

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1290

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2023

In het Klimaatakkoord van 2019 (Kamerstuk 32 813, nr. 342) is een pakket ter stimulering van emissievrije personenauto's afgesproken (EV, of ook wel aangeduid met BEV). Daarbij is aangegeven dat jaarlijks een toets van het stimuleringsinstrumentarium plaatsvindt om de «hand aan de kraan» te houden en over- of onderstimulering te voorkomen. In deze brief licht ik, mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de stand van zaken voor 2023 toe.

Ik zal eerst ingaan op de «hand aan de kraan»-systematiek en het huidige stimuleringsbeleid. Daarna zal ik de ontwikkelingen tot en met april 2023 en de «hand aan de kraan»-analyse voor 2023 toelichten. De conclusie van de «hand aan de kraan»-analyse 2023 geeft het kabinet geen aanleiding om het stimuleringsbeleid voor emissievrije personenauto's tot 2025 te wijzigen. In bijlage 1 treft u de «hand aan de kraan»-analyse over het jaar 2022 en eerste 4 maanden van 2023. Daarnaast is in bijlage 2 een trendrapport opgesteld van de Nederlandse markt van personenauto's. In bijlage 3 is tot slot het advies van het Formule E-team over de «hand aan de kraan»-analyse opgenomen.

«Hand aan de kraan»-systematiek

De «hand aan de kraan»-systematiek borgt het afgesproken ingroeipad uit het Klimaatakkoord van emissievrije personenauto's. Het doel van deze systematiek is tweeledig. Ten eerste wordt onder- en overstimulering voorkomen door het ingroeipad van emissievrije personenauto's te waarborgen. Ten tweede voorkomt de systematiek structurele budgettaire overschrijdingen door het stimuleringsbeleid te begrenzen tot het afgesproken niveau in het Klimaatakkoord. De budgettaire dekking van het akkoord is immers op dit afgesproken ingroeipad gebaseerd. Indien de ingroei van emissievrije personenauto's harder gaat, treedt budgettaire derving op ten laste van het EMU-saldo. De begrotingsregels bieden dan ruimte om in te grijpen, en met voornoemde systematiek is dit expliciet gemaakt.

In de Kamerbrief «Stimuleringspakket elektrisch rijden: «hand aan de kraan»-systematiek» is uitgewerkt hoe invulling te geven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord om de «hand aan de kraan» te houden.¹ Samen-gevat komt het erop neer dat ieder jaar op basis van de eerste 4 maanden in jaar t (nu 2023) en de realisatie van jaar t-1 (nu 2022) een raming wordt gemaakt voor het aantal emissievrije nieuwverkoppen in jaar t (nu 2023). De stimulering is specifiek gericht op volledig emissievrije personen-auto's. De «hand aan de kraan» heeft daarom ook alleen betrekking op de volledig emissievrije personenauto's.

Voor de «hand aan de kraan»-systematiek hanteert het kabinet tot en met 2024 een symmetrische bandbreedte van 30.000 emissievrije nieuwverkoppen. De ondergrens ligt daardoor 15.000 personenauto's onder het verwachte ingroei-pad en de bovengrens is vastgesteld op 15.000 personenauto's boven het verwachte ingroei-pad.

De «hand aan de kraan»-analyse over 2021 liet zien dat in de periode 2022 tot en met 2025 naar verwachting circa 77.000 emissievrije personenauto's meer zouden worden verkocht dan ten tijde van het Klimaatakkoord werd verondersteld.² Hierdoor zouden de budgettaire kosten naar verwachting over deze periode in totaal € 572 miljoen hoger uitvallen dan ten tijde van het Klimaatakkoord was voorzien. Het toenmalige kabinet heeft er in de Miljoenennota 2022 voor gekozen om vanwege de klimaatopgave per saldo € 600 miljoen extra te reserveren voor de stimulering van emissievrije personenauto's en – bestelauto's. Hierdoor hoefde het stimulerings-beleid niet versoerd te worden. Tegelijkertijd heeft het toenmalige kabinet ervoor gekozen om het accent van de stimulering te verschuiven van de zakelijke markt naar de particuliere markt. Het verwachte ingroei-pad in het Klimaatakkoord is voor de «hand aan de kraan»-analyse bijgesteld met het verwachte effect op de groei van EV's door deze aanpassingen.

Indien de raming in het jaar t (nu 2023) buiten de vastgestelde bandbreedte valt waarbinnen het ingroei-pad mag fluctueren en er – na nadere analyse – sprake is van een structurele afwijking, dan kan dat aanleiding zijn om het beleid aan te passen. Met deze beleidsaanpassing zal de feitelijke ontwikkeling van de groei van emissievrije personen-auto's zoveel mogelijk naar het in het Klimaatakkoord verankerde ingroei-pad gestuurd worden. De systematiek van «hand aan de kraan» kan dus beschouwd worden als een «verzekeringspolis» voor het ingroei-pad en biedt om die reden ook de, door uw Kamer gewenste, stabiele budgettaire kaders voor het stimuleringsbeleid.

Huidige stimuleringsmaatregelen emissievrije personenauto's

De stimuleringsmaatregelen voor de periode 2020–2025 volgend uit het Klimaatakkoord, zijn grotendeels fiscaal en bestaan uit een korting in de motorrijtuigenbelasting, een CO₂-grondslag in de bpm, een vrijstelling van de vaste voet in de bpm en een korting in de bijtelling. Daarnaast is voor particulieren een subsidie beschikbaar. Naast het stimuleringspakket uit het Klimaatakkoord, wordt het brandstofverbruik geprijsd via de brandstofaccijnzen en geldt een tijdelijk verlaagd energiebelastingtarief voor laadpalen. Dit heeft een positief effect op de business case van emissievrije auto's.

Sinds het Klimaatakkoord zijn een tweetal wijzigingen in het stimulerings-beleid doorgevoerd. Ten eerste is naar aanleiding van de «hand aan de

¹ Kamerstuk 32 813, nr. 398

² Kamerstuk 32 813, nr. 815.

kraan» analyse in 2021 (zie ook hierboven) besloten om vanaf 2022 de cap in de bijtelling (de catalogusprijs waarover de maximale korting op de bijtelling voor emissievrije personenauto's van toepassing is) te verlagen en is tegelijkertijd het budget voor de subsidie voor particulieren (SEPP) verhoogd. Een tweede wijziging aan het stimuleringsbeleid is doorgevoerd met de Voorjaarsnota (2023) van dit jaar. In de besluitvorming over een aanvullend klimaatpakket is namelijk voorgesteld om de aanschafsubsidie voor de tweedehands emissievrije personenauto's te verlengen voor de periode 2025–2029 om voor een groter publiek emissievrij rijden interessant te maken en te houden. De regeling moet nog worden vormgegeven. Het beschikbare budget is cumulatief € 528 mln. en wordt gedekt via een verhoging van de vaste voet in de bpm met € 200 (prijsspeil 2023) vanaf 2025.

Tabel 1 – overzicht stimuleringsbeleid emissievrije personenauto's

Stimuleringsbeleid	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
BPM vaste voet elektrisch¹	0	0	0	0	0	600	600
MRB (FC)EV	0%	0%	0%	0%	0%	25%	100%
MRB PHEV	50%	50%	50%	50%	50%	75%	100%
Bijtelling percentage²	8%	12%	16%	16%	16%	17%	22%
Bijtelling cap €	45.000	40.000	35.000	30.000	30.000	30.000	n.v.t.
SEPP (nieuw) (bedrag in €)	4.000	4.000	3.250	2.950	2.550	–	–
SEPP (tweedehands) (bedrag in €)³	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	n.t.b.	n.t.b.

¹ In prijzen 2023, vanaf 2025 inclusief de verhoging van de vaste voet die in de VJN is afgesproken (indicatief + € 200).

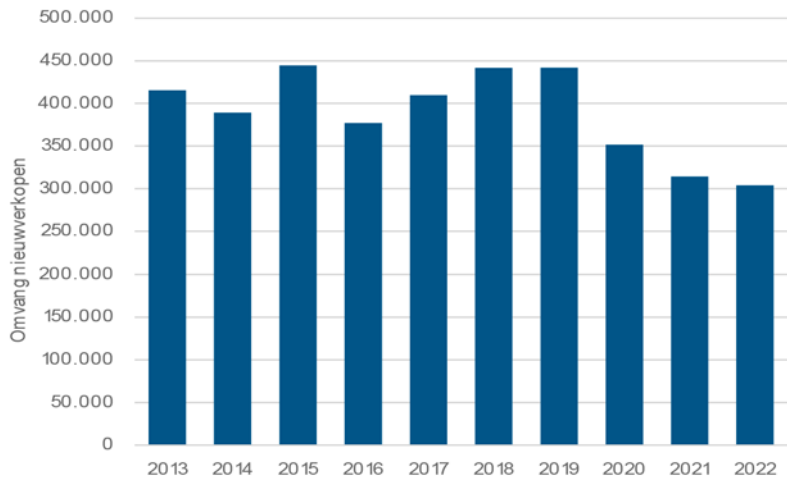
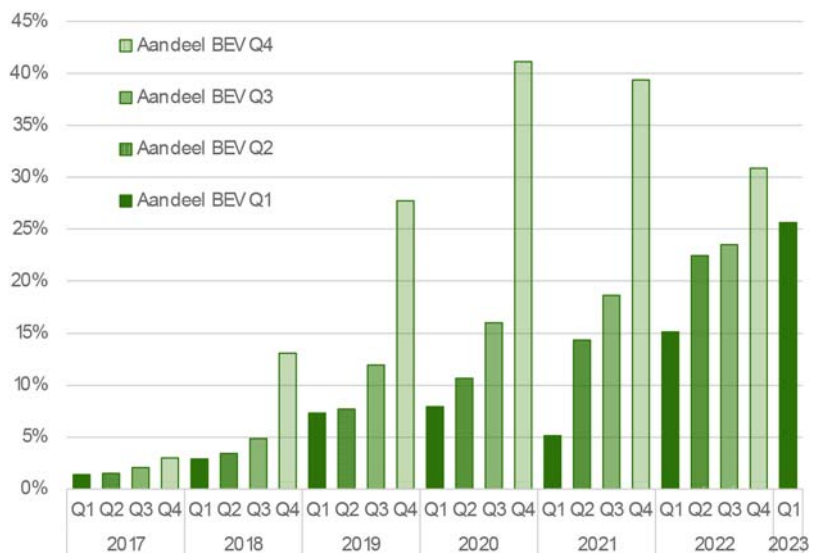
² Tot de cap, en uitgaande van een standaard bijtellingspercentage van 22%

³ In de VJN2023 is afgesproken dat de SEPP voor tweedehands emissievrije personenauto's van 2025 t/m 2029 wordt verlengd. Het beschikbare budget is € 528 mln. De subsidiebedragen per auto moeten nader worden uitgewerkt.

Monitoring marktontwikkelingen

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) heeft samen met Revnext in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een trendrapport opgesteld van de Nederlandse markt van personenauto's (hierna: Trendrapport).

Daarnaast is in bijlage 1 een uitgebreide analyse gegeven van marktontwikkelingen in de nieuwverkopen van personenauto's tot en met 2022 en de eerste vier maanden van 2023. De omvang van de nieuwverkopen lag in 2020–2022 op historisch lage niveaus (zie figuur 1). De coronacrisis, de oorlog in Oekraïne, tekorten en leveringsproblemen zijn de grootste oorzaken van de lagere omvang van de nieuwverkopen in Nederland. De eerste 4 maanden van 2023 laten een herstel zien van de nieuwverkopen ten opzichte van 2022. De EV-nieuwverkopen zijn in 2022 qua verkoop-aandeel licht gestegen van 20% in 2021 naar 23% in 2022. In de eerste 4 maanden van 2023 lag het verkoopaandeel EV op 26%. Dit aandeel is licht hoger dan in geheel 2022 en hoger dan in de eerste 4 maanden van 2022. De EV-aandelen per kwartaal laten een veranderend seizoenspatroon zien. Dit wordt verklaard doordat de maatvoering van stimuleringsmaatregelen van jaar op jaar veranderen en meer gericht zijn op de particuliere markt. Zo worden de eindejaarspieken steeds kleiner doordat het verschil in de korting van jaar op jaar voor zakelijke EV's in de bijtelling kleiner worden (zie figuur 2). De eerste maanden van het jaar zijn aantrekkelijk voor de particuliere markt door de Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP). Waarschijnlijk wordt 2023 gekenmerkt door veel kleinere verschillen qua EV-marktaandeel per kwartaal dan in eerdere jaren.

Figuur 1: Nieuwverkopen personenauto's 2013–2022**Figuur 2: Aandeel EV-nieuwverkopen personenauto's per kwartaal, 2017–2022 + 2023-Q1**

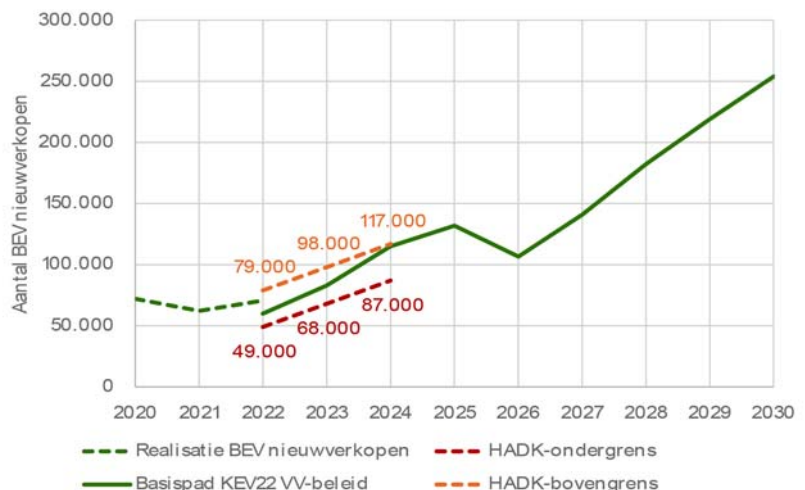
De gehanteerde cijfers voor de gerealiseerde nieuwverkopen betreffen de registratiecijfers bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW). Dat houdt in dat dit de nieuwe auto's betreft, die klanten eerder hebben besteld, fabrikanten vervolgens hebben geproduceerd, afgeleverd en dan pas op kenteken zijn gezet. Naar verwachting zit er een bepaalde vertekening in de registratiecijfers van 2023 door uitgestelde leveringen uit 2022. Door langere levertijden in 2022 is het aannemelijk dat een deel van de met de SEPP aangeschafte voertuigen uit 2022 pas in de eerste maanden van 2023 in de registratiecijfers te zien zijn. De EV-aandelen in de eerste maanden van 2023 vallen daardoor mogelijk hoger uit. Voor het eerst sinds het begin van de SEPP blijven de aanvragen voor nieuwe particuliere EV's achter op het beschikbare jaarbudget. Waar een soortgelijk budget in 2022 eind mei al bijna was uitgeput, was eind mei dit jaar (2023) slechts net iets meer dan een derde deel van het beschikbare jaarbudget aangevraagd. Een analyse van de oorzaken hiervan loopt nog. De uitkomsten daarvan worden bij de vormgeving van de nieuwe regeling meegenomen. Dit is een indicatie dat de particuliere vraag naar nieuwe

EV's aan het teruggelopen is. In verband met (langere) levertijden is dit pas later in de registratiecijfers terug te zien (na-ijleffect).

«Hand aan de kraan»- analyse 2023

In opdracht van het kabinet heeft onderzoeksbureau Revnext de «hand aan de kraan»-analyse voor 2023 uitgevoerd (zie bijlage 1). Het meest actuele basispad is het KEV22-basispad (met vastgesteld + voorgenomen beleid). Figuur 3 laat de realisatie van EV-nieuwverkoop van personen-auto's en de geraamde EV-nieuwverkoop in het basispad tot en met 2030 zien. Daarnaast is de «hand aan de kraan»-bandbreedte weergegeven voor de jaren 2022–2024. De realisatie in 2022 is hoger uitgekomen dan de raming voor 2022 in de KEV22, maar ruim binnen de «hand aan de kraan»-bandbreedte. De raming van EV-nieuwverkoop in 2023 en 2024 zijn niet geactualiseerd en vallen binnen de «hand aan de kraan»-bandbreedte.

Figuur 3: «Hand aan de kraan»-bandbreedte en raming basispad KEV22

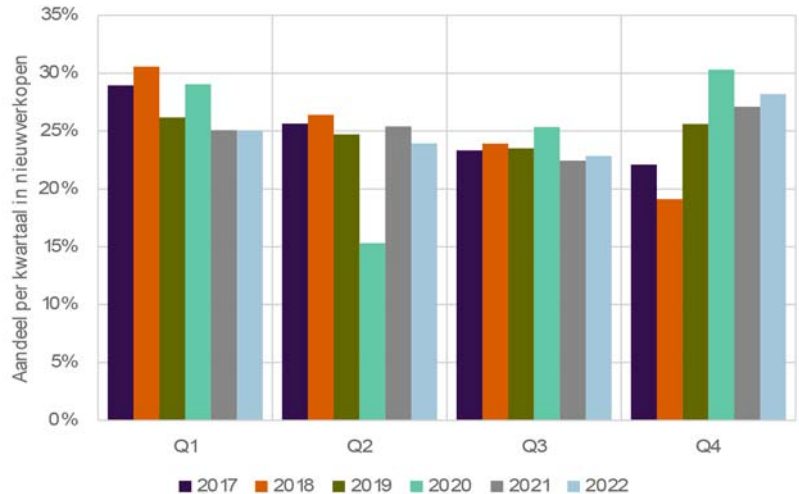


Er is een separate analyse gemaakt voor de verwachte EV-nieuwverkoop in 2023 op basis van gerealiseerde verkoopcijfers tot en met april 2023. Hierbij is gekeken naar scenario's om te komen tot een inschatting van een bandbreedte voor de marktomvang nieuwverkoop en een bandbreedte voor de marktaandeel EV in de nieuwverkoop. De combinatie van deze twee factoren resulteert in een inschatting van een waarschijnlijke bandbreedte voor het aantal EV-nieuwverkoop 2023. Dit wil niet zeggen dat de realisatie van het aantal EV-nieuwverkoop 2023 met zekerheid binnen de bandbreedte van de verschillende scenario's zal gaan uitkomen. De realisatie zou zowel lager als hoger uit kunnen komen.

Er zijn drie marktvolumescenario's voor het totaal aan nieuw verkochte auto's opgesteld aan de hand van het herstel van de markt in de eerste 4 maanden van 2023 en de historische verdeling van de jaarverkoop over de kwartalen (zie figuur 4). De drie scenario's zijn het gemiddelde aandeel nieuwverkoop in Q1 op basis van (1) 2017–2019, (2) 2017–2022 of (3) 2020–2022, in combinatie van het gerealiseerde marktherstel in Q1 2023. Hieruit volgt een bandbreedte van 335.000 tot 365.000 nieuwverkoop als marktverwachting voor 2023. De prognose van RAI Vereniging en BOVAG betreft 340.000 nieuwverkoop³ en ligt binnen deze bandbreedte.

³ <https://www.raivereniging.nl/secties/autos/kennis/marktinformatie/prognose-autoverkoop/rai-vereniging-en-bovag-verwachten-340000-nieuwe-personenautos-in-2023/>

Figuur 4: Aandeel nieuwverkopen per kwartaal, 2017-2022



Daarnaast zijn er drie EV-ingroei scenario's uitgewerkt voor de EV-ingroei per kwartaal op basis van de veranderende seizoenspatronen en de EV-verkooptaandelen in de eerste 4 maanden van 2023. In het «lage» scenario wordt ervan uitgegaan dat de EV-verkooptaandelen in de eerste twee kwartalen extra hoog liggen vanwege uitgestelde leveringen uit 2022 en dat in de laatste twee kwartalen geen verdere groei plaatsvindt ten opzichte van 2022. In het «midden»-scenario wordt het EV-aandeel in de eerste 4 maanden van 2023 verondersteld voor de laatste drie kwartalen. In het «hoge»-scenario wordt het EV-aandeel in de maand april 2023 verondersteld voor de laatste drie kwartalen. Het verwachte EV-aandeel in 2023 komt in deze scenario's respectievelijk uit op 25,1%, 26,1% en 27,6%.

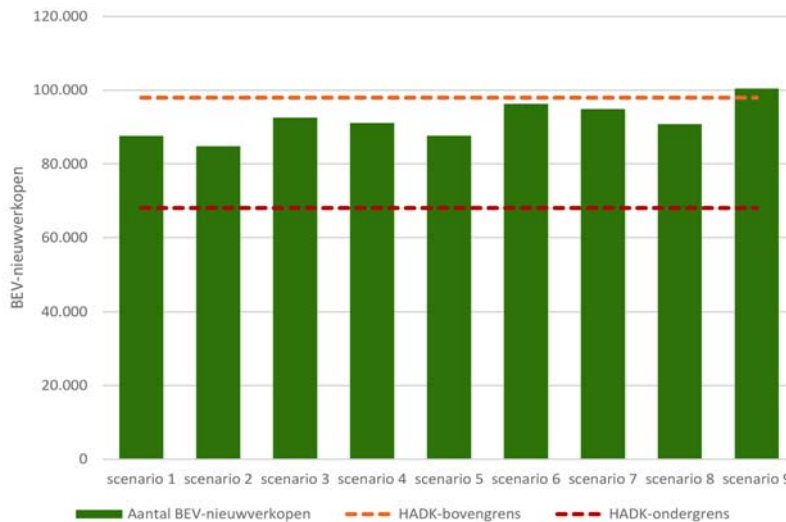
De combinatie van de drie marktvolumescenario's en de drie EV-ingroeiscenario's levert negen scenario's op, zie tabel 2. Voor de «hand aan de kraan»-systematiek is een bandbreedte gedefinieerd in absolute aantallen. In figuur 5 zijn voor de negen scenario's de verwachte aantallen EV-nieuwverkopen in 2023 weergegeven, samen met de onder- en bovengrens van de «hand aan de kraan»-bandbreedte. De meest scenario's blijven (ruim) binnen de «hand aan de kraan»-bandbreedte.

Tabel 2: Scenario's «hand aan de kraan»-analyse 2023

	Laag: BEV 25,1%	Midden: BEV 26,1%	Hoog: BEV 27,6%
Gemiddeld aandeel Q1 2017–2019: Laag: 335.000 nieuwverkopen	Scenario 2	Scenario 1	Scenario 3
Gemiddeld aandeel Q1 2017–2022: Middel: 350.000 nieuwverkopen	Scenario 5	Scenario 4	Scenario 6
Gemiddeld aandeel Q1 2020–2022: Hoog: 365.000 nieuwverkopen	Scenario 8	Scenario 7	Scenario 9

Conclusie

Figuur 5: «Hand aan de kraan»-scenario's voor EV-nieuwverkopen 2023



De «hand aan de kraan»-analyse 2023 geeft geen aanleiding om het stimuleringsbeleid voor emissievrije personenauto's te wijzigen.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij