

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1179

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2023

Hierbij doe ik u, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, het onderzoek »Tussenevaluatie fiscale regelingen emissieloze voertuigen en plug-in-hybrides« toekomen, uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. In deze brief treft u een overzicht aan van de belangrijkste bevindingen en onze reactie hierop.

Aanleiding

In het Klimaatakkoord van juni 2019 (Kamerstuk 32 813, nr. 342) is bij de stimuleringsmaatregelen voor emissievrije voertuigen (EV's) en voor plug-in hybride elektrische voertuigen (PHEV's), naast de jaarlijkse toetsing Hand-aan-de-Kraan (HADK), een tussenevaluatie in 2022/2023 toegezegd. De evaluatie van de Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP)¹ is separaat uitgevoerd. Tot slot volgt uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek dat fiscale regelingen iedere vijf jaar geëvalueerd dienen te worden op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij dient tevens het toetsingskader fiscale regelingen te worden doorlopen.

Scope van de evaluatie

Bij evaluaties wordt gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van fiscale regelingen. Ook wordt het toetsingskader fiscale regelingen doorlopen. In deze tussenevaluatie zijn de onderstaande zes fiscale regelingen bekeken, die tussen 2017 en 2021 van toepassing waren in de motorrijtuigenbelasting (mrb), de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de bijtellingsregeling in de loonheffingen en inkomstenbelasting te weten:

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 843

Voor EV

- Nihiltarief in de bpm
- Nihiltarief in mrb
- Lagere bijtelling in de loonheffingen en inkomstenbelasting

Voor PHEV:

- Gewichtscorrectie mrb voor bestelauto
- Bijtelling in de loonheffingen en inkomstenbelasting voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1–50 gr/km
- Halftarief in mrb voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1–50 gr/km

Naar aanleiding van de appreciatie op de motie van de leden Nijboer en De Hoop over *nieuwe auto's van de zaak per 2026 emissievrij maken*² is toegezegd in de tussenevaluatie tevens te bezien in hoeverre de Belgische plannen, die zich richten op het stimuleren van EV's bij werkgevers (door de aftrekbaarheid van de fiscale winst te differentiëren naar CO₂-uitstoot van het bedrijfsvoertuig) toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie en welk instrumentarium het meest geschikt is om het gewenste doel te bereiken. Als onderdeel van de evaluatie is daarom ook gekeken naar de recente Belgische wetgeving omtrent de stimulering van emissievrij rijden. Verder zijn de bevindingen uit de evaluatie van de SEPP in de integrale beoordeling van de maatregelen meegenomen.

Bevindingen van de onderzoekers

Hieronder treft u een overzicht aan van de belangrijkste conclusies uit de evaluatie en aanknopingspunten die de onderzoekers benoemen voor toekomstig stimuleringsbeleid.

- De regelingen voor EV hebben bijgedragen aan emissievrij rijden. Met name het tijdelijk verlaagde bijtellingspercentage voor EV lijkt een groot effect te hebben gehad.
- Door de beperkte tijd en insteek van het onderzoek waarbij het onderzoeksbureau zich gebaseerd heeft op bestaand onderzoek en een korte interviewronde is het niet mogelijk geweest om vast te stellen *in hoeverre* sprake is van doeltreffend en of sprake is van doelmatig beleid. Ook zijn uitspraken over de kosteneffectiviteit van fiscale regelingen ten opzichte van subsidies niet mogelijk.
- Het onderzoeksbureau geeft wel aan dat een financiële interventie door de overheid op het prijsverschil tussen EV en auto met een verbrandingsmotor op fossiele brandstoffen noodzakelijk was om de duurzame automobilititeit te stimuleren. Het prijsverschil tussen EV en auto met verbrandingsmotor was/is bij zowel de aanschafprijs als in de zogenoemde Total Cost of Ownership (TCO) nog groot.
- De doelstelling van het stimuleringsbeleid voor PHEV en EV (2017) had duidelijker geformuleerd moeten worden. Het is niet altijd duidelijk geweest wat er exact met de betreffende regelingen werd beoogd. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de oorsprong van verschillende regelingen al ver in het verleden liggen (o.m. de jaren negentig) en dat sindsdien diverse wijzigingen zijn aangebracht. Voor het toekomstige stimuleringsbeleid voor PHEV en EV adviseren de onderzoekers om de doelstelling van de toe te passen regelingen duidelijker te formuleren.
- De onderzoekers bevelen daarnaast aan om te kijken naar de inzet van de HADK. Middels deze systematiek zou het Rijk onder- en overstimulering moeten voorkomen. Desalniettemin is in 2021 toch besloten om af te wijken van deze systematiek door extra geld vrij te maken voor de

