

Ministerie van Financiën

> Retouradres POSTBUS 20201 2500 EE 'S-GRAVENHAGE

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Korte Voorhout 7
2511 CW 'S-GRAVENHAGE
POSTBUS 20201
2500 EE 'S-GRAVENHAGE
www.rijksoverheid.nl/fin

Ons kenmerk
2025-0000612688

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1. Evaluatie verlaagd tarief
kleine brouwerijen

Datum 12 januari 2026
Betreft Aanbiedingsbrief evaluatie verlaagd tarief kleine
brouwerijen

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de evaluatie van het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen. Dit betreft een periodieke evaluatie van deze fiscale regeling die is aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA).

Het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen zorgt voor een verlaging van de accijnsdruk van 1 à 2 eurocent per glas bier. Bij de overgang van de heffing op halffabricaat (wort) naar eindproduct (bier) in 1992 is het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen ingevoerd om kleine brouwerijen tegemoet te komen bij deze overgang.

Uit de evaluatie blijkt dat er geen sprake meer is van het oorspronkelijke probleem waarvoor de fiscale regeling is ingevoerd. Het doel van deze fiscale regeling is daarmee onduidelijk. Daarnaast blijkt er geen reden tot overheidsingrijpen omdat kleine brouwerijen door de accijnsstructuur niet worden benadeeld ten opzichte van grotere brouwerijen die vergelijkbaar bier produceren. Ook is er sprake van een gelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse kleine brouwerijen, omdat accijns in de basis wordt geheven in het land waar bier wordt gekocht. Het verlaagde accijnstarief op kleine brouwerijen voldoet daarmee niet aan het toetsingskader fiscale regelingen en kan daarom worden aangemerkt als negatief geëvalueerde regeling.

Gezien de demissionaire status van dit kabinet is het aan een volgend kabinet om de uitkomsten van het onderzoek te wegen en uw Kamer te informeren over eventuele vervolgstappen.

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën -
Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane,

Eugène Heijnen



Ministerie van Financiën

Evaluatie verlaagd tarief kleine brouwerijen

Datum 10 december 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
2	Achtergrond en doel.....	3
3	Beschrijving.....	4
3.1	Kleine brouwersregeling	4
3.2	Totstandkoming huidige regeling	4
3.3	Budgettaire omvang	5
4	Toepassing en gevolgen.....	6
4.1	Feitelijke toepassing	6
4.2	Financiële gevolgen verlaagd tarief.....	6
4.3	Gevolgen omzetting Plato naar alcoholpercentage	7
5	Toetsingskader Fiscale regelingen.....	8
6	Conclusie.....	11

1 Inleiding

Fiscale regelingen worden periodiek geëvalueerd. Het hoofddoel van een evaluatie is het toetsen of regelingen doeltreffend en doelmatig zijn. Hierbij wordt het toetsingskader fiscale regelingen toegepast.¹ Een van de te evalueren fiscale regelingen betreft het verlaagde accijnstarief voor kleine bierbrouwerijen (hierna: 'kleine brouwersregeling'). Deze evaluatie is aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA).²

De kleine brouwersregeling is eerder al geëvalueerd in 2008.³ Uit deze evaluatie bleek dat geen sprake meer was van het oorspronkelijke nadeel voor kleine brouwerijen waarvoor de regeling in zijn huidige vorm was ingevoerd. In een brief aan de Tweede Kamer behorende bij de evaluatie gaf de toenmalige staatssecretaris dan ook aan dat er "thans geen reden meer is de overgangsregeling voor kleine brouwerijen in stand te houden", en dat het kabinet een voorstel zou indienen tot afschaffing ervan.⁴ Voor zover bekend is het toenmalige kabinet desondanks niet overgegaan tot de indiening van een voorstel tot afschaffing. In 2020 is ook in het ambtelijk rapport "Bouwstenen voor een beter belastingstelsel" een beleidsoptie uitgewerkt met afschaffing van de kleine brouwersregeling, onder de noemer vereenvoudiging.⁵ In dit rapport is geconcludeerd dat de regeling zijn werking heeft verloren. In het wetsvoorstel Wet implementatie richtlijnen accijns 2022⁶ is voorgesteld de regeling per 1-1-2023 af te schaffen. Het kabinet gaf aan de kleine brouwersregeling in het geheel te willen afschaffen met het oog op een gelijk speelveld.⁷ Per amendement⁸ is dit voorstel teruggedraaid. Hierna is geen voorstel tot afschaffing meer ingediend.

In deze evaluatie wordt gekeken naar de totstandkoming, toepassing en gevolgen van de regeling. Op basis hiervan wordt een oordeel gegeven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling. De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën in afstemming met de Douane, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

¹ Zie hoofdstuk 5.

² [Kamerstukken II 2024/2025, 36 600 IXB, nr. 2. Bijlage 6: Uitwerking Strategische Evaluatie Agenda.](#)

³ [Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 IXB, nr. 18. Bijlage Evaluatierapport.](#)

⁴ [Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 IXB, nr. 18. Kamerbrief.](#)

⁵ [Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 71. Rapport Vereenvoudiging belastingstelsel p. 80.](#)

⁶ [Kamerstukken II 2021/2022, 35 918, nr. 2.](#)

⁷ [Kamerstukken II 2021/22, 35918, nr. 3.](#)

⁸ [Kamerstukken II 2021/2022, 35 918, nr. 8.](#)

2 Achtergrond en doel

In de Wet op de accijns bestaat de mogelijkheid voor kleine zelfstandige bierbrouwerijen om een verlaagd accijnstarief op bier toe te passen.⁹ Het verlaagde tarief bedraagt € 7,51 per hectoliter bij een temperatuur van 20°C per volumeprocent alcohol, zijnde 92,5% van het reguliere tarief voor bieren.

De huidige kleine brouwersregeling is in 1992 opgenomen in de Wet op de accijns. Voor 1992 kende Nederland echter ook al een tegemoetkoming voor kleine brouwerijen.¹⁰ In de regeling voor 1992 vormde het aantal hectoliter graden wort¹¹, een halffabricaat in het brouwproces, de maatstaf van heffing van de bieraccijns. Voorafgaand aan het brouwen moesten brouwerijen een schatting maken van de verwachte hoeveelheid te produceren liter wort. Aan de hand van deze “werkaangifte” diende de belastingplichtigen zekerheid te stellen (onderpand) voor het verschuldigde bedrag aan accijns. Vervolgens werd bij de eindafrekening het uiteindelijk verschuldigde bedrag aan accijns betaald. Bij de eindafrekening was een relatieve afwijking mogelijk ten opzichte van de werkaangifte. Binnen die speelruimte bleef een aanvullende aanslag uit. Kleine brouwerijen hadden door de percentuele speelruimte minder speling in absolute liters dan grotere brouwerijen. Hiernaast zouden de kleine brouwerijen ook meer productieverlies hebben, waardoor niet al het wort werd omgezet in bier en waardoor de accijnsdruk op kleine brouwerijen hoger zou uitvallen.¹² Om de kleine brouwerijen daarin tegemoet te komen, bestond in de tariefstructuur van vóór 1992 een verlaagd tarief voor kleine brouwerijen.

In 1992 is de Richtlijn alcoholaccijns vastgesteld, met als doel het harmoniseren van de accijns op alcoholische dranken binnen de Europese Gemeenschap.¹³ De Richtlijn alcoholaccijns is in 1992 nationaal geïmplementeerd in de Wet op de accijns. In de Richtlijn alcoholaccijns – en dus ook de Wet op de accijns – wordt niet de hoeveelheid halffabricaat (wort) belast, maar de hoeveelheid eindproduct (bier).¹⁴ Hierdoor is er geen sprake meer van de twee hierboven genoemde nadelen voor kleine brouwerijen. Desondanks is bij de invoering van de Wet op de accijns besloten het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen in stand te houden. De Richtlijn alcoholaccijns laat voor dit verlaagde tarief ook de ruimte.¹⁵ De toenmalige staatssecretaris stelde: “De overgang van de heffing van wort naar bier is voor deze (kleine, red.) brouwerijen ingrijpender dan voor de middelgrote en grote brouwerijen terwijl het uniforme tarief voor bier voor kleine brouwerijen veelal nadelig zou uitwerken in vergelijking met thans.”¹⁶ Waardoor de overgang ingrijpender is voor kleine brouwerijen, is niet toegelicht.

⁹ Zie artikel 7, tweede tot en met vijfde lid, Wet op de accijns.

¹⁰ [Kamerstukken II 1989-1990, 21368, nr. 3, p. 17 en 18.](#)

¹¹ Graden wort is een maat voor het stamwortgehalte, het percentage aan opgeloste, droge stoffen (voornamelijk suikers) in het wort, voordat de vergisting heeft plaatsgevonden.

¹² [Kamerstukken II 1989-1990, 21368, nr. 3, p. 17 en 18.](#)

¹³ Richtlijn 92/83/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken. In 2020 geamendeerd door Richtlijn (EU) 2020/1151 van de Raad van 29 juli 2020 tot wijziging van Richtlijn 92/83/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (Richtlijn 92/83/EEG)

¹⁴ [Kamerstukken II 1989-1990, 21368, nr. 3, p. 17 en 18.](#)

¹⁵ [Artikel 4 Richtlijn 92/83/EEG.](#)

¹⁶ [Kamerstukken II 1989-1990, 21368, nr. 3, p. 18.](#)

3 Beschrijving

3.1 Kleine brouwersregeling

De bieraccijns bedraagt in 2025 € 8,12 per hectoliter per volumepercent alcohol (bij 20°C), met een minimum van € 26,13 per hectoliter.¹⁷ De kleine brouwersregeling behelst een lager accijnstarief voor bier dat is geproduceerd door kleine zelfstandige brouwerijen. Het verlaagde accijnstarief mag alleen worden toegepast voor bier dat is geproduceerd in een accijnsgoederenplaats waar in het voorafgaande kalenderjaar niet meer dan 200.000 hectoliter bier is geproduceerd. De accijnsgoederenplaats dient [a] juridisch en economisch onafhankelijk te zijn van een andere accijnsgoederenplaats waar bier wordt geproduceerd, [b] gebruik te maken van installaties die in fysiek opzicht losstaan van die van een andere accijnsgoederenplaats waar bier wordt geproduceerd en [c] geen bier te produceren onder licentie, tenzij het onder licentie geproduceerde bier slechts een klein gedeelte van de totale productie betreft, met dien verstande dat het verlaagd tarief geen toepassing vindt met betrekking tot het onder licentie geproduceerde bier. De kleine brouwersregeling is ook van toepassing op bier dat aan bovengenoemde voorwaarden voldoet en in andere lidstaten is vervaardigd.

Het verlaagde tarief bedraagt in plaats van het hiervoor genoemde € 8,12 een bedrag van € 7,51 per hectoliter per volumepercent alcohol (bij 20°C), met wederom een minimum van € 26,13 per hectoliter.¹⁸ Het minimumtarief van € 26,13 geldt met de huidige accijnstarieven voor bier van kleine brouwerijen tot 3,5% alcohol en voor bier van overige brouwerijen (dus zonder verlaagd tarief) voor bier tot 3,2% alcohol.¹⁹ Boven die percentages valt de bieraccijns op basis van het alcoholpercentage namelijk hoger uit dan het minimumtarief. In Tabel 1 zijn getallenvoorbeelden opgenomen.

Tabel 1. Getallenvoorbeeld glas bier

Inhoud en alcoholpercentage	Accijns verlaagd tarief (kleine brouwersregeling)	Accijns normaal tarief
250 ml met 2% vol.	$0,250 * 0,2613 =$ € 0,07	$0,250 * 0,2613 =$ € 0,07
250 ml met 5% vol.	$0,250 * 0,0751 * 5 =$ € 0,09	$0,250 * 0,0812 * 5 =$ € 0,10
330 ml met 2% vol.	$0,330 * 0,2613 =$ € 0,09	$0,330 * 0,2613 =$ € 0,09
330 ml met 5% vol.	$0,330 * 0,0751 * 5 =$ € 0,12	$0,330 * 0,0812 * 5 =$ € 0,13

3.2 Totstandkoming huidige regeling

Zoals eerder genoemd werd de bieraccijns voor 1992 berekend op basis van de hoeveelheid halffabricaat (wort), en vanaf 1992 op basis van de hoeveelheid eindproduct (bier).²⁰ Bij laatstgenoemde systematiek (dus na 1992) werd de

¹⁷ Zie artikel 7, eerste lid, Wet op de accijns.

¹⁸ Zie artikel 7, tweede lid, Wet op de accijns.

¹⁹ $26,13/7,51 = 3,5$ en $26,13/8,12 = 3,2$.

²⁰ [Kamerstukken II 1989-1990, 21368, nr. 3, p. 17 en 18.](#)

bieraccijns berekend op basis van het stamwortgehalte, ook wel extractgehalte, van het bier, uitgedrukt in graden Plato. Het stamwortgehalte is een maat voor het percentage aan opgeloste, droge stoffen (voornamelijk suikers) in het wort, voordat de vergisting heeft plaatsgevonden. 1 graad Plato staat ongeveer gelijk aan 1 gewichtspersent droge, opgeloste stof in het wort.

Met de Wet implementatie richtlijnen accijns 2022 is voorgesteld deze maatstaf van heffing te wijzigen naar een tarief per volumepercent alcohol in het bier. Deze maatstaf van heffing is per 1 januari 2024 ingegaan via de Wet op de accijns.²¹ Als reden hiervoor gaf het kabinet onder andere aan dat het aantal graden Plato voor de meeste consumenten een nietszeggend gegeven is.²² Het aantal graden Plato en het alcoholpercentage van bier zijn positief gecorreleerd, waarbij de vuistregel wordt toegepast dat 1 volumepercent alcohol gelijk is aan 2,5 graden Plato.^{23,24}

Samenhangend met de veranderde maatstaf van heffing zijn vanaf 2024 alle verschillende tarieven van de bieraccijns samengevoegd tot één uniform tarief per volumepercent alcohol. Hierdoor stijgt de belasting evenredig met het alcoholgehalte van het bier. Dit betekent dat er vanaf 2024 geen maximaal accijnsbedrag meer bestaat voor de bieren in de hoogste categorie aan graden Plato.²⁵ Onder het Plato-systeem bestond er wel een maximum: bieren die in de hoogste categorie Plato vielen, betaalden een vast accijnsbedrag dat niet verder opliep (er waren immers maar vier Plato-categorieën met elk een eigen accijnsbedrag). Dit zorgt ervoor dat zware bieren in het stelsel vanaf 2024 zwaarder worden belast dan onder het Plato-systeem.

Het toenmalige kabinet heeft bij de introductie van de Wet implementatie richtlijnen accijns 2022 voorgesteld de kleine brouwersregeling te laten vervallen met het oog op een gelijk speelveld.²⁶ Het kabinet verwees bij het voorstel tot het laten vervallen van de kleine brouwersregeling naar de eerdere negatieve evaluaties hiervan.²⁷ Per amendement is het laten vervallen van de kleine brouwersregeling uit het wetsvoorstel gehaald.²⁸ In het debat over dit amendement uitten Kamerleden hun zorgen over het effect van het vervallen van de kleine brouwersregeling op de belastingdruk voor kleine brouwerijen en wezen zij erop dat in veel andere EU-landen wel een kleine brouwersregeling wordt gehanteerd.²⁹ Dit amendement is met ruime meerderheid aangenomen.³⁰

3.3

Budgettaire omvang

Het budgettaire belang van de kleine brouwersregeling is € 2 miljoen.³¹

²¹ Richtlijn (EU) 2020/1151 van de Raad van 29 juli 2020 tot wijziging van Richtlijn 92/83/EEG betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PbEU 2020, L 256) voorziet in deze mogelijkheid. Zie artikel 3 van de genoemde richtlijn.

²² [Kamerstukken II 2021/22, 35918, nr. 3, p. 6.](#)

²³ Hoe hoger het stamwortgehalte, hoe meer suikers en andere opgeloste stoffen er dus in het wort zitten en hoe meer potentieel er is voor alcoholproductie tijdens de gisting. Echter worden niet alle suikers volledig omgezet in alcohol en kan de vergistingsgraad verschillen, waardoor de relatie tussen het volumepercent alcohol (alcoholpercentage) en het stamwortgehalte niet 1-op-1 is. Hierdoor kunnen de effecten van de omzetting van Plato naar volumepercent alcohol per biersoort verschillen.

²⁴ [OECD. Consumption Tax Trends 2020: VAT/GST and Excise Rates.](#)

²⁵ Zie paragraaf 4.2. voor financiële gevolgen van deze omzetting.

²⁶ [Kamerstukken II 2021/22, 35918, nr. 3.](#)

²⁷ Het gaat hierbij om: [Kamerstukken II 2007/2008, 31 200 IXB, nr. 18.](#) Bijlage Evaluatierapport, en [Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 71, rapport Vereenvoudiging belastingstelsel, p. 80.](#)

²⁸ [Kamerstukken II 2021/22, 35918, nr. 8.](#)

²⁹ [Kamerstukken II 2021/22, 35918, nr. 11.](#)

³⁰ Zie voor stemmingsuitslagen: [Wijziging van de Wet op de accijns en enkele andere wetten in verband met implementatie van de horizontale accijnsrichtlijn \(EU\) 2020/262, richtlijn alcoholaccijns \(EU\) 2020/1151 en richtlijn btw en accijns bij defensie-inspanningen \(EU\) 2019/2235 \(Wet implementatie richtlijnen accijns 2022\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal.](#)

³¹ Bij het budgettaire belang wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten. De opbrengst bij een mogelijke afschaffing kan daardoor afwijken.

4 Toepassing en gevolgen

Nu de werking, totstandkoming en budgettaire omvang van de regeling zijn beschreven, zal in dit hoofdstuk worden ingegaan op de feitelijke toepassing en de gevolgen van de kleine brouwersregeling. Eerst wordt het gebruik van de kleine brouwersregeling beschreven, gevolgd door de financiële gevolgen voor kleine brouwerijen. Daarna wordt ingegaan op de gevolgen van de omzetting van graden Plato naar alcoholpercentage in 2024 voor kleine brouwerijen. Hiervoor is gebruik gemaakt van aangiftegegevens van de Douane over 2022, 2023 en 2024.

4.1 Feitelijke toepassing

In 2022, 2023 en 2024 viel 6% van de hoeveelheid bier waarover aangifte werd gedaan onder het verlaagde tarief voor kleine brouwerijen. In 2024 zijn er 3.160 periodieke aangiften voor het verlaagde tarief ingediend.³² Uitgaande van een stabiel aantal kleine brouwerijen dat maandelijks aangifte doet, gaat het hierbij om ongeveer 264 Nederlandse kleine brouwerijen waarbij de kleine brouwersregeling wordt toegepast. Naast Nederlandse kleine brouwerijen maken ook kleine brouwerijen uit andere lidstaten gebruik van het verlaagde tarief wanneer zij (via een importeur) het bier in Nederland op de markt brengen.

4.2 Financiële gevolgen verlaagd tarief

Het verschil in accijns tussen het verlaagde tarief (kleine brouwersregeling) en het normale tarief is afhankelijk van het alcoholpercentage van het bier. In Tabel 2 zijn enkele voorbeelden opgenomen. Bij bieren met een alcoholpercentage met minder dan 3,2% vol. is er geen verschil tussen de betaalde accijns bij het lage en hoge tarief vanwege het minimumtarief. Verder worden de accijnsverschillen groter naarmate het alcoholpercentage toeneemt. Het accijnsverschil blijft beperkt. Zo is het accijnsverschil voor een glas bier van 33 cl tot 12% vol. alcohol maximaal 2 cent.

Voor een kleine brouwerij die 10.000 hl aan bier produceert met een gemiddeld alcoholpercentage van 7%, wordt ingevolge de kleine brouwersregeling per jaar ongeveer € 43.000 euro minder aan accijns afgedragen.³³ Dit houdt niet in dat de winstgevendheid van de kleine brouwerij door het verlaagde tarief met datzelfde bedrag stijgt. Accijns wordt immers vaak in de prijs doorberekend.³⁴ Gezien de kleine prijsverandering per glas bier zorgt het verlaagde tarief naar verwachting niet voor grote gedragsreacties bij consumenten en heeft het verlaagde tarief dus ook geen grote effecten op de uiteindelijke winstgevendheid van kleine brouwerijen.

Tabel 2. Getallenvoorbeeld accijns per biersoort bij glas van 33cl.

Alcoholpercentage	Accijns laag tarief	Accijns hoog tarief	Accijnsverschil
0,5%	€ 0,09	€ 0,09	€ -
6%	€ 0,15	€ 0,16	€ 0,01
8%	€ 0,20	€ 0,21	€ 0,02
9%	€ 0,22	€ 0,24	€ 0,02

³² Douane

³³ De hoeveelheid bier die wordt geproduceerd varieert erg per kleine brouwerij. Dit is een rekenvoorbeeld.

³⁴ [Onderzoek grenseffecten alcoholaccijns \(2024\)](#); Shang, C., Ngo, A. & Chaloupka, F.J. (2020). [The pass-through of alcohol excise taxes to prices in OECD countries](#).

4.3 Gevolgen omzetting Plato naar alcoholpercentage

Uit de aangiftecijfers van 2024 blijkt dat het gemiddelde alcoholpercentage van de aangiftes van kleine brouwerijen hoger is dan dat van overige brouwerijen, namelijk 7% tegenover 5,5%. Informatie over de verdeling van bier naar alcoholpercentage binnen brouwerijen is niet beschikbaar. Wel kan aan de hand van aangiftecijfers van 2022 en 2023 inzicht worden verkregen in de verdeling van bier naar graden Plato (zie Tabel 3). Geconcludeerd kan worden dat bieren die onder het verlaagde tarief vielen hogere Platogehaltes hadden en in het algemeen dus ook hogere alcoholpercentages hebben.³⁵ De impact van het vervallen van de maximumaccijns voor zwaardere bieren per 1 januari 2024 ten gevolge van het afstappen van het Plato-systeem zal daardoor over het algemeen groter zijn geweest voor kleine brouwerijen, maar het effect varieert per kleine brouwerij. Vanuit het oogpunt van neutraliteit en volksgezondheid is dat ook een logische keuze; bier met meer alcohol wordt zwaarder belast, ongeacht of het door een kleine of grote brouwerij is geproduceerd.

Tabel 3. Verdeling van liters naar Plato 2023.

	Bier onder normaal tarief	Bier onder verlaagd tarief (kleine brouwersregeling)
Minder dan 7 Plato	1%	-
7 tot 11 Plato	13%	7%
11 tot 15 Plato	79%	57%
15 Plato of meer	7%	36%
Totaal	100%	100%

³⁵ Zie paragraaf 3.2 voor meer uitleg over de relatie tussen graden Plato en alcoholpercentage.

5 Toetsingskader Fiscale regelingen

In dit hoofdstuk zal het toetsingskader fiscale regelingen worden doorlopen.³⁶ Dit toetsingskader bestaat uit zes³⁷ vragen en fungeert als een soort trechter voor de wenselijkheid van fiscale regelingen aan de voorkant en vormt bij evaluaties een toets of een regeling nog steeds voldoet. Hoewel het toetsingskader formeel een afwegingsstructuur is waarbij een negatief antwoord op één van de toetsingsvragen in principe al voldoende is om de regeling al 'negatief geëvalueerd' te kwalificeren, worden in deze evaluatie alle zes de voor evaluaties relevante vragen beantwoord.

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nee. Vóór 1992 is geconcludeerd dat aan kleine brouwers een voordeel moest worden verleend vanwege het systeem dat destijds gold. In 1992 is overgestapt naar een nieuw systeem, waarbij van het nadeel voor kleine brouwers dat voordien gold, geen sprake meer was. Bij de overgang naar een nieuw systeem in 1992 is besloten de kleine brouwersregeling te verlengen. In de memorie van toelichting hierbij is opgenomen dat de overgang van heffing op basis van wort naar bier voor kleine brouwerijen ingrijpender is dan voor (middel)grote brouwerijen.³⁸ Echter is niet uitgelegd waarom dat zo zou zijn. Er is dus geen sprake van een heldere probleemstelling.

In 2022 heeft het toenmalige kabinet voorgesteld de kleine brouwersregeling te laten vervallen met het oog op een gelijk speelveld en vanwege eerdere negatieve evaluaties. Dit voorstel is per amendement teruggedraaid. In de toelichting van het amendement is niet duidelijk aangegeven wat het precieze doel van het terugdraaien van het voorstel tot afschaffing is geweest.³⁹

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Er lijkt op dit moment geen noodzaak te zijn tot overheidsingrijpen vanuit het perspectief van marktfalen en overheidsfalen. Het aanbod op de biermarkt is breed, kleine brouwerijen weten zich te onderscheiden en hebben toegang tot de markt. Ook zijn er geen signalen van misbruik van marktmacht in de biermarkt. Daarnaast worden kleine brouwers niet benadeeld door de accijnsstructuur ten opzichte van grote brouwerijen die bier met hetzelfde alcoholpercentage produceren. Ook is er sprake van een gelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse kleine brouwerijen, omdat in de basis accijns wordt geheven in het land waar bier wordt verkocht. Een Nederlandse kleine brouwer die een bepaalde hoeveelheid bier in België aan een consument verkoopt is dus net zoveel Belgische accijns verschuldigd als een Belgische kleine brouwer die in België dezelfde hoeveelheid bier met hetzelfde Platingehalte aan een consument verkoopt. Andersom geldt hetzelfde voor bier dat in Nederland aan consumenten wordt verkocht met hetzelfde alcoholpercentage.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Nee, het te bereiken doel van de regeling is niet helder en eenduidig geformuleerd en lijkt achterhaald te zijn. Het doel van het verlichten van de

³⁶ [Model 4.55 - Toetsingskader fiscale regelingen | Rijksbegrotingsvoorschriften](#)

³⁷ Bij nieuwe regelingen bestaat het toetsingskader uit 8 vragen.

³⁸ [Kamerstukken II 1989/1990, 21 368, nr. 3.](#)

³⁹ [Kamerstukken II 2021/2022, 35 918, nr. 8.](#)

gevolgen van de overgang voor kleine brouwerijen in 1992 is niet specifiek, omdat het niet concreet een waarneembare actie of resultaat beschrijft. Hierdoor kan ook niet gemeten worden wanneer het doel is bereikt. Het doel lijkt wel geaccepteerd door alle betrokkenen. Het doel is verder niet tijdgebonden; het heeft geen duidelijke start- en einddatum. Het is daardoor ook niet te beoordelen of het doel realistisch is.

4. Instrumentkeuze

4a. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Het doel van deze fiscale regeling is niet om bepaald gedrag te stimuleren, maar was in de situatie voor 1992 om kleine brouwers te compenseren. In die zin heeft een financiële interventie de voorkeur boven een niet-financieel instrument.

4b. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

Onduidelijk vanwege de onheldere probleemstelling. Een subsidie zou de voorkeur verdienen boven een heffing, indien het doel van de fiscale regeling was om in de situatie die voor 1992 gold de kleine brouwerijen te compenseren. Een heffing op grote brouwerijen zou immers de kosten voor kleine brouwerijen niet kunnen verlagen.

4c. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

Deels. Een fiscale subsidie is goed inpasbaar in de huidige fiscale structuur. Wel is het bij de huidige regeling lastig om te controleren of er sprake is van een kleine onafhankelijke bierbrouwerij in verband met samenwerkingsverbanden binnen de bierbranche.

Met een directe subsidie zou dezelfde doelgroep bereikt kunnen worden. Wel zou een directe subsidie die afhankelijk is van het aantal geproduceerde liters minder eenvoudig zijn en zou een uitvoeringsorganisatie gezocht moeten worden, wat extra kosten met zich meebrengt. Ook is er risico op staatssteun. Een voordeel van een directe subsidie is daarentegen dat het leidt tot betere budgettaire beheersbaarheid en dat mogelijk ook enkel Nederlandse kleine brouwerijen bereikt kunnen worden (indien dat beoogd zou zijn).

5. Is de maatregel doeltreffend?

De regeling is niet doeltreffend gegeven dat het oorspronkelijke doel achterhaald is en er geen duidelijk doel is. Wel zorgt de accijnskorting vanzelfsprekend voor een voordeel voor kleine brouwerijen.

6. Is de maatregel doelmatig?

Bij het beoordelen van doelmatigheid gaat het om de vraag of de doelstelling met zo weinig mogelijk middelen wordt bereikt. Onderdeel daarvan is ook of de uitvoering efficiënt is en of er zo min mogelijk sprake is van negatieve neveneffecten. Omdat de regeling niet doeltreffend is, valt ook de beoordeling van de doelmatigheid negatief uit.

De volgende overwegingen zouden relevant zijn, indien de regeling wel doeltreffend zou zijn. Ten eerste geldt dat verlaagde accijnstarieven kunnen zorgen voor meer alcoholconsumptie, met de bijbehorende negatieve externe effecten. Ook kan meegewogen worden dat het verlaagde accijnstarief slechts leidt tot beperkte uitvoeringskosten en beperkte administratieve lasten bij belastingplichtigen. Verder kan worden onderzocht of een tijdelijke maatregel voldoende zou zijn om het doel te bereiken of dat een structurele compensatie gerechtvaardigd is. Tot slot is van belang of het doel van de maatregel is om Nederlandse kleine brouwerijen te ondersteunen of kleine brouwerijen in het algemeen. Het feit dat ook kleine brouwerijen uit andere lidstaten het verlaagde tarief kunnen profiteren, kan de doelmatigheid verminderen.

Omdat de hierboven genoemde vragen negatief zijn beantwoord, wordt de regeling aangemerkt als 'negatief geëvalueerd'.

6 Conclusie

De kleine brouwersregeling voldoet niet aan het toetsingskader fiscale regelingen en kan daarom worden aangemerkt als een negatief geëvalueerde regeling. Het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen zorgt ervoor dat de accijns 1 à 2 eurocent lager uitvalt per glas bier. Dit voordeel voor kleine brouwerijen kent een lange historische achtergrond en van het oorspronkelijke probleem is geen sprake meer in het huidige accijnsstelsel. Het doel van de regeling in de huidige vorm is daardoor onduidelijk. In aanvulling daarop blijkt uit het Toetsingskader Fiscale regelingen dat er geen reden is voor overheidsingrijpen. Kleine brouwers worden niet benadeeld door de accijnsstructuur ten opzichte van grote brouwerijen die vergelijkbaar bier produceren. Ook is er sprake van een gelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse kleine brouwerijen, omdat accijns in de basis wordt geheven in het land waar bier wordt verkocht.



EH
15/12/25

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane

**Directoraat-Generaal
voor Fiscale Zaken
Directie Algemene
Fiscale Politiek**

Persoonsgegevens

nota

Evaluatie verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen

Datum

10 december 2025

Notanummer

2025-0000612693

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief Eerste Kamer
2. Aanbiedingsbrief Tweede Kamer
3. Evaluatie verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen

Aanleiding

De evaluatie van het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen is recentelijk afgerond. Dit betreft een periodieke evaluatie van deze fiscale regeling zoals aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA).

Beslispunten

1. Gaat u akkoord met de bijgesloten aanbiedingsbrieven aan de Eerste en Tweede kamer? Zo ja, dan verzoeken wij u de aanbiedingsbrieven te ondertekenen.
2. Gaat u akkoord met actieve openbaarmaking van nu voorliggende nota conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Omliggende delen worden voorafgaand aan openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

Akkoord
Akkoord

Kernpunten

- De evaluatie van het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen is afgerond en gereed om naar de Tweede Kamer te sturen. Dit betreft een periodieke evaluatie van een fiscale regeling die was aangekondigd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA). In 2008 is deze fiscale regeling voor het laatst geëvalueerd.
- De evaluatie is uitgevoerd door het ministerie van Financiën in afstemming met de Douane, het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Gezien de demissionaire status van dit kabinet wordt aangegeven dat een volgend kabinet over mogelijke vervolgstappen gaat.
- Uit de evaluatie blijkt dat van het oorspronkelijke probleem waarvoor deze fiscale regeling is ingevoerd geen sprake meer is in het huidige accijnsstelsel. Hierdoor is het doel van de fiscale regeling in huidige vorm niet duidelijk.
- Bij het doorlopen van het toetsingskader fiscale regelingen blijkt onder andere dat er geen reden is voor overheidsingrijpen omdat kleine brouwerijen niet worden benadeeld door de accijnsstructuur ten opzichte van grote brouwerijen die vergelijkbaar bier produceren. Ook is sprake van een gelijk speelveld tussen Nederlandse en buitenlandse kleine brouwerijen, omdat accijns wordt geheven in het land waar bier wordt verkocht.
- De regeling is niet doeltreffend (en niet doelmatig) gegeven dat het oorspronkelijke doel achterhaald is en er geen duidelijk meer doel is. Wel

zorgt de accijnskorting vanzelfsprekend voor een voordeel voor kleine brouwerijen.

- Het verlaagde accijnstarief voor kleine brouwerijen voldoet niet aan het toetsingskader fiscale regelingen en kan worden aangemerkt als een negatief geëvalueerde regeling.

Toelichting

Communicatie

Politiek/bestuurlijke context

In 2022 heeft het toenmalige kabinet voorgesteld de kleine brouwersregeling te laten vervallen met het oog op een gelijk speelveld en vanwege eerdere negatieve evaluaties. Dit voorstel is per amendement teruggedraaid. Het amendement was ingediend door de heer Heinen en is met een brede meerderheid aangenomen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing