



Certificering budgettaire raming Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing

Op verzoek van het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat certificeert het CPB de raming van de fiscale maatregel uit de Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing.

Van december 2022 tot en met juni 2023 wordt extra belasting geheven bij elektriciteitsproducenten. Boven een bepaalde omzet per MWh wordt over het meerdere een heffing van 90% geïntroduceerd. De raming van het budgettaire effect van de maatregel wordt redelijk en neutraal geacht, maar kent een hoge mate van onzekerheid.

Samenvatting en conclusies

Deze publicatie certificeert de raming van de fiscale maatregel uit de Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing. De maatregel introduceert een tijdelijke belasting voor elektriciteitsproducenten die loopt van december 2022 tot en met juni 2023. De raming is vanwege de budgettaire omvang van meer dan 50 mln euro uitvoerig getoetst. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel redelijk en neutraal met een hoge mate van onzekerheid, vanwege diverse onzekere aannames en gedragsreacties. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel. In paragraaf 2 wordt de certificering van en de onzekerheidsanalyse bij de raming toegelicht.

1 Inleiding

Bij certificering van de budgettaire ramingen toetst het Centraal Planbureau (CPB) of de ramingen neutraal en redelijk zijn en geeft aan 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 beoordeelt zowel de budgettaire raming voor de komende jaren als het structurele budgettaire effect. Standaard worden voor maatregelen de beleidsmatige lasten gepresenteerd, die van belang zijn voor besluitvorming over het inkomstenkader.²

In deze publicatie beoordeelt het CPB de budgettaire ramingen van de fiscale beleidsmaatregel opgenomen in de Tijdelijke wet inframarginale elektriciteitsheffing. Een maatregel met een geraamd budgettair effect van minimaal 50 mln euro en een maatregel met grote gedragseffecten of een sterk onzekere grondslag krijgt standaard een uitvoerige beoordeling van het CPB.³ Daarbij wordt ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannames en ingeschatte gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming, die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannames en mogelijk gedrag. Het CPB geeft daarbij per 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 salдостuring 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 kasontvangsten of transactiebedragen naar belastingjaar. Om meer inzicht te geven in budgettaire gevolgen, worden de bedragen bij afwijking ook volgens de kas- of transdefinitie vermeld.

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 als een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement. Maatregelen met een budgettair effect van minder dan 50 mln euro, zonder sterke gedragseffecten, onzekere grondslag of bijzondere politieke belangstelling worden steekproefsgewijs getoetst.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregel en de beoordeling daarvan. Het CPB acht de raming van het budgettaire effect van de maatregel neutraal en redelijk. De onzekerheid in de raming is hoog, omdat het budgettaire effect afhankelijk is van onzekere aannames en gedragsreacties van elektriciteitsproducenten.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

	Uitvoerige toetsing	Geraamd budgettair effect		Onzekerheid
		mln euro (a)		
		2023	2024	Structureel
Inframarginale elektriciteitsheffing (b) <i>Inkomstenkader</i> <i>Kasontvangsten</i>	X	179	(179)	Hoog
(a)	+ is saldoverbeterend/lastenverzwarend.			
(b)	De maatregel is structureel in 2024. De inframarginale heffing heeft een EMU-saldo verbeterend effect van 0,2 mld euro in 2023. Omdat de wet in 2023 zal worden bekrachtigd, slaat het budgettaire effect in 2023 neer. De kasontvangsten van de heffing worden in 2024 verwacht.			

Inframarginale elektriciteitsheffing

In de maanden december 2022 tot en met juni 2023 wordt een nieuwe belasting geheven bij elektriciteitsproducenten. Boven een bepaalde omzet per MWh (de grens is afhankelijk van de productietechniek) moet over het meerdere een heffing van 90% worden betaald. Om de opbrengst van de heffing te kunnen ramen moeten vier zaken ingeschat worden: de omvang van de productie van verschillende producenten, de prijzen op de elektriciteitsmarkt, de mate waarin producenten langetermijncontracten hebben afgesloten, en de mate waarin producenten hun gedrag aanpassen in reactie op de heffing.

Vanwege de ontwikkeling van de marktprijzen komt de opbrengst van de heffing volledig uit december 2022, omdat de prijzen over 2023 onder de maximumprijs liggen. Voor december 2022 is de productie van elektriciteitsproducenten vrij betrouwbaar in te schatten en ook de marktprijzen (day-ahead) zijn bekend. De voornaamste onzekerheid komt daarom voort uit de mate waarin producenten langetermijncontracten hebben afgesloten. Per type elektriciteitsproducent is hiervan een inschatting gemaakt. Daarbij is verondersteld dat producenten tot het vierde kwartaal van 2021 deels langdurige contracten hebben afgesloten met verschillende looptijden. Sinds het vierde kwartaal van 2021 is de langetermijnmarkt in grote mate opgedroogd. Aangenomen wordt dat sindsdien slechts 20% van de normale vooruitverkopen zijn gerealiseerd. Deze stapeling van aannames om de gemiddelde omzet per MWh per elektriciteitsproducent te bepalen leidt tot veel onzekerheid in de raming.

Vanwege de heffing van 90% is het mogelijk dat producenten vorig jaar na aankondiging van de maatregel acties hebben genomen om de heffing te ontwijken, maar de mogelijkheden hiertoe waren beperkt.

Vanwege de kleine langetermijnmarkt en het vlakke profiel van de huidige forwardprijzen wordt daarom een klein gedragseffect van 20% verondersteld voor de producenten met flexibel regelbaar vermogen. Elektriciteitsproducenten hebben daarnaast zelf de keuze tussen twee mogelijkheden voor de bepaling van de marktinkomsten. De veronderstelling in de raming is dat producenten zonder termijncontracten kiezen voor de standaardoptie, en andere producenten voor de terugvaloptie. Dit is een redelijke aanname.

Het CPB beoordeelt de raming als redelijk en neutraal, maar beoordeelt deze gezien de opeenstapeling van aannames en de onzekere inschatting van het gedragseffect ook als hoog onzeker.