



Tussenevaluatie fiscale regelingen emissieloze voertuigen en plug-in-hybrides

In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat
en ministerie van Financiën

Publicatienummer:

2022.094-2231

Datum:

Utrecht, 24 november 2022

Auteurs:

Jasper Veldman (Dialogic)
Daan van Gent (Decisio)
Diane Stierner (Decisio)
Sebastiaan Tieleman (Decisio)
Marenne Massop (Dialogic)
Melvin Hanswijk (Dialogic)
Reg Brennenraedts (Dialogic)
Ruud van Sloten (EVConsult)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Introductie regelingen	11
1.2 Aanleiding onderzoek	11
1.3 Doel van het onderzoek	11
1.4 Onderzoeksvragen	12
1.5 Onderzoeksaanpak	13
1.6 Uitvoering onderzoek	15
1.7 Leeswijzer	15
2 Inhoud en achtergrond van de regelingen	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Achtergrond autobelastingen	17
2.3 BPM	18
2.4 MRB	20
2.5 Bijtelling	22
2.6 Beleidsgeschiedenis	24
2.7 Conclusie	33
3 Markontwikkelingen	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Ontwikkeling aantal PHEV's en EV's in Nederland	35
3.3 Gebruik van de regelingen	42
3.4 Kostenontwikkeling PHEV's en BEV's	45
3.5 Conclusie	50
4 Uitvoering van de regeling	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	53
4.3 Uitvoeringskosten	55
4.4 Conclusie	55
5 Doeltreffendheid	57
5.1 Inleiding	57
5.2 Bijdrage van regelingen aan verkoop PHEV's en EV's	57
5.3 Conclusie	66
6 Doelmatigheid	69
6.1 Inleiding	69
6.2 Budgettair belang	69
6.3 Neveneffecten	70
6.4 Marktversturende effecten	73
6.5 Budgettaire beheermechanismen	74

6.6	Kosten vanuit maatschappelijk perspectief	76
6.7	Conclusie	78
7	Toekomstig stimuleringsbeleid voor (PH)EV's	81
7.1	Inleiding	81
7.2	Aanknopingspunten voor beleid binnen het huidige instrumentarium	82
7.3	Aanknopingspunten voor beleid buiten het huidige instrumentarium	86
7.4	Conclusie	90
Bijlage 1.	Toetsingskader fiscale regelingen	93
	Nihiltarief in BPM voor EV's	93
	Halftarief in MRB voor PHEV's	95
	Nihiltarief in MRB voor EV's	98
	Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met een elektromotor	100
	Lagere bijtelling voor EV's	103
Bijlage 2.	Interviewprotocol	107

Afbeelding kaft: iStock

Managementsamenvatting

In deze evaluatie staan zes fiscale regelingen centraal die bedoeld zijn ter stimulering van de aanschaf en het gebruik van plug-in hybride elektrische voertuigen (PHEV's) en emissievrije voertuigen (EV's). Middels deze fiscale regelingen gelden er voor PHEV's en EV's andere tarieven voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), motorrijtuigenbelasting (MRB) en bijtelling. Het gaat om de volgende regelingen:

- Nihil tarief in de BPM voor EV's;
- Halftarief in MRB voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;
- Nihil tarief in MRB voor EV's;
- Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor;
- Bijtelling voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;
- Lagere bijtelling voor EV's¹;

Hierbij geldt dat de bijtelling voor voertuigen met een CO₂-uitstoot van 1-50 gr/km in de periode 2017-2021 hetzelfde was als voor voertuigen met een verbrandingsmotor. De regeling wordt voor de volledigheid wel meegenomen. Er is namelijk in de beleidstheorie nog een samenhang met de andere regelingen en hij telt een aantal jaren mee bij het budgettair belang. De cap op de catalogusprijs tot en met waar de bijtellingskorting geldt is niet direct een aparte regeling maar een detaillering van de lagere bijtelling voor EV's. In 2021 bedroeg het budgettair belang van de regelingen bij elkaar € 686 miljoen euro.

In het Klimaatakkoord is bij de financiële en fiscale stimulering van EV's afgesproken dat in 2022/2023 een tussenevaluatie van de regelingen wordt uitgevoerd, in aanvulling op de jaarlijkse toetsing (Hand-aan-de-Kraan [HADK]). Daarnaast volgt uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dat fiscale regelingen iedere vijf jaar geëvalueerd dienen te worden op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij dient tevens het toetsingskader fiscale regelingen te worden doorlopen. In de Miljoenennota 2021 (bijlage 9) is in de evaluatieprogrammering opgenomen dat de bijzondere fiscale regelingen binnen de MRB en BPM in 2021 geëvalueerd worden. Deze tussenevaluatie is een aanvulling op de evaluatie van de bijzondere fiscale regelingen binnen de MRB en BPM. De fiscale regelingen voor EV's en PHEV's zijn bij die evaluatie buiten beschouwing gelaten om meegenomen te kunnen worden in deze tussenevaluatie. Deze tussenevaluatie gaat over de periode 2017-2021.

Het veldwerk voor het onderzoek is in de periode juli – september 2022 uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. In het onderzoek is gebruik gemaakt van literatuur- en dataonderzoek, interviews met stakeholders en experts en een analyse van de uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst. Omwille van de beperkte tijd die beschikbaar was voor de uitvoering van dit onderzoek, waarvan het veldwerk bovendien grotendeels plaatsvond in de zomerperiode, is gekozen om zoveel mogelijk uit te gaan van bestaande onderzoeken en is het onderzoek kwalitatief ingestoken.

Inhoud en achtergrond van de regelingen

De doelen van de fiscale stimuleringsmaatregelen voor PHEV's en EV's zijn in de periode 2017-2021 niet altijd helder en eenduidig geformuleerd geweest. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de oorsprong van verschillende regelingen al ver in het verleden liggen (o.m. de jaren negentig) en dat sindsdien diverse wijzigingen zijn aangebracht (soms zelfs binnen een en hetzelfde jaar). Met het Klimaatakkoord uit 2019 is wel een duidelijker

¹ Onderdeel hiervan is ook de cap op catalogusprijs tot en met waar de bijtellingskorting geldt.

doel vastgesteld, namelijk dat in 2030 100% van de nieuwverkopen een EV moeten zijn. Daarbij is tevens een ingroeipad voor de periode 2020-2030 afgesproken en gekwantificeerd.

Voor het nihilstarief in de BPM en MRB voor EV's en de lagere bijtelling geldt dat vanaf de introductie het overkoepelende doel was om EV's te stimuleren. Echter, daar werd lange tijd geen expliciet doel aan gekoppeld. Middels het Klimaatakkoord uit 2019 is dat dus wel geconcretiseerd. De *cap* op de catalogusprijs is nog een specifiek onderdeel van de lagere bijtelling. Bij de introductie van de *cap* in de WUA II uit 2016 werd aangegeven dat deze was bedoeld om te voorkomen dat (zeer) luxe elektrische voertuigen (te veel) worden gestimuleerd. In het Klimaatakkoord wordt daar nog aan toegevoegd dat de *cap* er ook toe moet leiden dat er na het eerste zakelijke gebruik meer EV's op de markt moeten komen die aantrekkelijk zijn voor de occasionmarkt.

Het doel van het halftarief in de MRB voor PHEV's is om PHEV's aantrekkelijker te maken voor de Nederlandse tweedehandsmarkt. Gegeven dit doel en het streven uit het Klimaatakkoord om 100% van de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 EV's te laten zijn is ons niet duidelijk waarom in het Klimaatakkoord het halftarief in de MRB voor PHEV's is verlengd. Deze regeling is namelijk niet gericht op EV's maar op PHEV's.

Markontwikkelingen

Tussen 2017 en 2021 is het aantal PHEV's en EV's in het Nederlandse wagenpark toegenomen van ca. 120.000 tot 380.000. Het aandeel is daarbij toegenomen van 1,4% naar 4,3%. Deze stijging komt met name door de toename van het aantal EV's. Het aantal EV's bedroeg in 2017 ca. 20.000 terwijl dat in 2021 was opgelopen tot meer dan 240.000. Het aantal PHEV's in het Nederlandse wagenpark groeide beperkt van bijna 97.000 in 2017 naar ca. 137.000 in 2021. Voor de PHEV's geldt dan ook nog eens dat de stijging zich met name voordeed in 2021. Tussen 2017 en 2019 was zelfs sprake van een krimp van het aantal PHEV's. Verder valt op dat tussen 2020 en 2021 het aantal nieuwverkopen van EV's daalde van ruim 70.000 tot circa 60.000, waarbij gezegd dient te worden dat er ook minder fossiele auto's nieuw zijn verkocht.

In onderstaande tabel is het **gebruik van alle fiscale regelingen** voor de periode 2017-2021 terug te zien. Het gebruik van de regelingen vertoont een gelijkwaardig patroon als de markontwikkelingen van (PH)EV's.

Regeling	2017	2018	2019	2020	2021
Nihiltarief BPM EV's	8.750	25.424	62.089	74.202	66.489
Halftarief MRB PHEV's	91.966	92.123	86.983	86.497	104.347
Nihiltarief MRB EV's	20.389	32.209	62.530	123.317	200.388
Kilocorrectie MRB bestelauto's	<10	<10	<10	12	56
Lagere bijtelling nieuwverkopen EV's	5.541	17.210	42.394	43.615	36.983

Een ontwikkeling die duidelijk naar voren komt is het stabiliserende aantal nieuwe EV's met een lagere bijtelling. Wij achten het aannemelijk dat dit komt door de verhoging van het bijtellingspercentage in 2020 en 2021 en de in hoogte afnemende *cap* op het bijtellingspercentage die in 2019 is ingevoerd. De verklaring dat dit komt door aanbodbeperkingen, onder meer als gevolg van chiptekorten en lockdowns vanwege de opleving van COVID-19, achten wij minder aannemelijk. In de gehele Europese Unie was tussen 2020 en 2021 namelijk sprake van een forse groei (>60%) van de nieuwverkopen van EV's.

