



Verzamelnote certificering budgettaire ramingen najaar 2025

Deze publicatie certificeert de budgettaire ramingen van verschillende fiscale beleidsmaatregelen die in het pakket Belastingplan 2026 zijn voorgesteld, maar die nog niet gecertificeerd waren. Daarnaast is ook de certificering van de nota van wijziging Belastingplan 2026 opgenomen. Het CPB acht de ramingen van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal.

In totaal zijn acht fiscale maatregelen aan een uitvoerige toetsing onderworpen. Deze maatregelen hebben een beoordeling gekregen vanwege een geraamd budgettair effect van ten minste 50 mln euro, grote gedragseffecten en/of een sterk onzekere grondslag.

CPB - november 2025

Romain Rey

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert zowel de budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen uit pakket Belastingplan 2026 die nog niet waren gecertificeerd als de maatregelen uit de nota van wijziging Belastingplan 2026.¹ De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten.

In totaal zijn acht fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. De getoetste maatregelen hebben een budgettair effect van minimaal 50 mln euro, een sterk onzekere grondslag en/of grote gedragseffecten. Het CPB acht de budgettaire effecten van de beoordeelde ramingen redelijk en neutraal. Bij iedere budgettaire raming geeft het CPB een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse voor enkele specifieke ramingen toegelicht.

1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) toetst bij certificering of de budgettaire ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn en geeft daarbij aan wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.² 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 bijlage.

Het CPB certificeert in principe zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor elke maatregel de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.³ In de budgettaire ramingen wordt rekening gehouden met eerste-ordegedragseffecten, maar niet met macro-economische doorwerking.⁴

¹ Zie tabel 1.2 in Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2026 en overige wetsvoorstellen ([link](#)). De bpm-maatregel is buiten beschouwing gelaten, omdat deze zich niet in de steekproef bevindt.

² 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](#)).

³ Het kaderrelevante budgettaire effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te bieden in budgettaire gevolgen op korte termijn, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

⁴ Zie voor een nadere toelichting de gezamenlijke publicatie van het CPB en het ministerie van Financiën: Gedragseffecten belastingmaatregelen, CPB, 2025 ([link](#))

2 Certificering

Tabel 1.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. In totaal krijgen vier maatregelen het onzekerheidsoordeel ‘gemiddeld’ en vier maatregelen het oordeel ‘laag’.

Tabel 1.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect							Onzekerheid
	mln euro (a), (b)							
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc.	
Belastingplan 2026								
Aanpassingen afvalstoffenbelasting (ASB) en CO2-heffing afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) (c)								
Verbreden grondslag ASB	0	0	1	1	9	11	14	Gemiddeld
Verhogen tarief ASB	0	0	0	285	283	350	283	
Aanscherpen CO2-heffing AVI's	0	0	106	174	275	206	270	
Nota van wijziging Belastingplan 2026								
Aanpassingen inkomstenbelasting (IB) (d)								
a. Terugdraaien verhoging AK bij BP 2026	0	185	185	185	185	185	185	Laag
b. Verlagen inkomensgrens eerste en tweede knikpunt arbeidskorting (AK)	0	-604	-611	-608	-611	-612	-734	
c. Verhogen tarief eerste schijf (TES)	0	189	191	192	192	196	311	
d. Verlagen aangrijpingspunt toptarief IB met € 711	0	236	234	234	232	230	227	
Overige wetsvoorstellen								
Wetsvoorstel uitvoering Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) (e)	0	211	237	0	0	0	0	Gemiddeld
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend							
(b)	Bedragen hebben betrekking op de beleidsmatige lastenontwikkeling (blo). De tussen haken gerapporteerde waarden zijn de bedragen op transactiebasis naar belastingjaar.							
(c)	Structureel vanaf 2035							
(d)	Structureel vanaf 2035							
(e)	Structureel vanaf 2028							

Aanpassingen afvalstoffenbelasting (ASB) en CO₂-heffing afvalverbrandingsinstallaties (AVI's)

De verbreding van de ASB-grondslag betreft twee maatregelen. Voor afval dat op grond van een ontheffing uiteindelijk op afvalplaatsen gestort mag worden in plaats van te hoeven worden verbrand, komt er vanaf 2029 een verhoging van €10 per kiloton boven op het bestaande effectieve tarief van afvalstoffenbelasting inclusief CO₂-heffing na verbranden. Daarnaast vervalt de bestaande vrijstelling bij het verbranden van zuiveringslib.

Het ASB-tarief per ton afval wordt geleidelijk verhoogd. Het tarief gaat van de huidige €39,71 naar €113,81 in 2035, in prijspeil 2025.

Ten aanzien van de CO₂-heffing voor AVI's worden drie aanvullende maatregelen genomen. Het bestaande tarief van de CO₂-heffing bij het verbranden van afval wordt geleidelijk verder verhoogd. Vanaf 2030 komt het tarief uit op €295 per ton CO₂ tegenover €152 per ton in het basispad (prijspeil 2025). Tegelijkertijd worden de dispensatierechten, het deel van de uitstoot dat is vrijgesteld van CO₂-heffing voor AVI's, versneld afgebouwd tussen 2030 en 2033 naar 0 Mton in 2033 tegenover 0,4 Mton in 2033 in het basispad. Tenslotte worden via de CO₂-heffing opgehaalde middelen bij AVI's niet langer teruggesluisd naar het Klimaatfonds maar vallen deze toe aan het inkomstenkader van de begroting.

Voor de raming is uitgegaan van gegevens van Rijkswaterstaat, de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa), en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). De hoeveelheden verbrand en gestort afval in 2023 zijn gebaseerd op het rapport afvalverwerking in Nederland van Rijkswaterstaat. De hoeveelheid CO₂-uitstoot bij AVI's is gebaseerd op gegevens van de NEa. De ontwikkeling van de grondslag over de tijd is gebaseerd op projecties in de Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2025 van het PBL. Dit zijn betrouwbare bronnen die geschikt zijn voor de raming.

Er is in de raming rekening gehouden met gedragseffecten. Gedragseffecten rond prijs- en substitutie-effecten omtrent het aanbod van de hoeveelheid afval en internationale handel in afval zijn ontleend aan de impactstudie van onderzoeksbureau Trinomics. De gedragseffecten rond het effect van de CO₂-heffing op de CO₂-uitstoot komen overeen met bevindingen in de KEV 2025, waar de maatvoering van het pakket is meegenomen. Deze bronnen zijn geschikt voor ramingsdoeleinden.

Het CPB acht de budgettaire raming van de maatregelen redelijk en neutraal. De ramingen hebben een gemiddelde mate van onzekerheid.

Aanpassingen inkomstenbelasting in nota van wijziging BP 2026

In de nota van wijziging Belastingplan 2026 is een viertal maatregelen opgenomen met betrekking tot box 1 van de inkomstenbelasting.

- a) Terugdraaien verhoging arbeidskorting bij BP 2026
- b) Verlagen van de inkomensgrenzen van het eerste en tweede knikpunt in de arbeidskorting met € 774 en € 1.674 euro in 2026.
- c) Verhogen tarief eerste schijf (TES) met 0,05%-punt in 2026, oplopend tot 0,09%-punt in 2035
- d) Verlagen aangrijpingspunt toptarief IB met € 711

Het CPB beoordeelt deze raming als neutraal en redelijk, met een lage onzekerheid. De maatregelen zijn geraamd op basis van de MEV 2026 en doorgerekend met Mimosi, het CPB-microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht. Het model vereist weinig aannames over parameters en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit.

Wetsvoorstel uitvoering Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)

De CBAM-verordening wordt per 1 januari 2026 operationeel. Tussen 1 oktober 2023 en 1 januari 2026 geldt een overgangperiode. CBAM is een systeem waarbinnen importeurs van specifieke goederen (staal/ijzer, cement, kunstmest, aluminium, waterstof en elektriciteit) certificaten moeten inleveren wanneer zij deze goederen importeren vanuit niet-EU landen naar de EU. De prijs van een certificaat is gelinkt aan de prijs van het emissiehandelssysteem (ETS).

De CBAM-opbrengsten zijn enkel voor 2026 en 2027 geraamd en gecertificeerd. De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan om vanaf 2028 (een deel van) de CBAM-opbrengst als eigen middel op Europees niveau te beschouwen. Omdat de onderhandelingen hierover nog niet zijn afgerond, is de ramingshorizon beperkt tot 2027.

De raming is opgesteld op basis van gegevens van de NEa en het PBL. Importeurs rapporteren sinds 1 oktober 2023 over de emissies die vrijgekomen zijn bij productie van de geïmporteerde goederen. Vanuit de NEa zijn gegevens beschikbaar over de CO₂-inhoud van de Nederlandse import van CBAM-goederen uit 2024. De schatting voor de ETS-prijs is op basis van de KEV 2025. Dit zijn geschikte bronnen voor ramingsdoeleinden, al moeten er op Europees niveau nog enkele detailkeuzes gemaakt worden over de exacte rekenmethode.

Op korte termijn is de onzekerheid omtrent gedragseffecten beperkt. De gedragseffecten zijn deels gebaseerd op een CPB-PBL studie over CBAM. Op langere termijn is de ontwikkeling van de grondslag erg onzeker, omdat er minder certificaten ingeleverd hoeven te worden als niet-EU-landen zelf CO₂ gaan beprijzen. Daarnaast kunnen mogelijk selectie-effecten, CO₂-reductie en importverschuivingen plaatsvinden die de grondslag op lange termijn kunnen beïnvloeden.

Het CPB acht de budgettaire raming van de maatregelen redelijk en neutraal. De ramingen hebben een gemiddelde mate van onzekerheid, doordat er naar een relatief korte termijn gekeken wordt.

Bijlage: Toetsingskader

Het CPB hanteert een toetsingskader voor de certificering van fiscale maatregelen. Eerst wordt bekeken of de raming van fiscale maatregelen in aanmerking komt voor uitgebreide beoordeling. Dat is het geval als het budgettaire effect volgens de raming van het ministerie van Financiën groter is dan 50 mln euro, de belastinggrondslag erg onzeker lijkt, er sprake kan zijn van sterke gedragseffecten, of als de maatregel politiek omstreden is.⁵ Van belastingmaatregelen die niet aan deze criteria voldoen, maar (mogelijk) wel budgettaire gevolgen hebben, wordt een steekproef genomen. Maatregelen in de steekproef krijgen dezelfde uitgebreide beoordeling. Maatregelen die buiten de steekproef vallen en technische maatregelen zijn die naar hun aard geen budgettaire gevolgen hebben, worden bij de certificering verder buiten beschouwing gelaten.

Uitvoerige beoordeling

De toetsing begint met een aantal vragen, die uiteindelijk elk met ‘ja’ dienen te worden beantwoord.

1. Is de huidige stand van zaken duidelijk verwoord?
2. Is de beleidswijziging voldoende toegelicht?
3. Wordt de kwaliteit van de data voldoende toegelicht?
4. Worden de onzekerheden van de raming voldoende toegelicht?
5. Zijn de aannamen voldoende onderbouwd?
6. Volgt de ex-ante budgettaire raming logisch uit de data en de gemaakte aannamen?
7. Worden de aanwezigheid en inhoud van eerste-orde gedragseffecten toegelicht?
8. Is rekening gehouden met (directe) effecten op andere regelingen?

Verder wordt altijd naar de volgende aspecten van een raming gekeken en beoordeeld of de raming daarbij neutraal en redelijk is:

- Is er informatie over de omvang van de **grondslag**? Hoe betrouwbaar is deze informatie?
- Waarop zijn de **aannamen** gebaseerd en zijn deze aannamen redelijk? Komt de raming overeen met de uitkomsten die op basis van CPB-modellen kunnen worden verwacht?
- Zijn de **gedragseffecten** redelijk en in overstemming met wat in de literatuur gebruikelijk is? Als er geen literatuur is, zijn er dan vuistregels af te leiden uit informatie van de uitvoeringspraktijk bij eerdere beleidsveranderingen? Waarop zijn de gedragseffecten gebaseerd?

Onzekerheid

Het Centraal Planbureau geeft een inschatting van de onzekerheid van de raming. Vooral nog wordt hierbij gebruikgemaakt van het kader dat geboden wordt door The Office for Budget Responsibility (OBR) in het Verenigd Koninkrijk. Zie daarvoor tabel B1 en [hier](#).

Drie aspecten van de raming worden in beschouwing genomen: onzekerheden in de modellering, in de data en in het gedrag. De onzekerheid in het gebruikte model is afhankelijk van de gebruikte aannamen en

⁵ Deze condities zijn vergelijkbaar met door de OBR gestelde condities.

de eenvoud waarmee een basispad en een variant berekend kunnen worden. Dataonzekerheden hangen samen met de hoeveelheid beschikbare relevante gegevens en de betrouwbaarheid van de bron. Onzekerheid kan ook voortkomen uit gedrag, wanneer er grote gedragseffecten te verwachten zijn en deze effecten moeilijk in te schatten zijn.

Tabel B1 Beoordelingscriteria onzekerheid

Beoordeling	Model	Data	Gedrag
Zeer hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Zeer weinig data	Geen informatie over potentieel gedrag
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Slechte kwaliteit	
Hoog	Zeer moeilijk te modelleren	Weinig data	Gedrag is volatiel of sterk afhankelijk van factoren buiten het belastingstelsel
	Zeer gevoelig voor onverifieerbare aannamen	Veel van slechte kwaliteit	
Gemiddeld-hoog	Moeilijk te modelleren	Niet systematisch verzamelde data	Gedrag is moeilijk voorspelbaar
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Lastig te beoordelen externe bron Aannamen kunnen niet gemakkelijk worden gecheckt	
	Gevoelig voor aannamen		
Gemiddeld	Enigszins moeilijk te modelleren	Incomplete data	Aanzienlijke gedragsreacties of afhankelijk van factoren buiten belastingstelsel
	Aanmaken basispad beperkt mogelijk	Hoogwaardige externe bron	
		Verifieerbare aannamen	
Gemiddeld-laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Gedrag is redelijk voorspelbaar
	Aantal gevoelige aannamen		
Laag	Modelleren is eenvoudig	Hoge datakwaliteit	Stabiele en voorspelbare gedragseffecten
	Nieuwe parameters voor bestaand beleid		
	Weinig of geen gevoelige aannamen		
Relevantie		[hoog – gemiddeld – laag]	
Totale beoordeling		[hoog – gemiddeld – laag]	

Voor elk van deze onzekerheidsaspecten zal de relevantie per raming variëren. De een-na-laatste rij beschrijft de relevantie van ieder aspect voor de desbetreffende raming. De laatste rij geeft een totaaloordeel over de raming op basis van de voorgaande afwegingen.