

Onderzoeksverslag monitoring btw-verlaging energie

Samenvatting

Van 1 juli tot en met 31 december 2022 is tijdelijk de btw verlaagd op energie. In deze analyse wordt bezien in hoeverre die verlaging is doorberekend aan huishoudens. Dit is bekeken aan de hand van beschrijvende data die in normale omstandigheden een indicatie zouden geven van de doorwerking van de btw-verlaging naar consumentenprijzen.¹ Door de uitzonderlijke volatiliteit op de energiemarkt en de complexiteit van de prijsvorming door energieleveranciers is voor het grootste deel van de huishoudens niet vast te stellen of en in hoeverre de btw-verlaging is doorberekend. Een deel van de huishoudens heeft in ieder geval geprofiteerd van de btw-verlaging doordat zij vaste contracten hadden.

Aanleiding

Van 1 juli tot en met 31 december 2022 is de btw verlaagd van 21% naar 9% op de levering van energie (elektriciteit, gas en stadsverwarming). Het doel van deze tijdelijke verlaging was een demping van de gestegen energiekosten voor huishoudens. Bij wijzigingen van btw-tarieven speelt altijd de vraag in hoeverre dit wordt doorberekend aan de consument ('*pass-through*'). Ondernemers kunnen namelijk niet worden gedwongen om hun prijzen aan te passen als gevolg van een verhoging of verlaging van het btw-tarief. In de motie Stoffer² wordt gevraagd om te bezien of en in hoeverre de btw-verlaging doorwerkt in de consumentenprijzen.³ Het kabinet heeft hier onderzoek naar gedaan en presenteert de uitkomsten in deze brief.

Theoretische achtergrond

Uit internationaal onderzoek blijkt dat prijsaanpassingen na tariefsaanpassingen over het algemeen niet volledig zijn en bovendien sterk verschillen per type aanpassing: een verandering van het standaardtarief werkt zo goed als volledig door; een product of dienst van een regulier tarief naar een verlaagd tarief brengen (of andersom) veel minder.⁴

Bovenstaande impliceert dat het onzeker is of energieleveranciers de btw volledig hebben doorberekend aan huishoudens. Een volledige doorberekening betekent een prijsdaling van zo'n 10 procent. Omdat energieleveranciers hun eigen tarieven bepalen, kunnen zij de prijzen zo vaststellen zo dat zij zelf deels profiteren van een lagere btw-afdracht.

Data

Er zijn verschillende databronnen gebruikt om inzicht te krijgen in de doorberekening van de btw-verlaging in de energietarieven voor huishoudens.

Ten eerste is gebruik gemaakt van openbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS verzamelt bij leveranciers van elektriciteit en gas de instaptarieven voor het afsluiten van een nieuw contract. Het peilmoment is elke eerste dag van de maand en het CBS publiceert een gewogen gemiddelde van deze tarieven. Er is data gebruikt vanaf januari 2021.

¹ Deze werkwijze is bijvoorbeeld ook door het CBS gebruikt om de btw-verlaging op e-publicaties te monitoren, zie [Update Prijswikking elektronische publicaties \(cbs.nl\)](#).

² Kamerstukken II 2021-2022, 36 088, nr. 17

³ In de motie is gesproken over het doorrekeneffect van de btw-verlaging op verschillende inkomensgroepen. CPB heeft eerder ex-ante studie gedaan naar effecten op inkomensgroepen.

⁴ Benedek, D., De Mooij, R. A., & Wingender, P. (2015). *Estimating VAT Pass Through*. International Monetary Fund Working Paper No. 2015/214.

Ten tweede is gebruik gemaakt van beursdata over gas. Hiervoor is de 'Title Transfer Facility index' (TTFI) gebruikt. Dit is een index van een Nederlandse virtuele markt waarop gas wordt verhandeld. Het gaat hier om een samengestelde index op basis van alle contracten voor de aankomende maand. Hierbij wordt aangenomen dat de index op de laatste beursdag van de maand representatief is voor de inkoopprijs van de volgende maand, d.w.z. de observatie voor de maand oktober is gelijk aan de indexwaarde op 29 september.

