

Beleidsevaluatie MIA\Vamil

2017-2021, bezien vanuit 2011-2021

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

4 april 2023

Project	Beleidsevaluatie MIA\Vamil
Opdrachtgever	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Document	2017-2021, bezien vanuit 2011-2021
Status	Definitief
Datum	4 april 2023
Referentie	132330_23-003.842
Projectcode	132330
Projectleider	Martijn Blom (CE Delft)
Projectdirecteur	Hannie Dierx (Witteveen+Bos)
Auteur(s)	Ward van Santen (CE Delft) Ellen Schep (CE Delft) Henry Potman (KplusV) John Hekman (Witteveen+Bos)
Gecontroleerd door	Martijn Blom (CE Delft)

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos en zijn onderaannemers CE Delft en KplusV, noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos, CE Delft en KplusV aanvaarden geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTTING 6

1 INLEIDING 8

1.1 Aanleiding 8
1.2 Doel- en vraagstelling 8
1.3 Afbakening 9
1.4 Aanpak 9
1.5 Leeswijzer 13

2 MIA\VAMIL IN HET KORT 15

2.1 Inleiding 15
2.2 Omschrijving van de MIA\Vamil 15
2.3 Rationale overheidsingrijpen 17
2.4 Beleidstheorie: beoogde werking 18
2.5 Conclusies 20

3 INZICHTEN UIT BESTAANDE STUDIES 22

3.1 Inleiding 22
3.2 Literatuurstudie 22
3.3 Doorkijk vorige evaluatie 24
3.4 Conclusies 27

4 OVERZICHT MIA\VAMIL 2011-2021 28

4.1 Inleiding 28
4.2 Aanvragen en afhandeling 28
4.3 Ontwikkeling aanvragen, investeringsvolume en fiscaal voordeel 29
4.3.1 Elektrisch aangedreven voertuigen 30
4.3.2 Fiscaal voordeel naar lettercode 32
4.3.3 Investeringen naar thema 33
4.3.4 Investeringen naar sector 35
4.3.5 Top 10 bedrijfsmiddelen 36

4.4 Begroot en gerealiseerd budget 38
4.5 Dynamiek op de Milieulijst 38
4.5.1 Wijzigingen in de Milieulijst 38
4.5.2 Analyse van de dynamiek 40
4.6 Samenvattend 43

5 ANALYSE DOELTREFFENDHEID 45

5.1 Inleiding 45
5.2 Milieueffecten 45
5.2.1 Uitlokken van investeringen 46
5.2.2 Attentie-effect 55
5.2.3 Effecten op aanbodkant 56
5.3 Fiscale of directe subsidie 56
5.4 Conclusie doeltreffendheid 58

6 ANALYSE DOELMATIGHEID 60

6.1 Inleiding 60
6.2 Doelmatigheid van de uitvoering 60
6.3 Administratieve lasten aanvragers 62
6.4 Doelmatigheid van het beleid 64
6.5 Mogelijkheden om uitvoeringskosten (en administratieve lasten) te beperken 65
6.6 Conclusie doelmatigheid 66

7 BUDGETTAIRE BEHEERSBAARHEID 67

7.1 Inleiding 67
7.2 Budgetplafond 67
7.3 Afspraken I&W en Financiën 68
7.4 Gebruik rekenmodel 68
7.5 Monitoring 69
7.6 Ingrijpen bij (dreigende) budgetoverschrijding 69
7.7 Conclusie 70

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 71

8.1 Inleiding 71
8.2 Conclusies 71
8.3 Aanbevelingen 75

9 **BIBLIOGRAFIE** **77**

Laatste pagina 77

Bijlage(n)

		Aantal pagina's
I	Representativiteit enquête	3
II	Toetsingskader Fiscale Regelingen	8
III	Uitkomsten enquête directe en fiscale subsidie	3
IV	Uitkomsten casestudies	3

SAMENVATTTING

De MIA en Vamil zijn fiscale regelingen die de overheid heeft ingesteld om bij te dragen aan de realisatie van milieudoelen door middel van innovaties. Het doel van de regeling is om investeringsbeslissingen te beïnvloeden in de richting van milieutechnieken die een bovenwettelijke milieuwinst realiseren en voorlopen op de markt. Omdat deze milieutechnieken meerkosten hebben, kunnen investeringen hierin achterblijven. De regeling beoogt dit te verminderen door milieuvriendelijke technieken op de Milieulijst financieel te ondersteunen door aftrekmogelijkheden in de vennootschapsbelasting en inkomensbelastingen. In deze evaluatie staan de vragen naar doeltreffendheid, doelmatigheid en budgettaire beheersbaarheid centraal. Onderdeel van de evaluatie is een analyse van de voorwaarden voor budgetbeheer op basis van het toetsingskader Fiscale Regelingen. De evaluatieperiode betreft 2017-2021.

De evaluatie is gebaseerd op een literatuurstudie naar de effectiviteit van verschillende soorten milieusubsidies, een data-analyse van MIA\Vamil-aanvragen, een enquête onder aanvragers, en 15 casestudies van technieken op de Milieulijst. 86% van de aanvragen vond plaats op het thema mobiliteit. Aangezien dit thema in de enquêterespons licht oververtegenwoordigd is, blijven de overige productcategorieën licht ondervertegenwoordigd in de respons. Het aandeel van Mobiliteit in de totale investeringsomvang is daarentegen kleiner (43%) en is in de enquête - in vergelijking met het aantal aanvragen - fors oververtegenwoordigd.

Doeltreffendheid

Gecombineerd laten de gebruikte evaluatiemethoden zien dat de MIA\Vamil bijdraagt aan de milieudoelen en daarmee doeltreffend is, maar dat het effect wel begrensd wordt door het optreden van freeriders. Op basis van de enquête gaan we uit van een freeriderpercentage dat ligt tussen de 26% en 59% (gemiddeld 43%). De bovengrens (59%) is hier gedefinieerd als het aandeel ‘zekere’ freeriders (ondernemers die in de enquête hebben aangegeven dat ze zonder de MIA\Vamil dezelfde investering op hetzelfde tijdstip zouden hebben gedaan) plus de 'mogelijke’ freeriders (ondernemers die in de enquête hebben aangegeven dat ze zonder het instrument dezelfde investering op een later tijdstip of minder omvangrijk zouden hebben gedaan).

Als we de MIA\Vamil vergelijken met de EIA zien we dat zowel de ondergrens (26% tegenover 31%), als de bovengrens (59% tegenover 74%) lager ligt voor de MIA\Vamil. Op basis van een totale investeringssom van bijna 11 miljard euro aan milieu-investeringen, komt dit overeen met een bedrag aan uitgelokte investeringen van circa 4,4 (freeriderpercentage van 59%) tot 7,9 miljard euro (freeriderpercentage van 26%). In vergelijking met de vorige twee evaluaties ligt het freeriderpercentage in deze evaluatie hoger.

Dit percentage verschilt in belangrijke mate tussen technologieën en tussen bedrijven. De MIA\Vamil heeft met name een duidelijke toegevoegde waarde (en dus effect) voor technieken in de vroege fase van introductie. Bij meer reguliere technieken is dit effect beperkt en in sommige gevallen niet meer duidelijk vast te stellen. De elektrische aangedreven personenauto is een voorbeeld van een techniek waarbij de MIA\Vamil een deel van de meerkosten heeft overbrugd, maar de meerwaarde ten opzichte van andere stimulering (bijtelling voor privégebruik leaserijders) beperkt is.

Conclusies doelmatigheid

Wanneer de doelmatigheid (‘bang for the buck’) van de MIA\Vamil in termen van geïnduceerde milieu-investeringen wordt berekend (outcome), dan lokt een euro steungeld via de MIA\Vamil 6 tot ruim 11 euro aan milieu-investeringen uit. Dit kan als doelmatig bestempeld worden. De doelmatigheid van de MIA\Vamil in termen van milieuwinst (impact) kan niet gekwantificeerd worden en dus is het niet mogelijk om dit te vergelijken met de doelmatigheid van andere regelingen.

In vergelijking met andere regelingen kent de MIA\Vamil relatief lage uitvoeringskosten voor de overheid in relatie tot de totaal verleende steun. Deze kosten nemen wel toe met name als gevolg van intensivering van toetsing aan Staatsteunkaders van technieken op de Milieulijst. De administratieve lasten voor ondernemers zijn relatief laag in verhouding tot het belastingvoordeel. Over het algemeen worden de administratieve lasten als acceptabel gezien door aanvragers. De hoogte van het MIA-voordeel is afhankelijk van de

rechtsvorm, marginale belastingdruk en het MIA-steunpercentage, wat de doelmatigheid kan beïnvloeden onder verschillende groepen aanvragers.

Budgettaire beheersbaarheid en toetsingskader

In dit onderzoek is gekeken naar de budgettaire beheerbaarheid van MIA en Vamil als fiscale regelingen. Daarbij is ook gebruik gemaakt van het Toetsingskader Fiscale Regelingen. Het blijkt dat MIA\Vamil aan de meeste criteria uit het toetsingskader voldoet. Er is sprake van budgettaire beheersbaarheid omdat voor de regelingen wordt gewerkt met een meerjarig budgetplafond waardoor het mogelijk is om meerjarig overuitputting en onderuitputting te compenseren. Ook geeft de jaarlijkse aanpassing van de Milieulijst de mogelijkheid om te sturen in de verwachte inkomstenderving van de overheid door de belastingvoordelen voor bedrijven te wijzigen. Het geheel wordt gecompleteerd door voortdurende monitoring van de belastingvoordelen die de milieu-investeringen met zich meebrengen.

De meeste vragen uit het toetsingskader kunnen positief beantwoord worden. Alleen de vraag naar de keuze voor een fiscale subsidie is niet eenduidig met ja te beantwoorden. Op basis van de verschillende onderzoekssporen (literatuur, casestudies en enquête) is niet onomstotelijk aangetoond dat een fiscale subsidie zoals de MIA meer of minder effectief is dan een directe subsidie. Het ontbreekt op dit moment simpelweg aan voldoende wetenschappelijk onderbouwde bewijslast om een eenduidige conclusie te trekken in het voordeel van een subsidie of in het voordeel van een fiscaal instrument voor het bereiken van de doelen van MIA\VAMIL. Voor de Vamil blijkt wel dat de fiscale regeling gericht op willekeurige afschrijving (kosten)effectiever is dan een directe subsidie. Meer onderzoek is nodig om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit en doelmatigheid van directe versus fiscale subsidies.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: striktere actualisatie Milieulijst

We bevelen aan de Milieulijst strikter te actualiseren. Dit betreft met name technieken die een snelgroeiend aandeel in de nieuwverkopen kennen en/of in te hoge mate overlap kennen met andere vormen van stimulering en regelgeving. Het bijhouden van de Milieulijst zou nog meer dan tot nu toe gericht moeten zijn op het afvoeren van dit type technieken.

Aanbeveling 2: nader onderzoek optimale vormgeving instrument

We bevelen aan nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van fiscale regelingen ten opzichte van directe subsidies. Dit onderzoek kan gebaseerd worden op een stated-choice experiment/vragenlijst. Het onderzoek kan gecombineerd worden met de andere fiscale faciliteit, de EIA. Vanwege de kennislacune is het nu lastig om een afgewogen beoordeling te maken.

Aanbeveling 3: integratie aanvraagproces

We bevelen aan de bezwaarprocedure van de MIA\Vamil te integreren met het aanvraagproces van RVO en het afgeven van de beschikking bij RVO neer te leggen. Wij verwachten dat hiermee tijdswinst, een gestroomlijndere afhandeling van de aanvraag en meer duidelijkheid voor de aanvrager wordt gerealiseerd.

1

INLEIDING

1.1 Aanleiding

De overheid beoogt investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen stimuleren. Het stimuleren van milieu-innovatie draagt daarnaast bij aan duurzame transities. Belangrijke voorbeelden van zijn de energietransitie, de transitie naar een circulaire economie en een circulaire landbouw. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Financiën (FIN) stimuleren het bedrijfsleven om te investeren in milieu-innovatie met de MIA (Milieu-investeringsaftrek) en de Vamil (Willekeurige afschrijving milieu-investeringen).

Op grond van de *Algemene Wet Bestuursrecht* en de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek* dienen fiscale regelingen en subsidies iedere vijf jaar te worden geëvalueerd. Verder dient beleid conform de voorgeschreven evaluatieopzet van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) periodiek geëvalueerd te worden waarbij antwoord wordt gegeven op de vraag of de regeling de afgelopen vijf jaar doelmatig en doeltreffend is geweest. Ook de MIA\Vamil dient conform deze voorgeschreven evaluatieopzet periodiek te worden geëvalueerd. Vragen die voortkomen uit de gestelde kaders voor beleidsevaluaties zijn de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling (RPE), en het toetsingskader Fiscale Regelingen wat betreft de onderbouwing om voor het betreffende instrument te kiezen. Deze ex-post evaluatie beslaat de periode 2017 tot en met 2021. De vorige evaluatie vond plaats in 2018 over de periode 2011-2016.

1.2 Doel- en vraagstelling

De evaluatie heeft de volgende hoofddoelstellingen:
- de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de MIA\Vamil inzichtelijk maken door het gestelde kader van de RPE en het toetsingskader fiscale regelingen te doorlopen;
- mogelijkheden in kaart brengen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten.

Bovengenoemde hoofdvragen vallen uiteen in de volgende deelvragen:
- wat is de relevantie, het bereik en de realisatie van (beleids-)doelen?
- in hoeverre is de regeling van invloed geweest op het (duurzame) gedrag van ondernemers en leveranciers?
- in hoeverre wegen de budgettaire kosten, uitvoeringskosten en kwaliteit van de uitvoering op tegen de uitgelokte milieu-investeringen?
- hoeveel levert elke door de overheid geïnvesteerde euro op in termen van investeringen in milieu-innovaties?
- heeft de jaarlijkse aanpassing van (de technieken op) de Milieulijst effect op het aandeel freeriders? Vergroot deze dynamiek de doelmatigheid van de regeling?
- in welke mate is er sprake van overstimulering door stapeling van overheidsregelingen en hoe kan (verder) gestuurd worden om dit te voorkomen?
- zijn er verbetermogelijkheden in de afhandelingsprocedure bij bezwaar en beroep mogelijk voor de MIA\Vamil?

- in hoeverre zijn de parameters die bij de Vamil worden gehanteerd voor het vaststellen van het budgetbeslag nog actueel?
- wat is de (indicatieve) behaalde milieuwinst?
- hoe kan de regeling eenvoudiger en beter begrijpelijk worden gemaakt voor ondernemers?
- in hoeverre geeft de werking van het budgetterings- en begrotingsmechanisme voor de regeling voldoende sturing om doelmatig en effectief beoogde doelen te halen?
- Kan de effectiviteit van interne financieringsstromen van de uitvoeringskosten worden vergroot?[1]

1.3 Afbakening

De evaluatie richt zich op de periode 2017 tot en met 2021. Aanvragen uit andere jaren worden buiten beschouwing gelaten. Wel zullen in deze evaluatie regelmatig vergelijkingen worden gemaakt met de voorafgaande periodes van de MIA\Vamil. Daarmee krijgen we een langere, meer complete set van informatie op basis waarvan conclusies getrokken kunnen worden over de verschillende aanpassingen die zijn gedaan.

1.4 Aanpak

De aanpak van deze evaluatie is opgenomen in Afbeelding 1.1. De aanpak bestaat uit vier hoofdonderdelen:
- een literatuuranalyse;
- kwantitatieve analyse van aanvraaggegevens van de regeling;
- een enquête onder ondernemers (aanvragers MIA\Vamil);
- casestudies met diepte-interviews gericht op de aanbodzijde van de regeling.

[1] Deze vraag is binnen de evaluatiemethodologie niet te beantwoorden.

Afbeelding 1.1 Aanpak van evaluatie

STAP	ACTIVITEITEN	RESULTAAT
1 Startfase	Overleg opdrachtnemer, opdrachtgever en BGcie, inventarisatie data met RVO	Lijst met actiepunten voor opdrachtnemer en opdrachtgever, overzicht data RVO
2 Literatuuronderzoek	Analyse beschikbare literatuur (evaluaties, academisch, informatie over regeling)	Overzicht beschikbare informatie
3 Kwantitatieve analyse gegevens RVO	Analyse aanvragen en budget- en uitvoeringskosten	Tabellen en grafieken met ruwe resultaten
4 Enquête aanvragers	Opstellen, uitvoeren, analyse enquête onder aanvragers, incl. analyse freeriders (doelmatigheid)	Tabellen en grafieken met resultaten
5 Casestudies	30 interviews, literatuuranalyse	15 uitgewerkte casestudies
6 Analyse en synthese	Samenbrengen onderzoeksresultaten uit meerdere sporten	Conceptresultaten
7 Rapportage en aanbevelingen	Uitwerken rapportage en aanbevelingen	Eindrapport

Literatuuranalyse

In het literatuuronderzoek gebruiken we literatuur over de regeling, andere evaluaties en academische literatuur om vragen te beantwoorden over de werking van de regeling en mogelijke verbeteringen hierin. Literatuuronderzoek is ondersteunend aan de beantwoording van de evaluatievragen. Dit betreft met name de literatuur over beweegredenen en knelpunten bij investeerders en aanbieders van milieuvriendelijke technieken. Tevens gebruiken we het literatuuronderzoek om de beleidstheorie van de MIA\Vamil (de beoogde werking van de regeling) in beeld te brengen.

Kwantitatieve analyse

In de kwantitatieve analyse analyseren we RVO-gegevens over het aantal en type aanvragers, en gegevens over het budgetbeslag en administratieve lasten. Doel van deze analyse is het beantwoorden van vragen over doelbereik (ofwel bruto-effecten van de regeling) en efficiëntie van de regeling. Voor de vraagzijde zoomen we in op de verdeling van de investeringsbedragen en meldingen naar branche en bedrijfsgrootte. Voor de aanbodzijde kijken we naar de dynamiek van de Milieulijst. Ook gebruiken we deze stap om een relatie te leggen met de analyse van de budgettaire beheersbaarheid. Hiervoor brengen we de begrote en gerealiseerde budgetuitputting in beeld.

De set van aanvraaggegevens is samengesteld op basis van RVO-data. Deze data betreft alle aanvragen van MIA\Vamil in de periode 2017 tot 2022. De dataset gaat in op het proces van indienen van de aanvraag tot afwijzing of een positief advies van RVO. De dataset met adresgegevens is ook gebruikt voor de steekproef van de enquête en voor het interpreteren van de enquêteresultaten.

Online enquête

Een online enquête is uitgezet onder alle ondernemers die een MIA\Vamil-aanvraag hebben gedaan en waarvan de adresgegevens juist in het systeem stonden[1]. Doel van de enquête is het verkrijgen van informatie van een grote groep aanvragers om een zo uiteenlopend beeld te krijgen van de antwoorden op de verschillende onderzoeksvragen. De enquête wordt gebruikt om nader inzicht te krijgen in additionaliteit van de (milieu)investeringen ten opzichte van de situatie zonder het bestaan van het fiscale voordeel. Omwille van de *consistentie en vergelijking in de tijd* is exact dezelfde vraag als in de vorige evaluatie opgenomen over het doen van de milieu-investering zonder de MIA\Vamil. Daarin is niet alleen het wel of niet doen van een milieu-investering relevant, ook het tijdstip is bepalend. De investeerder die dankzij de MIA\Vamil zijn investering eerder doet dan hij of zij anders had gedaan, kan als 'additioneel' worden gezien. Onderwerpen die daarnaast aan de orde komen zijn: de achtergrond van de aanvragers, afwegingen en motieven, meerkosten, stapeling met andere regelingen, administratieve lasten en ervaringen (begrijpelijkheid) met de regeling.

Respons enquête

Voor deze evaluatie zijn 30.269 aanvragers per e-mail uitgenodigd om een online enquête in te vullen. De steekproef is getrokken uit de MIA\Vamil-aanvraaggegevens van RVO in de jaren 2017-2021, waar alleen positief beschikte aanvragen zijn meegenomen. De enquête had betrekking op één specifieke aanvraag. Intermediairs is gevraagd de enquête door te sturen naar het bedrijf waarvoor de betreffende aanvraag is gedaan.

Deze enquête omvatte 43 vragen en was in te vullen van 1 november tot en met 14 november 2022. Tabel 1.1 laat de respons van de enquête zien. In totaal heeft ruim 13 % van de benaderde aanvragers de enquête volledig ingevuld. De gemiddelde invultijd was iets meer dan 7 minuten. Een toelichting op de representativiteit is opgenomen in bijlage I. 86 % van de aanvragen uit het RVO-databestand vond plaats op het thema mobiliteit. Aangezien dit thema in de enquêterespons licht oververtegenwoordigd is, blijven de overige productcategorieën licht ondervertegenwoordigd in de respons. Het aandeel van Mobiliteit in de totale investeringsomvang is daarentegen kleiner (43%) en is in de enquête - in vergelijking met het aantal aanvragen - fors oververtegenwoordigd. Waar dit relevant is, hebben we elektrisch aangedreven personenauto's – die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de aanvragen – weggelaten of juist uitgelicht in de analyse.

Tabel 1.1 Respons enquête

	Aantal	Aandeel t.o.v. aangekomen e-mails
positief beschikte aanvragen	110.086	
aantal e-mails verzonden	30.269	
niet-aangekomen e-mails	1.012	
aangekomen e-mails	29.257	
volledig ingevulde enquêtes	4.049	13,8 %
gedeeltelijk ingevulde enquêtes	620	2,1 %

Casestudies

Op basis van vijftien casestudies over representatieve technieken verkrijgen we een nauwkeurig beeld van de bijdrage van de regeling in de investeringsbeslissing en de mogelijke milieuwinst van de investering. Doel van de casestudies is tweeledig:

- het effect van de regeling op de ontwikkeling en de doorontwikkeling van innovatieve milieuvriendelijke investeringen analyseren (aanbodkant);

[1] Dit kunnen zowel ondernemers als intermediairs zijn. Sommige partijen hebben meerdere aanvragen gedaan, we zorgen ervoor dat elke partij maar één enquêteverzoek ontvangt.

- het effect van de regeling op de milieuvriendelijke investering en de wijze waarop de investeringsbeslissing wordt beïnvloed in beeld brengen (vraagkant).

De milieuwinst wordt kwalitatief in beeld gebracht. Hierbij wordt rekening gehouden met gedragsaspecten die de milieuwinst bepalen (bijvoorbeeld toepassingspraktijk bij emissiearme stallen). Voor de casestudies is getracht een interview met een ondernemer en een leverancier af te nemen, aangevuld met literatuurstudie. Voor een deel van de casestudies zijn geen leveranciers benaderd, omdat er niet voor alle technieken één leverancier is aan te wijzen. Een deel van de technieken bestaat immers uit meerdere componenten die door verschillende leveranciers worden geleverd. Voor het deel van de casestudies waarvoor wel leveranciers zijn benaderd, is het niet gelukt om voor elke casestudy een leverancier te spreken. Dit kwam door een tegenvallende respons onder leveranciers. Dit betekent dat niet voor elke casestudie conclusies getrokken kunnen worden voor het effect op marktopschaling. Uitspraken over marktopschaling zijn dan ook gebaseerd op cases waar we minimaal met twee partijen hebben gesproken. In Tabel 1.2 is een overzicht te zien van de casestudies.

Tabel 1.2 Overzicht casestudies

		Geïnterviewde partijen	
Case	**Code**	**Aanvrager/intermediair**	**Leverancier**
lichte elektrische bestelauto	3101	leasebedrijf	*geen respons*
bedrijfsmiddelen met focus op circulaire economie	1201	- timmerfabrikant - architectuur - tuinbouwbedrijf	leverancier machines
	1210	intermediair	*geen respons*
	1400	intermediair	leverancier recyclingoplossingen
bedrijfsmiddel met doelvoorschrift, waarvoor ook vanuit de overheid informatie beschikbaar is over de controle die hierop is uitgevoerd	4200	*geen respons*	*geen contactgegevens*
elektrisch aangedreven voertuig	3110	leasemaatschappij (2 x)	*geen respons*
milieuvriendelijke mobiele machine	3413	verhuurder mobiele machines	leverancier mobiele machines
bedrijfsmiddel duurzame aandrijving vaartuig	3320	bouwbedrijf	leverancier motoren
duurzame varkensstal	2206	*geen respons*	*geen contactgegevens*
teeltgoten voor vollegrondsteelt	2310	intermediair	*geen respons*
bedrijfsmiddel aangaande CO2 uitstoot	4101	afvalverwekingsbedrijf	*geen respons*
bedrijfsmiddelen binnen voorzieningen voor het verbeteren van leefomstandigheden	5101	intermediair (vastgoed)	*geen contactgegevens*
	5105	intermediair (landbouw)	*geen contactgegevens*
bedrijfsmiddelen duurzaam gebouw (BREAAM en niet-BREAAM gecertificeerd)	6100	projectontwikkelaar	*geen contactgegevens*

		Geïnterviewde partijen	
Case	Code	Aanvrager/intermediair	Leverancier
	6102	- intermediair (bouw) - woningbouwcorporatie	leverancier bouwmodules

De inzichten uit de casestudies worden naast de inzichten uit de enquête en literatuur gelegd. Als deze elkaar ondersteunen, of juist tegenspreken, wordt dit door het rapport heen uitgelicht.

Evaluatie-indicatoren

Bij deze beleidsevaluatie kijken we naar de gerealiseerde effectiviteit en efficiëntie van de MIA\Vamil. Hierbij geven we aan in hoeverre de beleidsdoelen dankzij de inzet van het beleidsinstrument zijn gerealiseerd en in hoeverre dat efficiënt is geweest. Hieronder presenteren we de gehanteerde evaluatie-indicatoren.

Tabel 1.3 De gehanteerde evaluatie-indicatoren in deze evaluatie

Aspect	Beschrijving	Indicator
doelbereik	De mate waarin doelen worden bereikt.	Bruto-investeringen die met ondersteuning van de MIA\Vamil zijn gedaan in milieuvriendelijke technieken.
doeltreffendheid	De mate waarin de doelen dankzij de inzet van MIA\Vamil wordt gerealiseerd.	(Netto-)Investeringen die dankzij (= causaal gerelateerd) de MIA\Vamil zijn gedaan. De bruto-investeringen worden dan gecorrigeerd voor de investeringen die toch al plaats hadden gevonden (freeriders). De milieuwinst zal hier niet als aparte indicator worden opgenomen. Wel zal kwalitatief het aspect milieuwinst worden besproken.
doelmatigheid (efficiëntie) van de regeling	De relatie tussen de effecten van het beleid en de totale kosten van het beleid. De doelmatigheid van het beleid heeft betrekking op de vraag of ander beleid hetzelfde doel zou kunnen bereiken tegen lagere kosten.	Netto-investeringen in relatie tot de budgettaire derving en uitvoeringskosten.
doelmatigheid (efficiëntie) van de uitvoering	De relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van de uitvoering. De doelmatigheid van de uitvoering heeft betrekking op de vraag of hetzelfde beleid tegen lagere kosten zou kunnen worden uitgevoerd.	Netto-investeringen in relatie tot de uitvoeringskosten.
omvang / Budgettaire belang	Dit betreft de budgettaire derving die optreedt.	Budgettaire derving MIA en Vamil.
uitvoeringskosten	Dit betreft de totale uitvoeringskosten van de overheid.	Uitvoeringskosten MIA en Vamil.
administratieve lasten	Dit betreft de administratieve lasten van de gebruikers.	Administratieve lasten van MIA en Vamil.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 presenteert een overzicht van de opzet van de MIA\Vamil. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de regeling beoogt te werken en welke voordelen deze oplevert voor ondernemers die gebruik maken van de regeling.

Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de belangrijkste inzichten uit de bestaande literatuur en eerdere evaluaties. Dit geeft meer achtergrond en wetenschappelijke duiding bij het de resultaten uit deze evaluatie.

Hoofdstuk 4 laat zien wat de ontwikkeling is geweest in de MIA\Vamil tijdens de evaluatieperiode (2017-2021). We gaan in op het aanvraagproces en geven de belangrijkste financiële indicatoren weer: het financieel voordeel voor de ondernemer en de investeringen. Ook kijken we naar de dynamiek op de Milieulijst.

Hoofdstuk 5 gaat in op de effecten van de MIA\Vamil in termen van het uitlokken van nieuwe milieu-investeringen. Dit betreft de doeltreffendheid van de regeling. We gaan in op de verschillende uitgelokte investeringen in milieuvriendelijke technieken, het voorkomen van freeriders, de invloed op leveranciers en ontwikkelaars, alsmede de bekendheid van de regeling onder aanvragers.

Hoofdstuk 6 behandelt de doelmatigheid van de regeling en de uitvoering. Dit hoofdstuk behandelt ook de administratieve lasten voor bedrijven en de uitvoeringskosten voor de overheid.

Hoofdstuk 7 behandelt de budgettaire beheersbaarheid. De budgettaire beheersbaarheid van de MIA en Vamil is een belangrijk aandachtspunt. Dit hoofdstuk gaat onder andere in op de afspraken tussen de ministeries van Infrastructuur en Waterstaat en Financiën over meerjarige budgetten en de uitputting van deze budgetten.

Ten slotte presenteert **Hoofdstuk 8** de conclusies en aanbevelingen.

2

MIA\VAMIL IN HET KORT

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de opzet en uitvoering van de MIA\Vamil. We beschrijven de regeling en de beoogde beleidstheorie achter de werking. We beschrijven eerst de MIA\Vamil, gaan dan in op de rationale van beleid en tenslotte op de beleidstheorie aan de hand van de *theory of change*.

2.2 Omschrijving van de MIA\Vamil

De MIA en de Vamil hebben als doelstelling om bij te dragen aan de realisatie van milieudoeleinden door middel van innovaties[1]. De fiscale regelingen MIA en Vamil zijn bedoeld om de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijke (bovenwettelijk) alternatief. De MIA\Vamil geldt alleen voor ondernemers die belastingplichtig zijn voor de inkomsten- of vennootschapsbelasting. Hiertoe biedt de MIA\Vamil een investeringsaftrek en/of een willekeurige (veelal versnelde) afschrijving van het bedrijfsmiddel in de Inkomstenbelasting (IB) en de Vennootschapsbelasting (Vpb). De Vamil is sinds 1991 van kracht. De MIA is in 2001 in werking getreden.

Gericht op bovenwettelijke milieuwinst

De stimulans via de MIA\Vamil beperkt zich tot technieken die *bovenwettelijke milieuwinst* realiseren en voorlopen op de markt. Uitgangspunt bij het opstellen van de Milieulijst is dat milieu-investeringen die in het algemeen nu reeds verplicht zijn, geen stimulering behoeven. Milieu-innovaties kennen veelal hoge meerkosten, waardoor investeringen hierin achterblijven. De regeling biedt een gedeeltelijke overbrugging van de meerkosten (of aanschafprijs) van deze technieken ten opzichte van wat gangbaar is in de markt. De MIA\Vamil richt zich op de marktintroductie en marktverbredingsfase van het investeringsgoed. Het uiteindelijke marktaandeel van deze milieu-innovaties op tijdstip x ligt dus hoger dan in de situatie zonder het fiscale voordeel.

De MIA\Vamil beïnvloedt aldus de keuze van de ondernemer om te investeren in de richting van het milieuvriendelijke alternatief op tweeledige wijze, namelijk door:
- het verminderen van meerkosten van milieu-innovaties ten opzichte van gangbare technieken;
- het verhogen van de bekendheid van deze beleidsmatig gewenste technieken[2].

Het is precies deze combinatie die de MIA\Vamil biedt: de Milieulijst die bekendheid geeft aan deze schonere technieken en de keuze van een belastingfaciliteit voor verlaging van de aanschafkosten.

Milieulijst

Bedrijfsmiddelen die voor de MIA\Vamil in aanmerking komen staan op de Milieulijst. Deze Milieulijst wordt ieder jaar geactualiseerd en eind december, voorafgaand aan het nieuwe kalanderjaar, gepubliceerd.

---

[1] De wettelijke basis van de MIA is artikel 3.42a Wet Inkomstenbelasting 2001 en de wettelijke basis van de Vamil is artikel 3.31 Wet Inkomstenbelasting 2001. Verder is het budget van de MIA en de Vamil opgenomen in de Miljoenennota en worden deze regelingen extra comptabel toegelicht op de Begroting van IenW.

[2] In de literatuur wordt dit effect het attentie-effect of attentiewaarde genoemd.

De nieuwe Milieulijst geldt dan per 1 januari van het nieuwe kalenderjaar. De Milieulijst bevat verschillende hoofdstukken en codes die bepalen of een bepaald bedrijfsmiddel voor één of beide regelingen in aanmerking komt en welk steunpercentage wordt toegekend. De hoofdthema's onderverdeeld naar 'hoofdstukken' van deze lijst zijn:

1 grondstoffen- en watergebruik;
2 voedselvoorziening en landbouwproductie;
3 mobiliteit;
4 klimaat en lucht;
5 ruimtegebruik;
6 gebouwde omgeving;
7 bedrijfsmiddelen met een doelvoorschrift.

Opname van een techniek (of bedrijfsmiddel) op de Milieulijst houdt verband met de te verwachte milieuwinst, de meerkosten en de marktfase van het bedrijfsmiddel. Daarbij speelt de beleidsmatige wenselijkheid (transitiegerichtheid) ook een rol. Bedrijfsmiddelen vloeien door gangbaarheid in de markt, afgenomen meerkosten of gebrek aan interesse vanuit de markt na verloop van tijd van de lijst af.

Op basis van vaste criteria worden aan bedrijfscodes steunpercentages MIA en/of Vamil toegekend. Tabel 2.1 laat zien wat de steunpercentages per lettercode zijn[1].

Tabel 2.1 MIA\Vamil-steunpercentages per lettercode van technieken op Milieulijst, 2017-2022

A	27 % MIA + 75 % Vamil
B	13,5 % MIA + 75 % Vamil
C	75 % Vamil
D	27 % MIA
E	13,5 % MIA
F	36 % MIA + 75 % Vamil
G	36 % MIA

Milieu-investeringsaftrek

Bij de MIA kunnen ondernemers een deel van het investeringsbedrag (steunpercentage * investeringsbedrag) als aftrekpost bij hun belastingaangifte opvoeren. De hoogte van het fiscaal voordeel hangt dan af van de hoogte van het investeringsbedrag, het steunpercentage en de marginale belastingdruk. Dit kan inkomstenbelasting (IB, bij eenmanszaken, VOF) of vennootschapsbelasting (Vpb, bij bedrijven met rechtspersoonlijkheid) zijn[2].

De afgelopen evaluatieperiode zijn de belastingtarieven in Vpb en IB een aantal keer gewijzigd. Aangezien de tarieven tussen de Vpb en IB verschillen, ontstaan verschillende effectieve voordelen per steuncategorie voor de MIA. Het totale voordeel van de MIA in 2021 lag doordoor tussen de 2 % (13,5 % MIA en een Vpb-tarief van 15 %) en 15,7 % (36 % MIA en een IB-tarief van 49,5 %). Zie daarvoor Tabel 2.2.

[1] Per 1 januari 2022 zijn de steunpercentages voor de MIA verhoogd. Dit valt buiten de evaluatieperiode.

[2] In een aantal gevallen vindt beperking plaats van het bedrag. Een aftopping van bijvoorbeeld 50 % voor de MIA betekent dan dat het MIA-voordeel van toepassing is op de helft van het geïnvesteerde bedrag.

Tabel 2.2 Het MIA-voordeel in 2021 per steuncategorie

Bedrijfscategorie	MIA-categorie		
	Laag (13,5 %)	Midden (27 %)	Hoog (36 %)
IB-ondernemer schijf (37,1 %)**	4,3 %	8,6 %	11,5 %
IB-ondernemer schijf (49,5 %)**	5,9 %	11,7 %	15,7 %
Vpb-plichtige schijf 1 (15 %)	2,0 %	4,1 %	5,4 %
Vpb-plichtige schijf 2 (25 %)	3,4 %	6,8 %	9,0 %

** Voor de IB geldt tevens een MKB-winstvrijstelling van 14 %. Zie voorbeeld in MvT Belastingplan 2022. 35927, nr. 3, p. 11, tabel 4.

Dit betekent dat een investeerder bij een investering van 1.000 euro tussen de 20 (Vpb, eerste schijf, 13,5 % MIA) en 157 euro (IB, derde schijf, 36 % MIA) voordeel heeft.

Als een ondernemer verlies maakt in het betreffende investeringsjaar kan hij het verlies (inclusief toepassing MIA\Vamil) in de drie voorgaande en negen latere jaren verrekenen indien de betreffende ondernemer IB-plichtig is. Bij een Vpb-plichtige lichaam (belastingplichtige) is dit in 2021 in één voorgaand en zes latere jaren.

Willekeurige afschrijving

De Vamil biedt ondernemers de mogelijkheid om de investering in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen 'willekeurig' af te schrijven. In de praktijk schrijft de ondernemer indien mogelijk veelal vervroegd af, waardoor in eerdere jaren minder belasting wordt betaald. De te betalen belasting wordt dus uitgesteld. Dat levert een rentevoordeel. Ook kan de onderneming eerder over het bedrag beschikken dat zonder Vamil nog vast zou zitten in het bedrijfsmiddel. Dat levert een liquiditeitsvoordeel. Zo kan bijvoorbeeld de behoefte aan tussentijdse bancaire financiering worden voorkomen of worden beperkt. Daarnaast wordt door af te schrijven de winst lager. Dat heeft tot gevolg dat ook het verzamelinkomen wordt verlaagd. Voor een IB-ondernemer geldt dat een laag verzamelinkomen recht kan geven op verschillende toeslagen. Ten slotte kan met het patroon van de willekeurige afschrijving worden aangesloten bij jaren waarin veel winst wordt gemaakt (belastingoptimalisatie). Door dat laatste wordt de afschrijving tegen het hoogst mogelijke marginale belastingtarief afgetrokken.

Randvoorwaarden MIA\Vamil

Voor de IB is het de ondernemer die belastingplichtig is en daarmee de MIA\Vamil toepast. Bij een VPB gaat het om zogenaamde lichamen, veelal bv's, die de MIA\Vamil kunnen aanvragen[1]. Deze entiteiten komen in aanmerking voor de MIA\Vamil als de investering voldoet aan onder meer de volgende voorwaarden:

- het bedrijfsmiddel staat op de Milieulijst;
- het bedrijfsmiddel is niet eerder gebruikt;
- de investering moet betrekking hebben op aanschaf- en voortbrengingskosten van het bedrijfsmiddel;
- het bedrag aan milieu-investeringen moet minimaal 2.500 euro per bedrijfsmiddel zijn.

Er kan voor hetzelfde bedrijfsmiddel geen energie-investeringsaftrek én milieu-investeringsaftrek verkregen worden. Wel kan de MIA gecombineerd worden met de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek.

2.3 Rationale overheidsingrijpen

De rationale voor de MIA\Vamil kan gezien worden tegen de achtergrond van milieukosten die nog niet in de prijs zijn opgenomen (externe kosten). Technieken die de externe effecten verminderen hebben veelal een innovatief karakter hebben en kennen een hogere aanschafprijs (CE Delft, 2018).

[1] Het gaat daarbij ook om een vennootschap die uitsluitend belegt en hiertoe ook investeringen doet in een milieubedrijfsmiddel.

