

Vergaderjaar 2021–2022

36 088

Wijziging van enkele belastingwetten (Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	3
2.1. EU-kader	3
2.2. Wijzigingen in de Wet omzetbelasting 1968	4
2.3. Wijzigingen in de Wet op de accijns	4
2.4. Tijdelijke verlaging benzineaccijns Caribisch Nederland	5
3. Budgettaire aspecten	5
4. Relatie met het klimaatbeleid	6
5. Doelmatigheid en doeltreffendheid	6
6. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger / administratieve lasten en doenvermogen	7
7. Uitvoeringskosten Belastingdienst en Douane	8
8. Advies en consultatie	8
9. Evaluaties	9
10. Grenseffecten	9
11. Transponeringstabel	10
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	10

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In de brief aan de Tweede Kamer van 11 maart jongstleden heeft het kabinet aanvullende koopkrachtmaatregelen aangekondigd voor het jaar 2022.^{1, 2} Dit wetsvoorstel regelt de verlaging van de btw op energie van 21% naar 9% per 1 juli 2022, een verlaging van de accijns op benzine, diesel en LPG met 21% per 1 april 2022 en een uitwerking van de

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. S.

maatregelen ter demping van het effect van de stijgende energieprijzen voor het Caribisch deel van Nederland.

Er zijn niet veel mogelijkheden om met overheidsmaatregelen gedurende het jaar direct de effecten van de huidige prijsstijgingen als gevolg van de energiecrisis te dempen. De hoogte van veel regelingen staat al vast voor 2022 en het op korte termijn introduceren van nieuwe regelingen is veelal vanwege uitvoerbaarheid niet mogelijk.

Idealiter vinden de voorgestelde koopkrachtmaatregelen plaats nadat uw Kamer deze voorstellen heeft aanvaard. De gevolgen van de energiecrisis op de brandstofprijzen vormden voor het kabinet aanleiding bij Beleidsbesluit de accijnsverlagingen in Nederland per 1 april 2022 goed te keuren.³ De accijnsmaatregelen in het Caribisch deel van Nederland zijn met deze maatregelen in lijn en zijn om die reden eveneens vooruitlopend op dit wetsvoorstel goedgekeurd.⁴ De in Beleidsbesluiten getroffen maatregelen hebben voor burgers en bedrijven enkel een begunstigende werking. De Beleidsbesluiten zijn gepubliceerd nadat tijdens het Commissiedebat Belastingen van 17 maart jongstleden met de Tweede Kamer over het koopkrachtpakket is gesproken.

Bij de behandeling van Belastingplanpakket 2022 is eveneens gesproken over het gebruik van beleidsbesluiten. Momenteel werkt het kabinet een afwegingskader uit ten aanzien van de voorwaarden waaronder het gebruik van een beleidsbesluit aanvaardbaar kan zijn om vooruitlopend op wetgeving in te zetten. Het streven van het kabinet is om het kader zo spoedig mogelijk maar ten minste dit jaar aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer aan te bieden.

Verlaging btw-tarief op energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) van 21% naar 9%

Om huishoudens in brede zin te ondersteunen en de stijging van de energiekosten enigszins te dempen wordt voorgesteld de btw op energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) tijdelijk te verlagen van 21% naar 9%. Deze tijdelijke verlaging zal met ingang van 1 juli 2022 tot en met het einde van dit kalenderjaar gelden. Voor een huishouden met een gemiddeld verbruik levert dit een verlaging van de energierekening op van ongeveer € 120 (vanaf 1 juli circa € 20 per maand).

Het kabinet is zich ervan bewust dat de uitvoering van deze maatregelen bewerkelijk is voor zowel de energieleveranciers, netbeheerders als de Belastingdienst. Ook staat vast dat de voorgestelde demping deels ongericht is, omdat zij bijvoorbeeld ook huishoudens faciliteert die geen gevolgen ondervinden van de stijgende energieprijzen in 2022. Bijvoorbeeld doordat ze nog een contract hebben op basis van vaste prijzen met hun energieleverancier of doordat ze in een energiezuinig huis wonen. Daarnaast geldt dat energieleveranciers – ondanks de toezegging zich maximaal te willen inspannen – niet in alle gevallen in staat zullen zijn de btw-verlaging al in 2022 (in meerdere of mindere mate) aan consumenten zichtbaar te maken in de voorschotten. Ook als het voorschot in 2022 niet

² Een andere koopkrachtmaatregel betreft de wijziging van de Participatiewet, op grond waarvan voor gemeenten een bevoegdheid wordt gecreëerd om in het jaar 2022 een eenmalige energietoeslag te verstrekken aan personen met een laag inkomen (Kamerstukken II 2021/22, 36 057, nr. 2). Bovendien krijgt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een aanvullend budget van € 3,4 miljoen om voor de periode 1 juli 2022 tot en met 31 december 2022 koopkrachtmaatregelen te treffen die specifiek zijn gericht op de inwoners van Caribisch Nederland met lagere inkomens.

³ Besluit van 21 maart 2022, nr. 2022-94987, Staatscourant 2022, 8003.

⁴ Besluit van 25 maart 2022, nr. 2022-104414, Staatscourant 2022, 8683.

omlaag wordt aangepast, zal de (stijging van de) energierekening van huishoudens over tweede helft 2022 bij de eindafrekening wel degelijk gedempt worden.

Verlaging accijns op benzine, diesel en LPG met 21%

Het kabinet stelt tevens voor de accijns op ongelode lichte olie (benzine), gasolie (diesel) en LPG met ingang van 1 april 2022 tot en met het einde van het kalenderjaar met 21% te verlagen. Deze maatregel heeft als doel huishoudens tegemoet te komen in de stijgende brandstofprijzen aan de pomp. Vooruitlopend op vaststelling door de Tweede en Eerste Kamer is op 23 maart 2022 een beleidsbesluit gepubliceerd waarin de tarieven per 1 april 2022 zijn aangekondigd (Tijdelijk besluit accijnsverlaging 2022).⁵

Het kabinet is zich er ook hier van bewust dat de uitvoering van de maatregelen bewerkelijk is, in dit geval voor het bedrijfsleven en de Douane. Deze demping is primair gericht op het verlagen van het af te rekenen bedrag «aan de pomp». Dit neemt niet weg dat de accijnsverlaging ook terecht zal komen bij andere gebruikers van deze brandstoffen, zoals de landbouwsector.

Verlaging accijns op benzine in Caribisch Nederland

Naar analogie van de in Nederland voorgestelde accijnsverlaging kiest het kabinet er ten slotte voor om de accijns op benzine in Caribisch Nederland te verlagen (op diesel en LPG wordt in Caribisch Nederland geen accijns geheven). Ook voor Caribisch Nederland geldt als doel huishoudens tegemoet te komen vanwege de sterk gestegen brandstofkosten.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. EU-kader

De BTW-richtlijn 2006⁶ kent de mogelijkheid om op verschillende producten en diensten een verlaagd btw-tarief toe te passen. Deze richtlijn biedt de mogelijkheid, na raadpleging van het Btw-comité, een verlaagd tarief toe te passen op de levering van aardgas, stadsverwarming en elektriciteit. In de «toolbox» van de Europese Commissie (EC) om de stijgende energieprijzen aan te pakken, wijst de EC ook op deze mogelijkheid.⁷ Lidstaten dienen daarbij wel de in de BTW-richtlijn 2006 vastgestelde minima in acht te nemen en het Btw-comité te raadplegen. Het minimale percentage dat een lidstaat mag hanteren voor een verlaagd tarief bedraagt 5%. De raadpleging van het Btw-comité loopt via een (versnelde) schriftelijke procedure. De voorgestelde btw-maatregel is in lijn met de BTW-richtlijn 2006. Het verlagen van de btw op minerale oliën is niet mogelijk op grond van de BTW-richtlijn 2006. Op 17 maart 2022 heeft Nederland het Btw-comité van het voornemen tot btw-verlaging op de hoogte gebracht.

Uit de Richtlijn energiebelastingen⁸ volgt dat de lidstaten belasting (accijns) moeten heffen over energieproducten die worden gebruikt als motorbrandstof. Deze accijns mag niet liggen onder de in de richtlijn

⁵ Besluit van 21 maart 2022, nr. 2022-94987 (stcrt-2022-8003).

⁶ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PbEU 2006, L 347).

⁷ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, COM(2021) 660 final.

⁸ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.

voorgeschreven minimumbelastingniveau. De door het kabinet voorgestelde accijnsverlaging blijft boven de minimumbelastingniveaus, waardoor aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan.

2.2. Wijzigingen in de Wet omzetbelasting 1968

Nederland kent één verlaagd btw-tarief, dat op dit moment 9% bedraagt. Gegeven het oogmerk van een snelle interventie is het alleen haalbaar om voor deze maatregel bij dat tarief aan te sluiten.⁹ Voorgesteld wordt daarom op de levering van aardgas via het aardgassysteem, op de levering van stadsverwarming via een warmtenet en op de levering van elektriciteit via het elektriciteitsnet tijdelijk het verlaagde btw-tarief van 9% toe te passen.

Hiermee wordt bereikt dat alle afnemers op de genoemde wijze energieproducten afnemen op basis van een lager btw-tarief. Beoogd wordt hiermee dat de energierekening van een huishouden nog in 2022 daalt, of in ieder geval minder hard stijgt (demping).

Conform de systematiek van de Wet OB 1968 is de btw verschuldigd op het moment dat de levering van aardgas, stadsverwarming of elektriciteit (of de beheerdienst) wordt verricht. Op deze wijze blijven de administratieve lasten voor ondernemers zo beperkt mogelijk en wordt bereikt dat een verlaagd tarief wordt toegepast op leveringen in perioden die onder de bedoeling van de wetgever vallen. De energieleveranciers zullen volgens een bestendige gedragslijn bij de eindafrekening een splitsing moeten maken van de leveringen en diensten die plaatsvinden in de periode dat het verlaagde tarief van toepassing is en de periode daarbuiten. Ten aanzien van de voorschotten die zien op leveringen en diensten in de periode waarin het verlaagde tarief van toepassing is, kan eveneens het verlaagde tarief worden toegepast.

2.3. Wijzigingen in de Wet op de accijns

Nederland kent in de Wet op de accijns (WA) verschillende tarieven voor de verschillende soorten brandstoffen. Het kabinet stelt voor alleen de tarieven op ongelode benzine, diesel en LPG te verlagen. Gelode benzine wordt niet gebruikt in het wegvervoer en kent amper nog toepassing. Gasolie staat in de WA in hetzelfde onderdeel als halfzware olie (kerosine). Aangezien kerosine niet wordt gebruikt in het wegvervoer, wordt dit tarief niet verlaagd. LPG is een mix van vloeibaar propaan en butaan. In het wegvervoer wordt veelal LNG gebruikt, waarvoor in de WA geen apart tarief is genoemd. Omdat LNG op LPG lijkt, wordt het belast als LPG, waardoor de tariefverlaging ook voor LNG geldt.

De tarieven zullen per 1 april als volgt zijn:

Product	Tarief per 1 april 2022
Ongelode benzine	€ 650,71 per 1.000 liter
Diesel	€ 417,46 per 1.000 liter
LPG	€ 284,29 per 1.000 kilogram

⁹ Het verlagen van het verlaagde tarief van thans 9% naar bijvoorbeeld 5% is niet eerder mogelijk dan per 1 oktober 2022. Het toevoegen van een nieuw btw-tarief (bijvoorbeeld 5%) naast de bestaande tarieven kan pas als het ICT-systeem van de omzetbelasting is geactualiseerd, wat naar verwachting niet eerder dan 2026 zal zijn. Zie: Uiterste data parameteraanpassingen Belastingdienst, Douane, Toeslagen 2021, p. 11–12.

De verlaging van de tarieven is tijdelijk tot eind 2022. Per 1 januari 2023 zullen de tarieven teruggaan naar de niveaus die golden op 31 maart 2022. Vervolgens zullen deze tarieven worden geïndexeerd, zoals dat jaarlijks aan het begin van het kalenderjaar gebeurt. Bovendien volgt uit de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord¹⁰ dat het tarief op halfzware olie en gasolie na deze indexatie nog met € 10 per 1.000 liter zal worden verhoogd.

2.4. Tijdelijke verlaging benzineaccijns Caribisch Nederland

In het verlengde van de accijnsmaatregelen in Europees Nederland wordt in Caribisch Nederland een tijdelijke verlaging van de accijns doorgevoerd. Deze tijdelijke verlaging geldt voor de periode 1 april 2022 tot en met 31 december 2022. Omdat het fiscale stelsel van Caribisch Nederland wat betreft brandstoffen uitsluitend een accijns op benzine kent, wordt er in Caribisch Nederland alleen een tijdelijke verlaging van de benzineaccijns doorgevoerd. Deze tijdelijke verlaging bedraagt op elk van de drie eilanden van Caribisch Nederland 16 USD cent per liter. Vooruitlopend op vaststelling door de Tweede en Eerste Kamer is op 28 maart een beleidsbesluit gepubliceerd waarin de tarieven voor de benzineaccijns op Caribisch Nederland per 1 april 2022 zijn aangekondigd.¹¹

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het verlagen van de algemene bestedingsbelasting in Caribisch Nederland – kort samengevat vergelijkbaar met de in Nederland van toepassing zijnde BTW – op energie niet opportuun is omdat de levering van elektriciteit en aardgas door nutsbedrijven alsmede de levering van brandstoffen voor de opwekking van energie door die bedrijven in Caribisch Nederland al vrijgesteld zijn van algemene bestedingsbelasting.

3. Budgettaire aspecten

De voorgestelde btw-maatregel zorgt indicatief voor een verlaging van de energierekening met circa € 120 voor de periode juli tot en met december (circa € 20 per maand vanaf 1 juli) voor een huishouden met een gemiddeld verbruik. Als de energieprijzen verder stijgen, dan nemen zowel de extra energiekosten voor huishoudens als de omvang van de verlaging toe, in die zin dat de btw-tariefsverlaging dan over een hoger bedrag wordt berekend.

De budgettaire derving van deze maatregel bedraagt naar verwachting € 1.024 miljoen voor de periode juli tot en met december. Hiervan komt naar verwachting € 928 miljoen ten gunste van huishoudens. Daarnaast is er naar verwachting ook nog € 96 miljoen aan budgettaire derving doordat ook ondernemers die geen of een gedeeltelijk recht hebben op vooraftrek baat zullen hebben van de voorgestelde btw-verlaging. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om scholen, ziekenhuizen en amateursportverenigingen.

De budgettaire derving van de verlaging van de accijns bedraagt € 1.025 miljoen (€ 550 miljoen benzine, € 464 miljoen diesel en € 11 miljoen LPG) voor de periode april tot en met december van dit kalenderjaar. Voor het niet van toepassing laten zijn van de wettelijk verschuldigde additionele heffing over de veraccijnsde voorraad bij de accijnsverhoging per 1 januari 2023 komt hier nog een additionele budgettaire derving van € 31 miljoen bij. Zie voor een verdere toelichting

¹⁰ Wet van 18 december 2019 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord), Staatsblad 2019, 511.

¹¹ Besluit van 25 maart 2022, nr. 2022-104414, Staatscourant 2022, 8683.

op deze ramingen de bijlagen met ramingstoelichting inclusief het certificeringsdocument van het CPB¹².

De budgettaire derving van de verlaging van de accijns op Caribisch Nederland bedraagt € 1,7 miljoen.

Zowel de derving van de btw als de derving van de accijnzen worden gedekt door een meevaller in de gasbaten door hogere prijzen en door een reservering in de Brexit Adjustment Reserve in te zetten.¹³ Over de additionele derving van € 31 miljoen zal worden besloten in het voorjaar en de uitkomst zal worden toegelicht in de Voorjaarsnota.

4. Relatie met het klimaatbeleid

Het kabinet heeft de nationale reductiedoelstelling aangescherpt van 49% naar 55%-emissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990. De huidige hogere energieprijzen geven een prikkel om energie te besparen en over te stappen naar duurzamere energiebronnen en kunnen de beoogde klimaattransitie ondersteunen. De energieprijzen zijn de laatste maanden echter zo hard en snel gestegen dat het handelingsperspectief voor huishoudens en bedrijven op korte termijn beperkt is en dat heeft een grote impact op de koopkracht van veel huishoudens. Om de koopkrachtgevolgen te dempen heeft het kabinet ervoor gekozen om tijdelijk de btw op energie en de brandstofaccijns te verlagen. De prikkel om energie te besparen en over te stappen naar duurzamere energiebronnen wordt hierdoor tijdelijk kleiner, maar hier staat tegenover dat de energieprijzen momenteel uitzonderlijk hoog zijn. De verlaging van de btw op energie en de brandstofaccijns is tijdelijk en vervalt eind dit jaar. Verder stelt het kabinet geen volledige compensatie voor, maar wordt het effect van de hogere energieprijzen slechts gedempt. Door het tijdelijke, dempende karakter hebben de koopkrachtmaatregelen geen significante impact op de klimaattransitie. De rentabiliteit op de investeringen in deze transitie worden langjarig berekend en deze tijdelijke maatregelen hebben daar beperkte invloed op. Voor de middellange en lange termijn werkt het kabinet in het kader van de aangescherpte klimaatambities aan een verdere fiscale vergroening van het belastingstelsel.

5. Doelmatigheid en doeltreffendheid

Het verlagen van het btw-tarief op energie naar 9% heeft als specifiek doel om de stijging van de energiekosten in brede zin te dempen. De maatregel is gericht op de energierekening van alle huishoudens. De maatregel heeft een gelimiteerd effect op huishoudenniveau. Tegelijkertijd zijn de totale budgettaire kosten fors. De maatregel dempt, maar beoogt niet de volledige stijging van de energierekening voor alle huishoudens op te vangen. De regeling dient niet om toegenomen energiekosten voor bedrijven te dempen. Bedrijven hebben (in veel gevallen) btw-aftrek.

Het is niet uitvoerbaar de stijgende energiekosten van huishoudens door middel van een directe subsidie gedurende 2022 te dempen. De voorgestelde btw-maatregel is generiek, maar wel relatief eenvoudig als wijziging. Dit zorgt voor aanvaardbare uitvoerings- en implementatiekosten voor de Belastingdienst en komt de doelmatigheid ten goede.

Voor de toepassing van het verlaagde btw-tarief is leidend de plaats waar de afnemer het werkelijke gebruik van de producten heeft. Deze vormgeving betekent dat alleen afnemers die in Nederland energie

¹² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. S.

gebruiken een voordeel kunnen genieten. In die zin is de maatregel eveneens doeltreffend.

De voorgestelde maatregel heeft voldoende potentie om de beoogde, brede doelgroep te bereiken. Wel kan de doeltreffendheid en doelmatigheid worden beïnvloed door het volgende:

- Hij is effectief voor zover de btw-verlaging wordt doorberekend door energieleveranciers. Onzekerheid over doorberekening is inherent aan het gekozen instrument.
- Mogelijk uiteten de effecten zich gedeeltelijk pas in 2023. Dit zal afhangen van de mate waarin energieleveranciers de wijziging al in 2022 (kunnen) doorgeven in lagere voorschotten, dan wel de mate waarin huishoudens zelf vragen om een aanpassing van hun voorschot.
- Huishoudens met een vast contract op basis van lagere prijzen of met een energiezuinig huis ervaren geen of een beperkte verhoging van de energierekening maar profiteren wel van deze generieke aanpassing.
- Huishoudens die te maken hebben gekregen met een hoge stijging van de energieprijzen, hebben ook meer voordeel van het lagere btw-tarief.

Ook het verlagen van de brandstofaccijns heeft als specifiek doel om de stijging van de energieprijzen te dempen, zowel in Nederland als in Caribisch Nederland. Deze maatregel is gericht op de brandstofrekening van automobilisten. De accijnsverlagingen zijn doeltreffend indien de prijs aan de pomp daadwerkelijk daalt. De verlagingen van accijnzen dempt een deel van de totale stijging van brandstofprijzen. Een daling van deze prijzen is dan ook afhankelijk van de verdere ontwikkeling van brandstofprijzen zelf. Daarnaast staat het de verkopers van brandstof vrij om accijnsverlagingen al dan niet in hun verkoopprijzen door te berekenen.

Ook voor de accijnsmaatregelen geldt dat zij een gelimiteerd effect hebben en dat de totale budgettaire kosten fors zijn.

6. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger / administratieve lasten en doenvermogen

Voor energieleveranciers heeft de btw-maatregel gevolgen voor de administratieve lasten. Energieleveranciers zullen op de levering van energieproducten waar de voorgestelde maatregel op van toepassing is tijdelijk het verlaagde btw-tarief van 9% moeten toepassen. Op dit moment passen zij het algemene tarief van 21% toe op die leveringen. In verband met deze aanpassingen zullen de energieleveranciers hun administratieve- en ICT-systemen moeten aanpassen. Onder andere om correcte btw-aangifte te doen. Daarnaast zullen energieleveranciers ook te maken krijgen met administratieve lasten door bijvoorbeeld het opvragen van meterstanden per 1 juli (grotendeels via de slimme meter, maar ook handmatig bij klanten zonder een actieve slimme meter) en klantvragen. Deze impact op de bedrijfsprocessen zorgt voor een toename van de administratieve lasten ter grootte van 180.000 euro per energieleverancier. Met op dit moment 61 actieve aanbieders worden de totale administratieve lasten op circa 10 miljoen euro geschat.

De maatregel beoogt huishoudens in brede zin te ondersteunen door de stijging van de energiekosten te dempen. Hoewel deze generieke maatregel niet primair is gericht op financieel kwetsbare huishoudens, is een demping van de stijgende energierekening voor die groep van belang. De maatregel kan een bijdrage leveren aan een minder grote stijging van de energiekosten en de financiële zorgen bij kwetsbare huishoudens. Om al in 2022 het voordeel van de btw-verlaging te ervaren, wordt voor veel huishoudens een beroep gedaan op het doenvermogen.

Namelijk voor zover huishoudens geen eindafrekening ontvangen in 2022 en zij het voorschotbedrag zelf aan moeten passen bij hun energieleverancier. De groep die relatief het meest gebaat is bij deze maatregel, is ook de groep wiens doenvermogen mogelijk al onder druk staat door financiële zorgen. Het beroep op het doenvermogen kan worden verminderd indien energieleveranciers hun klanten goed informeren over de mogelijkheden ten aanzien van het verlagen van hun voorschotten. Hierover wordt ook met deze partijen gesproken.

Voor de verschuldigdheid van accijns geldt dat bedrijven in hun systemen de toe te passen tarieven dienen aan te passen, zoals ze dat jaarlijks doen op het moment dat de tarieven worden aangepast/geïndexeerd. Naar verwachting hebben deze aanpassingen bij de tariefsverlaging per 1 april 2022 en de tariefsverhoging per 1 januari 2023 een beperkte impact op de uitvoeringskosten van bedrijven. Voor ongelode benzine, gasolie en LPG die reeds op de Nederlandse markt aanwezig zijn voor commerciële doeleinden, geldt dat bedrijven bij de tariefsverlaging op basis van de WA een verzoek tot teruggaaf kunnen doen per 1 april 2022, mits aan de voorwaarden uit de WA is voldaan. Zo is bijvoorbeeld vereist dat over de brandstof waarvoor teruggaaf wordt gevraagd eerder accijns is betaald. De wijze van teruggaaf is elektronisch mogelijk gemaakt door de Douane.

Voor consumenten heeft deze maatregel beperkte administratieve gevolgen aangezien de accijnsverlaging zonder tussenkomst van de burger aan de burger doorberekend wordt. Verder zal deze accijnsmaatregel, mits doeltreffend, ertoe leiden dat huishoudens uiteindelijk meer geld overhouden, zowel in Nederland en Caribisch Nederland. Dit kan vooral bij huishoudens met minder financiële middelen tot verlichting van de financiële zorgen leiden, en daarmee tot een verhoogd doenvermogen.

7. Uitvoeringskosten Belastingdienst en Douane

De maatregelen van dit wetsvoorstel zijn door de Belastingdienst en Douane beoordeeld met de uitvoeringstoets. Voor alle maatregelen geldt dat de Belastingdienst en Douane die uitvoerbaar achten per de voorgestelde data van inwerkingtreding, zij het voor de Douane onder voorwaarden, waarvan de belangrijkste is dat bij de tariefsverhoging niet wordt geheven over de veraccijnsde voorraden.

Bij een tariefsverhoging dienen belastingplichtigen in beginsel aangifte te doen over de veraccijnsde brandstofvoorraad ter hoogte van de tariefsverhoging, indien het totaal aan aanvullend verschuldigde accijns meer dan € 250 bedraagt. Dit is niet uitvoerbaar voor de Douane. Daarom wordt voorgesteld het betreffende artikel uit de WA niet van toepassing te laten zijn. Dit leidt tot een budgettaire derving van € 31 miljoen.

De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoetsen die als bijlagen zijn bijgevoegd¹⁴.

8. Advies en consultatie

In een zo vroeg mogelijk stadium is contact gezocht met energieleveranciers om deze maatregel voor die bedrijven zo uitvoerbaar mogelijk te maken. Dat komt de doeltreffendheid van deze maatregel ook ten goede. Daartoe heeft overleg plaatsgevonden met Energie-Nederland (ENL). Daaruit kwam onder meer de vraag op of het verlaagde tarief alleen zal gelden voor de leveringscomponent of ook voor andere specifieke

¹⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

elementen die energieleveranciers op hun facturen vermelden zoals netwerkkosten, vastrecht en de energiebelasting.

Het verlaagde tarief is van toepassing op de levering van energie (aardgas, elektriciteit en stadsverwarming), ongeacht de specificatie van die vergoeding of de componenten waaruit die vergoeding is opgebouwd. Ook bijkomende kosten, die direct samenhangen met de levering van energie (administratiekosten), vallen onder het verlaagde btw-tarief. Dat geldt ook voor de energiebelasting (EB) en opslag duurzame energie- en klimaattransitie (ODE). Op de vergoeding voor bijvoorbeeld de huur of het onderhoud van een cv-ketel of advieskosten is het verlaagde tarief in beginsel niet van toepassing. Dit komt omdat deze betalingen in de regel niet de vergoeding vormen voor de prestatie waar het verlaagde tarief op van toepassing is. Uitzondering daarop is de huur van een warmtesysteem voor stadsverwarming omdat dit voor de afnemer een bijkomende prestatie is. Het is, in ieder geval op dit moment, niet mogelijk om stadsverwarming af te nemen zonder een warmtesysteem te huren. Wanneer naast warmte ook koude wordt geleverd via een warmte- en koudeopslag (WKO) is hierop het verlaagde tarief van toepassing omdat sprake is van één prestatie (de levering van stadsverwarming).

Er is contact geweest met ENL over de voldoening van btw in verband met de voorschotten die energiebedrijven in rekeningen brengen en hoe zij moeten omgaan met eindafrekeningen die zien op periodes waarin zowel het verlaagde als het normale btw-tarief van toepassing is. Hierop is in onderdeel 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting ingegaan. In overleg met ENL is tevens de vraag aan de orde geweest of het laden van elektrische auto's onder het verlaagde tarief valt. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel I, onderdeel c, wordt daarop ingegaan.

Omdat de maatregel gericht is op een financieel effect op de zo kort mogelijke termijn, heeft het kabinet het niet doelmatig geacht om via reguliere kanalen een internetconsultatie te doen.

Na de publicatie van het Tijdelijk besluit accijnsverlaging 2022 heeft de Douane de sector via de website www.douane.nl geïnformeerd over de tarieven en het indienen van een verzoek om teruggaaf.

9. Evaluaties

De maatregelen treden op grond van dit wetsvoorstel in werking per respectievelijk 1 april 2022 en 1 juli 2022 en blijven gedurende de rest van het jaar van kracht. Omdat het hier om tijdelijke maatregelen gaat die aflopen per 1 januari 2023 is evaluatie niet van toepassing.

10. Grenseffecten

De accijns op brandstoffen is in België op een soortgelijke manier verlaagd per half maart. Met België wordt er daarom geen noemenswaardige verandering in de grenseffecten verwacht ten opzichte van de situatie zoals deze bestond vóór half maart. Duitsland heeft aangekondigd de accijnzen te verlagen naar de minimumtarieven voor een periode van drie maanden. Voor diesel komt dit neer op een soortgelijke verlaging als in Nederland en voor benzine een sterkere verlaging. Hierdoor verwachten we dat de verlaging in Nederland ook aan de Duitse grens geen noemenswaardige verandering in de grenseffecten veroorzaakt. De grenseffecten zullen worden gemonitord conform de toezegging tijdens het commissiedebat Belastingen van 17 maart 2022. De Tweede Kamer zal hierover in het najaar worden geïnformeerd.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**Artikel I**

Artikel I (tabel I, onderdeel a, post 5, en onderdeel b, post 13, van de Wet op de omzetbelasting 1968)

Voorgesteld wordt om een post (post a 5) in te voegen in tabel I, onderdeel a, Wet OB 1968. Genoemde tabel I bevat de leveringen en diensten waarop het verlaagde btw-tarief van toepassing is. Met de voorgestelde nieuwe post wordt geregeld dat op de levering van aardgas via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgassysteem of een op een dergelijk systeem aangesloten net, van stadsverwarming via een warmtenet en van elektriciteit het verlaagde tarief van toepassing is.

De voorgestelde post bestaat derhalve uit een drietal leveringen, te weten de levering van:

- aardgas via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgassysteem of een op een dergelijk systeem aangesloten net (onderdeel a);
- stadsverwarming via een warmtenet (onderdeel b), en
- elektriciteit via het elektriciteitsnet (onderdeel c).

a. Aardgas via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgassysteem of een op een dergelijk systeem aangesloten net

Voorgesteld wordt om het verlaagde tarief van toepassing te laten zijn op aardgas geleverd via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgassysteem of een op een dergelijk systeem aangesloten net. Voor het begrip «aardgas» is artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, van de Gaswet van toepassing. Daaruit volgt dat de leveringen van bijvoorbeeld butaan en propaan niet vallen onder de post.

Het uitgangspunt in de Europese en Nederlandse btw-wetgeving is dat de btw op de levering van aardgas en elektriciteit in beginsel wordt geheven op de plaats waar de afnemer is gevestigd en derhalve niet op de plaats waar de leverancier is gevestigd. Het hiervoor beschreven uitgangspunt is niet van toepassing op de levering van aardgas dat niet wordt getransporteerd via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgassysteem of een op een dergelijk systeem aangesloten net.

Bij de voorgestelde tariefsverlaging is gekozen voor de formulering «aardgas via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgassysteem of een op een dergelijk systeem aangesloten net». Hierdoor ziet het verlaagde tarief op aardgas dat wordt geleverd in situaties waarbij de regels voor de plaats van prestatie op grond van artikel 5b Wet OB 1968 van toepassing zijn.

Bij de totstandkoming van artikel 5b Wet OB 1968 is opgemerkt dat dit artikel niet ziet op aardgas dat wordt geleverd in flessen of in een andere verpakking. Het verlaagde btw-tarief is op dergelijke leveringen dus ook niet van toepassing. Daarvoor is gekozen omdat het gebruik van aardgas in andere verpakkingen niet per definitie ziet op de verwarming van woningen. Aardgas in bijvoorbeeld flessen kan ook worden gebruikt voor het laten branden van een terrasverwarmer of een barbecue. Door de voorgestelde maatregel alleen toe te passen op aardgas dat wordt

geleverd via een op het grondgebied van de Unie gesitueerd aardgasstelsel of een op een dergelijk stelsel aangesloten net, wordt aangesloten bij de doelstelling van de voorgestelde maatregel.

b. Stadsverwarming via een warmtenet

Het kabinet stelt voor dat het verlaagde tarief van toepassing is op de levering van stadsverwarming via een warmtenet. Hieronder wordt verstaan levering van warmte via warmtenetten zoals bedoeld in artikel 5b van de Wet OB 1968. Het begrip «warmtenet» is ontleend aan artikel 1, eerste lid van de Warmtewet. Het verlaagde btw-tarief wordt niet van toepassing op de levering van koude door middel van systemen die uitsluitend zien op de levering van koude. Voor wat betreft de levering van warmte door middel van stadsverwarming via een WKO sluit de toekomstige levering van koude de toepassing van het verlaagde tarief op de prestatie niet uit.

c. Elektriciteit die wordt geleverd via het elektriciteitsnet

Het kabinet stelt voor om alleen elektriciteit die wordt geleverd via het elektriciteitsnet onder het verlaagde tarief te laten vallen. Hiermee wordt zeker gesteld dat leveringen van elektriciteit die niet via dit net gaan, maar bijvoorbeeld via batterijen, niet vallen onder het verlaagde tarief. Met het begrip «electriciteitsnet» wordt het «net» als gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Electriciteitswet 1998 bedoeld. Uit de systematiek van de wet volgt dat ook de leveringen van elektriciteit via bijvoorbeeld openbare laadpalen en de daarbij komende prestaties (starttarief) vallen onder het verlaagde btw-tarief.

Voorgesteld wordt ook om een post (post b 13) toe te voegen aan tabel I, onderdeel b, Wet OB 1968. Dit onderdeel strekt ertoe het verlaagde tarief ook te laten gelden voor de beheerdiensten die zien op een net of systeem te weten:

- een op het grondgebied van de Gemeenschap gesitueerd aardgasstelsel of een op een dergelijk stelsel aangesloten net;
- een warmtenet; of
- het elektriciteitsnet.

Voor het transport van energie wordt gebruik gemaakt van een net, of systeem waarmee aardgas, warmte of elektriciteit wordt getransporteerd. De netbeheerkosten zijn onder meer een vergoeding voor het transport en de aansluiting op een dergelijk systeem of net. Ook op deze prestatie(s) is het verlaagde btw-tarief van toepassing. De netbeheerkosten bestaan meestal uit een capaciteitstarief, een vastrecht of aansluittarief (periodieke aansluitvergoeding) en een meettarief. Ook de vergoeding voor het gebruik/de terbeschikkingstelling van een meetsysteem in het kader van de energielevering valt onder het verlaagde btw-tarief. De netbeheerder brengt de genoemde kosten veelal in rekening via de factuur van energieleveranciers. Het is opportuun ook deze prestaties onder het verlaagde btw-tarief te brengen. Deze prestaties maken namelijk een substantieel onderdeel uit van de energierekening van de consument.

Artikel II

Artikel II (tabel I, onderdeel a, post 5, van de Wet op de omzetbelasting 1968)

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, wordt voorgesteld de toepassing van het verlaagde btw-tarief op de levering van energie en de beheerdiensten die zien op het leveren van die energie via

een net of systeem per 1 januari 2023 te laten vervallen. Dit wordt geregeld in artikel II.

Artikel III

Artikel III (overgangsbepaling omzetbelasting)

Bij de toepassing van het verlaagde tarief dat wordt voorgesteld in artikel I geldt het btw-tarief dat van kracht is op het tijdstip waarop het belastbare feit zich voordoet, namelijk op het moment dat de prestatie wordt verricht. Artikel III bepaalt dat het verlaagde btw-tarief van toepassing is in de door de wetgever beoogde periode van 1 juli 2022 tot en met 31 december 2022. Hiermee wordt een duidelijke werkwijze voor de Belastingdienst en energieleveranciers gecreëerd met betrekking tot voorschotten en de eindafrekening.

Artikel III, eerste lid, strekt ertoe dat de omzetbelasting die ná 30 juni 2022 wordt verschuldigd door bijvoorbeeld nabetalings, maar die ziet op leveringen en diensten vóór 1 juli 2022, verschuldigd is tegen het algemene tarief.

Artikel III, tweede lid, voorziet erin dat correctie plaatsvindt in de gevallen dat in de periode van 1 juli 2022 tot en met 31 december 2022 omzetbelasting verschuldigd wordt ter zake van leveringen en diensten door bijvoorbeeld vooruitbetalingen, maar die ziet op leveringen en diensten op of ná 1 januari 2023. De verschuldigde belasting dient dan berekend te worden tegen het algemene tarief. De belasting die méér verschuldigd wordt doordat het algemene tarief van toepassing is, wordt alsnog verschuldigd op het moment dat de eind- of jaarafrekening van de verbruiksperiode plaatsvindt.

Artikel III, derde lid, strekt ertoe dat de omzetbelasting die ná 31 december 2022 wordt verschuldigd door bijvoorbeeld nabetalings, maar die ziet op leveringen en diensten in de periode van 1 juli 2022 tot en met 31 december 2022, verschuldigd is tegen het verlaagde tarief.

Artikel IV

Artikel IV (artikel 27 van de Wet op de accijns)

Voorgesteld wordt om de accijnstarieven op ongelode lichte olie (benzine), gasolie (diesel) en vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG) tijdelijk te verlagen. Met de voorgestelde wijziging wordt geregeld dat de desbetreffende tarieven in artikel 27, eerste lid, onderdelen a, b en d, WA met terugwerkende kracht per 1 april 2022 worden verlaagd. Hierbij geldt dat het tarief zoals genoemd in onderdeel b van dit artikellid zowel op halfzware olie als op gasolie ziet. Om de tijdelijke tariefsverlaging alleen op gasolie van toepassing te verklaren, is de formulering van dit onderdeel tijdelijk aangepast.

Artikelen V en VIII

Artikel V en VIII (artikelen 27 en 84a van de Wet op de accijns)

Zoals in het algemene deel van deze memorie is uiteengezet, wordt voorgesteld om met ingang van 1 januari 2023 terug te gaan naar de tarieven zoals die voor 1 april 2022 van toepassing waren. Deze tarieven worden vervolgens geïndexeerd, conform artikel 27a WA. Ten slotte wordt het tarief voor halfzware olie en gasolie, als bedoeld in artikel 27, eerste lid, onderdeel b, WA verhoogd met € 10 per 1.000 liter, zoals vastgelegd in artikel XI van de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord.

In artikel VIII wordt voorgesteld dat de in artikel 84a WA bedoelde heffing over de voorraden minerale oliën geen toepassing vindt bij de in artikel V

opgenomen verhoging van de accijnsbedragen, genoemd in artikel 27, eerste lid, onderdelen a, b en d, WA, per 1 januari 2023. Een vergelijkbare bepaling is ingevolge Overige fiscale maatregelen 2021 opgenomen in artikel XIA van de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord voor de in artikel XI van die wet opgenomen verhoging van het accijnsbedrag, genoemd in artikel 27, eerste lid, onderdeel b, WA, per 1 januari 2023. Als gevolg van beide maatregelen blijft de in artikel 84a WA bedoelde heffing volledig achterwege met betrekking tot de accijnsverhogingen per 1 januari 2023.

Artikelen VI en VII

Artikelen VI en VII (artikel 4.8 van de Douane- en accijnswet BES)

Deze wijzigingen maakt, zoals aangegeven in het algemeen deel van deze memorie, onderdeel uit van het pakket maatregelen ter ondersteuning van de koopkracht vanwege de sterk gestegen energieprijzen. Concreet zien deze maatregelen op een tijdelijke verlaging van de benzineaccijns in Caribisch Nederland met 16 USD cent per liter met ingang van 1 april 2022. Deze tijdelijke tariefverlaging wordt per 1 januari 2023 weer ongedaan gemaakt.

Artikel IX

Artikel IX (inwerkingtreding)

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Voor een aantal wijzigingen is in een inwerkingtreding met terugwerkende kracht of met een latere datum voorzien. Waar dat het geval is, is dat toegelicht bij de toelichting op de betreffende onderdelen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. Van Rij