RAMINGSTOELICHTING

Toelichting bij de Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022

Inhoud

1. Verlaging accijnstarief benzine, diesel, LPG in de beleidsregels accijnswetgeving..... 3
2. Buiten werking stellen artikel 84a van de wet op de accijns..... 4
3. Verlaging btw-tarief op energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) van 21% naar 9%... 5
Bijlage 1: Certificeringsdocument van het CPB..... 6

1. Verlaging accijnstarief benzine, diesel, LPG in de beleidsregels accijnswetgeving

Korte beschrijving van de maatregel
De accijnstarieven op benzine, diesel en LPG worden incidenteel verlaagd met 21% per 1 april 2022. Dit komt neer op een verlaging van de accijns op benzine met 17,3 eurocent per liter, de accijns op diesel met 11,1 eurocent per liter verlaagd en de accijns op LPG met 4,1 eurocent per liter (7,6 cent per kilogram).

Tabel 1: Budgettaire effecten in mln. Euro

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2022	Struc	Struc in
Verlaging accijns op benzine	-550	0	nvt
Verlaging accijns op diesel	-464	0	nvt
Verlaging accijns op LPG	-11	0	nvt
Totaal	-1.025	0	nvt

Kern van de raming
Op basis van de meest recente raming (CEP) is geraamd hoeveel de opbrengst van de benzine- en minerale-oliën-accijns in 2022 zou bedragen zonder tariefswijziging. Aan de hand van aangiftegegevens van de belastingdienst is daarnaast bekend welk deel van de opbrengst uit accijnzen op minerale oliën afkomstig is van dieselaccijns en welk deel afkomstig is van LPG-accijns.

Deze opbrengst is vermenigvuldigd met de verlaging van 21%. Vervolgens is een standaard gedragseffect toegepast van 20%. Het gaat daarbij voornamelijk om veranderingen in autogebruik en prikkels tot grenstanken. De afslag van 20% is geprikt op basis van studies van CE Delft en PBL, aangevuld met expertinschattingen en modelsimulaties.

De voornaamste onzekerheid volgt uit de raming van de accijnsopbrengsten in het basispad, die onder de huidige prijsomstandigheden lastig te ramen is. Daarnaast gaan de geschatte gedragseffecten met onzekerheid gepaard, vanwege de tijdelijkheid maar ook de omvang van de tariefsaanpassing. Tot slot zit er een beperkte onzekerheid in de verdeling van de accijnzen over diesel en LPG.

2. Buiten werking stellen artikel 84a van de wet op de accijns

Korte beschrijving van de maatregel
Op grond van de wet (artikel 84a WA) dient bij een accijnsverhoging aangifte te worden gedaan voor de brandstof die in voorraad ligt en waarover eerder accijns is betaald. Op deze manier wordt over de voorraad het nieuwe accijnstarief betaald. In de wet is een drempel van € 250 opgenomen. In verband met de uitvoering wordt deze bepaling buiten werking gesteld.

Tabel 1: Budgettaire effecten in mln. Euro

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2023	Struc	Struc in
Verhogen van de drempel	-31	0	nvt

Kern van de raming
In het kader van de accijnsverlaging per 1 april 2022 kan o.b.v. artikel 84b WA een teruggaafverzoek worden gedaan voor voorraden veraccijnsde brandstof ter hoogte van de tariefsverlaging. Hierdoor hebben we een indicatie van de voorraden bij een accijnswijziging. Op basis van de teruggaafverzoeken per 1 april 2022 wordt bepaald hoe groot de derving is per 1 januari 2023. We doen hierbij de aanname dat de voorraden bij een verhoging vergelijkbaar zijn met de voorraden bij een verlaging.

Er zijn tot 13 april ongeveer 12.570 verzoeken ingediend waarvan ongeveer € 15,5 miljoen ziet op teruggaafverzoeken boven de €250. Dit bedrag zou nog iets hoger uit kunnen komen als er na 13 april verzoeken ambtshalve worden toegekend. De verwachting is echter dat dit geen groot effect zal hebben op het totale bedrag.

Het buiten werking stellen van de bepaling geeft bij een verhoging een prikkel om extra voorraad aan te houden. Bij een verlaging per 1 april was deze prikkel er niet. Daarnaast is het voor de bedrijven die in minerale oliën handelen mogelijk om grote veraccijnsde voorraden te creëren. Deze hoeveelheid is wel begrensd door de opslagcapaciteit. De inschatting is dat de prikkel om een extra vooraad aan te houden en te veraccijnzen groot is, maar de precieze omvang is onbekend. Daarom is het gedragseffect geprikt op 100% en wordt het bedrag van april verdubbelt.

De geschatte derving van het buiten werking stellen van de bepaling is daarom € 31 miljoen.

De raming is onzeker. Enerzijds heeft de consument vlak voor een verhoging van de accijns een prikkel om zijn brandstoftank nog vol te tanken tegen het lage tarief (zorgt voor afname voorraden), anderzijds hebben pompstations een prikkel om extra voorraad aan te houden tegen het lage tarief. Voor landbouw en industriële bedrijven met een mogelijkheid om brandstof op te slaan is er een prikkel om zoveel mogelijk voorraad op te slaan. Al is dit ook afhankelijk van de verwachting over de ontwikkeling van de totale brandstofprijs na 1 januari 2023. Tot slot is niet bekend in hoeverre bedrijven die in minerale olie handelen extra veraccijnsde voorraden zullen creëren vlak voor de verhoging.

3. Verlaging btw-tarief op energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) van 21% naar 9%

Korte beschrijving van de maatregel
Om huishoudens in brede zin te ondersteunen en de stijging van de energiekosten enigszins te dempen wordt de btw op de levering van energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) tijdelijk verlaagd van 21% naar 9%. De maatregel geldt met ingang van 1 juli 2022 tot en met het einde van dit kalenderjaar.

Tabel 1: Budgettaire effecten in mln. Euro

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2022	Struc	Struc in
Verlagen btw op de levering van energie van 21% naar 9%	-1.024	0	nvt

Kern van de raming
Op basis van inschattingen door het CBS van de energierekening van huishoudens in 2022 en uitgaande van de meest recente energieprijzen is uitgerekend wat de budgettaire consequenties zijn van het verlagen van het btw-tarief op de levering van energie aan huishoudens. Hierbij is rekening gehouden met het seizoenspatroon in energieverbruik, gedragseffecten als gevolg van de recente stijging van de energierekening en de verdeling van vaste en variabele energiecontracten. De budgettaire derving bedraagt € 928 miljoen.

De maatregel raakt ook enkele btw-vrijgestelde sectoren, namelijk onderwijs, zorg, onroerend goed en financiële dienstverlening. De additionele budgettaire derving bedraagt ruim € 96 miljoen.

Het verlagen van de btw op de levering van energie van 21% naar 9% leidt in totaal tot een budgettaire derving van € 1024 miljoen in 2022.

De belangrijkste onzekerheid in de raming is de ontwikkeling van de energieprijzen gedurende het jaar. Het is zeer onzeker of de prijzen hoger of lager zijn in de periode waar de maatregel betrekking op heeft, ten opzichte van het uitgangspunt voor deze raming. Ook het verbruik is onzeker; niet alleen is het gebruik afhankelijk van hoe streng de herfst/winter is, maar ook zouden mensen meer of minder kunnen verbruiken als gevolg van de hoge prijzen. Verder is het niet vanzelfsprekend dat de btw-verlaging ook volledig wordt doorgegeven door energieleveranciers in de vorm van lagere prijzen.

Bijlage 1: Certificeringsdocument van het CPB

Centraal Planbureau

Certificering budgettaire ramingen Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022

Deze notitie certificeert de budgettaire raming van drie fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022'. Het CPB acht de ramingen redelijk en neutraal, maar ook onzeker.

Tot 31 december 2022 wordt zowel het btw-tarief op energie als het accijnstarief op benzine, diesel en lpg verlaagd. Bij de verhoging van de brandstofaccijns per 1 januari 2023 wordt de aangifteplicht voor de accijnsheffing over brandstofvoorraden buiten werking gesteld.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Anniek Trommelen,
Francis Weyzig, Bert Smid

april 2022

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de raming van de fiscale maatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022'. De maatregelen verlagen tijdelijk het btw-tarief op energie en de accijnstarieven op benzine, diesel en autogas (lpg) en stellen de aangifteplicht die voor de accijnsheffing over de voorraad verschuldigd is buiten werking. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen redelijk en neutraal. De ramingen van de btw- en accijnstariefsverlagingen zijn vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig beoordeeld. Het CPB beoordeelt de onzekerheid in de btw-raming als hoog en de onzekerheid in de accijnsraming als gemiddeld. De raming van de vervallen aangifteplicht in de accijnsheffing over voorraden wordt als hoog onzeker beoordeeld. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. 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 het wetsvoorstel 'Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 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 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.[3]

De reikwijdte van de certificering van budgettaire ramingen omvat, conform de aanbevelingen in de evaluatie van de certificeringen[4], 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.[5] 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

[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] Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2022, CPB Notitie, 2021 (link).
[3] Dit effect wijkt in sommige gevallen af van de bijbehorende kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar.
[4] Evaluatie certificering ramingen fiscale maatregelen, CPB Notitie, 2021 (link).
[5] 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.

budgettaire raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

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. De onzekerheid rond de btw-raming is hoog, omdat de energieprijsontwikkeling volatiel is en aanzet tot gedragsreacties in het energieverbruik. De onzekerheid rond de accijnsraming wordt als gemiddeld beoordeeld, vanwege de effecten van hoge brandstofprijzen op de accijnsopbrengsten. De raming van het schrappen van de aangifteplicht bij de accijnsheffing over voorraden brandstof is hoog onzeker, vanwege onbekend voorraadvormend gedrag.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect							Onzekerheid
		mln euro (a)							
		2022	2023	2024	2025	2026	2027	Structureel	
Verlaging btw-tarief op energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) van 21% naar 9%	X	-1024	0	0	0	0	0	0	Hoog
Verlaging accijns op benzine	X	-550	0	0	0	0	0	0	Gemiddeld
Verlaging accijns op diesel		-464	0	0	0	0	0	0	
Verlaging accijns op lpg		-11	0	0	0	0	0	0	
Buitenwerking stellen artikel 84a van de Wet op de accijns		0	-31	0	0	0	0	0	Hoog
(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.									

Hieronder wordt de certificering van de budgettaire ramingen toegelicht. Verdere toelichting van de raming van de maatregelen, opgesteld door het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel 'Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022'.

Verlaging btw-tarief op energie (aardgas, stadsverwarming en elektriciteit) van 21% naar 9%

Van 1 juli tot en met 31 december 2022 wordt het btw-tarief op de levering van energie in de vorm van aardgas, stadswarmte en elektriciteit verlaagd van 21% naar 9%. De verlaging komt terecht bij huishoudens en bij bedrijven zonder btw-aftrekmogelijkheden in het onderwijs, de zorg, het onroerend goed en de financiële dienstverlening. De tijdelijke tariefsverlaging resulteert in een derving in de omzetbelasting in 2022.

De voornaamste gegevensbronnen voor de raming zijn een CBS-PBL-analyse over de opbouw van de energierekening[6] uit begin 2022 en de CBS-nota's over de opbouw van de btw-inkomsten uit 2021 en eerder. De gegevens zijn relatief recent, toch maakt de volatiele energieprijsontwikkeling in 2022 ze beperkt bruikbaar

[6] De energierekening in januari 2022: hogere leveringstarieven en lagere belastingen, Centraal Bureau voor de Statistiek en Planbureau voor de Leefomgeving, 2022 (link).

voor de raming. Dit noodzaakt aanvullende veronderstellingen, die uit andere bronnen moeten komen. Een van de relevantste veronderstellingen is die over de prijsontwikkeling voor de tweede helft van het jaar, wanneer de btw-verlaging in werking treedt. De prijsontwikkeling is geschat aan de hand van een set *futures* op de gas- en elektriciteitsmarkt, waaruit de marktverwachtingen voor de toekomst blijken. De prijsvolatiliteit en -onzekerheid die voortkomen uit de geopolitieke situatie in Europa en het onvoorspelbare toekomstige weerbeeld werken door in een hoge onzekerheid vanuit de aannamen in deze raming.

