

Vergaderjaar 2021–2022

36 088

Wijziging van enkele belastingwetten (Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 april 2022 en het nader rapport d.d. 26 april 2022, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 april 2022, nr. 2022000775, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 april 2022, nr. W06.22.0055/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2022, no. 2022000775, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van enkele belastingwetten (Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in eerder aangekondigde aanvullende koopkrachtmaatregelen voor het jaar 2022². Daartoe regelt het 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 maatregelen ter demping van het effect van de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Toelichting, paragraaf 1.

stijgende energieprijzen voor Caribisch Nederland. Het voorstel is ingegeven door de wens huishoudens compensatie te bieden voor de sterk gestegen energieprijzen.

De voorstellen tot verlaging van de accijns op benzine, diesel en LPG werken terug tot en met 1 april 2022. Deze verlagingen worden vanaf die datum in de praktijk reeds toegepast na publicatie van goedkeurende beleidsbesluiten vooruitlopend op wetgeving³. Deze werkwijze benadrukt de noodzaak van de snelle totstandkoming van een verantwoord en evenwichtig afwegingskader over de voorwaarden waaronder het gebruik van een (goedkeurend) beleidsbesluit aanvaardbaar kan zijn om vooruitlopend op wetgeving in te zetten⁴. Dit klemmt temeer nu het bij de aanpassing van de accijnstarieven gaat om een van de essentialia van die heffing, en met de goedkeuring aanzienlijke budgettaire consequenties zijn gemoeid⁵.

Het voorstel geeft de Afdeling overigens geen aanleiding tot het maken van opmerkingen van fiscaal-technische aard. Wel merkt zij het volgende op over de doelmatigheid van het voorstel, over de verhouding tot de (Europese) klimaatambities en over alternatieve oplossingsrichtingen. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting, en zo nodig het voorstel, wenselijk.

Met het voorstel, gezien in samenhang met het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen⁶, is in een drietal compensatiemaatregelen voorzien:

- 1) een energietoeslag, specifiek gericht op de laagste inkomens,*
- 2) een verlaagd btw-tarief, dat ten goede komt aan huishoudens en aan ondernemers die vrijgestelde prestaties verrichten, zoals ziekenhuizen en financiële instellingen, en*
- 3) een verlaging van de accijns, die zowel aan huishoudens als bedrijven ten goede komt.*

a. Generieke maatregel

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in dit verband onlangs opgemerkt dat het generiek repareren van de koopkrachtgevolgen stuit op uitvoeringstechnische en economische wetmatigheden.⁷ Gezien de spreiding achter de koopkrachteffecten is volgens het CPB een poging tot brede compensatie al gauw zeer ondoelmatig: het is niet voor iedereen nodig, en voor wie het nodig heeft juist ontoereikend.

Macro-economisch is compensatie van «geïmporteerde» inflatie ook niet goed mogelijk: het komt neer op het verschuiven van de rekening. Een generieke lastenverlaging zonder dekkende lastenverzwaring verschuift lasten naar de toekomst en is daarnaast strijdig met de geldende begrotingsregels. Tegelijkertijd betekent de spreiding ook dat specifieke groepen wel met forse, in sommige gevallen problematische, koopkrachteffecten zullen worden geconfronteerd. Gerichte ondersteuning van deze huishoudens is wenselijk, maar uitvoeringstechnisch lastig, aldus het CPB.

³ Toelichting, paragraaf 1.

⁴ Toelichting, paragraaf 1.

⁵ Vergelijk in dit verband artikel 104 van de Grondwet.

⁶ Voorstel van wet houdende wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen (Kamerstukken II 2021/22, 36057).

⁷ Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2022, p. 6.

Bij het treffen van koopkrachtmaatregelen zal dan ook een balans moeten worden gevonden tussen de wens om die ondersteuning zo veel mogelijk te richten op diegenen die deze het hardste nodig hebben, en wat – op korte termijn – uitvoerbaar is.⁸

In de toelichting wordt opgemerkt dat de voorgestelde maatregelen erg ongericht zijn en een groot budgettaire beslag leggen.⁹ De effectiviteit van de tariefsverlagingen is bovendien, zoals in de toelichting wordt onderkend,¹⁰ afhankelijk van de mate waarin energieleveranciers de voordelen metterdaad doorberekenen aan de afnemer. Ook wijst de toelichting op verschillende praktische knelpunten bij het snel laten doorwerken van de tariefverlagingen in de energievoorschotten, zodat het lang kan duren voordat een huishouden iets merkt van de compensatie.¹¹

a. Generieke maatregel

Zoals uit de memorie van toelichting blijkt, onderschrijft het kabinet de opmerking van de Afdeling en het CPB dat een generieke koopkrachtreparatie minder doeltreffend en doelmatig is dan gerichte maatregelen. Een financiële tegemoetkoming waarbij huishoudens gericht worden ondersteund afhankelijk van draagkracht en de mate waarin ze worden geconfronteerd met de fors hogere energieprijzen, is echter complex en bovendien op korte termijn niet realiseerbaar. Daarnaast worden niet alleen de lage inkomens, maar ook veel andere huishoudens significant geraakt door de snel gestegen energie- en brandstofprijzen. Het kabinet wil daarom ook huishoudens in brede zin helpen om de gevolgen voor de koopkracht te dempen. Tegelijkertijd leiden de gestegen energieprijzen tot een collectief welvaartsverlies en kan het kabinet de gestegen kosten niet voor iedereen compenseren, zonder dit ten koste te laten gaan van toekomstige generaties.

Bij de samenstelling van het aanvullende koopkrachtpakket voor 2022 heeft het kabinet geprobeerd om een balans te vinden tussen de uitvoerbaarheid, het budgettaire beslag en de wens om huishoudens in brede zin te helpen en daarbij inkomens in de doelgroep minimabeleid (120% sociaal minimum) een extra steun in de rug te geven. Hierbij bleek het aantal mogelijke maatregelen beperkt, omdat de hoogte van veel belastingen en toeslagen al vaststaat voor 2022. Het kabinet heeft daarom gekeken naar maatregelen die wel op korte termijn uitvoerbaar zijn en bovendien direct verlichting kunnen bieden op een plek waar een forse lastenstijging plaatsvindt: aan de pomp en op de energierekening. Aanvullend op de verlaging van de brandstofaccijns en de verlaging van de btw op energie, die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, wordt specifiek voor huishoudens in de doelgroep minimabeleid de eenmalige energietoeslag verhoogd naar circa € 800 per huishouden. Deze energietoeslag wordt door gemeenten via de categoriale bijzondere bijstand uitgekeerd.

Het kabinet onderschrijft tot slot de opmerking van de Afdeling dat de effectiviteit van de btw-verlaging deels afhankelijk is van de mate waarin en wanneer de energiemaatschappijen de verlaging doorberekenen. Het kabinet is daarom in overleg met de energiemaatschappijen over het doorberekenen van de btw-verlaging, zodat huishoudens op korte termijn iets kunnen merken van de btw-verlaging op energie. Indien per 1 juli

⁸ Daarbij moet ook worden onderkend dat bij koopkrachtmaatregelen vaak verzilverings- en armoedevalproblematiek bij de laagste inkomens optreedt.

⁹ Toelichting, paragraaf 1 en paragraaf 4.

¹⁰ Toelichting, paragraaf 4.

¹¹ Toelichting, paragraaf 5.

2022 voorschotten niet direct worden verlaagd, ervaart een consument de doorberekende btw-verlaging in ieder geval bij de eindafrekening. In die gevallen zal een beperktere of mogelijk zelfs géén bijbetaling plaatsvinden. De voorgestelde maatregel kan ten slotte een mogelijke verhoging van voorschotten dempen.

b. Klimaatbeleid

Voorts merkt de Afdeling op dat, hoewel de hogere energieprijzen veel nadelige effecten hebben, hiervan ook prikkels uitgaan om te komen tot energiebesparing en daarmee de energietransitie kunnen bevorderen.¹² De voorgestelde belastingverlagingen doen deze prikkels in belangrijke mate teniet. Mede in het licht van de Europese klimaatverplichtingen is het dan ook opmerkelijk dat verschillende omringende landen naar deze belastingverlagingen hebben gegrepen (hetgeen elders weer tot de druk leidt om ook dergelijke verlagingen door te voeren) en dat hierover, ondanks de Europese klimaatambities, geen afstemming plaatsvindt in Europees verband.¹³ Op de verhouding tot het klimaatbeleid wordt in de toelichting in het geheel niet ingegaan.

b. Klimaatbeleid

Het kabinet onderschrijft dat de hogere energieprijzen de klimaattransitie kunnen ondersteunen, omdat huishoudens en bedrijven hierdoor prikkels krijgen om energie te besparen en over te stappen naar duurzamere energiebronnen. Door de oorlog in Oekraïne zijn de brandstof- en energieprijzen de laatste maanden echter zo snel gestegen dat het handelingsperspectief voor huishoudens en bedrijven op de korte termijn beperkt is. Gegeven deze uitzonderlijke situatie en de grote gevolgen voor de koopkracht van heel veel huishoudens, heeft het kabinet gekozen om voor 2022 deze aanvullende koopkrachtmaatregelen te nemen. 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 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. Daarnaast werkt het kabinet in het kader van de aangescherpte klimaatambities voor 2030 aan een verdere fiscale vergroening van het belastingstelsel. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is het algemeen deel van de memorie van toelichting aangevuld met een passage over hoe de aanvullende koopkrachtmaatregelen zich verhouden tot het klimaatbeleid.

c. Alternatieven

Het voorgaande roept de vraag op of het niet in de rede had gelegen om te voorzien in een meer gerichte regeling om die huishoudens te ondersteunen die onvoldoende in staat zijn de gevolgen van de gestegen energieprijzen zelf te dragen, en bij de vormgeving daarvan nadrukkelijker rekening te houden met het klimaatbeleid?

¹² Dit streven is ook verwoord in het regeerakkoord (Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl) p. 8).

¹³ De Europese Commissie heeft wel een zogenoemde «toolbox» uitgebracht (Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité van de Regio's, De stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen (COM/2021/660 final)).

De toelichting gaat summier in op alternatieven en wijst in dit verband slechts op de uitvoeringsaspecten en vermeldt dat het niet uitvoerbaar is gebleken de stijgende energiekosten van huishoudens door middel van een directe subsidie gedurende 2022 te dempen.¹⁴

De Afdeling merkt in dit verband op dat met het wetsvoorstel tot wijziging van de Participatiewet in verband met het eenmalig categoriaal verstrekken van een energietoeslag aan huishoudens met een laag inkomen voor die groep is voorzien in een gerichte regeling.¹⁵ Dit illustreert dat voor bepaalde groepen meer specifiek gerichte maatregelen in 2022 wel mogelijk zijn gebleken.¹⁶

c. Alternatieven

Bij het samenstellen van het pakket is gekeken naar wat nog mogelijk was voor het lopende jaar (2022), direct verlichting zou bieden en zoveel mogelijk raakvlak heeft met de energieprijzen en de brandstofprijzen. Hierbij had de kabinet de wens om zowel huishoudens in brede zin te helpen als om lage inkomens een extra steun in de rug te bieden.

Ter voorbereiding van het pakket heeft het kabinet een brede inventarisatie aan opties gemaakt, maar veel maatregelen bleken op korte termijn niet mogelijk. Ten eerste is gekeken naar een nieuwe subsidieregeling met gerichte ondersteuning voor huishoudens die onvoldoende in staat zijn om de hogere energieprijzen te dragen. Het opzetten van een dergelijke nieuwe regeling kost echter tijd, waardoor huishoudens niet op korte termijn een financiële tegemoetkoming zouden krijgen. Daarnaast is een dergelijke regeling complex omdat per huishouden moet worden gekeken naar de draagkracht en de mate waarin het huishouden te maken heeft met de hogere energieprijzen. Ten tweede is bekeken of de tarieven in de energiebelasting kunnen worden aangepast. Het vorige kabinet heeft afgelopen najaar voor 2022 al besloten tot een tijdelijk compensatiepakket via de energiebelasting van € 3,2 miljard. Een tussentijdse aanpassing van de tarieven in de energiebelasting is echter uitvoeringstechnisch niet mogelijk, omdat in het geval van de energiebelasting de uitvoeringssystemen van de Belastingdienst zijn gericht op jaaraanpassing. Het eerstvolgende verandermoment is 1 januari 2023. Ten derde heeft het kabinet bekeken of het mogelijk is om tussentijds de zorg- of huurtoeslag te verhogen. Deze maatregelen hangen weliswaar niet direct samen met de energieprijzen, maar hiermee kan wel gericht ondersteuning aan lage inkomens worden geboden. Een eenmalige, tussentijdse verhoging van de zorg- en huurtoeslag vraagt echter veel capaciteit van een organisatie die al onder grote druk staat. Bovendien kan zo'n verhoging leiden tot extra latere terugvorderingen. Het tussentijds verhogen van de toeslagen acht het kabinet vanuit het perspectief van de burger en de uitvoering daarom niet wenselijk. Ten vierde heeft het kabinet gekeken naar het verlagen van de tarieven in de inkomstenbelasting, het verhogen van de arbeidskorting of het verhogen van de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Ook voor deze maatregelen geldt dat de systemen van de Belastingdienst uitgaan van een jaarcyclus. Een tussentijdse aanpassing van de voorlopige aanslagen inkomstenbelasting is niet mogelijk. Een aanpassing van de definitieve aanslag over 2022 is wel mogelijk, maar

¹⁴ Toelichting, paragrafen 1 en 4.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 057.

¹⁶ Daarbij komt dat bij de vormgeving van voorstellen in verband met de gestegen energieprijzen geen rekening meer hoeft te worden gehouden met de specifieke armoedeval- en verzilveringsproblematiek die veelal bij maatregelen spelen. Daardoor kunnen oplossingsrichtingen relevant worden die in andere gevallen vanwege die problematiek niet in beeld komen.

dan wordt het financiële voordeel pas per 2023 uitgekeerd. Het kabinet beoogt waar mogelijk op korte termijn lastenverlichting te bieden.

Het kabinet heeft uiteindelijk voor de verlaging van de brandstofaccijns en btw op energie gekozen omdat deze twee fiscale maatregelen wel gedurende het jaar kunnen worden aangepast en bovendien direct aangrijpen bij de stijgende brandstof- en energieprijzen. Aanvullend wordt de energietoeslag voor huishoudens in de minima doelgroep verhoogd. Deze regeling heeft het vorige kabinet reeds vorig jaar samen met de gemeenten uitgewerkt en het bedrag per huishouden wordt nu verhoogd. Deze regeling is op korte termijn wel uitvoerbaar omdat gebruik wordt gemaakt van de reguliere uitvoeringsstructuur (categoriale bijzondere bijstand) en alle huishoudens in de doelgroep hetzelfde bedrag krijgen, ongeacht de mate waarin de huishoudens worden geconfronteerd met de hogere energieprijzen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op de hiervoor genoemde aspecten in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Daarnaast zijn nog twee wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht en is ook de memorie van toelichting op die twee punten aangevuld:

- Recent is gebleken dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm voor de Douane niet uitvoerbaar is. Per 1 januari 2023 gaan de accijnstarieven weer omhoog. Bij een tariefsverhoging dienen belastingplichtigen op basis van de Wet op de accijns aangifte te doen over de veraccijnsde brandstofvoorraad ter hoogte van de tariefsverhoging, indien het totaal aan aanvullend verschuldigde accijns meer dan € 250 bedraagt. Dit zal een groot aantal belastingplichtigen betreffen. Om het voor de Douane uitvoerbaar te houden wordt het desbetreffende artikel uit de Wet op de accijns ingevolge het gewijzigde wetsvoorstel buiten werking gesteld.
- Er is een technische wijziging aangebracht in de overgangsbepaling voor de btw. De overgangsbepaling is onder meer bedoeld om te voorkomen dat met vooruitbetalingen buiten de beoogde periode van het lage btw-tarief kan worden geprofiteerd. De technische aanpassing voorkomt introductie van een afzonderlijk heffingsmoment op 1 januari 2023 (met behoud van de doelstelling van de bepaling).

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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