Ook is er gebruik gemaakt van de consumentenprijzen voor energie in België. Hiervoor is informatie van Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), de onafhankelijke autoriteit van de Vlaamse energiemarkt gebruikt.⁵

Tot slot heeft een aantal energieleveranciers maandelijks informatie aangeleverd over hun tarieven. Deze gegevens bleken beperkt vergelijkbaar, doordat leveranciers verschillende prijsstrategieën hanteren naar hun klanten en omdat de data betrekking heeft op verschillende producten. De informatie was dan ook niet geschikt om uitspraken te doen over de mate van doorberekening van de btw-verlaging en komt dus niet aan de orde in het vervolg van dit stuk.

Huishoudens met vastgezette tarieven vóór maart 2022

De btw-verlaging is volledig doorberekend naar huishoudens wier tarieven voor het jaar 2022 zijn vastgezet vóór maart 2022. Dit zijn huishoudens met (meerjarige) vaste contracten met een looptijd tot ten minste 31 december 2022. In maart is de btw-verlaging aangekondigd.⁶ Vanaf toen konden energieleveranciers pas een eventuele tariefaanpassing doorvoeren waar rekening is gehouden met de btw-verlaging.

Huishoudens met vaste contracten die vóór maart 2022 zijn afgesloten en doorlopen tot 31 december hebben de btw-verlaging per definitie volledig doorberekend gekregen. Het is onbekend hoe groot deze groep precies is. In maart 2022 had 39 procent een vast contract voor elektriciteit. In augustus was dit 33 procent. Voor gas zijn er soortgelijke percentages: 40 procent had een vast contract in maart 2022. Dit was 34 procent in augustus 2022.⁷ Gegeven dat dit percentage nog iets gedaald zal zijn richting het einde van het jaar is het aannemelijk dat zo'n 25-30% van de huishoudens volledig heeft geprofiteerd van de btw-verlaging.

Voor huishoudens die gebruik maken van stadsverwarming is het ook aannemelijk dat de btw-verlaging volledig is doorberekend. Bij een grote groep aanbieders van stadsverwarming zijn de tarieven (exclusief btw) namelijk sinds 1 januari niet meer aangepast.⁸ In 2022 is ongeveer 7 procent van de woningen aangesloten op stadsverwarming.⁹ Dit zijn ongeveer 560 duizend huishoudens.¹⁰

Huishoudens met gewijzigde tarieven vanaf maart 2022

Het is onbekend in hoeverre huishoudens de btw-verlaging doorberekend hebben gekregen als ze te maken hebben gehad met gewijzigde tarieven vanaf maart 2022. Leveranciers kunnen vanaf dat moment bij het vaststellen van de tarieven anticiperen op de btw-verlaging. Dit is van toepassing bij huishoudens die al een variabel contract hadden en huishoudens met vaste contracten die tussen maart 2022 en 31 december 2022 zijn afgelopen.

⁵ Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt. *Dashboard*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

⁶ Rijksoverheid. *Maatregelenpakket om gevolgen stijgende energieprijzen en aanhoudende inflatie te verzachten*.

⁷ Centraal Bureau voor de Statistiek. *CBS werkt aan nieuwe methode om energieprijzen te berekenen*.

