

Advies

(A)2678

26 oktober 2023

Advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de programmawet van 27 december 2004 voor wat het terugdraaien van de accijnsverhoging van de federale regering en het verbieden van belastingverhogingen op energie betreft

Artikel 23, § 2, 1^{ste} lid van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel 15/14, § 2, 1^{ste} lid, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen

Niet-vertrouwelijk

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE.....	2
INLEIDING	3
1. POSITIE VAN BELGIË T.O.V. DE BUURLANDEN WAT DE ELEKTRICITEITS- EN AARDGASPRIJZEN VOOR DE RESIDENTIËLE KLANTEN BETREFT.....	4
2. IMPACT VAN DE BTW-DALING EN DE ACCIJSVERHOOGING	5
3. BEVOEGDHEID VAN DE CREG	7

INLEIDING

De Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG) ontving, op 2 oktober 2023, een mail van de commissie voor de Financiën en de Begroting van de Kamer van Volksvertegenwoordigers met het verzoek om een advies te verlenen over een wetsvoorstel van PTB/PVDA tot wijziging van de programmawet van 27 december 2004 voor wat het terugdraaien van de accijnsverhoging van de federale regering en het verbieden van belastingverhogingen op energie betreft.

Hierna volgt het gevraagde advies van de CREG.

Het advies wordt geformuleerd met toepassing van artikel 23, § 2, 1^{ste} lid van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt en artikel 15/14, §2, 1^{ste} lid van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

Naast de inleiding bevat dit advies in het eerste deel een stand van zaken van de positie van België ten opzichte van de buurlanden wat de elektriciteits- en aardgasprijzen voor de residentiële afnemers betreft. Het tweede deel geeft een raming van de impact van de btw-daling naar 6 % en de accijnsverhoging in vergelijking met het oude systeem, op basis van een btw-percentagte van 21 % en de bijzondere accijnzen die sinds 1 januari 2022 op hetzelfde niveau gebleven zijn. Het derde deel gaat over de bevoegdheid van de CREG ter zake.

Het directiecomité van de CREG heeft dit advies geformuleerd tijdens zijn vergadering van 26 oktober 2023.

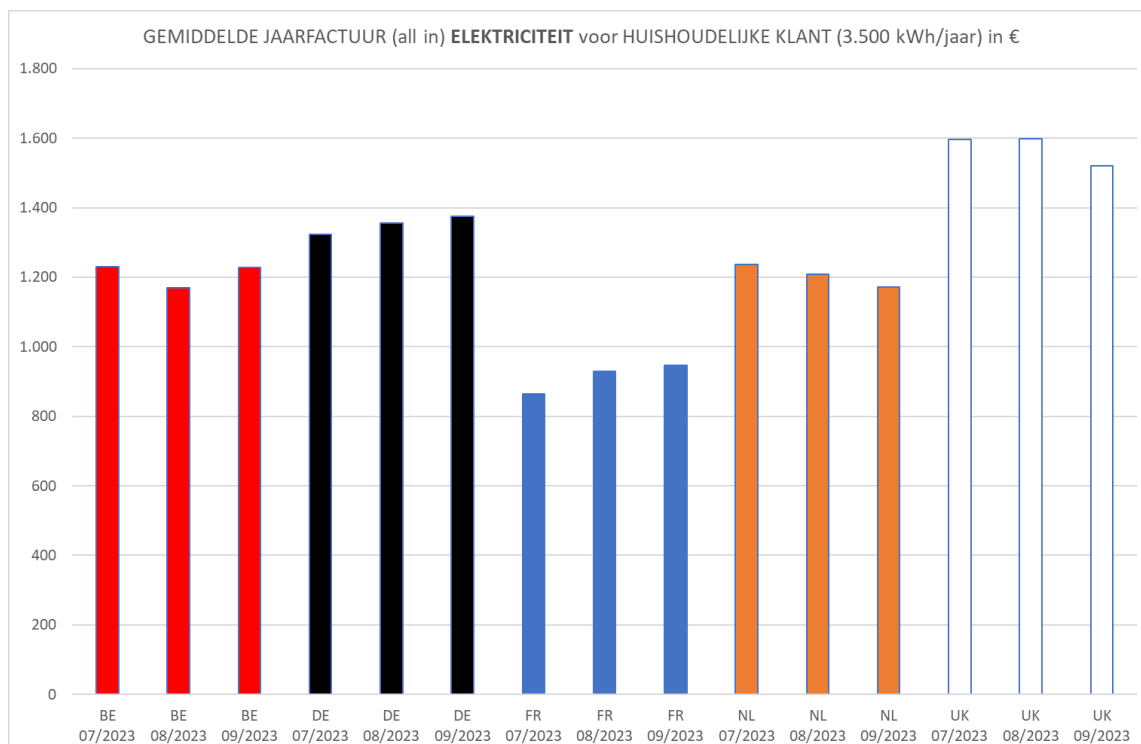
1. POSITIE VAN BELGIË T.O.V. DE BUURLANDEN WAT DE ELEKTRICITEITS- EN AARDGASPRIJZEN VOOR DE RESIDENTIËLE KLANTEN BETREFT

1. In de toelichting van het wetsvoorstel wordt vermeld dat België, op basis van de boordtabellen van de CREG, sinds het begin van het jaar het duurste West-Europese land voor elektriciteit is. De maandelijkse boordtabellen van de CREG tonen echter aan dat dit in 2023¹, voor het residentiële segment, enkel het geval was voor de maand januari. Sindsdien is België meestal het 3e duurste land van 5 landen. Dat was het geval in september 2023. De elektriciteitsprijs voor een residentiële klant was hoger dan in Frankrijk en Nederland, maar lager dan in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, zie grafiek 1.

2. In de toelichting van het wetsvoorstel staat ook dat België voor aardgas het tweede duurste land van West-Europa is, na Nederland. Dit was echter enkel in januari 2023 het geval. Sinds april 2023 is België van de 5 geobserveerde landen zelfs het goedkoopste land voor aardgas voor het residentiële segment. In de winter 2022-2023 was aardgas voor de residentiële klanten in België wel duurder dan in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk omdat de prijzen in die twee landen waren geplafonneerd, wat nu niet meer het geval is. In september 2023 was de aardgasprijs voor een Belgische residentiële klant dus de laagste in vergelijking met de buurlanden (Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk), zie grafiek 2.

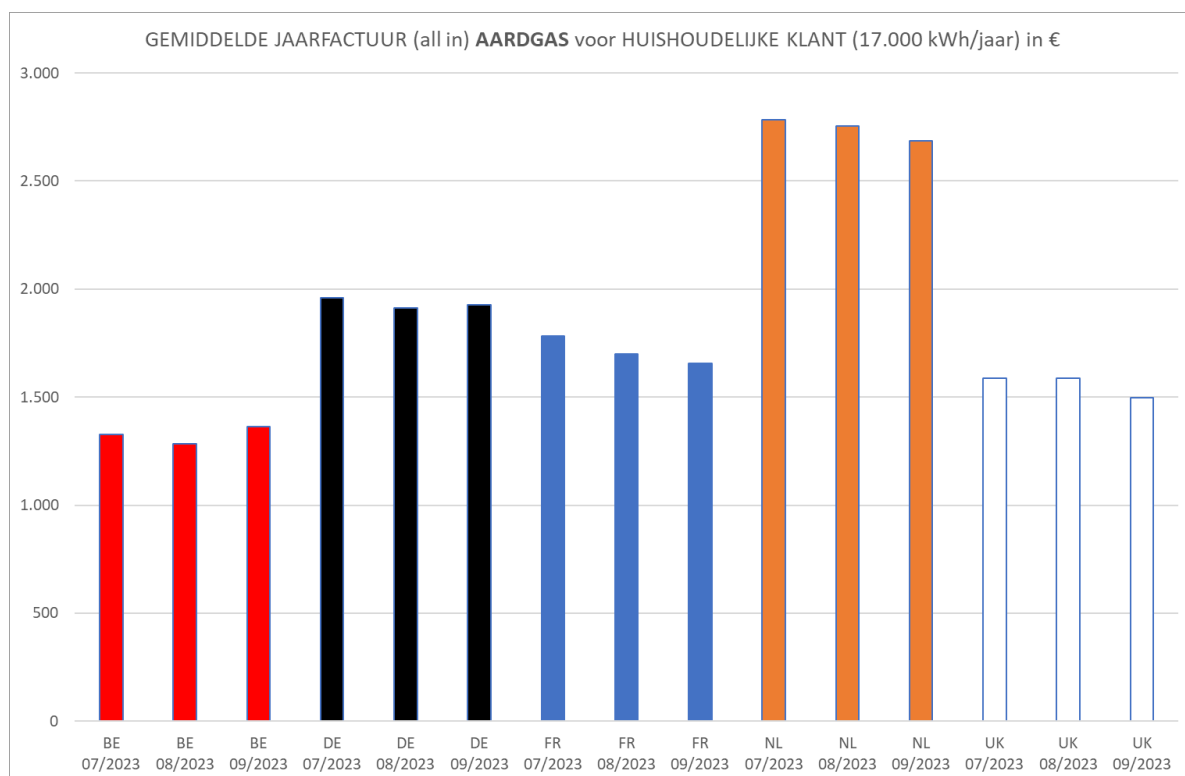
3. De CREG stelt vast dat de stijging van de accijnzen op elektriciteit en aardgas van 1 april 2023 die op € 264 incl. btw per jaar is geraamd per gemiddeld huishouden geen impact heeft gehad op deze concurrentiepositie (3^e van de 5 voor elektriciteit en 1^{ste} van de 5 voor aardgas).

Grafiek 1: vergelijking van de residentiële elektriciteitsprijs met de buurlanden



¹ Zie pagina's 6 en 12 op <https://www.creg.be/nl/professionals/marktwerking-en-monitoring/boordtabel>

Grafiek 2: vergelijking van de residentiële aardgasprijs met de buurlanden



2. IMPACT VAN DE BTW-DALING EN DE ACCIJSVERHOGING

4. Volgens de toelichting van het wetsontwerp doet de accijnsverhoging het voordeel van de btw-verlaging volledig teniet. De CREG heeft de geraamde impact van de btw-verlaging samen met de accijnsverhoging berekend op basis van de laatst beschikbare gegevens, namelijk die van september 2023. Daaruit blijkt dat het nieuwe btw-stelsel met een btw-vermindering tot 6 % en de accijnsverhoging voor de residentiële verbruiker minder duur zijn voor elektriciteit en aardgas dan het oude stelsel met een btw-percentag van 21 % en federale accijnzen die sinds januari 2022 niet veranderd zijn, zoals blijkt uit de volgende tabellen.

Tabel 1: impact nieuw en oud systeem voor elektriciteit (3,5 MWh/jaar) in €

Elektriciteit	09/2023		Gunstig delta per residentieel EAN (€/jaar)	# residentieële EAN	Ongunstig impact Belgische staatsbegroting (€)
	Huidig systeem (6% btw & stijging accijnzen)	Voormalig systeem (21 % btw & accijnzen idem 2022)			
Energie	534,27	534,27			
Netwerk	268,55	268,55			
Heffingen	356,56	237,98			
Btw	69,51	218,57			
Totaal	1.228,89	1.259,37	-30,48	5.025.982	-153.181.879

Tabel 2: impact nieuw en oud systeem voor aardgas (17 MWh/jaar) in €

Aardgas	09/2023		Gunstig delta per residentieel EAN (€/jaar)	# residentieële EAN	Ongunstig impact Belgische staatsbegroting (€)
	Huidig systeem (6% btw & stijging accijnzen)	Voormalig systeem (21 % btw & accijnzen idem 2022)			
Energie	818,75	818,75			
Netwerk	246,63	246,63			
Heffingen	221,41	90,68			
Btw	77,18	242,77			
Totaal	1.363,97	1.398,83	-34,86	3.040.620	-106.003.919

5. Het nieuwe belastingstelsel is voor de residentieële afnemer gunstiger dan het oude. Een gemiddelde afnemer (3,5 MWh/jaar voor elektriciteit en 17 MWh/jaar voor aardgas) betaalt respectievelijk € 30,48/jaar minder voor elektriciteit en € 34,86/jaar minder voor aardgas met het nieuwe systeem. Bijgevolg zijn de inkomsten voor de staat respectievelijk M€ 153,2 en M€ 106 lager op jaarbasis in vergelijking met de inkomsten die ze had kunnen innen volgens het oude systeem.

6. De toelichting van het wetsvoorstel stelt dat elk huishouden dat elektriciteit en aardgas verbruikte in 2019, voor corona en de energiecrisis, op zijn energiefactuur gemiddeld € 313/jaar aan btw (21 % btw) betaalde. De CREG raamt deze btw echter op € 283, waarbij nog € 335 toeslagen moeten worden toegevoegd, wat neerkomt op een totaal van **€ 618/jaar** btw en toeslagen in 2019. Sinds 1 april 2023 betaalt een huishouden een btw-bedrag (6 %) dat geraamd wordt op € 147 en toeslagen die geraamd worden op € 578 wat neerkomt op een totaalbedrag van **€ 725/jaar** voor een gemiddeld elektriciteits- en aardgasverbruik. Men dient echter in het achterhoofd te houden dat de elektriciteits- en aardgasprijzen voor de residentieële afnemers aanzienlijk zijn gestegen tussen 2019 en 2023 (+ 38 % voor elektriciteit, + 81 % voor aardgas, hetzij + 58 % voor de twee energiebronnen samen), voornamelijk als gevolg van de sterke stijging van de energiecomponent. De taksen (btw en toeslagen) zijn echter niet evenredig gestegen, onder andere omwille van de hervorming van het btw-stelsel en de accijnzen. Bijgevolg heeft de accijnsverhoging de impact van de btw-vermindering niet volledig tenietgedaan. Hoe hoger het btw-percentage (in % van het bedrag van de factuur), hoe meer de impact op de factuur immers te voelen zal zijn, terwijl de evolutie van de totaalprijs van de energiefactuur geen impact heeft op de component “accijnzen” (in €/MWh).

Tabel 3: vergelijking van de elektriciteits- en aardgascomponenten in 09/2019 en 09/2023 (in €) voor een residentieel elektriciteits- en aardgasverbruik

Electriciteit (3,5 MWh/jaar) en aardgas (17 MWh/jaar)	Btw en heffingen	Btw	Heffingen	Netwerk	Energie	Totale prijs
09/2019	618	283	335	440	586	1.644
09/2023	725	147	578	515	1.298	2.593
Delta (€)	107	-136	243	75	712	949
Delta (%)	17%	-48%	72%	17%	122%	58%

7. In het wetsontwerp houdende hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur van 9 februari 2023² wordt bovendien uitgelegd dat de regering het btw-stelsel en de accijnzen wil hervormen met de fiscale inkomsten van het jaar 2021 als werkbasis. In haar advies 2424 van 30 juni 2022³ had de CREG trouwens de piste geanalyseerd van een hervorming van het stelsel op basis van 6 % btw en op basis van een stijging van het accijnsrecht dat zowel voor de staat als de consument budgetneutraal is. Uit tabel 1 en 2 blijkt dat het nieuwe stelsel uiteindelijk gunstiger is voor de verbruiker dan voor de Belgische staat.

3. BEVOEGDHEID VAN DE CREG

8. Op 1 januari 2022 hebben de bijzondere accijnzen elektriciteit en aardgas het stelsel vervangen dat vroeger gebaseerd was op de federale bijdragen elektriciteit en aardgas met behoud van een gelijkwaardig belastingniveau zoals vermeld in het ontwerp van programmawet van 1 december 2021⁴.

9. De federale bijdrage was een toeslag die tot 31 december 2021 geheven werd op de in België verbruikte hoeveelheid elektriciteit en aardgas ter financiering van sommige openbare dienstverplichtingen en van de kosten verbonden aan de regulering van en de controle op de elektriciteits- en aardgasmarkt. De CREG berekende en publiceerde de eenheidstoelagen van de verschillende componenten van de federale bijdrage elektriciteit en aardgas. Tot 2021 berekende en publiceerde de CREG elk jaar de eenheidstoelagen van de verschillende componenten van de federale bijdrage elektriciteit en aardgas.

10. De [programmawet van 27 december 2021](#) heeft deze federale bijdragen geschrapt en vervangen door een bijzonder accijnsrecht op elektriciteit en een bijzonder accijnsrecht op aardgas. De [wet van 19 maart 2023 houdende hervorming van de fiscaliteit op de energiefactuur](#) heeft de hoogte van het niet-zakelijk accijnsrecht dan weer gewijzigd en het btw-percentage van 6 % voor niet-zakelijk verbruik van elektriciteit en aardgas gebruikt als brandstof permanent gemaakt.

11. De CREG is niet bevoegd voor de vastlegging van de bedragen van de accijnzen en de btw-percentages. Dit is een exclusieve bevoegdheid van de FOD Financiën. De CREG vindt dat dit een uitgesproken politieke keuze is. De CREG is dus niet bevoegd om alle artikels van het wetsontwerp dat haar op 2 oktober 2023 werd gestuurd te becommentariëren. Op basis van de grafieken 1 en 2 stelt ze

² Zie voornamelijk op p. 15-16 van het document <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/3151/55K3151001.pdf> « Op deze manier kan de fiscaliteit op energie op termijn opnieuw op een evenwichtig niveau worden gebracht. Door te werken met accijnzen ontstaat er ook een beleidsgericht sturingsinstrument. Aangezien de accijnzen bovendien in een vast bedrag per MWh worden geheven, ontstaat niet hetzelfde katalysator-effect op de prijs zoals dat optreedt bij de btw. Zo blijft de federale fiscaliteit op de energiefactuur stabiel, zelfs wanneer de marktprijzen sterk stijgen. En doordat het accijnstarief werd berekend op basis van de gemiddelde prijzen in 2021, zal in principe niet méér worden betaald door de verhoging in accijnzen, dan in 2021 werd betaald bij 21 pct. btw »

³ Zie voornamelijk punt 72 van het document <https://www.creg.be/nl/publicaties/advies-a2424> « Zodra de huidige crisis achter de rug is, zal voor de huidhoudens onvermijdelijk de vraag rijzen of het btw-tarief voor aardgas en elektriciteit van 6 % tot 21 % moet worden opgetrokken. De CREG wijst erop dat, indien dit "omgekeerd cliquet"-systeem zou worden ingevoerd op het niveau van de bijzondere accijnzen, het effect ervan nog zou kunnen worden versterkt door een structureel behoud van de btw op aardgas en elektriciteit op 6 % te compenseren met een verhoging van de bijzondere accijnzen op niet-zakelijk verbruik. In vergelijking met de situatie vóór de crisis zouden deze ontwikkelingen een zekere neutraliteit moeten waarborgen, zowel voor het niveau van de totale aardgas- en elektriciteitsfactuur van de huishouden als voor de begroting van de federale overheid. »

Het niveau van de bijzondere accijns wordt vastgesteld per verbruiksschijf, berekend op jaarbasis, waarbij het opzet is om het federale aandeel van de energiefactuur van alle verbruikers vast te stellen op het niveau van het jaar 2021. »

wel vast dat de huidige prijsniveaus op de residentiële markt niet buitensporig lijken in vergelijking met de buurlanden.

12. Bovendien dient er op technisch-juridisch vlak opgemerkt te worden dat het verbod om de accijnzen of de btw op energieproducten en elektriciteit, uit artikel 2 van het wetsvoorstel, te verhogen niet echt aangewezen lijkt aangezien de wetgever zichzelf niet kan verbieden wetgeving te maken. Volgens het wettigheidsbeginsel dient het parlement de belastingen, met inbegrip van de btw en de accijnzen, vast te leggen. Als de bepaling zou worden aangenomen, dan zou die niet kunnen verhinderen dat de wetgever, te allen tijde, zou kunnen beslissen om deze taksen toch te verhogen en het verbod ervan, expliciet of impliciet, op te heffen. Deze suggestie van een verbod zou hooguit een intentieverklaring kunnen zijn, maar de gebruikte termen zijn sterker.

///

Voor de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas:

Sigrid JOURDAIN
Directeur

Koen LOCQUET
Voorzitter van het Directiecomité