

Vergaderjaar 2023–2024

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1406

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2024

In het Klimaatakkoord (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342) is afgesproken dat jaarlijks een toets van het stimuleringsinstrumentarium voor emissievrije personenauto's (EV's) plaatsvindt, om de «hand aan de kraan» te houden en over- of onderstimulering te voorkomen. In deze brief licht ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, de stand van zaken voor 2024 toe.

Dit is in principe de laatste keer dat u de «hand aan de kraan»-analyse ontvangt. De «hand aan de kraan»-systematiek is namelijk alleen voor de periode tot en met 2024 vastgelegd¹. Per 1 januari 2026 loopt het stimuleringspakket voor emissievrije personenauto's uit het Klimaatakkoord af. Conform afspraak in het Klimaatakkoord zal dit jaar (in 2024) een integrale evaluatie van het stimuleringspakket plaatsvinden. Op basis hiervan kan worden gezien welk beleid na 2025 nodig en wenselijk is. Ik zal eerst ingaan op de «hand aan de kraan»-systematiek en het huidige stimuleringsbeleid. Daarna zal ik de ontwikkelingen tot en met april 2024 en de «hand aan de kraan»-analyse voor 2024 toelichten. Zoals gebruikelijk is het Formule E-team geconsulteerd. Zie hiervoor bijlage 1.

«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 groei van emissievrije personenauto's harder gaat, treedt budgettaire derving op ten laste van het EMU-saldo. De begrotingsregels bieden dan

¹ Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 398

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 wordt gegeven aan de afspraken uit het Klimaatakkoord om de «hand aan de kraan» te houden.² Samengevat komt het erop neer dat ieder jaar op basis van de eerste 4 maanden in jaar t (nu 2024) en de realisatie van jaar t-1 (nu 2023) een raming wordt gemaakt voor het aantal emissievrije nieuwverkoop in jaar t (nu 2024). De stimulering is specifiek gericht op volledig emissievrije personenauto'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 nieuwverkoop. 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. Dit ingroei-pad is in 2021 eenmalig bijgesteld, omdat in de Miljoenennota 2022 vanwege de klimaatopgave per saldo € 600 miljoen extra werd gereserveerd voor de stimulering van emissievrije personenauto's en – bestelauto's. Dit ingroei-pad is vastgesteld tot en met 2024.

Indien de raming in het jaar t (nu 2024) 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 personenauto'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

Het huidige pakket aan stimuleringsmaatregelen voor emissievrije personenauto's in de periode 2020 – 2025 volgt grotendeels uit het Klimaatakkoord. De stimuleringsmaatregelen zijn voornamelijk fiscaal en bestaan uit een korting in de motorrijtuigenbelasting, een vrijstelling van de vaste voet in de bpm en een korting in de bijtelling. Daarnaast is voor particulieren een aanschafsubsidie beschikbaar. Naast het stimuleringspakket uit het Klimaatakkoord, wordt binnen de autobelastingen ook gestuurd op CO₂-reductie via de brandstofaccijnzen en de CO₂-grondslag in de bpm.

Naar aanleiding van de «hand aan de kraan»-analyse in 2021 is 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 het budget voor de subsidie voor particulieren (SEPP) te verhogen. Hiermee is het pakket ten opzichte van het Klimaatakkoord sinds 2022 nog meer gericht op de stimulering van de particuliere markt.

De komende twee jaar lopen de huidige stimuleringsmaatregelen af. Per 1 januari 2025 vervalt de subsidie voor particulieren voor aanschaf van een nieuwe of tweedehands personenauto (SEPP subsidie). Daarnaast vervalt dan ook de vrijstelling van de vaste voet in de bpm. Per 1 januari 2026 vervalt tot slot de korting in de bijtelling voor emissievrije personen-

² Kamerstukken II 2019/20, 32 813, nr. 398

auto's. Op dit moment betalen bezitters van een emissievrij voertuig geen motorrijtuigenbelasting (mrb) en per 1 januari 2025 een kwarttarief. Zonder beleidsaanpassing zou tevens per 1 januari 2026 de huidige tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting voor emissievrije auto's eindigen. Emissievrije auto's zouden vanwege het technisch meergewicht van het accupakket en de grondslag van gewicht in de mrb, hierdoor vanaf 1 januari 2026 meer mrb gaan betalen dan een vergelijkbare fossiele brandstofauto. Om stagnatie van ingroei van emissievrije personenauto's in het wagenpark te voorkomen en ervoor te zorgen dat de duurzame keuze blijft lonen, heeft het kabinet in de Voorjaarsnota 2024 een nieuwe tariefkorting (mrb gewichtscorrectie) aangekondigd, zodat elektrische personenauto's en benzine personenauto's vanaf 2026 vergelijkbaar worden belast in de mrb. De nieuwe tariefkorting voor emissievrije personenauto's bedraagt 40% tussen 2026 en 2028, 35% in 2029 en 30% in 2030. De tariefkorting geldt zowel voor het rijksdeel van de mrb, als voor de provinciale opcenten en loopt na 2030 af. In 2028 evalueert het kabinet de hoogte van de tariefkorting. Hierbij betreft het kabinet ook hoe de tariefkorting uitwerkt voor de verschillende autosegmenten op basis van hun afmeting. De nieuwe tariefkorting geldt alleen voor emissievrije personenauto's. Voor de andere voertuigcategorieën en voor plug-in auto's vervalt de huidige korting na 2025. Om de nieuwe tariefkorting mogelijk te maken heeft het kabinet onder andere de middelen voor de subsidie van tweedehands emissievrije personenauto's (zogenoemde SEPP-regeling) na 2024 benut. De SEPP-regeling voor tweedehands emissievrije personenauto's was oorspronkelijk met de Voorjaarsnota 2023 verlengd. In het Belastingplan 2024 was de dekking daarvoor geregeld via een verhoging van de vaste voet in de bpm met € 200 (prijspeil 2023) vanaf 2025. Met het voorstel van de Voorjaarsnota 2024 vindt de verlenging van de SEPP-regeling na 2024 geen doorgang meer, zoals hierboven beschreven.

Tabel 1 – overzicht stimuleringsbeleid emissievrije personenauto's

Stimuleringsbeleid	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
BPM vaste voet elektrisch ¹	0	0	0	0	0	659	659	659	659	659	659	659
MRB (FC)EV ²	0%	0%	0%	0%	0%	25%	60%	60%	60%	65%	70%	100%
MRB PHEV	50%	50%	50%	50%	50%	75%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Bijtelling percentage ³	8%	12%	16%	16%	16%	17%	22%	22%	22%	22%	22%	22%
Bijtelling cap €	45.000	40.000	35.000	30.000	30.000	30.000	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
SEPP (nieuw) (bedrag in €)	4.000	4.000	3.250	2.950	2.550	–	–	–	–	–	–	–
SEPP (tweedehands) (bedrag in €)	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	–	–	–	–	–	–	–

¹ In prijzen 2024, inclusief de verhoging van de vaste voet die in het Belastingplan 2024 is opgenomen (€ 200 in prijzen 2023).

² In de Voorjaarsnota 2024 is afgesproken dat de EV mrb-korting wordt verlengd met aflopende kortingspercentages voor de periode 2026–2030.

³ Tot de cap, en uitgaande van een standaard bijtellingspercentage van 22%

Hand aan de kraan analyse 2024

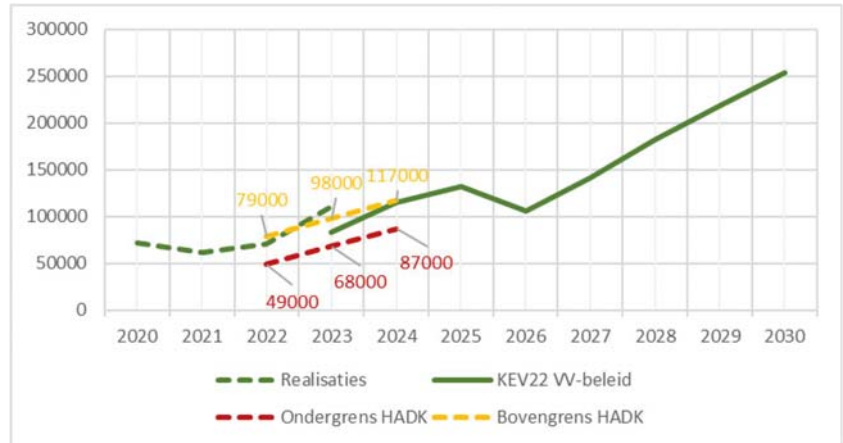
Realisatie tot en met 2023 en raming richting 2030

Het kabinet heeft dit voorjaar een nieuwe «hand aan de kraan»-analyse voor 2024 uitgevoerd. Figuur 1 laat de realisatie van EV-nieuwverkoop van personenauto's tot en met 2023 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, conform de looptijd van het afgesproken ingroeipad tot en met 2024.

De realisatie in 2023 is hoger uitgekomen dan de raming voor 2023 in de KEV22 en valt buiten de bandbreedte van «hand aan de kraan». De totale verkoop van emissievrije personenauto's bedroeg in 2023 afgerond 111.000 voertuigen (aandeel 30,7%), waar de bovenkant van de

bandbreedte 98.000 voertuigen betreft. De totale verkoop bedroeg afgerond 361.500 nieuwe personenauto's in 2023³.

Voor de raming tot en met 2030 is het basispad uit de Klimaat- en Energieverkenning van 2022 (PBL) het meest recente inzicht. In de KEV22 heeft PBL geraamd dat het aandeel van emissievrije personenauto's in de nieuwverkoop uitkomt op 49% tot 67% in 2030 (60% middenwaarde). Hiermee is de ambitie van 100% nieuwverkoop in 2030 nog niet in zicht. In oktober van dit jaar zal PBL een nieuwe Klimaat- en Energieverkenning publiceren met een actualisatie van het basispad.



Figuur 1: «Hand aan de kraan»-bandbreedte en raming basispad KEV22

Analyse omvang nieuwverkoop en aandeel EV in 2024

Er is een separate analyse gemaakt voor de verwachte EV-nieuwverkopen in 2024 op basis van gerealiseerde verkoopcijfers tot en met april 2024. Net als vorig jaar is hierbij gekeken naar scenario's om te komen tot een inschatting van een bandbreedte voor de marktomvang nieuwverkopen en een bandbreedte voor het marktaandeel EV in de nieuwverkopen. De combinatie van deze twee factoren resulteert in een inschatting van een waarschijnlijke bandbreedte voor het aantal EV-nieuwverkopen 2024. Dit wil niet zeggen dat de realisatie van het aantal EV-nieuwverkopen 2024 met zekerheid binnen de bandbreedte van de verschillende scenario's zal gaan uitkomen. De realisatie zou zowel lager als hoger uit kunnen komen.

Voor de totale verkoop van personenauto's in 2024 wordt gewerkt met drie scenario's. Startpunt van ieder scenario is de realisatie van de nieuwverkoop in het eerste kwartaal van 2024 (99.748 nieuw verkochte personenauto's). Vervolgens is op basis van de verkoopcijfers in de afgelopen jaren, een aanname gemaakt over welk aandeel de nieuwverkoop uit het eerste kwartaal heeft in de totale jaarverkoop. In het lage scenario wordt uitgegaan van het gemiddelde in 2017 – 2019 (pre-corona). In deze jaren bedroeg de nieuwverkoop in het eerste kwartaal circa 28,5% van de uiteindelijke totale jaarverkoop. Voor 2024 zou dit een totale nieuwverkoop van 349.852 personenauto's betekenen. In het hoge scenario wordt gekeken naar de jaren 2021 – 2023, waarin de nieuwverkoop in het eerste kwartaal slechts circa 25,5% van de uiteindelijke jaarverkoop bedroeg. Voor 2024 zou dit betekenen dat de nieuwverkoop in de volgende kwartalen stijgt en in totaal uitkomt op 390.686 nieuw verkochte personenauto's. Tot slot is in het middenscenario gekeken naar de jaren 2018 – 2023. In deze jaren ligt het aandeel van het eerste kwartaal in de totale nieuwverkoop op 27,1%, wat een totale nieuwverkoop van

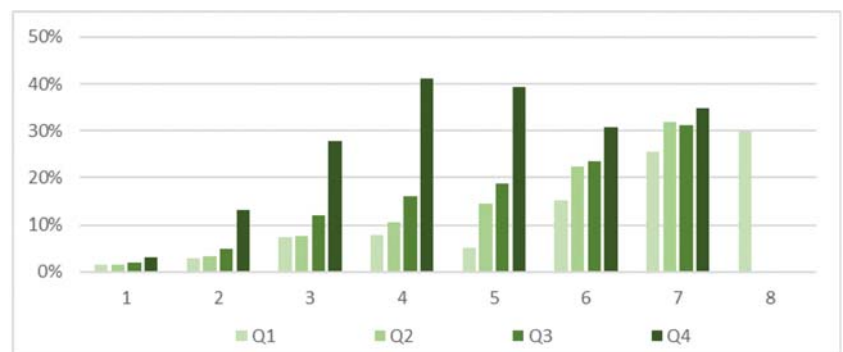
³ Bron: RVO. <https://duurzamemobiliteit.databank.nl/>

368.550 personenauto's in 2024 zou betekenen. Deze scenario's resulteren in een bandbreedte voor de totale nieuwverkoop van afgerond 350.000 tot 390.000 personenauto's in 2024. De prognoses van de RAI vereniging (360.000) en de ING (370.000) vallen binnen deze bandbreedte.

Naast de totale nieuwverkoop is relevant welk aandeel hiervan bestaat uit volledig emissievrije personenauto's. Hiervoor zijn twee scenario's opgesteld. In het lage scenario wordt aangenomen dat de ingroei van nieuwe emissievrije personenauto's stagneert en op hetzelfde aandeel als in heel 2023 uitkomt (30,7%). Dit lage scenario komt ongeveer overeen met de prognose van ING (30%). Het hoge scenario gaat ervan uit dat, net als alle voorgaande jaren, het aandeel EV in de nieuwverkoop gestaag blijft groeien. Hierbij wordt aangenomen dat het aandeel over de kwartalen heen groeit: dit komt overeen met het verloop historisch gezien, waarin het aandeel met name in de laatste kwartalen hoger lag dan in de eerste kwartalen (zie ook figuur 2). De aflopende korting in de bijtelling verklaart voor een (groot) deel de eindejaarspieken: met name in de jaren waarin de korting in de bijtelling het jaar erop omlaag gaat zijn grote eindejaarspieken te zien. Net als in 2022 en 2023 vindt volgend jaar geen grote wijziging in de bijtellingskorting plaats (de korting wordt voor EV's met 1 procentpunt versoerd). In het hoge scenario wordt daarom de realisatie tot en met april 2024 als startpunt gebruikt en dit aandeel voor de rest van het jaar vervolgens verhoogd met het aandeel van de realisaties mei-december ten opzichte van de realisaties januari-april zoals die zich in 2023 hebben voorgedaan (zie figuur 3). Het aandeel EV nieuwverkopen komt daarmee in dit scenario uit op 35,9%.

Zes samenvattende scenario's

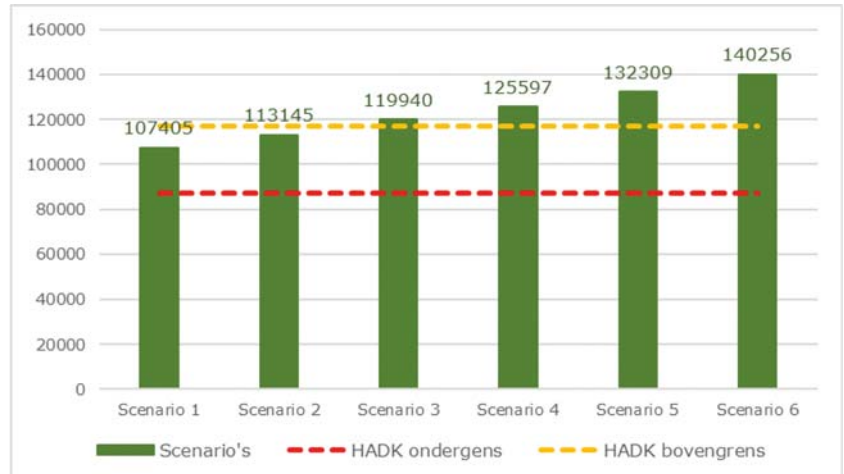
De scenario's zijn samengevat in tabel 2 en figuur 3. In 2024 ligt de bandbreedte voor hand aan de kraan op 87.000 tot 117.000 emissievrije personenauto's. Figuur 3 laat zien dat de nieuwverkoop van emissievrije personenauto's in alle scenario's hoger ligt dan de onderkant van de bandbreedte en in drie scenario's de bovenkant van de bandbreedte ruimschoots overschrijdt. Dit sluit aan bij de trend van de afgelopen jaren dat de verkoopcijfers van nieuwe emissievrije personenauto's rond de bovenkant van de hand aan de kraan bandbreedte zit. Scenario 2 sluit het beste aan bij de prognose van ING (totale nieuwverkoop circa 370.000 en aandeel EV circa 30%). Gezien het feit dat het aandeel in van de EV-nieuwverkopen in het eerste kwartaal van 2024 (29,7%) al weer hoger ligt dan in het eerste kwartaal 2023 (25,6%) en al bijna 30% bedraagt, lijkt de raming van ING met 30% aan de lage kant te zijn.



Figuur 2: Aandeel EV-nieuwverkopen per kwartaal.

Tabel 2: Scenario's «hand aan de kraan»-analyse 2024

	Aandeel EV laag: 30,7%	Aandeel EV hoog: 35,9%
Totale verkoop – laag: 349.852 nieuwe personenauto's	Scenario 1	Scenario 4
Totale verkoop – midden: 368.550 nieuwe personenauto's	Scenario 2	Scenario 5
Totale verkoop – hoog: 390.686 nieuwe personenauto's	Scenario 3	Scenario 6

*Figuur 3: Scenario's aantal EV-nieuwverkoppen in 2024*

Conclusie en tot slot

De realisatie van de EV-ingroei is in 2023 hoger uitgekomen dan oorspronkelijk verwacht en heeft bovendien de bovengrens van de bandbreedte van «hand aan de kraan» overschreden. Voor 2024 laat de «hand aan de kraan»-analyse zien dat de EV-nieuwverkoop in alle scenario's in het bovenste deel van de bandbreedte zit en dat in een aantal scenario's de bovengrens van de bandbreedte (ruim) overschreden wordt. Het is dan ook denkbaar dat in 2024 de EV-ingroei uiteindelijk hoger uitkomt dan de «hand aan de kraan»-bandbreedte. Voor de jaren na 2024 is geen ingroeipad afgesproken. Daardoor is geen toetsing mogelijk in hoeverre mogelijk structureel – in de jaren na 2024 – wordt afgeweken van het afgesproken «hand aan de kraan»-pad.

Tegelijkertijd ligt de mobiliteitssector nog niet op koers om de klimaatdoelen voor 2030 te halen. Hiervoor is naar verwachting, naast de nieuwe tariefkorting in de motorrijtuigenbelasting in de periode 2026–2030, aanvullend beleid nodig.

Gegeven de demissionaire status is besluitvorming over een eventuele aanpassing van het huidige stimuleringspakket en over aanvullende beleidsmaatregelen om de klimaatdoelen voor de mobiliteitssector te realiseren aan het volgende kabinet.

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