Met de MIA\Vamil stimuleert de overheid het bedrijfsleven om te investeren in deze (milieu)-innovatieve technieken. Daarnaast draagt milieu-innovatie eveneens bij aan een sterkere concurrentiepositie en (duurzaam) verdienvermogen van ondernemers. Deze milieu-investeringen komen niet of onvoldoende vanzelf tot stand. Hiervoor zijn de volgende redenen aan te voeren:

- ten eerste is er bij (milieu-)innovaties vaak sprake van een vorm van marktfalen. Bij innovaties is sprake van kennis spill-overs: het is in het algemeen lastig om de baten van innovatie voldoende toe te eigenen, waardoor innovatie achterblijft. Dit argument geldt overigens voor innovatie in het algemeen en is niet specifiek voor milieu-innovaties;
- milieu-innovaties ondervinden bovendien nadeel van het feit dat milieuschadelijke alternatieven vaak te laag geprijsd zijn, omdat milieukosten niet in de prijs zijn doorberekend, maar afgewenteld worden op de maatschappij en het milieu. Een voorbeeld betreft de huidige stikstofuitstoot van de industrie, landbouw en transport die niet of beperkt belast wordt in de eindgebruikersprijzen. Door het ontbreken van beprijzing van milieueffecten is het niet lonend om stikstofreducerende innovaties als emissiearme stallen toe te passen die verder gaan dan de wettelijke norm. Het opnemen van duurzame of emissiearme (als bronbeleid) op de Milieulijst kan deze stimulans wel bieden;
- ten slotte moet bedacht worden dat de markt voor milieu-innovaties in belangrijke mate wordt afgedwongen door milieubeleid. Mede gezien de hoge meerkosten zal de markt voor dergelijke innovaties meestal eerst op gang moeten worden gebracht, voordat wettelijke normen (Omgevingswet, Wet milieubeheer) aangescherpt kunnen worden. Vaak dalen de kosten van milieu-innovaties vervolgens snel.

Milieubeleid is niet 'af'

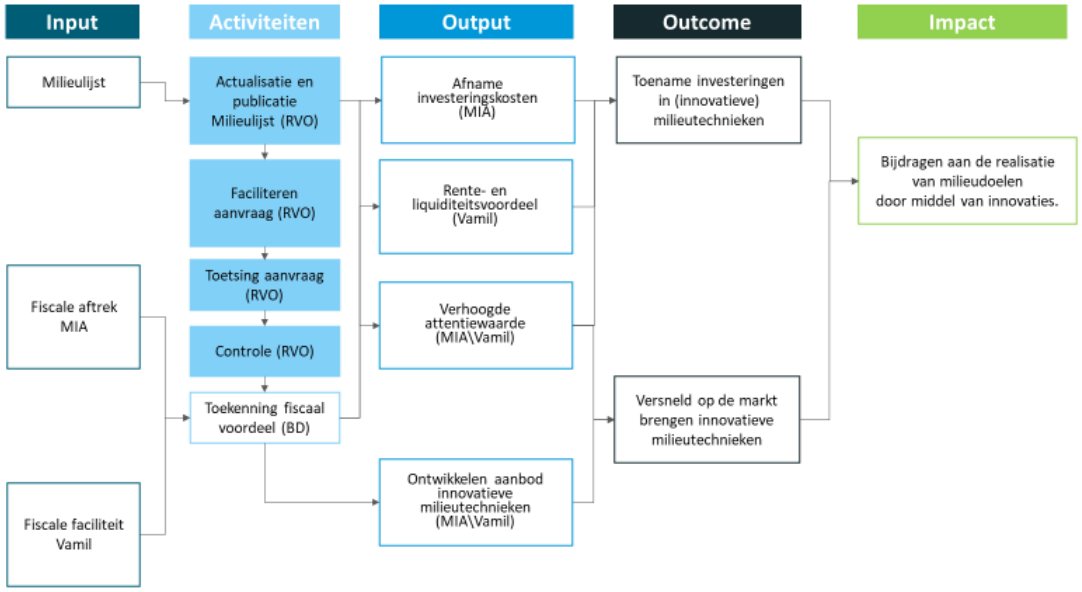
Daarbij moet opgemerkt worden dat de MIA al sinds 2001 en de Vamil zelfs sinds de jaren '90 bestaan. Zijn deze milieukosten dan al niet geïnternaliseerd en is de Nederlandse milieuproblematiek inmiddels niet afdoende geadresseerd via het milieu-wettelijke kader?

Milieubeleid is echter nooit 'af' en wordt voortdurend vernieuwd, herijkt en aangescherpt. Er komen, naast klimaat en energie, nieuwe urgente maatschappelijke opgaven bij zoals stikstof, ammoniak en circulaire economie (grondstoffen- en materialenefficiency). Daarnaast is sprake van een voortdurende en voortschrijdende ontwikkeling van nieuwe milieutechnieken. Voordat er een volwassen markt voor nieuwe milieutechnieken is en deze door middel van normering gereguleerd kan worden, dient er eerst marktintroductie en versnelling van nieuwe technieken plaats te vinden. Vanwege deze laatste reden beperkt de MIA\Vamil zich tot technieken die een bovenwettelijke milieuwinst realiseren en voorlopen op de markt. De regeling biedt een gedeeltelijke tegemoetkoming van de meerkosten binnen het maximum dat staatssteun-technisch mogelijk is.

2.4 Beleidstheorie: beoogde werking

Deze paragraaf start de rationale van de MIA\Vamil en gaat vervolgens dieper in op de beleidstheorie van de MIA\Vamil. De MIA\Vamil zijn fiscale faciliteiten binnen de Wet inkomstenbelasting 2001. De beleidstheorie beschrijft de oorzakelijke verband tussen inputs via activiteiten naar outputs, outcomes en impacts. De beleidstheorie vormt daarmee tevens een handvat voor de evaluatie: werkt de regeling ook op een manier zoals deze ook verondersteld wordt te werken? We toetsen in volgende hoofdstukken of de beoogde effecten ook daadwerkelijk optreden, daarmee doeltreffend zijn en of deze effecten ook doelmatig zijn in relatie tot de inputs en activiteiten (die nodig zijn ten behoeve van het realiseren van outputs en outcome). De pijlen in Afbeelding 2.1 representeren deze oorzakelijke verbanden. De beleidstheorie is gebaseerd op diverse beleidsdocumenten, en deskresearch. We werken hieronder de onderdelen van de beleidstheorie voor de regeling uit.

Afbeelding 2.1 Beleidstheorie achter de MIA\Vamil



Inputs

De inputs worden gevormd door de fiscale faciliteiten MIA en Vamil zoals die zijn opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Milieulijst die de Rijksoverheid jaarlijks eind december publiceert. Door de aftrekmogelijkheid van de MIA vindt er derving plaats van opbrengsten uit vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting (grondslagvermindering). De belastingderving heeft een effect op de inkomstenkant van de rijksbegroting. De willekeurige afschrijving leidt in de praktijk tot een *vervroegde belastingderving* ten opzichte van een reguliere afschrijving van een bedrijfsmiddel.

De bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor de MIA en/of Vamil staan vermeld op de 'Milieulijst'. De gecombineerde Milieulijst voor de MIA en Vamil wordt jaarlijks opnieuw vastgesteld en bevat verschillende codes die bepalen of investeringen in bedrijfsmiddelen voor één of beide regelingen in aanmerking komen en welke steunpercentages (bij de MIA) worden toegekend. De steunpercentages verschillen per categorie op de Milieulijst.

Activiteiten

RVO en de Belastingdienst voeren de MIA\Vamil-regeling uit. De Belastingdienst besluit over uiteindelijke toekenning van de MIA en/of Vamil bij het opleggen van de belastingaanslag[1]. RVO voert de regeling uit door ondernemers te adviseren ten aanzien van de toekenning van het voordeel, het controleren van aanvragen, faciliteren van een helpdesk en het opstellen van de jaarlijkse Milieulijst. Hiernaast zijn ook de ministeries van IenW, Fin, EZK, BZK en LNV betrokken voor technische aspecten en het opstellen van de Milieulijst[2].

De activiteiten worden uitgevoerd door ministeries, RVO en de Belastingdienst:

- allereerst wordt de Milieulijst jaarlijkse geactualiseerd en gepubliceerd. RVO doet jaarlijks onderzoek naar de technieken op de Milieulijst en stelt een advies op aan IenW welke codes gewijzigd moeten worden. IenW beslist hierover in samenwerking met FIN en na overleg met LNV;
- de Milieulijst en de aanwijzingsregeling van de MIA\Vamil vormen de basis bij het in behandeling nemen van de aanvragen door RVO. RVO biedt de mogelijkheid aan ondernemingen om de MIA\Vamil aan te vragen via het eLoket en communiceert via de website over de geldende criteria voor de MIA\Vamil;

[1] De voorwaarden die volgen uit de wet IB 2001 worden getoetst door de Belastingdienst.

[2] De onderwerpen/bedrijfsmiddelen op de Milieulijst worden afgestemd met de voor het onderwerp verantwoordelijke ministeries.

- vervolgens wordt de aanvraag door RVO getoetst en wordt er een advies afgegeven. Het resultaat van de beoordeling wordt vastgelegd in een advies aan de belastinginspecteur, waarvan een kopie gaat naar de aanvrager;
- voor bedrijfsmiddelen met een doelvoorschrift (generieke codes) gelden enkele bijzonderheden bij de controle van de melding[1]. Voor deze bedrijfsmiddelen gelden enkele aanvullende voorwaarden om te voorkomen dat de steun via MIA\Vamil de Europese staatssteunplafonds overschrijdt. Hiertoe toetst RVO de totale toegekende steun inclusief via andere subsidieregelingen;
- ondernemingen die aanspraak willen maken op de MIA\Vamil nemen de aftrek mee in hun aangifte inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting. De Belastingdienst stelt vervolgens de belastingaanslag vast en bepaalt daarbij of de aftrekmogelijkheden wordt geaccepteerd of (gedeeltelijk) afgewezen;
- de Belastingdienst toetst of aan de fiscale voorwaarden wordt voldaan, stelt vervolgens de aanslag vast en handelt eventuele bezwaar- en beroepsprocedures naar aanleiding van de belastingaangiften af.

Output

De output beschrijft de mogelijke directe effecten van het fiscale instrument. Deze bestaat uit drie *deeleffecten* (CE Delft, 2018):

- om te beginnen maakt de investeringsaftrek/willekeurige afschrijving milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen financieel aantrekkelijker. De innovatieve milieutechnieken die op de Milieulijst staan, zijn veelal duurder dan conventionele alternatieven. De regeling (MIA) vermindert de meerkosten van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen ten opzichte van conventionele bedrijfsmiddelen en/of geeft een rente- en liquiditeitsvoordeel (Vamil). Daarmee beogen de MIA en/of Vamil de investeringsbeslissing te beïnvloeden richting het duurzame alternatief door een gedeeltelijke overbrugging van de meerkosten hiervan te bieden;
- daarnaast zorgt de regeling voor een verhoogde attentiewaarde. De opname van deze middelen op de Milieulijst brengt deze middelen onder de aandacht van mogelijke investeerders en aanbieders. Vooral bij relatief onbekende middelen die in de prille fase van marktintroductie staan, kan dit van belang zijn. In het verlengde hiervan kan opname op de Milieulijst van een bepaalde milieutechniek leiden tot vertrouwen om in de innovatieve techniek te investeren en drempelvrees wegnemen;
- de MIA\Vamil beoogt ook de aanbodkant te stimuleren. Het ontwikkelen van nieuwe milieutechnieken wordt gestimuleerd doordat de regeling de vraag naar dergelijke technieken vergroot. Hierdoor wordt het voor leveranciers aantrekkelijker om deze technieken te ontwikkelen en versneld op de markt te brengen. De marktpenetratie van technieken wordt dus vergroot en versneld.

Outcome

De outcome beschrijft verwachte effecten van de regeling. Het verwachte effect van een gedeeltelijke overbrugging van de meerkosten (in combinatie met het rente- en liquiditeitsvoordeel) is dat de investeringskeuze beoogd wordt richting een duurzaam alternatief om te buigen. Dat leidt voor bedrijven tot een toename van duurzame investeringen. Verder resulteert het naar verwachting ook in het versneld op de markt brengen van innovatieve milieutechnieken die op de Milieulijst staan (aanbodkant).

Impact

De impact beschrijft de maatschappelijke impact van de regeling. De MIA en de Vamil hebben als doelstelling om bij te dragen aan de realisatie van milieudoeleinden door middel van innovaties en aan transitiegerichte marktontwikkeling aansluitend bij beleidsdoelen. De fiscale regelingen MIA en Vamil zijn bedoeld om de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijkere alternatief.

2.5 Conclusies

De fiscale instrumenten MIA en Vamil hebben als doel om bij te dragen aan de realisatie van milieudoeleinden door middel van innovaties. De Vamil is sinds 1991 van kracht.

[1] Naast specifieke milieutechnieken bevat de Milieulijst bevat ook bedrijfsmiddelen met doelvoorschrift, waarbij alleen een bepaalde milieuprestatie wordt geëist. Het bedrijfsleven wordt zo geprikkeld om zelf met innovatieve oplossingen te komen.

De MIA is in 2001 in werking getreden en levert ondernemers een aftrekmogelijkheid van de winst in de vennootschaps- en inkomstenbelasting. Beide regelingen beogen de investeringskeuze te beïnvloeden richting milieutechnieken die een *bovenwettelijke milieuwinst* realiseren en voorlopen op de markt. Deze milieu-innovaties kennen meerkosten, waardoor investeringen hierin achterblijven.

De reden voor het bestaan van de MIA\Vamil is dat externe milieueffecten niet goed zijn ingeprijsd. Dat maakt het lastig om milieutechnieken gericht op het verminderen van deze externe effecten zonder ondersteuning op de markt te brengen. Met de MIA\Vamil stimuleert de overheid het bedrijfsleven om te investeren in (milieu)-innovatieve technieken. Daarnaast draagt milieu-innovatie bij aan een sterkere concurrentiepositie en (duurzaam) verdienvermogen van ondernemers.

Voor het realiseren van een versnelde toepassing van milieuvriendelijk technieken kent de regeling in de kern twee gecombineerde effecten:
- het verminderen van meerkosten van milieu-innovaties ten opzichte van gangbare technieken;
- het verhogen van de attentiewaarde van deze beleidsmatig gewenste technieken.

3

INZICHTEN UIT BESTAANDE STUDIES

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de actuele inzichten in de werking van milieusubsidies en fiscale prikkels zoals de MIA\Vamil. We laten de belangrijkste inzichten zien uit de wetenschappelijke literatuur en meest recente evaluatieonderzoeken. We sluiten af met een overzicht van de belangrijkste inzichten uit het onderzoek naar (fiscale) subsidies.

3.2 Literatuurstudie

Binnen de literatuurstudie kijken we naar actuele wetenschappelijke inzichten in (fiscale) subsidieregelingen, zoals MIA\Vamil en de EIA (Energie investeringsaftrek). Bij de MIA en VAMIL gaat het net als bij de EIA om fiscale faciliteiten die specifieke investeringen bij bedrijven beogen te stimuleren door de marktintroductie en -verbreding fiscaal aantrekkelijk te maken. Een belangrijk verschil tussen beide regelingen is dat de EIA energiebesparende maatregelen stimuleert die leiden tot een kortere terugverdientijd. De meeste milieutechnieken op de Milieulijst kunnen niet per se terugverdiend worden[1]. Binnen deze paragraaf kijken we naar de literatuur over fiscale instrumenten, zowel directe subsidies, EIA als MIA\Vamil[2].

Policy Brief PBL

In een Policy Brief van het PBL (Vollebergh, H., 2020) wordt de rol van freeriding bij subsidies in het algemeen die het gebruik van een schonere technologie moeten stimuleren nader onderzocht. De studie, die over de EIA gaat, plaatst de problematiek van freeriding binnen een bredere maatschappelijke context en doet aanbevelingen over hoe de effectiviteit te vergroten en het aandeel van deze freeriders bij subsidies te verkleinen[3]. Naast enkele aanbevelingen over de terugverdientijd (niet te kort maar ook niet te lang) vormen de belangrijkste conclusies:

- van belang is een continue screening van technologieën, zodat bekend is welke technologieën voldoende vernieuwend zijn en of het kostenverschil nog een subsidie rechtvaardigt. Omdat de lijst met te subsidiëren technologieën aanbieders in principe prikkelt om op zoek te gaan naar verbeteringsopties, is het essentieel dat de lijst bij de tijd blijft;
- de subsidie kan zich het beste richten op bedrijven die hiervoor het meest gevoelig zijn. Zo zijn bedrijven die investeringen evalueren op basis van een financiële rekenmethode vaker freeriders dan kleinere bedrijven zonder *capital asset benadering*[4]. Zolang de focus gericht blijf op relatief kleine investeringen die met name het mkb doet, zullen er minder freeriders zijn;

---

1 Dit neemt niet weg dat voor ondernemers die willen investeren in milieu er andere bedrijfsvoordelen behaald kunnen worden zoals MVO-verantwoordelijkheid of een groene merkreputatie die vanuit consumentenwensen (financieel) aantrekkelijk is.

2 Verreweg de meeste literatuur spits zich toe op deze subsidies en fiscale instrumenten.

3 Voor de welvaart van Nederland maakt het stimuleren van freeriders niet zo veel uit: de problematiek van freeriding betreft eigenlijk een herverdeling van overheidsgeld en zorgt alleen voor een indirect welvaartsverlies. Freeriders maken gebruik van de regeling maar zouden ook zonder de inzet van de subsidie dezelfde beslissing op hetzelfde moment in de tijd hebben genomen. De subsidie is daardoor minder effectief, maar leidt niet direct tot welvaartsverlies.

4 Een benadering om het rendement te berekenen dat een investeerder moet realiseren wanneer hij of zij een investering maakt op basis van het risico dat hij of zij neemt.

- opvallend is dat de mate van voordeel minder van belang is voor de subsidie-effectiviteit vanwege de attentiewaarde. Dit betreft het effect van het bekender worden van schonere technologie door de (fiscale) subsidie. De evaluaties van de EIA enerzijds en MIA\Vamil anderzijds suggereren een duidelijk positief attentiewaarde-effect van techniekl ijsten (zowel Milieulijst als de Energielijst). De evaluaties van de EIA bevestigen dat de Energielijst in belangrijke mate bijdraagt aan een bredere bekendheid van de technieken die op die lijst staan. Een dergelijk attentie-effect is overigens tevens geconstateerd bij de Milieulijst (zie hieronder).

Oudere literatuur over milieu- en energiesubsidies

Met name over freeriders bij milieusubsidies is in de literatuur van na 2000 het nodige gezegd (Aalbers, R. et al., 2004) (Beer, 2001) (Beer, J. G. d. et al., 2000) (Vollenbergh, H., 2004). De literatuur is niet persé nog heel actueel, maar dat neemt niet weg dat de inzichten nog altijd kunnen helpen bij een effectieve en doelmatige vormgeving van subsidies.

Verschillende studies vinden aanwijzingen dat niet zozeer de hoogte van een subsidie van belang is, maar vooral het feit dat er subsidie wordt gegeven. Een subsidie gericht op het gebruik van duurzame technologie op basis van een geselecteerde lijst heeft al een effect op de investeringsbeslissing omdat het de zoekkosten verlaagt. Dit betreft het zogenaamde *attentie-effect* van een dergelijke (Milieu)lijst (Vollebergh, H., 2020). Sommige bedrijven (of consumenten) laten zich door dit soort signalen leiden; het beperkt de zoekkosten naar duurzame alternatieven. Wat oudere voorbeelden zoals de HR-ketel en een A-label auto en diepvriezer zijn mede door de fiscale subsidieregelingen algemeen geaccepteerd geworden. Dat de mate van voordeel minder van belang is dan het al dan niet opnemen op een geselecteerde techniekl ijst komt met name naar voren bij fiscale instrumenten EIA en MIA\Vamil.

De evaluatie van CE Delft (CE Delft, 2018) bevestigt de stimulerende werking die uitgaat van opname van milieuvriendelijke technieken op de Milieulijst. Deze *attentiewaarde* van de Milieulijst speelt een belangrijke rol bij de werking van de MIA\Vamil. De attentiewaarde van de Milieulijst ontstaat niet zozeer doordat de Milieulijst bekendheid geeft aan milieuvriendelijke technieken, maar meer doordat deze wordt gezien als een lijst van technieken waarbij de investeerder ervan uit kan gaan dat het milieuvoordeel ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Voorts kunnen aanbieders van deze technieken op de Milieulijst zich sterk richten op de prestatie-eisen die gelden voor de zogenaamde VAMIL- en EIA-lijsten, waarop de technologieën staan die in aanmerking komen voor subsidie. Cruciale randvoorwaarde is dat de Milieulijst met regelmaat wordt geüpdatet en prestatie-eisen voortdurend aanscherpt op basis van voortschrijdende technologische ontwikkeling.

Literatuur over stated choice experimenten

Een studie (Aalbers, R. F. T. et al., 2005)[1] beoogt de vraag te beantwoorden hoe de vormgeving van de stimuleringsregeling kan bijdragen aan een verbeterde effectiviteit en welke factoren daarbij van belang zijn. De vraag is onderzocht met behulp van een gedragseconomisch experiment en een enquête onder bedrijven. Met behulp van economische experimenten zijn deelnemers in een laboratoriumsituatie geconfronteerd met verschillende stimuleringsregelingen (hoogte subsidie, technieken, vorm van subsidie). Kenmerkend voor de experimenten is dat de deelnemers zijn uitbetaald op basis van gemaakte keuzes. Vervolgens zijn uitkomsten uit beide onderzoeksmethoden geanalyseerd en is een verband gelegd tussen design van de regeling en de (kosten)effectiviteit. De studie benadrukt wel dat dit slechts algemeen geldende principes zijn, die niet zo maar kunnen worden gebruikt om bestaande regelingen te verbeteren. Andere overwegingen kunnen ten slotte een rol spelen in de afweging voor een bepaalde vormgeving (zie Bijlage 9II). Belangrijke conclusies betreffen:

- de eerste conclusie is dat milieustimuleringsregelingen voor investeringen werken. Een investeringsprikkel (of het nu een bedrag ineens of fiscale aftrek of willekeurige afschrijvingsfaciliteit) trekt bedrijven over de streep te investeren in milieuvriendelijke technieken;
- de tweede conclusie betreft dat stimuleringsregelingen die werken met een belastingaftrek effectiever zijn dan regelingen die zich baseren op een geld bedrag ineens. Met name bedrijven met financieringsproblemen hebben extra baat bij een flexibele regeling zoals die waarbij willekeurige afschrijving mogelijk is;

[1] De studie is ook gepubliceerd in het peer-reviewed Journal 'Energy Economics' (Aalbers, R. et al., 2009).

- de derde conclusie die wordt getrokken is dat design van de eigenschappen van de regeling in hoge mate de kosteneffectiviteit bepaalt. De studie spreekt de verwachting uit dat door voortschrijdende maatregelen het aandeel freeriders is gedaald en de effectiviteit is verbeterd ten opzichte van evaluaties uit 2000.

3.3 Doorkijk vorige evaluatie

De vorige evaluatie (CE Delft, 2018) had betrekking op de beleidsperiode 2011-2016. Dit onderzoek was gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regeling en mogelijke verbeteringen van de regeling. De studie heeft zich vooral gericht op het niveau van output en eerste-orde-effecten (investeringen door afnemers en ontwikkeling van technieken door leveranciers).

De vorige evaluatie concludeert dat de regeling er goed in is geslaagd om investeringen in bedrijfsmiddelen om te buigen richting het milieuvriendelijke alternatief. De effectiviteit van de regeling wordt echter beperkt door freeriders. Op basis van een enquête onder aanvragers wordt geconcludeerd dat het aandeel free-riders tussen de 13 % en 40 % ligt. Ten opzichte van andere regelingen is dit aandeel relatief beperkt. Hieruit wordt geconcludeerd dat de MIA\Vamil een (kosten)effectief instrument is om milieuwinst te realiseren. De doelmatigheid van de regeling, zowel vanuit het perspectief van de overheid als het bedrijfsleven, is hoog. Verder wordt geconstateerd dat het beoogde effect op (door)ontwikkeling van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen bij een deel van de technieken wordt bereikt. Daarnaast zijn er technieken op de Milieulijst waarbij de invloed van de MIA\Vamil op de ontwikkeling van de techniek beperkt is.

In het onderzoek is een zevental aanbevelingen gedaan. Wij lichten de opvolging van de belangrijkste aanbevelingen toe in de tekst. Onderstaande Tabel 3.1 vat eerst alle aanbevelingen samen.

Tabel 3.1 Opvolging aanbevelingen evaluatie 2011-2016

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
vergroot dynamiek van de Milieulijst	ja, maar effect nog onvoldoende	Op basis van de kwantitatieve analyse is de dynamiek in de Milieulijst over de periode 2011-2021 toegenomen(zie H4). De dynamiek komt tot uitdrukking in alle hoofdstukken van de Milieulijst. Als we het aantal wijzigingen tussen 2017 en 2022 bekijken, zien we dat een groot deel van de wijzigingen vanaf 2020 geen inhoudelijke wijzigingen zijn. Daarbij merken we op dat het aantal vervallen codes over de jaren stabiel lijkt te zijn.
voorkom overstimulering bij samenloop van de MIA\Vamil met gerichte subsidies	deels	Dit speelde met name bij elektrische auto's, zoals plug-in hybrides en EV. PHEV staat sinds 2014 en EV staat sinds 2022 niet meer op de Milieulijst. Het steunpercentage is in stappen verlaagd. Tot 2022 heeft de elektrische auto op de Milieulijst gestaan. Voor elektrische bestelauto's is combinatie MIA en SEBA (nieuwe subsidieregeling) mogelijk, andere voordelen. Nader te onderzoeken in casestudies
maak milieuwinst meetbaar voor technieken	ja	Momenteel worden pilots uitgevoerd door RVO om milieuwinst voor technieken waarbij dit kan te bepalen. De eerste resultaten zijn hiervan beschikbaar, maar zijn in deze evaluatie niet verwerkt.

Aanbeveling	Opgevolgd	Toelichting
handhaaf de huidige combinatie van Vamil en MIA	ja	Combinatie is gehandhaafd.
onderzoek of de parameters die bij de Vamil worden gehanteerd voor het vaststellen van budgetbeslag voor de overheid nog actueel zijn	ja, onderzoek is uitgevoerd	Pas recent onderzocht door FIN, maar bleek moeilijk door systematiek Vamil omdat het fiscale voordeel van MIA en vooral Vamil zich over meerdere jaren uitstrekt en niet gemakkelijk in de aangiftes van ondernemers is te identificeren.
onderzoek of de administratieve lasten verminderd kunnen worden door middel van een vereenvoudiging in de staffels van MIA\Vamil-percentages	ja	Uit de kabinetsreactie op de evaluatie 2010-2016 volgde destijds dat de noodzaak voor een onderzoek hiernaar ontbrak omdat de evaluatie daartoe geen aanleiding gaf. Ook de evaluatie 2017-2021 geeft geen aanleiding hier onderzoek naar te doen.
onderzoek het harmoniseren/integreren van aanvragen in het kader van EIA en MIA\Vamil	deels	Verdergaande integratie van beide regelingen is tijdig in gang gezet waarbij er zicht is op de afronding. Op dit moment nog geen conclusie mogelijk over integratie van afhandelingsprocedure en specifiek het afgeven van besluiten in plaats van adviezen aan de Belastingdienst.

Vergroot dynamiek van de Milieulijst

In voorliggende evaluatie is de dynamiek op de Milieulijst is onderzocht. Meer dynamiek houdt in dat codes sneller worden afgevoerd of aangescherpt (strengere eisen of verplaatsing naar een andere lettercode met minder voordeel) dan in de vorige periode en dat er meer nieuwe codes op kunnen komen. Paragraaf 0 gaat nader in op deze dynamiek.

Voorkom overstimulering bij samenloop van de MIA\Vamil met gerichte subsidies

Aanbevolen is om de regeling zo in te zetten dat er geen sprake is van overstimulering. Het risico op overstimulering wordt groter bij een stapeling met andere subsidies, belastingaftrekken of -vrijstellingen. Dit probleem speelde met name bij elektrische auto's. Hier kon de MIA worden gecombineerd met onder meer lagere bijtelling en vrijstelling van BPM/MRB. Vanwege budgettaire redenen en het steeds gangbaarder worden van elektrische personenauto's is de MIA\Vamil vanaf 2021 tot 10 elektrische personenauto's per jaar per ondernemer beperkt. In de jaren daarvoor is het steunpercentage afgebouwd. In 2022 komt de elektrische personenauto niet meer in aanmerking voor fiscaal voordeel op basis van de Milieulijst.

Nieuwe subsidieregelingen die potentieel 'stapelbaar' zijn

Aanvullend is sinds 2020/2021 samenloop met mobiliteits- en landbouwsubsidies relevant, waaronder de SEBA, SSEB en de Sbv. De Subsidieregeling Emissieloze Bedrijfsauto's (SEBA) is een subsidie voor de aanschaf van nieuwe emissieloze bedrijfsauto's voor het vervoer van goederen. De Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en management-maatregelen (Sbv) is bedoeld voor veehouders die hun stal emissiearm willen maken en daarmee de uitstoot van schadelijke stoffen zo veel mogelijk voorkomen.

Maak milieuwinst meetbaar

Geadviseerd is in de vorige evaluatie om het milieueffect van de regeling inzichtelijker te maken en waar mogelijk het meten van milieuwinst verder te structureren en te automatiseren. Daarbij dient in het achterhoofd te worden gehouden dat de milieudoelen van MIA\Vamil breed geformuleerd zijn, en dat op basis van verschillende indicatoren deze milieueffecten in beeld gebracht dienen te worden. Vanwege de

breedte van de milieuwinst is een keuze door RVO gemaakt welke milieueffecten in kaart worden gebracht[1]. Onderzoek hiernaar is door RVO in het voorjaar van 2021 opgestart. Per 1 maart 2022 is RVO een pilot gestart voor een geselecteerd aantal technieken binnen specifieke hoofdstukken van de Milieulijst. Het gaat om eerste berekeningen van vermeden inzet van primaire grondstoffen, energiebesparing, CO_2 -reductie, fijnstof- en NOX-reductie voor een selectie van codes van bedrijfsmiddelen. Na de pilotfase wordt uitbreiding beoogd in 2023 naar de meest voorkomende technieken op Milieulijst. Inmiddels zijn, ten tijde van afronding van deze evaluatie, de pilotresultaten beschikbaar gekomen, maar kunnen deze niet meer getoetst en verwerkt worden.

Handhaaf de huidige combinatie van Vamil en MIA

In het kader van de vorige evaluatie (CE Delft, 2018) is de vraag gesteld of een samengaan van MIA en Vamil tot efficiencyverbetering kan leiden. De vraag is beantwoord door de gevolgen van deze integratie gedetailleerder en diepgaander in beeld te brengen. Bij een eventuele omzetting moet bedacht worden dat de werking van beide financiële regelingen anders is. De MIA is een investeringsaftrek van een deel van het investeringsbedrag, terwijl de Vamil de mogelijkheid biedt (een deel van de) investeringen eerder af te trekken door middel van afschrijving op een zelf gekozen tijdstip[2]. De logica van een omzetting van de Vamil in de MIA is dat dit het uitvoeren van de regeling goedkoper maakt met behoud van steunbudget[3]. Indien de winst in uitvoeringskosten door samenvoegen (versimpeling) groter is dan de vermindering van de effectiviteit, dan is er een goede argumentatie voor integratie van beide fiscale instrumenten en kunnen netto voordelen behaald worden.

De conclusie uit de evaluatie CE Delft, (2018) luidde dat er geen efficiencywinst te boeken is door samenvoeging van de Vamil en de MIA. Sterker nog, een samenvoeging veroorzaakt een verlies aan kostenefficiency, met name omdat de Vamil vanuit het perspectief van de overheid een kostenefficiënte regeling is doordat de steun aan het bedrijfsleven groter is dan het budgetbeslag van de overheid[4]. De besparing in de uitvoeringskosten weegt daar niet tegenop. Daarnaast heeft een omzetting onevenredig grote nadelen voor specifieke milieuthema's. Ten slotte gaat een omzetting gepaard met het verlies van de mogelijkheid tot belastingarbitrage. Naar aanleiding van de vorige evaluatie heeft het kabinet in haar reactie besloten beide regelingen te handhaven.

Integratie aanvragen EIA en MIA\Vamil

Kern van de aanbeveling betrof het verkennen of het loket voor EIA- en MIA\VAMIL aanvragen verder geïntegreerd kan worden. Binnen de evaluatieperiode is de zoektool sterk verbeterd waardoor ondernemers makkelijker kunnen zoeken in zowel de Energie- als de Milieulijst. In het najaar 2021 is RVO gestart met het bouwen van een gecombineerd ICT platform voor de EIA en MIA\Vamil. Hierbij wordt het aanvraagformulier van EIA en MIA\Vamil geïntegreerd. Hiermee wordt het voor ondernemers gemakkelijker en gebruiksvriendelijker om een aanvraag te doen. In 2023 wordt dit aanvraagformulier in gebruik genomen door RVO.

Ook zijn stappen gezet in de integratie van informatievoorziening op de RVO website; zo kunnen ondernemers per techniek bekijken of zij voor EIA dan wel MIA en/of Vamil in aanmerking komen. Ook onderzoekt RVO mogelijkheden om in de uitvoering de regelingen te harmoniseren. Relevant is te onderzoeken of er verbetermogelijkheden zijn in de aanvraag en/of afhandelingsprocedure voor MIA/Vamil.

---

1 Dit is afhankelijk van de mogelijkheden die hiervoor zijn en de druk op de uitvoeringskosten die dit met zich meebrengt.

2 En levert daarmee voor de ondernemer een liquiditeit- en rentevoordeel op. In zijn algemeenheid betreft dit voordelen die met name bij langere afschrijvingstermijn verzilverd kunnen worden, zoals duurzame gebouwen of milieu- en diervriendelijke stallen).

3 Of preciezer gesteld: het gemiddeld steunpercentage Vamil (3 %) wordt omgezet in een verhoging van het MIA-percentage (met 12 %), zodat het gemiddeld effectief steunpercentage gelijk blijft (MIA: 25 % van 12 % = 3 %).

4 Dat komt doordat de overheid tegen lagere tarieven kan financieren dan het bedrijfsleven, en dus met een lagere discontovoet c.q. eis voor de interne rentevoet kan werken. In een rekenvoorbeeld werd geïllustreerd dat bij een overheidsrente van 3 % en een rente voor bedrijfsleven van 7 %, het verschil tussen budgetbeslag (overheid) en financieel voordeel (bedrijfsleven) meer dan een factor 2 kan uitmaken. Dit is de belangrijkste verklaring waarom een willekeurige aftrekmogelijkheid doelmatig is dan uitsluiten een eenmalige fiscale aftrek.

Vanuit het bedrijfsleven is al jaren de vraag of de MIA/Vamil ook besluiten kan gaan afgeven, zoals bij de EIA het geval is, in plaats van de huidige adviezen. In hoofdstuk 6 nemen we dit aspect mee in onze analyses.

3.4 Conclusies

Belangrijke bevindingen die in dit hoofdstuk op een rij zijn gezet op basis van bestaande literatuur en evaluaties:

- de eerste conclusie is dat milieustimuleringsregelingen voor investeringen werken. Een investeringsprikkel trekt bedrijven over de streep om te investeren in milieuvriendelijke technieken;
- freeriding bij milieu- en energiesubsidies is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Toch kan het ontwerp van de regeling bijdragen aan een vergroting van de effectiviteit van deze regelingen. We zien bij energiesubsidies een behoorlijke robuust aandeel van rond de 50 %. Bij milieusubsidies ligt dit aandeel lager aangezien er geen direct financieel voordeel is van de investering en men dus minder geneigd is de investering te doen zonder een financieel instrument. De lat voor de beoordeling van additionaliteit van milieusubsidies ligt dus hoger dan bij energie;
- continue en strikte screening van subsidiabele technologieën is relevant om freeriding te beperken. Op deze manier is bekend welke technologieën voldoende vernieuwend zijn en of de techniek niet inmiddels gangbaar in de markt is geworden;
- zolang de focus gericht blijf op serieuze investeringen voor het mkb, zullen er minder freeriders zijn. Freeriders kunnen wel toenemen bij relatief kleine investeringen die minder afhangen van het bestaan van het instrument;
- het attentie-effect speelt een belangrijke rol in de investeringsbeslissing. Dit betreft het effect van het bekender worden van schonere technologie door de (fiscale) subsidie. De evaluaties in de loop der jaren suggereren een duidelijk positief attentiewaarde-effect van de Milieulijst. Dat de precieze hoogte van het voordeel minder van belang is dan het opnemen op een geselecteerde technieklijst komt met name naar voren bij fiscale regelingen zoals EIA en MIA\Vamil;
- de uitkomsten van één studie, gebaseerd op een enquête in combinatie met een stated choice experiment, suggereren dat regelingen in de vorm van een belastingaftrek effectiever zijn dan een directe investeringssubsidie. Dit geldt in het bijzonder voor bedrijven met financieringsproblemen, die extra baat kunnen hebben bij een flexibele regeling zoals een willekeurige afschrijvingsfaciliteit. Voor bedrijven die financieringsproblemen kennen, geldt namelijk dat de willekeurige-aftrekfaciliteit (kosten)effectiever is dan een geldbedrag ineens. De financiële flexibiliteit kan voor het mkb aantrekkelijk zijn (met het oog op liquiditeitsvoordeel). De combinatie met een technieklijst (zie vorige punt) vergroot de effectiviteit.

4

OVERZICHT MIA\VAMIL 2011-2021

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de MIA\Vamil-aanvragen in de periode 2011 tot en met 2021 geanalyseerd, met extra aandacht voor de jaren 2017-2021. Hierbij ligt de focus op de eerste-orde-effecten. De aanvraaggegevens worden door RVO bijgehouden.

4.2 Aanvragen en afhandeling

In de periode 2011-2021 heeft RVO ruim 250 duizend aanvragen voor de MIA\Vamil ontvangen, waarvan 120 duizend tussen 2017 en 2021. In de gehele periode werd ongeveer 3,5 % afgewezen, terwijl ook 3,5 % werd ingetrokken door de aanvragers zelf.

Het aantal afgewezen aanvragen ligt in de periode 2017-2021 bijna twee keer hoger dan tussen 2011 en 2016 (bijna 5 % tegenover 2,5 %). Hiervoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. Zo zijn er – in absolute zin - hoge aantallen afwijzingen voor elektrisch aangedreven voertuigen in combinatie met het hoge aantal aanvragen voor dit bedrijfsmiddel. Daarnaast leidt het steeds meer gebruiken van codes met doelvoorschriften tot meer afwijzingen. Deze codes hebben namelijk door hun generieke karakter meer kans op een afwijzing. Ten slotte zijn er bepaalde bedrijfsmiddelen waarvoor relatief veel afwijzingen zijn, zoals de duurzame zonnepanelen (C 6410) en de elektrische bakfiets (F 3119).

In totaal zijn 234 duizend aanvragen (ruim 92 %) door RVO goedgekeurd of deels goedgekeurd, waarvan 110 duizend tussen 2017 en 2021. Een klein deel van deze (deels) goedgekeurde aanvragen wordt door de Belastingdienst alsnog gecorrigeerd of afgewezen. In 4.3 gaan we hier dieper op in. Over de gehele tijdsreeks zijn de percentages goedgekeurde aanvragen relatief constant, maar in de periode 2017-2021 ligt het aandeel iets lager.

Tabel 4.1 Afhandeling MIA\Vamil-aanvragen in 2011-2021

Jaar	% Afgewezen	% Ingetrokken	% Overig[1]	% Goedgekeurd
2011	3 %	3 %	1 %	93 %
2012	3 %	3 %	2 %	93 %
2013	2 %	4 %	0 %	94 %
2014	3 %	3 %	1 %	94 %
2015	2 %	2 %	1 %	94 %
2016	6 %	5 %	3 %	86 %

[1] Hieronder vallen aanvragen die nog in behandeling zijn of aanvragen waarvoor een vragenbrief (verzoek om extra informatie te leveren), herinneringsbrief (wordt gestuurd als er geen informatie is geleverd), uitstelbrief (verlenging termijn), brief voor bedrijfsbezoeken of adviesbrief waarbij melding opnieuw gecontroleerd is (hercontrole) is verzonden.

Jaar	% Afgewezen	% Ingetrokken	% Overig[1]	% Goedgekeurd
2017	8 %	3 %	0 %	89 %
2018	4 %	4 %	0 %	93 %
2019	5 %	3 %	0 %	91 %
2020	3 %	4 %	0 %	93 %
2021	6 %	4 %	0 %	90 %
Totaal	3,5 %	3,5 %	0,6 %	92,4 %

4.3 Ontwikkeling aanvragen, investeringsvolume en fiscaal voordeel

In Tabel 4.2 is de ontwikkeling van de aanvragen, investeringen en het netto fiscaal voordeel te zien over de jaren. De 234 duizend (goedgekeurde) investeringen zijn verantwoordelijk geweest voor een totale investeringsomvang in milieuvriendelijke technieken van bijna 21 miljard euro die gemoeid is met de MIA\Vamil. Binnen de periode 2017-2021 waren dit 110 duizend investeringen ter waarde van in totaal bijna 11 miljard euro. Het aantal investeringen is aanzienlijk hoger in 2019 en 2020. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan het aantal aanvragen voor elektrisch aangedreven voertuigen. Doordat de toegekende bedragen voor elektrisch aangedreven voertuigen relatief laag zijn door het aftoppingsbedrag en er zoveel aanvragen zijn voor deze techniek, is de totale gemiddelde investeringsomvang in deze jaren ook significant lager. De totale jaarlijkse investeringen lijken terug te lopen gedurende deze beleidsperiode. De coronapandemie kan hier deels verantwoordelijk voor zijn, maar ook de bouwstop als gevolg van de uitspraken van de Raad van State in 2019 met betrekking tot het stikstofbeleid kan een deel van de afname verklaren.

Het totale netto fiscaal voordeel voor het bedrijfsleven over de gehele periode (2011-2021) bedraagt bijna 1,4 miljard euro. Tussen 2017 en 2021 was dit 666 miljoen euro. Het geschatte netto fiscale voordeel voor de MIA wordt berekend door het toegekende investeringsbedrag eerst te vermenigvuldigen met het aftrekpercentage voor de betreffende code en vervolgens met een gemiddeld marginaal belastingtarief van 25 %. Deze berekening wijkt dus af van wat de ondernemer daadwerkelijk als voordeel kan ervaren (zie Tabel 2.2 op pagina 17).

Het totale financiële voordeel dat met Vamil kan worden behaald, hangt af van de financiële positie van de aanvrager en de reguliere afschrijvingstermijn van de investering. Daarbij zijn onder andere van invloed: de winst die de ondernemer de komende jaren maakt, het belastingtarief, de rentestand en de afschrijvingstermijn. Het fiscaal voordeel voor een soortgelijke investering kan daarom sterk verschillen per ondernemer en per situatie. Daarom is van een geschat gemiddeld voordeel uitgegaan. Voor de Vamil wordt door RVO gewerkt met een geschat fiscaal voordeel van 3 % van het gemelde investeringsbedrag.

Bij de aanvragen die niet door RVO aanvullend (uitgebreid) zijn gecontroleerd, kan het zijn dat gemelde investeringsbedragen op advies van RVO of op initiatief van de Belastingdienst gecorrigeerd of afgewezen worden. Daarom wordt er voor de aanvragen die niet gecontroleerd zijn door RVO een correctiepercentage toegepast. Dit percentage wordt elk jaar opnieuw geschat en ligt voor de MIA in de periode 2011-2021 tussen de 25 en 38 % en voor de Vamil tussen de 25 en 33 %. Ten slotte is er een aandeel van de toegekende MIA\Vamil-bedragen dat uiteindelijk niet door de ondernemer geëffectueerd wordt. Dit aandeel wordt door de Belastingdienst geschat op 5 %. Het netto fiscaal voordeel wordt daarom ook nog gecorrigeerd met dit percentage. Al deze aannames zijn conform de rekenwijze van RVO.

Echter kunnen de gepresenteerde bedragen voor het fiscaal voordeel in dit rapport afwijken van de jaarverslagen van RVO. Dit komt omdat de jaarverslagen een momentopname zijn van de gegevens op 1 april van het jaar na het jaar waar het jaarverslag betrekking op heeft. Op dat moment zijn nog niet alle aanvragen van het voorgaande jaar afgehandeld.

In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de budgettaire beheersbaarheid en de meerjarige budgetbeheersingsafspraken die zijn gemaakt. Meerjarig wordt door de betrokken ministeries bijgehouden hoe de jaarlijkse onderuitputting en overuitputting zich tot elkaar verhouden.

Tabel 4.2 Kerncijfers MIA\Vamil per jaar

Jaar	Aantal aanvragen	% Afgewezen of ingetrokken	Aantal goedgekeurde aanvragen	Totale omvang investering-en (mln. €)[1]	Gem. omvang investering-en (€)	Netto fiscaal voordeel (mln. €)[2]
2011	9.957	6 %	9.241	996	107.806	68
2012	17.870	5 %	16.563	1.421	85.778	105
2013	54.073	5 %	50.912	3.036	59.628	212
2014	15.308	6 %	14.318	1.184	82.713	86
2015	26.166	5 %	24.691	2.207	89.385	143
2016	9.931	11 %	8.545	1.297	151.792	93
2017	13.793	11 %	12.223	2.177	178.138	149
2018	21.762	7 %	20.180	2.575	127.617	164
2019	35.759	9 %	32.672	2.392	73.214	150
2020	29.479	7 %	27.533	1.927	70.001	97
2021	19.442	10 %	17.409	1.723	98.999	106
Totaal	253.540	7 %	234.287	20.937	89.363	1.372

4.3.1 Elektrisch aangedreven voertuigen

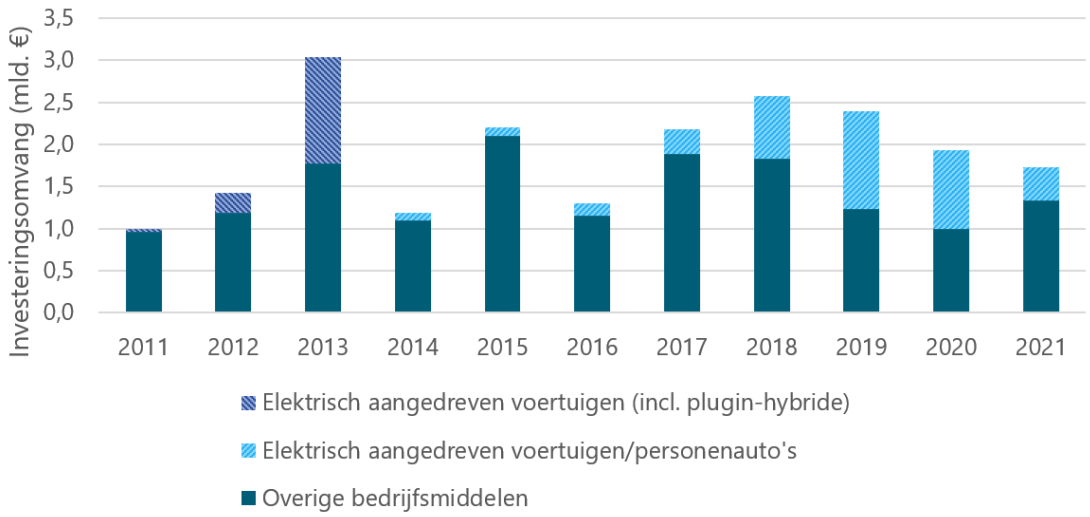
Afbeelding 4.1 laat de ontwikkeling van de investeringsomvang over tijd zien. Een aanzienlijk aandeel van de aanvragen wordt gedaan voor investeringen in elektrisch aangedreven voertuigen. Tot en met 2013 werd hiervoor code F 5070 op de Milieulijst gebruikt, waaronder ook plugin-hybride voertuigen vielen. In 2014 is deze code afgevoerd en vervangen door code G 3110 die bestemd was voor 'uitsluitend elektrisch aangedreven voertuigen'. Nadat de marktintroductie in de eerste jaren nog langzaam op gang kwam, liep het aandeel elektrisch aangedreven voertuigen in 2019 en 2020 op tot bijna 50 % van de totale investeringsomvang. In 2021 daalde dit aandeel aanzienlijk naar zo'n 20 %. De verklaring hiervoor is de limiet op het aantal voertuigen dat in aanmerking komt voor de MIA\Vamil; vanaf 2021 is het maximum aantal elektrisch aangedreven personenauto's per ondernemer ingesteld op tien.

Als we de elektrisch aangedreven personenauto's buiten beschouwing laten, zien we in Afbeelding 4.1 tussen 2017 en 2020 een dalende trend in investeringen in 'Overige bedrijfsmiddelen'. De investeringsomvang voor deze categorie is in 2020 het laagst sinds 2011. Mogelijk dat ook de coronapandemie eraan heeft bijgedragen dat er minder is geïnvesteerd in 2020. Of, en in welke mate, er werkelijk sprake is van een corona-effect is op basis van de beschikbare data echter niet met zekerheid vast te stellen. De afname in 2019 ten opzichte van 2020 lijken we voor een groot deel toe te kunnen schrijven aan de eerdergenoemde bouwstop in 2019. Dit wordt later in dit hoofdstuk verder besproken op basis van Afbeelding 4.3.

[1] Toegekend door RVO. Geen verrekening van correctiepercentage en percentage niet-geëffectueerd. In het vervolg van dit rapport wordt voor investeringen dezelfde definitie gehanteerd.

[2] Gebaseerd op correctie RVO en verwachte correctie Belastingdienst. In het vervolg van dit rapport wordt voor (netto) fiscaal voordeel dezelfde definitie gehanteerd.

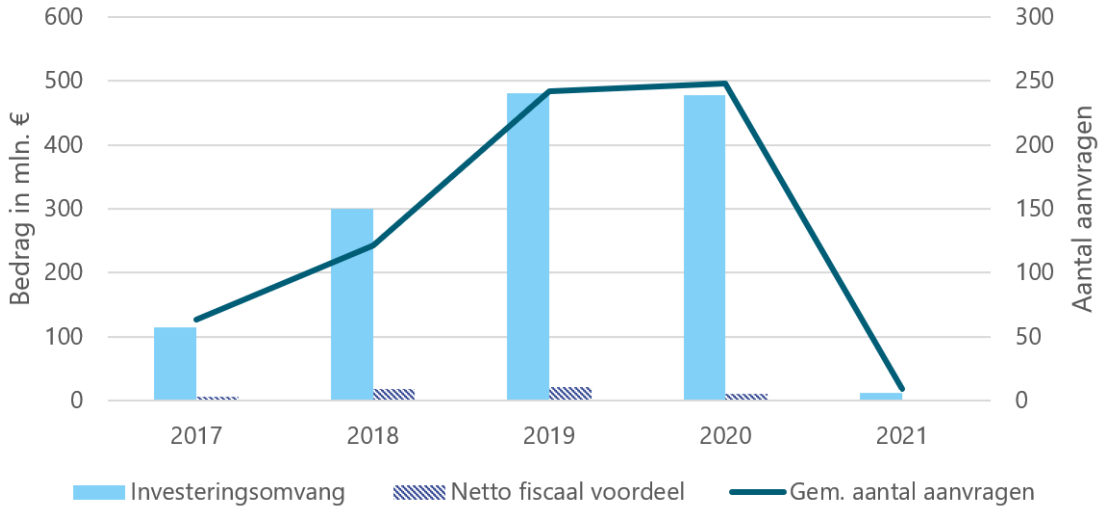
Afbeelding 4.1 Omvang investeringen per jaar



Het grootste deel van de investeringen in elektrisch aangedreven voertuigen is gedaan door een kleine groep bedrijven, voornamelijk grote leasemaatschappijen. Tussen 2017 en 2021 deden ruim 37 duizend bedrijven een MIA aanvraag voor een elektrisch aangedreven voertuig. De top 50 afnemers van deze 37 duizend (0,1 %) nam bijna 40 % van de investeringsomvang in elektrisch aangedreven voertuigen voor hun rekening - ongeveer 12 % van de totale investeringsomvang. Het is goed om te vermelden dat het fiscale voordeel indirect mogelijk niet alleen bij de leasemaatschappij terechtkomt. De lagere aanschafkosten kunnen tot uiting komen in de leasekosten.

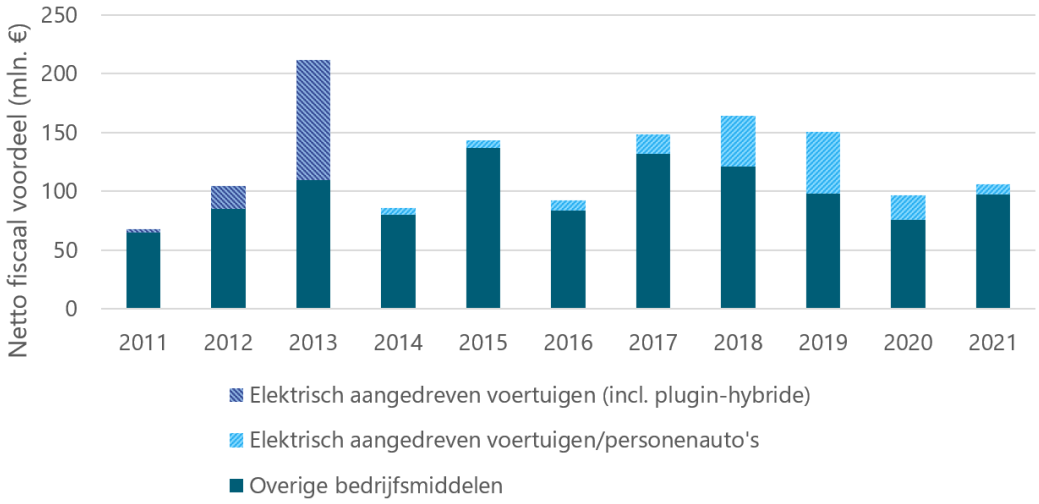
In Afbeelding 4.2 is te zien hoe de investeringen in elektrisch aangedreven voertuigen zich ontwikkelen voor de top 50 afnemers. Het gemiddelde aantal goedgekeurde aanvragen daalde van gemiddeld 250 per ondernemer naar 10 in 2021. De investeringsomvang voor deze groep daalde van bijna een half miljard euro in 2019 en 2020 – respectievelijk 20 % en 25 % van de totale investeringen in dat jaar – naar zo'n 10 miljoen euro in 2021. Het totale fiscale voordeel voor deze groep afnemers ging van 21 miljoen euro in 2019 naar slechts 275 duizend euro in 2021. De daling van het fiscale voordeel over tijd is ook toe te schrijven aan het steunpercentage dat voor deze investeringen gold. In 2017 en 2018 viel deze code onder categorie G (36 % aftrekpercentage), in 2019 onder D (27 %) en in 2020 en 2021 onder E (13,5 %).

Afbeelding 4.2 Top 50 afnemers elektrisch aangedreven voertuigen/personenauto's (2017-2021)



De ontwikkeling van het totale netto fiscale voordeel van de MIA\Vamil is zichtbaar in Afbeelding 4.3. Het is te zien dat het fiscale voordeel in 2020 en 2021 aanzienlijk lager is in vergelijking met de jaren 2017-2019. Een deel van dit verschil is toe te schrijven aan het lagere steunpercentage voor deze bedrijfsmiddelen in 2020 en 2021. Daarnaast heeft de jaarlijkse limiet op het aantal elektrisch aangedreven voertuigen per ondernemer dat in 2021 gold een sterk remmend effect gehad op het budgetbeslag. Desalniettemin is voor Overige bedrijfsmiddelen wel een groei te zien ten opzichte van 2020; het budgetbeslag voor deze categorie was weer op het niveau van 2019. Mogelijk dat dit een teken is van herstel na het eerste coronajaar.

Afbeelding 4.3 Netto fiscaal voordeel per jaar



4.3.2 Fiscaal voordeel naar lettercode

Zoals te zien in Afbeelding 4.3 bedraagt het totale geschatte fiscale voordeel voor de Vamil over de periode 2017-2021 ongeveer 92 miljoen euro. Voor de MIA is dit aanzienlijk hoger: 574 miljoen euro. Afgezet tegen de totale investeringsomvang bedraagt het fiscaal voordeel als gevolg van de MIA\Vamil ongeveer 6 %. Over de periode 2017-2021 was categorie D de categorie die verantwoordelijk was voor het meeste fiscale voordeel. Met name in de jaren 2017-2019 lag het totale fiscale voordeel van categorie D hoger dan in de andere categorieën. Dit was in 2017 en 2018 voornamelijk toe te schrijven aan 'Zeer duurzaam gerenoveerd of verdergaand zeer duurzaam nieuw gebouw volgens BREEAM-NL', in 2019 vooral aan de elektrisch aangedreven voertuigen.

Over de periode 2017-2021 zijn de meeste aanvragen gedaan voor categorie D, E en G (dus alleen MIA). Voor alle drie de categorieën hangt dit hoge aantal echter vooral samen met het aantal investeringen in elektrisch aangedreven voertuigen: in 2017 en 2018 viel dit bedrijfsmiddel in categorie G, in 2019 in D en in 2020 en 2021 in E. Als we deze techniek buiten beschouwing laten, is het totaal netto fiscaal voordeel meer evenredig over de categorieën verdeeld. Verder valt het op dat categorie C (alleen Vamil) een zeer beperkt aantal aanvragen kent, wat een logisch gevolg is uit het aantal codes dat onder deze categorie valt. In 2017 en 2018 waren dat twee codes, in 2019 geen en in 2020 en 2021 slechts één.

Tabel 4.3 Overzicht per letter (2017-2021)

	Steunpercentage	Fiscaal voordeel Vamil (mln. €)	Fiscaal voordeel MIA (mln. €)	Totaal investeringen (mln. €)	% fiscaal voordeel[1]	Aantal goedgekeurde aanvragen
A	27 % MIA + 75 % Vamil	44	98	1.678	8 %	7.480
B	13,5 % MIA + 75 % Vamil	8	9	327	5 %	6.476
C	alleen 75 % Vamil	0	0	1	3 %	34
D	alleen 27 % MIA	0	180	3.170	6 %	28.354
E	alleen 13,5 % MIA	0	69	2.613	3 %	34.641
F	36 % MIA + 75 % Vamil	40	123	1.523	11 %	7.964
G	alleen 36 % MIA	0	95	1.484	6 %	25.068
		92	574	10.795	6 %	110.017

4.3.3 Investeringen naar thema

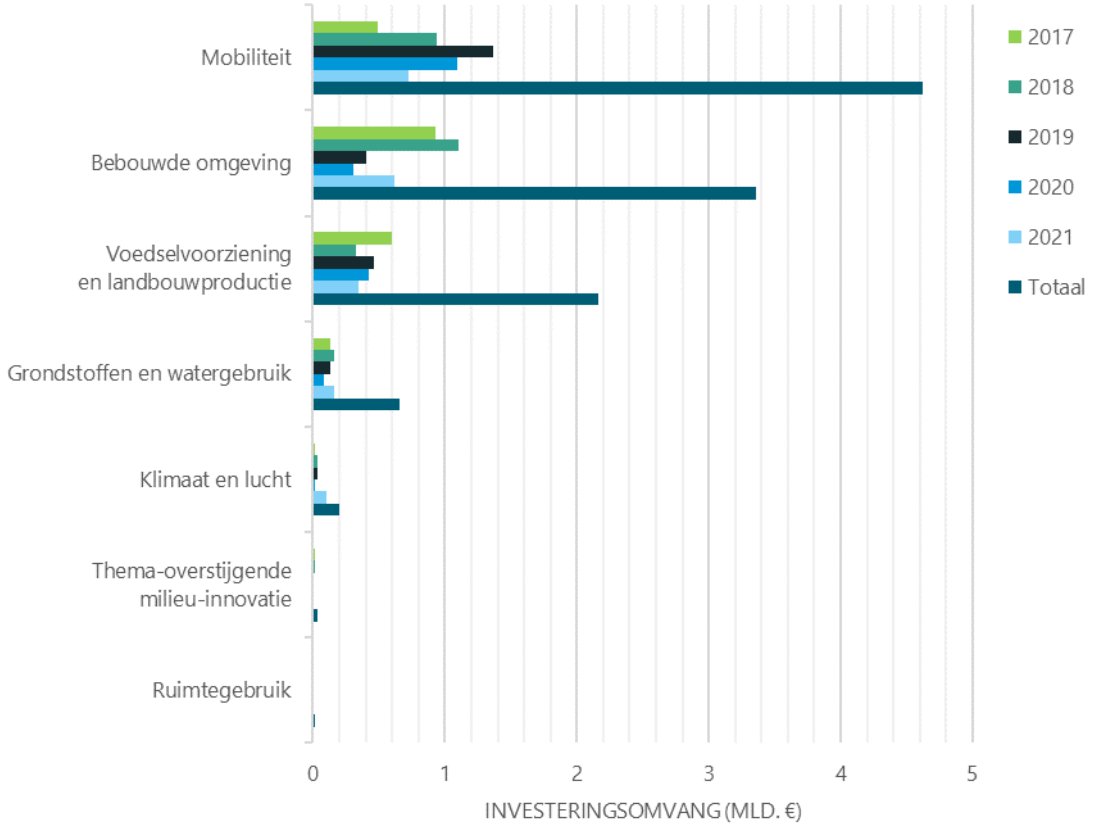
Sinds 2021 is de Milieulijst ingedeeld in zes hoofdstukken (of thema's). In 2017-2020 bestond ook nog 'Thema-overstijgende milieu-innovatie' als hoofdstuk. Zoals te zien in Afbeelding 4.4 was de investeringsomvang in de periode 2017-2021 het grootste voor het thema 'Mobiliteit'. Dit is voornamelijk toe te schrijven aan het grote aandeel investeringen in elektrisch aangedreven voertuigen: meer dan 3,5 miljard van de ruim 4,6 miljard euro (76 %).

Als we het elektrisch aangedreven voertuig buiten beschouwing laten, is het meest geïnvesteerd in de gebouwde omgeving. De investeringsomvang in dit thema bedraagt ruim 3 miljard euro. Binnen het thema gebouwde omgeving waren de investeringen in 2017 en 2018 relatief hoog. Dit is met name toe te schrijven aan de hoge investeringen in 'Zeer duurzaam gerenoveerd of verdergaand zeer duurzaam nieuw gebouw volgens BREEAM-NL' (D 6115) die door strengere eisen significant afnamen na 2018. Naast deze code is er nog een aantal codes met een hoge investeringsomvang die na 2018 zijn afgevoerd (D 6110, D 6111 en E 6112). Daarnaast lijkt het aannemelijk dat de bouwstop invloed heeft gehad op de investeringen in dit thema.

Een groot deel van de investeringen wordt ook gedaan in het thema 'Voedselvoorziening en landbouwproductie'. Hiervan wordt veel geïnvesteerd in duurzame kassen (Groen Label Kas en Groen Label Kas voor biologische teelt) en stallen (Duurzame varkensstal, Duurzame melkveestal met weidegang en Duurzame pluimveestal). Deze vijf technieken omvatten meer dan de helft van de investeringen in dit thema.

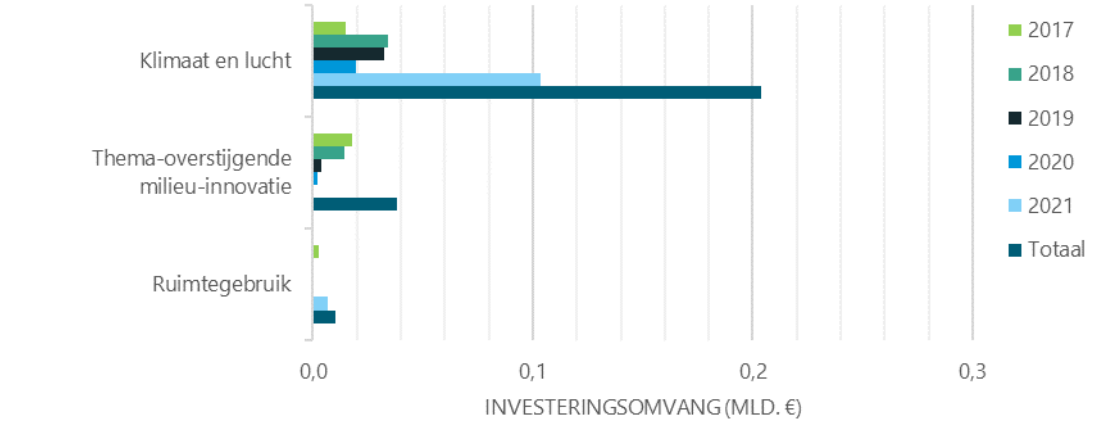
[1] Het fiscaal voordeel kan per ondernemer verschillen vanwege het eerder in de evaluatie geëxpliciteerde verschil in belastingpercentage per type ondernemer.

Afbeelding 4.4 Investeringsomvang per thema (2017-2021)



De ontwikkeling van de kleinere thema's is uitvergroot in Afbeelding 4.5. Voor het thema 'Klimaat en lucht' is een duidelijke groei te zien in de afgelopen periode. Voor 'Thema-overstijgende milieu-innovatie' is daarentegen een krimp te zien. In 2021 is dit thema vervolgens van de Milieulijst gehaald. Het overplaatsen van de technieken 'Vegetatiedak', 'Infiltratiesysteem' en 'Voorziening voor het bufferen van regenwater' vanuit het thema 'Gebouwde omgeving' naar het thema 'Ruimtegebruik' heeft in 2021 geleid tot een flinke impuls in de investeringen in dit hoofdstuk.

Afbeelding 4.5 Investeringsomvang kleinere thema's (2017-2021)

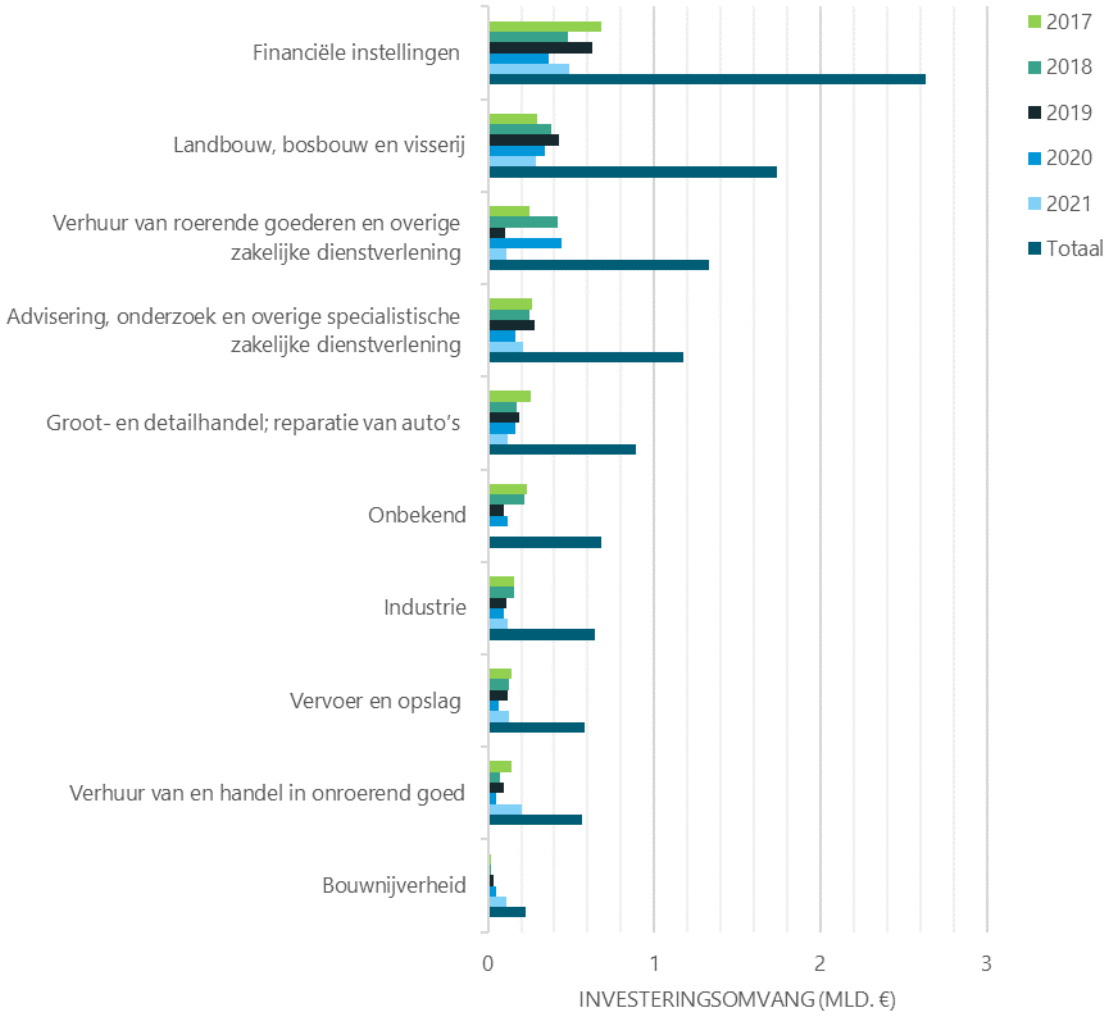


4.3.4 Investeringen naar sector

In Afbeelding 4.6 is zichtbaar hoe de investeringen zijn verdeeld over verschillende sectoren. De sector 'Financiële instellingen' – waar veel grote leasemaatschappijen onder vallen - is verantwoordelijk voor het grootste deel van de investeringen. Van deze investeringen gaat 42 % naar elektrisch aangedreven voertuigen. Andere grote sectoren zijn 'Landbouw, bosbouw en visserij' en 'Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening'. Bij deze laatste sector bestaat 87 % van de investeringen uit elektrisch aangedreven voertuigen.

Als we elektrisch aangedreven voertuigen uitsluiten verandert de verdeling niet veel. 'Financiële instellingen' en 'Landbouw, bosbouw en visserij' zijn nog steeds de grootste sectoren wat betreft investeringsomvang. In de sector 'Financiële instellingen' werd 64 % van de investeringen gedaan in de gebouwde omgeving. Veel van de bedrijven in deze sector zijn holdings die als financiële instelling geregistreerd staan, maar waarvan de dochterondernemingen zich in andere sectoren bevinden.

Afbeelding 4.6 Top 10 sectoren o.b.v. investeringsomvang (2017-2021)



Tabel 4.4 laat de verhouding zien tussen het aantal bedrijven dat een MIA\Vamil-aanvraag heeft gedaan en het aantal aanvragen. Het aantal verschillende bedrijven is relatief hoog in 2020 en relatief laag in 2021. Een mogelijke verklaring hiervoor is de maximering van het aantal elektrisch aangedreven voertuigen per ondernemer per jaar dat werd ingesteld in 2021. Als we elektrisch aangedreven voertuigen buiten

beschouwing laten, zien we in tabel 4.5 dat het gemiddelde aantal aanvragen per bedrijf lager is. De aantallen aanvragen en unieke bedrijven lopen beiden op tussen 2017 en 2021 (respectievelijk 15 en 27 %).

Tabel 4.4 Verdeling aanvragen t.o.v. het aantal bedrijven

Jaar	Aantal bedrijven met MIA\Vamil-aanvraag	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen per bedrijf
2017	7.294	12.223	1,68
2018	12.254	20.180	1,65
2019	17.143	32.672	1,91
2020	12.704	27.533	2,17
2021	14.123	17.409	1,23

Tabel 4.5 Verdeling aanvragen t.o.v. het aantal bedrijven (elektrisch aangedreven voertuigen uitgesloten)

Jaar	Aantal bedrijven met MIA\Vamil-aanvraag	Aantal aanvragen	Aantal aanvragen per bedrijf
2017	3.936	6.290	1,60
2018	4.128	5.786	1,40
2019	4.348	6.111	1,41
2020	4.893	6.611	1,35
2021	5.006	7.264	1,45

4.3.5 Top 10 bedrijfsmiddelen

Van de ruim 300 bedrijfsmiddelen op de Milieulijst hebben we in tabel 4.6 de tien belangrijkste technieken naar investeringsvolume weergegeven. Net als over de vorige evaluatieperiode (2011-2016) is de belangrijkste techniek het elektrisch aangedreven voertuig. Hier is in totaal voor ruim 3,5 miljard euro in geïnvesteerd. Opvallend is verder dat de top 10 met name wordt gedomineerd door de thema's bebouwde omgeving en voedselvoorziening landbouwproductie.

Tabel 4.6 Top 10 bedrijfsmiddelen 2017-2021 o.b.v. investeringsvolume

Bedrijfsmiddel	Thema	Investering (mln. €)	Fiscaal voordeel (mln. €)	Aantal aanvragen
elektrisch aangedreven voertuig/personenauto	mobiliteit	3.531	142	77.955
zeer duurzaam gerenoveerd of verdergaand zeer duurzaam nieuw (utiliteits)gebouw volgens BREEAM-NL	bebouwde omgeving	1.010	65	291
duurzaam gerenoveerd of zeer duurzaam nieuw utiliteitsgebouw volgens GPR Gebouw	bebouwde omgeving	464	15	133

Bedrijfsmiddel	Thema	Investering (mln. €)	Fiscaal voordeel (mln. €)	Aantal aanvragen
zeer duurzaam gerenoveerd of verdergaand zeer duurzaam nieuw utiliteitsgebouw volgens GPR Gebouw	bebouwde omgeving	388	25	107
groen Label Kas	voedselvoorziening en landbouwproductie	387	33	607
groen Label Kas voor biologische teelt	voedselvoorziening en landbouwproductie	336	35	439
duurzaam gerenoveerd of zeer duurzaam nieuw utiliteitsgebouw volgens BREEAM-NL	bebouwde omgeving	335	11	133
duurzame varkensstal	voedselvoorziening en landbouwproductie	270	23	851
duurzaam nieuw utiliteitsgebouw volgens de Regeling groenprojecten 2016	bebouwde omgeving	270	17	193
nieuwe en innovatieve recyclingapparatuur	circulaire economie	252	24	212

Als we kijken naar Tabel 4.7 zien we de tien belangrijkste technieken *naar het aantal aanvragen*. Wederom staat hier het elektrisch aangedreven voertuig bovenaan in de lijst met meeste aanvragen. Als het gaat om het aantal aanvragen is het thema mobiliteit echter dominant. In deze categorie zijn de investeringen typisch aanzienlijk kleiner dan in het thema bebouwde omgeving.

Tabel 4.7 Top 10 bedrijfsmiddelen 2017-2021 o.b.v. aantal aanvragen

Bedrijfsmiddel	Thema	Investering (mln. €)	Fiscaal voordeel (mln. €)	Aantal aanvragen
elektrisch aangedreven voertuig/personenauto	mobiliteit	3.531	142	77.955
oplaadpunt voor elektrische voer- of vaartuigen	mobiliteit	42	3	4.813
elektrische brom- of snorfiets	mobiliteit	30	2	3.558
milieuvriendelijke mobiele machine	mobiliteit	103	2	1.828
lichte elektrische bestelauto	mobiliteit	146	11	1.740
duurzame varkensstal	voedselvoorziening en landbouwproductie	270	23	851
elektrische bakfiets	mobiliteit	4	0	740

Bedrijfsmiddel	Thema	Investering (mln. €)	Fiscaal voordeel (mln. €)	Aantal aanvragen
systeem voor monitoring van diergezondheid	voedselvoorziening en landbouwproductie	13	1	652
elektrisch aangedreven mobiel werktuig	mobiliteit	74	8	649
groen Label Kas	voedselvoorziening en landbouwproductie	387	33	607

4.4 Begroot en gerealiseerd budget

De volgende tabel geeft een overzicht van het begrote budget en het jaarlijks netto fiscale voordeel dat met de regelingen tot stand is gekomen. De tabel laat jaren van overuitputting en jaren van onderuitputting zien. De ministeries van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat monitoren in hoeverre in meerjarig perspectief de onder- en overuitputting elkaar in evenwicht houden en op 0 uitkomen. Het ministerie van Financiën staat toe dat er een budgetreserve is waaruit kan worden geput. De tabel laat zien dat er in de jaren van dit onderzoek een budget reserve is opgebouwd van 47 miljoen euro. De bijlagen van de Miljoenennota geven geen inzicht in deze over- en onderuitputting.

Tabel 4.8 Jaarlijks beschikbaar budget en berekend netto fiscaal voordeel (in mln. €) voor MIA\Vamil

Jaar	Beschikbaar budget (mln. €)	Berekend Netto Fiscaal Voordeel (mln. €)	Onder-/ overuitputting
2017	137	149	12
2018	139	164	15
2019	139	150	11
2020	149	97	-52
2021	139	106	-33
totaal	703	666	-47

4.5 Dynamiek op de Milieulijst

In hoofdstuk 3 hebben we geconcludeerd op basis van bestaande studies dat continue screening van milieutechnieken essentieel is om de kans op freeriding te beperken. Er zijn verschillende aanleidingen die voor een verhoogde kans op freeriding kunnen zorgen. Een voorbeeld hiervan zijn technieken die vanzelf hun weg vinden naar de markt. Indicatoren voor de dynamiek zijn onder andere het aantal nieuwe, vervallen en aangescherpte bedrijfsmiddelen. Dynamiek op de Milieulijst kan ingezet worden om het aandeel freeriders in de MIA\Vamil te beperken. In deze paragraaf gaan we dieper in op de dynamiek op de Milieulijst. Hiervoor gebruiken we meerdere bestanden van RVO met daarin wijzigingsvoorstellen, wijzigingen en toelichting over deze wijzigingen in relatie tot de dynamiek.

4.5.1 Wijzigingen in de Milieulijst

Jaarlijks publiceert IenW eind december een nieuwe Milieulijst voor het daaropvolgende jaar. Redenen voor aanpassing van de Milieulijst kunnen zijn:

- nieuwe, innovatieve bedrijfsmiddelen worden op de Milieulijst opgenomen → nieuw bedrijfsmiddel;

- verdere stimulering van het bedrijfsmiddel wordt niet langer noodzakelijk geacht → bedrijfsmiddel vervalt;
- formulering van bepaalde bedrijfsmiddelen wordt aangescherpt of versoepeld → wijziging eisen (bijv. aftopping van bedrag of aantal meldingen), steunpercentage of omschrijving bedrijfsmiddel.

In Tabel 4.9 geven we de systeemwijzigingen en andere belangrijke wijzigingen weer die plaats hebben gevonden in de evaluatieperiode.

Tabel 4.9 Belangrijkste wijzigingen in de MIA\Vamil, periode 2017-2021

	Beleid	**Belangrijkste wijzigingen**
Milieulijst 2018	Klimaatakkoord Parijs	Milieulijst 2018 in juli 2018 met terugwerkende kracht aangepast, m.n. vanwege verduidelijking duurzame gebouwen CO2 afvangen en benutten opgenomen.
Milieulijst 2019	Transitieagenda's Circulaire economie Schone Luchtakkoord	Milieulijst 2019 in mei 2021 met terugwerkende kracht aangepast, m.n. vanwege onhaalbare eis circulaire gebouwen Circulaire economie, circulaire en duurzame bouw(materialen), ZZS, Carbon2Chem opgenomen Steunpercentage voor elektrisch aangedreven personenauto's verlaagd (van code G naar D).
Milieulijst 2020	Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie	Milieulijst 2020 in mei 2021 met terugwerkende kracht aangepast, m.n. vanwege onhaalbare eis circulaire gebouwen 10 miljoen extra budget MIA uit Urgenda voor terugdringen CO2; Kunststoffen, maakindustrie, biomassa en voedsel (incl. eiwittransitie), circulaire bouweconomie opgenomen Steunpercentage voor elektrisch aangedreven personenauto's verlaagd (van code D naar E).
Milieulijst 2021	Toekomstvisie Gewasbescherming 2030 Uitvoeringsprogramma Circulaire Economie	Nieuwe indeling hoofdstuk 1 en hoofdstuk 5 plus enkele verschuivingen hoofdstuk 2 en 6. Maximum van tien elektrische aangedreven personenauto's per ondernemer. Nieuwe codes: terugdringen gebruik gewasbeschermingsmiddelen.

In het kader van de Urgenda-uitspraak is voor 2020 eenmalig 10 miljoen euro aan extra middelen beschikbaar gesteld voor de MIA\VAMIL ter stimulering van een circulaire economie (CE). Er zijn meer CE technieken op de Milieulijst gekomen en er wordt een andere indeling van de Milieulijst gehanteerd sinds 2021. Hierin heeft ook klimaatadaptatie een duidelijke plaats gekregen. Ook zijn circulaire technieken middels een blauw logo herkenbaar gemaakt in de brochure van de Milieulijst.

