Centraal Planbureau

Certificering budgettaire ramingen Belastingplan 2024 en fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw 2024

Deze publicatie certificeert de budgettaire ramingen van drie nog niet gecertificeerde maatregelen uit het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw 2024 (inclusief nota van wijziging) en een maatregel uit de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024.
Het betreft wijzigingen in de energiebelasting, de CO2-heffing glastuinbouw en het beperken van de inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting.

De beoordeelde ramingen zijn uitvoerig getoetst en worden redelijk en neutraal geacht.
In totaal krijgen drie ramingen het onzekerheidsoordeel ‘hoog’ en één maatregel het oordeel ‘laag’.

CPB - januari 2024

Stan Olijslagers, Romain Rey

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert budgettaire ramingen van de maatregelen uit het wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw inclusief de nota van wijziging en één fiscale beleidsmaatregel uit de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Belastingplan 2024. Het gaat om maatregelen die in oktober 2023 nog niet gecertificeerd waren. De certificering betreft de beoordeling van fiscale maatregelen die worden ingevoerd via nieuwe wetgeving en beleidsbesluiten.

In totaal zijn vier fiscale maatregelen aan een toetsing onderworpen. Deze maatregelen zijn vermeld in tabel 2.1. 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 de ramingen toegelicht.

1 Inleiding

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het Centraal Planbureau (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 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.[2]

In deze publicatie certificeert het CPB budgettaire ramingen van fiscale beleidsmaatregelen door het ministerie van Financiën. Het CPB geeft een uitvoerige beoordeling van maatregelen met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en maatregelen met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag.[3] Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en ingeschatte 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 daarbij per budgettaire 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] 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.
[3] Ramingen waarbij sprake lijkt van grote onzekerheid vanwege gedragseffecten of grote onderliggende verschuivingen kwalificeren voor een uitgebreide toetsing, omdat een raming van maximaal 50 mln euro in dat geval geen garantie is voor een relatief beperkt budgettair effect. Uitgebreide beoordeling 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 maatregelen en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. In totaal krijgen drie ramingen het onzekerheidsoordeel 'hoog' en één maatregel het oordeel 'laag'.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Maatregel	Geraamd budgettair effect					Onzekerheid
	mln euro (a)					
	2024	2025	2026	2027	Structureel	
Wetsvoorstel fiscale klimaatmaatregelen glastuinbouw 2024 inclusief nota van wijziging						
Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw (b)	0	22	28	42	109	Hoog
Beperken inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking (c)	0	66	86	106	191	Hoog
CO2-heffing glastuinbouw (d)	0	67	69	70	58	Hoog
Tweede nota van wijziging bij het Belastingplan 2024						
Beperken inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting (e)	246	246	246	246	246	Laag

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend
(b) Structureel vanaf 2035
(c) Structureel vanaf 2035, inclusief interactie-effect met verlaagd tarief glastuinbouw
(d) Structureel vanaf 2035
(e) Structureel vanaf 2024

Hieronder wordt de certificering toegelicht van de budgettaire ramingen. Verdere toelichtingen van de raming van fiscale maatregelen die opgesteld zijn door het ministerie van Financiën, bevinden zich als bijlage bij de wetsvoorstellen.

Afschaffen verlaagd tarief glastuinbouw

Het verlaagde tarief voor de glastuinbouw in de eerste en tweede schijf van de energiebelasting (EB) wordt per 2025 geleidelijk afgebouwd zodat deze in 2035 gelijk is aan het reguliere tarief. Op dit moment kunnen glastuinbouwers gebruikmaken van een verlaagd tarief voor de glastuinbouw. Hierdoor ligt het energiebelastingtarief in de eerste en tweede schijf lager dan het regulier geldende tarief. De verlaagde tarieven worden vastgesteld als fractie van het reguliere tarief. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was er een ingroeipad voor het verlaagd tarief tot 2030. Met het amendement-Grinwis/Van Dijk is deze ingroei verlengd tot 2035.[4]

Het basispad wordt bepaald op basis van de KEV 2022 van het PBL en aanvullende analyse van Trinomics. De initiële grondslag wordt bepaald op basis van belastingdienstgegevens. Op basis van de KEV is vervolgens een raming gemaakt van de ontwikkeling van het verbruik tot en met 2030 waarbij de verhouding 1e schijf/2e schijf constant is verondersteld. In 2030 is het geraamde verbruik gedaald tot circa 53% van het verbruik in

[4] Amendementen vallen normaal gesproken buiten de reikwijdte van de certificeringen. In dit geval is, bij wijze van uitzondering, een budgettaire raming opgesteld en gecertificeerd voor de maatregel inclusief amendement.

2021. De afschaffing van het verlaagd tarief is reeds verwerkt in de KEV 2022. Hiervoor wordt gecorrigeerd, omdat het verbruik in het basispad zonder de maatregel minder zou dalen. Na 2030 blijft het verbruik in het KEV22-basispad relatief constant. Tussen 2030 en 2035 wordt een aanvullende afname van 26% verondersteld op basis van informatie van Trinomics. Trinomics verwacht namelijk dat er na 2030 meer verduurzamingsopties beschikbaar komen en dat die zullen leiden tot extra verduurzaming in de sector. Door de diverse aannames en onzekerheid rondom energieprijzen kent het basispad een hoge mate van onzekerheid.

Er wordt gerekend met een gedragseffect met een prijselasticiteit van -0,2 met een ingroei gedurende tien jaar. Dit is een standaard gedragseffect, maar dit kent een hoge mate van onzekerheid. In het basispad is bovendien rekening gehouden met de oorlog in Oekraïne en de effecten daarvan op de wereldmarkt voor energieprijzen en besparingsmaatregelen ten aanzien van verbruik op het moment van de raming. Echter, recente gegevens over de impact daarvan op het toekomstige energieverbruik ontbreken, wat de onzekerheid van de raming vergroot.

De raming is redelijk en neutraal, maar kent een hoge mate van onzekerheid vanwege aannames over het basispad en gedragsreacties.

Beperken inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking

De vrijstelling voor gasinzet voor elektriciteitsopwekking wordt beperkt. Op dit moment is alle gasinzet in warmtekrachtkoppeling-installaties (WKK's) met een elektrisch rendement van minimaal 30% vrijgesteld van energiebelasting. Deze vrijstelling wordt beperkt zodat alleen gasgebruik voor het opwekken van elektriciteit uitgezonderd wordt van energiebelasting. Dit betekent concreet dat per geleverde Joule (J) elektriciteit aan het net 1,67 J gasgebruik vrijgesteld wordt. Dit komt neer op volledige vrijstelling van energiebelasting op gasinput bij een elektrisch rendement van 60%. Voor elektriciteit die opgewekt wordt voor eigen gebruik door installaties met een vermogen van minder dan 20 megawatt (MW) geldt een vrijstelling van 0,67 J gasgebruik per opgewekte J elektriciteit. De beperking van de inputvrijstelling zal naast WKK's in de glastuinbouw en industrie ook effect hebben op elektriciteitscentrales met een lager rendement dan 60%. Tussen 2025 en 2030 geldt een ingroeipad waarbij de verhouding vrijgestelde gasinzet/geleverde elektriciteit langzaam afneemt.

Er wordt rekening gehouden met een interactie-effect tussen het afschaffen van het verlaagd tarief glastuinbouw en de beperking van de inputvrijstelling. De beperking van de inputvrijstelling verhoogt namelijk de grondslag voor de energiebelasting. Voor de certificering wordt dit interactie-effect toegerekend aan de maatregel beperking van de inputvrijstelling.

De raming voor het beperken van de inputvrijstelling voor elektriciteitsopwekking is gebaseerd op maatwerkdata van het CBS over gasinzet en geleverde elektriciteit in 2020. Verder is waar mogelijk informatie uit de KEV 2022 en het onderzoek van Trinomics gebruikt. Voor een analyse van verduurzamingsopties baseert Trinomics zich op de database van het MIDDEN-project van PBL en TNO. Dit is een betrouwbare en onafhankelijke bron.

De raming onderscheidt vier sectoren: landbouw, industrie, energie en overig. Voor drie van de vier sectoren (landbouw, industrie en energie) is de KEV 2022 van het PBL gebruikt om het basispad voor de gasinput en de geleverde elektriciteit te ramen. In het basispad is de afschaffing van het verlaagd tarief al verwerkt, terwijl de beperking van de inputvrijstelling nog niet meegenomen is. Voor de sector overig is vanwege gebrek aan informatie aangenomen dat de gasinput en de geleverde elektriciteit constant blijft. De prognoses van het PBL zijn omgeven door onzekerheid, omdat de interactie tussen WKK's, hernieuwbare opwekking en gascentrales erg complex is.

De gedragseffecten zijn ingeschat op basis van een studie van Trinomics in combinatie met eigen aannames. De grootste onzekerheid zit in het gedragseffect in de landbouw. In de landbouw wordt op basis van een inschatting van Trinomics aangenomen dat bedrijven in 2035 zowel de gasinput als de elektriciteitslevering reduceren met 23%, omdat ze verduurzamingsmaatregelen nemen. Deze reductie groeit lineair in tussen 2030 en 2035. Daarnaast is om rekening te houden met minder productie en weglek een additioneel gedragseffect van 20% in de landbouw in 2035 aangenomen. Dit effect groeit lineair in tussen 2025 en 2035. Voor de industrie en de energiesector is geen gedragseffect aangenomen, omdat uit de studie van Trinomics blijkt dat de lastenstijging beperkt is en de meeste verduurzamingsopties niet rendabel zijn en omdat de vraag naar regelbaar vermogen in de elektriciteitssector waarschijnlijk groot blijft. Al met al is de onzekerheid omtrent de gebruikte gedragseffecten hoog.

De raming is redelijk en neutraal, maar kent een hoge mate van onzekerheid vanwege interactie-effecten, aannames over het basispad en gedragsreacties.

CO2-heffing glastuinbouw

Vanaf 2025 betaalt de glastuinbouw een heffing over de gebruikte warmte en het gebruikte aardgas. Het gasgebruik en het warmtegebruik worden omgerekend naar CO2-uitstoot, waarna er een bedrag per ton CO2-uitstoot wordt geheven. Dit bedrag loopt op van 12,25 euro/ton in 2025 naar 17,70 euro/ton in 2030. Na 2030 blijft het tarief constant. In de praktijk wordt alle warmte met CO2-uitstoot in de glastuinbouw gegenereerd met gas. Daarom is de relevante grondslag het totale gasgebruik in de glastuinbouw omgerekend naar CO2-uitstoot.

De grondslag van de belasting kan onderverdeeld worden in drie categorieën: gasinzet in WKK's, gasinzet in schijf 1 en 2 buiten WKK's en gasinzet in schijf 3 en 4 buiten WKK's. Het gasgebruik dat onder de energiebelasting valt, is gebaseerd op realisaties van de Belastingdienst. Het gasgebruik voor de WKK's in de landbouw in 2020 als aandeel van het totale gasgebruik voor de WKK's in alle sectoren is vastgesteld door het CBS. Op basis van de KEV 2022 en Trinomics is vervolgens een raming gemaakt van de ontwikkeling van het verbruik tot en met 2030. Voor de categorie gasinzet in WKK's is het gasgebruik bepaald op basis van de raming afschaffing inputvrijstelling. Voor gasgebruik buiten WKK's in schijf 1 en 2 is de raming afschaffing verlaagd tarief gebruikt. Gasgebruik in schijven 3 en 4 is additioneel geraamd. Hiervoor is net als bij de andere categorieën gebruikgemaakt van de KEV. De gebruikte bronnen zijn geschikt voor ramingsdoeleinden en de aannames zijn redelijk.

Er wordt een gedragseffect aangenomen gebaseerd op een prijselasticiteit van -0,2 met een ingroeipad van tien jaar. Dit is het standaard gedragseffect dat wordt gebruikt bij aanpassingen in de energiebelasting.

De raming is redelijk en neutraal, maar kent een hoge mate van onzekerheid. De belangrijkste bron van onzekerheid is het basispad. Hierin zitten de overige maatregelen in de energiebelasting al verwerkt, wat gepaard gaat met grote onzekerheid.

Beperken inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting

In 2024 wordt de inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting eenmalig beperkt. De beperking heeft ook betrekking op de drempelbedragen voor de vermogenstoets voor de toeslagen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De tabelcorrectiefactor voor 2024 bedraagt 1,099. In de nota van wijziging is geregeld dat de inflatiecorrectie voor 97,1% wordt toegepast. Dit betekent dat de bedragen geïndexeerd zullen worden met 9,6129%, hetgeen overeenkomt met een indexatiefactor van 1,096129.[5]

Het budgettaire effect van de maatregel is hoofdzakelijk gebaseerd op berekeningen uit het microsimulatiemodel MIMOSI van het Centraal Planbureau (CPB). Het model vergt weinig parameteraannames en maakt de simulaties op basis van administratieve data van hoge kwaliteit, waardoor er weinig onzekerheid in het model of de data zit. Daarnaast is de raming aangepast met een bedrag voor de parameters die niet in MIMOSI zitten. Dit heeft een beperkt effect op de totale opbrengst.

Het CPB acht de raming neutraal en redelijk, met een lage onzekerheid.

[5] Naar aanleiding van het aangenomen amendement-Erkens/Van Dijk, in combinatie met de nota van wijziging, is de uiteindelijke inflatiecorrectie in de inkomstenbelasting voor 2024 uitgekomen op 9,4941%. Bij deze maatregel certificeert het CPB alleen de budgettaire raming van de nota van wijziging, amendementen vallen normaal gesproken buiten de reikwijdte van de certificeringen.

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.[6] 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. Vooralsnog 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

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