

RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van het afbouwen van de salderingsregeling in de energielasting

Ramingstoelichting afbouw salderingsregeling

Korte beschrijving van de maatregel

Op grond van de salderingsregeling in de Wet belastingen op milieugrondslag wordt momenteel energiebelasting en opslag duurzame energie geheven over het positieve saldo van de via de aansluiting van een kleinverbruiker afgenomen elektriciteit minus de via dezelfde aansluiting ingevoede elektriciteit.

Door dit wetsvoorstel wordt de salderingsregeling van 1 januari 2023 tot 1 januari 2031 geleidelijk afgebouwd tot nul. De afbouw betekent dat de invoeding van kleinverbruikers vanaf 1 januari 2023 niet langer volledig tegen hun afname van elektriciteit van het net wordt gesaldeerd. In plaats daarvan mag de kleinverbruiker slechts nog een percentage van de elektriciteit die op het net wordt ingevoerd salderen met de via dezelfde aansluiting van het net afgenomen elektriciteit. Dit percentage wordt geleidelijk afgebouwd naar nul, per 1 januari 2031.

Kern van de raming

Voor de raming is gebruik gemaakt van data van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) uit de Klimaat- en Energieverkenning 2019. Hierbij heeft PBL op verzoek van Financiën de data over de totale elektriciteitsproductie van klein- en grootverbruikers uitgesplitst in een deel dat alleen ziet op de productie van kleinverbruikers. Immers, alleen kleinverbruikers kunnen van de salderingsregeling gebruikmaken. Verder geldt dat een deel van de opgewekte zonne-energie eigen verbruik betreft, waardoor niet alle door kleinverbruikers opgewekte zonne-energie wordt terug geleverd aan het net. Hiervoor is in de raming gecorrigeerd.

Aangezien fiscaal begrenzen voor kleinverbruikers financieel nadeliger uitwerkt dan het behouden van de salderingsregeling is op basis van eerdere inschattingen van ECN een eerste-orde-gedrageseffect van structureel 20%¹ in aanmerking genomen voor de elektriciteitsproductie bij kleinverbruikers. Ook is aangenomen dat als gevolg van fiscaal begrenzen het aandeel eigen verbruik op termijn zal toenemen naar 40%. Het wordt namelijk lucratiever voor kleinverbruikers om het eigen verbruik te vergroten indien een deel van de terug geleverde elektriciteit niet meer gesaldeerd kan worden.

In de raming is zowel het budgettaire effect op de energiebelasting als de btw over de elektriciteitsprijs meegenomen. De raming heeft uitgewezen dat bij de keuze voor een afbouwpad van 9%-punt per jaar vanaf 1 januari 2023 de afbouw past binnen het in het Regeerakkoord gereserveerde budget voor de terugleversubsidie. Dit afbouwpad zorgt er namelijk voor dat de cumulatieve kosten van fiscaal begrenzen gemeten over de periode 2020 t/m 2030 overeenkomen met het gereserveerde budget voor de terugleversubsidie. Zie voor de uitkomsten tabel 1.

Tabel 1: Budgetneutrale omzetting bereikt bij afbouwpad van 9%-punt per jaar

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Cum. 2020- 2030
Kosten subsidie (RA)	213	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	2.613
Afbouwpercentage	100%	100%	100%	91%	82%	73%	64%	55%	46%	37%	28%	
Kosten variant fiscaal begrenzen ²	258	275	291	277	270	257	239	222	203	176	144	2.611

¹ Londo, M. et al (2017), De salderingsregeling: effecten van een aantal hervormingsopties, Petten: ECN.

² Hierbij staan de kosten van fiscaal begrenzen gelijk aan het verschil in opbrengsten met het direct afschaffen van de salderingsregeling. Immers, bij het direct afschaffen van de salderingsregeling gaat het afbouwpercentage feitelijk gelijk van 100% naar 0% en worden de opbrengsten meteen volledig gerealiseerd. Bij fiscaal begrenzen wordt geleidelijk naar een afbouwpercentage van 0% (vanaf 2031) toegewerkt, waardoor de belastingopbrengsten (energiebelasting en btw over de elektriciteitsprijs) pas vanaf 1 januari 2031 volledig gerealiseerd worden.



Certificering budgettaire raming Wet afbouw salderingsregeling

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel Wet afbouw salderingsregeling.

Met de maatregel wordt de salderingsregeling in de energiebelasting van 1 januari 2023 tot 1 januari 2031 geleidelijk afgebouwd.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, door de onzekerheid in toekomstige elektriciteitsproductie en het elektriciteitsverbruik.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Sander van Veldhuizen

november 2020

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel 'Wet afbouw salderingsregeling'. Met de implementatie wordt de salderingsregeling van 1 januari 2023 tot 1 januari 2031 geleidelijk afgebouwd. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een hoge mate van onzekerheid, voornamelijk door de onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsproductie en -verbruik.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de budgettaire raming door het ministerie van Financiën van de fiscale beleidsmaatregel uit het wetsvoorstel 'Wet afbouw salderingsregeling'. De maatregel betreft het per 2023 geleidelijk afbouwen van de salderingsregeling voor kleinverbruikers. Daardoor kunnen kleinverbruikers een steeds kleiner percentage van de door hen op het net geleverde elektriciteit salderen. Dit percentage wordt afgebouwd naar nul in 2031.

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. Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de jaren 2023-2030 als het structurele budgettaire effect, dat in 2031 bij volledige afbouw bereikt wordt. Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2020.²

Het CPB onderwerpt de maatregel aan een uitvoerige toetsing.³ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

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

² Zie CPB Notitie, 17 september 2019, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2020 ([link](#)).

³ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement, of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk. De raming leunt in belangrijke mate op aannamen. Er zit grote onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsproductie en -verbruik en er bestaat enige onzekerheid in de omvang van de gedragseffecten. De raming krijgt daarom het onzekerheidsoordeel 'hoog'. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel 'Wet afbouw salderingsregeling'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregel

Fiscaal begrenzen salderingsregeling		mln euro (a)								
		2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Structureel
Geraamd budgettair effect		134	176	222	270	330	402	480	565	709
Uitvoerige toetsing	ja									
Onzekerheid	hoog									

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.

Op grond van de salderingsregeling in de Wet belastingen op milieugrondslag wordt momenteel energiebelasting geheven over het positieve saldo van de via de aansluiting van een kleinverbruiker afgenomen elektriciteit minus de via dezelfde aansluiting aangeleverde elektriciteit. In het Regeerakkoord kondigde het kabinet aan de regeling in 2023 geheel af te schaffen. Bij de uitwerking in de Wet afbouw salderingsregeling is er echter voor gekozen de salderingsregeling vanaf 1 januari 2023 jaarlijks af te bouwen. Per 1 januari 2031 wordt de structurele situatie bereikt waarin niet meer gesaldeerd wordt. Dit wordt bewerkstelligd door de saldering in jaarlijkse stappen van 9%-punt te verlagen. Dit zorgt voor een opbrengst in de energiebelasting en in een btw-opbrengst over de elektriciteitsprijs.

De relevante grondslag voor de raming is de hoeveelheid gesaldeerde elektriciteit door kleinverbruikers. Deze grondslag is benaderd met gegevens over energieproductie en energieverbruik uit de Klimaat- en Energieverkenning 2019 (KEV 2019) van het PBL.⁴ Deze gegevens zijn door het PBL verder uitgesplitst en gecorrigeerd door het verwijderen van de grootverbruikers en de productie die niet in aanmerking komt voor saldering. Daarnaast is op basis van studies van PwC uit 2016⁵ en ECN in 2017⁶ een aanname gemaakt over het aandeel 'eigen verbruik' van kleinverbruikers van elektriciteit.

De bovenstaande gegevens en aanname leiden samen tot een raming van de grondslag. Deze raming is met veel onzekerheid omgeven, omdat de elektriciteitsproductie en het eigen verbruik afhankelijk zijn van sterk onzekere factoren, zoals de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsprijs en de prijs- en rendementsontwikkeling van zonnepanelen.⁷

⁴ Zie de KEV-tabellenbijlage, Klimaat- en Energieverkenning 2019, PBL. ([link](#))

⁵ De toekomstige impact van salderen, PWC, 2016. ([link](#))

⁶ De salderingsregeling: Effecten van een aantal hervormingsopties, ECN, 2017. ([link](#))

⁷ Bijkomstige onzekerheid zit in het verloop van de toekomstige (gemeentelijke) subsidiering van zonnepanelen.

De budgettaire opbrengst treedt op doordat met de begrenzing van de saldering de grondslag van de belasting verbreed wordt. De begrenzing maakt de aanschaf van zonnepanelen en het opwekken en terugleveren van elektriciteit bij kleinverbruikers fiscaal minder voordelig en prikkelt hen tot meer eigen verbruik van opgewekte energie.⁸ Het effect van deze gedragseffecten op de grondslag is benaderd aan de hand van voornoemde studie van ECN. Op basis van die studie is ook aangenomen dat de fiscale afbouw van de salderingsregeling door de langere terugverdientijd tot minder verkoop van zonnepanelen en 20% minder elektriciteitsopwekking bij kleinverbruikers zal leiden. Deze gedragseffecten zijn onzeker, temeer omdat ze samenhangen met de onzekere ontwikkeling van elektriciteitsproductie, -verbruik en -prijs.

De grondslag is met behulp van PBL-gegevens uit de KEV 2019 verdeeld over de schijven in de energiebelasting waarin gesaldeerd wordt. Met de bijbehorende tarieven leidt dit tot de relevante opbrengst van de maatregel. Daarbij zijn aanvullende aannamen gemaakt over het kleinverbruik van bedrijven in de nijverheid en de diensten- en landbouwsector. Voor deze aannamen zijn geen ondersteunende gegevens beschikbaar, wat onzekerheid met zich brengt. De relevantie van die onzekerheid voor het totale budgettaire effect is echter van relatief beperkte omvang.

Hoewel de raming naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk is, leunt deze in zeer belangrijke mate op aannamen. Er zit grote onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsproductie, -verbruik en -prijs, die direct invloed heeft op de grondslag van de salderingsregeling. Daarnaast zorgt de afbouw voor gedragseffecten, waarvan de onzekerheid doorwerkt in de grondslag. De raming is daardoor met grote onzekerheid omgeven.

Omdat in het Regeerakkoord werd uitgegaan van onmiddellijke afschaffing van de regeling in 2023, maar in de wetsuitwerking is gekozen voor een geleidelijke fiscale begrenzing, treedt er ten opzichte van het Regeerakkoord een extra tijdelijke derving op (tabel 2.2). Daartegenover staat een cumulatief even grote besparing aan rijksuitgaven als gevolg van het afzien van de in het Regeerakkoord voorgenomen 'terugleversubsidie'.

Tabel 2.2 Fiscale derving begrenzing ten opzichte van Regeerakkoord 2017

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Structureel
	mln euro								
Opbrengst meteen afschaffen salderingsregeling (A)	410	446	479	510	552	605	657	709	709
Opbrengst fiscaal begrenzen = geleidelijk afschaffen salderingsregeling (B)	134	176	222	270	330	402	480	565	709
Kosten variant fiscaal begrenzen (A-B)	277	270	257	239	222	203	176	144	0

⁸ Bijvoorbeeld door opslag en uitgesteld verbruik door middel van een batterij.