² Kamerstuk 32 813, nr. 74

(fiscale) stimulering van elektrische personenauto's en om tegelijkertijd extra in te zetten op het aantrekkelijk maken van elektrisch rijden voor particulieren en voor ondernemers door aanschafsubsidies. In de kamerbrief³ waarin het extra geld wordt aangekondigd, wordt aangegeven dat een snellere groei ook bijdraagt aan het opvolgen van het Urgenda-vonnis en het oplossen van de stik-stofproblematiek. Er zijn wel (legitieme) redenen gegeven om hiervan af te wijken maar dat brengt volgens de onderzoekers wel de vraag met zich mee of de initiële bandbreedtes van de HADK-systematiek wel aansloten bij de opgave uit het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn).

- Ten aanzien van de formulering van het huidige EV-stimuleringsbeleid (middels het Klimaatakkoord, juni 2019) ligt er een duidelijker doel vast; het streven is dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissievrij zijn. Daarbij is tevens een EV-ingroeipad voor de periode 2020–2030 gekwantificeerd.
- Het exacte doel van de regelingen voor PHEV's bleef ook na het Klimaatakkoord onduidelijk. De regelingen dragen niet bij aan volledig emissievrij rijden. De tijdelijke korting in de mrb heeft mogelijk wel bijgedragen aan het behoud van zakelijk gestimuleerde nieuwe PHEV's voor de occasionmarkt.

Aanknopingspunten die onderzoekers aangeven voor toekomstig stimuleringsbeleid voor (PH)EV:

De verwachting is dat de TCO van EV's de komende jaren verder zal dalen. Rond 2025 zal die TCO dichterbij de buurt liggen bij de TCO van auto's met een verbrandingsmotor (of zelfs lager zijn). Dit biedt de mogelijkheid doelmatiger beleid te voeren en een ander type instrumentarium in te zetten zoals via normeren en beprijzen. Bijvoorbeeld via een verplichting dat alle nieuwe zakelijke personenauto's EV moeten zijn. Of via het invoeren van heffingen op vervuילend vervoer door de bpm of mrb voor auto's met een verbrandingsmotor te verhogen. Dergelijke maatregelen leiden naar verwachting tot meer EV's terwijl er voor de overheid beperkte kosten aan verbonden zijn.

Voor de invoering van dergelijke maatregelen is het wel noodzakelijk dat er voldoende aanbod van (betaalbare) EV's is. Een tekort aan (betaalbaar) aanbod kan tot substantiële hogere lasten leiden bij werkgevers, werknemers en particulieren. Verder geven de onderzoekers aan dat deze TCO-voorspellingen voor de toekomst wel gekenmerkt worden door grote onzekerheden over de elektriciteits- en brandstofprijzen. Daarnaast spelen er niet alleen overstapdrempels van financiële aard. Zaken als bijvoorbeeld actieradius, voldoende laadinfrastructuur en aanbod van geschikte modellen spelen ook een rol.

De onderzoekers constateren dat de verhoging van het bijtellingspercentage voor EV en het verlagen van de cap in 2021 er naar alle waarschijnlijkheid voor hebben gezorgd dat de nieuwverkopen van EV's zijn afgenomen. Zij benoemen dat de doeltreffendheid van het huidige instrumentarium kan worden vergroot door de bijtellingsregeling voor EV te verruimen. Tegelijkertijd benoemen zij dat het nadeel hiervan is dat de doelmatigheid afneemt, de financiële stimulering stijgt immers weer. Bovendien kan de maatregel tot extra uitvoeringslasten leiden. Zij stellen voor dat betere communicatie over de TCO's van EV en auto met een verbrandingsmotor kan bijdragen aan de ingroei van EV (maar deze maatregel zal lager zijn voor de doeltreffendheid). Daarnaast benoemen zij meer beleidsaandacht voor de markt voor occasion EV's. Bijvoorbeeld

³ Kamerstuk 32 813, nr. 843

door zowel het vergroten van de subsidiepot als het verhogen van de aanschafsubsidie voor gebruikte maar ook nieuwe EV's, of het nihil tarief in de mrb alleen te laten gelden voor gebruikte EV's.

De onderzoekers raden verder aan om voor de langere termijn ook te kijken naar het uitvoeren van flankerend beleid. Het eerder genoemde explicieter communiceren van de TCO is hier al een voorbeeld van.

Andere genoemde opties zijn:

- Realiseer voldoende (zicht op de) laadpalen.
- Stimuleer de ontwikkeling/kennis van autoverkopers rondom EV.
- Laat mensen meer kennismaken met het rijden in een EV (onbekend maakt onbemind).
- Bevoordelen van EV-rijders ten opzichte van niet-EV-rijders (denk bijvoorbeeld aan gratis parkeren voor EV's), EV's toestaan op de busbaan en/of EV-rijders voorrang geven bij het verstrekken van parkeervergunningen).

De Belgische fiscale maatregelen richten zich op het stimuleren van EV's bij werkgevers; door de aftrekbaarheid van de fiscale winst te differentiëren naar CO₂-uitstoot van het bedrijfsvoertuig. Deze maatregelen kunnen voor een extra stimulans van het aantal zakelijke EV's in Nederland zorgen en zijn door hun aard (gericht op een heffing) vanuit financieel opzicht ook doelmatig te noemen. Tegelijkertijd hebben de onderzoekers twijfels over de inbedding van Belgische maatregelen in het Nederlandse belastingstelsel vanwege de nodige complexiteiten voor o.a. uitvoering en handhaving. Een uitvoeringstoets is noodzakelijk om de gevolgen van deze maatregel exacter in kaart te kunnen brengen.

Beleidsreactie

Het kabinet heeft kennisgenomen van het punt dat bij de introductie van de regelingen het doel duidelijker geformuleerd had moeten worden. Bij het verlengen van de maatregelen middels het Klimaatakkoord is het doel van deze regelingen wel geëxpliciteerd (het streven dat uiterlijk in 2030 alle nieuwverkochte personenauto's emissievrij zijn) en gekwantificeerd met een bijbehorende EV-ingroeipad. De aanbeveling om het doel van toekomstige regelingen explicieter te formuleren neemt het kabinet ter harte.

De onderzoekers geven aan dat het doel van de regelingen voor PHEV's ook na het Klimaatakkoord onduidelijk bleef. In het Klimaatakkoord is het accent verschoven van het stimuleren van de zakelijke markt, naar het op gang brengen van de particuliere- en de tweedehandsmarkt. Gelet op het feit dat de aanbodontwikkeling van tweedehands EV-markt nog achter liep/loopt op tweedehands fossiele automarkt is als flankerend beleid gekozen om de twee regelingen voor PHEV (gewichtscorrectie in de mrb voor PHEV-bestelauto en halftarief in de mrb voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1–50 gr/km⁴) te verlengen. De lagere bijtelling in de loonheffingen en inkomstenbelasting voor voertuigen met een CO₂-uitstoot tussen 1–50 gr/km was doorgaans van toepassing op nieuwe PHEV's en is dan ook niet verlengd.

In het kader van het onderzoek naar de normering van de zakelijke markt is recent een quick scan⁵ uitgevoerd naar zowel het verwachte aanbod als de (Europese) vraag naar elektrische modellen. Het kabinet heeft vooralsnog geen reden om te verwachten dat het aanbod van modellen tot de geschetste problemen van de onderzoekers zal leiden.

⁴ Tot en met 2024 een halftarief, in 2025 een driekwarttarief, en vanaf 2026 een volledig tarief.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/18/rapporten-vlootnormering>

Gelet op de ratio van de fiscale regelingen voor PHEV en EV en dat deze zijn voorzien van een horizonbepaling, ziet het kabinet op basis van deze evaluatie nu geen reden om het toegepaste instrumentarium voor (PH)EV tot en met 2025 aan te passen. Wel zal het kabinet de bevindingen van het huidige stimuleringsbeleid en inzichten uit deze evaluatie voor een doelmatig vormgeving in de toekomst, samen met monitoring van de TCO- en marktontwikkelingen en met de resultaten van het IBO Klimaat, meewegen bij de besluitvorming over klimaat- en energiebeleid die dit jaar plaats vindt. Daarbij is relevant dat volgens de Klimaat- en Energieverkenning wordt voorzien dat 60% van de nieuwverkoop in 2030 EV's zal zijn, terwijl het kabinetsstreven is 100% EV's van de nieuwverkoop in 2030.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
Marnix L.A. van Rij