Vanwege het steeds gangbaarder worden van elektrische personenauto's, maar ook om budgettaire redenen, heeft er een aantal wijzigingen plaatsgevonden met betrekking tot deze bedrijfsmiddelen. Dit betreft het eerder benoemde afbouwen van de steunpercentages, het instellen van een maximum van tien bedrijfsmiddelen per ondernemer per jaar en het afvoeren van het bedrijfsmiddel van de Milieulijst in 2022.

4.5.2 Analyse van de dynamiek

We gaan eerst in op enkele kwalitatieve ontwikkelingen die de dynamiek duiden, en vervolgens gaan we nader in op de manier waarop verschillende veranderingen zijn aangebracht (kwantitatief).

Kwalitatieve duiding
De dynamiek kan onder andere worden afgelezen aan het aantal nieuwe, vervallen en aangescherpte bedrijfsmiddelen. Bij de beoordeling van de dynamiek van de Milieulijst moet echter rekening worden gehouden met een aantal aandachtspunten. Deze paragraaf dient als duiding voor de kwantitatieve analyse.

Zo kan de dynamiek niet in elk hoofdstuk op dezelfde manier geïnterpreteerd worden. In hoofdstuk 1 en 4 komen bijvoorbeeld relatief veel bedrijfsmiddelen voor waarmee wordt gepoogd de markt uit te dagen. Dit betekent ook dat sommige technieken weer van de Milieulijst verdwijnen zonder dat daar aanvragen voor zijn binnengekomen of langer op de Milieulijst blijven staan dan gemiddeld. Dit kan gebeuren omdat de marktintroductie langer duurt dan verwacht, of zelfs helemaal uitblijft omdat de marktintroductie toch nog een brug te ver bleek. Ook kan het zijn dat de innovatieve techniek is ingehaald door andere alternatieven met een betere businesscase. In hoofdstuk 1 en 4 komen bovendien relatief veel bedrijfsmiddelen met een doelvoorschrift voor. Het kenmerk van deze codes is dat voor elk afzonderlijk project opnieuw wordt getoetst of de investering op het moment van investeren inderdaad innovatief is, milieuvoordeel oplevert ten opzichte van wat gangbaar is en/of hogere meerkosten heeft dan wat gangbaar is. In hoofdstuk 6 is de dynamiek hoog door de eisen voor duurzame gebouwen die jaarlijks worden aangescherpt.

Deze (periodieke) aanscherping van de milieueisen voor bedrijfsmiddelen kan een sterke indicator zijn voor een verhoogde dynamiek en kan daarmee bijdragen aan het beperken van het aantal freeriders. Een voorbeeld hiervan is de Groen Label kas. Kassen komen alleen in aanmerking voor de MIA\Vamil als wordt voldaan aan het certificatieschema, dat in de periode 2017-2021 drie keer is aangescherpt. Een ander voorbeeld is de Duurzame varkensstal, die moet voldoen aan de Maatlat Duurzame Veehouderij. Ook deze is gedurende de evaluatieperiode driemaal aangescherpt. Op deze manier wordt de markt voortschrijdend geprikkeld om met betere installaties en apparaten te komen, zodat de milieuwinst blijvend wordt gerealiseerd ten opzichte van het gangbare alternatief.

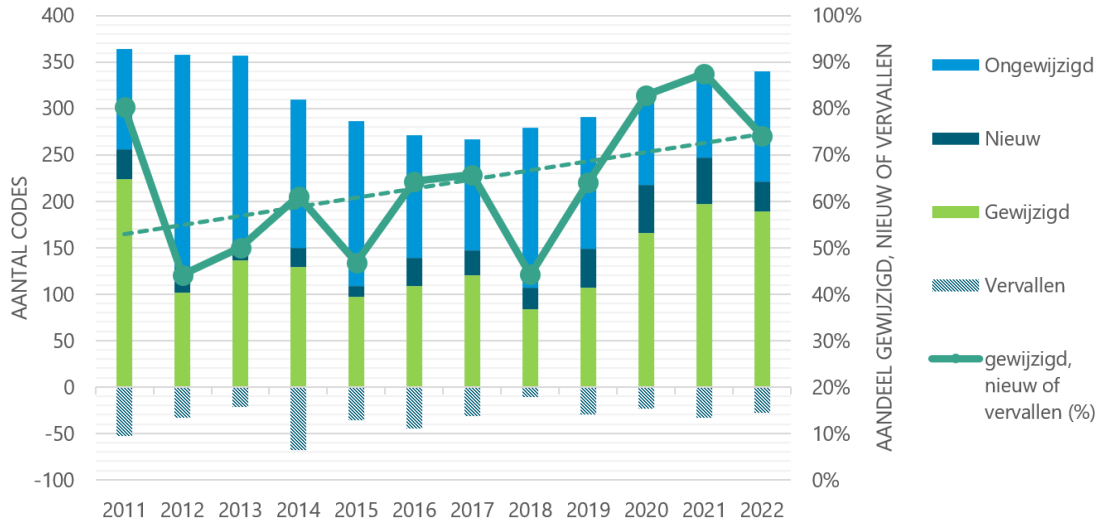
Ten slotte moet bij het beoordelen van de dynamiek ook rekening worden gehouden met een wijziging van de codes: het aanpassen van het steunpercentage. In de fase van marktverbreding wordt er soms voor gekozen om het bedrijfsmiddel nog niet van de Milieulijst te halen, maar het voordeel te verlagen. Een voorbeeld hiervan is de elektrisch aangedreven personenauto, waarvan het steunpercentage werd afgebouwd van 36 % MIA (G) naar 27 % MIA (D) in 2019 naar 13,5 % MIA (E) in 2020. Een ander voorbeeld geldt voor de emissiearme verwarmingsketels met geïntegreerde brander. Voor deze techniek werd een nieuw versie uitgebracht met een lagere uitstoot. Beide technieken bleven op de lijst, maar de techniek met de lagere uitstoot kreeg een hoger steunpercentage (B; 13,5 % MIA + 75 % Vamil) dan die met een hogere uitstoot (E; 13,5 % MIA). Dit is een voorbeeld van de attentiewaarde van de Milieulijst: het geeft een signaal af dat de overheid de kant van lagere uitstoot op wil.

Kwantitatieve analyse
In deze paragraaf kwantificeren we dynamiek. Dynamiek is hier gedefinieerd als *het aandeel* dat gewijzigd, nieuw of vervallen is ten opzichte van het totaal aantal technieken. Dit betekent niet dat er bij ongewijzigde codes per definitie geen dynamiek kan bestaan. Bij bedrijfsmiddelen met doelvoorschrift – waarvan het aantal op de Milieulijst is toegenomen van 11 in 2017 naar 34 in 2021 - worden de eisen (ook als ze tekstueel of inhoudelijk ongewijzigd blijven) steeds hoger, simpelweg omdat altijd getoetst moet worden aan het gangbare alternatief. Het analyseren van de dynamiek van de Milieulijst op een kwantitatieve manier heeft zijn beperkingen en moet tegen het licht worden gezien van bovengenoemde nuanceringen. Het doel van deze kwantitatieve benadering is om significante en duidelijke trends zichtbaar te maken over meerdere jaren.

In Afbeelding 4.7 is te zien dat de dynamiek over de periode 2011-2021 lijkt toe te nemen. Het aantal vervallen codes lijkt zich als langjarige trend te stabiliseren.
Het aantal vervallen technieken kan een goede graadmeter zijn voor een hoge dynamiek. De belangrijkste redenen om een bedrijfsmiddel van de Milieulijst af te halen zijn:

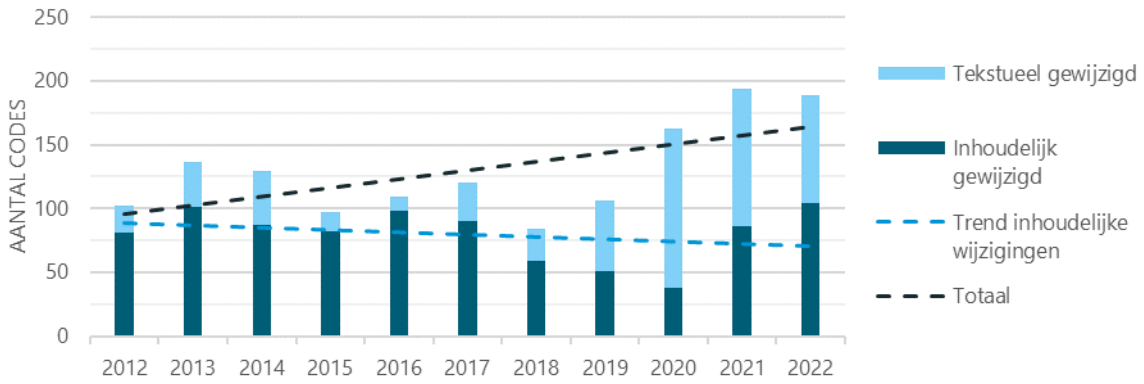
- er is geen sprake meer van meerkosten ten opzichte van het minder milieuvriendelijke, gangbare alternatief;
- voorgesteld bedrijfsmiddel past beter onder bestaande code (bijv. generieke code);
- techniek achterhaald of weinig vernieuwend;
- past onder de nieuwe code;
- afbakening/controle bedrijfsmiddel moeilijk;
- er heeft geen marktintroductie van het bedrijfsmiddel plaatsgevonden (geen of zeer beperkt aantal meldingen).

Afbeelding 4.7 Dynamiek Milieulijst gedurende periode 2011-2022



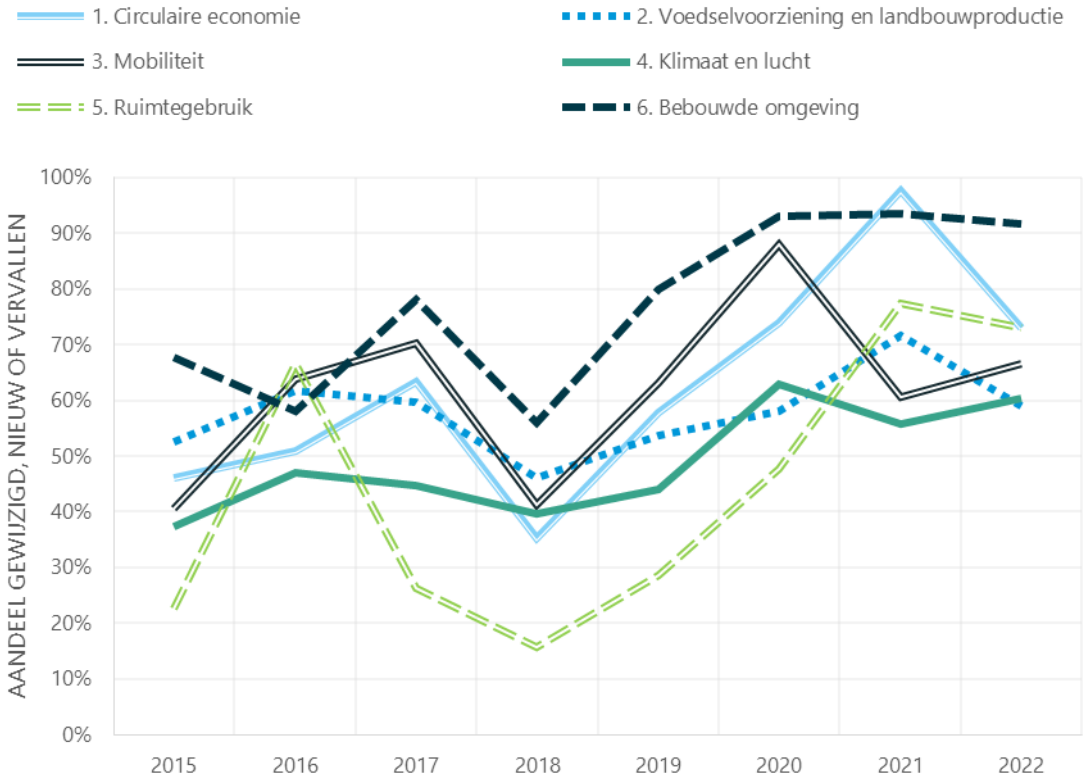
In de categorie ‘wijzigingen’ kan onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke wijzigingen en tekstuele wijzigingen. Inhoudelijke wijzigingen zijn aanpassingen zoals het aanscherpen van de eisen of het aanpassen van de steunpercentages voor een bepaald bedrijfsmiddel. Tekstuele wijzingen zijn aanpassingen in de omschrijvingen van de technieken op de Milieulijst zonder dat de eisen wordt aangescherpt. Het betreft kleine aanpassingen van de tekst zoals het verduidelijken van de omschrijving of het corrigeren van tekstuele fouten. Als we het aantal wijzigingen tussen 2017 en 2022 nader bekijken, zien we dat een groot deel van de wijzigingen vanaf 2020 geen inhoudelijke wijzigingen zijn. Over de periode 2012-2022 zien we een licht dalende trend van het aantal inhoudelijke wijzigingen. Dit nuanceert dus het beeld van de stijgende trend in de dynamiek op basis van het aantal wijzigingen. Onze inschatting is dat inhoudelijke aanpassingen een groter effect hebben dan tekstuele aanpassingen.

Afbeelding 4.8 Wijzigingen op de Milieulijst gedurende periode 2017-2021



In Afbeelding 4.9 is de dynamiek per thema weergegeven. Aangezien de huidige themastructuur wijzigde in 2014, hebben we alleen de jaren vanaf 2015 meegenomen. De dynamiek van de verschillende thema's laat een stijgende trend zien. De conclusie die we hieruit trekken, is dat de dynamiek dus op alle thema's wordt toegepast en tot uitdrukking komt.

Afbeelding 4.9 Percentage gewijzigde, nieuwe of vervallen bedrijfsmiddelen per thema



In Tabel 4.10 is een overzicht te zien van de dynamiek per lettercode (A-G). Elke lettercode correspondeert met een ander steunpercentage. Het valt op dat in de categorieën met het hoogste fiscale voordeel (A en F) relatief veel technieken ongewijzigd blijven (respectievelijk 43 % en 45 %).

Een verklaring hiervoor is dat in deze categorieën relatief veel innovatieve bedrijfsmiddelen worden opgenomen die zich vooraan in de S-curve bevinden, met als doel deze maximaal te stimuleren. Hier zitten dus ook technieken tussen waarvan de marktintroductie langer op zich laat wachten. Daarnaast neemt het

aantal codes met doelvoorschrift toe, waarbij per melding getoetst wordt aan het gangbare alternatief. Door gangbaar worden van innovatieve technieken schuift daarmee automatisch de ambitie op, ondanks dat de code-omschrijving hetzelfde blijft.

Als blijkt dat de meerkosten ten opzichte van het gangbare alternatief hoger of lager zijn geworden, kan de lettercode op de Milieulijst wijzigen[1]. Hierdoor wordt het fiscale voordeel dat kan worden toegekend hoger of lager. Een klassiek voorbeeld vanuit innovatieperspectief is een techniek die in een categorie met een hoger fiscaal voordeel begint en vervolgens verplaatst wordt naar een categorie met een lager voordeel, zoals het geval bij het elektrisch aangedreven voertuig. Stimulering van bedrijfsmiddelen hoeft uiteraard niet via deze route te verlopen; afhankelijk van de situatie en het bedrijfsmiddel kan een ander pad ook tot milieuwinst leiden.

Tabel 4.10 Overzicht dynamiek per lettercodecategorie (2011-2021)

	Steunpercentage	% fiscaal voordeel[2]	Ongewijzigd	Inhoudelijk gewijzigd	Tekstueel gewijzigd	Nieuw	Vervallen	N
A	27 % MIA + 75 % Vamil	10 %	43 %	27 %	13 %	8 %	10 %	1.262
B	13,5 % MIA + 75 % Vamil	6 %	43 %	27 %	11 %	8 %	11 %	822
C	alleen 75 % Vamil	3 %	35 %	21 %	12 %	12 %	21 %	52
D	alleen 27 % MIA	7 %	35 %	36 %	7 %	7 %	16 %	211
E	alleen 13,5 % MIA	3 %	29 %	36 %	9 %	10 %	15 %	226
F	36 % MIA + 75 % Vamil	12 %	45 %	20 %	18 %	10 %	7 %	1.473
G	alleen 36 % MIA	9 %	29 %	37 %	15 %	12 %	8 %	147

4.6 Samenvattend

Uit de portfolioanalyse volgen hier de belangrijkste bevindingen:

- in de jaren 2019, 2020 en 2021 neemt de investeringsomvang in de MIA\Vamil jaarlijks af ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2020 lijkt er een corona-effect zichtbaar, maar dit is op basis van de beschikbare data niet met zekerheid vast te stellen;
- in de periode 2017-2021 is een groot deel van de MIA\Vamil-investeringen gedaan in elektrisch aangedreven personenauto's. In de jaren 2019 en 2020 liep de investeringsomvang in dit bedrijfsmiddel op tot bijna 50 % van het totaal. Door aanscherping van de eisen – het verlagen van de steunpercentages en het instellen van een maximum aantal van tien elektrisch aangedreven personenauto's per ondernemer per jaar - is het totale netto fiscale voordeel voor dit bedrijfsmiddel wel sterk afgenomen in 2020 en 2021. Verder is het opvallend dat in de periode 2017-2020 een kleine groep bedrijven (0,1 %) verantwoordelijk is voor een groot deel van de investeringen (40 %). Dit zijn

[1] Er kunnen ook andere redenen zijn om lettercodes te wijzigen, zoals de introductie van een meer milieuvriendelijker bedrijfsmiddel en overwegingen van budgetbalans.

[2] Het fiscaal voordeel kan per ondernemer verschillen vanwege het eerder in de evaluatie geëxpliciteerde verschil in belastingpercentage per type ondernemer.

voornamelijk grote leasemaatschappijen. In 2021 is dit beeld veranderd door het maximum aantal dat in aanmerking komt voor de MIA\Vamil;
- in de periode 2017-2021 zijn 86 % van alle aanvragen en 43 % van alle investeringen gedaan in het thema Mobiliteit;
- het grootste deel van de investeringen is gedaan in de thema's Mobiliteit, Gebouwde Omgeving en Voedselvoorziening en Landbouwproductie (samen 92 %). Wat betreft het aantal aanvragen domineren met name Mobiliteit (86 %) en Voedselvoorziening en Landbouwproductie (10 %);
- over de periode 2017-2021 was er een onderuitputting van het budget van 47 miljoen. Tussen 2017 en 2019 was er overuitputting te zien, terwijl er in 2020 en 2021 flinke onderuitputting van het budget was. In de afspraken over meerjarige budgetten tussen de ministeries is afgesproken dat deze onder- en overuitputting mogen worden beschouwd in meerjarig perspectief: meerjarig moet er zicht zijn op een saldo van 0. De meerjarige afspraak strekt zich niet uit tot onder- en overuitputting van de MIA en Vamil budgetten. Een meerjarige afspraak daarover zou de flexibiliteit in schuiven tussen de budgetten vergroten, zonder dat dit meerjarig de beheersbaarheid van de budgetten beperkt.

Dynamiek is een essentieel kenmerk om de Milieulijst up-to-date te houden en mogelijke schadelijke neveneffecten te beperken, zoals het optreden van freeriders. Samenvattend kunnen we de volgende conclusies trekken uit de dynamiek op de Milieulijst:
- uit de kwantitatieve analyse blijkt enerzijds dat de dynamiek in de Milieulijst – wanneer we tekstuele en inhoudelijke wijzigingen meenemen - over de periode 2011-2021 toeneemt. Anderzijds constateren we een licht dalende trend in aantal inhoudelijke wijzigingen;
- we zien we dat een groot deel (45-77 %) van de wijzigingen vanaf 2020 geen inhoudelijke wijzigingen[1] zijn. Dit nuanceert dus in zekere mate het beeld van de stijgende trend in de dynamiek op basis van het aantal wijzigingen. Onze inschatting is immers dat inhoudelijke aanpassingen een groter effect hebben dan tekstuele aanpassingen;
- daarentegen neemt het aantal codes met doelvoorschrift op de Milieulijst toe (van 11 in 2017 naar 34 in 2021). Bij deze codes worden de eisen (ook als ze tekstueel of inhoudelijk ongewijzigd blijven) steeds hoger, simpelweg omdat altijd getoetst moet worden aan het gangbare alternatief;
- daarbij merken we op dat het aantal vervallen codes over de jaren stabiel lijkt te zijn. Het aantal vervallen technieken kan een goede graadmeter zijn voor een hoge dynamiek;
- de dynamiek wordt toegepast en komt tot uitdrukking in alle hoofdstukken van de Milieulijst. In verschillende thema's heeft de dynamiek een verschillend karakter. Zo wordt binnen bepaalde hoofdstukken relatief veel ingezet op het aanscherpen van de eisen, het verlagen van de steunpercentages of juist op het uitdagen van de markt door innovatieve bedrijfsmiddelen.

[1] Op basis van de jaarlijkse aanpassingen aan de Milieulijst kan onderscheid worden gemaakt tussen inhoudelijke wijzigingen (aanscherping eisen of aanpassing steunpercentage) en tekstuele wijzigingen (tekstuele verduidelijkingen of correcties).

5

ANALYSE DOELTREFFENDHEID

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid van de MIA\Vamil. De vraag die hierbij centraal staat is in hoeverre de milieu- investeringen die met de MIA\Vamil zijn gestimuleerd en in welke mate dit aan de fiscale regeling te danken is. Dit betreft het additionele effect van MIA\Vamil en de stimulerende en belemmerende factoren hierbinnen. In de doeltreffendheid is het aantal freeriders van belang. Het aandeel freeriders (dit zijn investeerders die ook zonder de regeling dezelfde investering op hetzelfde tijdstip zouden hebben gedaan) is hiervoor maatgevend. Iedere subsidieregeling kent een zeker percentage freeriders. Alleen indien de subsidieverstrekker over volledige informatie over de spreiding van kosten en opbrengsten van alle investeerders beschikt, kan in theorie freeridergedrag worden uitgesloten.

In Paragraaf 5.2 geven we eerst een beeld van de ontwikkeling van netto investeringen in milieu, rekening houdend met het freeriderpercentage binnen de regeling. Dit percentage is gebaseerd op de enquête. Vervolgens gaan we nader in op factoren die deze additionele investeringen bepalen (aansluiting bij investeringsmoment, freeriders, en attentie-effect). Ten slotte gaat Paragraaf 5.3. in op de vraag of er verschillen zijn in effectiviteit tussen de fiscale regeling en een directe subsidie. De resultaten in dit hoofdstuk zijn naast de casestudies gebaseerd op de enquête. 86 % van de aanvragen uit het RVO-databestand vond plaats op het thema mobiliteit. Aangezien dit thema in de enquêterespons licht oververtegenwoordigd is, blijven de overige productcategorieën licht ondervertegenwoordigd in de respons. Het aandeel van Mobiliteit in de totale investeringsomvang is daarentegen kleiner (43%) en is in de enquête - in vergelijking met het aantal aanvragen - fors oververtegenwoordigd. Waar dit relevant is, hebben we elektrisch aangedreven personenauto's – die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de aanvragen – weggelaten of juist uitgelicht in de analyse.

5.2 Milieueffecten

De MIA en Vamil zijn bedoeld om de keuze van de investeerder te beïnvloeden richting het milieuvriendelijke (bovenwettelijk) alternatief. Het meest directe effect van de regeling is dan ook een toename van de investeringen in deze installaties. Voor de effectiviteit van de subsidie is niet alleen de bruto ontwikkeling van het aantal gerealiseerde investeringen van belang (dat is doelbereiking), maar de mate waarin de toename van dit aantal is toe te schrijven aan de fiscale subsidie. Een kernvraag die zich bij de beoordeling van de doeltreffendheid aandient, is of deze technieken ook zouden zijn aangeschaft als de fiscale subsidie niet zou hebben bestaan. Deze vraag betreft de additionaliteit.

De doeltreffendheid betreft dus de milieuvriendelijke investeringen die door de MIA\Vamil-regeling zijn uitgelokt. Er zijn drie manieren waarop de MIA\Vamil hieraan bijdraagt:

1 uitlokken investeringen. De MIA\Vamil verlaagt de investeringskosten en verbetert daarmee de financiële aantrekkelijkheid van de investeringen. Dat lokt milieu-investeringen uit die zonder de regeling niet zouden plaatsvinden;
2 attentie-effect. Daarnaast heeft de MIA\Vamil tevens invloed op de zoekcapaciteit en -kosten van ondernemers die willen investeren in milieuvriendelijke opties. De Milieulijst geeft een signaal met

betrekking tot de wenselijkheid van bepaalde technieken waardoor ondernemers zich (eerder) bewust worden van een milieuvriendelijke techniek;

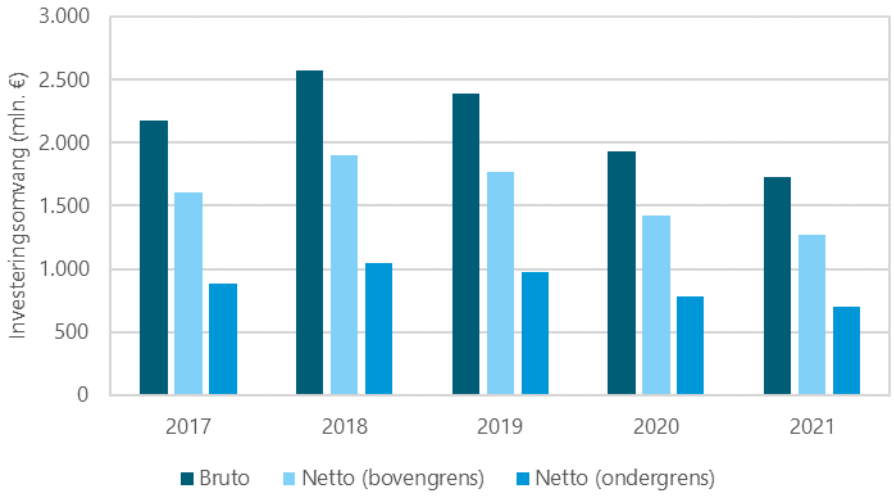
3 effecten op aanbodkant. Ten slotte gaat er een mogelijk innovatie-effect uit van de regeling.

In de volgende paragrafen bespreken we deze beoogde effecten.

Cruciaal hierbij is dat het gaat het om het aantal en de omvang van de milieuvriendelijke investeringen waarbij in mindering wordt gebracht het aandeel investeringen dat ook zonder de regeling op datzelfde moment zou hebben plaatsgevonden. Deze groep wordt ook wel freeriders genoemd. Op basis van de enquête gaan we uit van een freeriderpercentage dat ligt tussen de 26 % en 59 % (gemiddeld 43 %).

De totale investeringen met MIA\Vamil bedroegen in de periode 2017-2021 bijna 10,8 miljard euro. Als we uitgaan van de bovengrens van het aandeel freeriders[1] (59 %) komen we uit op een netto-investeringsomvang van bijna 3,3 miljard euro. Bij een freeriderpercentage van 26 % bedragen de netto-investeringen 4,4 miljard euro. Afbeelding 5.1 laat een overzicht zien van de bruto- en netto-investeringen per jaar, waarbij de netto-investeringen dus de doeltreffendheid van de regeling aangeven.

Afbeelding 5.1 Bruto- en netto-investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen



5.2.1 Uitlokken van investeringen

Om te beoordelen of de MIA\Vamil bijdraagt aan het uitlokken van additionele milieu-investeren behandelen we hieronder drie belangrijke vragen:

- hoe bekend is de regeling bij ondernemers die mogelijk een investering willen gaan doen?
- in hoeverre sluit de regeling aan bij de investeringsbeslissing en -motieven van de doelgroep?
- in hoeverre zijn de milieu-investeringen extra (additioneel) of hadden ze zonder de MIA\Vamil regeling ook plaatsgevonden?

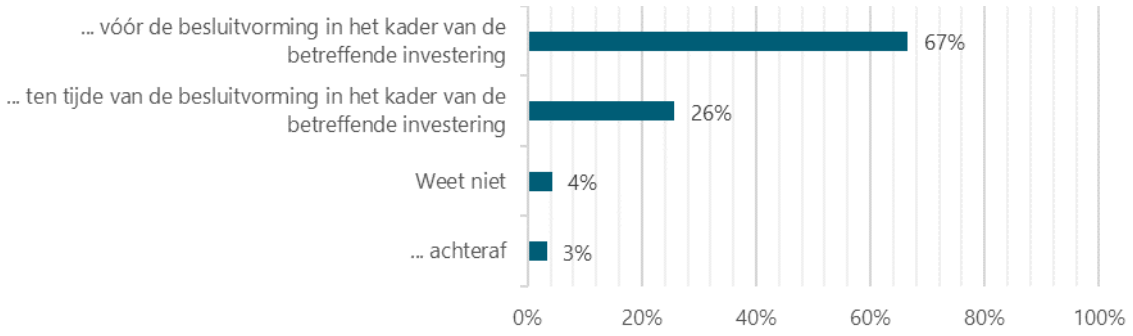
Bekendheid

De bekendheid van de regeling is erg goed, zoals weergegeven in Afbeelding 5.2. De ruime meerderheid van de respondenten (67 %) kende het bestaan ervan voordat het besluit over de investering werd genomen en een kwart (26 %) kwam er tijdens de besluitvorming achter. Bij slechts 3 % van de respondenten was de investering al gedaan. Hieruit concluderen we dat de publiciteit rondom MIA\Vamil op het juiste moment gegenereerd wordt.

[1] Het aandeel freeriders is bepaald op basis van de uitkomsten van de enquête. In 0 wordt uitgebreid ingegaan op de berekening hiervan.

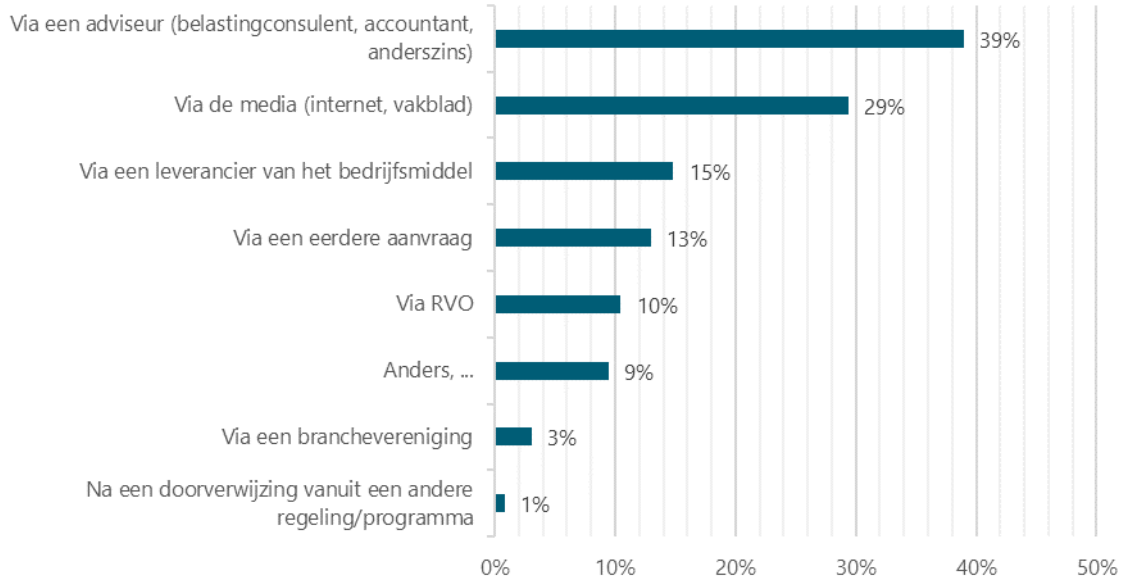
Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat ondernemers die de MIA\Vamil nog steeds niet kennen zich ook niet in de populatie van de enquête bevinden. Deze doelgroep hebben we daarom niet kunnen onderzoeken. Wel weet de regeling over het algemeen via intermediairs nieuwe investeerders te bereiken (interviews). In vergelijking met de vorige evaluatie zien we wel dat aandeel dat bekend was met de regeling licht is toegenomen van 64 naar 67 %.

Afbeelding 5.2 Sinds wanneer was uw bedrijf op de hoogte van het bestaan van de MIA\Vamil-regeling? Dat was... (N = 4.416)



Afbeelding 5.3 laat zien dat met name adviseurs (intermediairs zoals subsidiebureaus) belangrijk zijn voor het informeren van ondernemers over de MIA\Vamil regeling (39 % van de respondenten). Uit de casestudy-interviews met twee intermediairs (case F5101 en case F5105) komt wel naar voren dat de bekendheid met bedrijfsmiddelen uit het thema 'Ruimtegebruik' niet groot is voor bedrijven die een nieuw bedrijfsgebouw realiseren of een verandering aan hun terrein willen toepassen. Beide intermediairs hebben - tot het moment van het interview - geen klant gehad die zelf subsidie op de natuur-gerelateerde codes uit het thema 'Ruimtegebruik' heeft aangedragen als optie. De intermediairs wijten dat deels aan het feit dat het niet erg bekend is dat de MIA\VAMIL ook voor doelmaatregelen open staat. Op basis van deze interviews – en gezien het belang van doelmaatregelen voor de regeling - zou het dus de moeite waard zijn deze in komende Milieulijsten meer onder de aandacht te brengen. Intermediairs zien ook dat hun klanten maatregelen met het oog op natuur en biodiversiteit doorgaans niet als hun verantwoordelijkheid zien. Hierdoor zullen ze niet snel zelf met het initiatief komen hierin te investeren.

Afbeelding 5.3 Hoe bent u bekend geraakt met het bestaan van de MIA\Vamil? (Meerdere antwoorden mogelijk; N = 4.385)



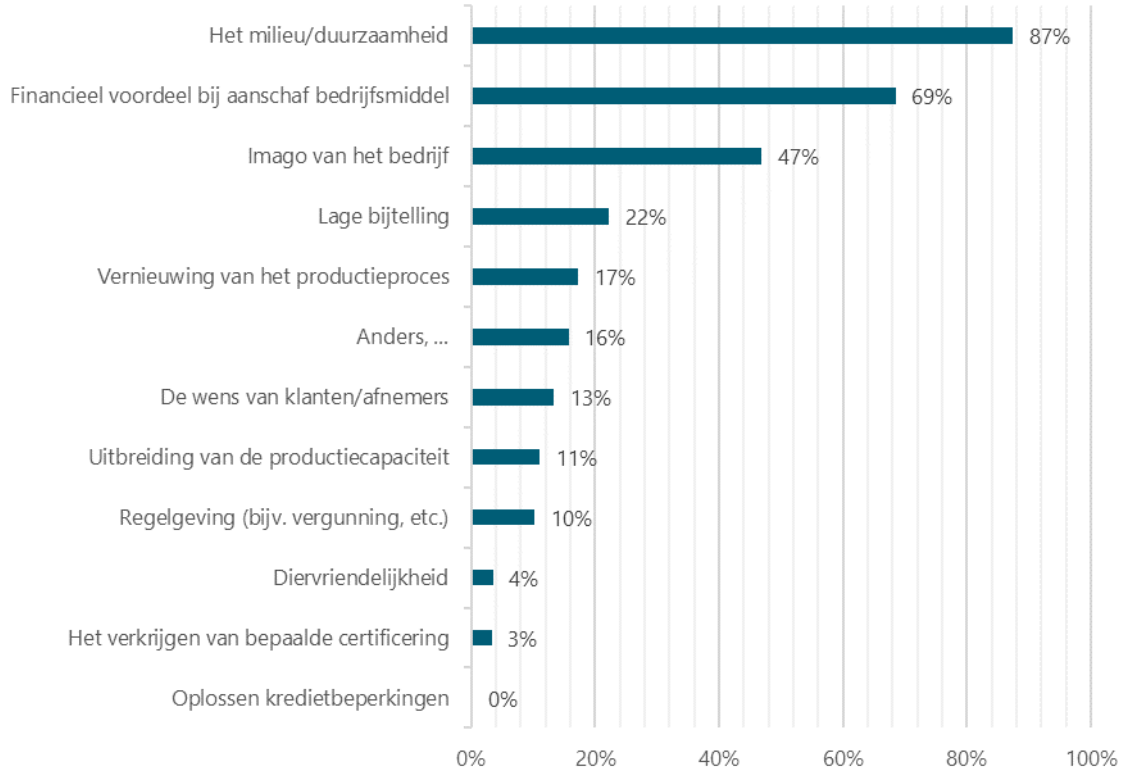
Uit de enquête blijkt verder dat bij het attenderen van ondernemers een behoorlijke rol voor de media (internet, vakblad)[1] is weggelegd (aandeel van 29 %). Verder attenderen leveranciers van bedrijfsmiddelen investeerders ook op de regeling (15 %). Een aantal respondenten (13 %) kent de MIA\Vamil regeling vanwege een eerdere aanvraag.

Aansluiten bij investeringsbeslissing en -motieven

Motivatie investeringen

In de enquête hebben we ondernemers gevraagd naar hun motivatie van hun investering. Afbeelding 5.4 toont de genoemde redenen om te investeren in de milieuvriendelijke techniek, waarbij elektrisch aangedreven voertuigen zijn uitgesloten. Opvallend is dat milieuvoordeel de belangrijkste is (87 % van de respondenten noemt deze in de top 3 van redenen), gevolgd door financieel voordeel (69 %). Ook het imago van het bedrijf speelt een relatief grote rol. Naast de lagere investeringskosten (MIA) en rente- en liquiditeitsvoordeel (Vamil), blijkt de lagere bijtellingsregeling ook een belangrijke factor te zijn: 22 % van de respondenten geeft dit aan (hoofdzakelijk technieken uit het thema Mobiliteit). Uit de casestudy voor elektrisch aangedreven voertuigen, waarin we twee leasemaatschappijen hebben gesproken, kwam dit ook naar voren als belangrijke factor voor de klant. Tot slot wordt verduurzaming van het bedrijfsimago genoemd als reden voor investeren in milieuvriendelijke technieken. Ook dit kwam in de casestudy naar voren.

Afbeelding 5.4 Belangrijkste redenen om te investeren in de milieuvriendelijke techniek (elektrisch aangedreven personenauto's uitgesloten; drie antwoorden mogelijk; N = 915)

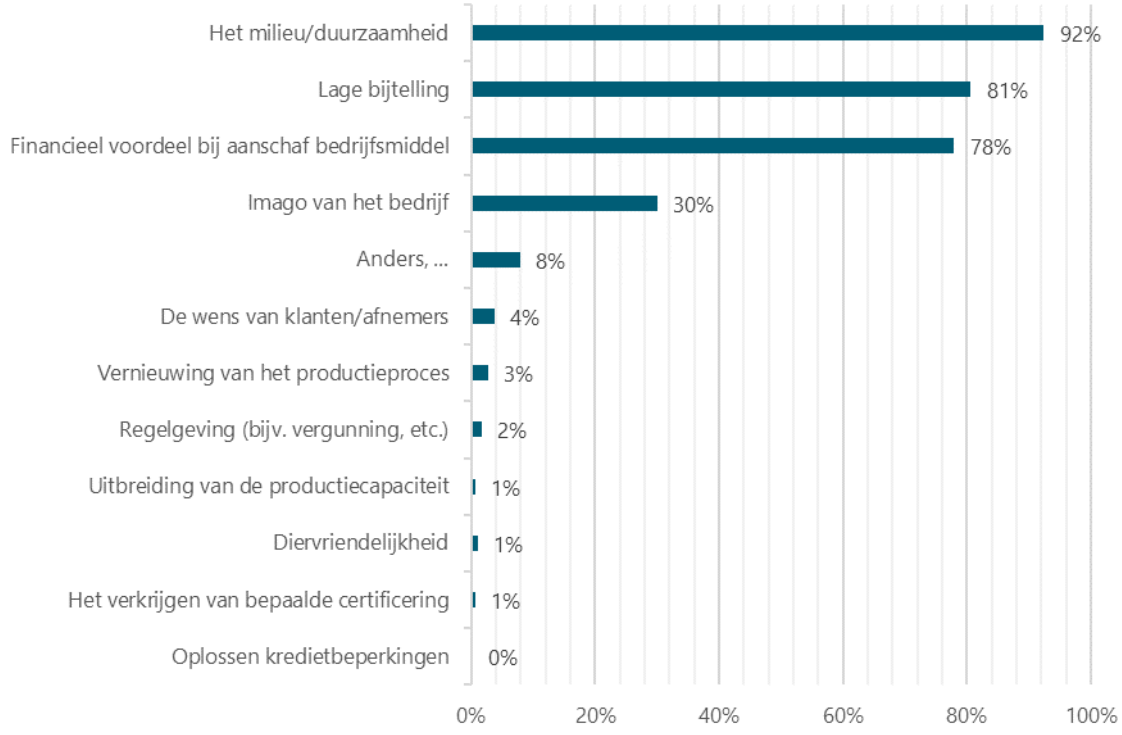


Afbeelding 5.5 laat de resultaten van dezelfde enquêtevraag, maar dan alleen voor elektrisch aangedreven personenauto's. Milieu en duurzaamheid speelt nog steeds de belangrijkste rol (92 %). Het aandeel dat

[1] RVO plaatst geen betaalde reclame in bijvoorbeeld landelijke dagbladen of op de radio. Wel benadert RVO actief partijen zoals brancheorganisaties. Het is echter aan hen of ze deze berichten willen plaatsen in hun vakbladen, nieuwsbrieven of op webpagina's. Ook publiceert RVO op hun website praktijkervaringen en verhalen die wel eens worden overgenomen door vakbladen. Intermediairs vermelden de regeling en nieuws over de regeling op hun website of sociale media.

aangeeft dat de lagere bijtellingsregeling een belangrijke rol speelt, is maar liefst 81 %. Uit de casestudy voor elektrisch aangedreven voertuigen, waarin we twee leasemaatschappijen hebben gesproken, kwam dit ook naar voren als belangrijke factor voor de klant. Tot slot wordt verduurzaming van het bedrijfsimago genoemd als reden voor investeren in milieuvriendelijke technieken. Ook dit kwam in de casestudy naar voren. Ook het financieel voordeel bij aanschaf van het bedrijfsmiddel wordt hoog gewaardeerd (78 %).

Afbeelding 5.5 Belangrijkste redenen om te investeren in de milieuvriendelijke techniek (alleen elektrisch aangedreven personenauto's; drie antwoorden mogelijk; N = 3.114)



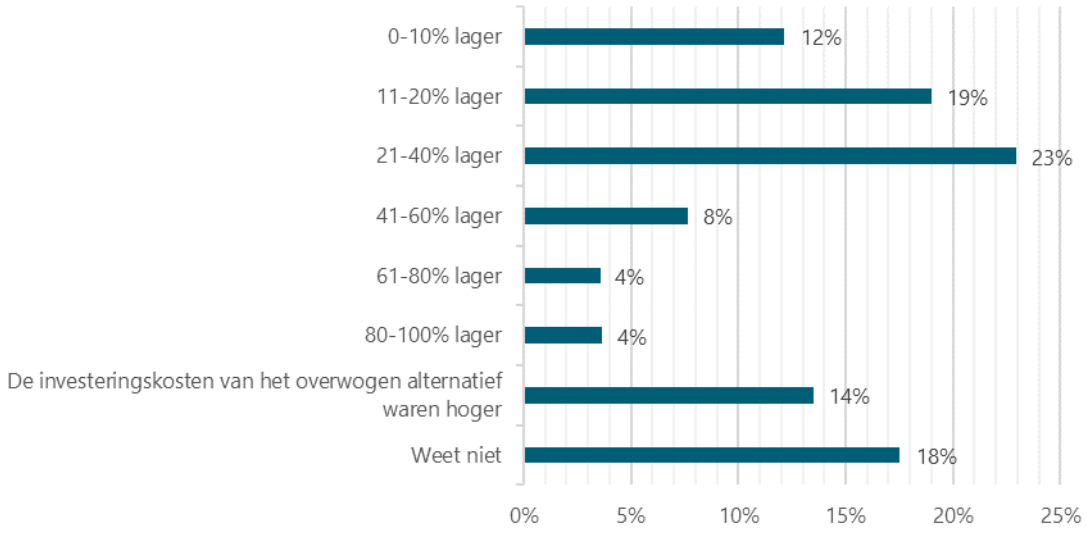
Logischerwijs is de belangrijkste reden om te investeren in de milieuvriendelijke techniek, bijdragen aan milieu/ duurzaamheid. Dit sluit immers aan bij de doelgroep van de regeling. Ook in de casestudies komen verschillende voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat ondernemers graag duurzaam willen investeren. Ook het imago van het bedrijf wordt genoemd als reden voor de investering. Tegelijkertijd zien we dat het financiële voordeel ook een belangrijke rol speelt bij de investering in milieuvriendelijke technieken. Het is daarom interessant om te kijken in hoeverre bedrijven worden overtuigd door de regeling: hoe verhoudt de hoogte van financiële vergoeding van de MIA\Vamil zich tot de gemiddelde meerkosten van de techniek waarin geïnvesteerd is? Het is hierbij van belang nogmaals te benadrukken dat de hoogte van het uiteindelijke financiële voordeel verschilt per ondernemer. De meerkosten van de techniek zijn gelijk voor elke ondernemer.

Afbeelding 5.6 toont allereerst het verschil in investeringskosten tussen het overwogen alternatief en het MIA\Vamil-bedrijfsmiddel. Hieruit blijkt dat het alternatief in het merendeel van de gevallen (58 %) meer dan 11 % goedkoper is, dus dat er meerkosten zijn die overbrugd moet worden. Op basis van deze enquêteresultaten is te berekenen dat gemiddeld genomen een MIA\Vamil bedrijfsmiddel zo'n 22 % duurder is dan het alternatief. In 16 % van de gevallen is het alternatief meer dan 40 % goedkoper. Uit case F3413 komt bijvoorbeeld naar voren dat voor elektrische mobiele machines, het elektrische bedrijfsmiddel (in dit geval een zware elektrische graafmachine van 30 ton) tot 80 % duurder kan zijn in aanschaf. De aanvrager gaf hierbij aan dat de MIA\VAMIL-steun in dit geval onmisbaar is om het bedrijfsmiddel voor een competitieve prijs te kunnen gebruiken. Aan de andere kant, bij een machinecategorie die al langer op de

markt is (kleine elektrische graafmachines van < 5 ton, die allen zijn aangekocht met behulp van MIA\VAMIL steun), gaf de leverancier aan dat het prijsverschil over de evaluatieperiode flink is gedaald.

De geënquêteerden geven aan dat voor 12 % van de gevallen de investeringskosten ongeveer gelijk waren aan die van het MIA\Vamil-bedrijfsmiddel. In 14 % van de gevallen waren de kosten van het gangbare alternatief juist hoger.

Afbeelding 5.6 Verschil in de investeringskosten tussen het overwogen alternatief[1] en het MIA\Vamil-bedrijfsmiddel (%, N = 1.095)



Additionaliteit

Freeriders

Hieronder presenteren we de inzichten over het aandeel freeriders onder aanvragers van de MIA\Vamil.

De definitie van freeriders is als volgt:

- het aandeel freeriders binnen de regeling betreft ondernemers die ook zonder de ondersteuning van de MIA\Vamil tot dezelfde investering op hetzelfde tijdstip zouden zijn overgegaan.

Diverse onderzoeken en evaluaties kijken naar het optreden van freeriders bij milieu en energiesubsidies. Iedere fiscale regeling kent een zeker percentage freeriders (CE Delft, 2018) (Vollebergh, H., 2020). Dit percentage hangt mede samen met de kenmerken van de regeling. Alleen met *perfecte informatie over* de spreiding van kosten en baten van milieutechnieken, kan in theorie freeridergedrag volledig worden uitgesloten. Hoe minder volledig de informatie is bij de beleidsmaker, hoe groter de kans dat freeriders in de regeling optreden en worden gestimuleerd.

Bij het optreden van freeriders dient een onderscheid te worden gemaakt tussen maatregelen met een terugverdientijd en maatregelen die niet met een terugverdientijd kunnen worden berekend. Bij de Milieulijst is een kenmerk dat een deel van technieken geen terugverdientijd kennen. Bij ons is niet voor alle technieken bekend of het een terugverdientijd kent, en dit onderscheid is ook niet altijd even eenvoudig te maken. In de conclusies is dit dus ook niet meegenomen. De milieuwinst is bovenwettelijk en kan hoogstens *indirect* in de vorm van een extra marktaandeel gekapitaliseerd worden. De kans dat een bedrijf zo'n investering zonder subsidie zou doen is vanzelfsprekend laag of in ieder geval lager. Dat maakt dat de

[1] Het overwogen alternatief is niet per definitie het meest gangbare alternatief. Hier is in de vraag geen onderscheid tussen gemaakt.

verwachting omtrent incidentie van freeriders lager is dan bij de EIA die veel meer gericht is op energiebesparende maatregelen[1].

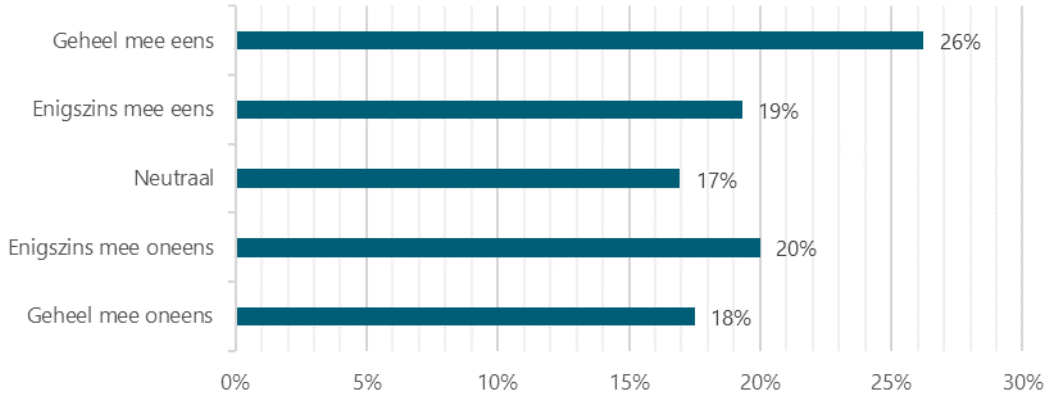
Aan het aandeel freeriders of het zijn van een freerider, hangt geen moreel oordeel. In de literatuuranalyse laten we zien dat subsidieverstrekking aan freeriders vanuit welvaart als een *herverdeling* van overheidsgeld gezien kan worden. Niettemin dient vanuit oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid het aandeel freeriders te worden beperkt. Bij een hoger aandeel freeriders worden namelijk minder additionele investeringen uitgelokt door een euro MIA\Vamil-subsidie. Daarnaast is er sprake van derving van collectieve inkomsten (belastingen) en vermindering van private uitgaven voor milieu-investeringen in installaties en apparatuur.

Freerideranalyse enquête

Met behulp van de enquête is een schatting gemaakt van het aandeel freeriders in de MIA\Vamil-regeling. De relevante vraag hierin is welke investeringsbeslissing de ondernemer had genomen als de MIA\Vamil-regeling er niet was geweest. Om dit in beeld te brengen, hebben ondernemers in de enquête randomized één van de twee vragen voorgelegd gekregen waarvan de resultaten in Afbeelding 5.7 en Afbeelding 5.8 te zien zijn.

Respondenten die het **geheel eens** zijn met deze stelling in vraag 1 kunnen zeker worden aangeduid als freerider. Ook zonder MIA\Vamil zouden ze immers op hetzelfde tijdstip in het milieuvriendelijke bedrijfsmiddel hebben geïnvesteerd. In dit geval gaat het om 26 % van de respondenten. Ook respondenten die het **enigszins eens** zijn met de stelling (19 %), kunnen in bepaalde mate als freerider worden beschouwd. Als we deze twee categorieën samennemen, komen we zo op een bovengrens voor het aandeel freeriders van 45 %.

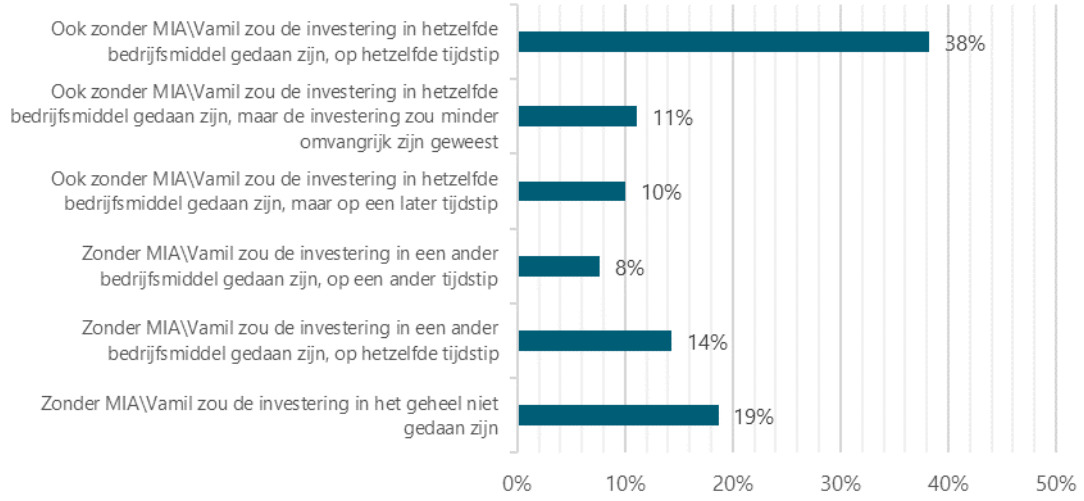
Afbeelding 5.7 Vraag 1: Ook zonder MIA\Vamil zou de investering in hetzelfde bedrijfsmiddel gedaan zijn, op hetzelfde tijdstip (N = 1.941)



Respondenten die **ook zonder MIA\Vamil de investering in hetzelfde bedrijfsmiddel op hetzelfde tijdstip** zouden hebben gedaan in vraag 2, kunnen zeker worden aangeduid als freerider. In dit geval gaat het om 38 % van de respondenten. Respondenten die ook zonder MIA\Vamil de investering in hetzelfde bedrijfsmiddel zouden hebben gedaan **maar minder omvangrijk** (11 %) of **op een later tijdstip** (10 %), kunnen in bepaalde mate als freerider worden beschouwd. Als we deze twee categorieën samen nemen, komen we zo op een bovengrens voor het aandeel freeriders van 59 %.

[1] Uiteindelijk geldt bij iedere subsidieregeling dat dit beoordeeld moet worden per techniek. Ook bij de EIA komen technieken voor zonder terugverdientijd (CCS), en bij de MIA\Vamil komen juist technieken voor met een terugverdientijd (elektrische voertuigen).

Afbeelding 5.8 Vraag 2: Met welke uitspraak bent u het het meest eens? (N = 2.117)



Tabel 5.1 Uitkomsten freerider-analyse

	Onder	Midden	Boven
vraag 1	26 %	36 %	46 %
vraag 2	38 %	49 %	59 %
uitkomst	26 %	43 %	59 %

In Tabel 5.2 is voor een aantal veel voorkomende technieken het aandeel freeriders opgenomen. Dit is het aandeel freeriders zoals die op basis van Vraag 2 is vastgesteld. Hierin valt met name op dat het percentage freeriders voor het 'Oplaadpunt voor elektrische voer- en vaartuigen' erg hoog ligt en significant verschilt van het gemiddelde van 38 % (de ondergrens in Tabel 5.2). Ook het aandeel dat zeker niet als freerider aangeduid kan worden verschilt significant. Bij de lichte elektrische bestelauto lijkt het aandeel freeriders lager te ligger dan gemiddeld, maar dit verschil is niet significant.

Tabel 5.2 Aandeel freeriders naar technieken (o.b.v. vraag 2)

Bedrijfsmiddel	Ja	Mogelijk	Nee	N
elektrisch aangedreven personenauto/voertuig	37 %	20 %	42 %	1.655
elektrische brom- of snorfiets	36 %	23 %	42 %	120
oplaadpunt voor elektrische voer- of vaartuigen	57 %**	27 %	16 %**	99
lichte elektrische bestelauto	26 %	22 %	52 %	23
elektrische bakfiets	39 %	17 %	43 %	23

** Significant verschil met het gemiddelde (95 %-betrouwbaarheidsinterval).

Als we het aandeel freeriders voor elektrisch aangedreven personenauto's nader bekijken, blijkt uit Tabel 5.3 dat het aandeel tussen 2017 en 2019 relatief laag ligt terwijl het relatief hoog is in 2020 en 2021

(respectievelijk 49 en 42 %). Deze verschillen zijn, behalve in 2021, allemaal significant. Een mogelijke verklaring is dat het fiscaal voordeel voor deze techniek lager is geworden door het steunpercentage geleidelijk af te bouwen, maar de causaliteit hiervan kan niet worden aangetoond.

Tabel 5.3 Freeriders voor elektrisch aangedreven voertuig (o.b.v. vraag 2)

Jaar (letter; fiscaal voordeel)	Ja	Mogelijk	Nee	N
2017 (G; 9 %)	28 %**	20 %	52 %**	123
2018 (G; 9 %)	32 %**	16 %	52 %**	349
2019 (D; 7 %)	34 %**	23 %	44 %	549
2020 (E; 3 %)	49 %**	19 %	32 %**	259
2021 (E; 3 %)	42 %	22 %	36 %**	375
Totaal	37 %	20 %	42 %	1.655

** Significant verschil met het gemiddelde (95 %-betrouwbaarheidsinterval).

Als we het elektrisch aangedreven voertuig uitsluiten van de analyse, blijkt dat het aandeel freeriders in 2017 significant hoger ligt dan in de andere jaren. Het aantal observaties is te klein om aan te duiden waar dit verschil precies aan toe te schrijven is, maar de onderliggende data suggereren wel dat het freeridergedrag in dat jaar relatief hoog ligt in de thema's 'Klimaat en lucht' en 'Ruimtegebruik'.

Tabel 5.4 Freeriders per jaar (elektrisch aangedreven voertuigen uitgesloten; o.b.v. vraag 2)

Jaar	Ja	Mogelijk	Nee	N
2017	52 %**	17 %	31 %	58
2018	34 %	30 %	36 %	77
2019	44 %	23 %	33 %	78
2020	38 %	27 %	35 %	115
2021	43 %	22 %	35 %	134
Totaal	41 %	24 %	34 %**	462

** Significant verschil met het gemiddelde (95 %-betrouwbaarheidsinterval).

In Tabel 5.5 is het thema Mobiliteit - waarvoor veruit de meeste observaties zijn - afgezet tegen de andere thema's. We zien dat het aandeel freeriders voor de andere thema's iets hoger ligt. Dit verschil is echter niet significant.

Tabel 5.5 Aandeel freeriders naar thema (o.b.v. vraag 2)

Thema	Ja	Mogelijk	Nee	N
mobiliteit	38 %	21 %	41 %	1.999
overig	44 %	25 %	31 %	118

Uit de enquête blijkt verder dat de kans op freeriders iets groter is bij relatief lagere investeringsbedragen, zo laat Tabel 5.6 zien. Bij investeringen tot 25.000 euro is het aandeel freeriders zo'n 44 % tot 67 % terwijl bij investeringen boven 25.000 euro het aandeel 37 % tot 58 % is.

Tabel 5.6 Aandeel freeriders naar investeringsbedrag (o.b.v. vraag 2)

Investeringsbedrag	Ja	Mogelijk	Nee	N
minder dan € 25.000	44 %**	23 %	33 %**	382
meer dan € 25.000	37 %	21 %	42 %	1.735

Uit de casestudies blijkt ook dat de mate waarin MIA\Vamil cruciaal is voor het doen van de investeringen, en dus ook in hoeverre ook zonder deze regeling de investering zou zijn gedaan, afhankelijk is van de sector. Niet alleen bij investeringen in elektrisch vervoer (3110), maar ook bij duurzame (bouw)materialen (6100 en 6102) lijkt de MIA\Vamil niet de doorslaggevende factor te zijn geweest; dit duidt dus op freeridergedrag. Ook bij cases 5101 en 5105 geven intermediairs aan dat het vaak neerkomt op 'subsidies vinden' voor een activiteit die een ondernemer toch al van plan was.

Bij duurzame planinrichting komt er namelijk steeds meer aandacht voor een natuurlijke inrichting van de buitenruimte, zonder dat daar de MIA\VAMIL voor in beeld was[1]. De wens om duurzaam te bouwen lijkt voorop te staan. Voor andere sectoren, zoals de tuinbouw, lijkt de regeling daarentegen wel cruciaal te zijn om financiële lasten te reduceren wanneer substantiële investeringen moeten worden gedaan (zoals bij teeltgoten). Wanneer investeringen in duurzaamheid gepaard gaan met kostenbesparing is men logischerwijs meer geneigd om de investering ook zonder fiscaal voordeel te doen.

Vergelijking met andere evaluaties en regelingen

In vergelijking met de vorige twee evaluaties ligt het freeriderpercentage onder MIA\Vamil-aanvragers in deze evaluatie hoger, zoals te zien in Tabel 5.7. Doordat steeds min of meer dezelfde vragen zijn gesteld, is het mogelijk om deze percentages te vergelijken *in de tijd*, net als hun onder- en bovenwaarde. Voor de MIA\Vamil is duidelijk een stijgende trend te zien. Met name de ondergrens is aanzienlijk toegenomen in deze studie; het aandeel is verdubbeld ten opzichte van de vorige evaluatie naar 26 %.

Als we kijken naar de EIA, blijkt uit de voorgaande evaluaties dat steeds ongeveer de helft van de investerende bedrijven zichzelf als freerider bestempelt. Dit beeld is redelijk robuust over de loop van de tijd. Data uit laatste evaluatie van de EIA (Tabel 5.7) - waarin exact dezelfde freeridervragen zijn voorgelegd als in de enquête voor de MIA\Vamil - laat zien dat de bovengrens iets lager ligt. Als we voor de EIA kijken naar de combinatie van vraag 1 en vraag 2, ligt het gemiddelde echter op 52 %. Het aandeel freeriders bij de MIA\Vamil ligt, zoals de economische theorie voorspelt, lager ten opzichte van de EIA. Alhoewel het gemiddelde aandeel freeriders in de laatste evaluatie van de MIA\Vamil (36 %) nog steeds lager ligt dan de EIA (41 %), neemt het aandeel freeriders bij de MIA\Vamil over de laatste drie evaluaties wel toe terwijl dit bij de EIA niet het geval is.

Als we voor de MIA\Vamil en de EIA de uitkomsten van beide freeridervragen (vraag 1 en 2) samennemen, zien we dat zowel de ondergrens (26 % tegenover 31 %), als de bovengrens (59 % tegenover 74 %) lager ligt voor de MIA\Vamil.

[1] Voor investeringen in natuurmaatregelen uit categorie 5 geldt wel dat de ambitie en uitwerking van de plannen zeer kan verschillen per project. Er kon niet worden getoetst of zeer ambitieuze plannen met veel additionele natuurmaatregelen ook zonder MIA/VAMIL subsidie gerealiseerd zouden worden, omdat daarvoor niet genoeg informatie is vanuit aanvragers binnen de specifieke categorie 5.

Tabel 5.7 Aandeel freeriders huidige en voorgaande evaluaties MIA\Vamil en EIA (o.b.v. type Vraag 1)

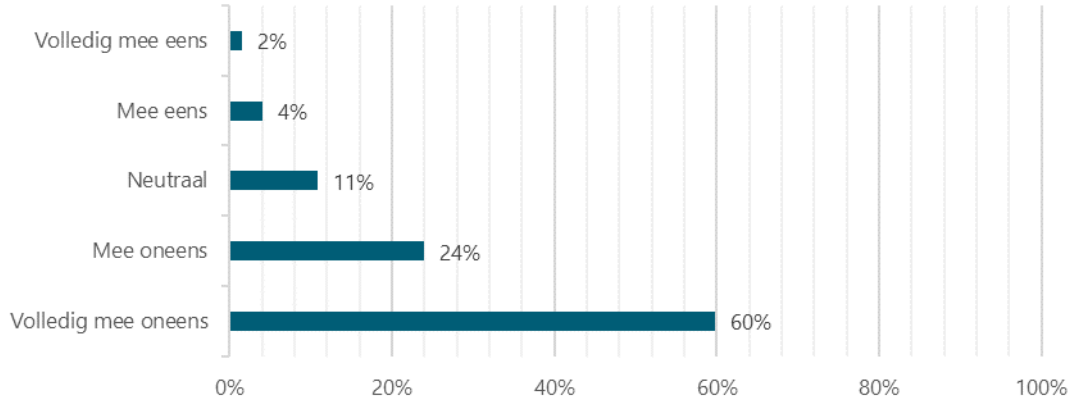
	Bandbreedte	Evaluatie 2013	Evaluatie 2017	Evaluatie 2022
MIA\Vamil	ondergrens	9 %	13 %	26 %
	bovengrens	26 %	40 %	46 %
EIA	ondergrens	44 %	30 %	31 %
	bovengrens	64 %	69 %	51 %

5.2.2 Attentie-effect

Naast de investeringsprikkel die de effectieve investeringskosten verlaagt, kan de MIA\Vamil de attentiewaarde verhogen bij ondernemers en intermediairs, als afnemers van nieuwe innovatieve milieutechnieken. De opname van deze technieken op de Milieulijst zou deze immers onder de aandacht brengen van mogelijke investeerders.

In de praktijk blijkt dit effect beperkt. Zoals weergegeven in Afbeelding 5.9 geeft zo'n 84 % van de respondenten aan dat ze het bedrijfsmiddel ook zouden hebben gekend zonder het bestaan van de MIA\Vamil regeling. Toch wordt nog altijd 6 % van de investeerders op de milieuvriendelijke investeringsalternatief gewezen door de Milieulijst.
Wanneer we kijken naar investeringen buiten de mobiliteitssector, neemt dit aandeel toe naar 24 %. Het attentie-effect blijkt dus vooral bij mobiliteit (waaronder de elektrische auto) beperkt te zijn. Dit blijkt ook uit de casestudies. Ondernemers in onder andere de tuinbouw geven aan dat ze toch zelf het beste op de hoogte zijn van best practices en technische ontwikkelingen in hun sector.

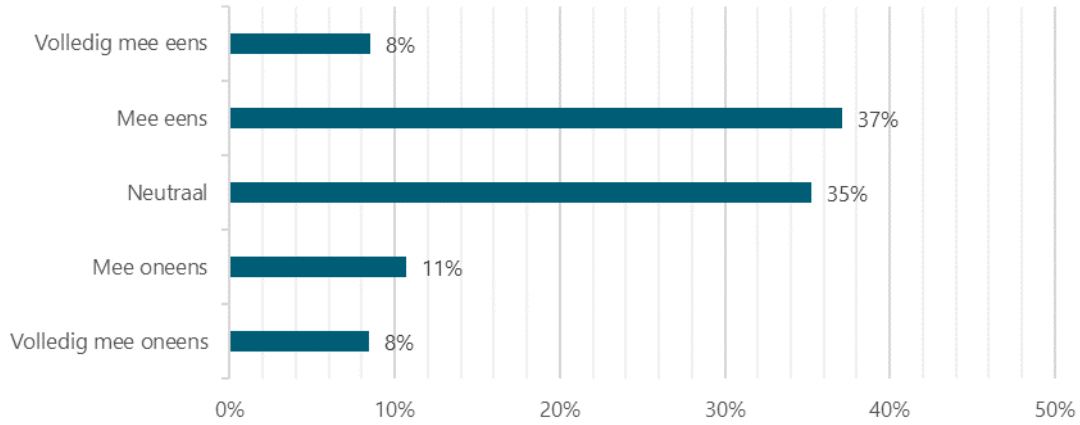
Afbeelding 5.9 Stelling: Zonder de MIA\Vamil zou ik het bestaan van het bedrijfsmiddel niet hebben gekend (N = 4.192)



Tegelijkertijd blijkt dat de Milieulijst ook een andere belangrijke bijdrage levert: vertrouwen in de te behalen milieuwinst. De lijst kan namelijk worden gezien als een overzicht van technieken waarvan de investeerder ervan uit kan gaan dat het milieuvoordeel ook daadwerkelijk gerealiseerd wordt. Dit blijkt ook uit de enquête, wat zeker 44 % van de respondenten beaamd, zie Afbeelding 5.10.

Afbeelding 5.10 – Stelling: Het feit dat een techniek op de Milieulijst staat, zie ik als een blijk van betrouwbaarheid van de techniek (N = 4.077).

Afbeelding 5.10 Stelling: Het feit dat een techniek op de Milieulijst staat, zie ik als een blijk van betrouwbaarheid van de techniek (N = 4.077)



5.2.3 Effecten op aanbodkant

De MIA\Vamil kan naast een effect aan de vraagzijde ook een effect hebben op de aanbodzijde van de markt voor milieuvriendelijke technieken. De MIA\Vamil kan een bijdrage leveren aan het versnellen van zowel de ontwikkeling van nieuwe milieuvriendelijke technieken als de verdere doorontwikkeling (vergroten milieuvriendelijkheid, verlagen kostenverschil met gangbare technieken) daarvan. In de casestudies is gevraagd naar dit effect. Er zijn geen duidelijke voorbeelden naar voren gekomen waaruit blijkt dat een dergelijk (direct) innovatie-effect optreedt. Daarbij moet vermeld worden dat we slechts een beperkt aantal leveranciers hebben gesproken. Verder leveren sommige leveranciers (zoals bij case 3413) bedrijfsmiddelen namens een internationaal bedrijf, die wereldwijd technieken levert. Daarbij wordt niet verwacht dat een eventueel gunstigere markt in Nederland direct invloed heeft op het aanbod van elektrische mobiele machines. De aanvrager in deze casus gaf ook aan dat eisen vanuit de overheid over de milieuvriendelijkheid van het te gebruiken materieel op bouwprojecten, doorslaggevender is dan de MIA\VAMIL subsidie, voor de inzet van het elektrische materieel.

5.3 Fiscale of directe subsidie

In 2005 is onder andere onderzocht[1] in hoeverre een fiscale aftrekmogelijkheid voor milieutechnieken effectief is. In deze studie wordt geconcludeerd dat stimuleringsregelingen die zijn gebaseerd op belastingaftrek effectiever zijn dan stimuleringsregelingen die gebaseerd zijn op het geven van een geldbedrag ineens (oftewel, een directe subsidie). Ook voor bedrijven met financieringsproblemen geldt dat stimuleringsregelingen die gebaseerd zijn op willekeurige afschrijving (kosten)effectiever zijn dan stimuleringsregelingen die gebaseerd zijn op het geven van een geldbedrag ineens.

Om meer inzicht te krijgen in de prikkelwerking van de MIA als fiscale regeling tegenover de MIA als directe subsidie, is in de enquête aan elke deelnemer een vraag met een hypothetische situatie voorgelegd[2]. De enquêtevraag richt zich alleen op de MIA, omdat de Vamil door de complexere opzet lastiger in deze vraag te schetsen zou zijn.

Er is een viertal varianten op deze vraag ontworpen, waarvan er willekeurig één is voorgelegd aan elke deelnemer. Samen met inzichten uit de literatuur en de casestudies kan dit enquêteonderdeel bijdragen aan

[1] R.F.T. Aalbers e.a., Naar een Optimaal Design voor Investeringssubsidies in Milieuvriendelijke Technieken, Tilburg University, 2005, p. 13.

[2] Een beperking van de enquête is dat deze beperkt blijft tot gebruikers van de MIA\Vamil met als gevolg een overrepresentatie van ondernemers voor wie de fiscaliteit geen problemen geeft.

het beantwoorden van de vraag of aangetoond kan worden waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie, zoals in het toetsingskader fiscale regelingen aangegeven. Voor het onderzoeken van dergelijke hypothetische situaties zou de voorkeur in principe uitgaan naar een uitgebreid stated choice-experiment, zoals toegepast in eerdere studies (Aalbers, R. F. T. et al., 2005) (SEO, 2019). Het is daarom belangrijk om bij de interpretatie van onze enquêtevragen met zorgvuldigheid en voorzichtigheid te werk te gaan.

De conclusie die uit de enquête kan worden getrokken is dat er geen aanwijzingen zijn dat de MIA effectiever werkt dan een directe subsidie op basis van inschattingen van ondernemers. Overigens is het tegenovergestelde ook niet aangetoond[1]. Ook wordt duidelijk dat deze uitkomst tamelijk robuust is voor (beperkte) veranderingen in het financieel voordeel. Bijna 75 % van de respondenten zegt dat dezelfde investering voor hetzelfde investeringsbedrag zou zijn gedaan als er een directe subsidie gegeven zou zijn (die evenveel financieel voordeel biedt als de huidige MIA). Dit geldt nog voor 68 % van de respondenten als het financieel voordeel 10 % hoger of 10 % lager zou zijn bij een directe subsidie. Het aandeel respondenten dat bereid is meer te investeren neemt toe als de vergoeding toeneemt (van 8 % naar 17 %). Als er minder voordeel is, neemt het aandeel respondenten dat zegt minder te zullen investeren toe (van 5 % naar 11 %). Zie bijlage 9III voor een nadere toelichting.

Bij de Vamil bestaan er voordelen in (kosten)effectiviteit van een faciliteit gericht op willekeurige afschrijving ten opzichte van een subsidie. Hierna gaan we in op mogelijke verklaringen voor mogelijke verschillen tussen beide vormgevingsvarianten (waarom-vraag).

Verklaringen van gevonden resultaten

We staan stil bij twee verklaringen voor mogelijke verschillen in werking tussen de relatieve effectiviteit van beide vormgevingsvarianten:

- de werking van de financiële prikkel;
- de werking van het attentie-effect.

De financiële prikkel

Een verklaring uit de (neoklassieke) economische theorie is dat een fiscale subsidie (MIA) gericht op een gedeeltelijke overbrugging van meerkosten financieel identiek is aan een vast bedrag ineens. De economische theorie gaat op onder de veronderstellingen van volledig beschikbare informatie, rationaliteit en het ontbreken van zoekkosten. In de praktijk is het onzeker wanneer en in welke mate een ondernemer winst maakt, evenals de verwachte opbrengsten van de investering. De verwachte waarde van het toekomstige bedrag van een belastingfaciliteit is per definitie lager als gevolg van de onzekere winstverwachting[2]. De ondernemer zal dan dit onzekere bedrag af moeten wegen tegen de zekerheid van een vast bedrag ineens. Dit gaat op als er een beperkt subsidiebudget voor de *directe subsidie* beschikbaar is. Aangezien een fiscale faciliteit (in principe) niet kan sluiten, en daarmee de continuïteit voor de ondernemer geborgd is, staat de zekerheid voor de investeerder van deze fiscale faciliteit voorop.

Bij de Vamil treden echter nog twee additionele voordelen op van de mogelijkheid tot willekeurige afschrijving. De Vamil biedt de mogelijkheid (een deel van de) investeringen willekeurig af te trekken door middel van afschrijving op een zelf gekozen tijdstip en levert zo een liquiditeit- en rentevoordeel op. Dit is met name interessant bij een langere afschrijvingstermijn (denk aan duurzame gebouwen of milieu- en diervriendelijke stallen). In de praktijk schrijft de ondernemer veelal vervroegd af, waardoor in eerdere jaren fiscaal gezien minder winst wordt genoten. Hierdoor is de ondernemer minder belasting verschuldigd en ontstaat een rentevoordeel. Ook kan de onderneming eerder over het bedrag beschikken dat anders nog ‘vast zou zitten’ in het bedrijfsmiddel. Dat levert een liquiditeitsvoordeel op.
Dit voordeel is met name voor het mkb aantrekkelijk, vanwege de flexibiliteit en noodzaak van voldoende liquiditeit (om dure leningen te voorkomen).

---

[1] Het ontbreekt aan voldoende bewijslast om een eenduidige conclusie te trekken in het voordeel van een subsidie of in het voordeel van een fiscaal instrument voor het bereiken van de doelen van MIA/VAMIL.

[2] Als een ondernemer verlies maakt in het betreffende investeringsjaar kan hij de investering wel eerder of later aftrekken en het verlies verrekenen in een eerder of later jaar.

De overheid kan het rente- en liquiditeitsvoordeel evengoed bieden door *een bedrag ineens*. De relatieve (kosten)effectiviteit is dan afhankelijk van de *discontovoet* van private en publieke financiering. Vanuit het oogpunt van de (kosten)effectiviteit van het overheidsbeleid is de Vamil een aantrekkelijke regeling doordat het budgetbeslag van de overheid lager is dan de steun aan het bedrijfsleven. Dat komt doordat de overheid tegen lagere tarieven kan financieren dan het bedrijfsleven, en dus met een lagere discontovoet c.q. eis voor de interne rentevoet kan werken[1]. Voor een uitgebreide onderbouwing verwijzen we naar de vorige evaluatie (CE Delft, 2018).

Attentie-effect

Naast het financiële voordeel geeft de Milieulijst ook niet-financiële stimulering, doordat het de bekendheid van (nieuwe) technieken vergroot. Mogelijk kan dit optreden doordat investeerders (psychologische) waarde hechten aan het feit dat de overheid subsidies verleent, los van de hoogte van de subsidie. De opname van deze middelen op een (Milieu)lijst brengt deze innovatieve technieken onder de aandacht van mogelijke investeerders en geeft vertrouwen dat deze techniek werkt en tot milieuwinst leidt. Mogelijke verklaringen voor het effect van een Milieulijst kunnen worden gegeven vanuit de economische theorie wanneer imperfecte informatie en zoekkosten worden verondersteld. Dit zal bij mkb eerder het geval zijn dan bij het grootbedrijf.

De literatuurstudie (hoofdstuk 3) en de enquête bevestigen dat er een stimulerende werking uitgaat van opname van milieuvriendelijke technieken op de Milieulijst. Ook bij directe subsidies kan er gebruik worden gemaakt van technieklijsten, waardoor een dergelijk attentie-effect gegeven kan worden. Van *directe subsidieregelingen* zoals de SDE++ en ISDE is niet bekend of een dergelijk effect geldt[2]. Ook zijn er geen voorbeelden van het gebruik van technieklijsten van een directe subsidie over een langere zichtperiode. Dat maakt het vergelijken van beide opties lastig. Het gegeven dat de Milieulijst al jaren bestaat geeft aanleiding om aan te nemen dat de bekendheid van en vertrouwen in de betreffende technieken toenemen.

5.4 Conclusie doeltreffendheid

Gecombineerd laten de gebruikte evaluatiemethoden zien dat de MIA\Vamil bijdraagt aan de milieudoelen en daarmee doeltreffendheid is, maar dat het effect wel begrensd wordt door het optreden van freeriders. De doeltreffendheid is beoordeeld aan de hand van milieuvriendelijke investeringen die door de MIA\Vamil-regeling zijn uitgelokt. De doelindicator betreft dus de omvang van de milieu-investeringen. Met deze omvang wordt bedoeld: het financiële volume aan investeringen minus het aandeel investeringen dat ook zonder de regeling zou hebben plaatsgevonden (freeriders). Op basis van de enquête gaan we uit van een freeriderpercentage dat ligt tussen de 26 % en 59 %. Hier is de ondergrens (26 %) gedefinieerd als het aandeel 'zekere' freeriders (ondernemers die in de enquête hebben aangegeven dat ze zonder de MIA\Vamil dezelfde investering op hetzelfde tijdstip zouden hebben gedaan). De bovengrens (59 %) is gedefinieerd als het aandeel zekere freeriders plus de 'mogelijke' freeriders (ondernemers die in de enquête hebben aangegeven dat ze dezelfde investering op een later tijdstip of minder omvangrijk zouden hebben gedaan). De totale investeringen met MIA\Vamil bedroegen in de periode 2017-2021 bijna 10,8 miljard euro. Dit komt overeen met een bedrag aan uitgelokte investeringen van ca 4,4 miljard euro (freeriderpercentage van 59 %) tot 7,9 miljard euro (freeriderpercentage van 26 %).

In vergelijking met de vorige twee evaluaties ligt het freeriderpercentage in deze evaluatie hoger. Er is duidelijk een stijgende trend te zien. Met name de ondergrens is aanzienlijk toegenomen in deze studie; het aandeel is verdubbeld ten opzichte van de vorige evaluatie naar ruim 25 %. Als we de MIA\Vamil vergelijken met de EIA zien we dat zowel de ondergrens (26 % tegenover 31 %), als de bovengrens (59 % tegenover 74 %) lager ligt voor de MIA\Vamil.

---

[1] In theorie kan dit voordeel ook geboden worden door overheidsleningen met zachte voorwaarden (ipv subsidies). Het toetsingskader vraagt echter om een vergelijking met een subsidie.

[2] Zo wordt er in de recente evaluaties van directe investeringssubsidies zoals de SDE+ (Trinomics, 2021) en de ISDE (SEO, 2019) geen expliciete vermelding gemaakt een attentie- en/ of signalerende impact van subsidiabele technieken. Bij de evaluatie van de EIA wordt dit attentie-effect wel expliciet genoemd (CE Delft, 2017).

De MIA\Vamil heeft met name een duidelijke toegevoegde waarde (en dus effect) voor technieken in de vroege fase van introductie. Bij meer reguliere technieken is dit effect beperkt en in sommige gevallen niet meer duidelijk vast te stellen. De elektrische aangedreven personenauto is een voorbeeld van een techniek waarbij de MIA\Vamil een deel van de meerkosten heeft overbrugd, maar de meerwaarde ten opzichte van andere stimulering (bijtelling voor privégebruik leaserijders) beperkt is.

Uit de freerideranalyse blijkt verder dat het aandeel freeriders relatief hoog is voor aanvragen met lage investeringsbedragen (minder dan 25 duizend euro). Alhoewel uit de vorige evaluatie naar voren kwam dat het aandeel freeriders hoger is bij het grootbedrijf, bleek dit verschil in deze evaluatie niet significant. Voor het 'Oplaadpunt voor elektrische voer- of vaartuigen' bleek het aandeel freeriders over de hele evaluatieperiode significant hoger te liggen (57 %). Voor de elektrisch aangedreven personenauto lag aandeel freeriders tussen 2017 en 2019 significant lager (28-34 %), terwijl dit in 2020 significant hoger was (49 %). Dit lijkt samen te hangen met het verlaagde steunpercentage, maar het causale verband hiertussen kan niet worden aangetoond.

Het directe doel van MIA\Vamil is het uitlokken van milieu-investeringen. De bekendheid van de regeling is goed: de meeste ondernemers en zeker de adviseurs/intermediairs kennen MIA\Vamil al voordat de besluitvorming over een nieuwe bedrijfsmiddel wordt gestart of ontdekken de regeling tijdens dit besluitvormingsproces.

Hoewel het kostenplaatje relevant is voor de keuze voor investeren in een milieuvriendelijke techniek of alternatieve technieken en het financiële voordeel van de MIA\Vamil daarbij helpt, is het milieuvoordeel de belangrijkste reden voor een investering in milieuvriendelijke technieken te kiezen. Het bestaan van MIA\Vamil lijkt daarbij geen doorslaggevende factor te zijn. Wel een duwtje in de rug om de investering te doen.

De attentiewaarde van de Milieulijst is aanwezig wat betreft bekendheid geven aan milieuvriendelijke technieken, maar het is vooral de betrouwbaarheid die de lijst oogst ten aanzien van de milieuwinst. Er is vertrouwen in de technieken die op de Milieulijst staan omdat hun milieuvoordeel officieel erkend wordt.

Directe of een fiscale subsidie?

Uit de enquête onder ondernemers komen geen aanwijzingen naar voren dat de MIA effectiever is dan een directe subsidie. Overigens kan daarmee ook niet de conclusie worden getrokken dat het tegendeel waar is, namelijk dat een directe subsidie beter zou werken. Daarnaast laten we zien dat, onder de aanname dat de overheid goedkoper kan lenen dan het bedrijfsleven, een willekeurige afschrijvingsfaciliteit voordelen heeft in termen van (kosten)effectiviteit. Een wetenschappelijk onderzoek met 'stated choice experimenten' laat zien dat fiscale subsidies voor milieu (en energiebesparing) naar verwachting effectiever blijken te zijn dan directe subsidies. Het betreffende onderzoek kent echter diverse beperkingen en zal opnieuw gedaan moeten worden om te beoordelen of dit specifiek geldt voor de MIA\Vamil.

Onderdeel van de prikkelwerking is het attentie-effect dat van een Milieulijst uitgaat. Het gebruik van een Milieulijst kan zowel plaatsvinden gekoppeld aan directe subsidie of een fiscale faciliteit. Aangezien er geen directe subsidies bekend zijn die werken met een Milieulijst, kunnen we deze werking niet met elkaar vergelijken. Het gegeven dat de Milieulijst al lang bestaat (vanaf 2000) geeft enige aanleiding om aan te nemen dat signaalwerking groter is dan bij een directe subsidie, omdat de Milieulijst gedurende zijn bestaan aan bekendheid en vertrouwen van ondernemers wint. Mogelijke verklaringen voor deze bevinding kunnen worden gegeven vanuit de economische theorie wanneer imperfecte informatie, beperkte rationaliteit en zoekkosten worden verondersteld. Mkb zal eerder op basis van dit soort grovere vuistregels en zonder harde economische beoordelingscriteria investeringsbeslissingen nemen dan het grootbedrijf dat beter geïnformeerd is.

6

ANALYSE DOELMATIGHEID

6.1 Inleiding

Doelmatigheid kan gezien worden als de kosten die worden gemaakt om een bepaald doel te bereiken. Voor de MIA\Vamil gaat het om de subsidie per eenheid bereikte milieuvoordeel of per geïnduceerde euro aan milieu-investering. Bij de MIA\Vamil is geen sprake van een directe subsidie die afkomstig is van de overheidsbegroting. De subsidie betreft een fiscale subsidie die ertoe leidt dat de overheid belastinginkomsten misloopt uit winstbelasting of inkomstenbelasting. Als hetzelfde milieuvoordeel tegen een lager subsidiebedrag bereikt zou kunnen worden, is er sprake van inefficiëntie.

Dit hoofdstuk gaat nader in op de doelmatigheid. Daartoe gaan we eerst in op de doelmatigheid van de uitvoering. De doelmatigheid van de uitvoering heeft betrekking op de uitvoeringslasten voor RVO, en de Belastingdienst, de administratieve lasten voor de aanvragers en daarmee samenhangend de complexiteit van MIA\Vamil. Naast uitvoeringskosten kijken we ook naar de administratieve lasten voor indieners (gebaseerd op enquête). Daarnaast kan ook naar de doelmatigheid van de regeling worden gekeken. Hierin is de vraag of de milieuwinst kan worden verbeterd met dezelfde inzet van middelen ('bang for the buck'). Paragraaf 6.5 geeft de conclusies van dit hoofdstuk weer.

De effecten van de regeling kunnen worden vastgesteld op het niveau van de output/outcome: aantal en omvang investeringen in milieuvriendelijke technieken. De milieuwinst die met deze investeringen wordt behaald is een mogelijke effectindicator. De milieuwinst is echter moeilijk vast te stellen, kan op meerdere milieuterreinen optreden, en is moeilijk in een indicator te meten. Dat beperkt ook het beoordelen van doelmatigheid.

6.2 Doelmatigheid van de uitvoering

Met de doelmatigheid van de uitvoering kijken we naar de uitvoeringskosten van de belastingdienst en RVO. We zetten dit af tegen de verleende steun. Met uitvoeringskosten bedoelen we de kosten die de overheid moet maken om de naleving en/of uitvoering van regeling te realiseren. De MIA\Vamil-regeling wordt uitgevoerd door RVO en de Belastingdienst. De Belastingdienst besluit over uiteindelijke toekenning van de MIA en/of Vamil bij de belastingaangifte en controleert de belastingaangifte. RVO ondersteunt de uitvoering van de regeling (zie paragraaf 2.4). Onderdeel van de uitvoering is verder het opstellen, bijhouden en, met als resultaat, het publiceren van de jaarlijkse Milieulijst als basis voor de toekenning van de aanvragen. De verschillende ministeries zorgen voor de afstemming van de Milieulijst met beleidsmatige prioriteiten.

Uitvoeringskosten RVO

Door RVO zijn de jaarlijkse uitvoeringslasten van de MIA\Vamil-regeling verstrekt. Deze bedragen volgen uit de jaarlijkse jaarafrekeningen. Tabel 6.1 geeft het overzicht.

Tabel 6.1 Overzicht van de jaarlijkse uitvoeringskosten van RVO, peildatum november 2022

	Uren	Directe uitvoeringskosten	TOTAAL
2017	€ 2.447.927	€ 77.789	€ 2.525.716
2018	€ 2.614.409	€ 158.220	€ 2.772.630
2019	€ 2.768.301	€ 213.260	€ 2.981.561
2020	€ 3.323.936	€ 145.345	€ 3.469.281
2021	€ 3.313.456	€ 77.072	€ 3.390.529

Bron: gegevens verstrekt door RVO.

Onder directe uitvoeringskosten vallen onder meer kosten voor ICT, beheer van de website en communicatie (klanttevredenheidsonderzoeken, brochures, flyers). Totale jaarlijkse kosten zijn opgelopen van ongeveer 2,5 miljoen euro in 2017 tot bijna 3,4 miljoen euro in 2021. De regeling wordt RVO-breed met 18,5 fte (jaargemiddeld voor periode) uitgevoerd.

Het meeste werk is gelegen in de beoordelingen en controles van de meldingen (persoonlijke communicatie RVO). De gemiddelde kosten per aanvraag bedragen 126 euro. Ten opzichte van de vorige evaluatie, over de periode 2011-2016, is dit gegroeid: in die periode bedroegen de gemiddelde kosten 96 euro. In de totale jaarlijkse uitvoeringskosten is een opwaartse trends zichtbaar. De stijgende trend hangt samen met een aantal factoren:

- de verhoging van het beleidsbudget in de periode met een stijgend aantal aanvragen en hogere aanvraagbedragen;
- de activiteiten die samenhangen met de Staatssteuntoets voor aanvragen binnen de generieke codes en enkele specifieke codes (duurzame mobiliteit en landbouw);
- toegenomen complexiteit van de Milieulijst door het vergroten van de dynamiek van de Milieulijst (aanbeveling vorige evaluatie). Hier is in de evaluatieperiode meer uitvoeringstijd mee gemoeid.

In hoofdstuk 4 zien we dat het aantal aanvragen tot en met 2020 is toegenomen. In 2021 is het aantal aanvragen wel beduidend afgenomen, maar dat zien we niet terug in de personele inzet. Dit hangt vooral samen met de overflow van de afhandeling van een groot aantal meldingen /aanvragen van 2020 in het begin van 2021.

Belastingdienst

In dit rapport beschikken we niet over een actuele raming in de onderzoeksperiode van de personeelsinzet van de Belastingdienst. In de vorige evaluatie bleek uit informatie van de Belastingdienst volgt een personeelsinzet van circa 9,5 fte voor de MIA en Vamil (kernproces) en circa 1 fte administratie en ondersteuning. Een precieze inzet is niet goed te geven vanwege de verwevenheid met andere inzet. De belangrijkste activiteit van de Belastingdienst is het controleren van de verwerking van de MIA\Vamil in de belastingaangifte. De tijdbesteding in individuele dossiers is beperkt en niet goed apart te kwantificeren. Deze personeelsinzet komt overeen met circa 1 miljoen euro aan uitvoeringslasten structureel op jaarbasis, voor de gehele evaluatieperiode.

Uit informatie van de Belastingdienst in onderhavige evaluatie blijkt dat een belangrijker aspect de inzet is die de Belastingdienst moet plegen ingeval van beroep tegen een aanslag. De Belastingdienst geeft de beschikking af op advies van RVO. In geval van beroep dient de Belastingdienst inhoudelijk de beschikking te verdedigen. Dit vergt niet alleen capaciteit in uren, maar ook inhoudelijke expertise die bij de belastingdienst niet aanwezig is. Dit wordt vanuit de Belastingdienst beschouwd als ondoelmatige inzet van capaciteit.

Uitvoeringslasten in relatie tot verstrekte steun

Tabel 6.2 gaat in op de totale uitvoeringslasten en hoe we deze kunnen beoordelen. De totale uitvoeringslasten over de evaluatieperiode bedragen 20 miljoen euro. In die periode is een 666 miljoen euro aan financieel voordeel verstrekt. De doelmatigheid van de uitvoering kan dan gezien worden als het quotiënt van de omvang van de uitvoeringslasten en de totale omvang van het verstrekte financieel voordeel. Hieruit volgt dat de uitvoeringslasten 3 % bedraagt van de verleende steun.

Tabel 6.2 Doelmatigheid van de uitvoering van de regeling 2017-2021

	RVO	Belastingdienst	totaal
totale uitvoeringslasten (mln. €)	15	5	20
totaal budgetbeslag (mln. €)			666
uitvoeringslasten als % van budgetbeslag			3 %

Over een langere periode is een licht toenemende trend zichtbaar in de uitvoeringskosten als percentage van de verleende steun. De vorige evaluatie (2011-2016) becijferde dit percentage op 2,2 %. De indicator voor de doelmatigheid van de uitvoering voor de vijf jaren daarvoor betrof 1,9 % (opgeteld als de controlekosten van 0,7 % en de apparaatskosten 1,2 %).

In de laatste evaluatie (CE Delft, 2018) wordt geconcludeerd dat dit lager ligt dan enig ander gelijksoortig instrument waarvan de kosten gepubliceerd zijn. Ook in de periode voor 2005 lagen de apparaatskosten op 1,2 % van het budget. Ter vergelijk; de uitvoeringskosten van de EIA bedroegen 4,4 % van de totale fiscale uitgaven en 1,9 % bij het topsectorenbeleid energie tot 2012 terwijl deze regeling veel minder complex is vanwege het uniforme aftrekpercentage.

6.3 Administratieve lasten aanvragers

Op basis van de enquête lijken de administratie lasten voor aanvragers mee te vallen. De administratieve lasten bestaan uit het inwinnen van extern advies en de benodigde ureninzet van eigen medewerkers om de aanvraag in te dienen[1].

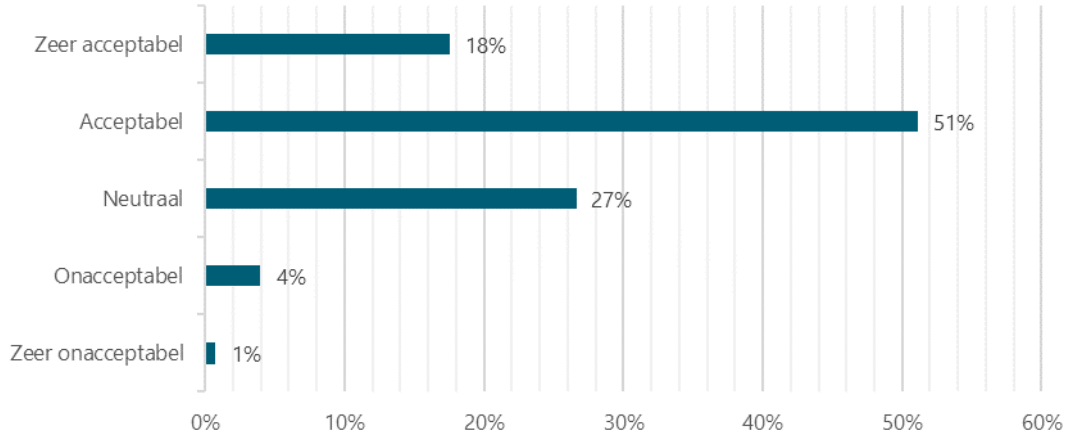
De totale extra kosten die ondernemers hebben gemaakt voor extern advies, laten uitvoeren van berekeningen en andere externe kosten zijn beperkt. Het gemiddelde bedrag komt uit op 256 euro op basis van 2.212 ondernemers die een inschatting hebben gemaakt in de enquête. Onder ondernemers die gebruik hebben gemaakt van een intermediair liggen deze kosten hoger (915 euro) dan onder bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van een intermediair (218 euro). Hieruit blijkt dus dat er nog steeds externe kosten worden gemaakt in het kader van de aanvraag, ook al is de aanvraag zelf niet door een intermediair ingediend. Aangezien aanvragen waarbij een intermediair is ingeschakeld ondervertegenwoordigd zijn in de enquête (zie bijlage III), is voor de externe advieskosten het gewogen gemiddelde berekend. Deze bedraagt 504 euro.

Bij de kosten voor extern advies komt nog de tijd die ondernemers bezig zijn geweest met de aanvraag; deze is gemiddelde 5 uur. Bijna 70 % van de respondenten zegt dat de tijdsinzet (zeer) acceptabel is. Slechts 4 % vindt de tijdsinvestering onacceptabel hoog, zie Afbeelding 6.1. Wel is het zo dat hoe lager de investeringskosten zijn, hoe eerder een ondernemer kan besluiten dat het aanvragen van MIA\Vamil niet de moeite (tijd en bewijsvoering) waard is. Dit wordt ook in de casestudies genoemd.

[1] Hierbij zijn naar verwachting ook de verwerking in de aangifte meegenomen.

Op zich is dit niet erg, mits de investering in de milieuvriendelijke technieken alsnog wordt gedaan (zie Paragraaf 5.3).

Afbeelding 6.1 Hoe beoordeelt u de tijd die u in totaal met de MIA\Vamil-aanvraag bezig bent geweest?
(N = 4.069)



Als we rekenen met een gemiddeld uurloon van 80 euro voor de tijd die de ondernemer zelf kwijt is aan de aanvraag[1], komen de additionele kosten op 400 euro. Samen met de externe kosten worden de gemiddelde kosten per aanvraag dus geschat op 904 euro. Als we dit toepassen op het aantal (goedgekeurde) aanvragen, komen we uit op totale administratieve lasten voor aanvragers van 99 miljoen euro over de periode 2017-2021. Jaarlijks komt dit neer op bijna 20 miljoen euro. De totale administratieve lasten voor aanvragers bedragen zo'n 14,9 % van het totale fiscale voordeel.

Uit de vorige evaluatie kwam naar voren dat de administratieve lasten zo'n 2,7 % van het fiscaal voordeel betroffen. De gemiddelde administratieve lasten voor aanvragers werden toen geschat op iets minder dan 250 euro, maar hierin zijn de interne uren op een andere manier gemonetariseerd[2]. Daarnaast was de vraagstelling met betrekking tot de externe kosten in de vorige evaluatie iets anders, wat mogelijk invloed heeft gehad op de uitkomsten. De gemiddelde externe kosten worden in de huidige evaluatie ruim vijf keer hoger ingeschat dan in de vorige evaluatie (500 euro tegenover bijna 100 euro[3]). In Tabel 6.3 staat een overzicht van deze cijfers.

[1] Wanneer ondernemers dit laten uitvoeren door een belastingadviseur kost dit circa € 60 tot € 100 per uur. We gaan uit van een gemiddelde van €80 per uur.

[2] In de vorige evaluatie werd direct uitgevraagd hoeveel kosten zijn gemaakt voor de tijdsinzet van eigen medewerkers, in de huidige evaluatie hebben we dit berekend op basis van de interne uren en het uurloon. Als de huidige rekenmethodiek toepassen op de uitkomsten van de vorige evaluatie zouden (op basis van een gemiddelde van 3,5 uur) de interne kosten € 277 bedragen in plaats van €145. De totale administratieve lasten zouden daarmee op gemiddeld € 370 per aanvrager komen en in totaal 4 % van het fiscaal voordeel.

[3] In de vorige evaluatie is dit geschat door via de mediaan, die bijna viermaal lager uitvalt dan het gemiddelde.

Tabel 6.3 Administratieve lasten aanvrager (2017-2021)

	Bedrag
gem. administratieve lasten (voor de aanvrager) per aanvraag	€ 904
aantal goedgekeurde aanvragen	110.017
totale administratieve lasten (voor de aanvrager)	€ 99 mln.
- waarvan interne kosten	€ 44 mln.
- waarvan externe kosten	€ 55 mln.
totaal fiscaal voordeel	€ 666 mln.
% administratieve lasten	14,9 %

Uit de casestudies komt specifiek naar voren dat de MIA\Vamil op zich niet zoveel tijd hoeft te kosten, maar dat er wel complicerende factoren zijn zoals:

- onduidelijkheid over de toepassing van de voorwaarden voor steun, waaronder certificering. Bij technieken gericht op circulariteit bestaat het risico dat alleen grote bedrijven daaraan kunnen voldoen. MKB bedrijven worden dan ontmoedigd door procedure vereisten, wat innovatie in die sector in de weg staat:
- onduidelijkheid over definities en veranderingen daarin. Wanneer het begrip 'groene' kas verandert, geeft dit onzekerheid voor ondernemers. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de toepassing van teeltgoten in volle grond. Vanwege hogere kwaliteitseisen is de laatste jaren het beschermen van gewassen tegen hagel etc. belangrijker geworden. Wanneer wordt een overkapping van folie nog beschouwd als 'open lucht' en wanneer niet meer. In overleg met RVO is hier een duidelijke afbakening voor gekomen, maar dit soort discussies en onzekerheden kunnen wel een barrière opwerpen.

6.4 Doelmatigheid van het beleid

De doelmatigheid van het beleid is hier gedefinieerd als de relatie tussen de effecten en kosten van de MIA \Vamil. De doelmatigheid van het beleid heeft betrekking op de vraag of ander beleid hetzelfde doel zou kunnen bereiken tegen lagere kosten ('bang for the buck').

We bepalen de doelmatigheid van de MIA\Vamil als de verhouding tussen de netto investeringen in milieuvriendelijke technieken (zie 5.2) en de *totale uitvoeringskosten* van de MIA\Vamil. De doelmatigheid hangt af van het effectieve steunpercentage, de uitvoeringskosten van de MIA\Vamil en van het aandeel freeriders. Gegeven de gepresenteerde bandbreedte voor freeriders kan de netto-doelmatigheid worden gegeven van 6,4 tot 11,6. Dit wil zeggen dat een euro steungeld via de MIA\Vamil ruim 6 tot 11 euro aan milieu-investeringen uitlokt. Ten opzichte van voorgaande evaluatieperiode is deze indicator licht gedaald.

Tabel 6.4 Doelmatigheid van MIA\Vamil, uitgedrukt in geïnduceerde milieu-investeringen met 1 euro steungeld

	Ondergrens	Bovengrens
freeriderpercentage	26 %	59 %
totale investeringen (mln. €)	10.794	10.794
netto-investeringen in milieuvriendelijke technieken (mln. €)	7.963	4.380
budgettaire derving en uitvoeringskosten (mln. €)	686	686
doelmatigheid van beleid	11,6	6,4

Doelmatigheid in termen van milieuwinst

De regeling heeft als hoofddoel om innovatieve milieu-investeringen uit te lokken. Met deze milieu-investeringen wordt uiteindelijk een milieuwinst gerealiseerd ten opzichte van gangbare investeringen. De milieuvoordelen treden op talrijke thema's en terreinen op: biodiversiteit (stikstofreductie), energiebesparing, verbetering van (stedelijke) luchtkwaliteit, bijdrage aan de circulaire economie en vermindering van grondstoffen- en materialenverbruik. De effecten op deze thema's integraal te monitoren (en eenduidig te waarderen) is buitengewoon complex.

Wij hebben voor een beperkt aantal codes van elektrisch vervoer (zie Tabel 6.5) de milieuwinst in termen van CO_2 -reductie gewaardeerd op basis van door RVO aangeleverde gegevens met betrekking tot jaarkilometrage, netto-voordeel en goedgekeurde investeringen. Aangenomen is dat een aangeschafte elektrisch voertuig (bestelauto of personenauto) een dieselexemplaar vervangt. De CO_2 -emissiereducties zijn bepaald met emissiefactoren van Stream (well-to-wheel). Tabel 6.5 presenteert de berekeningen.

Tabel 6.5 Milieuwinst in relatie tot netto voordeel

	Eenheid	Code 3101	Code 3105	Code 3108	Code 3116	Totaal
berekening CO2 winst obv jaarkm	ton CO2/jaar	145	112	9	2327	265
inschatting van het netto voordeel MIA	€	28255	6158	2988	onbekend	37402
netto kosteneffectiviteit	€/ton	195	55	348	onbekend	141

De uitkomst laat zien dat de gemiddelde netto-kosteneffectiviteit (gecorrigeerd voor freeriders) rond de 141 €/ton ligt. Dit ligt aanzienlijk lager dan de EIA (21-46 €/ton) en kan mogelijk verklaard worden door het accent op innovatieve technieken en de grotere meerkosten die in zijn algemeenheid optreden bij milieutechnieken.

6.5 Mogelijkheden om uitvoeringskosten (en administratieve lasten) te beperken

De vraag die we in deze paragraaf beantwoorden is of er verbetermogelijkheden zijn in de afhandelingsprocedure bij bezwaar en beroep mogelijk voor de MIA\Vamil. Op dit moment zijn er belangrijke stappen gezet in de integratie van de MIA\Vamil en de EIA. Dit betreft de integratie van informatievoorziening op de RVO website; zo kunnen ondernemers per techniek bekijken of zij voor EIA dan wel MIA en/of Vamil in aanmerking komen. Ook onderzoekt RVO mogelijkheden om in de uitvoering de regelingen te harmoniseren. In één aspect verschillen beide regelingen van elkaar: RVO geeft bij de EIA een positieve beschikking af, terwijl de rol van RVO zich bij de MIA\Vamil beperkt tot advies richting belastinginspecteur (en de aanvrager). De Belastingdienst stelt vervolgens de belastingaanslag vast en bepaalt daarbij of de aftrekmogelijkheden worden geaccepteerd of (gedeeltelijk) afgewezen. Vanuit de aanvrager gezien verdient het de voorkeur dat één organisatie een beschikking afgeeft, zoals bij de EIA het geval is, in plaats van één het advies en één de beschikking. Dat draagt bij aan duidelijkheid over de beoogde financiering van de milieu-investering, en komt de effectiviteit van de faciliteit ten goede.

Ook vanuit doelmatigheid van *de uitvoering* is het wenselijk om tot verdergaande integratie te komen. Ondernemers kunnen nu met een bezwaarschrift tegen een door de Belastingdienst vastgestelde aanslag en

een (gedeeltelijke) afwijzing van MIA\Vamil in bezwaar gaan. De belastinginspecteur onderzoekt vervolgens of het gehele of gedeeltelijke negatieve advies terecht is.

Bij technische aspecten van de aanvraag wordt RVO geraadpleegd. Echter de beoordeling van milieukundige en technische van de aangevraagde investering als onderdeel van een van rechtmatige toepassing van de faciliteit *door een inspecteur* is beperkt. Dit geldt eveneens voor eventueel beroepsprocedure. Het is onze verwachting dat met de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures door RVO, die dichter tegen het aanvraagproces zit, tijd- en expertisewinst kan worden gerealiseerd.

6.6 Conclusie doelmatigheid

De uitvoeringskosten van de MIA\Vamil bedragen ongeveer 20 miljoen euro over de gehele periode. RVO en de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. De hoofdmoot van de uitvoering ligt in de praktijk bij RVO. Daarnaast bestaan de kosten van de regeling voor de overheid uit budgettaire derving binnen de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit betreft over de gehele periode naar schatting bijna 666 miljoen euro. In vergelijking met andere regelingen kent de MIA\Vamil lage uitvoeringskosten in relatie tot de verleende steun. Er kan naar verwachting tijds- en expertisewinst worden gerealiseerd door RVO een mandaat te geven een beschikking af te geven in plaats van een advies (vergelijkbaar met EIA).

Aan de kant van de ondernemers, blijkt dat de administratieve lasten over het algemeen als acceptabel worden gezien, zowel als het gaat om de tijd die nodig is voor de aanvraag als de ervaren complexiteit. We concluderen dat de administratieve lasten in verhouding zijn tot het belastingvoordeel. Wel is de MIA\Vamil regeling ingewikkelder dan de EIA. Dit komt met name doordat de EIA maar een aftrekpercentage kent, terwijl er 7 categorieën mogelijk zijn van de combinatie van MIA (3 percentages) en Vamil-steun. Een ander verschil betreft dat de MIA\Vamil meerdere milieueffecten beoogt te realiseren, terwijl de EIA zich alleen op energiebesparing richt (en daardoor makkelijker met energiebesparingskentallen kan werken).

Door toegenomen complexiteit van de MIA/Vamil, de uitvoering door RVO (bijv. de Staatssteuntoets voor generieke codes), en het aantal technieken op de Milieulijst, is er een stijgende trend zichtbaar in zowel administratieve lasten als in uitvoeringskosten. Dit kan ertoe leiden dat met name bij relatief lagere investeringsbedragen geen aanvraag wordt gedaan omdat het financiële voordeel niet opweegt tegen de moeite die hiervoor gedaan moet worden.

Wanneer de doelmatigheid ('bang for the buck') van de MIA\Vamil in termen van geïnduceerde milieu-investeringen wordt berekend, dan lokt een euro steungeld via de MIA\Vamil 6 tot ruim 11 euro aan milieu-investeringen uit. Dat kan als doelmatig worden gezien. Het is niet mogelijk om de doelmatigheid in termen van milieuwinst te vergelijken met andere regelingen, aangezien we de milieuwinst niet hebben kunnen kwantificeren.

In Hoofdstuk 2 geven wij aan dat het MIA-voordeel sterk afhankelijk is van de rechtsvorm (IB of Vpb), de marginale belastingdruk en het MIA-steunpercentage. Hiervan kent de laatste een *milieureden*: bijvoorbeeld de marktfase en het betreffende milieuvoordeel. Deze steunpercentages verklaren een deel van het verschil in voordeel. Het feit dat het MIA-voordeel verschilt per *soort ondernemer* en daarmee verschillende prikkels geeft die niet milieu-gerelateerd zijn, roept de vraag of dit doelmatig is. Deze vraag is op basis van dit onderzoek niet te beantwoorden.

7

BUDGETTAIRE BEHEERSBAARHEID

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de onderzoeksvraag: In hoeverre geeft de werking van het budgetterings- en begrotingsmechanisme voor de regeling voldoende sturing om doelmatig en effectief beoogde doelen te halen?

De Algemene Rekenkamer haar heeft zorg uitgesproken over de budgettaire beheersbaarheid van fiscale regelingen en ook de Studiegroep Begrotingsruimte heeft dit onderwerp ook aan de orde gesteld. [1] Subsidies staan aan de uitgavenkant van de begroting van het betreffende ministerie. Daarmee staat op de begroting het maximumbedrag dat in een begrotingsjaar mag worden uitgegeven en is er sprake van een norm waarop kan worden gecontroleerd – zowel voor het beleidsministerie, het ministerie van Financiën als het Parlement. Fiscale subsidies staan aan de inkomstenzijde (belastingen-kant) van de Rijksbegroting. Over de hoogte van het jaarlijkse bedrag dat ermee is gemoeid door aanvragen zijn alleen verwachtingen te formuleren. Er kan in principe niet vooraf op een totaalbedrag worden gestuurd; het totaalresultaat ontstaat in het begrotingsjaar (met een uitloop van drie maanden) en zijn een gegeven. Dat kan de beheersbaarheid onder druk zetten.

De budgettaire beheersbaarheid van fiscale regelingen zoals MIA en Vamil is dus aandachtspunt. Om de beheersbaarheid te bevorderen is tussen de ministeries van IenW en Financiën een systeem van meerjarige budgetten afgesproken, waarbij getracht wordt de vermeende uitputting meerjarig te monitoren en meerjarig sluitend te krijgen. De budgetten worden opgenomen in de bijlage van de Miljoenennota en zijn inzichtelijk voor het Parlement. Dat bevordert de transparantie van de uitvoering van de regelingen. De transparantie kan bijdragen aan het politieke en publieke debat of de kosten van de regelingen al dan niet opwegen tegen de baten[2].

Voor fiscale regelingen is er een Toetsingskader Fiscale Regelingen.[3] Dat biedt bij toepassing inzicht in regelingen zoals MIA\Vamil. In Bijlage B zijn de vragen uit het Toetsingskader beantwoord voor de beide regelingen.

In de volgende paragrafen worden verschillende aspecten van de budgettaire beheersbaarheid behandeld, om te beoordelen of er sprake is van voldoende beheersbaarheid.

7.2 Budgetplafond

In de Miljoenennota zijn MIA en Vamil gebudgetteerd. De bedragen die zijn opgenomen fungeren als een meerjarig budgetplafond. Dat is geen budgetplafond zoals dat bij een directe subsidie zou bestaan en dat kan worden genormeerd en gehandhaafd.

---

[1] Algemene rekenkamer Ministerie van Financiën en Nationale schuld. Rapport bij het Jaarverslag 2020, par. 5.1; 16e Studiegroep Begrotingsruimte (SBR), Koers bepalen, Kiezen in tijden van budgettaire krapte.

[2] SEO, Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM. 2022, p. 64.

[3] Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) 2020, model 4.55, p.174 e.v.

Dit meerjarig budgetplafond wordt gebruikt in de afspraken tussen het ministerie van IenW en het ministerie van Financiën over de beheersing van de bedragen die bij de fiscale regeling in het geding zijn. Voor 2019 was het budget voor MIA 114 miljoen euro en voor Vamil 25 miljoen euro. Deze budgetten waren dat jaar een gevolg van een budgetschuif van de Vamil naar de MIA, mede naar aanleiding van de beleidsevaluatie 2011-2016. Er is een meerjarige budgetegalisatie afgesproken waarmee onderschrijdingen kunnen worden ingezet voor overschrijdingen in andere jaren (en vice versa).

7.3 Afspraken I&W en Financiën

De in 7.2 genoemde afspraken tussen de beide departementen IenW en Financiën zijn in 2008 gemaakt om tot verbetering van de budgettaire beheersing van fiscale regelingen te komen voor de MIA en Vamil, alsook voor de Energie Investeringsaftrek (EIA). Hierbij zijn ook de resultaten van de analyse van fiscale regelingen van 16e Studiegroep Begrotingsruimte meegenomen.

De afspraken houden in dat jaarlijks de over- en onderschrijdingen worden gemonitord en dat er zo nodig maatregelen worden genomen om meerjarig gemiddeld op de genoemde budgetten van 114 en 25 miljoen euro uit te komen. Bij bepaling of er voor een volgend begrotingsjaar moet worden ingegrepen door bijvoorbeeld bijstelling van de bijdragepercentages op de jaarlijkse Milieulijst, wordt gekeken naar de saldi van de afgelopen jaren. Als het totaalbedrag aan fiscale bijdragen afwijkt van het budgetplafond dan vindt bijstelling plaats om het saldo van het plafondbedrag en de fiscale bijdragen weer rond 0 (nul) te krijgen.

In de afspraken is opgenomen dat er gewerkt mag worden met een budgetreserve. Die ontstaat en groeit in de jaren dat er sprake is van onderuitputting – er zijn minder aanvragen en/of minder omvangrijke aanvragen dan was verwacht. Die situatie heeft zich in de afgelopen jaren en in versterkte mate tijdens de eerste twee Coronajaren voorgedaan. Daardoor is er een budgetreserve ontstaan, die kan worden gebruikt voor opvang van eventuele budgetoveruitputting in de jaren 2022 en verder. In hoofdstuk 4 paragraaf 4.5 is deaanwas van de reserve voor de periode 2017-2021 becijferd op 47 miljoen euro. De jaarlijks op te stellen Milieulijst speelt een belangrijke rol bij de sturing op budgetbeheersing.

De afspraken strekken zich niet uit tot meerjarig schuiven tussen de over- en onderuitputting van de budgetten van Vamil en MIA. Onderzocht kan worden of ontschotting van de budgetten en dus schuiven tussen de budgetten de flexibiliteit en mogelijk de effectiviteit van de regelingen kan vergroten zonder dat dit ten koste gaat van de budgettaire beheersbaarheid, als men strikt blijft monitoren (zie 7.5) en consequenties verbindt aan de resultaten van de monitoring en de Milieulijst jaarlijks bijstelt en daarbij het argument van budgetbeheersing tijdig en nadrukkelijk laat meewegen.

Milieulijst

Het proces van opstelling van de Milieulijst beslaat ongeveer het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar. Er wordt ambtelijk een voorstel gemaakt op inhoud waarbij vanuit de beleidsdoelen gekeken wordt naar ontwikkelingen op de markt, inzicht in investeringen, inzicht in innovaties en verwachtingen omtrent milieuwinsten van de bedrijfsmiddelen die voor de lijst in aanmerking kunnen komen. Ook worden (bestuurlijk-politieke) wensen omtrent investeringen meegenomen. Daarna worden de budgettaire randvoorwaarden betrokken in de vorm van het budgetplafond bij de uitwerking van de budgettaire raming ter onderbouwing van de Milieulijst. De al dan niet aanwezige budgetreserve wordt daarbij niet betrokken door het ministerie van Financiën. In het proces zijn naast de tweede genoemde departementen ook LNV en BZK betrokken.

7.4 Gebruik rekenmodel

De monitoring van de uitputting van het budget is gebaseerd op een raming. Immers, op het moment dat een bedrijf een aanvraag doet, is het nog niet zeker wat de exacte hoogte van de belastingkorting wordt. De hoogte van het belastingvoordeel verschilt ook per belastingsoort: inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting, en is afhankelijk van de bedrijfsresultaten van een bedrijf.

Bij de Vamil is de onvoorspelbaarheid van de hoogte en jaar van het voordeel groter. Wel is er alleen sprake van een inkomstenderving voor de overheid door de aftrek (belastingvoordeel voor de onderneming), als de aanvragers ook daadwerkelijk bedrijfsresultaten (inkomsten, winsten) behalen en dus de bedrijfsmiddelen zeer waarschijnlijk effectief hebben ingezet. De boogde milieu-investeringen zijn daadwerkelijk tot stand gekomen, inclusief gewenste milieuwinst.

Omdat er sprake is van een fiscale subsidie, moet gebruik worden gemaakt van een rekenkundig benadering van de werkelijkheid. De verwachte uitputting van het budget wordt zo gemonitord. In grote lijnen komt dit er op neer dat het gebruik van de regelingen door RVO gemonitord wordt (het aantal toekenningen), en deze vermenigvuldigd worden van gemiddelde verwachte[1] kortingen. Zodoende komt men op een inschatting van de uitputting van het budget. Medewerkers van financiën hebben aangegeven dat het model waarschijnlijk een redelijke weergave van de werkelijkheid is. Wel is er de behoefte om de waarden die gebruikt worden voor het model te toetsen aan inzichten uit de werkelijkheid en – waar nodig – te actualiseren. Daartoe bestaat elk jaar de gelegenheid door de praktijk kennis en ervaring van zowel RVO als de Belastingdienst te gebruiken. De ervaringen van de Belastingdienst worden benut via ambtelijk overleg over winstbelasting. Op deze wijze wordt getracht de regeling financieel beheersbaarheid te houden en de zorgen die onder meer de Algemene Rekenkamer heeft geuit over financiële regelingen te ondervangen.

7.5 Monitoring

In de gesprekken met medewerkers van de ministeries is genoemd dat gepoogd wordt de budgetten zo goed te monitoren. RVO rapporteert maandelijks aan de ministeries van IenW en Financiën en zij publiceert jaarlijks over de resultaten van de regeling op haar website. Belangrijk onderdeel van de regeling is de jaarlijkse update van de Milieulijst mede op basis van de monitoringsresultaten - zie hierboven onder 7.3.

Over de monitoring kan worden gecommuniceerd met het Parlement via de Miljoenennota. Daarbij kan het Parlement de hoogte van het budgetplafond beschouwen en bijvoorbeeld in relatie tot wensen ten aanzien van milieu-investeringen of in relatie tot prijsontwikkelingen (vanwege inflatie bijvoorbeeld) uitspraken doen over de hoogte van het budgetplafond.

7.6 Ingrijpen bij (dreigende) budgetoverschrijding

Er zijn verschillende manieren om budgetoverschrijding tegen te gaan. De Milieulijst wordt zoveel mogelijk budgettair passend gemaakt en als dit niet lukt dan kunnen zo nodig de steunpercentages bij een aantal bedrijfsmiddelen op nul worden gezet. Ook wordt er in het jaarlijkse aanpassen van de Milieulijst rekening gehouden met bedrijfsmiddelen die kunnen zorgen voor budgetoverschrijding. Bij de opstelling van de lijst wordt er naar gestreefd om zo min mogelijk gebruik te hoeven maken van de budgetreserve. Dit gebeurt bijvoorbeeld door:

1 een maximum bedrag dat voor een bepaalde code voor MIA / Vamil in aanmerking komt;
2 een lager MIA percentage (dus niet volgens de code 36 % maar in sommige gevallen 13,5 % of 27 %);
3 schrappen van ‘te dure’ codes.

De budgetten van de financiële regelingen zijn opgenomen in de Miljoenennota[2]. De percentages die worden opgenomen in de jaarlijkse Milieulijst, dragen bij aan de budgetbeheersing van de regelingen. Indien bedrijfsmiddelen gangbaar worden en dus in grote mate worden aangeschaft kan dit leiden tot een groot budgetbeslag. Daarom worden in die gevallen de steun percentages aangepast, mede met het oog op de budgettaire beheersbaarheid.

---

[1] Er kan op basis van een melding vastgesteld worden wat de hoogte van de investering is, welke regeling (MIA-Vamil) gebruikt wordt, wat het steuncategorie van het bedrijfsmiddel is, maar niet wat de hoogte van de winst- en/of inkomstenbelasting is. Om te bepalen wat de uitputting is, wordt voor deze laatste factor een aanname in het rekenmodel gemaakt.

[2] TK 2021-2022, 35925, Nota over de toestand van 's rijks financiën, hoofdstuk 9.

7.7 Conclusie

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag in hoeverre het budgetterings- en begrotingsmechanisme voor de regeling voldoende sturing geeft om doelmatig en effectief de beoogde doelen te halen. De budgettaire beheersbaarheid van fiscale regelingen is in het algemeen een aandachtspunt, blijkt uit rapportages van de Algemene Rekenkamer en enkele studies naar fiscale regelingen. Bij de fiscale regelingen MIA\Vamil kan aan de inkomstenkant strikt genomen geen norm kan worden gesteld voor het maximaal uit te geven bedrag, zoals dat wel het geval is bij directe subsidies aan de uitgavenkant van de begroting. Daarin is in afspraken tussen de ministeries gekozen voor een meerjarige budgetsystematiek waarbij er over de jaren heen gestuurd wordt op een gemiddelde jaarlijkse over/onderschrijdingen ten opzichte van het budget van 0 (nul). Er is ruimte voor een budgetreserve bij onderuitputting die in latere jaren kan worden ingezet voor opvang in geval van overuitputting.

Door de afspraken tussen de ministeries zijn de mogelijke nadelen van fiscale regelingen in vergelijking met directe subsidies uit oogpunt van financiële beheersbaarheid te managen. Daarbij tracht men zo goed mogelijk in beeld te krijgen wat jaarlijks de verwachte financiële effecten zijn in relatie tot de budgetten die voor MIA\Vamil in de Miljoenennota zijn opgenomen. Er zijn mogelijkheden om bij te sturen via de jaarlijkse opstelling van de Milieulijst om te zorgen dat in meerjarig perspectief de bedragen van de steun aan milieu-investeringen overeenkomen met de gestelde budgetten in de Miljoenennota. De Milieulijst wordt passend gemaakt waarbij wordt beoogd om binnen het budgettaire kader te blijven. Opname in de Miljoennota waarborgt de transparantie en geeft de mogelijkheid tot eventuele politiek bijsturing op het budgetplafond, bijvoorbeeld vanwege inflatie. Dat bijsturen kan van jaar tot jaar. Op deze wijze is er sprake van toepassing van het 'hand-aan-de-kraan'-principe.

Nadelen van fiscale regelingen uit oogpunt van budgetbeheersing lijken in het geval van MIA\Vamil voldoende te kunnen worden gemanaged tussen de ministeries. De werking van het budgetterings- en begrotingsmechanisme is voldoende om op een doelmatige wijze de doelen van de regeling te halen. In meerjarig perspectief lukt het om de budgetplafonds te handhaven.

8

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de beantwoording van de evaluatievragen. Uit de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid komen wij tot aanbevelingen. De evaluatie is gebaseerd op een literatuurstudie naar de effectiviteit van verschillende soorten milieusubsidies, een data-analyse van MIA\Vamil-aanvragen, een enquête onder aanvragers, en 15 casestudies van technieken op de Milieulijst. 86 % van de aanvragen vond plaats op het thema mobiliteit. Aangezien dit thema in de enquêterespons licht oververtegenwoordigd is, blijven de overige productcategorieën licht ondervertegenwoordigd in de respons. Het aandeel van Mobiliteit in de totale investeringsomvang is daarentegen kleiner (43%) en is in de enquête - in vergelijking met het aantal aanvragen - fors oververtegenwoordigd.

8.2 Conclusies

Conclusies doeltreffendheid

Gecombineerd laten de gebruikte evaluatiemethoden zien dat de MIA\Vamil bijdraagt aan de milieudoelen en daarmee doeltreffend is, maar dat het effect wel begrensd wordt door het optreden van freeriders. Op basis van de enquête gaan we uit van een freeriderpercentage dat ligt tussen de 26 % en 59 % (gemiddeld 43 %). Hier is de ondergrens (26 %) gedefinieerd als het aandeel ‘zekere’ freeriders (ondernemers die in de enquête hebben aangegeven dat ze zonder de MIA\Vamil dezelfde investering op hetzelfde tijdstip zouden hebben gedaan). De bovengrens (59 %) is gedefinieerd als het aandeel zekere freeriders plus de 'mogelijke’ freeriders (ondernemers die in de enquête hebben aangegeven dat ze zonder het instrument dezelfde investering op een later tijdstip of minder omvangrijk zouden hebben gedaan). Als we de MIA\Vamil vergelijken met de EIA zien we dat zowel de ondergrens (26 % tegenover 31 %), als de bovengrens (59 % tegenover 74 %) lager ligt voor de MIA\Vamil.

Op basis van een totale investeringssom van bijna 11 miljard euro aan milieu-investeringen, komt dit overeen met een bedrag aan uitgelokte investeringen van circa 4,4 (freeriderpercentage van 59 %) tot 7,9 miljard euro (freeriderpercentage van 26 %). In vergelijking met de vorige twee evaluaties ligt het freeriderpercentage in deze evaluatie hoger.

Het freeriderpercentage verschilt in belangrijke mate tussen technologieën en tussen bedrijven. MIA\Vamil heeft met name een duidelijke toegevoegde waarde (en dus effect) voor technieken in de vroege fase van marktintroductie. Bij meer reguliere technieken is dit effect beperkt en in sommige gevallen niet meer duidelijk vast te stellen. De elektrische aangedreven personenauto is een voorbeeld van een techniek waarbij de MIA\Vamil een deel van de meerkosten heeft overbrugd, maar de meerwaarde ten opzichte van andere stimulering (bijtelling voor privégebruik leaserijders) beperkt is.

Conclusies doelmatigheid

Wanneer de doelmatigheid (‘bang for the buck’) van de MIA\Vamil in termen van geïnduceerde milieu-investeringen wordt berekend (outcome), dan lokt een euro steungeld via de MIA\Vamil 6 tot ruim 11 euro aan milieu-investeringen uit. Dit kan als doelmatig bestempeld worden. De doelmatigheid van de MIA\Vamil

in termen van milieuwinst (impact) kan niet gekwantificeerd worden en dus is het niet mogelijk om dit te vergelijken met de doelmatigheid van andere regelingen.

In vergelijking met andere regelingen kent de MIA\Vamil relatief lage uitvoeringskosten in relatie tot de verleende steun. Deze kosten nemen wel toe met name als gevolg van intensivering van toetsing aan Staatsteunkaders. Er kan naar verwachting tijds- en expertisewinst worden gerealiseerd door RVO (vergelijkbaar met EIA) een mandaat te geven een beschikking af te geven in plaats van een advies. Aan de kant van de ondernemers, blijkt dat de administratieve lasten over het algemeen als acceptabel worden gezien, zowel als het gaat om de tijd die nodig is voor de aanvraag als de ervaren complexiteit. We concluderen dat de administratieve lasten in verhouding zijn tot het belastingvoordeel. De uitvoeringskosten en administratieve lasten nemen toe in de tijd.

Het MIA-voordeel is ten slotte sterk afhankelijk van de rechtsvorm (IB of Vpb), de marginale belastingdruk en het MIA-steunpercentage. Dat kan in de praktijk effect hebben op de doelmatigheid, aangezien de prikkel niet uitsluitend samenhangt met milieuredenen voor het effectieve steunpercentage (bijv. afstand tot markt).

Wat is de relevantie, het bereik en de realisatie van (beleids-)doelen?

De fiscale regelingen MIA en de Vamil hebben als doel om bij te dragen aan de realisatie van milieudoeleinden door middel van innovaties. De fiscale regeling beoogt de investeringskeuze te beïnvloeden richting milieutechnieken die een *bovenwettelijke milieuwinst* realiseren en voorlopen op de markt. Deze milieu-innovaties kennen meerkosten, waardoor investeringen hierin kunnen achterblijven. Door het onvoldoende beprijzen van externe kosten van milieu, is er een rationale voor het beleid om dergelijke milieuvriendelijke technieken financieel te ondersteunen. De MIA\Vamil doet dit op twee manieren:

- het verminderen van meerkosten van milieu-innovaties ten opzichte van gangbare technieken;
- het verhogen van de attentiewaarde van deze beleidsmatig gewenste technieken.

In de evaluatieperiode is een groot deel van de MIA\Vamil-investeringen gedaan in elektrisch aangedreven personenauto's. In de jaren 2019 en 2020 liep dit op tot bijna 50 % van de investeringsomvang in dat jaar. Een kleine groep bedrijven (0,1 %) is verantwoordelijk voor een groot deel (40 %) van de investeringen. Dit zijn voornamelijk grote leasemaatschappijen.

In hoeverre is de regeling van invloed geweest op het (duurzame) keuzegedrag van ondernemers en leveranciers?

De MIA\Vamil heeft invloed op investeringskeuzes door ze om te buigen naar een duurzamer alternatief. De vraag naar hoe groot deze invloed is, kan beantwoord worden door naar een hypothetische referentie te kijken - een situatie zonder MIA\Vamil. Aangezien deze situatie niet bestaat, hebben we in de enquête, bestaande literatuur en casestudies gekeken naar de additionaliteit en effectiviteit van de milieu-investeringen zonder het instrument. In de evaluatie hebben we gekeken naar de investeringen die additioneel zijn. Dit is het financiële volume van investeringen waarbij het aandeel investeringen dat ook zonder de regeling zou hebben plaatsgevonden (het aandeel freeriders) in mindering wordt gebracht.

Ook als we de regeling beoordelen vanuit meerkosten, dan kan de conclusie getrokken worden dat de meerkosten van milieu-investeringen (het gros van milieu-investeringen kent meerkosten die niet makkelijk terugverdiend kunnen worden) gedeeltelijk worden overbrugd, zoals de beleidstheorie ook beoogt. Gemiddeld genomen is een MIA\Vamil bedrijfsmiddel zo'n 22 % duurder dan het overwogen alternatief. Door kosten te overbruggen, geeft de regeling ondernemers een duwtje om de investering te doen. Wij merken wel op dat bij stapeling van subsidiemogelijkheden inclusief MIA\Vamil, er een veel groter deel van de meerkosten wordt overbrugd[1]. Hierdoor neemt het risico op freeriders eveneens toe.

We zien dat het aandeel freeriders is toegenomen ten opzichte van voorgaande (evaluatie)periodes. Daarmee neemt de relatieve effectiviteit dus af, maar de MIA\Vamil is echter nog steeds effectiever dan andere regelingen zoals de EIA. In de casestudies wordt dit beeld bevestigd en zien we bij een aantal

[1] De stapeling blijft beperkt tot maximaal 60 % van meerkosten. Er blijven dus minimaal 40 % meerkosten over.

technieken een samenloop ontstaan met andere subsidieregelingen (zoals bijtellingsregeling voor zakelijke rijders, de SEBA en SBV) en bijvoorbeeld bestaand beleid van milieuzonering[1].

De samenloop laat tevens zien dat MIA\Vamil in die gevallen niet een beslissend duwtje geeft, maar eerder mooi meegenomen is voor de aanvrager. Dit geeft aan dat er verbetering nodig is om de Milieulijst up-to-date te houden: met name scherper bewaken of technieken gangbaar zijn in de markt en/of al via andere regelingen worden gestimuleerd.

In hoeverre wegen de budgettaire kosten, uitvoeringskosten en kwaliteit van de uitvoering op tegen de uitgelokte milieu-investeringen?

De uitvoeringskosten van de MIA\Vamil bedragen ongeveer 20 miljoen euro over de gehele periode. RVO en de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. De hoofdmoot van de uitvoering ligt bij RVO. Aanvragers vinden de administratieve lasten over het algemeen acceptabel, zowel als het gaat om de tijd die nodig is voor de aanvraag als de ervaren complexiteit. We concluderen dat de administratieve lasten in verhouding zijn tot het belastingvoordeel. Of de budgettaire derving (inclusief uitvoeringskosten) in verhouding is met de geleverde prestaties is binnen de evaluatie niet beantwoord. Een MKBA of integrale analyse milieukosteneffectiviteit is geen onderdeel van de evaluatie en geen eenvoudige opdracht. Milieuvoordelen treden immers op in talrijke thema's en terreinen: biodiversiteit (stikstofreductie), energiebesparing, verbetering van (stedelijke) luchtkwaliteit, bijdrage aan de circulaire economie en vermindering van grondstoffen- en materialenverbruik. Het monitoren (en eenduidig waarderen) van de effecten op al deze thema's is complex. In de casestudies is naar voren gekomen dat de aanvrager de milieuwinst ook niet precies kan inschatten en zeker niet kan kwantificeren. Intermediaire organisaties die aanvragers ondersteunen hebben geen zicht op de milieueffecten.

Door toegenomen complexiteit van de MIA\Vamil is er een stijgende trend zichtbaar in zowel administratieve lasten als in uitvoeringskosten ten opzichte van de voorgaande evaluatieperiode. Ook in de casestudies vinden we aanwijzingen dat administratieve lasten zijn toegenomen. De toegenomen complexiteit van de regeling houdt verband met de toename van het aantal codes met doelvoorschrift en toetsing aan EU steunkaders (die ingewikkelder worden).

Hoeveel levert elke door de overheid geïnvesteerde euro op in termen van investeringen in milieu-innovaties?

Wanneer de doelmatigheid van de MIA\Vamil in termen van geïnduceerde milieu-investeringen wordt berekend, dan lokt een euro steungeld via de MIA\Vamil 6 tot ruim 11 euro aan milieu-investeringen uit. Harde conclusies over de doelmatigheid van de MIA\Vamil in vergelijking met andere regelingen zijn niet mogelijk.

Heeft de jaarlijkse aanpassing van (de technieken op) de Milieulijst effect op het aandeel freeriders? Vergroot deze dynamiek de doelmatigheid van de regeling?
In welke mate is er sprake van overstimulering door stapeling van overheidsregelingen en hoe kan (verder) gestuurd worden om dit te voorkomen?

Dynamiek is een essentieel instrument om de Milieulijst up-to-date te houden en mogelijke schadelijke neveneffecten te beperken, zoals het optreden van freeriders. We hebben aanwijzingen gevonden dat de dynamiek verhoogd moet worden. Uit de casestudies zijn enkele voorbeelden hiervan naar voren gekomen. Uit de kwantitatieve analyse blijkt enerzijds dat de dynamiek in de Milieulijst – wanneer we tekstuele en inhoudelijke wijzigingen meenemen - over de periode 2011-2021 toeneemt. Wel constateren we een licht dalende trend in het aantal *inhoudelijke wijzigingen, waarvan o*nze inschatting is dat deze een groter effect hebben dan tekstuele aanpassingen. Daarentegen neemt het aantal codes met doelvoorschrift op de Milieulijst toe (van 11 in 2017 naar 34 in 2021). Bij deze codes worden de eisen (ook als ze tekstueel of inhoudelijk ongewijzigd blijven) steeds hoger, simpelweg omdat altijd getoetst moet worden aan het gangbare alternatief. Daarbij merken we op dat het aantal vervallen codes over de jaren stabiel lijkt te zijn. Door technieken eerder af te voeren van de Milieulijst op basis van harde criteria (gangbaarheid, marktaandeel, andere subsidiemogelijkheden) kan de regeling effectiever ingezet worden.

[1] Overlap tussen MIA en EIA wordt vermeden doordat wettelijk is bepaald dat geen MIA kan worden verkregen voor zover bij de aangifte is gekozen voor de EIA. Jaarlijks worden de Milieulijst en de Energielijst (EIA) op elkaar afgestemd.

De dynamiek wordt toegepast en komt tot uitdrukking in alle hoofdstukken van de Milieulijst. De dynamiek heeft binnen de verschillende hoofdstukken een verschillend karakter. Zo wordt binnen bepaalde hoofdstukken relatief veel ingezet op het aanscherpen van de eisen, het verlagen van de steunpercentages of juist op het uitdagen van de markt van innovatieve bedrijfsmiddelen.

Zijn er verbetermogelijkheden in de afhandelingsprocedure bij bezwaar en beroep mogelijk voor de MIA\Vamil?

Ja. Bij de MIA\Vamil beperkt de rol van RVO zich tot advies richting belastinginspecteur die uiteindelijk de toepassing van de fiscale regeling goedkeurt of afwijst, en de belastingaangifte (al dan niet met aftrek) oplegt. Vanuit de aanvrager gezien verdient het de voorkeur dat één organisatie een beschikking afgeeft, zoals bij de EIA het geval is. Dat draagt bij aan duidelijkheid over de beoogde financiering van de milieu-investering, en komt de effectiviteit van de regeling ten goede. De doelmatigheid van *de uitvoering* kan verbeterd worden door verdergaande integratie. Ondernemers kunnen nu met een bezwaarschrift tegen een door de Belastingdienst vastgestelde aanslag in bezwaar gaan tegen een (gedeeltelijke) afwijzing van MIA\Vamil. Bij technische aspecten van de aanvraag wordt RVO geraadpleegd. Echter de milieukundige en technische beoordeling van de aangevraagde investering door een inspecteur is beperkt. Het is onze verwachting dat met de afhandeling van bezwaar- en beroepsprocedures door RVO de uitvoering doelmatiger wordt.

Wat is de (indicatieve) behaalde milieuwinst?

Per 1 maart 2022 is RVO een pilot gestart voor een geselecteerd aantal technieken binnen specifieke hoofdstukken van de Milieulijst, met eerste berekeningen van vermeden primaire inzet van grondstoffen, energiebesparing, CO_2 -reductie, fijnstof- en NOX-reductie. Na de pilotfase wordt in 2023 uitbreiding beoogt naar de belangrijkste technieken Milieulijst-breed. De resultaten van deze pilot zijn echter niet beschikbaar voor de evaluatie. Indicatief is de milieuwinst voor vier codes uitgerekend op het vlak van elektrische bestelbussen en elektrische personenauto's. Op basis hiervan kunnen geen conclusies worden getrokken over de milieuwinst over de regeling in de breedte.

Is de regeling begrijpelijk voor ondernemers? Hoe kan de regeling eenvoudiger en beter begrijpelijk worden gemaakt voor ondernemers?

Aan de kant van de ondernemers, blijkt dat de administratieve lasten over het algemeen als acceptabel worden gezien, zowel als het gaat om de tijd die nodig is voor de aanvraag als de ervaren complexiteit. We concluderen dat de administratieve lasten in verhouding zijn tot het belastingvoordeel.

Op dit moment zijn er belangrijke stappen gezet in de integratie van de MIA\Vamil en de EIA. Dit betreft de integratie van informatievoorziening op de RVO website; zo kunnen ondernemers per techniek bekijken of zij voor EIA dan wel MIA en/of Vamil in aanmerking komen. Ook onderzoekt RVO mogelijkheden om in de uitvoering de regelingen te harmoniseren. Vanuit de aanvrager gezien verdient het de voorkeur dat één organisatie een beschikking afgeeft, zoals bij de EIA het geval is, in plaats van één het advies en één de beschikking. Dat draagt bij aan duidelijkheid over de beoogde financiering van de milieu-investering, en komt de effectiviteit van de faciliteit ten goede. Vereenvoudiging kan verder plaatsvinden door bezwaarafhandeling bij RVO onder te brengen (zie voorgaande conclusies).

In hoeverre geeft de werking van het budgetterings- en begrotingsmechanisme voor de regeling voldoende sturing om doelmatig en effectief beoogde doelen te halen?

Afwezigheid van een harde norm aan de uitgavenkant (maximum budget) is gedeeltelijk opgevangen door meerjarige budgetsystematiek waarbij over- en onderschrijding op 0 (nul) moeten komen ten opzichte van het bedrag dat als 'budget' is openomen in de Miljoenennota. Dit werkt via jaarlijkse bijsturing in Milieulijst (onder meer op steunpercentages). Gestreefd wordt om zo min mogelijk gebruik te maken van de budgetreserve.

Het vraagstuk van budgettaire beheersbaarheid dat bij fiscale regelingen ten opzichte van een directe subsidie kan spelen worden op die wijze opgevangen in het geval van MIA\VAMIL. Aandachtspunt blijft dat altijd moet worden begroot op basis van *verwachte* steun in plaats van een hard uitgavenplafond. Het 'budget' is geen budget waar het parlement zijn budgetrecht op kan uitoefenen. Achteraf, na het

begrotingsjaar, blijkt pas hoeveel de 'bijdrage' van de overheid aan de milieu-investeringen is geweest. Door transparant te zijn over de onder- of overuitputting van het budget van jaar tot jaar kan hierover het Parlement wel inzicht worden geboden. Bij eventuele inflatie zou sprake zijn van afname van het totale beschikbare bedrag. Het Parlement kan er voor kiezen hierop in te grijpen door opdracht te geven tot aanpassing van het plafondbedrag.

De afspraken tussen de ministeries in het kader van de budgetbeheersing en het feit dat de Milieulijst jaarlijks wordt bijgesteld geeft voldoende sturing om de doelen van de regeling te halen en potentiële nadelen van een fiscale regeling ten opzichte van de beheersing bij een directe subsidie te voorkomen casu quo weg te nemen.

In bijlage B is onderzocht in hoeverre MIA\Vamil aansluiten bij het Toetsingskader Fiscale regelingen. De regelingen MIA en Vamil en de praktijk van de uitvoering ervan in de afgelopen twintig jaar voldoen aan de verschillende eisen voor budgetbeheer die in het Toetsingskader Fiscale Regelingen worden gesteld. De afspraken tussen het beleidsministerie IenW en het ministerie van Financiën en de jaarlijkse actualisatie van de Milieulijst in het licht van de doelen van de regeling waarborgen een effectieve budgetbeheersing.

Er kunnen verschillen tussen MIA en Vamil ontstaan in de mate van onder- of overuitputting. Op dit moment is het niet mogelijk om eenvoudig tussen de budgetten te schuiven wanneer daar om inhoudelijke redenen en met het oog op effectiviteit en doelmatigheid van MIA\Vamil redenen toe zijn.

8.3 Aanbevelingen

Uit de conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid volgen de volgende aanbevelingen. We presenteren eerst de aanbeveling, daarna volgt de onderbouwing.

Aanbeveling 1: striktere actualisatie Milieulijst
We bevelen aan de Milieulijst strikter te actualiseren. Dit betreft met name technieken die zich ontwikkelen tot gangbare technieken in de markt en/of in te hoge mate overlap kennen met andere vormen van stimulering en regelgeving. Het bijhouden van de Milieulijst zou meer gericht moeten zijn op het afvoeren van dit type technieken. Dit betreft bijvoorbeeld technieken met een fors en/of groeiend marktaandeel in de nieuwverkopen. De energietransitie komt komende jaren snel op stoom, waarmee de kans dat dergelijke dynamische marktontwikkelingen optreden groter wordt[1].

Uit de literatuur en uit de casestudies volgt dat de additionaliteit van de MIA\Vamil gebaat is bij een actuele Milieulijst. Wanneer de technieken vooruitlopen op de markt is de meerwaarde groter dan bij meer gangbare technieken. Er is geen causaal verband gevonden tussen dynamiek en additionaliteit, maar in algemene zin kan het aanscherpen van technieken op de Milieulijst bijdragen aan een opschaling en versnelling van deze technieken (bron: literatuur). Een andere reden om technieken eerder af te voeren is de samenloop met andere stimuleringsregelingen wat de al bestaande afspraken rondom budgettaire beheersbaarheid verder kan versterken.

Aanbeveling 2: nader onderzoek optimale vormgeving instrument
We bevelen aan nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van fiscale regelingen ten opzichte van directe subsidies. Dit onderzoek kan gebaseerd worden op een stated-choice experiment/vragenlijst. Het onderzoek kan gecombineerd worden met de andere fiscale faciliteit, de EIA. Vanwege de kennislacune is het nu lastig om een afgewogen beoordeling te maken. De regeling is beperkt doeltreffend (vanwege het optreden van freeriders) en daarnaast doelmatig in het behalen van de gestelde doelen. De meeste vragen uit het toetsingskader kunnen positief beantwoord worden. We moeten concluderen dat de vraag naar de *keuze voor een fiscale subsidie* niet eenduidig met ja te beantwoorden is. Het is namelijk niet aangetoond op basis van inschattingen van ondernemers dat een fiscale subsidie zoals de MIA effectiever of minder effectief is

[1] Ter illustratie geven we hier een voorbeeld voor elektrische auto's. Gedurende de evaluatieperiode is het marktaandeel van BEV (battery electric vehicle) in de nieuwverkopen toegenomen van 1,9 % in 2017 tot 20 % in 2021 in Nederland.

dan een directe subsidie. Het ontbreekt op dit moment simpelweg aan voldoende bewijslast om een gefundeerde en eenduidige conclusie te trekken in het voordeel van een subsidie of in het voordeel van een fiscaal instrument voor het bereiken van de doelen van MIA/VAMIL. Daarbij dienen ook realistische eisen gesteld te worden aan dergelijk (vervolg)onderzoek. Er kan mogelijk meer inzicht gegeven worden in de achterliggende redenen voor voorkeuren in directe subsidies of fiscale instrumenten, rekening houdend met bijvoorbeeld de zekerheid van het geldbedrag, temporele voorkeuren van ondernemers, de relatie tussen winstgevendheid en (milieu-)investeringsmogelijkheden, en de attentiebijdrage van een Milieulijst in de vormgeving van beide opties. Diepgaand vervolgonderzoek kan hier een meerwaarde bieden en daarbij gerichter advies geven in vraag 5 van het toetsingskader.
Ten slotte kan ten aanzien van de Vamil wel aangetoond worden dat een dergelijke faciliteit gericht op willekeurige afschrijving (kosten)effectiever is dan een directe subsidie.

Uit de enquête onder ondernemers komen geen aanwijzingen naar voren dat fiscale subsidies effectiever zijn dan directe subsidies (het tegenovergestelde is ook niet aangetoond). De wetenschappelijk literatuur is beperkt op dit terrein, maar geeft generieke aanwijzingen dat fiscale instrumenten effectiever kunnen zijn dan een directe subsidie. Een uitgebreid *stated choice* experiment zou een geschikte methode zijn om dit nader te onderzoeken en te beoordelen of dit opgaat voor regelingen zoals de MIA\Vamil. Hierbij zouden niet-deelnemers of terugtrekkingen uit de regeling meegenomen moeten worden.

Aanbeveling 3: integratie aanvraagproces
We bevelen aan de bezwaarprocedure van de MIA\Vamil te integreren met het aanvraagproces van RVO. Wij verwachten dat hiermee tijdswinst, een gestroomlijndere afhandeling van de aanvraag en meer duidelijkheid voor de aanvrager wordt gerealiseerd. Vanuit de doelmatigheid van de uitvoering is het wenselijk om tot verdergaande integratie te komen. Door een geïntegreerde afhandeling van bezwaarschriften bij RVO verwachten we dat de technische beoordeling van een aanvraag effectiever en sneller kan plaatsvinden.

9

BIBLIOGRAFIE

- Aalbers, R., de Groot, H. L. & Vollebergh, H. R. J., 2004. Effectiviteit van energie-investeringssubsidies op technologiekeuze in Nederland, Sdu.
- Aalbers, R., van der Heijden, E., Potters, J., van Soest, D. & Vollebergh, H., 2009. Technology adoption subsidies: An experiment with managers. Energy Economics, 31, 431-442.
- Aalbers, R. F. T., Heijden, E. C. M. v. d., Lomwel, A. G. C. v., Nelissen, J. H. M., Potters, J. J. M., Soest, D. P. v. & Vollebergh, H. R. J., 2005. Naar een Optimaal Design voor Investeringsusbidies in Milieuvriendelijke Technieken, Rotterdam, OCFEB.
- Beer, J. G. d., Kerssemeeckers, M. M. M., Aalbers, R. F. T., Vollebergh, H. R. J., Ossokina , J., Groot, H. L. F. d., Mulder, P. & Blok , K., 2000.Effectiviteit energiesubsidies, onderzoek naar de effectiviteit van enkele subsidies en fiscale regelingen in de periode, Utrecht: Ecofys
- CE Delft, 2018.Beleidsevaluatie MIAVamil, Delft: CE Delft
- SEO, 2019.Evaluatie ISDE-KA: Effecten en kosten van subsidies voor duurzame warmte, Amsterdam: SEO
- Trinomics, 2021.Evaluatie van de SDE+: Trinomics
- Vollebergh, H., 2020.De energie-investeringsafrek : Freeriding binnen de perken, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)
- Vollenbergh, H., 2004. Jaarboek Overheidsfinanciën.

Bijlage(n)

BIJLAGE: REPRESENTATIVITEIT ENQUÊTE

Onder- en oververtegenwoordiging in de enquête

Om de representativiteit van de enquête te bepalen, is een aantal doorsneden gemaakt van de complete set van aanvragers van RVO (populatie)[1] en de sample van de enquête (steekproef). Deze zijn naast elkaar gelegd om te controleren in hoeverre bepaalde groepen aanvragers onder- of oververtegenwoordigd zijn onder de invullers van de enquête. Als er sprake is van onder- of oververtegenwoordiging kan dit - indien nuttig en noodzakelijk - gecompenseerd worden door een weging op de enquêteresultaten toepassen.

Tabel I.1 laat de verdeling van aanvragen en investeringen zien over de jaren heen. In de enquête is een oververtegenwoordiging van het aantal aanvragen en investeringen te zien in 2021. Dit is te verklaren door het feit dat de betreffende aanvraag nog verser in het geheugen ligt van de ondernemers, waardoor deze vermoedelijk sneller geneigd is deel te nemen. De overige jaren zijn licht ondervertegenwoordigd. Kijkend naar de aanvragen geldt dit het sterkst voor 2020. Kijkend naar de investeringen is 2017 het meest ondervertegenwoordigd.

Tabel I.1 Verdeling aanvragen en investeringen over de jaren

Jaar	Database RVO		Enquête		Verschil aanvragen	Verschil investeringen
	% Aanvragen	% Investeringen	% Aanvragen	% Investeringen		
2017	11 %	20 %	8 %	7 %	-3 %	-13 %
2018	18 %	24 %	18 %	19 %	0 %	-5 %
2019	30 %	22 %	29 %	31 %	-1 %	9 %
2020	25 %	18 %	20 %	15 %	-5 %	-3 %
2021	16 %	16 %	24 %	28 %	9 %	12 %

In Tabel I.2 is de verdeling van aanvragen en investering over de thema's zichtbaar. We zien in het thema Mobiliteit een oververtegenwoordiging van 7,8 % van het aantal aanvragen en bijna 35% van de investeringsomvang. De verklaring hiervoor is dat uit de cijfers van RVO blijkt dat het aantal aanvragen voor het thema mobiliteit aanzienlijk hoger ligt onder ondernemers die zelf de aanvraag doen dan onder aanvragers die een intermediair hebben ingeschakeld. Dit is te zien in Tabel I.3. Doordat het aantal aanvragen waarbij een intermediair is gebruikt ondervertegenwoordigd is (zie Tabel I.1), leidt dit tot de oververtegenwoordiging van het aantal aanvragen voor het thema mobiliteit. De ondervertegenwoordiging van het aantal aanvragen met een intermediair is deels toe te schrijven aan het feit er een lage respons was onder intermediairs (8 % tegenover 18 % onder aanvragers). Daarnaast hebben we elke gecontacteerde intermediair maar één bedrijf voorgelegd en gevraagd of ze de enquête naar dat bedrijf wilden doorsturen. Dit hebben we gedaan om de kans te verhogen dat intermediairs de enquête doorstuurden naar het bedrijf voor wie ze de aanvragen hebben gedaan.

[1] Waarvan een emailadres bekend is.

Als gevolg van de oververtegenwoordiging van het hoofdstuk Mobiliteit, is in de andere thema's een ondervertegenwoordiging te zien in het aantal aanvragen. Met name in het thema 'Voedselvoorziening en landbouwproductie' is dit verschil met 6,2 % relatief groot. Voor het thema 'Gebouwde omgeving' is het absolute verschil beperkt (1,2 %), maar in relatieve zin groot. Zoals te zien in Tabel I.2 wordt voor deze thema's een relatief groot deel aangevraagd door intermediairs.

Tabel I.2 Verdeling aanvragen en investeringen over de thema's

Jaar	Database RVO		Enquête		Verschil aanvragen	Verschil investeringen
	% Aanvragen	% Investeringen	% Aanvragen	% Investeringen		
thema-overstijgende milieu-innovatie	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,3 %	0,3 %	0,0 %
grondstoffen- en watergebruik	1,3 %	5,8 %	0,6 %	1,7 %	-0,7 %	-4,0 %
voedselvoorziening en landbouwproductie	10,2 %	19,9 %	4,0 %	8,8 %	-6,2 %	-11,1 %
mobiliteit	85,8 %	42,8 %	93,7 %	77,4 %	7,8 %	34,6 %
klimaat en lucht	0,8 %	1,5 %	0,7 %	3,0 %	-0,1 %	1,5 %

Tabel I.3 Verdeling aanvragen over de thema's voor aanvragers die wel en niet gebruik hebben gemaakt van een intermediair (o.b.v. database RVO)

Thema	Intermediairs		Geen intermediair	
	Aantal aanvragen	%	Aantal aanvragen	%
thema-overstijgende milieu-innovatie	52	0,1 %	141	0,2 %
grondstoffen- en watergebruik	1.117	2,5 %	286	0,4 %
voedselvoorziening en landbouwproductie	9.608	21,3 %	1.634	2,5 %
mobiliteit	32.092	71,0 %	62.349	96,2 %
klimaat en lucht	637	1,4 %	215	0,3 %
ruimtegebruik	154	0,3 %	60	0,1 %
gebouwde omgeving	1.549	3,4 %	123	0,2 %

Tabel I.4 Verdeling aanvragen en investeringen over aanvragers die wel en niet gebruik hebben gemaakt van een intermediair

	Database RVO		Enquête			
	% Aanvragen	% Investeringen	% Aanvragen	% Investeringen	Verschil aanvragen	Verschil investeringen
intermediair	41 %	68 %	14 %	23 %	-27 %	-45 %
geen intermediair	59 %	32 %	86 %	77 %	27 %	45 %

In Tabel I.5 wordt de verdeling van aanvragen en investeringen over de verschillende lettercodes getoond. Hier is bij enkele categorieën sprake van een beperkte onder- of oververtegenwoordiging van het aantal aanvragen en investeringen.

Tabel I.5 Verdeling aanvragen en investeringen over lettercodes

	Database RVO		Enquête			
Lettercode	% Aanvragen	% Investeringen	% Aanvragen	% Investeringen	Verschil aanvragen	Verschil investeringen
A	7 %	16 %	3 %	4 %	-4 %	-3 %
B	6 %	3 %	7 %	2 %	1 %	-3 %
C	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
D	26 %	29 %	26 %	28 %	0 %	3 %
E	31 %	24 %	33 %	30 %	2 %	-1 %
F	7 %	14 %	7 %	11 %	-1 %	4 %
G	23 %	14 %	24 %	24 %	2 %	1 %

Gevolgen voor de uitkomsten van de enquête

Het aandeel aanvragen vanuit 2021 is ten opzichte van de andere jaren licht oververtegenwoordigd in de enquête. Als we aandeel freeriders bekijken per jaar zien we kleine, maar statistisch significante, verschillen. Als we een weging zouden toepassen op de uitkomsten van de freerideranalyse, zou het aandeel dat zeker aangeduid kan worden als freerider 39 % zijn in plaats van 38 %.

Zoals uiteengezet in Tabel I.5 is het aantal aanvragen vanuit het thema Mobiliteit oververtegenwoordigd in de enquête, terwijl andere hoofdstukken ondervertegenwoordigd zijn. Met name het hoofdstuk Voedselvoorziening en landbouwproductie is relatief sterk ondervertegenwoordigd. Uit de freerideranalyse komt niet naar voren dat de thema's der mate (significant) van elkaar verschillen dat hiervoor gecorrigeerd moet worden. Hierbij moet natuurlijk de kanttekening geplaatst worden dat het aantal observaties voor de andere thema's beperkt is. Desalniettemin wijkt het aandeel freeriders voor het thema Voedselvoorziening en landbouwproductie beperkt af (40 % tegenover 38 % met N = 72).

De ondervertegenwoordiging van het aantal aanvragen waarbij een intermediair is ingeschakeld heeft voor het grootste deel van de uitkomsten van de enquête geen grote invloed. Voor de administratieve lasten had dit wel invloed: aanvragers die gebruik hebben gemaakt van een intermediair maakten meer externe kosten. De uitkomsten hiervan zijn daarom gecorrigeerd door middel van een gewogen gemiddelde.

II

BIJLAGE: TOETSINGSKADER FISCALE REGELINGEN

II.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van het toetsingskader onderzocht in hoeverre MIA en Vamil voldoen van voorwaarden voor budgetbeheer. Met beoordeling aan de hand van het Toetsingskader financiële regelingen wordt tevens invulling gegeven aan artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet van 2016. Deze luidt[1]:
'Voorstellen, voornemens en toezeggingen bevatten een toelichting waarin wordt ingegaan op:
1 de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid die worden nagestreefd;
2 de beleidsinstrumenten die worden ingezet;
3 de financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor maatschappelijke *sectoren.'*

Het toetsingskader bestaat uit de volgende vragen:
1 is sprake van een heldere probleemstelling?
   - waarom is de overheid de meest aangewezen partij?
   - waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement?
2 is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3 kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
   - kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?
   - hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?
   - welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden («incentivestructuur»)?
4 kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5 kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6 is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
   - wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?
   - hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?
   - hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf tot 8 jaar)?
7 is een horizonbepaling aan de orde?

Hieronder gaan we in op deze vragen. De regelingen Willekeurige Afschrijving Milieu-investeringen (Vamil) Milieu-investeringsaftrek (MIA) zijn financiële regelingen. Ze betreffen belastinguitgaven. De regelingen zijn van respectievelijk 1991 en 2000. De Comptabiliteitswet van 1976 die toen van kracht was sprak alleen over 'doelmatig beheer'.[2] De wet kende de term 'doeltreffend' niet.

[1] Wet van 22 maart 2017, houdende regels inzake het beheer, de informatievoorziening, de controle en de verantwoording van de financiën van het Rijk, inzake het beheer van publieke liquide middelen buiten het Rijk en inzake het toezicht op het beheer van publieke liquide middelen en publieke financiële middelen buiten het Rijk (Comptabiliteitswet 2016).

[2] Wet van 8 december 1976, houdende regeling van het beheer van 's Rijks financiën (comptabiliteitswet 1976).

II.2 Probleemstelling

Is sprake van een heldere probleemstelling?
- **waarom is de overheid de meest aangewezen partij?**
- **waaruit bestaat het probleem en hoe verhoudt dit zich tot het beleidsterrein van het betrokken departement?**

Probleemstelling

Wij hebben in dit onderzoek geen documenten van de oorspronkelijke regelingen MIA en Vamil gevonden waarin de probleemstelling in relatie tot de MIA\Vamil regelingen volledig uiteen worden gezet. In een eerdere evaluatie (VROM, 2005) is er beleidsreconstructie gemaakt, waarin de onderzoekers de probleemstelling beschrijven. Daarnaast blijkt de probleemstelling uit verschillende documenten, zoals toelichting bij de aanpassing van de Milieulijst en informatie die over de regelingen verstrekt wordt.

Uit de evaluatie uit 2005 en documenten maken we de volgende twee probleemstellingen op:
1 milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen zijn over het algemeen duurder dan niet-milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen;
2 het introduceren van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen komt zonder overheidsingrijpen niet of niet voldoende snel tot stand.

De regelingen beogen daarmee een effect te sorteren op de ondernemers (zij worden beïnvloed in de richting van het milieuvriendelijke alternatief) en de markt (het makkelijker maken van introductie van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen). In paragraaf 2.4 van dit rapport is de beleidstheorie van de regelingen geconstrueerd.

Overheid als aangewezen partij

Het inzetten van fiscale instrumenten is een gebruikelijk middel voor het stimuleren van milieuvriendelijke technologieën. Volgens de OESO[1] spelen overheden een belangrijke rol in het overhalen van bedrijven om te investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen en het creëren van nieuwe markten hiervoor. In Nederlands onderzoek wordt het inzetten van fiscale middelen ook benoemd als belangrijk middel voor het vergroten van het gebruik van milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen[2]. Zonder overheidsinterventie is het zeer aannemelijk dat milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen minder snel geïntroduceerd worden in een markt en milieubelastende bedrijfsmiddelen (met name door lagere investeringskosten) dominant blijven.

Beleidsterrein van departement

Het ministerie van IenW en Financiën zijn de beleidsverantwoordelijke ministeries. De ministeries van LNV en BZK zijn betrokken voor de onderdelen die betrekking hebben op milieu-investeringen in respectievelijk de land- en tuinbouw en op het vlak van bouwen en wonen.

---

1 Zie de rapportage 'Creating Market Incentives for Greener Products' van de OESO voor een uiteenzetting van fiscaal beleid en mogelijkheden in relatie tot het stimuleren van milieuvriendelijke technologieën.

2 Kemp (2000). Technology and Environmental Policy—Innovation effects of past policies and suggestions for improvement. Universiteit van Maastricht / OESO.

II.3 Doelformulering

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het doel van de regelingen wordt o.a. benoemd in de toelichting op de aanpassing van de Milieulijst in 2022[1]:

'Met de MIA en Vamil worden investeringen in bedrijfsmiddelen, die in het belang zijn van de bescherming van het Nederlandse milieu, fiscaal gestimuleerd. Het gaat hierbij om niet-gangbare bedrijfsmiddelen, waarvan de marktintroductie door deze instrumenten wordt ondersteund.'

Het doel van de MIA is het stimuleren van investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen door de keuze van de investeerder te beïnvloeden in de richting van het milieuvriendelijke alternatief. Bij de invulling van die doelstelling wordt er naar gestreefd om neveneffecten van milieuheffingen te beperken.

Het doel van de Vamil is het stimuleren van de marktintroductie van milieuvriendelijke, niet gangbare bedrijfsmiddelen door de keuze van de investeerder te beïnvloeden in de richting van het milieuvriendelijke alternatief. Bij de invulling van die doelstelling wordt er naar gestreefd om neveneffecten van milieuheffingen te beperken.

Beide regelingen zijn bedoeld om de keuze van investeerders te beïnvloeden richting milieuvriendelijke alternatieven van technologieën en producten die beschikbaar zijn op de markt om op die wijze door innovaties bij te dragen aan realisatie van milieudoelen.

Er worden *positieve externe effecten* van de beoogde investeringen verwacht, evenals negatieve effecten van het achterwege blijven van milieu-investeringen. Het gaat erom investeerders te bewegen om te kiezen voor technieken die zorgen voor milieuwinst die niet tot uitdrukking komt in de financiële opbrengsten van de betreffende investeerders. De veronderstelling van de regelingen is dat de milieu-innovaties onder normale marktomstandigheden niet of niet voldoende van de grond komen.

Wij hebben geen documentatie gevonden waarin doelen verder de doelen precies beschreven worden. Het gaat om beïnvloeden van beslissingen van investeerders en toename van het aantal milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen. Er wordt een milieuwinst beoogd, maar er is bijvoorbeeld niet cijfermatig vastgesteld wat de beoogde reductie van CO_2 of verbetering van luchtkwaliteit dient te zijn. Per bedrijfsmiddel en per milieuaspect kan dit verschillen. Bij de jaarlijkse opstelling van de Milieulijst wordt gekeken naar de mogelijke milieueffecten van bedrijfsmiddelen, innovaties op de markt, de marktfase (gangbaarheid) van bedrijfsmiddelen en meerkosten van investeringen in bepaalde bedrijfsmiddelen.

[1] Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 7 december 2021 nr. IENW/BSK-2021/304716, tot wijziging van de Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen 2009 (vaststelling Milieulijst 2022).

II.4 Noodzakelijkheid financiële interventie

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
- **kan aangetoond worden waarom niet financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)?**
- **hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument met die van de niet-financiële instrumenten?**
- **welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en langs welke kanalen kan genoemd instrument dit gedrag beïnvloeden?**

Er is gekozen voor een financiële interventie gericht op de keuze van investeerders. Voorlichting lijkt in het geval van de producten te licht, omdat het probleem niet bestaat uit een kennisgebrek van nieuwe milieuvriendelijke technieken, maar uit hoge (meer-) kosten van deze technieken. Wel gaat er van de regeling een attentiewaarde uit, blijkt uit de enquête in dit onderzoek.

Een verbod (bijvoorbeeld in de vorm van milieunormen) van bijvoorbeeld milieuschadelijke alternatieven heeft mogelijk geen stimulerend effect op innovatie wat ertoe kan leiden dat er geen alternatieve technieken op de markt zijn. Daar staat tegenover dat uit recente studies blijkt dat verboden wel ontwikkelingen in beweging kunnen zetten en bedrijven toch trachten om tegemoet te komen aan de bedoelingen die aan een verbod ten grondslag liggen. Wat dat betreft is de werking en daarmee de effectiviteit van instrumenten in beweging. (voetnoot https://www.pbl.nl/en/nieuws/2022/normering-onderschatte-aanjager-van-doorbraaktechnologie).

Het stellen van verschillende milieunormen is echter complex: de Milieulijst is lang en omvat veel verschillende technologieën. Per technologie wordt ook nog een ander doel beoogd (zoals op outcome: reductie stikstof, reductie CO2, besparing of grondstoffen, hergebruik van materialen). Voor elke technologie zou een aparte milieunorm opgesteld moeten worden. Daarnaast zou het handhaven van deze normen veel handhavingscapaciteit vergen.

Zoals hierboven beschreven proberen de regelingen gedrag te sturen. Beide regelingen zijn bedoeld om de keuze van investeerders te beïnvloeden richting milieuvriendelijke alternatieven van technologieën die beschikbaar zijn op de markt. De beoogde innovatieve en milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen moeten eerst op de markt beschikbaar zijn alvorens in wettelijke normen voor de gewenste bedrijfsmiddelen kunnen worden voorgeschreven. De regelingen MIA\Vamil beogen introductie op markten van innovatieve milieuvriendelijk technieken. Een financiële interventie is daarom gepast. Dit is afgewogen bij de totstandkoming van de regelingen en wordt ook elk jaar weer afgewogen bij de opstelling van de Milieulijst.

Een financiële interventie is dus noodzakelijk om te bevorderen dat bedrijven investeren in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen waarvan de kosten hoger liggen dan de bedrijfsmiddelen die minder milieuvriendelijk zijn of te bevorderen dat ondernemers overgaan tot investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen ter vervanging van bedrijfsmiddelen die technisch en economisch nog niet zijn afgeschreven.

II.5 Keuze voor subsidie

Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?

De MIA\Vamil stimuleert milieu-investeringen door de meerkosten voor het duurzame alternatief (deels) te compenseren. In plaats daarvan kan er ook voor worden gekozen om minder milieuvriendelijke technieken te belasten. Het gaat echter om een groot aantal zeer uiteenlopende typen bedrijfsmiddelen die hieronder zouden vallen of milieueffecten die met een belasting gereguleerd worden. Bij afwezigheid van de stimulering via MIA\Vamil zouden veel bedrijven kunnen afzien van (vervroegde) investeringen. Daarom is een positieve prikkel passend. Bij een (niet gerichte of gedifferentieerde) heffing op niet-milieuvriendelijke technologieën bestaat daarnaast het risico dat zowel de milieuvriendelijke (meerkosten) als het niet-milieuvriendelijke technologie (belast) als te duur wordt beschouwd. Dit kan leiden tot een algehele onderinvestering. Juridisch kleven er mogelijk ook haken en ogen aan heffing van reeds gangbare bedrijfsmiddelen of milieueffecten aangezien dit ook vraagt om goed gedefinieerde heffingsgrondslagen inclusief een adequate monitoring van de belaste milieueffecten. Een subsidie heeft dus de voorkeur.

II.6 Keuze voor fiscale subsidie

Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?

De vraag in het toetsingskader over de aard van de subsidie heeft betrekking op de veronderstelde effectiviteit van de type subsidie en naar de kosten ervan. Op basis van wetenschappelijke inzichten proberen we hier inzicht in te geven.

Effectiviteit

In 2005 is onderzocht[1] in hoeverre fiscale subsidies effectief zijn, waarbij deels de MIA en Vamil zijn onderzocht. In deze studie wordt geconcludeerd dat stimuleringsregelingen die zijn gebaseerd op belastingaftrek effectiever zijn dan stimuleringsregelingen die gebaseerd zijn op het geven van een geldbedrag ineens (in casu een directe subsidie). Ook voor bedrijven met financieringsproblemen geldt dat stimuleringsregelingen die gebaseerd zijn op willekeurige afschrijving (kosten)effectiever zijn dan stimuleringsregelingen die gebaseerd zijn op het geven van een geldbedrag ineens. We tekenen aan dat de studie inmiddels 17 jaar oud is en vooral wijst op het verschil tussen een stimuleringsbedrag ineens en verspreid in de tijd. Nieuwe studies zijn nodig om antwoord te kunnen geven op de vraag of een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Voor de wetenschappelijke betrouwbaarheid is daarbij nodig dat er zowel onderzoek wordt gedaan in een experimentele setting met een controlegroep naast de experimentele groep als onderzoek onder ondernemers om aan te sluiten bij de daadwerkelijke afweging die dezen maken bij hun reactie op de verschillende typen subsidie-instrumenten.

In dergelijke onderzoeken kan ook worden ingegaan op de al dan niet lagere uitvoeringskosten van fiscale subsidies (minder controle op verantwoording), effecten op de financieringsportefeuille van bedrijven en verschillen in freerider-gedrag bij directe subsidies versus fiscale subsidies.

In paragraaf 7.4 hebben we genoemd dat er alleen sprake is van inkomstenderving voor de overheid door de aftrek (fiscaal voordeel) voor de onderneming, als de aanvrager ook daadwerkelijk bedrijfsresultaten (inkomsten, winsten) behaalt en dus de bedrijfsmiddelen zeer waarschijnlijk effectief heeft ingezet. De boogde milieu-investering is daadwerkelijk tot stand gekomen, inclusief gewenste milieuwinst. De daadwerkelijke investering en het gebruik in de bedrijfsvoering van een bedrijfsmiddel is bij een fiscale regeling gewaarborgd, terwijl dat bij een directe subsidie niet het geval is – een bedrijf kan voor daadwerkelijk gebruik van het middel de bedrijfsactiviteit beëindigd hebben, vanwege faillissement of anderszins.

[1] R.F.T. Aalbers e.a., Naar een Optimaal Design voor Investeringssubsidies in Milieuvriendelijke Technieken, Tilburg University, 2005, p. 13.

Uitvoeringskosten

In de huidige vorm is er sprake uitvoeringskosten van RVO en van de belastingdienst. Die bij de belastingdienst zijn beperkt in relatie tot het totaal aan kosten voor verwerking van aanslagen in het kader van inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting opgaven van ondernemers/ondernemingen.[1] Het grootste deel van de uitvoeringskosten ligt bij de uitvoeringsdienst van het beleidsministerie. Bij een directe subsidie zou alleen RVO uitvoeringskosten kennen. De uitvoeringskosten van een directe subsidie liggen doorgaans hoger.

Daarbij kan onder meer gedacht worden aan controles die moeten worden uitgevoerd op onder andere kredietwaardigheid, de daadwerkelijk investering en opname ervan in de boekhouding. Er zijn uitvoeringskosten voor de uitbetaling van de subsidies en in sommige gevallen vanwege terugvordering.

Belangrijker dan sec de uitvoeringskosten van de belastingdienst in termen van uren inzet is het vraagstuk van de rol van de belastingdienst. In geval van bezwaar tegen de beschikking van de belastingsinspecteur, dient de belastingdienst in de bezwarenprocedure inhoudelijke expertise inzake milieutechnologie in te zetten. De belastingdienst heeft deze expertise niet en moet terugvallen op ondersteuning door RVO. Beide uitvoeringsorganisaties zijn betrokken.

Budgettaire beheersbaarheid

In de beleidsevaluatie van de bijzondere regelingen MRB en BPM uit 2022 wordt gesteld dat het vanuit het perspectief van de budgettaire beheersbaarheid van de regelingen het geven van een directe subsidie - of in het geval van publieke lichamen het ophogen van budgetten - de voorkeur verdient boven fiscale maatregelen. Ook de Algemene Rekenkamer is kritisch over fiscale regelingen. Zo is het eenvoudiger om jaarlijks de omvang van een subsidiestroom op de overheidsbegroting weer te geven dan om de omvang van de gederfde inkomsten in te schatten. Deze transparantie kan bijdragen aan het politieke en publieke debat of de kosten van de regelingen al dan niet opwegen tegen de baten.[2] In het geval van de MIA\Vamil regeling is elk jaar in de Miljoenennota opgenomen wat het budgetplafond is. Het Parlement heeft op Prinsjesdag inzicht in het maximumbedrag voor het begrotingsjaar. De MIA\Vamil regeling is sinds de start een aantal malen geëvalueerd, met positieve resultaten, en de rapportages zijn gedeeld met de Tweede Kamer.

Hieronder worden verschillende aspecten van de budgettaire beheersbaarheid behandeld, om te beoordelen of deze beheersbaarheid in orde is.

Budgetplafond

De MIA en Vamil kennen een budgetplafond. Dit budgetplafond is voor beide regelingen opgenomen in de bijalge van de Miljoenennota. Het wordt meegenomen in de afspraken tussen het ministerie van IenW met het ministerie van Financiën over budgettaire beheersbaarheid. Voor 2019 was het budget, na verschuiving tussen de budgetten van beide regelingen, voor MIA 114 miljoen euro en voor Vamil 25 miljoen euro. Het gaat hierbij om een vast bedrag over een reeks van jaren dat niet wordt geïndexeerd. Daardoor is er sprake van een jaarlijkse krimp van het reëel beschikbare budget. Door publicatie van het budgetplafond in de Miljoenennota bestaat de mogelijkheid tot een uitspraak van het Parlement over aanpassing van het budget.

Afspraken

Tussen de betrokken departementen zijn in 2008 afspraken gemaakt om tot budgettaire beheersing te komen voor de MIA\Vamil en ook de Energie Investeringsaftrek (EIA).[3] Deze houden in dat jaarlijks de over- en onderschrijdingen worden gemonitord en dat er zo nodig maatregelen worden genomen om meerjarig gemiddeld op de genoemde budgetten uit te komen. Daarnaast is er een afspraak over budgetegalisatie waarmee onderschrijdingen kunnen worden ingezet voor overschrijdingen in andere jaren (en vice versa). Er is afgesproken dat er meerjarig een budgetreserve kan worden aangehouden. Dat ontstaat bij onderuitputting en kan worden aangesproken bij overuitputting.

---

1 SEO, 2022, p. 60.

2 SEO, Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM. 2022, p. 64.

3 Ministeries van Financiën en I&W, Interdepartementale afspraken budgettaire beheersing reguliere EIA, MIA en VAMIL 23 juli 2008 en Ministeries van Financiën en I&W, Afspraken Budgetbewaking MIA en VAMIL, 14-07-2016.

Uitputting budget deels gebaseerd op raming

Voorafgaand en grotendeels gedurende het begrotingsjaar wordt voor het onderwerp uitputting van het budget gewerkt met ramingingen. Immers, op het moment dat een bedrijf een aanvraag doet, is het nog niet zeker wat de exacte hoogte van de korting wordt, omdat deze in de toekomst plaatsvindt en afhankelijk is van (bijvoorbeeld) de winst van het bedrijf dat jaar. [1]

Er moet dus gebruik gemaakt worden van een rekenkundig model om het verloop van het budget te monitoren. In grote lijnen komt het er op neer dat het gebruik van de regelingen gemonitord wordt (het aantal toekenningen), en deze vermenigvuldigd worden van gemiddelde verwachte kortingen. Zodoende komt men op een inschatting van de uitputting van het budget. Op basis van resultaten van de monitoring wordt een nieuwe budgetraming gemaakt voor de opstelling van de aankomende Milieulijst, waarbij deze passend wordt gemaakt binnen het beschikbare budget.

Proces monitoring budget

In de gesprekken met de ministeries in dit onderzoek is aangegeven dat de budgetten goed gemonitord worden. Belangrijk onderdeel van de regeling is de jaarlijkse update van de Milieulijst. Het updaten van de Milieulijst gaat volgens een strak proces, waarbij samenwerking tussen Financiën en I&W is vastgelegd in interdepartementale afspraken.[2] Bij deze update van de Milieulijst wordt er ook rekening gehouden met het gebruik van de regelingen en daarmee de besteding van het budget. Uit gesprekken blijkt dat met dit proces er goed zicht is op de besteding van het budget. De Milieulijst wordt in eerste instantie opgesteld op basis van inhoudelijke (milieu, markt etc.) overwegingen. Daarna wordt rekening gehouden met het budgetplafond. Tot op heden wordt daarbij de ruimte die beschikbaar is vanwege de budgetreserve die is opgebouwd, niet meegenomen. In het geval dat de budgetreserve van jaar tot jaar blijft stijgen, betekent dit de stimulering van de beoogde investeringen te beperkt blijft. Er ontstaat ruimte voor een ruimere stimulering – bijvoorbeeld door verhoging van de steunpercentages.

Instrumenten bij budgetoverschrijding

Er zijn verschillende manieren om budgetoverschrijding tegen te gaan. Zo kunnen de kortingspercentages bij de verschillende bedrijfsmiddelen op nul worden gezet. Ook wordt er in het jaarlijkse aanpassen van de Milieulijst rekening gehouden met bedrijfsmiddelen die kunnen zorgen voor budgetoverschrijding.

De budgetten van de financiële regelingen zijn opgenomen in de Miljoenennota.[3] Dat draagt bij aan de transparantie. De percentages die worden opgenomen in de jaarlijkse Milieulijst, dragen bij aan de budgetbeheersing. De percentages komen mede tot stand op basis van de geconstateerde onder- en overschrijdingen in het jaar of de jaren voorafgaand aan de publicatie van de Milieulijst.

In het verleden zijn de MIA\Vamil bij (risico op) budgetoverschrijding stil gezet. Op 28 november 2007[4] werden de MIA\Vamil en EIA stopgezet omdat te voorzien was dat het gebruik van deze drie investeringsregelingen in 2007 zou kunnen leiden tot een overschrijding van circa 25 miljoen euro. Ter voorkoming dan wel ter beperking van deze budgettaire overschrijding is voor een gedeelte van 2007 de Vamil buiten toepassing gesteld en is het percentage van de EIA en MIA op nihil gesteld. Eenzelfde buitentoepassingstelling[5] van de regelingen heeft in 2002 plaatsgevonden. In de onderzoeksperiode is gewerkt met een budgetreserve die met name in de Coronajaren 2020 en 2021 is opgelopen en waarmee vanaf 2022 eventuele overuitputting kan worden opgevangen. De reserve voorkomt ook dat binnen een begrotingsjaar zou moeten worden ingegrepen.

---

1 In het geval van een directe subsidie ontstaat in het begrotingsjaar inzicht in het daadwerkelijk beroep dat op het beschikbare budget wordt gedaan doordat gedurende het jaar de aanvragen binnenkomen en bedragen worden toegekend.

2 Ministeries Financiën en I&W, Afspraken m.b.t. opstellen en publicatie Energielijst en Milieulijst, z.j.

3 TK 2021-2022, 35925, Nota over de toestand van 's rijks financiën, hoofdstuk 9.

4 Memorie van Toelichting 'Goedkeuring van de regeling van de staatssecretaris van Financiën van 23 november 2007, nr. DB2007/00637 (Stcrt. 230) tot buitentoepassingstelling voor een gedeelte van 2007 van de VAMIL, EIA en MIA.

5 Memorie van Toelichting. Goedkeuring van de regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 24 september 2002, nr. WDB02/598M (Stcrt. 184) tot buiten toepassing stellen voor een gedeelte van 2002 van de Vamil, EIA en MIA.

Samenvattend is een hard en eenduidig antwoord op de vraag naar de voorkeur van een fiscale regeling boven directe subsidie (nog) niet te geven. Er zitten diverse voordelen aan de fiscale regeling tegenover de directe subsidie. De effectiviteit van beide vormen kan in onderlinge relatie nader wetenschappelijk worden onderzocht. De uitvoeringskosten van fiscale regelingen zijn doorgaans lager dan die van directe subsidies. Dat zelfde kan ook gelden voor de administratieve lasten van de aanvragers. De uitvoering van MIA\Vamil tonen aan dat er afspraken kunnen worden gemaakt over de budgettaire beheersbaarheid.

II.7 Evaluatie

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?
- **wat wil men gaan evalueren, dat wil zeggen wat zijn kernelementen hierbij?**
- **hoe wordt evaluatie uitgevoerd, dat wil zeggen welke waarderingscriteria en waarderingsmethoden?**
- **hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf tot 8 jaar)?**

Op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) dienen subsidies met een wettelijke grondslag iedere vijf jaar te worden geëvalueerd. Verder dient beleid conform de voorgeschreven evaluatieopzet van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie (RPE) periodiek geëvalueerd te worden waarbij antwoord wordt gegeven op de vraag of de regeling de afgelopen vijf jaar doelmatig en doeltreffend is geweest. Ook de MIA\Vamil dient conform deze voorgeschreven evaluatieopzet periodiek te worden geëvalueerd. Hierbij moeten ook de vragen uit het Toetsingskader Fiscale Regelingen beantwoord worden (zoals in dit onderdeel plaatsvindt).

Deze stukken bieden een algemeen kader voor de evaluatie van de regelingen. Specifieke vragen over de regeling zijn beschreven in de uitvraag.

De regelingen zijn de afgelopen decennia enkele malen geëvalueerd telkens over een periode van vier jaar.[1] Naar aanleiding van de evaluaties en de aanbevelingen die daarin zijn opgenomen zijn de regeling en de uitvoering ervan aangepast. Ingeval van MIA\Vamil is de evaluatie gewaarborgd.

II.8 Horizonbepaling

Is een horizonbepaling aan de orde?

Op basis van de evaluatie in 2017 is een horizonbepaling in de MIA/Vamil opgenomen tot 1 januari 2024. Deze horizonbepaling wordt benoemd in de jaarlijkse wijziging[2] van de Milieulijst.

II.9 Samenvatting beoordeling

De regelingen MIA en Vamil en de praktijk van de uitvoering ervan in de afgelopen twintig jaar voldoen aan de verschillende eisen voor budgetbeheer die in het Toetsingskader Fiscale Regelingen worden gesteld. De afspraken tussen de het beleidsministerie IenW en het ministerie van Financiën en de jaarlijkse actualisatie van de Milieulijst in het licht van de doelen van de regeling waarborgen een effectieve budgetbeheersing.

---

[1] VROM, Evaluatie regelingen MIA, Vamil en Groen Beleggen, 2007 – met onderliggende rapporten van onder meer KPMG; Van Heeren&Frima, Evalautie MIA en Vamil, 2005-2010, 2012; Ecorys, Evaluatie MIA\Vamil, 2013; CE Delft, Beleidsevaluatie MIA\Vamil, 2018.

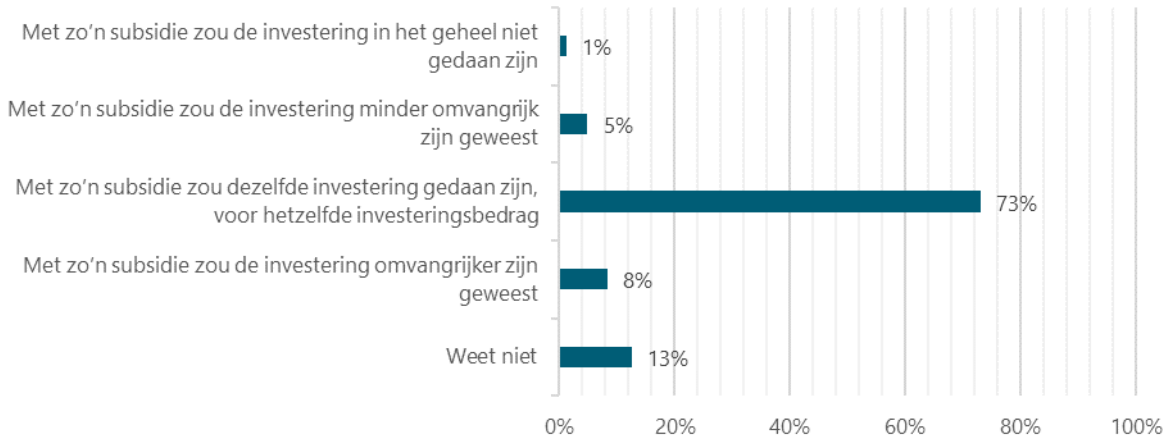
[2] Aanwijzingsregeling willekeurige afschrijving en investeringsaftrek milieu-investeringen 2009 - BWBR0025316 (overheid.nl)

III

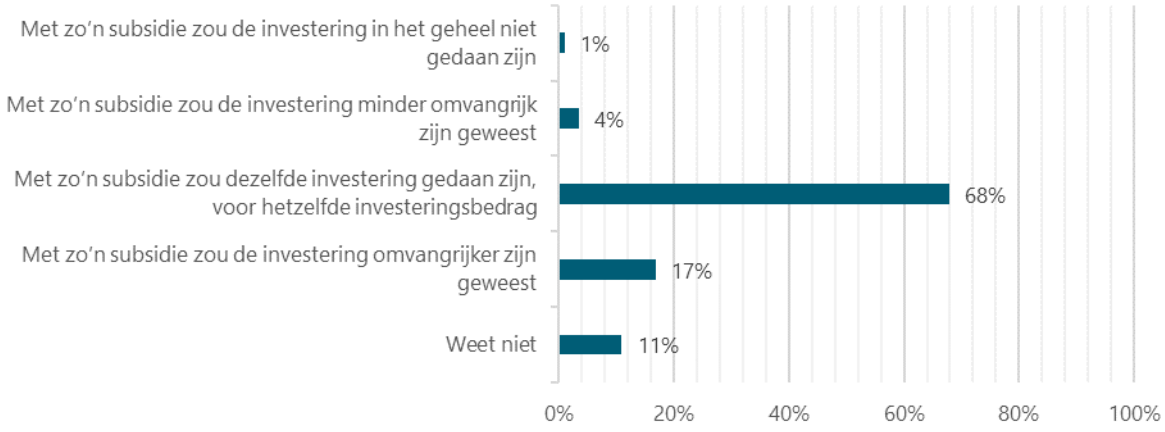
BIJLAGE: UITKOMSTEN ENQUÊTE DIRECTE EN FISCALE SUBSIDIE

Het is mogelijk om financieel voordeel niet fiscaal te regelen zoals de huidige MIA\Vamil, maar via een subsidie die direct bij aanschaf van het bedrijfsmiddel wordt uitgekeerd. De prikkelwerking is vermoedelijk identiek. Op basis van de enquête kan niet aannemelijk worden gemaakt dat ondernemers een voorkeur hebben voor een directe subsidie, dus er is dan geen additioneel effect te verwachten. Bijna 75 % van de respondenten zegt dat dezelfde investering voor hetzelfde investeringsbedrag zou zijn gedaan als er een directe subsidie gegeven zou zijn (die evenveel financieel voordeel biedt als de huidige MIA\Vamil), zie Afbeelding III.1. Dit geldt nog voor 68 % van de respondenten als het financieel voordeel 10 % hoger of 10 % lager zou zijn bij een directe subsidie, zoals blijkt uit Afbeelding III.2 en III.3. Logischerwijs neemt het aandeel respondenten dat bereid is meer te investeren toe als de vergoeding toeneemt (van 8 % naar 17 %). Als er minder voordeel is, neemt het aandeel respondenten dat zegt minder te zullen investeren toe (van 5 % naar 11 %).

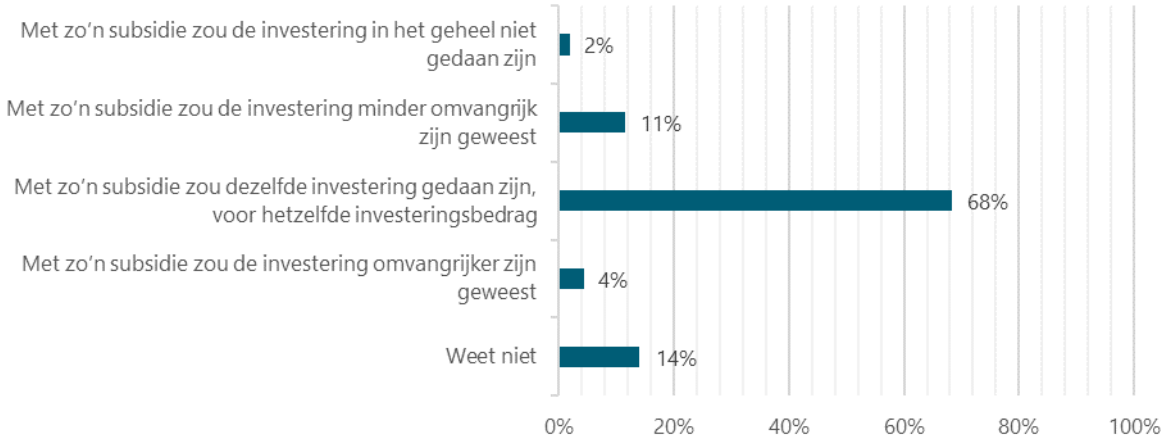
Afbeelding III.1 Stel dat de MIA was vervangen door een subsidie die u direct bij aanschaf van het bedrijfsmiddel ontving. De procentuele korting van deze subsidie op het bedrijfsmiddel was vergelijkbaar met het verwachte procentuele voordeel van de MIA en de *exacte* hoogte van de korting stond van tevoren vast. Met welke uitspraak bent u het meest eens?



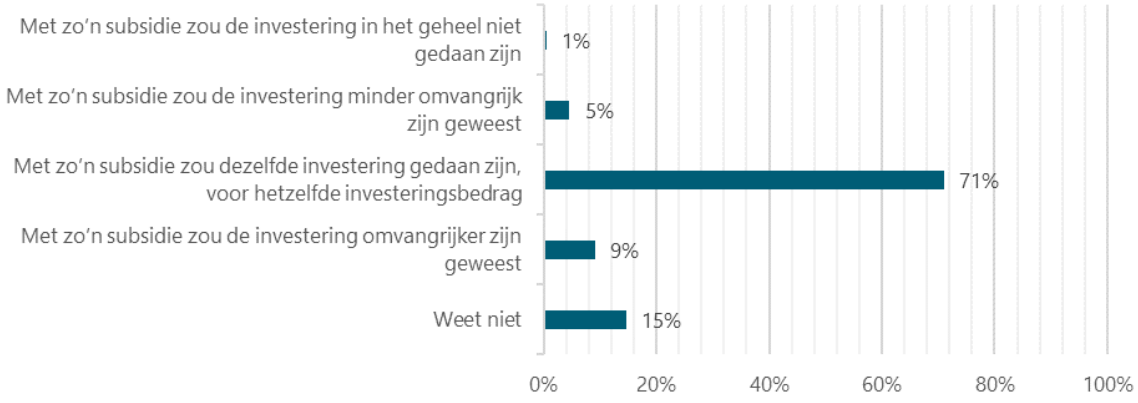
Afbeelding III.2 Stel dat de MIA was vervangen door een subsidie die u direct bij aanschaf van het bedrijfsmiddel ontving. Het financieel voordeel van deze subsidie was 10 % groter dan het verwachte financieel voordeel van de MIA en het subsidiebedrag stond van tevoren vast. Met welke uitspraak bent u het meest eens?



Afbeelding III.3 Stel dat de MIA was vervangen door een subsidie die u direct bij aanschaf van het bedrijfsmiddel ontving. Het financieel voordeel van deze subsidie was 10 % kleiner dan het verwachte financieel voordeel van de MIA, maar het subsidiebedrag stond wel van tevoren vast. Met welke uitspraak bent u het meest eens?



Afbeelding III.4 Stel dat de MIA was vervangen door een subsidie die u direct bij aanschaf van het bedrijfsmiddel ontving. De procentuele korting van deze subsidie op het bedrijfsmiddel was vergelijkbaar met het *verwachte* procentuele voordeel van de MIA. Met welke uitspraak bent u het meest eens?



IV

BIJLAGE: UITKOMSTEN CASESTUDIES

In onderstaande Tabel staan de belangrijkste uitkomsten van de casestudies. Het betreft de volgende technieken:

- 3101: Lichte elektrische bestelauto;
- 1201, 1210 en 1400: Bedrijfsmiddelen met focus op circulaire economie;
- 4200: Bedrijfsmiddel met doelvoorschrift, waarvoor ook vanuit de overheid informatie beschikbaar is over de controle die hierop is uitgevoerd;
- 3110: Elektrisch aangedreven voertuig;
- 3413: Milieuvriendelijke mobiele machine;
- 3320: Bedrijfsmiddel duurzame aandrijving vaartuig;
- 2206: Duurzame varkensstal;
- 2310: Teeltgoten voor vollegrondsteelt;
- 4101: Bedrijfsmiddel aangaande CO2 uitstoot;
- 5101 en 5105: Bedrijfsmiddelen binnen voorzieningen voor het verbeteren van leefomstandigheden;
- 6100 en 6102: Bedrijfsmiddelen duurzaam gebouw (BREAAM en niet-BREAAM gecertificeerd).

Tabel IV.1 Overzicht uitkomsten casestudies

	Geïnterviewde partijen		
Code	**Aanvrager/intermediair**	**Leverancier**	**Belangrijkste uitkomsten**
3101	leasebedrijf	geen respons	- aanvrager geeft aan dat zijn wagenpark zonder MIA\Vamil veel meer dieselbestelwagens zou bevatten - klachten binnengekomen omdat de bestelwagens hun beloofde specificaties niet halen - volgens de aanvrager is het goed presteren van elektrische bestelwagens qua aantallen te danken aan de mogelijkheid om SEBA en MIA\VAMIL te stapelen.
1201	- timmerfabrikant - architectuur - tuinbouwbedrijf	leverancier machines	- kostenbesparing (door besparing materiaal) bedrijfsmiddel is belangrijkste voordeel; MIA\Vamil niet doorslaggevend - in één interview benoemd dat aanvraag veel tijd kost en daarmee niet opweegt tegen het financieel voordeel - in één geval heeft de leverancier de aanvrager getipt over dit bedrijfsmiddel, in de andere twee gevallen op eigen initiatief
1210	intermediair	geen respons	- MIA\Vamil niet doorslaggevend; vergoeding soms erg laag (bijv. 250.000 euro voordeel bij investering van 6 miljoen euro vanwege aftopping) - meest bedrijven kennen MIA\Vamil door communicatie vanuit RVO en intermediairs - stapeling met SSEB mogelijk
1400	intermediair	leverancier recyclingoplossingen	- recyclaat kan voor hele grote milieuwinst zorgen - intermediair denkt dat investeringen ook zonder MIA\Vamil worden zouden zijn gedaan - leverancier speelt geen rol in attenderen op bedrijfsmiddel

	Geïnterviewde partijen		
Code	**Aanvrager/intermediair**	**Leverancier**	**Belangrijkste uitkomsten**
4200	geen respons	geen contactgegevens	n.v.t.
3110	leasemaatschappij (2x)	geen respons	- bijtellingsregeling belangrijke factor - PR-waarde elektrisch rijden speelt rol in de vraag naar elektrische voertuigen - SEBA genoemd als 'stapelbare' subsidie - MIA leidt niet tot innovatie in e-auto's, wel tot meer aanschaf van e-auto's
3413	verhuurder mobiele machines	leverancier mobiele machines	- aanvrager: het elektrische bedrijfsmiddel (in dit geval een zware elektrische graafmachine van 30 ton) kan tot 80 % duurder zijn in aanschaf; MIA\VAMIL-steun in dit geval onmisbaar - leverancier: prijsverschil voor machinecategorie die al langer op de markt is (kleine elektrische graafmachines van < 5 ton) over de evaluatieperiode flink gedaald - leverancier is internationaal gericht en verwacht geen innovatie-effect vanuit de Nederlandse markt - volgens de aanvrager zijn eisen vanuit de overheid over de milieuvriendelijkheid van het te gebruiken materieel op bouwprojecten doorslaggevender dan de MIA\VAMIL subsidie
3320	bouwbedrijf	leverancier motoren	- voor aanvrager was de MIA\Vamil doorslaggevend - opdrachtgevers stellen tegenwoordig meer eisen qua milieu en levert ook andere milieukortingen op (havengelden) - aanvrager zegt dat leverancier geen rol speelt in attenderen op bedrijfsmiddel; leverancier zelf zegt te attenderen - er wordt aangegeven dat er gestapeld kan worden, bijvoorbeeld vanuit subsidieregeling vrijwillige vergroening binnenvaart
2206	geen respons	geen contactgegevens	n.v.t.
2310	intermediair	geen respons	ondernemers in tuinbouw zijn zelf goed op de hoogte van best practices en technische ontwikkelingen in de sector
4101	afvalverwekingsbedrijf	geen respons	- SDE++ genoemd als 'stapelbare' subsidie - bijdrage MIA\Vamil (in miljoeneninvestering) gering
5101	intermediair (vastgoed)	geen contactgegevens	- MIA\Vamil niet doorsslaggevend voor de bouw/vastgoed, maar wel in tuinbouw - bekendheid met bedrijfsmiddelen uit het thema 'Ruimtegebruik' niet groot voor bedrijven die een nieuw bedrijfsgebouw realiseren of een verandering aan hun terrein willen toepassen - beide intermediairs hebben - tot het moment van het interview - geen klant gehad die zelf subsidie op de natuur-gerelateerde codes uit het thema 'Ruimtegebruik' heeft aangedragen als optie - bij klanten niet erg bekend dat de MIA\VAMIL ook voor doelmaatregelen open staat - klanten zien maatregelen met het oog op natuur en biodiversiteit doorgaans niet als hun verantwoordelijkheid
5105	intermediair (landbouw)	geen contactgegevens	
6100	projectontwikkelaar	geen contactgegevens	- investering zou ook zonder MIA beschikking zijn gedaan - profilering van het bedrijf als 'duurzaam' belangrijke reden om te investeren in milieuvriendelijke techniek - er bestond veel onduidelijkheid over de eisen van de techniek. De eisen waren te gedetailleerd

	Geïnterviewde partijen		
Code	**Aanvrager/intermediair**	**Leverancier**	**Belangrijkste uitkomsten**
6102	- intermediair (bouw) - woningbouwcorporatie	- leverancier bouwmodules	- beperkte rol van de leverancier als aanjager voor duurzame investering (één interview) - in twee interviews stimuleerde de MIA\Vamil wel om te investeren, in één interview zou de aanvrager ook zonder MIA\Vamil duurzaam bouwen - aanvraag kost veel tijd (bewijsvoering is complex) - besparing op grondstoffen wordt als belangrijke milieuwinst genoemd.