Voor de **kostenontwikkeling** van EV's geldt dat de *Total Cost of Ownership* (TCO) het meest volledige beeld geeft omdat hierin niet alleen de aanschafprijs maar ook alle variabele

kosten (zoals brandstof, onderhoud en belastingen) zijn meegenomen. Het nadeel is echter dat de TCO sterk afhankelijk is van de situatie (zoals aanschafprijs van het voertuig, brandstofprijzen en de kilometrage) waardoor vergelijkingen niet altijd makkelijk te maken zijn. Als sec naar de aanschafprijs van een voertuig wordt gekeken dan was de voorspelling in 2017 van BloombergNEF dat de aanschafprijs van EV's in de Europese Unie in 2025-2029 gelijkwaardig zouden zijn aan die van ICEV's. In hun laatste voorspelling van 2021 gaan ze voor de EV's in het *light vehicle segment* uit van prijsgelijkheid in 2025-2027. Gezien de lagere operationele kosten voor EV's zou er voor wat betreft de TCO al eerder een prijsgelijkheid (of zelfs lagere prijs) kunnen zijn met ICEV's. In een aantal gevallen is dit nu al het geval in Nederland maar dat *lijkt* te komen door de belastingvoordelen die gelden voor EV's. Voorspellingen voor de toekomst worden wel gekenmerkt door grote onzekerheden over de elektriciteitsprijzen en brandstof- en dieselprijzen.

Uitvoering van de regelingen

Voor de MRB en BPM geldt dat er (nagenoeg) geen aparte uitvoeringskosten zijn te onderscheiden voor de fiscale regelingen voor de PHEV's en EV's. De regelingen gaan mee in het reguliere uitvoeringsproces van de MRB en BPM. Voor de Belastingdienst lijken er geen problemen te zijn rondom de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelingen voor (PH)EV's binnen deze belastingen. Voor de bijtelling geeft de Belastingdienst aan dat de regelingen voor (PH)EV's voor extra foutgevoeligheid, tijdrovend handwerk en tijdrovende toelichtingswerkzaamheden zorgen. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met de (PH)EV-regelingen gemoeid is, kan de Belastingdienst niet geven.

Doeltreffendheid

Het bepalen van de doeltreffendheid van de fiscale regelingen wordt omgeven door een aantal complexiteiten. Zo is sprake van onderlinge samenhang tussen de fiscale regelingen en zijn in de onderzoeksperiode 2017-2021 ook de nodige ontwikkelingen geweest op het gebied van EV's, zowel in het aanbod ervan als in prijs (zowel aanschafprijs als TCO). In combinatie met de insteek van dit onderzoek, waarbij we ons baseren op bestaand onderzoek en een korte interviewronde, geldt dat we hebben gekeken of de fiscale regelingen bij hebben gedragen aan emissievrij rijden. Dit was ook het doel van de regelingen, namelijk het stimuleren van emissievrij rijden.

Het is in ieder geval van belang dat onder een substantieel deel van de Nederlandse bevolking onduidelijkheid is over de subsidies en belastingvoordelen die er zijn voor elektrisch rijden. Ruim veertig procent van de respondenten in een onderzoek van TNO was het (helemaal) eens met de stelling *voor mij zijn de subsidie en belastingvoordelen voor elektrisch rijden onduidelijk*. Vergelijkbare cijfers komen naar voren uit onderzoek van de ANWB. De onbekendheid met de financiële voordelen leidt mogelijk tot een verminderde effectiviteit van de maatregelen. Deze conclusie sluit aan op de aanbeveling uit eerder onderzoek van de VER en RVO waarin zij aangeven dat richting potentiële EV-rijders nog meer benadrukt kan worden wat de financiële voordelen van elektrisch rijden zijn; de fiscale stimuleringsmaatregelen kunnen hier onderdeel van zijn.

Voor de fiscale regelingen ten behoeve van EV's geldt dat ze allemaal hebben bijgedragen aan emissievrij rijden. Met name het verlaagde bijtellingspercentage voor EV's lijkt een groot effect te hebben gehad. In het eerdergenoemde onderzoek van de VER en RVO gaf een derde van de zakelijke EV-rijders aan dat zij bij het huidige bijtellingspercentage (16%) niet meer kiezen voor een EV. De verhoging van het bijtellingspercentage (in samenhang met de verlaagde *cap*) lijkt ook in 2020 en 2021 een negatief effect te hebben op de nieuwverkopen van EV's, al is de causaliteit niet goed vast te stellen.

In het eerdere onderzoek van RVO en VER gaf 18% van de particuliere EV-rijders aan niet meer elektrisch te gaan rijden als het nihil-tarief in de MRB wordt afgeschaft. Voor het nihil-tarief in de BPM werden er geen cijfers gegeven. In ieder geval bleek wel dat het nihil-tarief in de MRB gezien werd als de belangrijkste stimulering voor het rijden in een EV voor privé-rijders. Tegelijkertijd geldt voor circa de helft van de autokopers dat zij een EV nog te duur vinden om aan te schaffen. Dit zou betekenen dat een prijsprikkel die gericht is op de aanschafprijs (zoals het nihil-tarief in de BPM) effectiever is. Echter, het nihil-tarief in de MRB wordt hoger gewaardeerd dan het nihil-tarief in de BPM en de SEPP (beiden gericht op de aanschafprijs). Hierbij kan de eerder genoemde onduidelijkheid rondom subsidies en belastingvoordelen voor elektrisch rijden ook een rol spelen.

Naast de fiscale regelingen voor EV's zijn er twee regelingen gericht op PHEV's: (1) het halftarief in de MRB voor PHEV's en (2) de gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor. Voor beide regelingen geldt dat zij een bijzondere positie kennen. Bij het bepalen van de doeltreffendheid kijken wij naar de bijdrage van de regelingen aan emissievrij rijden. Echter, PHEV's zijn per definitie niet volledig emissievrij te noemen. Wij vragen ons daarnaast ook af of de maatregelen bijdragen aan de aantallen PHEV's. Het aantal PHEV's in Nederland is namelijk relatief stabiel gebleven in de periode 2017-2020 en pas het afgelopen jaar gegroeid. Mogelijk heeft het halftarief in de MRB er wel voor gezorgd dat veel zakelijke auto's in Nederland zijn gebleven. In 2019 was 62% van de PHEV's geregistreerd voor de zakelijke deelmarkt en 38% voor de particuliere deelmarkt; in 2021 was dit 31% en 69%. Voor de gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor geldt dat er überhaupt heel weinig gebruikers van de regeling zijn en dat de regeling dus sowieso weinig effect lijkt te hebben.

Doelmatigheid

Het **budgettaire belang** van de fiscale regelingen voor (PH)EV's bedroeg in 2021 € 686 miljoen. De grootste kostenpost is de lagere bijtelling voor EV's (€ 481 miljoen). Voor het bepalen van het budgettaire belang zijn onder meer de gedragseffecten en dervingen in de accijns voor benzine en diesel niet meegenomen.

Een inherent **neveneffect** van de fiscale regelingen is dat het leidt tot minder belastingopbrengsten voor de Rijksoverheid. Daarnaast heeft het fiscale stimuleringsbeleid voor EV's ook geleid tot de ontwikkeling van een ecosysteem rondom elektrisch vervoer. In tegenstelling tot wat nog regelmatig wordt beweerd is er geen sprake geweest van *netto export* van gebruikte (PH)EV's naar het buitenland in de periode 2017-2021. In die periode is juist sprake geweest van een *netto import* van gebruikte (PH)EV's.

Er lijken geen **marktverstorende effecten** te zijn die grote gevolgen hebben voor de partijen in het veld. In het laatste kwartaal van het jaar worden beduidend meer EV's verkocht omdat per 1 januari wijzigingen optreden in het bijtellingspercentage (en de cap) en men nog snel wil profiteren van het lagere tarief. Echter, er zijn niet direct gevolgen waar te nemen (voor bijvoorbeeld fabrikanten/importeurs) van deze 'pieken'. De interviewrespondenten die antwoord hebben gegeven op de vraag of wijzigingen tijdig bekend zijn gemaakt geven aan dat dit het geval is.

De fiscale stimuleringsmaatregelen voor (PH)EV's kennen middels een 'Hand aan de Kraan (HADK)'-systematiek een **budgettaire beheermechanisme**. Middels dit mechanisme wordt getracht overstimulering (budgettaire derving) en onderstimulering (te weinig vergroening) te voorkomen. Wij hebben wel twijfels bij de **effectiviteit** van deze systematiek. Zo bleek in 2021 dat er meer EV's verkocht zouden worden dan verwacht. Er is toen echter niet besloten om het beleid aan te passen maar extra geld vrij te maken. Dit wijkt in onze ogen af van het uitgangspunt van de HADK-systematiek. De reden dat er toch voor is gekozen extra

te stimuleren had te maken met de grote klimaatopgave (mede ingegeven door het Urgenda-vonnis en de stikstofproblematiek). Wij erkennen dit doel maar vragen ons hierdoor wel af of het vastgestelde ingroeipad voor de HADK-systematiek wel aansloot bij de opgave uit het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn). De ministeries hebben aangegeven dat in hun ogen de HADK-systematiek wel effectief is geweest in de zin dat het heeft geleid tot het maken van een politieke keuze tussen doelmatigheid enerzijds (signaleren van overstimulering) en doeltreffendheid anderzijds (aanpassing van de ambitie als gevolg van de Urgenda-vonnis).

Als laatste is gekeken naar de kosten vanuit een maatschappelijk perspectief. Initieel is gekeken naar de **nationale kosten** voor de Nederlandse samenleving als geheel. Het gaat enkel om de kale meer- of minderkosten van de aanschaf en het gebruik van EV's ten opzichte van een beleidsarme situatie (met ICEV's) waartegen het stimuleringsbeleid (uit het Klimaatakkoord) wordt afgezet. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de nationale kosten in 2025 ca. 0 tot -€ 100 miljoen euro (dus baten) bedragen. Een ander perspectief op het kostenvraagstuk zijn de **overheidskosten**. Hierbij wordt gekeken naar de kosten per vermeden ton CO₂ uitstoot. Deze kosten per ton CO₂ bestaan zowel uit de directe stimuleringskosten (zoals aankoopsubsidie, MRB-vrijstelling, etc.) als uit indirecte kosten (accijnsderving). Schattingen van deze kosten variëren van € 535 - € 1.700 per ton vermeden CO₂ (afhankelijk van het type auto en type gebruiker) voor 2020. Hierbij wordt gesteld dat de kosten in eerdere jaren zelfs nog hoger waren, mede door de ruimere fiscale voordelen. Voor de schattingen geldt wel dat deze sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames en dat er ook veel discussie is over de juistheid van de aannames.