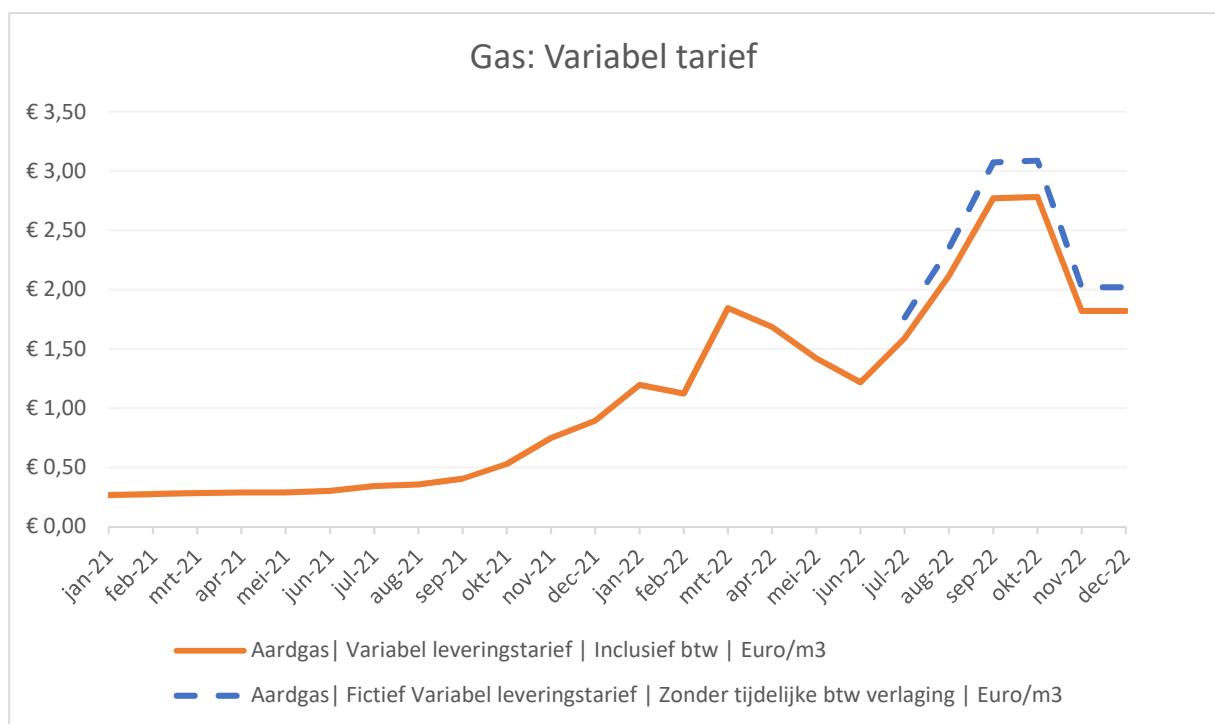
⁸ Dit zijn Eneco, Vattenfall en Ennatuurlijk.

⁹ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Woningen; hoofdverwarmingsinstallaties, wijken en buurten, 2021*.

¹⁰ Uitgaande van ongeveer 8 miljoen woningen in 2021. Centraal Bureau voor de Statistiek. *Voorraad woningen en niet-woningen; mutaties, gebruiksfunctie, regio*.

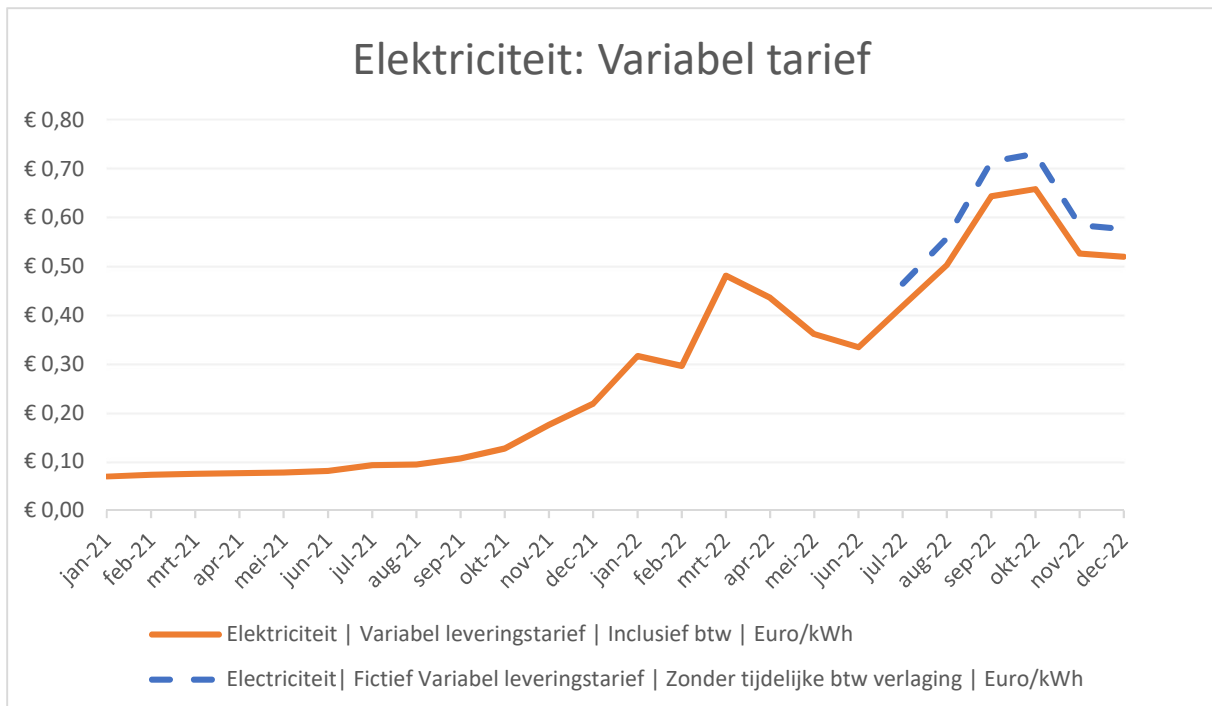
Ontwikkeling tarieven gas en elektriciteit

De instaptarieven voor het verbruik van energie zijn gevisualiseerd in Figuur 1 en Figuur 2. Deze data zijn afkomstig van het CBS. De oranje lijn laat zien dat de gemiddelde prijzen sinds januari 2021 vertienvoudigd zijn en dat de prijzen ook erg volatiel zijn. Ze stijgen hard, maar er zijn ook prijsdalingen te zien. Stel dat de btw-verlaging volledig is doorberekend, dan heeft dit een dempend effect van circa 10% op de prijs vanaf juli 2022 (verschil blauwe stippellijn en oranje lijn). Deze figuren illustreren dat het effect van de btw-verlaging relatief gering is ten opzichte van de totale stijging van de marktprijzen. Deze informatie biedt geen inzicht of, en in welke mate, een btw-verlaging is doorberekend aan consumenten door de tegelijkertijd sterk stijgende tarieven. Meer factoren hebben invloed op de stijging van de consumentenprijs voor energie, zoals de ontwikkeling op de inkoopmarkt voor energie en het inkoopbeleid van energieleveranciers.



Figuur 1: Gemiddeld leveringstarief gas voor consumenten met en zonder btw-verlaging. Data afkomstig van CBS.¹¹

¹¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Gemiddelde energietarieven voor consumenten*. Geraadpleegd op 31 januari 2023. Prijs van december 2022 is een prognose.



Figuur 2: Gemiddeld leveringstarief elektriciteit voor consumenten met en zonder btw-verlaging. Data afkomstig van CBS.¹²

Om de doorwerking van de btw-verlaging naar consumentenprijzen te meten zou de verandering geïsoleerd moeten worden van een eventuele prijsverandering door andere factoren. Er zijn twee mogelijkheden gebruikt om hiernaar te kijken:

- Het vergelijken van inkoopprijzen met verkoopprijzen.
- Het vergelijken van de Nederlandse markt met de Belgische markt.

Vergelijking 1: Inkoopprijzen en verkoopprijzen

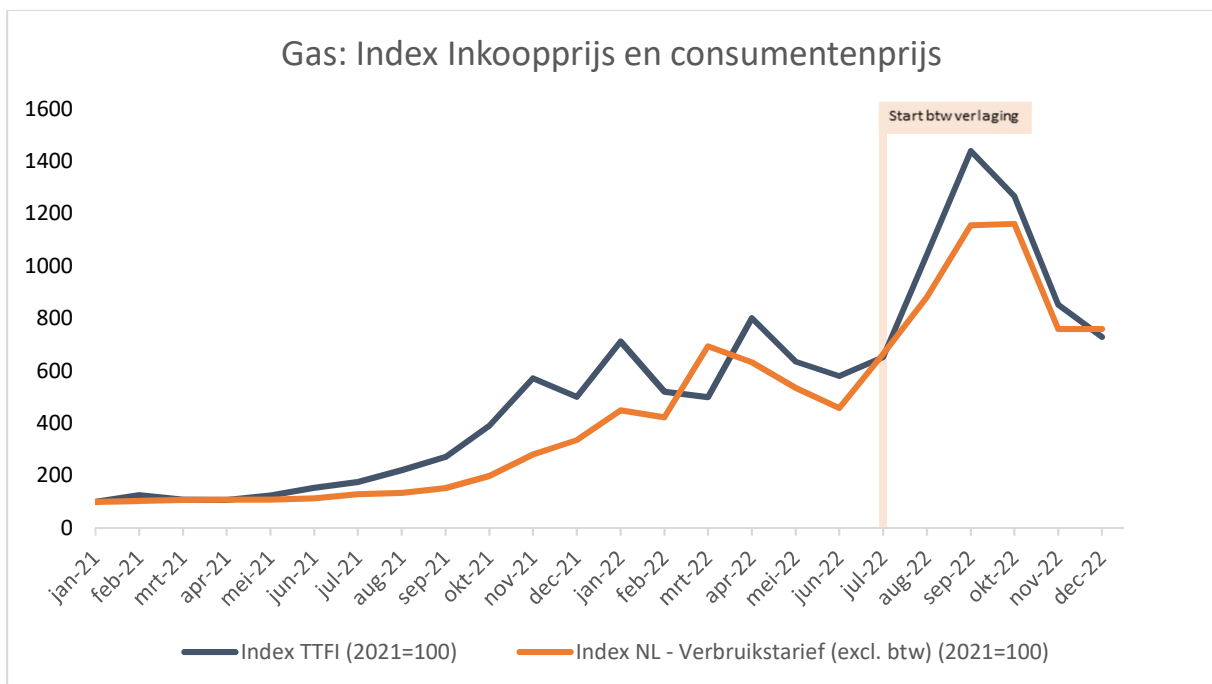
De gedachte achter deze insteek is dat bij volledige doorberekening de btw-verlaging niet van invloed is op de winstmarge van energieleveranciers. Immers, de lagere verschuldigde omzetbelasting wordt via lagere prijzen doorberekend aan de consument. Indien leveranciers het btw-voordeel niet of beperkt doorberekenen profiteren zij van de btw-verlaging en wordt de winstmarge groter. De winstmarge wordt hier benaderd door te kijken naar het verschil tussen inkoop- en verkoopprijs. Bij volledige doorberekening zou dit verschil niet significant anders moeten zijn voor en na de btw-verhoging. Voor de inkoopprijs is gekeken naar de TTF Natural Gas Index (TTFI)¹³, wat een goede proxy is voor de inkoopprijzen voor gas in Nederland. Figuur 3 laat zien dat verbruikstarieven voor gas waarmee huishoudens te maken krijgen meelopen met de ontwikkeling van de TTFI.¹⁴ Een stijging van de inkoopprijs zal, met enige vertraging, een stijging van de consumentenprijs beteken en andersom. De forse stijging van de energietarieven ondanks de btw-verlaging, komt naar verwachting dan ook vooral door de forse stijgingen van inkoopprijzen voor energieleveranciers. Hoewel het verband tussen inkoop- en verkoopprijzen duidelijk is, zijn er ook grote verschillen

¹² Centraal Bureau voor de Statistiek. *Gemiddelde energietarieven voor consumenten*. Geraadpleegd op 31 januari 2023. Prijs van december 2022 is een prognose.

¹³ ICE.com. *European Natural Gas Indexes: TTF Natural Gas Index*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

¹⁴ Figuur 3 omvat data van figuur 1 maar dan gezet in een index waarbij 1 januari 2021 gelijk staat aan 100. Deze data is geschikt om de ontwikkeling in prijzen te vergelijken. Figuur 3 is ongeschikt om de absolute prijs uit af te lezen.

zichtbaar. Dit is niet verrassend gegeven de grote volatiliteit en omdat verkoopprijzen vertraagd en heterogeen reageren op schommelingen in de inkooprijzen. Verder kan het verband tussen inkoop- en verkoopprijzen zijn veranderd over de tijd doordat energieleveranciers hun inkoopstrategie hebben aangepast. Waar energieleveranciers in normale tijden energie voor een langere periode inkopen zullen zij in de huidige omstandigheden veel dichter op het moment van aankoop hun energie leveren. Gelet op voorgenoemde factoren is het niet mogelijk om op basis van deze vergelijking conclusies te trekken over de doorberekening van de btw-verlaging.



Figuur 3: Inkooprijzen (TTFI)¹⁵ en consumentenprijs¹⁶ voor gas uitgedrukt in index waarbij 2021=100.

Vergelijking 2: België en Nederland

Bij deze insteek worden de tarieven in België en Nederland vergeleken. België en Nederland hebben beide hun btw-tarieven verlaagd, maar op verschillende momenten. Als we aannemen dat de prijsontwikkeling in beide landen min of meer gelijk is, dan kan deze variatie in beleidswijzigingen inzicht geven in de mate van doorberekening. In het bijzonder zouden de tarieven exclusief btw voor beide landen een gelijke ontwikkeling moeten laten zien, ongeacht wijzigingen in de btw-tarieven. Als in een van beide landen energieleveranciers de btw-verlaging niet of beperkt doorberekenen en alle andere factoren blijven constant, dan zou het verschil zichtbaar moeten zijn in de ontwikkeling van de kale tarieven (exclusief btw).

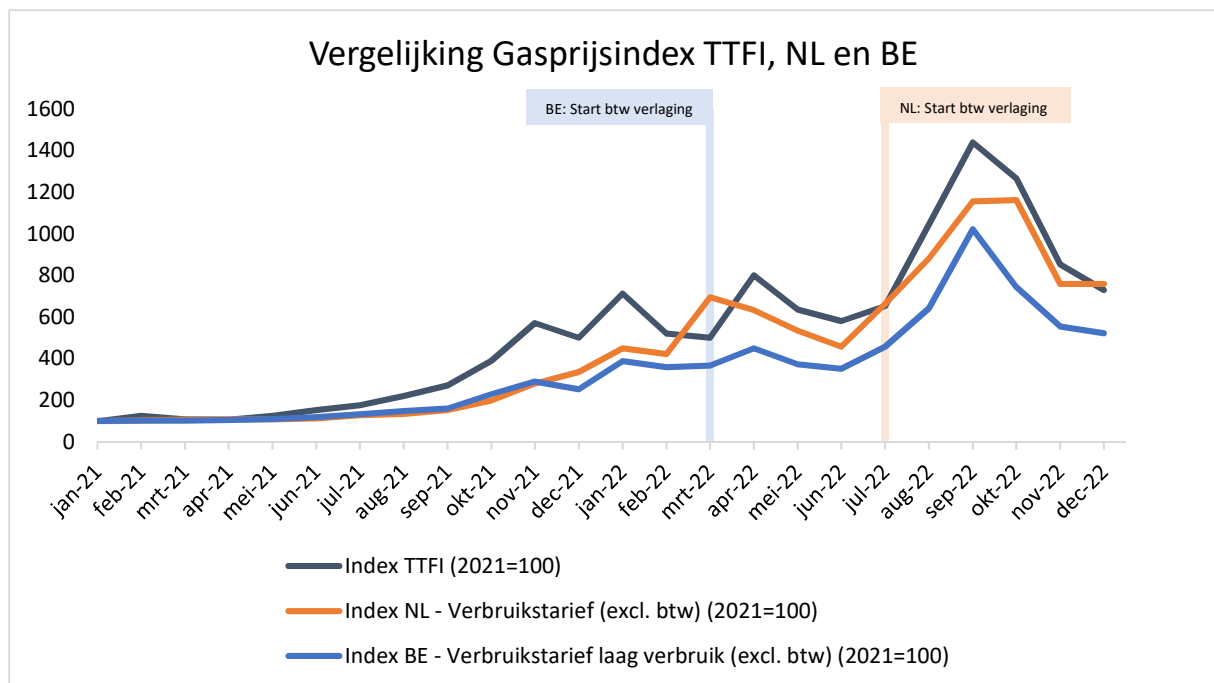
Figuur 4 toont de ontwikkeling van de gastarieven in België en Nederland en de inkooprijzen voor gas (TTFI).¹⁷ In België is de btw op energie verlaagd vanaf maart 2022, in Nederland per 1 juli 2022. De prijzen ontwikkelen zich ongeveer hetzelfde totdat de prijzen in Nederland fors stijgen in maart 2022, ook ten opzichte van België. Mogelijk heeft de Belgische btw-verlaging een dempend effect gehad.

¹⁵ ICE. *European Natural Gas Indexes*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

¹⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek. *Gemiddelde energietarieven voor consumenten*. Geraadpleegd op 31 januari 2023. Prijs van december 2022 is een prognose.

¹⁷ Figuur 4 is geschikt om de ontwikkeling in prijzen te vergelijken en is ongeschikt om de absolute prijs uit af te lezen.

Vervolgens dalen de tarieven in Nederland tot juni, waarna de prijzen van Nederland en België – na ook de Nederlandse btw-verlaging - weer ongeveer in gelijke trend stijgen. Uiteindelijk is de ontwikkeling van de prijzen ten opzichte van 2021 ongeveer gelijk voor beide landen. Als energieleveranciers in Nederland de btw-verlaging niet doorberekenen zou dit zich moeten uiten in hogere kale tarieven en een groter verschil met België vanaf juli 2022. Figuur 4 suggereert dat dit niet het geval is. Het kan wel zo zijn dat leveranciers hebben geanticipeerd op de btw-verlaging en al ruim van tevoren de prijzen hebben verhoogd. Een andere kanttekening bij deze vergelijking is dat de energiemarkt in België anders gestructureerd is dan in Nederland. In Nederland is gas een belangrijke bron voor energie.¹⁸ In België is dit aandeel kleiner, en wordt er bijvoorbeeld meer elektriciteit opgewekt uit kernenergie.¹⁹ Hierdoor reageert de Belgische markt anders op veranderingen in de inkooprij voor gas. Verder geldt ook hier dat er grote verschillen kunnen zijn in de inkoopstrategieën en prijsvorming tussen Belgische en Nederlandse energieleveranciers. Deze tweede vergelijking geeft dus ook geen eenduidige conclusie.



Figuur 4: Inkooprij (TTFI)²⁰, NL - Verbruikstarief²¹, BE – Verbruikstarief²² voor gas uitgedrukt in index waarbij 2021=100.

Conclusie

Van 1 juli tot en met 31 december 2022 is tijdelijk de btw verlaagd op energie (elektriciteit, gas en stadsverwarming). Het doel van deze tijdelijke verlaging is gedeeltelijke compensatie voor gestegen energiekosten voor huishoudens. Voorwaarde voor het bereiken van dit doel is dat energieleveranciers de btw-verlaging doorberekenen in lagere consumentenprijzen. Voor een deel

¹⁸ Bureau voor Statistiek. *Energiebalans; aanbod, omzetting en verbruik*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

¹⁹ Federatie van de Belgische Elektriciteits- en Gasbedrijven. *Statistieken elektriciteit*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

²⁰ ICE. *European Natural Gas Indexes*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

²¹ Centraal Bureau voor Statistiek. *Gemiddelde energietarieven voor consumenten*. Geraadpleegd op 31 januari 2023. Prijs van december 2022 is een prognose.

²² Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt. *Dashboard*. Geraadpleegd op 31 januari 2023.

van de huishoudens is dit zeker het geval, als zij hun tarieven vóór maart 2022 hebben vastgezet voor ten minste de rest van het jaar. Voor de overige huishoudens is niet met zekerheid te zeggen of en in hoeverre de btw is doorberekend. Het effect van een btw-verlaging is niet te onderscheiden van andere factoren zoals de forse stijging van de inkooprijzen, de volatiliteit op de energiemarkten en veranderingen in de inkoopstrategieën van energieleveranciers.