

Vergaderjaar 2021–2022

36 041

Voorstel van wet van de leden Kops en Edgar Mulder tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968 en de Belastingwet BES inzake het tijdelijk onder het nultarief plaatsen van energie en tot wijziging van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2022 inzake het extra compenseren van huishoudens (Tijdelijke noodwet betaalbare energie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De energieprijzen zijn naar recordhoogte gestegen. Voor vele honderdduizenden huishoudens is de energierekening onbetaalbaar geworden. Energiearmoede is een groeiend probleem. Dat is onaanvaardbaar. Energie is een primaire levensbehoefte en moet voor iedereen betaalbaar zijn.

In oktober 2021 ging het kabinet nog uit van een gemiddelde stijging van de energierekening van € 850 per huishouden per jaar.¹ Daarvan compenseert het kabinet € 430 (voor alle huishoudens).² Daarnaast krijgen mensen met een kleine beurs een eenmalige energietoeslag van € 200.³

Ondertussen zet de stijging van de energierekening onverminderd door. In één jaar tijd zijn de variabele energieprijzen met bijna 350% gestegen, zo heeft het CBS berekend.⁴ Met de energieprijzen van januari 2022 betaalt een gemiddeld huishouden € 1.321 per jaar méér dan een jaar eerder. Dat betekent onderaan de streep een stijging van de energierekening van maar liefst 86%. Hierin is de compensatie door het kabinet al meegenomen. Deze compensatie is dus bij lange na niet voldoende.

¹ Staatssecretaris Yeşilgöz-Zegerius, «Kamerbrief over de hoge gasprijzen», 15 oktober 2021, p. 3, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/15/kamerbrief-over-de-hoge-gasprijzen>.

² Idem, p. 1.

³ Staatssecretaris Wiersma, «Kamerbrief eenmalige energietoeslag lage inkomens», 10 december 2021, p. 2, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/10/kamerbrief-eeenmalige-energietoeslag-lage-inkomens>.

⁴ CBS, «Prijs van energie 86 procent hoger», 18 februari 2022, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/prijs-van-energie-86-procent-hoger>.

Met voorliggende noodwet willen de initiatiefnemers de energierekening onmiddellijk verlagen. Het voorstel is tweeledig:

1. Momenteel wordt over de energierekening het algemene, hoge btw-tarief van 21% geheven. Met deze spoedwet wordt energie – aardgas en elektriciteit – onder het 0%-tarief gebracht gedurende één jaar met de mogelijkheid tot verlenging voor een jaar. Een vergelijkbare regeling wordt getroffen voor de algemene bestedingsbelasting op de BES-eilanden.
2. De eenmalige energietoeslag wordt verhoogd van € 200 naar € 600.

2. Probleemstelling

2.1 Energiearmoede

Uit onderzoek van TNO van september 2021 blijkt dat ongeveer 550.000 huishoudens in energiearmoede leven: zij kunnen de energierekening niet of nauwelijks nog betalen. Bovendien zijn er naar schatting 140.000 huishoudens met verborgen energiearmoede: vanwege financiële problemen verbruiken zij bewust minder energie dan zij nodig hebben.⁵ Tijdens een technische briefing in de Tweede Kamer heeft TNO aangegeven dat door de hoge energieprijzen nóg eens 170.000 huishoudens in de energiearmoede kunnen belanden.⁶ De berekening van het CBS, waaruit blijkt dat de gemiddelde energierekening met maar liefst € 1.321 stijgt, was toen nog niet bekend. Energiearmoede dient onmiddellijk te worden aangepakt.

2.2 Energierekening

Volgens het CBS is gemiddelde energierekening als volgt opgebouwd⁷:

	Januari 2022 (euro) ¹	Prijsverandering t.o.v. januari 2021 (euro)	Prijsverandering t.o.v. januari 2021 (%)
Gas, transportkosten (vast)	191	+3	+1,6%
Gas, leveringskosten (vast)	73	+3	+4,3%
Gas, leveringskosten (variabel)	1.398	+1.096	+346,2%
Gas, ODE	122	+2	+1,6%
Gas, energiebelasting	514	+21	+4,2%
Totaal jaarbedrag gas	2298	+1125	+93,8%
Elektriciteit, transportkosten (vast)	267	+10	+3,9%
Elektriciteit, leveringskosten (vast)	73	+1	+1,4%
Elektriciteit, leveringskosten (variabel)	785	+625	+347,6%
Elektriciteit, ODE	91	+2	+2,1%
Elektriciteit, energiebelasting	110	-176	-59,8%
Totaal jaarbedrag elektriciteit	1.327	+462	+51,5%
Teruggave energiebelasting (-)	825	+266	+47,6%
Totale energierekening	2.800	+1.321	+86,0%

¹ De prijzen van januari 2022 zijn berekend met een gemiddeld jaarverbruik over 2022 van 1.169 m³ gas en 2479 kWh elektriciteit (raming van het Planbureau voor de Leefomgeving). De prijzen zijn inclusief btw.

⁵ TNO, «De feiten over energiearmoede in Nederland – Inzicht op nationaal en lokaal niveau», 23 september 2021, p. 2, <https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/9/tno-brengt-energiearmoede-gedetailleerd-in-kaart/>.

⁶ Tweede Kamer, technische briefing door TNO over het rapport «De feiten over energiearmoede in Nederland – Inzicht op nationaal en lokaal niveau», 13 oktober 2021, https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2021A06123.

⁷ CBS, «Prijs van energie 86 procent hoger», 18 februari 2022, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/prijs-van-energie-86-procent-hoger>. De onderliggende bedragen tellen niet precies op tot het totaal door afronding.

De btw wordt over alle posten op de energierekening geheven. Ben Woldring, directeur van Gaslicht.com, noemt de compensatie van het kabinet «grotendeels een sigaar uit eigen doos», omdat de hoge energieprijzen de staatskas € 1 tot 2 miljard aan *extra* btw-inkomsten opleveren.⁹ De staat *verdient* dus aan de hoge energieprijzen over de rug van huishoudens. Dat is onacceptabel. Reden te meer om het btw-tarief op energie te verlagen.

Naast Gaslicht.com zijn ook de Vastenlastenbond en de NVVK (branchevereniging voor schuldhulp en financiële dienstverlening) voorstander van het verlagen van de btw op energie:

Niet alleen arme mensen komen in de problemen, want naast de energieprijzen zijn ook woonlasten en zorgkosten gestegen. Daardoor komen veel middeninkomens in de knel. Een lagere btw op gas en licht kan dus helpen. Niet enkel de minima, mensen in de bijstand, maar ook de middeninkomens profiteren daarvan.
– Marco Florijn, directeur van de NVVK¹⁰

3. Juridisch kader

3.1 Wet op de omzetbelasting 1968

Bij de verkoop van goederen en diensten wordt belasting over de toegevoegde waarde (btw) geheven. De Wet op de omzetbelasting 1968 regelt drie verschillende btw-tarieven:

- het algemene, hoge tarief van 21%,
- het verlaagde tarief van 9%,
- 0%.¹¹

In bijlagen I en II van de Wet op de omzetbelasting staan de goederen en diensten opgesomd die onder het verlaagde tarief respectievelijk het 0%-tarief vallen. Primaire levensbehoeften – zoals voedingsmiddelen, geneesmiddelen en water – vallen onder het verlaagde btw-tarief.¹² Ook energie is een primaire levensbehoefte: wonen in een verwarmd, comfortabel huis hoort vanzelfsprekend en voor iedereen betaalbaar zijn. Energie hoort dan ook niet thuis onder het hoge btw-tarief.

3.2 Eenmalige energietoeslag lage inkomens

Voor de eenmalige energietoeslag heeft het kabinet een budget van € 200 miljoen beschikbaar gesteld. Deze middelen worden via de algemene uitkering van het gemeentefonds aan gemeenten verstrekt. Via de bijzondere bijstand wordt de energietoeslag vervolgens aan huishoudens met een lager inkomen uitgekeerd: € 200 per huishouden.¹³

⁹ Radar, «Btw-tarief op energie moet omlaag naar 9 procent», 30 december 2021, <https://radar.avrotros.nl/nieuws/item/roep-om-laag-btw-tarief-op-gas-en-energie/>.

¹⁰ Idem.

¹¹ Art. 9, Wet op de omzetbelasting 1968.

¹² Tabel I, Wet op de omzetbelasting 1968.

¹³ Staatssecretaris Wiersma, «Kamerbrief eenmalige energietoeslag lage inkomens», 10 december 2021, p. 2, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/10/kamerbrief-eeenmalige-energietoeslag-lage-inkomens>.

3.3 Europese Commissie

In oktober 2021 heeft de Europese Commissie naar aanleiding van de uitzonderlijk hoge energieprijzen een «toolbox met initiatieven en steunmaatregelen» gepresenteerd.¹⁴ Daarin legt de Commissie maatregelen voor die EU-lidstaten kunnen nemen om de stijging van de energierekening tegen te gaan. Een van de voorgelegde maatregelen betreft het verlagen van het btw-tarief op energie.¹⁵

Zo heeft Litouwen de btw op energie tijdelijk verlaagd naar 0%. «Zodat mensen, ongeacht hun inkomen, in een warm huis kunnen blijven zitten,» zegt Kotryna Tamoševičienė van de Centrale Bank van Litouwen.¹⁶

In reactie op de door de Commissie voorgelegde «toolbox» heeft het kabinet aangegeven geen additionele maatregelen te willen nemen om de gestegen energielasten te compenseren: «Het kader van nationale maatregelen voor de korte termijn [...] voldoet in de Europese discussie volgens het kabinet.»¹⁷

De Minister van Financiën heeft laten weten niet van plan te zijn huishoudens extra te compenseren. Volgens haar gaat dan ofwel de overheidsschuld omhoog, ofwel moet er bezuinigd worden op bijvoorbeeld uitgaven aan klimaat. Daartoe is de Minister niet bereid. Verder zei de Minister dat zij «weinig knoppen heeft om aan te draaien» om nog iets tegen de torenhoge energierekening te doen.¹⁸ Voorliggende noodwet toont aan dat dat wel degelijk kan.

4. Wetsvoorstel

Btw tijdelijk naar 0%

De uitzonderlijk hoge energieprijzen leveren de staat *extra* btw-inkomsten op. Het kan en mag niet zo zijn dat de staat *verdient* aan de voor veel huishoudens onbetaalbaar hoge energierekening.

De initiatiefnemers zijn van mening dat energie, een primaire levensbehoefte, principieel niet thuishoort onder het hoge btw-tarief van 21%, maar – net als voedingsmiddelen, geneesmiddelen en water – structureel onder het 9%-tarief. Te zijner tijd zullen de initiatiefnemers daar in een separaat wetsvoorstel op terugkomen.

Momenteel is het verlagen van de btw op energie naar 9%, gezien de huidige hoge energieprijzen, niet afdoende om huishoudens behoorlijk te compenseren. Daarom willen de initiatiefnemers in voorliggende noodwet verdergaan en het btw-tarief op energie tijdelijk naar 0% verlagen: een noodzakelijke crisismaatregel die een gemiddeld huishouden een

¹⁴ Europese Commissie, «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 – De stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen», 13 oktober 2021, COM(2021) 660 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0660>.

¹⁵ Idem, p. 10.

¹⁶ RTL Nieuws, «In deze vijf eurolanden is de inflatie nóg hoger dan in Nederland», 4 februari 2022, <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/buitenland/artikel/5285921/eurozone-inflatie-duurder-euro-belgie-duitsland-italie-frankrijk>.

¹⁷ Rijksoverheid, «Fiche 1: Europese Commissie toolbox aanpak stijgende energieprijzen», 13 oktober 2021, p. 3, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/10/13/fiche-1-europese-commissie-toolbox-aanpak-stijgende-energieprijzen>.

¹⁸ Algemeen Dagblad, «Compensatie van torenhoge energierekening zit er niet in – Kabinet wil ruimte houden voor investeringen en begrotingstekort beperken», 19 februari 2022, p. 3.

voordeel van ongeveer **€ 630** op jaarbasis oplevert (uitgaande van de berekening van het CBS¹⁹).

De btw-verlaging betreft álle huishoudens. Zoals de NVVK constateert, zijn het immers niet alleen de lage inkomens die door de torenhoge energierekening in de problemen komen, maar ook de middeninkomens.²⁰

Voor de BES-eilanden wordt een vergelijkbare verlaging voorgesteld van de algemene bestedingsbelasting naar 0 procent. Ook daar wordt voor een jaar dit tarief gehanteerd.

De btw-verlaging en de verlaging van het tarief voor de algemene bestedingsbelasting op de BES-eilanden gelden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022 gedurende één jaar. Per koninklijk besluit kan dit, steeds voor één jaar, worden verlengd. Hierbij geldt een voorhangprocedure. De beide Kamers van de Staten-Generaal krijgen vier weken de tijd om hierover mee te denken.

Eenmalige energietoeslag lage inkomens verhogen

Voor mensen met een kleine beurs – zoals bijstandsgerechtigden, AOW'ers en zzp'ers – wordt het budget van de eenmalige energietoeslag verhoogd naar € 600 miljoen. Dat levert huishoudens additioneel **€ 400** op (naast de door het kabinet toegezegde € 200). De doelgroep van de regeling blijft dezelfde als door de regering voorgesteld is. Alleen wordt het bedrag van de energietoeslag dus hoger.

Deze noodwet levert mensen met een laag inkomen in totaal dus **€ 1.030** op.

5. Financiële gevolgen

Uitgaande van 7,5 miljoen huishoudens kosten de maatregelen in deze noodwet het volgende:

Btw tijdelijk naar 0%	€ 4,8 miljard
Eenmalige energietoeslag lage inkomens verhogen	€ 0,4 miljard
Totaal	€ 5,2 miljard

In het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is € 35 miljard vrijgemaakt voor een klimaat- en transitiefonds en € 25 miljard voor een stikstoffonds: tezamen € 60 miljard.²¹ Uit deze middelen willen de initiatiefnemers de financiële gevolgen van hun noodwet dekken (8,5% van € 60 miljard).

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Dit artikel betreft de toevoeging van aardgas en elektriciteit voor niet-zakelijk gebruik aan tabel II, behorend bij de Wet op de omzetbelasting 1968. Deze tabel bevat de terreinen waarvoor het tarief van 0

¹⁹ CBS, «Prijs van energie 86 procent hoger», 18 februari 2022, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/07/prijs-van-energie-86-procent-hoger>.

²⁰ Radar, «Btw-tarief op energie moet omlaag naar 9 procent», 30 december 2021, <https://radar.avrotros.nl/nieuws/item/roep-om-laag-btw-tarief-op-gas-en-energie/>.

²¹ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», 15 december 2021, p. 45, <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

procent geldt. Met het begrip «niet-zakelijk gebruik» is aangesloten bij een begrip dat reeds bekend is uit artikel 47, eerste lid, onderdeel u, van de Wet belastingen op milieugrondslag. Dit betekent dat het tarief van 0 procent alleen geldt voor niet-economische activiteiten. Als gevolg van deze toevoeging zal het tarief voor de omzetbelasting op energie 0 procent bedragen. Dit betekent concreet dat er geen sprake is van een vrijstelling, maar van een tarief van 0 procent. Hierdoor is betaalde omzetbelasting door energiebedrijven in mindering te brengen op de door deze bedrijven te betalen omzetbelasting.

Artikel II

Dit artikel bevat een bepaling die voorziet in het terugdraaien van de met artikel I voorgestelde toevoeging van energie aan het 0-procentstarief. Deze bepaling treedt op een later moment in werking en herstelt de toestand zoals die gold voor de inwerkingtreding van artikel I. Verwezen zij in dit verband verder naar de toelichting bij artikel VII.

Artikel III

Op de BES-eilanden geldt op grond van de Belastingwet BES een algemene bestedingsbelasting die vergelijkbaar is met de btw in het Europese deel van Nederland. Dit artikel regelt dat er op de BES-eilanden ook een nultarief gaat gelden voor het gebruik van aardgas en elektriciteit. Hier is gekozen voor aansluiting bij begrippen uit de Belastingwet BES. Dit betekent dat het nultarief alleen geldt voor zover dit gebruikt wordt door natuurlijke personen in hun huishouden. Voor zover er sprake is van het voeren van een onderneming is dit tarief niet van toepassing. Zowel de begrippen «belastingplichtige», «natuurlijke persoon» als «anders dan in het kader van een onderneming» komen in de Belastingwet BES al voor. Op grond van artikel 6.10, tweede lid, van de Belastingwet BES zijn er mogelijkheden om via ministeriële regeling voorwaarden te stellen. Dit biedt ook ruimte om de begrippen, indien nodig voor de precieze toepassing, verder af te bakenen.

Artikel IV

Dit artikel bevat een bepaling die voorziet in het terugdraaien van de met artikel III voorgestelde toevoeging van energie aan het 0-procentstarief. Deze bepaling treedt op een later moment in werking en herstelt de toestand zoals die gold voor de inwerkingtreding van artikel III. Verwezen zij in dit verband verder naar de toelichting bij artikel VII.

Artikelen V en VI

Deze artikelen regelen dat een bedrag van 400 miljoen euro wordt toegevoegd aan het Gemeentefonds. Dit betreft een aanvulling op het vastgestelde budget voor het Gemeentefonds voor 2022. Artikel IV hangt hiermee samen, omdat de Financiële-verhoudingswet stelt dat de begrotingsstaat van het Gemeentefonds ook het bedrag moet vermelden van de het totaal van de algemene uitkeringen en de aanvullende uitkeringen.

Artikel VII

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Hiervoor is beoogd het wetsvoorstel zo snel mogelijk in werking te laten treden na de plaatsing in het Staatsblad. Er is voor gekozen hierbij aan te sluiten bij de eerste dag na publicatie in het Staatsblad om de wijzigingen zo snel mogelijk in te

voeren. Het tarief voor de omzetbelasting en de algemene bestedingsbelasting van 0 procent geldt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022.

Het toevoegen van energie aan het 0-procentstarief geldt in beginsel voor de duur van een jaar. Derhalve voorziet het tweede lid in de inwerking-treding van de artikelen II en IV (waarmee de maatregel wordt terugge-draaid) met ingang van 1 januari 2023. Er heeft dan gedurende 1 jaar een tarief van 0 procent gegolden. Indien de situatie rond de energieprijzen dit noodzakelijk maakt, is het tevens mogelijk om bij koninklijk besluit tijdig te komen tot verlenging voor een periode van twaalf maanden per keer.

Om de betrokkenheid van de beide Kamers te waarborgen voorziet het derde lid in een voorhang van vier weken.

Artikel VIII

Dit artikel regelt de citeertitel. Uit deze titel blijkt enerzijds het tijdelijke karakter van de regeling en anderzijds dat het om een noodwet gaat, gezien de extreem hoge stijging van de energieprijzen.

Kops
Edgar Mulder