

No.W06.22.0055/III

's-Gravenhage, 13 april 2022

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 2022.<sup>1</sup> 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 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 wetgeving.<sup>2</sup> 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 zetten.<sup>3</sup> 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 gemoeid.<sup>4</sup>

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, bezien 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 inkomen,<sup>5</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>2</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 1.

<sup>4</sup> Vergelijk in dit verband artikel 104 van de Grondwet.

<sup>5</sup> 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).

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.<sup>6</sup> 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.

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.<sup>7</sup>

In de toelichting wordt opgemerkt dat de voorgestelde maatregelen erg ongericht zijn en een groot budgettair beslag leggen.<sup>8</sup> De effectiviteit van de tariefsverlagingen is bovendien, zoals in de toelichting wordt onderkend,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Op de verhouding tot het klimaatbeleid wordt in de toelichting in het geheel niet ingegaan.

---

<sup>6</sup> Centraal Planbureau, Centraal Economisch Plan 2022, p. 6.

<sup>7</sup> Daarbij moet ook worden onderkend dat bij koopkrachtmaatregelen vaak verzilverings- en armoedevalproblematiek bij de laagste inkomens optreedt.

<sup>8</sup> Toelichting, paragraaf 1 en paragraaf 4.

<sup>9</sup> Toelichting, paragraaf 4.

<sup>10</sup> Toelichting, paragraaf 5.

<sup>11</sup> Dit streven is ook verwoord in het regeerakkoord (Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Kabinetsformatie (kabinetsformatie2021.nl) p. 8).

<sup>12</sup> 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

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?

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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup> Dit illustreert dat voor bepaalde groepen meer specifiek gerichte maatregelen in 2022 wel mogelijk zijn gebleken.<sup>15</sup>

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

---

Sociaal Comité van de Regio's, De stijgende energieprijzen aanpakken: een toolbox met initiatieven en steunmaatregelen (COM/2021/660 final)).

<sup>13</sup> Toelichting, paragrafen 1 en 4.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2021/22, 36057.

<sup>15</sup> 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.

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,