat ondanks het verbod op de verkoop aan jongeren onder de 16 jaar, een groot deel er in slaagt toch zelf alcoholhoudende drank te kopen. Zo’n tweederde van de alcohol drinkende scholieren van 15 jaar koopt zelf ook wel eens alcohol, met name in de supermarkt. Maatregelen om de jongeren zelf te straffen alsmede winkeliers te bestraffen die verkopen aan jongeren beneden de 16 jaar lijken effectiever dan de inzet van een prijsinstrument zoals het verhogen van de accijns op bier.

Tot slot merken wij op dat het niet doeltreffend is om bier eenzijdig te treffen met een accijnsverhoging indien het oogmerk is om iets te doen aan alcoholmisbruik van jongeren indien zij te veel en/of op te jonge leeftijd drinken. Nog afgezien van de constatering, zoals hiervoor onderbouwd, dat jongeren vaak het minst prijsgevoelig zijn, is ook van belang dat met name voor de jongeren in de leeftijdscategorieën 12-13 en 14-15 jaar bier zeker niet de belangrijkste alcoholhoudende drank is. In de Memorie van Toelichting op het Belastingplan 2008 stelt het kabinet<sup>25</sup>: “De maatschappelijke problemen van drankmisbruik en roken blijken hardnekkig. Mede om die reden is in het Coalitieakkoord een verhoging van de accijns op alcohol en tabak

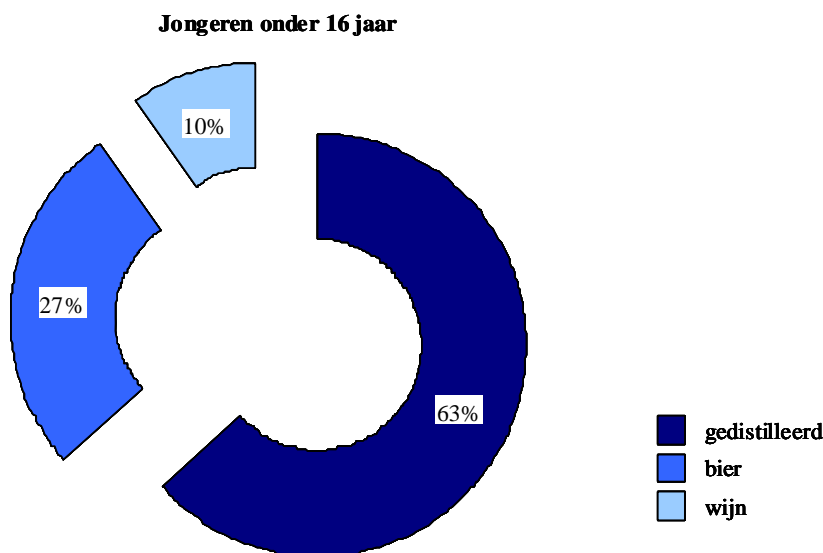
<sup>23</sup> Trimbos Instituut, Jacqueline Verdurmen c.s., i.o.v. Ministerie van VWS, *Alcoholgebruik en jongeren onder de 16 jaar: schadelijke effecten en effectiviteit van alcoholinterventies*, 2006.

<sup>24</sup> Onder ‘excessief drinken’ verstaan wij in dit geval voor meisjes meer dan 14 glazen per week en voor jongens meer dan 21 glazen per week.

<sup>25</sup> Memorie van Toelichting bij Belastingplan 2008.

vastgelegd. Hieraan wordt invulling gegeven door de accijns op sigaretten, rooktabak (shag) en bier te verhogen. Wat betreft de keuze binnen de sector alcohol is gekozen voor het verhogen van de accijns op bier omdat juist die drank een belangrijke rol speelt bij het drankmisbruik onder (voornamelijk) jongeren. Hoewel er ook een duidelijke toename is van de consumptie van wijn, zijn er geen aanwijzingen dat deze drank in belangrijke mate bijdraagt aan alcoholmisbruik onder (voornamelijk) jongeren. Een verhoging van de accijns op gedistilleerde dranken ligt eveneens minder voor de hand omdat deze accijns recent –na gedurende korte tijd te zijn verhoogd- weer is verlaagd in verband met ongewenste grenseffecten<sup>26</sup>.” Deze eenzijdige keuze om bier hoger te belasten sluit niet aan bij het door diverse onafhankelijke instituten waargenomen feitelijke consumptiepatroon van jongeren.

Het blijkt dat voor jongeren onder de 16 jaar geldt, dat zij met name gedistilleerd drinken en in veel mindere mate bier<sup>27</sup>. Onder gedistilleerd wordt dan verstaan de verzameling premixen, shooters, likeur, Nederlands en buitenlands gedistilleerd:



Toegesplitst op de jongste leeftijdsgroepen van 12-13 jarigen en 14-15 jarigen, blijkt dat bier maar goed is voor een kwart tot 30 procent van het totaal aantal glazen alcoholhoudende drank per week<sup>28</sup>:

<sup>26</sup> Navolgend, in hoofdstuk 2, wordt nader ingegaan op de te verwachten grenseffecten met betrekking tot bier.

<sup>27</sup> IVO i.o.v. NIGZ, *Aankoop en gebruik van alcoholhoudende drank door jongeren*, april 2007.

<sup>28</sup> IVO, april 2007.

Leeftijd	12-13 jaar	14-15 jaar
Gemiddeld aantal glazen per week		
Bier	0,27	1,45
Wijn	0,10	0,53
Gedistilleerd	0,71	3,07
(w.v. premixen)	(0,34)	(1,06)
Totaal	1,08	5,05

### 3.3 Probleemdrinkers en bier: minst prijsgevoelig, bij accijnsverhoging switchgedrag

Naast de categorie jongeren vormt ook de groep ‘probleemdrinkers’ een belangrijke doelgroep voor beleid. Problemen kunnen zich met name voordoen indien sprake is van ongewenst gedrag dat samenhangt met en/of veroorzaakt wordt door (overmatige) consumptie en ook als de consumptie van alcoholhoudende drank zodanig is dat het een risico vormt voor de gezondheid. Bij ongewenst gedrag kan worden gedacht aan het rijden onder invloed of vertonen van agressief gedrag. Risico’s voor de gezondheid kunnen zowel acuut optreden, bij dronkenschap bijvoorbeeld, of op langere termijn zichtbaar worden. Denk bij het laatste aan chronisch overmatige consumptie van alcoholhoudende drank en daaraan gerelateerde gezondheidsproblemen. De omvang van de groep consumenten met een problematisch consumptiepatroon wordt door diverse onderzoekers verschillend ingeschat, maar voor het onderhavige onderzoek is de precieze omvang van deze groep ook van minder belang dan de volgende vragen:

- Welke beleidsinstrumenten zijn effectief in het beïnvloeden van het gedrag van de groep problematische drinkers?
- Is het zinvol om het prijsinstrument i.c. het verhogen van accijns op bier in te zetten als instrument om het gedrag van deze groep te beïnvloeden?

Zoals hiervoor reeds gememoreerd, stelt onder meer Cnossen (2006) dat gematigde consumenten prijsgevoeliger zijn dan consumenten die relatief veel drinken. Deze conclusie is empirisch onderbouwd<sup>29</sup> en ook logisch, althans is plausibel dat voor alcoholverslaafden zal gelden dat deze hun gedragspatroon niet wijzigen door een prijsverhoging van bier en zeker niet als deze eenzijdig is en dus niet geldt voor alternatieven. Cnossen verwijst onder meer naar een studie van Manning, Blumberg en Moulton uit 1995 die aangeeft dat:

- “(...) the price elasticity of the heaviest drinkers (those in the 95th quintile) was found to be not significantly different from zero.”

Overigens moeten we hierbij scherp zijn in het benoemen van de precieze prijsgevoeligheid waarover we spreken:

- In bepaalde opzichten vormt met name de groep van alcoholverslaafden een groep die juist zéér prijsgevoelig is, namelijk in de zin dat ze steeds op zoek zijn naar zoveel mogelijk alcohol voor zo weinig mogelijk geld. Een prijsverhoging van bier vanwege een accijnsverhoging op bier, zal er niet toe leiden dat deze groep minder alcohol consumeert, maar mogelijk wel minder bier, waarbij dit dan gecomp-

<sup>29</sup> W.G. Manning, L. Blumberg en L.H. Moulton, *The demand for alcohol: the differential response to price*, in: *Journal of Health Economics*, 14, pp. 123-148, 1995.

seerd zal worden door een toename van de consumptie van de beschikbare alternatieven die dan relatief goedkoper worden.

- De groep van alcoholverslaafden is zéér ongevoelig voor prijswijzigingen indien wordt gekeken naar het effect op de totale consumptie van alcohol. Een alcoholist zorgt ervoor dat hij dagelijks een bepaalde hoeveelheid alcohol nuttigt, waarbij dit niet of nauwelijks afhangt van beperkte prijswijzigingen.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat de relatie tussen de prijs van bier (en breder geformuleerd van alcoholhoudende drank) enerzijds en problematische consumptie anderzijds indirect is en ook relatief zwak. Er zijn landen waar, mede door hoge accijnzen, de prijs van bier en andere alcoholhoudende dranken relatief zeer hoog is en waar tegelijkertijd ook sprake is van wijdverspreid misbruik van alcohol en onwenselijke consumptiepatronen. Hierbij kan met name verwezen worden naar de Scandinavische landen en in mindere mate ook naar het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Ter illustratie: De prijs van alcoholhoudende dranken is in met name Noorwegen, Zweden en Finland in Europees perspectief zeer hoog, met ook hoge accijnstarieven, maar tegelijkertijd vormt het misbruik van alcohol in deze landen een groot probleem (zie ook p. 15).

Een recente studie uit Noorwegen illustreert dat daar de toename van de consumptie van alcoholhoudende drank minder dan proportioneel heeft geleid tot alcoholgerelateerde negatieve effecten op de volksgezondheid<sup>30</sup>. Deze constatering gaat ook op voor Zweden en als één van de verklarende factoren wordt aangegeven, dat de consumptie van alcoholhoudende drank in Noorwegen meer gerelateerd is aan maaltijden en dat er vaker sprake is van een goede sociale context. Blijkbaar werkt dit een gematigder consumptiepatroon in de hand. Een soortgelijke conclusie kan getrokken worden uit een recente studie in Denemarken, Finland en zuid Zweden. Uit deze studie bleek tegen de verwachting van de onderzoekers in dat de verlaging van de accijnzen in Denemarken en Finland niet heeft geleid tot meer consumptie.<sup>31</sup> De consumptie daalde daarentegen of bleef gelijk onder zowel vrouwen en mannen.

Opvallend is verder dat in Scandinavische landen, waar de consumentenprijzen voor alcoholhoudende dranken relatief veruit het hoogste zijn evenals de accijnstarieven, juist op relatief grote schaal sprake is van problematisch consumptiegedrag. Een recent uitgebreid onderzoek onder 17 en 18 jarigen in 35 Europese landen, met een verdieping naar Frankrijk, Griekenland, Italië, Letland, Polen, Slowakije en Zweden, laat zien dat in Zweden liefst 49 procent van deze groep aangeeft in totaal 20 keer of meer dronken te zijn geweest in hun leven tot dusver. In de drie Zuid-Europese landen (Frankrijk, Griekenland en Italië) dit percentage beduidend lager ligt, namelijk op circa één op vijf. In Polen, Slowakije en Letland gaat het om één op vier.

Ook het zogenoemde 'binge drinken' komt vaker voor in een land als Zweden. Zo'n 26 procent van de groep 17 en 18 jarigen in dat land geeft aan in de afgelopen 30 dagen op deze wijze alcohol genuttigd te hebben. In een land als Frankrijk gaat het om 17 procent.

---

<sup>30</sup> Ingeborg Rossow, *Trends in alcohol consumption and alcohol-related harms in Norway around the turn of the millennium*, in: *Nordic studies on alcohol and drugs*, vol. 24, 2007.

<sup>31</sup> Mäkelä, P., Bloomfield, K., Gustafsson, N., Huhtanen, P. en Room, R., *Changes in volume of drinking after changes in alcohol taxes and travellers' allowances: results from a panel study*, *Addiction*, vol. 103, 2007.

### 3.4 Samenvatting consumentengedrag: accijnsbeleid is weinig effectief en ongericht

Zoals hiervoor is onderbouwd, kan niet worden gesproken over ‘de consument’, maar moet ten aanzien van de prijsgevoeligheid een onderscheid worden aangebracht naar:

- Een consument met een gematigd en verantwoord drankpatroon.
- Consumenten waarvoor dit niet geldt, de zogenoemde probleemdrinkers.
- Jongeren met als onderscheid jongeren beneden en boven de 16 jaar, uitgesplitst naar thuiswonend en ‘uitwonend’.

Gebaseerd op de beschikbare empirische gegevens, verwacht Ernst & Young dat de ‘normale’ consument, de jeugdige consument en de categorie probleemdrinker als volgt zullen reageren op een verhoging van de prijs van bier in de situatie dat er sprake is van een **eenzijdige verhoging** van de prijs van bier (m.a.w. de prijs van alternatieven als wijn, gedistilleerd en mixdrankjes blijft ongewijzigd):

<b>Reactie van typen consumenten: bij eenzijdige verhoging accijns op bier</b>			
<b>Regio</b>	<b>‘Normale’ consument</b>	<b>Jongeren</b>	<b>Probleemdrinker</b>
<b>Geen grensregio’s</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structurele trend van bier naar wijn wordt verder versterkt</li> <li>• In enige mate switch naar goedkoper bier</li> <li>• In beperkte mate zullen consumenten minder alcoholhoudende drank consumeren (in ieder geval minder bier)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor jongeren die drank krijgen van/via ouders verandert er niets</li> <li>• Voor anderen switch naar goedkopere alternatieven en in beperkte mate wordt er minder alcoholhoudende drank geconsumeerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcoholconsumptie blijft gelijk met daarbinnen switch naar gedistilleerd of wijn en binnen biersegment van premium naar goedkopere merken</li> </ul>
<b>Grensregio’s</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem en bovendien extra aankopen over de grens, zeker van diegenen die toch al regelmatig in het buitenland komen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem, geen speciale extra veranderingen omdat jongeren nauwelijks over de grens kopen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deel van deze doelgroep zal bovendien meer over de grens kopen</li> </ul>

Ernst & Young schat in dat bij een eenzijdige verhoging van de prijs van bier (bijvoorbeeld door een eenzijdige accijnsverhoging van bier) de groep probleemdrinkers nauwelijks minder alcoholhoudende drank zal consumeren. Consumenten met een normaal en gematigd consumptiepatroon zullen verschillend reageren. Mensen met hogere inkomens zullen waarschijnlijk nauwelijks hun gedrag aanpassen en voor mensen met grotere budgettaire beperkingen zal de eerste gedragsaanpassing zijn, dat zij zoeken naar goedkopere biermerken of naar prijsgunstiger alternatieven buiten het biersegment. Een beperkt deel van deze groep zal wellicht minder alcoholhoudende drank consumeren.

De reactie van de groep jongeren is lastiger in te schatten. Indien het gaat om jongeren die thuiswonend zijn en via hun ouders (al of niet met goedkeuring) toegang tot alcoholhoudende drank hebben, zal er niet veel veranderen. De ouders ondervinden immers de prijsprikkel grotendeels, niet de jongere. Indien jongeren zelf hun drank kopen, zal de eerste reactie niet zijn om minder te drinken, maar om goedkoper te drinken. Dit

patroon is nu overigens ook reeds zichtbaar, met het bekende thuis of in een keet ‘indrinken’ van jongeren vóórdat zij in het weekend uitgaansgelegenheden bezoeken.

Als de accijnsverhoging van bier **niet eenzijdig** is, maar in dezelfde mate ook wordt doorgevoerd voor de alternatieve alcoholhoudende dranken, heeft dit belangrijke consequenties voor de wijze waarop de verschillende groepen consumenten naar verwachting zullen reageren. Navolgende tabel vat dit samen:

<b>Reactie van typen consumenten: parallelle accijnsverhoging van bier, wijn en gedistilleerd</b>			
<b>Regio</b>	<b>‘Normale’ consument</b>	<b>Jongere</b>	<b>Probleemdrinker</b>
<b>Geen grensregio’s</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In enige mate switch naar goedkoper bier</li> <li>• In beperkte mate zullen consumenten minder alcoholhoudende drank consumeren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor jongere die drank krijgt van/via ouders verandert er niets</li> <li>• Anderen proberen hogere prijs eventueel op te vangen met meer goedkoop thuis indrinken, switchen naar goedkoopste merken en in beperkte mate minder consumptie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcoholconsumptie blijft gelijk met daarbinnen switch naar de goedkoopste alternatieven passend bij de voorkeur van de consument</li> </ul>
<b>Grensregio’s</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem en bovendien extra aankopen over de grens, zeker van diegenen die toch al regelmatig in het buitenland komen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Idem, geen speciale extra veranderingen omdat jongeren nauwelijks over de grens kopen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deel van deze doelgroep zal bovendien meer over de grens kopen</li> </ul>

### 3.5 Ongewenste effecten van verhoging accijns op bier

Nadat hiervoor is onderbouwd dat een verhoging van de accijns op bier maar beperkt effect heeft op het consumptiegedrag van jongeren en de groep probleemdrinkers, wordt navolgend op een rij gezet:

- De effecten van een verhoging van de accijns op bier met 30 procent zoals voorgenomen door het kabinet.
- De effecten van de mogelijke invoering van een zogenoemd unitair tarief waarbij de verschillende alcoholhoudende dranken op een uniforme manier worden belast.<sup>32</sup>

### Accijnstarieven: nu en na invoering 30 procent per 1 januari 2009

#### Huidige situatie

Op dit moment loopt de accijnsdruk op bier, wijn en gedistilleerd, omgerekend naar hl pure alcohol, sterk uiteen. De accijnsdruk per hl alcohol is voor bier en wijn gelegen in dezelfde orde grootte, met een ietwat lagere druk op bier door de recente wijnaccijnsverhoging (plus 16% per 1/1/’08). De accijnsdruk per hl gedistilleerd is beduidend hoger, namelijk circa 3 keer zo hoog als die op bier omgerekend naar hl pure alcohol.

<sup>32</sup> Dit kan volgens meerdere varianten worden uitgewerkt. Deze varianten worden verderop besproken.



### Toekomstige situatie

Uitgaand van de door het kabinet beoogde wijzigingen in de accijns op bier (plus 30% per 1/1/'09) haalt bier wijn in wat betreft de accijnsdruk per hl pure alcohol. Navolgende tabel vat de huidige en toekomstige situatie samen.

Soort drank	Huidige accijnstarieven		Accijnstarieven per 1 januari 2009	
	Accijnstarief in €per hl	Accijns in €per hl pure alcohol	Accijnstarief in €per hl	Accijns in €per hl pure alcohol
Bier, 5 procent alcohol	25,11	502	32,64	653
Wijn, 11 procent alcohol	68,54	622	68,54	622
Gedistilleerd <sup>33</sup>	1.504	1.504	1.504	1.504

De accijnsopbrengsten vanwege de consumptie van bier bedroegen in 2007 circa €313 miljoen (inclusief btw over de accijns €371 miljoen) bij een totale consumptie per jaar van circa 12,6 miljoen hl.<sup>34</sup>

### **Effecten van stijging accijns met 30 procent**

Van een verhoging van de accijns op bier met 30 procent mag worden verwacht dat de consument zijn gedrag in enige mate aanpast. Indien de consument zijn gedrag niet aanpast, levert de accijnsverhoging ca. €100 miljoen euro op (zie bijlage 2). Wij gaan daarbij uit van een prijselasticiteit, zoals hiervoor aangegeven, van – 0,3. Deze prijselasticiteit lijkt voor de ‘normale’ consument de beste schatting en wordt zoals hiervoor weergegeven ondersteund door empirisch onderzoek.

Een stijging met 30 procent van de accijns op een krat bier van 7,2 liter, betekent een accijnsverhoging van €1,81 per krat (van 7,2 liter) naar €2,35 per krat. Per saldo gaat het dan om een accijnsverhoging per krat van €0,66 (inclusief btw). Bij een gemiddelde prijs van bier per krat van €10,- betekent dit een prijsverhoging van 6,6 procent. Dit is de prijsprikkel die de consument uiteindelijk ervaart, ervan uitgaande dat de accijnsverhoging geheel wordt doorberekend aan de consument, wat realistisch is.

Bij een prijselasticiteit van –0,30, verwachten wij dat deze prijsverhoging leidt tot een consumptiedaling van 0,3\*6,6 procent is 1,98 procent. Op dit moment consumeren de Nederlandse bierdrinkers in Nederland gezamenlijk circa 12,6 miljoen hl bier, zodat deze consumptieafname resulteert in een afname van de Nederlandse bierconsumptie met circa 250.000 hl naar in totaal circa 12,35 miljoen hl. Deze vermindering van de consumptie van bier zal de beoogde hogere accijnsinkomsten beperken en wel met €9,7 miljoen. Navolgend wordt dit schematisch weergegeven:

<sup>33</sup> In liter pure alcohol.

<sup>34</sup> Zie bijlage 3, tabel B3.1 voor de volledige berekening.

<b>Consumptie-effecten van geplande accijnsverhoging met 30 procent</b>			
<b>Consumptie-effecten</b>	<b>Afname in hl</b>	<b>Afname accijnsopbrengsten</b>	<b>Inclusief btw (20%)</b>
Minder dan 7 graden Plato	0 <sup>35</sup>	0	0
7 tot 11 graden Plato	21.645 +	530.128 +	636.154 +
11 tot 15 graden Plato	223.525 +	7.296.521 +	8.755.826 +
15 of meer graden Plato	7.039 +	287.321 +	344.786 +
<b>Afname consumptie</b>	<b>252.209 =</b>	<b>8.113.970 =</b>	<b>9.736.766 =</b>

### **Toenemend grensverkeer bij verhogen accijns op bier**

Ten aanzien van de door de accijnsverhoging naar verwachting toenemende negatieve **grenseffecten**, kunnen eveneens schattingen gemaakt worden. Belangrijke te maken aannames betreffen het aantal inwoners dat in de grensstreek woonachtig is en na een accijnsverhoging bier koopt over de grens. Van belang is ook realistische inschattingen te maken over hoe vaak deze groep over de grens inkoopt en uiteraard ook hoeveel bier zij dan meenemen. De navolgende aannames lijken ons realistisch, al zijn er geen harde onderbouwingen van te geven:

- Het aantal inwoners in de grensstreek bedraagt circa 5 miljoen. We vatten de grensstreek dan op als dat deel van Nederland dat zich op maximaal 30 km afstand bevindt van de grens met België of Duitsland. In deze strook is vrijwel heel Limburg gelegen en grote delen van Noord-Brabant, Oost-Gelderland, Twente, Drenthe en Groningen en een deel van Zeeland.
- We gaan er verder van uit dat zo'n 5 procent van de inwoners boven de 20 jaar (het gaat dan om circa driekwart van deze groep) wel eens inkopen doet aan de andere zijde van de grens en dat dit gemiddeld twee keer per jaar plaatsvindt.
- Tot slot nemen wij aan dat zij per keer twee kratjes bier meenemen of het equivalent daarvan, dit komt dan neer op vier kratjes oftewel 28,8<sup>36</sup> liter bier.

Uitgaande van deze aannames, betekent dit dat circa 54.000 hl bier door Nederlanders in België en Duitsland wordt gekocht. De Nederlandse fiscus mist hierdoor de volgende inkomsten:

- Bij het vanaf 1 januari 2009 geldende accijnstarief van €32,64 per hl: gederfde inkomsten voor de schatkist vanwege accijns ten bedrage van €1.760.000
- De overheid mist dan ook de btw over deze consumptiedaling. Uitgaande van een gemiddelde consumentenprijs per krat van 7,2 liter van €10,66 en een btw-tarief van 20%, betekent dit dat per krat €1,777 btw-inkomsten wordt gemist. De gederfde btw-inkomsten bedragen dan in totaal 750.000<sup>37</sup> kratten \* €1,777 = €1.332.500
- Dit komt in totaal neer op € 3.095.000 aan gemiste belasting en accijns inkomsten voor de Nederlandse overheid.

<sup>35</sup> De accijnsverhoging zal niet gelden voor de categorie minder dan 7 graden Plato.

<sup>36</sup>De inhoud van een standaard krat bier is gelijk aan 7,2 liter. De inhoud van vier kratjes is dan: 4 \* 7,2 = 28,8 liter.

<sup>37</sup> = 54.000 hl / 7,2 l.

Per saldo betekent een en ander dat een verhoging van de accijns op bier met 30 procent niet leidt tot een toename van de totale accijns- en btw-inkomsten van €100 miljoen, maar dat daarvan €9,7 miljoen weglekt vanwege een daling van de consumptie van bier en nog eens €3,1 miljoen omdat Nederlanders nog meer bier gaan kopen over de grens. Per saldo ontvangt de fiscus dan €87,2 miljoen extra inkomsten in plaats van de geplande €100 miljoen extra inkomsten.

## **Effect van de invoering van een unitair tarief**

Indien de wens te komen is tot meer uniformering en harmonisering van verschillende vormen van alcoholhoudende dranken dan kan dat betrekking hebben op:

1. De systematiek van de accijnsheffing op alcoholhoudende dranken
2. De tarieven waarmee alcoholhoudende dranken worden belast

Bier wordt in tegenstelling tot wijn en gedistilleerd niet belast per graad alcohol maar per graad Plato. Deze systematiek van accijnsheffing voldoet in Nederland en sluit aan met het accijnsbeleid in de meeste EU landen. Er is dan ook geen reden om de huidige in NL toegepaste accijnssystematiek voor bier te veranderen.

Ten aanzien van de harmonisering van tarieven: Indien de voorkeur toch uit zal gaan naar een accijnstarief per procent alcohol, dan kan dat leiden tot buitenproportionele situaties. Het meest extreme scenario is als de tarieven voor bier en wijn worden opgetrokken naar het tarief van gedistilleerd. Een tweede scenario is als het ministerie van Financiën de opbrengst van de alcoholaccijns gelijk laat zijn, maar wel de tarieven van bier, wijn en gedistilleerd op elkaar afstemt. In dat geval daalt de opbrengst (en het tarief) van accijnsheffing op gedistilleerde dranken en stijgen de opbrengsten (en de tarieven) van accijnsheffing op bier en wijn. Een derde scenario is dat de tarieven van bier en wijn gelijk worden gesteld en het tarief van gedistilleerd ongewijzigd blijft.

Dit laatste scenario is het meest voor de hand liggend, aangezien naar de mening van de EU gefermenteerde dranken anders behandeld dienen te worden dan gedistilleerde dranken (zie paragraaf 4.2). Een ander zwaarwegend argument zijn de accijnsverschillen die momenteel al groot zijn met name Duitsland en die nog verder zullen toenemen als men de extreme variant dan wel de budgettair neutrale variant van het unitair tarief invoert. Wanneer deze accijnsverschillen met buurlanden België en Duitsland verder toenemen nemen daarmee de hiervoor beschreven grenseffecten verder toe. Een derde argument de historische achtergrond waaruit blijkt dat gefermenteerde dranken altijd al van gedistilleerde dranken werden onderscheiden (zie paragraaf 4.1).

### Extreem scenario:

In dit scenario komt het accijnstarief van bier<sup>38</sup> uit op circa €75 per hl (het huidige accijnstarief van gedistilleerd omgerekend naar 5 procent alcohol). Dit betekent ten opzichte van de huidige situatie, met een tarief van €25,11 per hl een verdrievoudiging van de accijnsdruk op bier. Harmonisatie naar het hoogste accijnsniveau betekent voor bier dat de accijnsdruk per hl pure alcohol stijgt van €502 naar €1.504: een stijging van €1.002 per hl pure alcohol. Door de accijnsharmonisatie naar het hoge tarief van gedistilleerd,

---

<sup>38</sup> Dit betreft dan de categorie 'pils', zwaartecategorie 11 tot 15 graden Plato.

stijgt de accijnsdruk op een krat<sup>39</sup> naar €5,40 (= drie maal het huidige tarief van €1,81 per krat bier). Omdat een krat premium bier in Nederland moment circa € 10 kost, betekent dit een prijsstijging van circa 36 procent. Dit gaat ervan uit dat de brouwerijen en ook de supermarkten de volledige accijnsstijging willen en kunnen doorberekenen.

#### Budgettair neutraal scenario:

Indien het unitair tarief op budgettair neutrale wijze wordt ingevoerd, betekent dit dat de tarieven op bier, wijn en gedistilleerd per procent alcohol zodanig zijn dat de totale accijnsinkomsten gelijk blijven. Wij gaan er daarbij dan wel vanuit dat de maatregel budgettair neutraal is ten opzichte van de variant met een 30 procent stijging van de accijns op bier. Dit scenario resulteert in een accijnstarief voor bier van circa €40 per hl. Het accijnstarief voor wijn stijgt, uitgaande van een alcoholpercentage van 11 procent, tot circa €87 per hl en het accijnstarief voor gedistilleerd wordt bijna gehalveerd van nu €1.540 per hl pure alcohol naar dan een accijnstarief van circa €790 per hl pure alcohol. Hetgeen overigens niet is toegestaan op basis van eerder genoemde EU richtlijn 92/84.

Deze scenario's zijn beide extreem en zullen naar verwachting geen realiteit (kunnen) worden. Navolgende tabel vat de gevolgen van deze twee scenario's van het unitaire tarief voor de consumentenprijs samen en zet ze af tegen de huidige situatie met daarbij een verhoging van het accijnstarief met 30 procent.

Situatie	Accijnstarief in €per hl	Accijns in €per krat	Btw in €per krat	'kale' prijs	Cons. prijs in € per krat
Huidige situatie	€25,11	€1,81	€1,67	€6,53	€10,00
Situatie per 1 januari 2009	€32,64	€2,35	€1,78	€6,53	€10,65
Extreem scenario	€75,00	€5,40	€2,39	€6,53	€14,31
Budgettair neutraal scenario	€40,00	€2,88	€1,88	€6,53	€11,29

Voor de accijnsinkomsten van deze scenario's verwijzen we u naar bijlage 3, tabel B3.3.

Zoals uit voorgaande tabel op te maken is, blijkt de accijnsverhoging te resulteren in aanzienlijk hogere consumentenprijzen. Wij mogen verwachten dat de consument zijn consumptiepatroon in enige mate aanpast, waarbij de te verwachten bijstellingen het grootst zullen zijn bij invoering van een unitair tarief in de variant waarin alle accijnzen naar het niveau van de accijns op gedistilleerd worden getild. Bij een prijselasticiteit van -0,30, verwachten wij dat deze prijsverhoging van €10 naar €14,31 leidt tot een consumptiedaling van 0,3\*43,1 procent is 12,9 procent. De invoering van het budgettair neutrale unitaire tarief resulteert in een prijsverhoging van 12,9 procent, zodat een afname van de consumptie van 3,9 procent verwacht kan worden.

<b>Uitgangspunt: prijselasticiteit=-0,3</b>			
Afname consumptie in hl	30% verhoging accijns	Invoering unitair tarief <sup>40</sup>	
		Alles op niveau gedistilleerd	Budgettair neutrale variant
Minder dan 7 graden Plato	0	4.322	1.307
7 tot 11 graden Plato	21.645 +	139.610 +	42.208 +
11 tot 15 graden Plato	223.525 +	1.441.735 +	435.873 +
15 of meer graden Plato	7.039 +	45.400 +	13.726 +
<b>Afname consumptie in hl</b>	<b>252.209 =</b>	<b>1.631.067 =</b>	<b>493.113 =</b>

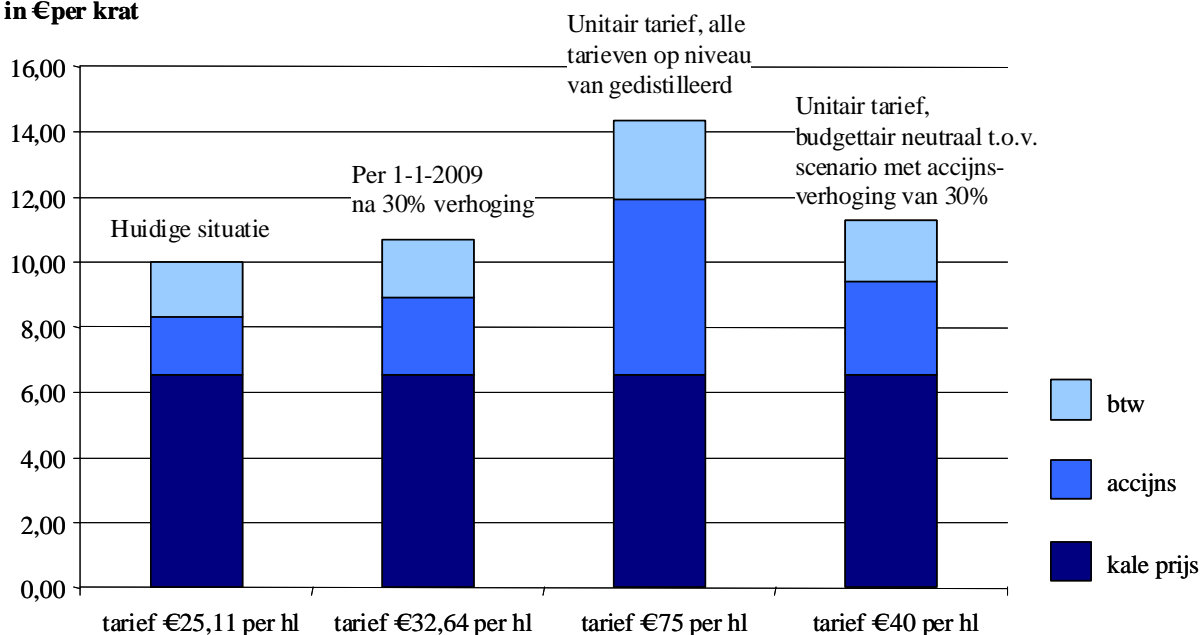
<sup>39</sup> Het betreft hier een standaard krat bier van 12 graden Plato met een inhoud van 7,2 liter .

<sup>40</sup> Hierbij is verondersteld dat de procentuele consumptie-afname voor alle vier de categorieën Plato gelijk zal zijn.

We kunnen daarbij verwachten dat de groep van probleemdrinkers ook bij deze prijsverhogingen haar consumptie van alcoholhoudende drank niet of nauwelijks aanpast (waarbij deze groep waarschijnlijk wel switcht tussen verschillende categorieën drank, op zoek naar de goedkoopste alternatieven) en dat ook jongeren, zeker zij die thuiswonend zijn en de meeste drank niet zelf betalen, nauwelijks effecten ondervinden. De afname van de consumptie zal grotendeels voor rekening komen van de ‘normale’ consument met een gematigd consumptiepatroon.

Duidelijk is dat in alle varianten het aandeel belastingen in de eindprijs van bier voor de consument sterk toeneemt. De stijging is het grootst in de variant van een unitair accijnstarief waarbij alle tarieven worden opgehoogd naar het niveau van het accijnstarief op sterke drank. Op dit moment is de eindprijs per krat voor de consument opgebouwd uit 34,7 procent belastingen (accijns en btw) en de resterende 65,3 procent is de ‘kale prijs’ die ten goede komt aan de bierbrouwer en de schakels in de verkoopkanalen. Het aandeel belastingen stijgt in het scenario met een unitair tarief op het niveau van gedistilleerd naar maar liefst 54,4 procent en ook in de budgettair neutrale variant stijgt het aandeel belastingen in de consumentenprijs fors, naar circa 42,2 procent.

#### Prijs in € per krat



#### Negatieve effecten van accijnsverhoging voor Nederlandse biersector en toeleveranciers

Hiervoor is gebleken dat bij grote accijnsverhogingen een substantiële afname van de consumptie van bier kan optreden, waarbij met name de groepen van jongeren en probleemdrinkers deze afname vrijwel volledig

zullen compenseren door middel van de consumptie van andere alcoholhoudende dranken. Voor de Nederlandse biersector kunnen de gevolgen groot zijn<sup>41</sup>:

<b>Effecten van accijnsverhogingen op Nederlandse biersector</b>			
<b>Afname consumptie in hl</b>	<b>30% verhoging accijns</b>	<b>Invoering unitair tarief</b>	
		alles op niveau gedistilleerd	Budgettair neutrale variant
Afname consumptie bier in hl	252.209	1.631.067	493.113
Productie in hl per werknemer <sup>42</sup>	3.175	3.175	3.175
Afname personeel brouwerijen	79	514	155
Afname bij toeleveranciers	127 +	822 +	248 +
<b>Totale afname arbeidsplaatsen</b>	<b>207 =</b>	<b>1336 =</b>	<b>404 =</b>

Bij een totale werkgelegenheid van 7.500 banen bij de Nederlandse bierbrouwerijen, kunnen de hiervoor geschetste mogelijke gevolgen van een afname van de consumptie van bier groot zijn. Bij een verhoging van de accijns op bier met 30 procent, kan een afname van de werkgelegenheid bij de brouwerijen zelf van 80 arbeidsplaatsen worden verwacht, die bovendien resulteert in bijna 130 banen minder bij toeleveranciers in Nederland. Bij de extreme variant daalt de werkgelegenheid zelfs met ca. 1340 arbeidsplaatsen.

De gevolgen voor de werkgelegenheid van een unitair tarief zijn nog veel ingrijpender. Bij een budgettair neutrale variant verdubbelt de negatieve impact op de Nederlandse brouwerijen en hun toeleveranciers.

<sup>41</sup> Deze werkgelegenheidseffecten zijn op basis van kengetallen die gehanteerd zijn in een recente studie van Ernst & Young naar de economische impact van bier in 30 Europese landen. Ernst & Young, *The contribution made by beer to the European economy*, januari 2006.

<sup>42</sup> Op basis van Ernst & Young, *The contribution made by beer to the European Economy*, chapter 21, Netherlands, januari 2006.



## 4 Accijns op bier in nationaal en EU perspectief

Bij de vormgeving van een effectief accijnsbeleid is het van belang dat het accijns op bier in Nederlands perspectief wordt geplaatst. Belangrijke vraag hierbij is hoe verhouden de accijnzen op de gefermenteerde dranken bier en wijn zich tot elkaar? Daarnaast is het gezien de Europese eenwording van belang dat de accijnzen tussen de EU-landen niet te ver uiteen lopen. Navolgend wordt het accijns op bier in zowel Nederlands als Europees perspectief geplaatst.

### 4.1 Nederlands perspectief

In de negentiende eeuw is de indeling van alcoholhoudende dranken in de categorieën gedistilleerde en gegiste dranken, ook bekend als niet-gefermenteerde en gefermenteerde dranken, ontstaan.<sup>43</sup> Gefermenteerde ofwel gegiste dranken zijn dranken die een gistingsproces hebben doorgemaakt, zoals bier en wijn. Gedistilleerde dranken zijn dranken als jenever, whisky en rum die een distillatieproces hebben ondergaan.

Het onderscheid in gefermenteerd en gedistilleerd wordt nu nog altijd gehanteerd in het accijnsbeleid in Nederland en andere EU-landen. De accijnstarieven voor gefermenteerde dranken verschillen van die van gedistilleerde dranken. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat er meer concurrentie bestaat tussen gefermenteerde dranken dan tussen gefermenteerde en gedistilleerde dranken.<sup>44</sup> Daarnaast vormen de in hoofdstuk 1 al aan de orde gekomen verschillen in productieprocessen een verklaring voor het onderscheid in gefermenteerde en gedistilleerde dranken. Uit Richtlijn 92/84/EEG blijkt dat voor de gefermenteerde dranken wijn en bier (categorie pils, 12 graden Plato) minimumtarieven gelden van respectievelijk €0,- en €9,35/hl. Voor gedistilleerde dranken geldt een aanzienlijk hoger minimumtarief: €550 voor landen die voor 1 januari 1993 een tarief gelijk of lager tarief dan €550 hanteerden en €1000 voor landen die voor 1 januari 1993 een tarief hanteerden dat hoger was dan €1000.

Hoewel de verschillende typen gefermenteerde dranken in termen van de kosten van het productieproces niet zo veel verschillen, worden ook binnen deze groep verschillende accijnstarieven een onderscheiden. Voor alle EU landen geldt dat het accijnstarief op bier verschilt van het accijnstarief op wijn. In de Nederlandse Wet op Accijns worden vier typen alcoholhoudende dranken onderscheiden waarvoor verschillende tarieven gelden. Deze vier typen zijn:

- Bier
- Wijn
- Tussenproducten
- Overig alcoholhoudende producten

---

<sup>43</sup> Sevenoys, D., *De anti-alcoholproblematiek van het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw tot het begin van de 20<sup>ste</sup> eeuw en de rol van de medische professie hierin*, Vrije Universiteit Brussel, 2006.

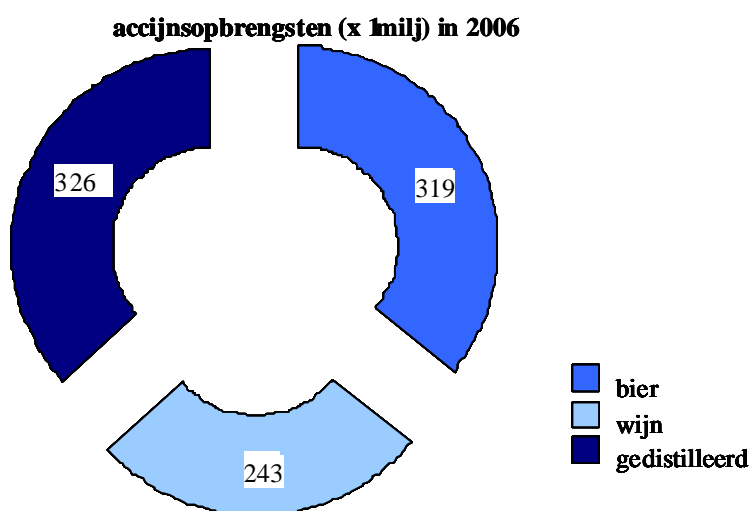
<sup>44</sup> Zie uitspraken van het Hof van Justitie waarin gesteld wordt dat bier en wijn met elkaar in concurrentie staan. Deze uitspraken worden nader besproken in paragraaf 4.2.



Aangezien de tussenproducten slechts een relatief kleine groep vormen, laten we deze buiten beschouwing. Onderstaande tabel geeft de huidige accijnzen weer:

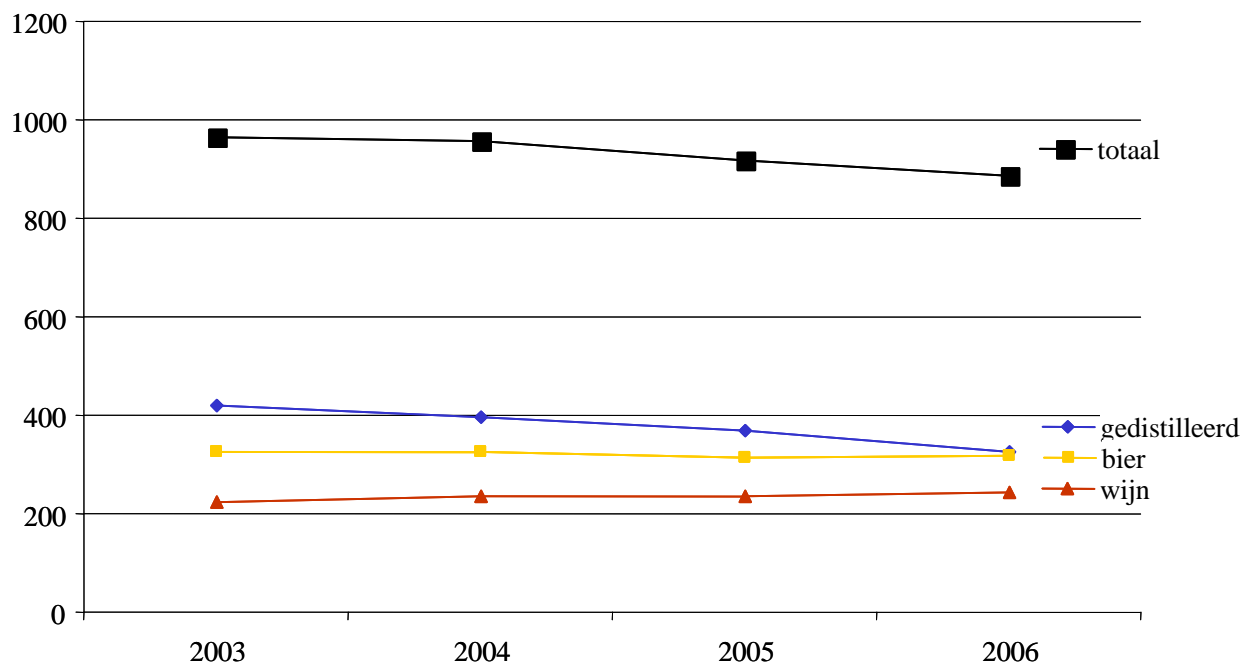
<b>Accijnstarieven bier, wijn en gedistilleerd in Nederland: huidige situatie, 2008</b>			
Soort drank	Accijnstarief in €per hl	Alcoholpercentage	Accijns in €per hl pure alcohol
Bier na verhoging accijns met 30%	€32,64	5%	€653
Wijn na verhoging accijns met 16%	€68,54	11%	€622
Gedistilleerd <sup>45</sup>	€1.504	n.v.t.	€1.504

De accijnsopbrengsten op gedistilleerd en bier zijn nagenoeg gelijk. Dit wordt weergegeven in onderstaande figuur met daarin de accijnsopbrengsten van bier, wijn en gedistilleerd over het jaar 2006:



Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de accijnsopbrengst van bier over de afgelopen jaren, blijkt dat deze min of meer stabiel is gebleven, terwijl die van gedistilleerd sterk is afgenomen. De accijnsopbrengst van wijn is licht toegenomen. Omdat de consumptie van bier in Nederland structureel en geleidelijk afneemt, betekent dit dat per hectoliter, de accijnsdruk op bier is toegenomen. Navolgende grafiek geeft de ontwikkeling van de accijnsinkomsten weer over de periode vanaf 2002 tot en met 2006.

<sup>45</sup> In liter pure alcohol.

**Accijnsopbrengsten in mln. euro**

De tarieven voor bier en wijn zijn nu redelijk gelijk wanneer we deze omrekenen naar hetzelfde percentage alcohol. Met de geplande accijnsverhogingen per 1 januari 2009 nemen de accijnsverschillen in het nadeel van bier toe. De accijns op bier wordt namelijk met 30 procent verhoogd terwijl de accijns op wijn per 1 januari 2008 met 16 procent is verhoogd. De accijns op gedistilleerd is niet verhoogd.

Het is van belang dat met de accijnzen op bier en wijn niet te veel uit elkaar lopen. Bier en wijn worden namelijk geacht met elkaar in concurrentie te staan. Wanneer de tarieven teveel uiteen lopen, ontstaat er oneerlijke concurrentie tussen deze twee producten. In de navolgende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

## 4.2 Europees perspectief: accijnsbeleid in de EU landen

Op EU niveau is in het kader van de harmonisatie van de accijnstarieven een discussie gevoerd over de hoogte van de minimumtarieven en de onderlinge verhoudingen van de tarieven op bier, wijn en gedistilleerde dranken, al moet worden toegegeven dat er vooral een politiek compromis aan de huidige minimumtarieven ten grondslag ligt. In een verslag van de Europese Commissie van 26 mei 2004 wordt een en ander als volgt verwoord:<sup>46</sup>

- “Het niveau van de minimumtarieven voor de verschillende productcategorieën, zoals vastgesteld in Richtlijn 92/84/EEG, is het resultaat van een politiek compromis en de

<sup>46</sup> COM(2004) 223 definitief, Verslag van de Commissie aan de Raad, Het Europees Parlement en het Europees Sociaal Economisch Comité over de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken, p 15.

concurrentie komt er slechts in beperkte mate in tot uiting. De minimumtarieven voor bier werden op een relatief laag niveau vastgesteld, wat kon worden beschouwd als een aanwijzing dat bier concurreert met wijn, waarvoor het minimumtarief op nul werd vastgesteld. De tarieven voor gedistilleerde dranken, en in beperktere mate voor tussenproducten (die gedistilleerde alcohol bevatten), werden vastgesteld op een veel hoger niveau per procent alcohol, wat kon worden geïnterpreteerd als een aanwijzing dat er geen, of slechts beperkte, concurrentie bestaat tussen deze producten en bier en wijn.”

Het aangehaalde citaat bevestigt dat op Europees niveau er een onderscheid is gemaakt tussen producten op basis van gefermenteerde (gegist) alcohol en die op gedistilleerde basis. Van cruciaal verband is ook de onderlinge verhouding tussen de tarieven op wijn en bier. De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie laat namelijk zien dat wijn en bier (beide op basis van gefermenteerde alcohol) geacht worden met elkaar in concurrentie te staan. Het zojuist aangehaalde verslag van de Europese Commissie verwoordt dit als volgt:

“Richtlijn 92/84/EEG als zodanig vereist niet van de lidstaten dat zij hun nationale tarieven voor de verschillende productcategorieën op vergelijkbare niveaus per procent alcohol vaststellen. Bij de vaststelling van hun tarieven moeten zij evenwel de algemene strekking van het EG-Verdrag in acht nemen en met name artikel 90, dat bepaalt dat binnenlandse belastingen producten uit andere lidstaten niet mogen benadelen of andere nationale producten zijdelings beschermen. Op grond van deze bepaling heeft het Europese Hof van Justitie (in zaak C-170/78) geoordeeld dat een lidstaat die niet kan worden beschouwd als een producent van een bepaalde drank (in casu wijn), deze drank niet op zodanige wijze mag belasten dat de grootste binnenlandse concurrent ervan (in casu bier) wordt beschermd. Hieruit volgt dat alle lidstaten die geen wijnproducent zijn, wijn en bier op een vergelijkbaar niveau moeten belasten, rekening houdende met het respectieve alcoholgehalte, en dat hun vrijheid om tarieven vast te stellen, beperkt is.”

Zeer recentelijk is deze lijn nog eens bevestigd door het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Zweden (zaak C-167/05 van 8 april 2008, r.o. 43):

“Blijkens de rechtspraak kunnen wijn en bier tot op zekere hoogte aan dezelfde behoeften voldoen zodat zij in zekere mate substitueerbaar zijn, waarbij het Hof evenwel heeft verklaard dat, gelet op de grote verschillen in kwaliteit en dus in prijs tussen wijnsoorten, bij de bepaling van de beslissende mededingingsverhouding tussen bier, een populaire en veel verbruikte drank, en wijn dient te worden uitgegaan van de wijnen die bij het grote publiek het meest in trek zijn, namelijk in het algemeen de lichtste en de goedkoopste soorten, die bijgevolg het passende uitgangspunt zijn voor fiscale vergelijkingen.”

Bier en wijn staan dus met elkaar in concurrentie. Gegeven het feit dat Nederland een verwaarloosbare wijnproductie heeft zullen de tarieven van bier en wijn op een vergelijkbaar niveau moet worden vastgesteld. Dit verband is overigens niet aanwezig tussen bier en wijn enerzijds en gedistilleerde dranken anderzijds. Het Hof van Justitie heeft niet bepaald dat gefermenteerde dranken als bier en wijn in concurrentie staan met gedistilleerde dranken. Juridisch gezien is er dus geen reden tot een gelijke belastingheffing op gefermenteerde dranken enerzijds en gedistilleerde dranken anderzijds. Ook op Europees niveau wordt er overigens voor gepleit om dit onderscheid te handhaven cq te versterken. Het Economisch en Sociaal Comité adviseert gezien de verschillende eigenschappen en productiemethoden van

gefermenteerde en gedistilleerde dranken om een tariefonderscheid tussen de twee soorten alcoholhoudende dranken te maken:<sup>47</sup>

“7.4 Uitgangspunt dient te zijn dat een drank of als gegist of als gedistilleerd product moet worden belast. Gegiste dranken zijn van natuurlijke, agrarische oorsprong en als voedingsmiddel bestemd. Zij worden uitsluitend geproduceerd door gisting van druiven, granen en vlezige vruchten als bessen. Daartegenover staan dranken die gedistilleerd zijn of met gedistilleerde dranken of andere gedistilleerde vloeistoffen zijn vermengd, alsook alcoholhoudende dranken waarvan de productie niet aan specifieke regels onderworpen is.

7.5 Vooral dient te worden gelet op de consequenties voor de GMO-wijn. De wijnsector heeft al met veel problemen te kampen (er wordt in veel lidstaten minder wijn gedronken en wijn uit derde landen valt steeds beter in de smaak). Andere dranken stuiten overigens op soortgelijke problemen.”

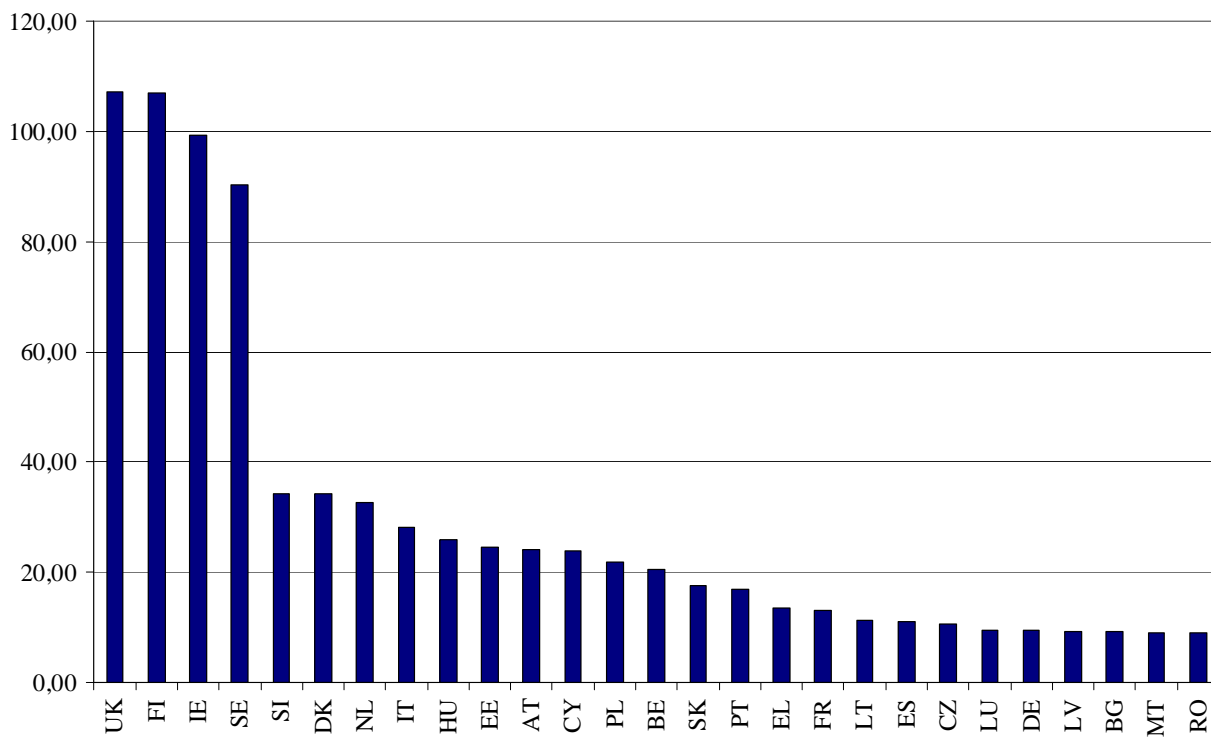
Het citaat geeft de sterke Europese voorkeur aan voor een onderscheid tussen gefermenteerde dranken en gedistilleerde dranken, en ondersteunt nogmaals het belang van een vergelijkbare behandeling van wijn en bier. Daarnaast wordt nog eens gewezen op de economische problemen welke de producenten van gefermenteerde dranken ondervinden, en dit wordt als een belangrijk argument gezien voor het verschil in belastingheffing.

Hoewel bovenstaande citaten wijzen op het belang van een vergelijkbare behandeling van wijn en bier, blijkt hiervan in het accijnsbeleid van verschillende EU landen slechts beperkt sprake te zijn. Zo hanteren maar liefst zestien landen een nultarief voor wijn of nagenoeg nihil en heffen deze landen allen, gezien het verplichte minimum accijnstarief op bier, wel accijns op bier. Twee derde van de landen die een nultarief hanteren voor wijn, hanteren een accijnstarief voor bier dat hoger ligt dan het verplicht gestelde minimumtarief voor bier. Navolgende figuur geeft de accijnzen op bier (12 graden Plato, 5 procent alcohol) weer in de EU landen. Zestien EU landen stellen hun accijnstarief op bier vast op basis van graden Plato. Nederland staat met het nieuwe tarief dat 1 januari 2009 ingaat op de zevende plaats na het Verenigd Koninkrijk, Ierland, de Scandinavische landen en Slovenië.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken (ingediend overeenkomstig artikel 8 van Richtlijn 92/84/EEG van de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven voor alcohol en alcoholhoudende dranken)” (COM(2004) 223 final) (2006/C 69/03), PbEG 21 maart 2006, C69, p10

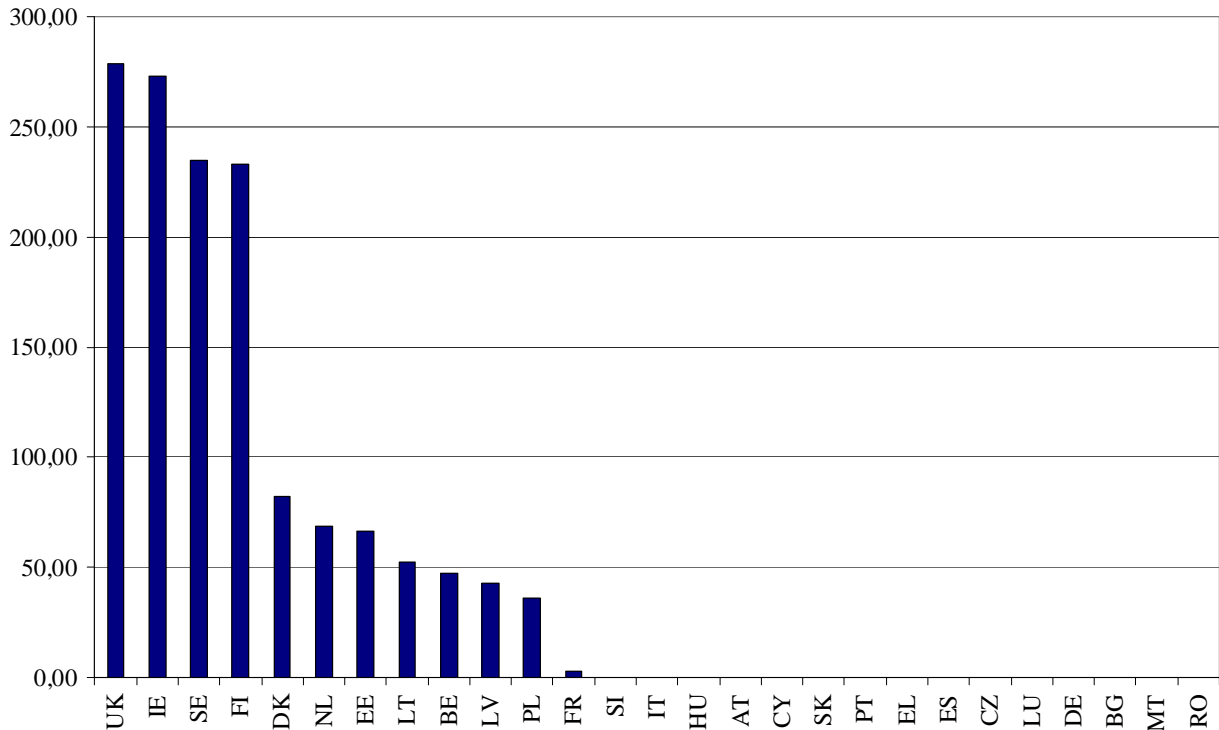
<sup>48</sup> European Commission, Excise Duty Tables, Juli 2008.

**Accijnstarieven per hectoliter bier, 12 graden Plato / 5 procent alcohol**

Aangezien bier met wijn concurreert, geldt dat de accijnzen op bier en wijn niet te veel uiteen moeten lopen. Doordat in veel EU landen een nultarief geldt voor wijn, kan in veel van deze landen de accijns op bier niet extreem verhoogd worden. Aangezien Nederland wel in de pas dient te blijven lopen van de andere EU landen is het van belang dat de accijnzen op wijn in de EU landen ook meegenomen dienen te worden bij de vormgeving van het accijnsbeleid.

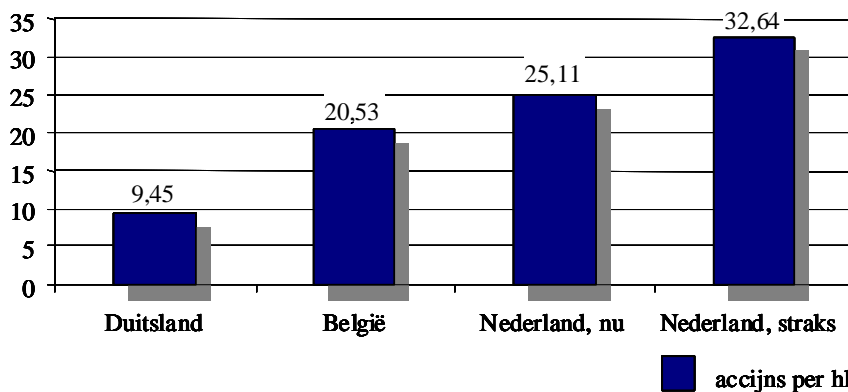
Voor de accijns op wijn, geldt dat Nederland op de zesde plaats staat van landen met het hoogste accijnstarief. Zoals al eerder aangegeven, kennen zestien EU landen een nultarief of nagenoeg nihil, waaronder ook buurland Duitsland.

**Accijnstarieven per hectoliter wijn tot 15 procent alcohol**



Bij een toename van de accijnsverschillen neemt het risico op grenseffecten toe<sup>49</sup>. Voor mogelijke grenseffecten zijn met name de verschillen in accijns tussen Nederland en de buurlanden België en Duitsland van belang. Op dit moment bestaan er al verschillen tussen de accijnzen op bier in Nederland en de twee buurlanden. Zo kent men in Duitsland een tarief van €9,44 per hl 12 graden Plato bier, terwijl hiervoor in Nederland een tarief van €25,11 geldt. Oftewel het tarief in Duitsland is nu al bijna drie keer zo laag als het tarief in Nederland. Met de geplande accijnshoging neemt dit verschil en daarmee het risico op grenseffecten nog meer toe.

**accijns per hl**



<sup>49</sup> Zie hiervoor ook paragraaf 3.5 waarin een schatting van de grenseffecten wordt gemaakt.

### 4.3 Samengevat

Het onderscheid tussen gefermenteerde en gedistilleerde dranken wordt al sinds de 19<sup>e</sup> eeuw gemaakt. Dit onderscheid wordt nog altijd gehanteerd in het accijnsbeleid in Nederland en de EU. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat er sprake is van concurrentie tussen de gefermenteerde dranken bier en wijn en dat er in beperktere mate concurrentie bestaat tussen de gefermenteerde dranken bier en wijn en gedistilleerde dranken. Daarnaast vormen de verschillen in productieproces tussen gefermenteerde en gedistilleerde dranken een verklaring voor dit onderscheid.

Aangezien bier en wijn met elkaar in concurrentie staan, wordt op Europees niveau gepleit voor het handhaven dan wel versterken van het onderscheid in gefermenteerde en gedistilleerde dranken en voor een vergelijkbare behandeling van bier en wijn. In Nederland worden wijn en bier op dit moment nog vergelijkbaar behandeld maar lopen de accijnzen straks weer uiteen door de accijnsverhoging op bier per 1 januari 2009. Nederland wijkt daarmee af van de zienswijze van de Europese Commissie, die stelt dat *“... alle lidstaten die geen wijnproducent zijn, wijn en bier op een vergelijkbaar niveau moeten belasten...”*. Overigens is deze richtlijn destijds opgesteld om er voor te zorgen dat een lidstaat niet zijn biersector beschermd in het nadeel van wijn. Nederland doet nu precies het tegenovergestelde door bier hoger te belasten dan wijn en lijkt daarmee de wijnsector, die van veel minder economisch belang voor Nederland is, te bevoordelen.

Naast een vergelijkbare behandeling van bier en wijn is het gezien de economische eenwording van belang dat Nederland niet te veel met haar accijnsbeleid uit de pas loopt van de andere EU landen. Aangezien maar liefst zestien landen een nultarief of nagenoeg nihil voor wijn kennen en de accijnzen op wijn en bier eveneens niet te veel van elkaar mogen verschillen, biedt dit weinig ruimte voor een eenzijdige accijnsverhoging op bier.

Een unitair tarief waarbij de accijns op bier in Nederland nog verder uitstijgt boven die in omliggende landen als Duitsland en België, is niet wenselijk.

Vanuit het perspectief van het Europese beleid en het perspectief van de consument (die bier en wijn als belangrijke alternatieven ziet), moeten bij een eventueel unitair tarief bier en wijn gelijk worden behandeld en anders dan gedistilleerd.

## Bijlage I: wat zijn accijnzen en hoe werken zij?

Accijnzen zijn verbruiksbelastingen welke worden geheven over in de Wet op de Accijnsaangewezen goederen. Op Europees niveau zijn er richtlijnen opgesteld over de harmonisatie van de accijnzen in de interne markt van de Europese Unie. De bedoeling van deze richtlijnen is te komen tot een afschaffing van de (fiscale) grenzen en het voorkomen van concurrentiedistorsies als gevolg van te grote onderlinge verschillen in wetgeving en tarieven. Deze harmonisatie is overigens een onvolledige. De diverse tariefriichtlijnen regelen voor de verschillende categorieën accijnsgoederen afzonderlijke minimumtarieven binnen de EU. Er gelden geen maximumtarieven waardoor het de lidstaten vrij staat om daarboven hun accijnstarief te bepalen. Hierdoor kunnen nog altijd aanzienlijke verschillen in accijnstarieven bestaan tussen de verschillende lidstaten. De mogelijkheden om zelfstandig beleid te voeren met de hoogte van het accijnstarief zijn daardoor aanwezig, maar worden weer beperkt door datgene wat er in omringende lidstaten gebeurt (grenseffecten).

### Europese regelgeving nader beschouwd

Richtlijn 92/84 van 19 oktober 1992 harmoniseert de tarieven voor alle alcoholhoudende dranken waaronder bier. Zoals hierboven al aangegeven zijn voor de accijnzen op EU niveau minimumtarieven vastgesteld, zo ook voor bier. Artikel 6 van EU richtlijn 92/84 bepaalt in dat kader dat de Lidstaten de volgende minimumtarieven voor de bieraccijns dienen te respecteren:

- 0,748 ecu per hectoliter/graad Plato, of
- 1,87 ecu per hectoliter/alcoholgehalte van het eindprodukt.

### Huidig Nederlands tarief

In Nederland is het tarief van de accijns op bier in de Wet op de Accijns ingedeeld in vier categorieën. Het tarief is hoger naarmate het extractgehalte van het bier hoger is. Als heffingsmaatstaf worden graden Plato gebruikt. Schematisch weergegeven ziet het Nederlandse tarief er als volgt uit:

Jaarproductie Extractgehalte	Minder dan 200.000 hl	Vanaf 200.000 hl
	minder dan 7	5,0875 EUR
van 7 tot 11	17,427 EUR	18,84 EUR
11 tot 15	23,226 EUR	25,11 EUR
15 en meer	29,045 EUR	31,40 EUR

Overigens betekent het feit dat het huidige accijnstarief gebaseerd is op het extractgehalte uitgedrukt in graden Plato niet dat er geen verband is met het alcoholgehalte. De volgende passage uit de Parlementaire behandeling bij de huidige wetgeving benadrukt dat nog eens:<sup>50</sup>

<sup>50</sup> MvA, Kamerstukken II 1989/90, 21.368, nr. 7, blz. 14 en 15.



'De maatstaf extractgehalte in percenten Plato is een in de internationale brouwerswereld veel gebruikte maatstaf. Ook in de EG-regelgeving - onder meer in de voorstellen voor de tariefharmonisatie en in het voorstel voor de structuurrichtlijn voor de accijns op bier - wordt deze eenheid gebruikt. Met deze eenheid wordt het extractgehalte van de stamwort aangegeven.

Het type bier wordt naast de door de receptuur gegeven brouwmethode in belangrijke mate bepaald door het extractgehalte van de stamwort. Het extractgehalte geeft de hoeveelheid grondstof aan die in het halffabrikaat wort is opgelost; de brouwmethode bepaalt hoeveel vergistbare suikers van het extract worden vervaardigd. Doordat de vergistbare moutsuikers worden omgezet in alcohol bestaat er een directe relatie tussen het extractgehalte en het alcoholgehalte mits er na de vergisting geen toevoegingen aan het bier hebben plaatsgevonden. Bier met een laag extractgehalte heeft in het algemeen een laag alcoholgehalte; bier met een hoog extractgehalte een hoog alcoholgehalte. Het extractgehalte is bepalend voor de zwaarte en de hoedanigheid van het bier. Dit geldt overigens niet voor alcoholarm en alcoholvrij bier. Daar wordt het alcoholgehalte tijdens het productieproces beïnvloed. Deze dranken worden echter niet belast als bier maar als alcoholvrije dranken.'

Deze samenhang tussen extractgehalte en alcoholgehalte komt tot uitdrukking in de volgende tabel, welke is overgenomen uit de Parlementaire behandeling bij de huidige Wet op de accijns:

“Het alcoholgehalte van de vier onderscheiden klassen bier bedraagt bij benadering voor bier met een extractgehalte in percenten Plato van:

- a. 1 tot 7 minder dan 3% vol;
- b. 7 tot 11 3% vol tot 5% vol;
- c. 11 tot 15,5 5% vol tot 6% vol;
- d. 15,5 of meer 6% vol en meer.”

Er bestaat dus al een verband tussen het alcoholgehalte en de hoogte van de bieraccijns, zij het dat deze niet rechtevenredig is. Voordeel van de huidige tariefstructuur is dat wordt aangesloten bij een in de internationale brouwerswereld gebruikte maatstaf.

## Bijlage II: productieproces van bier

### Productieproces van bier<sup>51</sup>

**“MOUT:** Om gerst voor het brouwen van bier geschikt te maken, wordt het eerst gemout. Tijdens het mouten ontstaan enzymen die zetmeel om kunnen zetten in suikers. Die suikers gebruikt de gist later weer om alcohol en koolzuurgas te vormen. Bij het mouten wordt de gerst eerst geweekt in water. Als het graan zich helemaal heeft volgezoegen krijgt het de kans om in warme kamers te ontkiemen. Tijdens de kieming vormt de graankorrel enzymen die in staat zijn het aanwezige zetmeel om te zetten in suikers. Die enzymen heeft de plant nodig om te groeien. De mouter is niet geïnteresseerd in gerstplantjes, dus zodra de eerste worteltjes zichtbaar zijn stopt hij het kiemingsproces. Dat doet hij door de graankorrels bij hoge temperatuur te drogen. Daardoor stoppen alle levensprocessen. Het resultaat heet mout. Hoe hoger de temperatuur bij het drogen is, des te donkerder de mout. De kleur van de mout bepaalt ook de kleur van het bier. Bovendien heeft de mout een belangrijke invloed op de uiteindelijke smaak van het bier. De brouwer maalt de mout en mengt het met warm water. In het beslag dat zo ontstaat, worden de enzymen in de mout weer actief en breken het aanwezige zetmeel verder af tot suikers. Die suikers lossen op in het water. Als alle zetmeel is omgezet filtert de brouwer de vloeistof op het kaf van de gerst.

**WORT:** De heldere vloeistof die zo ontstaat heet wort. Het kaf dat als filter heeft gediend (bostel), is een waardevolle voeding voor rundvee. De wort gaat in de brouwketel en wordt aan de kook gebracht. Tijdens het koken voegt de brouwer hop toe om het bier zijn kenmerkende aroma te geven. Na het koken is het zaak het bier zo snel mogelijk af te koelen voor de gisting. Er zijn twee verschillende manieren om bier te vergisten. Wanneer de gisting plaatsvindt bij kamertemperatuur rijst de gist langzaam naar boven.

**GIST:** De gist komt als een deken op het bier drijven. Deze methode wordt hoge gisting of bovengisting genoemd. Wanneer de temperatuur laag wordt gehouden zakt de gist naar beneden. Om die reden het dit ondergisting of lage gisting. Ons bekende pilsje is een ondergistend bier. Tijdens de gisting zet de gist de aanwezige suikers om in alcohol en koolzuurgas. Als de omzetting compleet is moet het bier nog enkele dagen tot weken rijpen, voordat het klaar is om te drinken.”

---

<sup>51</sup> Bron: [http://www.cbk.nl/Menu\\_Links/bier\\_en\\_biercultuur/wat\\_is\\_bier/](http://www.cbk.nl/Menu_Links/bier_en_biercultuur/wat_is_bier/)



## Bijlage III: berekeningen

### B 3.1 Berekening accijnsopbrengsten

Accijnsopbrengsten in 2007				
Categorieën bier	Consumptie in hl	Accijnstarief, €per hl	Accijnsopbrengst, €	Accijnsopbrengst. in €
			Zonder btw	Inclusief btw=19%
minder dan 7 plato	33.507	5,5	184.289	219.303
Cat II (7-11 plato)	1.082.248	18,84	20.389.552	24.263.567
Cat I (11-15 plato)	11.176.242	25,11	280.635.437	333.956.170
Cat S (> 15 plato)	351.937	31,4	11.050.822	13.150.478
	<b>12.610.427</b>		<b>312.260.099</b>	<b>371.589.518</b>

### B 3.2 Accijnsinkomsten voor de situatie per 1 januari 2009

huidige situatie, na verhoging accijns op bier met 30 procent			
soort drank	in €per hl	volume in hl	accijnsinkomsten (€)
bier	32,64	12.600.000	411.264.000
wijn	68,46	3.440.000	235.502.400 +
gedistilleerd	1.504	207.800	312.531.200 +
			959.297.600 =

De accijnsinkomsten op bier nemen dus toe van €312 miljoen naar €411 miljoen, oftewel met ca. €100 miljoen.

### B 3.3 Accijnsinkomsten voor de twee scenario's

extreem scenario: ophogen tarieven naar tarieven voor gedistilleerd			
soort drank	in €per hl	volume in hl	accijnsinkomsten (€)
bier	75	12.600.000	947.520.000
wijn	165	3.440.000	569.113.600 +
gedistilleerd	1.504	207.800	312.531.200 +
			1.829.164.800 =
budgettair neutraal scenario (budgettair neutraal t.o.v. variant met voorgenomen accijnsstijging van 30 procent)			
soort drank	in €per hl	volume in hl	accijnsinkomsten (€)
bier	40	12.600.000	497.700.000
wijn	87	3.440.000	298.936.000 +
gedistilleerd	790	207.800	164.162.000 +
			960.798.000 =