Ook de grondslagraming brengt onzekerheid met zich mee. De prijsontwikkeling prikkelt via de hogere energierekening tot gedragsreacties die van invloed zijn op het energieverbruik. De literatuur[7] over dit gedragseffect richt zich vooral op de energiebelasting, maar is in de context van de ontwikkeling van energiegebruik bij grote prijsveranderingen eveneens van toepassing. Bij de toepassing passen enkele kanttekeningen. Enerzijds is de huidige prijsontwikkeling niet vergelijkbaar met die waarbij de elasticiteiten geschat zijn. Bij hogere prijsstijgingen is een grotere elasticiteit te verwachten. Anderzijds gaan de veronderstelde verbruiksaanpassingen vaak gepaard met (kostbare) investeringsbeslissingen, zoals de keuze om het huis te isoleren. Op korte termijn is het handelingsperspectief echter beperkt. Omdat het compenserende ingrijpen van de overheid tijdelijk is, heeft dit nauwelijks effect op dergelijke keuzes. Dit alles vraagt om een aanpassing van de gebruikelijk gehanteerde prijselasticiteit voor het energieverbruik, maar maakt een nieuwe schatting tegelijkertijd complex en onzeker. Voor bedrijven in de relevante sectoren zijn de handelingsmogelijkheden nog geringer, bij hen wordt geen gedragseffect verondersteld.

Tot slot vergt de grondslagraming eveneens aanvullende veronderstellingen, in het bijzonder op het terrein van aantallen huishoudens, het energieverbruik van bedrijven, seizoenspatronen in het gas- en elektraverbruik, de prijsopbouw en looptijd van energiecontracten en de prijsontwikkeling voor stadsverwarmingscontracten.[8] De aannamen zijn ontleend uit PBL-schattingen en rapportages van Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN), de Autoriteit Consument & Markt (ACM) en de btw-nota's van het CBS, in enkele gevallen is een onzekere expertinschatting gemaakt.[9] De grondslagraming voor huishoudens is met meer gegevens onderbouwd dan de raming van de derving voor de specifieke bedrijfssectoren zonder btw-aftrekmogelijkheid, waarvan detailgegevens over energiecontracten en verbruiksstatistieken ontbreken.

De raming van de budgettaire effecten van de maatregel worden door het CPB redelijk en neutraal geacht. De raming combineert gegevens van verschillende (hoogwaardige) bronnen met onzekere prijs- en verbruiksveronderstellingen waarvoor de onderbouwing niet altijd tot data herleid kan worden. Deze beperkingen, tezamen met de toepassing van een onzeker gedragseffect, zorgen ervoor dat de raming gekenmerkt wordt door een hoge onzekerheid. De voornaamste onzekerheid van de raming zit daarbij in de prognose van de energieprijsontwikkeling en de daaropvolgende gedragsreactie in het energieverbruik.

Verlaging van het accijnstarief op benzine, diesel en lpg

Van april tot en met december 2022 worden de accijnstarieven op benzine, diesel en autogas (lpg) verlaagd met 21%, wat neerkomt op een verlaging 17,3 eurocent per liter benzine, 11,1 eurocent per liter diesel en 4,1 eurocent per liter lpg.

[7] 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).
[8] Hoewel de exacte prijsontwikkeling van stadswarmte onbekend en onzeker is, beweegt deze (wettelijk) mee met de gasprijzen. Hierdoor, en door de beperkte omvang van de grondslag, kan deze groep worden gelijkgesteld aan gasverbruikers zonder verlies aan neutraliteit in het geheel van de raming.
[9] Zie onder ander de publieke rapporten: Ontwikkelingen in de energierekening tot en met 2030, Planbureau voor de Leefomgeving, 2021 (link), en Advies verbeterd VKO, ECN, 2017 (link).

De raming is gebaseerd op een schatting van de accijnsopbrengsten in 2022 zonder accijnswijziging door het ministerie van Financiën op basis van het CEP 2022. Die raming is, hoewel plausibel, onzeker vanwege de grote energieprijsveranderingen, die via de totaalprijzen aan de pomp doorwerken in de keuzes van automobilisten en bedrijven en in prijsbeleid in buurlanden.[10] De verdeling van de accijns op minerale oliën tussen diesel en lpg is gebaseerd op aangiftegegevens van de Belastingdienst over 2017 tot en met 2019. Deze aanname kent een beperkte onzekerheid, omdat de relatief stabiele verdeling onderhevig is aan vergroening van het wagenpark.

De tariefswijzigingen resulteren mogelijk in veranderingen in autogebruik en voorraden of leiden tot grenstankeffecten in Nederland. De raming is waar nodig gecorrigeerd door toepassing van een gedragseffect, gebaseerd op relevant onderzoek, modelsimulaties en expertinschattingen.[11] De toepassing van het gedragseffect gaat om twee redenen gepaard met onzekerheid. Ten eerste is de omvang van de tariefswijziging relatief fors, en is het onzeker of het gedragseffect in dat geval rechtlijnig te schalen is. Ten tweede corrigeert het gedragseffect tevens voor veranderingen in autobezit en brandstofefficiency. Deze veranderingen kunnen enerzijds vanwege de tijdelijkheid van de maatregel minder optreden dan eerder geschat, anderzijds kan de grote prijsschok op dit moment ook juist tot extra gedragsveranderingen aanzetten.

Het samenspel van gegevensbronnen, aannamen en gedragseffecten leidt tot een raming van de budgettaire effecten die redelijk en neutraal is, maar wel een gemiddelde onzekerheid kent. Als voornaamste onzekerheid geldt de raming van de accijnsopbrengst, die afhankelijk is van het niveau en verloop van de brandstofprijzen.

Buitenwerking stellen artikel 84a van de Wet op de accijns

De wettelijke bepaling die regelt dat brandstofvoorraden bij een accijnsverhoging aangeslagen worden tegen het nieuwe hogere tarief wordt per 1 januari 2023 eenmalig buiten werking gesteld. Omdat de tariefsverhoging over de voorraad niet in de heffing betrokken wordt, resulteert een derving.

Bron voor de grondslagraming zijn de voorraadgegevens van de douane behorend bij de teruggaveverzoeken na de accijnsverlaging in april 2022. De data geven een recente benadering van de (budgettaire) omvang van de regulier aangehouden voorraden en vormen de basis voor de raming van de voorraden aan het eind van 2022. De tariefswijziging en het wegvallen van de aangifteplicht over de voorraad introduceren echter potentieel grote gedragseffecten in de voorraadvorming.[12] De omvang van de gedragseffecten is onbekend, de onderliggende prikkels zijn echter fors en de benuttingsmogelijkheden ruim maar niet onbegrensd. Het gekozen gedragseffect is gezien voorgaande aanknopingspunten plausibel maar sterk onzeker. Hoewel de raming als redelijk en neutraal beschouwd kan worden, brengt het gedragseffect een hoge mate aan onzekerheid met zich mee.

[10] Prijsdrukkende ingrepen in de brandstofprijzen in buurlanden leiden, zonder soortgelijke Nederlandse maatregel, via prijsverschillen en grens-tanken tot een derving in de belastingopbrengst. Deze potentiële derving valt weg tegen het effect van de 'reparatie' van het prijsverschil door de Nederlandse accijnsverlaging, waardoor er per saldo geen lastenrelevant budgettair effect ontstaat.
[11] Zie Kampman en Boon, 2004, Duurdere diesel: Een berekening van de effecten van een verhoging van de dieselaccijns met 1oct/I, CE Delft (link) en Geilenkirchen e.a, 2010, Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer: Kennisoverzicht, PBL en CE Delft (link).
[12] Voor alle bedrijven geldt een prikkel om de fysieke voorraden tot capaciteit aan te vullen voor de tariefsverhoging. Daarnaast is het voor de bedrijven die in minerale oliën handelen mogelijk om voor hen optimale hoeveelheden veraccijnsde voorraden te creëren. Anderzijds zullen automobilisten een deel van de voorraden benutten door voor de tariefsverhoging te tanken.