

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Financiën
De heer mr. M.L.A. van Rij
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie Persoonsgegevens ATR3049/2023-U069
Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 24 augustus 2023
Betreft Nadere wetswijzigingen naar aanleiding van amendementen eerste schijven
in wetsvoorstel Belastingplan 2024

Geachte heer Van Rij,

Op 24 juli 2023 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd het voorstel *Nadere wetswijzigingen naar aanleiding van amendementen eerste schijven in wetsvoorstel Belastingplan 2024*. De voorgestelde wijziging betreft het opknippen van de eerste schijf in de energiebelastingtarieven voor elektriciteit en gas. De Belastingdienst en de energieleveranciers kunnen tariefswijzigingen nog relatief laat doorvoeren, als de schijvensystematiek daarop is voorbereid. Die aanpassing van de schijven wordt hiermee voorgesteld. Tot een eventuele verlaging van de eerste schijf, het oogmerk van twee amendementen, kan later worden besloten.¹

Inhoud van het voorstel

De oude eerste schijf liep voor gas van 0 tot 170.000 m³. Deze wordt vervangen door een nieuwe eerste schijf voor energiebelasting op gas die loopt van 0 tot 800 m³, en een nieuwe tweede schijf van 800 tot 170.000 m³. Voor elektriciteit loopt de eerste schijf van 0 tot 10.000 kWh. Deze wordt vervangen door een nieuwe eerste schijf die loopt van 0 tot 2.900 kWh en een nieuwe tweede schijf van 2.900 tot 10.000 kWh.

De nieuwe eerste schijven krijgen vooralsnog hetzelfde tarief als de nieuwe tweede schijven. Daarmee verandert er vooralsnog niets in af te dragen energiebelasting. Het kabinet wil echter met dit voorstel mogelijk maken dat de Tweede Kamer later kan besluiten om een lager tarief voor de eerste schijven vast te stellen dan voor de nieuwe tweede schijf. De amendementen creëren aldus een extra beleidsoptie, die nu echter nog niet wordt ingezet. De indieners achten die beleidsoptie gewenst in het licht van de hoge energieprijzen en energierekening.

¹ Amendementen Grinwis c.s. 36202-41, over een extra schijf voor gas in de energiebelasting en 36202-42, over een extra schijf voor elektriciteit in de energiebelasting.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De amendementen Grinwis c.s. motiveren niet waarom de voorgestelde extra beleidsoptie in de energiebelasting noodzakelijk is. De toelichting bij de uitwerking door het kabinet motiveert eveneens niet waarom deze beleidsoptie noodzakelijk is en geeft bovendien geen inzicht in de te verwachten effecten op de koopkracht van huishoudens voor wie de energietarieven niet of moeilijk zijn op te brengen. De uitwerking van deze beleidsoptie is dermate complex, en de omstandigheden zijn zo onzeker (door de schommelende energieprijzen) dat niet zeker is of deze beleidsoptie daadwerkelijk ingezet gaat worden. Als deze beleidsoptie wel wordt ingezet, is bovendien onzeker of het beoogde nuttig effect zal worden behaald (dat wil zeggen, wat de mate van doelbereik is), of de kosten ervan proportioneel zijn, en of niet ook veel huishoudens en andere kleinverbruikers profijt hebben van de maatregel die dat niet nodig hebben (zoals eigenaren en bewoners van goed geïsoleerde woningen). Verder is niet duidelijk of de maatregel ook effectief is voor huishoudens die niet een van de standaardaansluitingen hebben waar dit voorstel op ziet.

1.1 Het college adviseert om de noodzaak voor twee extra schijven in de energiebelasting toe te lichten.

1.2 Het college adviseert om het verwachte effectieve doelbereik van het toepassen van een lager tarief in de nieuwe eerste schijven in beeld te brengen.

Een extra schijf in de energiebelasting op elektriciteit behoeft een aanvullende onderbouwing over nut en noodzaak. Het kabinet is voornemens om de energiebelasting te verschuiven van elektriciteit naar gas. Daartoe zal het kabinet de energiebelasting voor aardgas verhogen en de energiebelasting voor elektriciteit verlagen vanaf 2024. Hoe groot deze verhoging en verlaging gaat worden is nu nog niet bekend. In 2022 heeft het kabinet het tarief van de eerste schijf van de belasting op elektriciteit verlaagd van € 0,09428 naar € 0,03679 per kWh. Bovendien is in dat jaar de belastingvermindering op elektriciteit verhoogd van € 461,62 naar € 681,63 per jaar. Dat laat zien dat er ruime mogelijkheden zijn om de energiebelasting op elektriciteit voor huishoudens aan te passen aan de omstandigheden. De noodzaak om daarbovenop nog een extra schijf te introduceren, die eventueel gebruikt kan worden als de omstandigheden daar aanleiding voor zouden geven, wordt niet toegelicht.

1.3 Het college adviseert om nader toe te lichten waarom het huidige instrumentarium niet volstaat en waarom het nodig is dit instrumentarium aan te vullen met de mogelijkheid van een extra schijf in de energiebelasting op elektriciteit.

2. *Minder belastende alternatieven*

In de toelichting bij het voorstel wordt als alternatief overwogen om de belastingvermindering op elektriciteit te verhogen. Dit alternatief is minder belastend dan een extra eerste schijf omdat de maatregel eenvoudiger uitvoerbaar is voor energiebedrijven en energieverbruikers (en ook voor de Belastingdienst). Bovendien verstoort deze maatregel de verduurzamingsprikkel minder. Verder is dit alternatief gericht in zijn doelbereik omdat lagere inkomens relatief meer baat hebben bij een vast bedrag dan bij een lager tarief. Nadeel van dit alternatief is dat ook huishoudens met een lage energierekening deze belastingvermindering krijgen, evenals huishoudens met een aardgasvrije woning. Het kabinet geeft daarom de voorkeur aan een verlaging van de tarieven voor het eerste deel van de eerste schijven.

Het college wijst op een alternatief dat kennelijk niet is overwogen. Dit alternatief is om de huidige degressiviteit in de energiebelasting te verminderen en de opbrengsten daarvan te gebruiken voor een verlaging van de huidige eerste schijven, eventueel in combinatie met het verhogen van belastingvermindering voor kleinverbruikers.² Met dit alternatief kunnen kleinverbruikers ook tegemoet worden gekomen, terwijl het tegelijkertijd meer bijdraagt aan de klimaatopgave (door grote energieverbruikers zwaarder te belasten) en het stelsel niet complexer maakt.³

2.1 Het college adviseert als minder belastend alternatief om het tarief van huidige eerste schijven te verlagen, eventueel in combinatie met een verhoging van de belastingvermindering.

3. *Werkbaarheid*

Het voorstel maakt de energiebelasting complexer door een extra schijf toe te voegen.⁴ Voor huishoudens die geen individuele gas- en elektriciteitsaansluiting hebben, moeten daarbij aanvullende maatregelen worden getroffen. Het gaat dan om:

- 1) huishoudens met blokverwarming,
- 2) huishoudens die niet zelf een contract met een energieleverancier hebben (bijvoorbeeld) sommige huurders van particuliere verhuurders),
- 3) huishoudens met stadsverwarming, en
- 4) bedrijven zonder individuele gas- en elektriciteitsaansluiting.

² Op deze wijze kunnen ook kleine bedrijven met een relatief hoog energieverbruik zoals warme bakkers, tegemoet worden gekomen. Op dit moment moeten zij gebruik maken van de *Tijdelijke regeling tegemoetkoming Energiekosten energie-intensief mkb* (<https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/tek>).

³ "Evaluatie van de energiebelasting" CE Delft, maart 2021, 21.200356.040, p50 en p123.

⁴ Een van de complexe onderdelen van het stelsel is de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting. Dat tarief (2023: €493) is bedoeld als een belastingvrijstelling: "Per elektriciteitsaansluiting geldt een belastingvermindering. U krijgt deze belastingvermindering omdat de Belastingdienst een deel van het energieverbruik als basisbehoefte ziet. Over dat deel betaalt u geen belasting." (website van de Belastingdienst). In de toelichting wordt deze belastingvermindering een heffingskorting genoemd. Dat is iets anders dan een belastingvrijstelling.

Deze groepen moeten op een andere wijze worden gecompenseerd, omdat zij geen voordeel hebben van een extra lage eerste schijf. Voor blokverwarming geldt dit voordeel niet vanwege de grote gezamenlijke afname. Contracthouders van blokverwarming moeten daarom bij de Belastingdienst een teruggaveverzoek indienen voor alle verbruikers achter de blokaansluiting en die belastingteruggave over hen verrekenen. In het voorstel wordt een schatting gemaakt van circa 40.000 blokaansluiting met circa 600.000 aangesloten huishoudens. Voor leveranciers van stadsverwarming en de aangesloten huishoudens geldt dat zij te maken zullen wellicht krijgen met twee maximum tarieven, waar nu nog één ('niet-mee-dan-anders' genoemd) maximumtarief geldt. Omdat het eerste tarief voor een deel van de afgenomen warmte geldt, moet dat ook worden verdisconteerd. Energieleveranciers zijn verplicht om bij blokverwarming het speciale blokverwarmingstarief van de energiebelasting toe te passen. Omdat in de oude situatie de blokverwarming een verbruik hebben dat vrijwel altijd helemaal binnen de oude eerste schijf valt, hebben de energieleveranciers niet alle blokverwarmingsaansluitingen in beeld. Voor de glastuinbouw geldt een verlaagd tarief. Indien de aansluiting op het gasnet ook wordt gebruikt voor verwarming van een woning, wordt een forfait van 5.000 m³ als privé-gebruik aangemerkt. Energieleveranciers zullen dat forfait over de nieuwe eerste twee schijven moeten verdelen.

Het voorgaande laat zien dat de voorgestelde maatregel in de praktijk nog veel uitvoeringsvraagstukken kent. De toelichting besteedt ruime aandacht aan de gevolgen voor huishoudens met blokverwarming. Het is echter nog niet bekend hoeveel huishoudens en bedrijven energie gebruiken zonder een eigen aansluiting en eigen energiecontract. Woningen boven een winkel of in een bedrijfspand maken vaak gebruik van de energieaansluitingen van die bedrijven, al dan niet via een tussenmeter. Ook bij gesplitste appartementen, bedrijven die een (bedrijfsverzamel-)gebouw delen, huurpanden, studentenwoningen en bij onderhuur, heeft de energieverbruiker veelal geen eigen gas- en elektriciteitsmeter en contract met een energieleverancier. De toelichting bij het voorstel maakt niet duidelijk of is onderzocht of het voorstel ook werkbaar en doenbaar is zulke situaties (zowel voor burgers als bedrijven, zowel voor de beheerder van de hoofdaansluiting als voor de aangesloten verbruikers). Niet duidelijk wordt of van de beheerder van de hoofdaansluiting voor zijn mede-energieverbruikers gebruik moet maken van de teruggaveregeling.

3.1 Het college adviseert om de doenvermogenstoets uit te breiden naar energieverbruikers zonder eigen aansluiting en de beheerders van de aansluiting waar hun energie wordt afgeleverd.

Het voorstel maakt niet duidelijk hoe de lagere tarieven van de nieuwe eerste schijven zullen worden doorberekend aan huishoudens die een gas- en/of elektriciteitsaansluiting delen. Niet duidelijk is bijvoorbeeld of zij daartoe ook zelf een teruggaveverzoek kunnen indienen.

3.2 Het college adviseert om toe te lichten hoe het lagere tarief van de nieuwe eerste schijf zal worden doorberekend aan huishoudens met een gedeelde gas- en/of elektriciteitsaansluiting.

4. Gevolgen regeldruk

De gevolgen voor regeldruk voor contracthouders van een blokverwarming zijn berekend op een structurele toename van € 1,6 miljoen per jaar voor het indienen van teruggeveerzoeken. Voor de overige betrokkenen zijn de gevolgen voor de regeldruk nog niet berekend.

4.1 Het college adviseert om de gevolgen voor de regeldruk aan te vullen met de gevolgen voor de regeldruk voor leveranciers van stadsverwarming, en voor energieverbruikers zonder een eigen aansluiting, conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op de bevindingen is het eindoordeel van ATR:

Het voorstel niet indienen.

Het college geeft met dit dictum aan dat niet goed is onderbouwd waarom de oude eerste schijf moet worden gesplitst. Deze splitsing maakt het stelsel ingewikkelder. Tegelijkertijd is een minder belastend alternatief voorhanden (dat bovendien meer past bij de klimaatopgave). Verder merkt het college op dat het voorliggende voorstel nog veel onduidelikheden bevat over de gevolgen voor huishoudens en bedrijven die energie afnemen via de energieaansluiting van een ander. Dit betekent dat niet duidelijk is of het voorstel in de praktijk werkbaar en doenbaar is. Ten slotte constateert het college dat de regeldrukgevolgen nog niet volledig in beeld zijn gebracht.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens