

Vergaderjaar 2024–2025

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 261

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2025

De energiebelasting kent een belastingvermindering. Dit is een vast bedrag dat ongeacht de verbruikte hoeveelheid elektriciteit en aardgas jaarlijks in mindering wordt gebracht op de energierekening. In 2025 is het bedrag € 524,95 (excl. btw). In de praktijk wordt het ook wel aangeduid als heffingskorting. Het Ministerie van Financiën heeft verkend of het mogelijk zou zijn om de belastingvermindering uitsluitend nog toe te passen op de energierekening van huishoudens. Op die manier zou het in de toekomst mogelijk zijn om uitsluitend huishoudens te compenseren voor oplopende energiekosten door verhoging van de belastingvermindering, zouden administratieve lasten en uitvoeringslasten worden beperkt en een budgettaire opbrengst kunnen worden bewerkstelligd.

In deze brief geef ik eerst een korte toelichting op de belastingvermindering in de energiebelasting in de huidige wetgeving en praktijk. Daarna schets ik de aanleiding van de verkenning. Vervolgens sta ik stil bij het onderzoek dat ABF Research in dit kader in opdracht van het Ministerie van Financiën heeft verricht. Het onderzoek is opgeleverd op 25 juni jl. Ik bied het bij deze brief aan uw Kamer aan.

De belastingvermindering in de huidige wetgeving en praktijk

De energiebelasting heeft tot doel overheidsinkomsten te genereren en een besparingsprikkel te geven. De energiebelastingstarieven in de eerste schijven zijn hoog in vergelijking met andere EU-lidstaten – in elk geval als de verschillen in koopkracht tussen huishoudens in verschillende lidstaten buiten beschouwing wordt gelaten. Van hoge tarieven gaat een hoge prikkel uit om energie te besparen, bijvoorbeeld door te isoleren, de verwarming lager te zetten of energiezuinigere huishoudelijke apparatuur aan te schaffen. Dit wordt ook wel de hoge prikkel aan de marge of het marginale tarief genoemd. De belastingvermindering zorgt ervoor dat de energierekening niet te veel oploopt door de energiebelasting.

Het verbruik van het overgrote deel van alle huishoudens valt in de eerste en tweede schijven aardgas (0–170.000 m³) en elektriciteit (0–10.000 kWh). De tarieven in die schijven zijn in 2025 € 0,58 per m³ aardgas respectievelijk € 0,10 per kWh elektriciteit. Als voor analysedoeleinden de vermindering voor 50% wordt toegerekend aan het aardgasverbruik en voor 50% wordt toegerekend aan het elektriciteitsverbruik van een gemiddeld huishouden,¹ zijn de effectieve tarieven € 0,30 per m³ respectievelijk – € 0,03 per kWh. Andere EU-lidstaten kennen geen belastingvermindering. Een huishouden met gemiddeld verbruik betaalt in 2025 € 190 energiebelasting.

Vanaf de introductie van de energiebelasting in 1996 golden zogenoemde belastingvrije voeten. De eerste 800 kWh elektriciteit en 800 m³ aardgas werden niet belast. Dat had te maken met een van de twee beleidsdoelen van de belasting: de besparingsprikkel. Een belasting over het deel van het verbruik dat onvermijdbaar is, kan niet tot energiebesparing prikkelen, zo werd geredeneerd. Daarbij werd opgemerkt dat in het algemeen geldt dat lagere inkomensgroepen een relatief groot deel van hun inkomen aan energiekosten besteden. De belastingvrije voeten voorkwamen dat het effect van de energiebelasting relatief zwaar op de schouders van gezinnen met lage inkomens zou drukken.²

In 2001 zijn de belastingvrije voeten vervangen door de belastingvermindering per elektriciteitsaansluiting. Deze wordt toegepast ongeacht de verbruikte hoeveelheid elektriciteit en aardgas en komt met de huidige reikwijdte ook terecht bij verbruikers die geen huishouden zijn.

De belastingvermindering wordt toegepast op elektriciteitsaansluitingen van objecten met een zogenoemde verblijfsfunctie. Het gaat om onroerende zaken die kunnen dienen tot woning of ten behoeve van een bedrijf of beroep of anderszins een verblijfsfunctie hebben. Het object moet geschikt zijn voor mensen om er langdurig te verblijven. Daarvoor dienen voorzieningen aanwezig te zijn die langdurig menselijk verblijf mogelijk maken, zoals sanitaire of keukenvoorzieningen.

Er is geen sprake van een verblijfsfunctie bij bijvoorbeeld een bedrijfspand of andere locaties die slechts tot doel hebben om goederen op te slaan of om kort te verblijven. Gedacht kan worden aan garages, garageboxen, schuren, loodsen, werkplaatsen en algemene ruimten van een flat waaronder liften en hallen.

Energieleveranciers zijn belastingplichtig voor de energiebelasting en factureren de energiebelasting via de energierekening. Daarbij passen ze de belastingvermindering toe. De Belastingdienst houdt hierop toezicht.

Aanleiding voor de verkenning naar het toespitsen van de belastingvermindering op huishoudens

Over de interpretatie van het begrip verblijfsfunctie is in de praktijk veel discussie tussen energieleveranciers en hun klanten enerzijds en energieleveranciers en de Belastingdienst anderzijds. Of sprake is van een verblijfsfunctie is namelijk in veel gevallen niet eenvoudig te bepalen. Energieleveranciers moeten zich vooral baseren op informatie van hun klant. Die heeft er belang bij dat de belastingvermindering wordt toegepast.

¹ Op basis van een gemiddeld verbruik van 900 m³ aardgas en 1.920 kWh (netto) elektriciteitsverbruik.

² Zie hierover Kamerstukken II 1994/95, 24 250, nr. 3, p. 3, 22–23 en 34–35.

Een garagebox heeft in beginsel geen verblijfsfunctie. Als een klant stelt dat hij voorzieningen heeft aangebracht die langer menselijk verblijf mogelijk maken, zoals een closet, is het moeilijk voor de energieleverancier te verifiëren of deze voorzieningen aanwezig zijn en, zo ja, of ze in voldoende mate aanwezig zijn om te kunnen oordelen dat sprake is van een verblijfsfunctie.

Energieleveranciers zijn veel tijd kwijt aan het nagaan van de door klanten verstrekte informatie en discussies met klanten over de toepassing. Energieleveranciers hebben daar ook discussies over met de Belastingdienst. Zij lopen bovendien het risico op naheffingen van de Belastingdienst als bij controle op de energiebelasting wordt geconstateerd dat de belastingvermindering ten onrechte is toegepast.

De afgelopen jaren is veelvuldig naar de belastingvermindering gekeken als mogelijkheid om de oplopende energierekening voor huishoudens deels te dempen. Voor de inzet van dit instrument voor dit doel geldt als belangrijk nadeel dat een substantieel deel van het voordeel ook bij veel verbruikers terechtkomt die geen huishouden zijn. Ongeveer 9% van een verhoging van de belastingvermindering komt terecht bij objecten waarin bedrijven, instellingen en andere organisaties zijn gevestigd. Een verhoging van de belastingvermindering is hierdoor op dit moment een minder gerichte maatregel om huishoudens te compenseren voor een oplopende energierekening.

De mogelijke doelen van het toespitsen van de belastingvermindering op huishoudens

Met de toespitsing van de belastingvermindering op huishoudens zou het in de toekomst mogelijk zijn om uitsluitend huishoudens te compenseren voor oplopende energiekosten door verhoging van de belastingvermindering. Hierbij moet worden opgemerkt dat daarbij geen onderscheid kan worden gemaakt tussen huishoudens. Elk huishouden ontvangt hetzelfde bedrag.

Vereenvoudiging van de energiebelasting is nodig om in de toekomst wijzigingen in de energiebelasting te kunnen blijven doorvoeren.³ De toespitsing op huishoudens leidt tot een significante vereenvoudiging. Daardoor wordt het aantal discussies beperkt tussen energieleveranciers en hun klanten enerzijds en energieleveranciers en de Belastingdienst anderzijds. Hierdoor zouden administratieve en uitvoeringslasten worden beperkt.

Voorts zou de maatregel tot een budgettaire opbrengst leiden. Op basis van de gegevens uit het door ABF Research uitgevoerde onderzoek schat het Ministerie van Financiën op dit moment in dat de toespitsing op huishoudens een opbrengst zou hebben van € 427 miljoen in 2028 als de maatregel dan zou kunnen worden ingevoerd.

Vormgeving van het toespitsen van de belastingvermindering op huishoudens

Voor de toepassing van de belastingvermindering op uitsluitend huishoudens zou het noodzakelijk zijn om te kunnen bepalen wat een huishouden is. Om dat te kunnen bepalen, zouden energieleveranciers bij de uitvoering van de energiebelasting zo veel mogelijk gebruik moeten kunnen maken van bestaande informatie uit basisregistraties. Dit past bij

³ Zie hierover «Naar een toekomstbestendige energiebelasting», Ministerie van Financiën (juni 2024), p. 58.

één van de uitgangspunten van het Stelsel van Basisregistraties: burgers hoeven geen gegevens te verstrekken die de overheid al heeft.

Uit de verkenning van het Ministerie van Financiën is naar voren gekomen dat het bepalen wat een huishouden is, op een doeltreffende en doelmatige manier mogelijk zou moeten zijn als gebruik wordt gemaakt van gegevens uit de Basisregistratie WOZ (BR WOZ) en de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG). Kort gezegd zou de belastingvermindering dan niet langer worden toegepast als sprake is van een verblijfsfunctie, maar uitsluitend nog als sprake is van een woonfunctie van een object.

Onderzoek ABF Research

Het Ministerie van Financiën wilde nagaan of een combinatie van gegevens uit de BR WOZ en BAG en de uitgedachte selectiecriteria inderdaad kan leiden tot de beoogde afbakening. Het ministerie heeft ABF Research de opdracht gegeven om dit te onderzoeken. De onderzoekers is gevraagd om eerst te bepalen welke afbakening wordt bereikt als uitsluitend wordt gebruikgemaakt van gegevens uit de BR WOZ. Vervolgens is de onderzoekers gevraagd om de afbakening weer te geven als gebruik wordt gemaakt van gegevens uit de BR WOZ én BAG.

Het vermoeden is bevestigd dat met de combinatie een betere afbakening wordt bewerkstelligd. Zonder gegevens uit de BAG zou de belastingvermindering namelijk niet alleen op woningen worden toegepast, maar in elk geval ook op losstaande garageboxen die bij een woning horen maar niet als hoofdverblijf van een huishouden dienen. Het zou niet wenselijk zijn als huishoudens met een losstaande garagebox zowel voor hun woning als voor die garagebox de vermindering ontvangen. Een losstaande garagebox dient immers niet tot hoofdverblijf van een huishouden.

Bij de onderzochte afbakening is ervan uitgegaan dat de belastingvermindering kort gezegd van toepassing blijft op «reguliere» woningen, waar het gros van alle huishoudens in woont, en op vakantiewoningen. Vakantiewoningen kunnen namelijk ook dienen als hoofdverblijf van een huishouden. Dat komt in de praktijk ook vaak voor.

Vervolg

De komende periode onderzoekt het Ministerie van Financiën verder op welke manier de toespitsing zou kunnen worden vormgegeven en op welke wijze en termijn die maatregel zou kunnen worden uitgevoerd, zodat de maatregel desgewenst kan worden betrokken bij toekomstige politieke besluitvorming.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen