

RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen opgenomen in de Nota van Wijziging incidentele compensatie energierekening

Ramingstoelichting incidentele compensatie energierekening

Korte beschrijving van de maatregel

De derde nota van wijziging Belastingplan 2022 bevat eenmalige wijzigingen in de energiebelasting per 1 januari 2022 die vervolgens per 1 januari 2023 worden teruggedraaid:

- a) Verhoging van de belastingvermindering in de energiebelasting van € 462,62 (excl. btw) naar € 652,70 (excl. btw);
- b) Verlaging van het energiebelastingtarief van de eerste schijf voor elektriciteit (0-10.000 kWh) met € 0,06933 per kWh (excl. btw).

Kern van de raming

De raming is grotendeels gebaseerd op grondslaggegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft voor het jaar 2019 een uitsplitsing gemaakt van het verbruik van elektriciteit door bedrijven naar de verschillende schijven van de energiebelasting (EB). Hier is het elektriciteitsverbruik van huishoudens in 2019 aan toegevoegd. Daarbij is aangenomen dat het volledige verbruik van huishoudens aan de eerste schijf kan worden toegerekend.

Aangezien de voorgestelde tariefaanpassingen voor elektriciteit in de EB pas per 1 januari 2022 van kracht worden is het totale energieverbruik van huishoudens en bedrijven in 2019 geëxtrapoleerd naar 2022 met de geprognoseerde groei van het energieverbruik dat uit de Klimaat- en Energieverkenning 2020 (PBL) volgt. Vervolgens zijn voor elk jaar in de periode 2020 tot en met 2022 afzonderlijke sleutels voor de verbruiksschijven van elektriciteit vastgesteld. Voor het berekenen van de sleutels is derhalve rekening gehouden met grondslagerosie. Deze sleutels zijn zowel op EB als ODE tariefmutaties van toepassing. Dit komt doordat de EB en ODE een identieke grondslag, een identieke lengte van de belastingschijven en dezelfde vrijstellingen kennen.

Voor de raming van de verhoging van de belastingvermindering is gebruik gemaakt van data van de Belastingdienst om de realisatie van de aangiftepost belastingvermindering vast te kunnen stellen. De realisatie van deze post bedroeg in 2020 circa € 3,5 miljard. De belastingvermindering bedroeg in 2020 per aansluiting € 435,68 (excl. btw). Derhalve kan geconcludeerd worden dat er in deze jaren in totaal circa 8,1 mln aansluitingen (€ 3,5 mld / € 435,68) waren. Dit resulteert in een sleutel van € 81 mln per 10 euro (excl. btw) wijziging voor de belastingvermindering.

Tot slot zijn de voorgestelde EB tariefmutaties voor elektriciteit in schijf 1 en de verhoging van de EB belastingvermindering vermenigvuldigd met de bijbehorende sleutels. De raming is met name onzeker voor de wat langere termijn. Dit komt doordat het onzeker is in hoeverre burgers en bedrijven onder meer naar aanleiding van de bovenstaande maatregelen zullen overstappen naar duurzame warmteopties.

De maatregelen gelden enkel in 2022 en zijn daarom van zeer tijdelijke aard. De prikkels op het energieverbruik worden daarom, net als de budgettaire consequenties daarvan, verwaarloosbaar klein verondersteld en een correctie daarvoor wordt achterwege gelaten.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregelen '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

| (Bedragen in mln euro) ¹ | 2022 | 2023 | 2024 | struc | Struc in |
|---|---------------|----------|----------|----------|-------------|
| Verlaging EB tarief eerste schijf elektriciteit | -1.668 | 0 | 0 | 0 | 2023 |
| Verhoging EB belastingvermindering | -1.546 | 0 | 0 | 0 | 2023 |
| Totaal | -3.214 | 0 | 0 | 0 | 2023 |

¹ Raming in prijzen van het jaar van invoering



Certificering budgettaire raming derde nota van wijziging Belastingplan 2022

Deze notitie certificeert de budgettaire raming van de fiscale beleidsmaatregel uit de derde nota van wijziging Belastingplan 2022. Het CPB heeft de maatregel uitvoerig beoordeeld en acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal, met een gemiddelde onzekerheid.

De maatregel verlaagt in 2022 tijdelijk het tarief in de eerste schijf van de energiebelasting voor elektriciteit en verhoogt de belastingvermindering.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Francis Weyzig, Anniek Trommelen

oktober 2021

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de geraamde opbrengst van de fiscale beleidsmaatregel uit de derde nota van wijziging Belastingplan 2022. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De maatregel betreft een aanpassing van het elektriciteitsstarief en de vaste teruggave in de energielasting en is vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig beoordeeld. De raming kent een gemiddelde mate van onzekerheid vanwege de onvoorspelbaarheden rond het toekomstig energieverbruik. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor de raming toegelicht.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van fiscale beleidsmaatregelen, zoals opgenomen in de derde nota van wijziging Belastingplan 2022. Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.¹ Een raming kwalificeert als ‘redelijk’ wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term ‘neutraal’ houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden in de certificering van het Belastingplan 2022.²

Het CPB certificeert de budgettaire raming voor de komende jaren en het structurele budgettaire (nul-)effect. Standaard wordt voor elke maatregel het kaderrelevante budgettaire effect gepresenteerd, dat van belang is voor besluitvorming over het inkomstenkader. Dit effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar.

De maatregel wordt vanwege het budgettaire effect van meer dan 50 mln euro uitvoerig getoetst, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte gedragseffecten. Voorts worden de onzekerheden in de raming geanalyseerd.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan.³ Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk. Dit betekent echter niet dat de raming geen onzekerheid kent. De raming van de maatregel kent een gemiddelde onzekerheid vanwege de onvoorspelbaarheden rond het toekomstig energieverbruik.

¹ De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van saldostruring naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

² Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2022, CPB Notitie, 2021 ([link](#)).

³ De voorgenomen middelen voor isolatiemaatregelen via gemeenten (150 mln euro) zijn geen onderdeel van de certificering.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

| Maatregel | Uitvoerige toetsing | Geraamd budgettaire effect | | | | | | Onzekerheid |
|---|---------------------|----------------------------|-------|------|------|------|-------------|-------------|
| | | Mln euro (a) | | | | | | |
| | | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | Structureel | |
| Maatregelen energiebelasting | | | | | | | | |
| Verlaging EB tarief eerste schijf elektriciteit | X | 0 | -1668 | 0 | 0 | 0 | 0 | Gemiddeld |
| Verhoging EB belastingvermindering | | 0 | -1546 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| (a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend. | | | | | | | | |

Hieronder wordt de toetsing van de maatregelen toegelicht. Toelichtingen van de maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, bevinden zich als bijlage bij de nota van wijziging.

Maatregelen energiebelasting

Binnen de energiebelasting wordt tijdelijk in 2022 een tweetal aanpassingen doorgevoerd:

1. Het tarief in de eerste schijf van de energiebelasting op elektriciteit wordt met 6,933 eurocent per kWh verlaagd (8,4 eurocent inclusief btw).
2. De vaste teruggave in de energiebelasting (de belastingvermindering) wordt verhoogd met 190,08 euro exclusief btw (230 euro inclusief btw).

Het budgettaire effect van het pakket overschrijdt de budgettaire grens in het toetsingskader en de maatregel wordt daarom uitvoerig getoetst.

De grondslag voor de tariefmaatregel wordt benaderd met CBS-realisatiegegevens over het elektriciteitsverbruik van bedrijven en huishoudens in 2019. De CBS-grondslagcijfers worden voor bedrijven hoofdzakelijk gebaseerd op de klantenbestanden van alle netbeheerders waarin de gas- en elektriciteitsleveringen aan alle aansluitingen in Nederland zijn opgenomen en worden voor huishoudens aangevuld met de realisaties van het energieverbruik vanuit woningen. De gegevens worden telkens gecorrigeerd voor niet-belaste onderdelen.⁴

De gerealiseerde grondslag voor 2019 wordt omgezet naar een raming voor 2022 met behulp van de toekomstige ontwikkeling van de grondslag uit de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Voordat het budgettaire beslag wordt berekend, worden de resultaten nog geijkt op de daadwerkelijke opbrengst per schijf volgens de gegevens van de Belastingdienst. Ook de grondslag voor de belastingvermindering volgt uit de gegevens van de Belastingdienst en wordt met de geldende teruggavebedragen lineair teruggerekend tot het (stabiele) aantal relevante aansluitingen en daarmee de sleutel voor aanpassingen in de teruggave.

Blijvende maatregelen in de energiebelasting kunnen aanzetten tot veranderingen in energieverbruik. Dergelijke verbruiksaanpassingen gaan vaak gepaard met (kostbare) investeringsbeslissingen, zoals de keuze om een woning te isoleren. Omdat die gedrageffecten pas op langere termijn verwezenlijkt worden, groeien

⁴ Het gaat daarbij om onder meer niet-energetisch verbruik en verbruik in metallurgische en elektrolytische procedés en bij chemische reductie. Verder is gecorrigeerd voor verbruik via de salderingsregeling voor kleinverbruikers.

de budgettaire consequenties daarvan langzaam in.⁵ De gecertificeerde maatregel geldt echter enkel in 2022 en is daarom van zeer tijdelijke aard. De prikkel tot aanpassing wordt daarom, net als de budgettaire consequentie daarvan, verwaarloosbaar klein verondersteld en een correctie daarvoor wordt achterwege gelaten.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De voornaamste onzekerheid van de raming zit in de prognose van de toekomstige grondslagontwikkeling. Hoewel daar via de KEV 2020 een geschikte prognose voor aanwezig is, blijft de grondslagontwikkeling afhankelijk van allerlei externe factoren. De raming kent daarom een gemiddelde onzekerheid.

⁵ Voor structurele aanpassingen in de tarieven van de energiebelasting wordt conform relevante studies van bijvoorbeeld het PBL (2016) een prijselasticiteit van -0,2 toegepast, met een ingroei van 10 jaar. Zie voor voornoemde studie: Kostenefficiëntie van beleidsmaatregelen ter vermindering van broeikasgasemissies, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2016 ([link](#)).