Op basis van het onderzoek is het voor ons niet mogelijk om een conclusie te trekken over de **doelmatigheid** van het beleid. Het gaat dan specifiek over de vraag wat de verhouding is tussen de (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten die gepaard gaan met het beleid ten opzichte van de prestaties en effecten van het beleid. Dat komt mede doordat we geen duidelijke conclusies kunnen trekken over de doeltreffendheid van het beleid

Toekomstig stimuleringsbeleid voor (PH)EV's

Voor het toekomstige stimuleringsbeleid voor (PH)EV's geldt dat er allereerst kritisch gekeken moet worden naar de formulering, inzet en evaluatie van het (PH)EV-beleid. Ten aanzien van de formulering van het beleid geldt dat er middels het Klimaatakkoord een duidelijk doel vastligt (100% van de nieuwverkopen zijn EV's in 2030), maar dat er ook nog onduidelikheden zijn (onder meer rond de positie van PHEV's). Wij bevelen daarnaast aan om te kijken naar de inzet van de HADK-systematiek. Middels deze systematiek zou onder- en overstimulering moeten worden voorkomen. Desalniettemin is in 2021 toch besloten om af te wijken van deze systematiek door extra geld vrij te maken. Er zijn wel (legitieme) redenen gegeven om hiervan af te wijken maar dat brengt wel de vraag met zich mee of de initiële bandbreedtes van de HADK-systematiek wel aansloten bij de opgave uit het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn). Tenslotte is het van belang dat er bij een volgende (tussen)evaluatie meer tijd en ruimte wordt geboden voor de uitvoering ervan, zodat diepgaander onderzoek kan worden gedaan.

Voor het vergroten van de doeltreffendheid geldt dat dit binnen het huidige instrumentarium kan worden bereikt door het bijtellingspercentage voor EV's te verlagen en de cap op de catalogusprijs te verhogen. Uit deze tussenevaluatie komt namelijk naar voren dat de verhoging van het bijtellingspercentage en het verlagen van de cap er naar alle waarschijnlijkheid voor hebben gezorgd dat de nieuwverkopen van EV's zijn afgenomen. Bovendien blijkt dat het grootste gedeelte van de nieuwe modellen EV's nog altijd de modellen zijn in segment C of hoger en van deze modellen valt de aanschafprijs vaak boven de cap. Het nadeel van deze maatregelen is wel dat het leidt tot een lagere doelmatigheid van

het beleid; de financiële stimulering stijgt immers weer. Bovendien kan het leiden tot extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst; additioneel onderzoek naar de gevolgen voor de Belastingdienst is gewenst. In dat kader is het beter communiceren over de TCO van EV's en ICEV's (flankerend beleid) doelmatiger te noemen, maar daar geldt weer voor dat de doeltreffendheid naar verwachting lager is. Daarnaast geldt dat meer focus gewenst is op de markt voor gebruikte EV's, bijvoorbeeld door het verhogen van de aanschafsubsidie voor gebruikte EV's, het vergroten van de subsidiepot voor gebruikte EV's of het nihilstarief in de MRB alleen te laten gelden voor gebruikte EV's.

Er is in de nabije toekomst ook meer ruimte voor doelmatiger beleid. De verwachting is namelijk dat de TCO van EV's rond 2025 steeds dichterbij de TCO van ICEV's (of zelfs lager is). Dit biedt de mogelijkheid om een ander type instrumentarium in te zetten, zoals normeren (denk aan een verplichting dat alle nieuwe zakelijke personenauto's EV moeten zijn) of het invoeren van heffingen op vervuilend vervoer (denk aan het verhogen van de BPM en MRB voor ICEV's). Dergelijke maatregelen leiden naar verwachting tot meer EV's terwijl er voor de overheid beperkte kosten aan verbonden zijn. Voor de invoering van dergelijke maatregelen is het wel noodzakelijk dat er voldoende aanbod van (betaalbare) EV's is. Uit een momentopname blijkt daar op dit moment voor zowel de nieuwe als gebruikte EV's nog geen sprake van te zijn. Een tekort aan (betaalbaar) aanbod kan betekenen dat de voorgestelde maatregelen leiden tot substantiële hogere lasten bij werkgevers, werknemers en particulieren.

Er is eveneens gekeken naar de Belgische plannen omtrent de stimulering van emissievrij rijden. Deze plannen richten zich op het stimuleren van EV's bij werkgevers onder meer door de aftrekbaarheid van de winstbelasting te differentiëren naar CO₂-uitstoot van het voertuig. De maatregelen kunnen zorgen voor een extra stimulans van het aantal EV's in Nederland en zijn door hun aard (gericht op een heffing) ook doelmatig te noemen. Wij hebben echter wel twijfels of dergelijke maatregelen inpasbaar zijn in het Nederlandse belastingstelsel en of de plannen voor de Belastingdienst uitvoerbaar zijn.

1 Inleiding

1.1 Introductie regelingen

In deze evaluatie staan zes fiscale regelingen centraal die bedoeld zijn ter stimulering van de aanschaf en het gebruik van plug-in hybride elektrische voertuigen (PHEV's) en emissievrije voertuigen (EV's). Middels deze fiscale regelingen gelden er voor PHEV's en EV's andere tarieven voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), motorrijtuigenbelasting (MRB) en bijtelling. Het gaat om de volgende regelingen:

- Nihil tarief in de BPM voor EV's;
- Halftarief in MRB voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;
- Nihil tarief in MRB voor EV's;
- Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor;
- Bijtelling voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;
- Lagere bijtelling voor EV's²;

Hierbij geldt dat de bijtelling voor voertuigen met een CO₂-uitstoot van 1-50 gr/km in de periode 2017-2021 hetzelfde was als voor voertuigen met een verbrandingsmotor. De regeling wordt voor de volledigheid wel meegenomen. Er is namelijk in de beleidstheorie nog een samenhang met de andere regelingen en hij telt een aantal jaren mee bij het budgettair belang. De cap op de catalogusprijs tot en met waar de bijtellingskorting geldt is niet direct een aparte regeling maar een detaillering van de lagere bijtelling voor EV's. In 2021 bedroeg het budgettair belang van de regelingen bij elkaar € 686 miljoen euro. In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de zes regelingen.

1.2 Aanleiding onderzoek

In het Klimaatakkoord³ is bij de financiële en fiscale stimulering van EV's afgesproken dat er in 2022/2023 een tussenevaluatie van de regelingen plaatsvindt, in aanvulling op de jaarlijkse toetsing (Hand-aan-de-Kraan [HADK]). Daarnaast volgt uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dat fiscale regelingen elke vijf jaar geëvalueerd dienen te worden op doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarbij dient tevens het toetsingskader fiscale regelingen te worden doorlopen. In de Miljoenennota 2021⁴ (bijlage 9) is in de evaluatieprogrammering opgenomen dat de bijzondere fiscale regelingen binnen de MRB en BPM in 2021 geëvalueerd worden. Deze tussenevaluatie is een aanvulling op de evaluatie⁵ van de bijzondere fiscale regelingen binnen de MRB en BPM. De fiscale regelingen voor EV's en PHEV's zijn bij die evaluatie buiten beschouwing gelaten om meegenomen te kunnen worden in deze tussenevaluatie. Deze tussenevaluatie gaat over de periode 2017-2021.

1.3 Doel van het onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om tussentijds te reflecteren op de vraag in hoeverre de in het Klimaatakkoord afgesproken fiscale regelingen van EV's en PHEV's doeltreffend en doelmatig

² Onderdeel hiervan is ook de cap op catalogusprijs tot en met waar de bijtellingskorting geldt.

³ Rijksoverheid (2019) *Klimaatakkoord*. Versie: 28 juni 2019.

⁴ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/miljoenennota/2021/bijlage/619568>

⁵ SEO (2022) *Evaluatie bijzondere regelingen MRB en BPM*.

zijn. Daarnaast dient het toetsingskader fiscale regelingen te worden doorlopen. Dit in de context van:

1. Budgettaire beheersbaarheid;
2. Voorspelbaarheid voor de markt;
3. Het behalen van klimaatdoelen en het kabinetsstreven dat in 2030 alle nieuw verkochte personenauto's 100% emissieloos zijn.

De evaluatie beslaat de fiscale regelingen die van kracht waren/zijn vanaf 2017, met aanknopingspunten voor beleid voor de toekomst. De aanbevelingen die zijn gedaan kijken enerzijds naar het huidige instrumentarium (dat loopt tot en met 2025), welke aanpassingen zijn daarbinnen mogelijk, en richten zich anderzijds op aanpassingen die buiten het huidige instrumentarium om gedaan kunnen worden. De bevindingen in de separaat uitgevoerde evaluatie van de Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren (SEPP) dienen tevens in de beoordeling meegenomen te worden.

Gelet op een politieke toezegging⁶ is bij de afweging van de doelmatigheid in ieder geval onderzocht in hoeverre recente Belgische wetgeving omtrent de stimulering van emissievrij rijden toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie en welk instrumentarium het meest geschikt is om het gewenste doel te bereiken. Hierbij hoort naast het fiscale instrumentarium ook normeren en/of afspraken met werkgevers tot de mogelijkheden. Voorts is er ook een toezegging gedaan om aandacht te besteden aan de investeringszekerheid voor eigenaren van emissievrije personenauto's.

1.4 Onderzoeksvragen

In deze paragraaf geven we een overzicht van de onderzoeksvragen.

Onderzoeksvragen toetsingskader fiscale regelingen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
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?
7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Doeltreffendheid

8. In hoeverre dragen de fiscale regelingen bij aan emissievrij rijden (verkoop/wagenpark)?
9. Hoe kan de doeltreffendheid van het beleid worden vergroot (al dan niet binnen de bestaande fiscale regelingen in de autobelastingen)?
10. Wat zijn de verwachte gedragsreacties wanneer de fiscale regeling(en) zouden vervallen?

⁶ Appreciatie van de motie van de leden Nijboer en De Hoop over nieuwe auto's van de zaak per 2026 emissievrij maken (Kamerstukken II, 2020/2021, 32 813, nr.742): toegezegd is in deze tussenevaluatie te bezien in hoeverre de Belgische plannen toepasbaar zijn op de Nederlandse situatie en welk instrumentarium het meest geschikt is om het gewenste doel te bereiken. Hierbij hoort naast het fiscale instrumentarium ook normeren en/of afspraken met werkgevers tot de mogelijkheden.

Doelmatigheid

11. Hoe heeft het budgettaire belang van de fiscale regelingen in de autobelastingen zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
12. Wat zijn de neveneffecten van de fiscale regelingen? Conflicteren deze neveneffecten met andere doelstellingen binnen de autobelastingen?
13. Hoe groot zijn de uitvoeringskosten en/of aantal fte die gemoeid zijn met de fiscale regelingen binnen de autobelastingen voor de Belastingdienst?
14. Leiden de fiscale regelingen nog tot problemen op gebied van uitvoering/handhaving?
15. Hoe kan de doelmatigheid van het beleid worden vergroot (al dan niet binnen de bestaande fiscale regelingen in de autobelastingen, bijvoorbeeld door vereenvoudigingen die de uitvoerbaarheid vergroten)?

Overige onderzoeksvragen

16. Hoe hebben de marktvoorspellingen ten aanzien van kostenontwikkelingen rondom elektrisch vervoer zich in de tijd ontwikkeld?
17. In hoeverre is er sprake van budgettaire beheermechanismen en zijn die effectief? (denk hierbij o.a. aan de hand-aan-de-kraan-systematiek)?
18. Hoe pakken de fiscale regelingen tot nu toe uit vanuit een marktperspectief beschouwd? (zijn wijzigingen voldoende tijdig bekend gemaakt voor de markt, zijn er marktversturende effecten opgetreden, ervaart men de fiscale regelingen als een meerwaarde etc.).
19. Hoe pakken de fiscale regelingen tot nu toe uit vanuit een maatschappelijk perspectief beschouwd? (hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nationale kosten).

Voor het onderzoek is nog een aantal aanvullende vragen opgesteld. Hierin wordt onder meer gekeken naar de impact van de Belgische plannen.

Aanvullende vragen

20. In welke mate wordt er gebruik gemaakt van de fiscale regelingen voor de stimulering van PHEV's en EV's?
21. Hoe heeft het aantal PHEV's en EV's in Nederland zich ontwikkeld tussen 2017 en 2021?
22. Hoe verhouden de kosten van een BEV zich tot de kosten van een ICEV?
23. In hoeverre zijn de Belgische plannen omtrent de stimulering van emissievrij rijden toepasbaar op de Nederlandse situatie?

1.5 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek hebben wij de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

1. Literatuur- en dataonderzoek;
2. Interviews met stakeholders en experts;
3. Analyse uitvoeringsinformatie Belastingdienst;

Hieronder worden deze onderzoeksmethoden verder uitgewerkt. Aan het eind van deze paragraaf gaan we nog kort in op onze uitgangspunten bij het onderzoek.

1.5.1 Literatuur- en dataonderzoek

Het literatuur- en dataonderzoek is ingezet vanwege meerdere redenen. In eerste instantie is met behulp van literatuuronderzoek de beleidsgeschiedenis en beleidsdoelstellingen van

de fiscale regelingen in kaart gebracht. Om deze informatie in kaart te brengen is gebruik gemaakt van diverse beleidsstukken zoals Memories van Toelichting en Kamerbrieven.

Daarnaast is ook inzicht verkregen in de marktontwikkeling van PHEV's en EV's in Nederland. Het literatuur- en dataonderzoek is ook gebruikt om inzicht te krijgen in de effecten van fiscale regelingen voor PHEV's en EV's. Wij hebben ons daarbij vooral gefocust op de Nederlandse situatie.

Tenslotte is het literatuur- en dataonderzoek ook nog gebruikt voor de beantwoording van een aantal specifieke onderzoeksvragen. Zo is data van het ministerie van Financiën gebruikt om inzicht te krijgen in het budgettair belang en de aantallen gebruikers van de fiscale regelingen. Daarnaast zijn andere databronnen en studies van onder meer Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en Revnext gebruikt voor dit onderzoek.

1.5.2 Interviews met stakeholders en experts

De interviews zijn verricht om bij diverse partijen op te halen hoe zij tegenover de fiscale regelingen staan. Daarvoor hebben we contact gezocht met het Formule E-Team, een publiek-private samenwerking die zich richt op elektrisch vervoer in Nederland. Daarnaast hebben we ook nog een aantal experts benaderd voor het onderzoek.

Tabel 1 Overzicht interviewrespondenten

#	Organisatie/persoon
1	ANWB
2	Auke Hoekstra (Directeur NEON Research)
3	BOVAG
4	Maarten Steinbuch (Hoogleraar TU Eindhoven)
5	Natuur en Milieu
6	NVDE
7	RAI-vereniging
8	Vereniging DOET
9	Vereniging Elektrisch Rijden
10	VNA

De interviews zijn voornamelijk digitaal afgenomen. De interviews duurden 60 tot 90 minuten. Voor aanvang van de interviews hebben we een interviewprotocol opgestuurd waarmee de geïnterviewden zich gedegen konden voorbereiden. In Bijlage 2 is het gebruikte interviewprotocol terug te vinden.

Bij de analyse en de presentatie van de interviews hebben wij in ons achterhoofd gehouden dat de input van de gesprekspartners is geleverd vanuit hun eigen perspectief. In het rapport geven wij expliciet aan als er uitspraken worden gedaan op basis van de interviews. Dit betekent dus dat de inhoud van het rapport de verantwoordelijkheid is van de onderzoekers en niet van de interviewrespondenten.

1.5.3 Analyse uitvoeringsinformatie

De analyse van de uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst en RDW had als doel om inzicht te krijgen in de uitvoeringskosten en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelingen.

Binnen deze stap is in eerste instantie een e-mail uitgestuurd naar de Belastingdienst en RDW om het onderzoek en onze informatiebehoefte toe te lichten. Vervolgens zijn aanvullende gesprekken gevoerd over de verschillende onderdelen van de fiscale regelingen (BPM, MRB en bijtelling). In dat gesprek zijn de volgende elementen aan bod gekomen:

1. De uitvoeringskosten per regeling (in fte);
2. De uitvoerbaarheid van de regelingen voor de Belastingdienst (per regeling);
3. De handhaafbaarheid van de regelingen voor de Belastingdienst (per regeling);

Aan de hand van de gesprekken en nog nagezonden informatie is uiteindelijk door ons een hoofdstuk geschreven over de uitvoering van de regeling. Het hoofdstuk is vervolgens ter controle voorgelegd aan de Belastingdienst en de RDW.

1.5.4 Uitgangspunten onderzoek

Voor de uitvoering van dit onderzoek was vanuit de opdrachtgever beperkt tijd beschikbaar. Omwille daarvan hebben wij een aantal keuzes moeten maken in het onderzoeksontwerp. In onderstaande overzicht zijn deze uitgangspunten terug te vinden.

1. Bij een evaluatie wordt idealiter eerst een beleidstheorie gereconstrueerd die als uitgangspunt kan dienen voor het bepalen van de doeltreffendheid. Vanwege de beperkte tijd was dit proces niet mogelijk. Voor dit onderzoek hebben wij het bepalen van de beleidstheorie en de doeltreffendheid daarom parallel aan elkaar uitgevoerd. Voor het bepalen van de doeltreffendheid zijn we uitgegaan van de doelen die zijn aangedragen door de opdrachtgever.
2. Wij hebben omwille van de tijd ervoor gekozen om zelf beperkt data te verzamelen. Het onderzoek is naast de interviewronde dus gebaseerd op literatuur- en dataonderzoek.
3. Het onderzoek kent een kwalitatief karakter. Dat betekent dus dat wij geen statistische analyses hebben uitgevoerd om te bepalen of gevonden effecten significant zijn of niet.

De consequenties van bovenstaande uitgangspunten zijn dat wij een minder diepgaande evaluatie dan gebruikelijk hebben kunnen uitvoeren.

1.6 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is in de periode juli – oktober 2022 uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie (hierna; Dialogic), Decisio en EVConsult. Dialogic was binnen dit onderzoek verantwoordelijk voor de reconstructie van de beleidstheorie, de analyse van de uitvoeringsinformatie en een deel van de interviews. Decisio heeft zich binnen dit onderzoek gericht op het bepalen van de doeltreffendheid en heeft het resterende deel van de interviews uitgevoerd. EVConsult vervulde een expertrol binnen dit onderzoek en heeft Dialogic en Decisio op gezette tijden van input voorzien.

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een beschrijving van de achtergrond en inhoud van de fiscale regelingen. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op de marktontwikkelingen. Het gaat dan zowel om de ontwikkeling van het aantal PHEV's en EV's als de kosten ervan. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de uitvoering van de fiscale regelingen. In hoofdstuk 5 en 6 behandelen we respectievelijk de doeltreffendheid en doelmatigheid van de fiscale regelingen. Tenslotte gaan we in hoofdstuk 7 nog in op het toekomstige beleid.

2 Inhoud en achtergrond van de regelingen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de achtergrond en inhoud van de fiscale regelingen ten behoeve van (PH)EV's binnen de BPM, MRB en bijtelling. Daarvoor geven we eerst een beschrijving van de context van autobelastingen. Vervolgens geven we een nadere beschrijving van de BPM, MRB en bijtelling. Bij elk van de belastingen geven we ook weer welke fiscale regelingen ten behoeve van (PH)EV's gelden. Daarna geven we een beschrijving van de beleidsgeschiedenis en beleidsdoelstellingen van de regelingen.

2.2 Achtergrond autobelastingen

Het primaire doel van heffing van (auto)belastingen is de financiering van overheidsuitgaven.⁷ Echter gelden in de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) sinds de jaren negentig al bijzondere tarieven voor milieuvriendelijke voertuigen.⁸ Zo kent de MRB sinds haar inwerkingtreding in 1995 al een kwarttarief, halftarief en nihiltarief. Op 1 juli 1997 is voor het eerst een nihiltarief ingesteld in de BPM voor personenauto's met een elektro- of hybride motor om milieuvriendelijkere voertuigen te stimuleren. Deze eerste vergroeningsprikkels zijn onder meer opgevolgd door (deze lijst is niet uitputtend) een bonusmalusregeling in de BPM op basis van energielabels (2006 t/m 2008), een lager bijtellingspercentage voor zuinige voertuigen (2008 t/m 2011⁹) en een nieuwe grondslag in de BPM op basis van de netto catalogusprijs en de CO₂-uitstoot (2009 t/m 2012).^{10 11}

In de Autobrief van 2011 heeft het kabinet wederom haar voornemens bekend gemaakt om zuinige auto's te stimuleren in de BPM, MRB en de bijtelling in de loon- en inkomstenbelasting (bijtelling LB/IB).¹² De Autobrief en daaruit volgende Wet uitwerking Autobrief (WUA) hebben geleid tot wetswijzigingen van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en enkele andere wetten.¹³ Met deze wetswijzigingen is het inzetten van fiscale instrumenten ten behoeve van CO₂-reductie een neven doelstelling geworden van de autobelasting.

Op 19 juni 2015 heeft de staatssecretaris van Financiën de Autobrief II gedeeld met de Tweede Kamer. In deze Kamerbrief wordt geconcludeerd dat de fiscale regelingen om zuinig rijden te stimuleren effectief zijn, maar ook een keerzijde hebben.¹⁴ De complexiteit en uitvoeringslast is toegenomen en er is sprake van een wezenlijke marktverstoring. Vanwege de doorgroei van zuinig rijden zouden de fiscale regelingen ook een deuk slaan in de

⁷ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3.

⁸ Kamerstukken II 1996/1997, 25 327, nr. 1.

⁹ Na 2011 bleef een lagere bijtelling gelden voor zuinige auto's, alleen met wijzigde voorwaarden en tarieven.

¹⁰ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 492, nr.1.

¹¹ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 205, nr.3.

¹² Kamerstukken II, 2010/11, 32 800, nr. 1.

¹³ [Wet uitwerking autobrief | eerstekamer.nl](http://Wet%20uitwerking%20autobrief%20I%20eerstekamer.nl)

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 27, p. 3.

belastinginkomsten. De Autobrief voor de periode 2017-2020 benoemt daarom twee hoofdoelen voor het fiscaal autobeleid:

1. Een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen;
2. Een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels.

Aangezien beide doelen onder druk staan is er in de Wet Uitwerking Autobrief II (WUA II) voor gekozen om de fiscale stimulering af te bouwen en om te vormen naar een financieel verantwoord – en duurzaam – systeem van autobelastingen in Nederland.¹⁵ Daartoe wordt een hele reeks regelingen gepresenteerd. Voor dit onderzoek staat niet deze hele set aan regelingen centraal (en ook niet de autobelastingen zelf), enkel de volgende zeven regelingen:

- Nihiltarief in de BPM voor emissievrije voertuigen;
- Halftarief in MRB voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;
- Nihiltarief in MRB voor nieuwe emissievrije voertuigen;
- Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor;
- Bijtelling voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;¹⁶
- Lagere bijtelling voor EV's¹⁷

Voor deze fiscale regelingen in de BPM, MRB en bijtelling gold een horizonbepaling, wat betekent dat deze regelingen met ingang van 1 januari 2021 zouden eindigen, tenzij deze actief worden verlengd. In overeenstemming met de afspraken uit het Klimaatakkoord zijn deze fiscale voordelen deels verlengd tot en met 2025 en tegelijkertijd ook deels gewijzigd.

2.3 BPM

Op 1 januari 1993 is de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (hierna: BPM) in werking getreden.¹⁸ De BPM is een belasting ter zake van de inschrijving van een personenauto, motorrijwiel of een bestelauto in het kentekenregister. De BPM is een eenmalige heffing op de inschrijving, wijziging van inschrijving of herschrijving van een voertuig. Voor tweedehands auto's wordt geen BPM in rekening gebracht, tenzij deze worden geïmporteerd vanuit het buitenland.

Sinds 2013 is voor personenauto's de heffingsgrondslag van de BPM enkel gebaseerd op de CO₂-uitstoot van de desbetreffende personenauto. De BPM voor personenauto's bestaat uit een vaste voet en een schijvenstelsel voor de CO₂-uitstoot. De BPM-tarieven zijn sterk progressief vormgegeven, waardoor een hogere CO₂-uitstoot leidt tot een meer dan proportionele stijging van de te betalen BPM. Bij invoer van gebruikte auto's wordt de heffingsgrondslag verminderd met het afschrijvingspercentage van de auto.

¹⁵ Wet uitwerking Autobrief II. (2022, 1 januari). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038313/2020-01-01>

¹⁶ Deze regeling is enigszins een vreemde eend in de bijt. Sinds 2017 geldt er namelijk geen verlaagd bijtellingstarief meer voor PHEV's. Echter, er is nog wel sprake van een overloop uit de voorgaande jaren en bij het opstellen van de beleidsdoelstellingen speelt deze regeling ook nog een rol.

¹⁷ Onderdeel hiervan is ook de cap op catalogusprijs tot en met waar de bijtellingskorting geldt.

¹⁸ Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992. (2022, 1 januari). Geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005806/2022-01-01>

Tabel 2 en Tabel 3 tonen respectievelijk de berekening van BPM-tarieven voor reguliere personenauto's en PHEV-personeauto's (Art. 9, Wet BPM).¹⁹ Voor personenauto's en PHEV personenauto's met een dieselmotor geldt een dieseltolslag van € 86,67 per gram CO₂-uitstoot boven de 75 gram CO₂-uitstoot per kilometer.

Tabel 2. Belastingtarieven BPM voor personenauto's (ingebruikname van 1 januari 2022 t/m 31 december 2022).

Bij een CO ₂ -uitstoot vanaf		Bereken u de belasting voor een personenauto als volgt:	
tot		- Trek van de CO ₂ -uitstoot van de auto de waarde uit kolom I af	
		- Vermenigvuldig de uitkomst met het bedrag uit kolom IV	
		- Tel hier het bedrag uit kolom III bij op	
I	II	III	IV
0	84 gr/km	€ 376	€ 1
84 gr/km	109 gr/km	€ 460	€ 62
109 gr/km	152 gr/km	€ 2.010	€ 137
152 gr/km	168 gr/km	€ 7.901	€ 224
168 gr/km	-	€ 11.485	€ 448

Tabel 3. Belastingtarieven BPM voor PHEV personenauto's (ingebruikname van 1 januari 2022 t/m 31 december 2022).

Bij een CO ₂ -uitstoot vanaf		Bereken u de belasting voor een personenauto als volgt:	
tot		- Trek van de CO ₂ -uitstoot van de auto de waarde uit kolom I af	
		- Vermenigvuldig de uitkomst met het bedrag uit kolom IV	
		- Tel hier het bedrag uit kolom III bij op	
I	II	III	IV
0	34 gr/km	€ 0	€ 24
34 gr/km	60 gr/km	€ 816	€ 85
60 gr/km	-	€ 3.026	€ 204

De BPM-tarieven worden jaarlijks minimaal één keer bijgesteld. In de Memorie van Toelichting bij de WUA II²⁰ zijn enkele regelingen aangekondigd die van invloed zijn geweest op de bovengenoemde BPM-tarieven:

- De tarieven voor reguliere personenauto's zijn tot en met 2020 geleidelijk met gemiddeld 12 procent verlaagd ten opzichte van de tarieven in 2016. De dieseltolslag deelt niet mee in deze verlaging.
- De CO₂-grenzen voor de tariefschijven zijn in de periode 2017 tot en met 2020 met gemiddeld 3,7% per jaar verlaagd om de belastinggrondslag aan te laten sluiten aan de (verwachte) technologische ontwikkeling. Dit geldt eveneens voor de CO₂-grens voor de dieseltolslag.
- De CO₂-afhankelijkheid van de BPM is verminderd door de vaste voet te verhogen van € 175 naar € 350 per 2017. Tegelijkertijd is de belastingdruk in schijven 0 en 1 verlaagd en in schijf 2 verhoogd.

In de WUA II is ook voor het eerst de aparte tarieftabel geïntroduceerd voor PHEV's. Door de aparte tarieftabel voor PHEV's komt de BPM-druk op PHEV's, gezien vanuit het

¹⁹ Belastingdienst (2022). Tarievenlijst. BPM-tarieven (vanaf 1993). Den Haag.

²⁰ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3.

praktijkverbruik, meer in lijn met de BPM-druk op conventionele auto's met een vergelijkbare CO₂-uitstoot.

2.3.1 Nihiltarief in BPM voor emissievrije voertuigen

Als bijzondere regeling binnen de BPM geldt voor emissievrije voertuigen een nihiltarief (Art. 9c, Wet BPM). Dit betekent dat de vaste voet van € 376 voor personenauto's met een uitstoot tot 84 gr/km niet geldt voor voertuigen met een uitstoot van 0 gr/km.²¹ Ook voor bijzondere personenauto's, bestelauto's en motoren met een uitstoot van 0 gr/km geldt een nihiltarief.

In de WUA II werd vastgesteld dat het nihiltarief voor emissievrije voertuigen na 1 januari 2021 zou komen te vervallen tenzij deze bewust wordt verlengd. Vanwege het Klimaatakkoord is het nihiltarief in de BPM voor emissievrije auto's verlengd tot en met 2024.²² Tabel 4 toont hoe de vaste voet in de BPM voor personenauto's zich tot 2020 heeft ontwikkeld conform WUA II en welke tarieven gelden sinds de inwerkingtreding van het Klimaatakkoord in 2021.

Tabel 4. Vaste voet in de BPM voor nieuwe emissievrije personenauto's (prijzen 2022)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II	0	0	0	0	€ 372	€ 376				
Basispad KA					0	0	0	0	€ 376	€ 376

2.4 MRB

Op 1 april 1995 is de Wet motorrijtuigenbelasting 1994 (hierna: Wet MRB) in werking getreden.²³ De motorrijtuigenbelasting (MRB) is een belasting op het bezit van een personenauto, een bestelauto, een motorrijwiel, een vrachtauto, een rijdende winkel of een autobus. De MRB wordt per maand of per kwartaal in rekening gebracht vanaf het moment dat de auto onder de naam van een eigenaar is geregistreerd.²⁴

Het MRB-tarief voor personenauto's is gedifferentieerd naar gewicht, brandstofsoort en emissies (Art. 23, Wet MRB). Het MRB-tarief loopt op met een toename van het leeggewicht van een voertuig. Verder geldt dat benzine als brandstof het minst wordt belast, gevolgd door LPG (liquid petroleum gas) en aardgas, diesel, en als laatste door ouderwetse LPG-installaties (en overige).²⁵ De uitstoot van een voertuig beïnvloedt vervolgens in hoeverre een voertuig in aanmerking komt voor fiscale regelingen die het MRB-tarief verlagen. Voor emissievrije voertuigen die niet worden aangedreven door een van de bovengenoemde brandstoffen geldt bijvoorbeeld een nihiltarief (zie paragraaf 2.4.2).

Bovenop de MRB worden bij personenauto's provinciale opcenten geheven. Deze belasting wordt geheven op de hoofdsom van de MRB. Provincies stellen zelf elk jaar het tarief voor

²¹ Belastingdienst (2022). Tarievenlijst. BPM-tarieven (vanaf 1993). Den Haag.

²² Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992. (2022, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005806/2022-01-01>

²³ Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. (2022, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006324/2022-01-01>

²⁴ [Motorrijtuigenbelasting \(wegenbelasting\) | rijksoverheid.nl](https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/motorrijtuigenbelasting)

²⁵ [MRB of Motorrijtuigenbelasting | anwb.nl](https://www.anwb.nl/onderwerpen/motorrijtuigenbelasting)

de provinciale opcenten vast, tot een bepaald maximum. De belastingdienst heeft een online tool waarmee eigenaren van een motorrijtuig hun MRB-tarief kunnen berekenen.²⁶

2.4.1 Halftarief in MRB voor voertuigen met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km

In de MRB geldt een halftarief voor personenauto's met een uitstoot tussen 1-50 gr/km (Art. 23b, Wet MRB). Dit betekent dat de eigenaar de helft van het tarief dient te betalen dat volgens Artikel 23 in de Wet MRB is verschuldigd.²⁷ In de praktijk komen enkel zuinige PHEV's in aanmerking voor dit halftarief. PHEV's met een uitstoot hoger dan 50 gr/km komen niet in aanmerking.

Vanwege horizonbepalingen in de WUA II zou het halftarief per 1 januari 2021 komen te vervallen. In het Klimaatakkoord is deze maatregel verlengd tot en met 2024. In 2025 wordt de korting verlaagd naar een driekwarttarief en vanaf 1 januari 2026 zou een volledig tarief gelden voor personenauto's met een uitstoot tussen 1-50 gr/km. Tabel 5 toont de ontwikkeling in de MRB tarieven voor personenauto's met een uitstoot tussen 1-50 gr/km conform WUA II (t/m 2020) en het Klimaatakkoord (vanaf 2021).

Tabel 5. MRB-tarief voor voertuigen met een CO₂-uitstoot tussen 1-50 gr/km

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II	50%	50%	50%	50%	100%	100%				
Basispad KA					50%	50%	50%	75%	100%	100%

2.4.2 Nihiltarief MRB voor emissievrije voertuigen

Voor emissievrije voertuigen geldt een nihiltarief in de MRB. Dit betekent dat voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van 0 gr/km geen MRB in rekening wordt gebracht (Art. 23b, Wet MRB). Voor bestelauto's, motorrijwielen, vrachtwagens, rijdende winkels en autobussen geldt ook een nihiltarief indien deze uitsluitend worden aangedreven door een waterstof- of elektromotor (mits de elektriciteit door een batterij of brandstofcel wordt geleverd) (Art. 31, Wet MRB).

In de WUA II gold het nihiltarief voor EV's tot en met 2020, waarna deze korting als gevolg van horizonbepalingen zou komen te vervallen. In de Memorie van Toelichting bij de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord is dit nihiltarief voor EV's verlengd tot en met 2024, waardoor deze maatregel nog steeds geldend is.²⁸ Vanaf 1 januari 2025 wordt de korting uitgefaseerd. In 2025 geldt een kwarttarief voor EV's, waarna de korting in 2026 volledig komt te vervallen. Tabel 6 toont de ontwikkeling in de MRB-tarieven voor EV's conform WUA II (t/m 2020) en het Klimaatakkoord (vanaf 2021).

Tabel 6. MRB-tarief voor emissievrije voertuigen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II	0%	0%	0%	0%	100%	100%				
Basispad KA					0%	0%	0%	0%	25%	100%

²⁶ Motorrijtuigenbelasting Berekenen | belastingdienst.nl

²⁷ Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. (2022, 1 januari). Geraadpleegd van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0006324/2022-01-01>

²⁸ Kamerstukken II, 2019/2020, 35304, nr. 3.

2.4.3 Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor

Voor bestelauto's die mede worden aangedreven door een elektromotor geldt een kilocorrectie (Art. 24aa, Wet MRB). De kilocorrectie houdt in dat het gewicht van de accu (vastgesteld op 125 kg) in mindering wordt gebracht bij de berekening van de MRB. Een lager gewicht betekent dat het MRB-tarief ook lager uitvalt. De kilocorrectie is enkel van toepassing op hybride bestelauto's met een elektromotor die een actieradius heeft van ten minste 24 km in aaneengesloten stadsverkeer of een piekvermogen heeft dat ten minste 15% van het maximum vermogen van de verbrandingsmotor bedraagt. Volledig elektrische bestelauto's vallen onder het nihiltarief en behoeven geen kilocorrectie.

In de WUA II is bepaald dat de kilocorrectie vanaf 2017 alleen geldt voor hybride bestelauto's. Voorheen gold de kilocorrectie ook voor personenauto's. Als gevolg van horizonbepalingen in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord vervalt de kilocorrectie per 1 januari 2026. In Tabel 7 is het verloop van de kilocorrectie weergegeven conform de WUA II (t/m 2020) en het Klimaatakkoord (vanaf 2021).

Tabel 7. Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II	-125	-125	-125	-125						
Basispad KA					-125	-125	-125	-125	-125	

2.5 Bijtelling

Als onderdeel van de loon- en inkomstenbelasting dient bijtelling betaald te worden als een auto van de zaak privé gebruikt wordt om meer dan 500 km per jaar te rijden (Art. 3.20, Wet IB 2001 en art. 13bis Wet LB 1964). De bijtelling is een forfaitaire waardering van het voordeel van het privégebruik van een auto van de zaak. De bijtelling wordt bij het inkomen opgeteld waardoor hier jaarlijks belasting over wordt geheven. De bijtelling wordt berekend door het bijtellingspercentage te vermenigvuldigen met de netto catalogusprijs van het voertuig.²⁹ Eventuele eigen bijdragen worden in mindering gebracht van de bijtelling. De bijtelling geldt zowel voor personenauto's als voor bestelauto's, tenzij bestelauto's uitsluitend of nagenoeg uitsluitend geschikt zijn voor vervoer van goederen.³⁰

Het reguliere bijtellingspercentage bedraagt sinds 2017 tot heden 22% van de cataloguswaarde van de auto. Voorheen gold een bijtellingspercentage van 25%.³¹ Voor (bestel)auto's die ouder zijn dan 15 jaar geldt een bijtelling van 35% van de dagwaarde van de auto.³² Om het gebruik van volledig elektrische voertuigen te stimuleren zijn fiscale regelingen ingezet die het bijtellingspercentage verlagen.

2.5.1 Bijtelling voor voertuigen met een CO₂-uitstoot van 1-50 gr/km

Tot 1 januari 2017 gold een korting op de bijtelling personenauto's met een uitstoot van 1-50 gr/km. In de praktijk vallen alleen zuinige PHEV's in deze uitstootcategorie; minder

²⁹ [Bijtelling | vrz.nl](https://www.vrz.nl/bijtelling)

³⁰ Wet inkomstenbelasting 2001. (2022, 1 april). Geraadpleegd van https://wetten.overheid.nl/BWBR0011353/2022-04-01/0#search_highlight0

³¹ [Bijtelling privégebruik auto 2022 | belastingdienst.nl](https://belastingdienst.nl/bijtelling-privégebruik-auto-2022).

³² [Bijtelling | anwb.nl](https://anwb.nl/bijtelling)

zuinige PHEV's met een uitstoot hoger dan 50 gr/km kwamen niet in aanmerking voor de korting in de bijtelling. In de WUA II en de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord is geen korting in de bijtelling afgesproken voor dit type voertuig.

Indien de CO₂-uitstootgrens of het bijtellingspercentage is gewijzigd na de eerste toelating van een voertuig, dan blijft voor een periode van 60 maanden (te rekenen vanaf de eerste dag van de maand volgend op de datum van eerste toelating) het oude bijtellingspercentage gelden. Dit betekent dat het oude bijtellingspercentage van 15% ook na 2017 nog werd gebruikt voor voertuigen die voor 1 januari 2017 zijn toegelaten.³³

In Tabel 8 worden de bijtellingspercentages vanaf 2017 weergegeven. Deze bijtellingspercentages zijn gelijk aan de bijtelling voor reguliere personen- en bestelauto's.

Tabel 8. Verloop hoogte bijtelling voertuigen met een CO₂-uitstoot tussen 1-50 gr/km

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II	22%	22%	22%	22%	22%					
Basispad KA					22%	22%	22%	22%	22%	22%

2.5.2 Lagere bijtelling voor EV's

In 2022 geldt een lagere bijtelling van 16% voor EV's. Deze fiscale stimulering is techniek-neutraal en geldt voor alle emissievrije auto's, dus zowel voor volledig batterijaangedreven elektrische auto's alsook voor auto's waarvan de motor wordt aangedreven door waterstof of een brandstofcel. Ook voor deze maatregel geldt dat het bijtellingspercentage voor een periode van 60 maanden na de eerste toelating van een voertuig blijft gelden, ook wanneer het percentage in de tussentijd gewijzigd is.

Tot en met 2020 zou conform de WUA II een bijtelling van 4% gelden voor volledig elektrische auto's, waarna vanaf 2021 het reguliere bijtellingspercentage van 22% zou gelden. In de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord is de ontwikkeling van het bijtellingspercentage echter aangepast. Vanaf 2020 wordt het bijtellingspercentage stapsgewijs opgehoogd tot de korting op 1 januari 2026 volledig is afgeschaft. Op dat moment gaat voor nieuwe elektrische auto's van de zaak dan ook het algemene bijtellingspercentage van 22% gelden. Tabel 9 toont de ontwikkeling van de bijtelling conform de WUA II (t/m 2019) en het Klimaatakkoord (vanaf 2020).

Tabel 9. Verloop hoogte bijtelling voor nieuwe volledig elektrische auto's

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II	4%	4%	4%	4%	22%	22%				
Basispad KA				8%	12%	16%	16%	16%	17%	22%

2.5.3 Cap op catalogusprijs tot en met waar de bijtellingskorting geldt

Sinds 2019 geldt een cap op het deel van de catalogusprijs waarop de korting in de bijtelling van toepassing is. In de WUA II werd geen korting verleend op het deel van de waarde van de auto boven € 50.000, tenzij de motor werd aangedreven door waterstof. In de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord werd deze cap versneld verlaagd naar € 45.000 in 2020 en €

³³ [Bijtelling 2017-2020 | vzr.nl](#)

40.000 in 2021. In 2020 is besloten dat de cap op de bijtelling niet langer geldt voor zonnecelauto's met een vermogen uit zonnepanelen van ten minste 1 kilowattpiek of voor een accupakket zonder lood. Verdere verlaging van de cap vond plaats naar aanleiding van de "hand aan de kraan"-analyse in 2021.³⁴ Per 1 januari 2022 geldt een cap van € 35.000, gevolgd door een cap van € 30.000 vanaf 2023. In 2026 is de cap niet langer van toepassing aangezien de korting op de bijtelling wordt afgeschaft. In Tabel 10 wordt de verlaging van de cap conform het Klimaatakkoord getoond.

Tabel 10. Cap op de catalogusprijs waarvoor de bijtellingskorting geldt (x1000)³⁵

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
WUA II			€ 50	€ 50						
Basispad KA				€ 45	€ 40	€ 40	€ 40	€ 40	€ 40	
KA + HADK				€ 45	€ 40	€ 35	€ 30	€ 30	€ 30	

Samenhang BPM, MRB en bijtelling

Voor de bijtelling geldt dat er een samenhang is met de BPM en de MRB. De leasemaatschappij biedt namelijk het gebruik van de auto voor een bepaalde maandprijs aan. Deze leaseprijs is in de eerste plaats afhankelijk van de catalogusprijs en de afschrijving van de auto, maar ook van o.a. de onderhoudskosten, energiekosten en van de belastingen (BPM en MRB) die betaald moeten worden over het voertuig. Zeker bij de EV's kan dit een groot voordeel opleveren. Er hoeft tenslotte geen BPM te worden betaald en ook geen MRB (door de leasemaatschappij). Bovendien geldt voor de werknemer die de auto van de zaak ook privé wil gebruiken een lager bijtellingspercentage.

2.6 Beleidsgeschiedenis

Relevante onderzoeksvragen:

- Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

In deze paragraaf gaan we dieper in op de beleidsgeschiedenis van de fiscale regelingen voor PHEV's en EV's. Voor elk van de regelingen hebben wij gekeken naar de doelstelling bij de introductie van de maatregel en wat het doel is voor de onderzoeksperiode 2017-2021.

2.6.1 BPM

Binnen de BPM is in dit onderzoek één fiscale regeling relevant, namelijk het nihil tarief voor EV's. Het huidige nihil tarief bestond al voor de WUA II en is in 1997 ingevoerd. In de Memorie van Toelichting (MvT) ³⁶ bij het Belastingplan 1997 stond het volgende:

"Hoewel de elektrische (volledig elektrisch aangedreven) of hybride (deels elektrisch en deels langs andere weg aangedreven) auto in beginsel op termijn zijn marktpotentie

³⁴ Revnext (2021). Achtergrondrapport Hand-Aan-De-Kraan stimuleringsbeleid EV en augustusbesluitvorming 2021.

³⁵ De cap geldt niet voor waterstof- en sinds 2020 ook niet voor zonnecelauto's.

³⁶ Kamerstukken II, 1996/1997, 25 052, nr. 3.

*moet kunnen realiseren zonder fiscale bevoorrechting, is er veel voor te zeggen een maatregel te treffen die de ontwikkeling van dergelijke auto's bevordert. **Een dergelijke maatregel dient met name de aankoop van deze auto's te bevorderen.** Het ligt dan voor de hand om – in navolging van de reeds voor deze categorie bestaande vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting – te kiezen voor een vrijstelling (een nihiltarief) van de belasting op personenauto's en motorrijwielen."*

Het doel van de maatregel is dus het bevorderen van aankoop van deze auto's en als gevolg de ontwikkeling ervan. Daarbij wordt niet expliciet aangegeven wanneer dit doel bereikt is. In de MvT wordt nog wel aangegeven dat het nihiltarief moet worden gezien als het weg nemen van fiscale belemmeringen die mogelijk de ontwikkelingen op dit gebied bemoeilijken. Overigens wordt hier nog niet gesproken over emissievrije voertuigen maar over elektrische voertuigen.

Voor de volledigheid is ook nog gekeken naar de MvT bij de WUA II³⁷. Daarin staat het volgende over het nihiltarief in de BPM.

"Het wetsvoorstel voorziet in het handhaven van de huidige vrijstelling in de BPM voor de genoemde categorie nulmissievoertuigen tot en met 2020. Deze stimulering is techniekneutraal en geldt dus voor alle nulmissievoertuigen met een elektrische aandrijflijn, ongeacht of de elektromotor wordt aangedreven door een batterij of een waterstofbrandstofcel."

Er wordt dus alleen aangegeven dat het huidige nihiltarief wordt gehandhaafd, zonder dat expliciet wordt aangegeven wat het doel is. Het ligt voor de hand dat het oorspronkelijke doel, het bevorderen van de aankoop van deze auto's, gehandhaafd is, maar dat wordt niet zo benoemd.

Ook middels het Klimaatakkoord wordt het nihiltarief verlengd. In de MvT³⁸ bij het Klimaatakkoord wordt niet aangegeven wat het doel is van de verlenging van deze fiscale regeling. Er wordt alleen aangegeven dat de fiscale voordelen in de BPM voor EV's per 1 januari 2021 zouden aflopen en dat ze in overeenstemming met afspraken uit het Klimaatakkoord worden verlengd. Het achterliggende doel vanuit het Klimaatakkoord is daarbij dat in 2030 100% van de nieuwverkopen van personenauto's EV's zijn. In het Klimaatakkoord is daarbij ook een ingroeipad voor de periode 2020-2030 afgesproken en gekwantificeerd.³⁹

2.6.2 MRB

Voor de MRB geldt de inwerkingtreding van de Wet Motorrijtuigenbelasting in 1995 als startpunt en meer specifiek een (aangenomen) amendement⁴⁰ van de leden Van der Vaart en Reitsma. Zij stelden een nihiltarief voor, voor een motorrijtuig dat is ingericht en bestemd hoofdzakelijk te worden aangedreven door een elektromotor. Zij gaven daarbij het volgende aan:

"Beoogd wordt het gebruik van motorrijtuigen die uitsluitend of in hoofdzaak door een elektromotor worden aangedreven in het belang van het milieu te stimuleren. Het nihiltarief strekt zich uit tot de hoofdsom en daardoor mede tot de provinciale opcenten. De infrastructuurtoeslag zal wel verschuldigd zijn,

³⁷ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3.

³⁸ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 304, nr. 3, pagina 6/7.

³⁹ Revnext (2019) *Fiscaal beleid personenauto's. Een verkenning van fiscale beleidsscenario's en effecten tot 2030. Resultaten doorrekening coalitie akkoord.*

⁴⁰ Kamerstukken II, 1993/1994, 22 238, nr. 14.

behalve voor rijdende winkels, die thans al zijn uitgezonderd van de betaling van de toeslag voor het Rijkswegenfonds, Het nihiltarief geldt voor onbepaalde tijd. Bij wetswijziging kan te enigertijd, maar niet voor 2000, een nieuw tarief worden gesteld, dit te beoordelen aan de hand van de dan bereikte situatie."

Het doel van de maatregel was het stimuleren van het gebruik van motorrijtuigen met een elektromotor, ten behoeve van het milieu. Voor PHEV's was bij de invoering van de MRB nog geen apart tarief opgenomen. Dat volgde een aantal jaar later bij de wijziging van een aantal belastingwetten in het kader van fiscale milieuversterking⁴¹.

*"Zoals in de beantwoording van de kamervragen reeds is aangegeven, Tweede Kamer, wordt de verruiming ⁴² doorgetrokken naar de Wet op de motorrijtuigenbelasting. Hierbij is echter, zoals in de beantwoording van deze kamervragen al is aangegeven, gekozen voor de meer beperkte maatregel van het **buiten de grondslag laten van het gewicht van de elektromotor en bijbehorende accu's**, omdat een volledige vrijstelling voor sommige van de hybride elektrische auto's te ver gaat. Deze kunnen immers soms op de snelweg normaal met een verbrandingsmotor rijden. Voor de elektrische auto's die hoofdzakelijk worden aangedreven door een elektromotor blijft het bestaande nihiltarief (artikel 31) ongewijzigd van kracht."*

Voor de PHEV's is dus geen nihiltarief ingevoerd maar gold een gedeeltelijke korting doordat bij het bepalen van de massa van het voertuig (die mede bepalend is voor het MRB-tarief) de elektromotor en bijbehorende accu's niet hoeven te worden meegeteld. Voor het doel geldt dat dit in bovenstaande tekst niet expliciet wordt aangegeven. Ook in de beantwoording van de Kamervragen waar naar wordt gerefereerd komt dit niet expliciet ter sprake. Het gaat om de vragen van de Kamerleden Feenstra en Crone.⁴³ Zij vroegen het volgende:

"Bent u bereid hybride voertuigen in aanmerking te laten komen voor fiscale stimuleringsmaatregelen, demonstratieprojecten, onderzoek en ontwikkeling zoals door de Tweede Kamer per motie is bepleit?"

De regering gaf aan dat motorrijtuigen die hoofdzakelijk zijn bestemd om door elektriciteit te worden aangedreven reeds sinds 1 april 1995 van MRB zijn vrijgesteld. Bovendien kwam er per 1 juli van dat jaar ook een vrijstelling voor dergelijke motorrijtuigen in de BPM. Tegelijkertijd merkte de regering op dat het denkbaar was dat de hybride auto's van Toyota (waar de vragen over werden gesteld) geen gebruik konden maken van de vrijstellingen. Daarom was de staatssecretaris van Financiën bereid te bezien⁴⁴:

"of ook voor bepaalde soorten hybride voertuigen een tijdelijke vrijstelling in de BPM en een verlaging van de grondslag in de MRB met het extra gewicht van accu's en elektromotor als tegemoetkoming voor de aanloopfase [ingevoerd] kan worden."

⁴¹ Kamerstukken II, 1997/1998, 25 689, nr. 3, pagina 13/14.

⁴² Toevoeging van de onderzoekers: met de verruiming wordt hier bedoeld op het eveneens realiseren van een nihiltarief in de BPM voor hybride voertuigen. Het nihiltarief in de BPM voor hybride voertuigen is niet van toepassing voor dit onderzoek.

⁴³ Kamerstukken II 1996/97, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1315

⁴⁴ Kamerstukken II 1996/97, Aanhangsel van de Handelingen, nr. 1315, pagina 2.

Er wordt dus geen expliciet doel genoemd. Daarom hebben we nog in meer detail naar de MvT bij de Wet fiscale milieuversterking gekeken. Daar wordt wel verwezen naar de verruiming van het nihiltarief in de BPM voor EV's. Hierover werd het volgende gesteld⁴⁵:

"Waar de doelstelling van de tijdelijke toepassing van het nihiltarief mede is om zoveel mogelijk praktijkervaring op te doen met elektrische auto's zodat een betere evaluatie van de milieuprestaties van de verscheidene mogelijkheden gemaakt kan worden mede met het oog op een verdere verbetering van de regeling, acht ik het gewenst de vrijstelling te verruimen."

Er wordt aangegeven dat de doelstelling van het nihiltarief in de BPM voor EV's mede is om zoveel mogelijk praktijkervaring op te doen met EV's zodat een betere evaluatie van de milieuprestaties van de verscheidene mogelijkheden gemaakt kan worden. Met het (aanvullend) realiseren van een korting in de MRB voor PHEV's kan blijkbaar een nog betere evaluatie van de milieuprestaties van de verscheidene mogelijkheden gemaakt worden. Echter, wij zien dit niet direct als een duidelijk doel voor de korting in de MRB voor PHEV's. Het gaat bovendien ook nog om de gewichts- of kilocorrectie in de MRB voor PHEV's. Een daadwerkelijk lager tarief in de MRB voor PHEV's volgde pas veel later, bij het Belastingplan 2008. Toen werd namelijk besloten tot een halftarief in de MRB voor zeer zuinige auto's. In de MvT⁴⁶ werd daarover het volgende aangegeven:

"Met deze maatregel wordt het houderschap van een zeer zuinige auto aantrekkelijker met als doel het bevorderen van de aankoop, ook tweedehands, van deze auto's."

Hier wordt al explicieter aangegeven dat het gaat om het stimuleren van de aankoop van deze auto's, ook de tweedehands auto's. Middels de Belastingplannen voor 2009 en 2010 werd het halftarief zelfs verlaagd tot een kwart- en nihiltarief. Hiermee werd de prikkel voor de keuze van een PHEV nog verder vergroot.

Voorgaande analyse gaat over de historie van PHEV's en EV's in de MRB. Aangezien deze evaluatie zich richt op de periode 2017-2021 hebben we voor beide regelingen ook nog gekeken naar de huidige stand van zaken.

Halftarief in MRB voor PHEV's

Voor het halftarief in de MRB voor PHEV's staat het volgende aangegeven in de MvT bij de WUA II⁴⁷:

*"De fiscale stimulering van PHEV's wordt stapsgewijs afgebouwd. Bij het Belastingplan 2015 is als vervolg op de volledige vrijstelling in de MRB voor PHEV's – die eind 2015 afloopt – voor het jaar 2016 gekozen voor een halftarief voor PHEV's met een CO₂-uitstoot van niet hoger dan 50 gram per kilometer. **Om de PHEV's voor de Nederlandse tweedehandsmarkt aantrekkelijker te maken blijft voor PHEV's met een CO₂-uitstoot van niet hoger dan 50 gram per kilometer tot en met 2018 een korting in de MRB in de vorm van een halftarief bestaan.**"*

Uit deze toelichting wordt duidelijk dat het halftarief in de MRB gericht is op het aantrekkelijker maken van PHEV's voor de tweedehandsmarkt. In dat opzicht is er een lichte wijziging ten opzichte van de originele doelstelling van een (gereduceerd) tarief. Toen ging het om

⁴⁵ Kamerstukken II, 1997/1998, 25 689, nr. 3, pagina 13.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 205, nr. 3, pagina 12.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 15.

een stimulering van de gehele markt, nu wordt expliciet gesproken over de tweedehandsmarkt.

Wat verder opvalt is dat in de MvT wordt gesproken over een halftarief in de MRB voor PHEV's tot en met 2018. Echter, uit paragraaf 2.4.1 kwam naar voren dat dit halftarief in de WUA II tot en met 2020 gold. De reden voor de gewijzigde periode is een aangenomen amendement⁴⁸ van de Kamerleden Schouten en Groot. In het amendement wordt voorgesteld om de korting op het bijtellingspercentage te laten vervallen en de budgettaire opbrengst hiervan tegemoet te laten komen aan het verlagen van het MRB-tarief voor PHEV's voor de jaren 2019 en 2020. Specifiek wordt het volgende gezegd⁴⁹:

"De komende jaren komen er veel plug-in hybride auto's uit de lease. Als particulieren de zekerheid hebben dat het halftarief in de MRB de komende vier jaar in stand blijft, wordt het voor hen interessanter om over te gaan tot aanschaf van een (tweedehands) plug-in hybride auto. Ook blijft het hierdoor voor hen aantrekkelijk in een plug-in hybride auto te blijven rijden als zij er al een aangeschaft hebben."

In dit amendement wordt het halftarief in de MRB voor PHEV's nog explicieter gekoppeld aan de tweedehandsmarkt. De verwachting was namelijk dat veel PHEV's uit de lease zouden komen en om de aanschaf van een (tweedehands) PHEV door particulieren te stimuleren was het wenselijk dat het halftarief in de MRB minimaal de komende vier jaar in stand bleef.

Middels het Klimaatakkoord is het halftarief in de MRB voor PHEV's verlengd. In de MvT⁵⁰ bij het Klimaatakkoord wordt niet aangegeven wat het doel is van deze verlenging. Er wordt alleen aangegeven dat de fiscale voordelen in de MRB en BPM voor EV's en PHEV's per 1 januari 2021 zouden aflopen en dat ze in overeenstemming met afspraken uit het Klimaatakkoord worden verlengd.

In het Klimaatakkoord⁵¹ zelf wordt aangegeven dat PHEV's MRB met een correctiefactor betalen vanwege het zwaardere gewicht ten opzichte van brandstofauto's. Dit doel wordt verder niet geëxpliciteerd. In het Klimaatakkoord wordt daarnaast aangegeven dat voor een brede beschikbaarheid van elektrische auto's in Nederland het van belang is dat ook de tweedehandsmarkt tot wasdom gaat komen. Daarbij wordt gesteld dat het voor een deel een kwestie van tijd is voordat de modellen die op de markt komen voldoen aan de behoefte van de consumenten. Tegelijkertijd zijn ook andere regelingen denkbaar die dit kunnen verbeteren, zoals een lage BPM én MRB voor emissieloze auto's. In eerste instantie lijkt het verlengen van de maatregel ook tot doel te hebben om de tweedehands markt te ondersteunen. Het opvallende is wel dat in het Klimaatakkoord alleen wordt gesproken over emissieloze en elektrische auto's en niet over PHEV's. Er wordt geen expliciete reden gegeven voor het niet vermelden van PHEV's, maar het ligt voor de hand dat dit te maken heeft dat (zakelijk gebruikte) PHEV's in de praktijk relatief weinig elektrisch rijden ten opzichte van het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.

⁵² In paragraaf 2.6.3 komt dit punt ook nog ter sprake.

⁴⁸ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr.18.

⁴⁹ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr.18, pagina 2.

⁵⁰ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 304, nr. 3, pagina 6/7.

⁵¹ Klimaatakkoord 2019, pagina 61.

⁵² Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 8.

Nihiltarief in MRB voor EV's

Voor het nihiltarief in de MRB voor EV's staat het volgende in de MvT van de WUA II⁵³:

Het kabinet handhaaft in dit wetsvoorstel de bestaande vrijstelling in de MRB voor nulemissievoertuigen tot en met 2020. Deze vrijstelling is techniekneutraal en geldt voor alle voertuigen waarvan de CO₂-uitstoot nul bedraagt.

Er wordt alleen aangegeven dat het bestaande nihiltarief wordt gehandhaafd. Het is daarbij wel de vraag wat als doel dient te worden gezien. Het oorspronkelijke doel bij de introductie in 1995 of een ander doel? Het punt is namelijk dat het niet direct een gegeven was dat het nihiltarief er nog was bij de WUA II, zo blijkt uit de tweede Nota van Wijziging bij het Belastingplan 2015.⁵⁴ In die nota staat namelijk dat in de Wet Uitwerking Autobrief was vastgesteld dat met ingang van 1 januari 2016 het nihiltarief voor auto's met een CO₂-uitstoot van niet hoger dan 50 gr/km kwam te vervallen. De achterliggende reden hiervan was dat met het nihiltarief niet iedereen aan het gebruik van de weg bijdraagt. In de nota werd aangegeven dat de Tweede Kamer en het kabinet destijds een tijdelijke stimulering wenselijk achtten om voor deze categorie voertuigen een zodanig volume te realiseren dat de prijs van het product kan dalen en daardoor een doorbraak van het product een kans krijgt.

Echter, in de nota werd ook aangegeven dat het kabinet voor 2016 nog steeds een vorm van stimulering voor EV's en PHEV's noodzakelijk achtte. Op die manier kon men voldoen aan de afspraken en ambities uit het SER-Energieakkoord, en meer specifiek de ambitie om in 2020 200.000 voertuigen op de weg te hebben die elektrisch kunnen rijden. