



Certificering budgettaire raming nota van wijziging wetsvoorstel ‘Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers’

Op verzoek van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat certificeert het CPB de raming van de fiscale beleidsmaatregel uit de nota van wijziging van het wetsvoorstel ‘Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers’.

Met de maatregel wordt de geleidelijke fiscale afbouw van de salderingsregeling in de energiebelasting met twee jaar uitgesteld naar 1 januari 2025. De afbouwstap in 2025 wordt verhoogd. Het CPB heeft de raming uitvoerig beoordeeld en acht het budgettaire effect daarvan redelijk en neutraal, maar ook hoog onzeker.

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale maatregel uit de nota van wijziging van het wetsvoorstel ‘Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers’. De maatregel stelt de geleidelijke fiscale afbouw tot afschaffing van de salderingsregeling met twee jaar uit van 2023 naar 2025. Eerder certificeerde het CPB de raming van het oorspronkelijke wetsvoorstel¹, de huidige raming bouwt daarop voort. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal.² De raming is vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig beoordeeld. Het CPB beoordeelt de onzekerheid in de raming als hoog. 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 de fiscale beleidsmaatregel uit de nota van wijziging bij het wetsvoorstel ‘Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers’. 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.³ 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 2022.⁴

Het CPB certificeert zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard wordt voor elke maatregel het kaderrelevante budgettaire effect gepresenteerd, dat van belang is voor besluitvorming over het inkomstenkader.⁵

De reikwijdte van de certificering van budgettaire ramingen omvat, conform de aanbevelingen in de evaluatie van de certificeringen⁶, alle fiscale kabinetsmaatregelen waarbij maatregelen met een budgettair beslag van minder dan 50 mln euro steekproefsgewijs worden gecertificeerd. Controversiële maatregelen, maatregelen met een geraamd budgettair effect van meer dan 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag beoordeelt het CPB uitvoeriger.⁷ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Vervolgens 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 budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ Certificering budgettaire raming Wet afbouw salderingsregeling, CPB Notitie, 2020 ([link](#)).

² Bij Belastingplan 2023 wordt een nieuwe inschatting van het budgettaire effect van het uitstel van de afbouw van de salderingsregeling gemaakt op basis van de op dat moment geldende vormgeving van de energiebelasting.

³ 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](#)).

⁴ Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2022, CPB Notitie, 2021 ([link](#)).

⁵ Dit effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar.

⁶ Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 ([link](#)).

⁷ 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 als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel neutraal en redelijk, waarbij de budgettaire effecten van de raming bij het wetsvoorstel Belastingplan 2023 worden geüpdatet. De onzekerheid rond de raming is hoog, omdat de aannamen waarop de raming gebaseerd zijn grote onzekerheid kennen.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Nota van wijziging 'Wijziging van de Elektricitwet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers'	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect					Onzekerheid
		2023	2024	2025	2026	Structureel	
Uitstel fiscaal afbouwen salderingsregeling met twee jaar	X	-53	-75	34	0	0	Hoog
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.						

Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de raming van de maatregel, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel 'Wijziging van de Elektricitwet 1998 en de Wet belastingen op milieugrondslag ter uitvoering van de afbouw van de salderingsregeling voor kleinverbruikers'.

Uitstel fiscaal afbouwen salderingsregeling met twee jaar

Op grond van de salderingsregeling wordt energiebelasting en opslag duurzame energie (ODE) geheven over het positieve saldo van de afgenomen elektriciteit via de aansluiting van een kleinverbruiker minus de via dezelfde aansluiting geleverde elektriciteit. De salderingsregeling belast de netto-afgenomen elektriciteit. Bij de uitwerking van de Wet afbouw salderingsregeling is ervoor gekozen om de salderingsregeling vanaf 1 januari 2023 geleidelijk af te bouwen. De huidige maatregel verschuift het afbouwmoment met twee jaar naar 1 januari 2025. Om vanaf 2026 weer op het afbouwpad te komen zoals in de Wet afbouw salderingsregeling voorzien is, wordt in 2025 een grotere afbouwstap gezet dan bij de oorspronkelijke afbouw is voorzien. Dit leidt tot een incidentele opbrengst in 2025.

De raming valt voor de gehanteerde ramingsmethodiek terug op de gecertificeerde raming bij het wetsvoorstel over de oorspronkelijke fiscale afbouw van de salderingsregeling.⁸ Deze certificering bouwt daarom voort op de bevindingen bij die hoog onzekere raming. Ten opzichte van de oorspronkelijke raming zijn nieuwe inschattingen van de energieproductie en het energieverbruik beschikbaar gekomen uit de Klimaat- en Energieverkenning 2021 (KEV 2021) van het PBL.⁹ Hieruit blijkt dat de grondslag van energieproductie voor de

⁸ Certificering budgettaire raming Wet afbouw salderingsregeling, CPB Notitie, 2020 ([link](#)).

⁹ Klimaat- en Energieverkenning 2021, PBL, 2021 ([link](#)).

periode 2023 tot en met 2025 hoger is, waardoor de budgettaire impact van het afbouwen van de salderingsregeling hoger uitvalt.

Zowel in het oorspronkelijke wetsvoorstel als bij de huidige maatregel is uitgegaan van een gedragseffect van 20% vanaf het jaar dat de salderingsregeling wordt afgebouwd. Ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel is voor de jaren 2023 en 2024 het ingroeipad van het gedragseffect aangepast. Het is door deze maatregel immers aantrekkelijker om over te gaan tot elektrificatie dan bij de begrenzing van de salderingsregeling in 2023. Het verschil tussen de herijkte oorspronkelijke raming op basis van de KEV 2021 en de huidige raming met de vertraagde groei van het gedragseffect, geeft het budgettaire effect van het uitstellen van de afbouw van de salderingsregeling weer.

De raming is naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk, hoewel deze in zeer belangrijke mate op aannamen leunt. De raming is daardoor met grote onzekerheid omgeven. Er zit grote onzekerheid in de toekomstige ontwikkeling van de elektriciteitsproductie, -verbruik en -prijs en de omvang van gedragseffecten, die de grondslag van de salderingsregeling direct beïnvloeden. Daarnaast is het budgettaire effect van het uitstellen van de afbouw van de salderingsregeling gebaseerd op tarieven uit de eerste en tweede belastingschijf op elektriciteit in de energiebelasting. Op basis van voorgenomen kabinetsbeleid uit de Startnota, dat opgenomen is in het basispad van het CPB bij het Centraal Economisch Plan (CEP), worden de tarieven in beide belastingschijven taakstellend aangepast. De tarieven zijn op dit moment nog niet bekend. Aanvullend heeft het kabinet zich voorgenomen de ODE los te koppelen van de SDE++, waardoor de grondslag van de tariefschijven in de energiebelasting verbreed wordt en er budgettaire effecten optreden. Omdat bij het wetsvoorstel Belastingplan 2023 vastgesteld wordt welke tarieven in de energiebelasting vanaf 2023 gelden en wat de effecten zijn van de loskoppeling van de ODE, dient bij het Belastingplan 2023 een geüpdatete inschatting van het budgettaire effect van het uitstel van de afbouw van de salderingsregeling inzichtelijk gemaakt te worden.

RAMINGSTOELICHTING

Toelichting op de raming van de budgettaire effecten van het met 2 jaar uitstellen van het afbouwen van de salderingsregeling in de energiebelasting

Ramingstoelichting uitstel 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.

Bij de eerdere uitwerking van de Wet afbouw salderingsregeling was ervoor gekozen om de salderingsregeling van 1 januari 2023 tot 1 januari 2031 geleidelijk af te bouwen tot nul. De afbouw betekent dat de invoeding van kleinverbruikers 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. De huidige maatregel verschuift het afbouwmoment met twee jaar van 1 januari 2023 naar 1 januari 2025. Om vanaf 2026 weer op het afbouwpad te komen zoals in de Wet afbouw salderingsregeling is voorzien, wordt in 2025 een grotere afbouwstap gezet dan eerder is aangekondigd.

Kern van de raming

Voor de raming is vergeleken wat de budgettaire opbrengst is van fiscaal begrenzen op basis van enerzijds het oude afbouwpad in het oorspronkelijke wetsvoorstel en anderzijds het nieuwe afbouwpad in het aangepaste wetsvoorstel.

In de jaren 2023 en 2024 is sprake van een budgettaire derving omdat er in die jaren voortaan nog volledig gesaldeerd mag worden in plaats van dat er zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel was aangekondigd in deze jaren voor 91% respectievelijk 82% gesaldeerd mocht worden. En verder is sprake van een budgettaire opbrengst in het jaar 2025 omdat er in dat jaar voortaan nog 64% saldering mogelijk is ten opzichte van 73% in het oorspronkelijke afbouwpad.

In de raming is zowel het budgettaire effect op de energiebelasting als de btw over de elektriciteitsprijs meegenomen. Een effect op de opslag duurzame energie (ODE) wordt niet aanwezig geacht en het effect op de btw over de energiebelasting is niet in de raming meegenomen.

De raming heeft uitgewezen dat bij de keuze voor het nieuwe afbouwpad sprake is van een budgettaire derving ad. € 53 mln in 2023 en € 75 mln in 2024. Verder zal in 2025 incidenteel een budgettaire opbrengst ontstaan ad. € 34 mln, waarna het afbouwpad vanaf 2026 weer wordt opgepakt zoals oorspronkelijk is beoogd. Zie tabel 1 voor een overzicht van de budgettaire gevolgen van de maatregel.

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

Bedragen in € mln	2023	2024	2025	Struc	Struc in
Uitstel fiscale afbouw salderingsregeling met 2 jaar	-53	-75	+34	0	2026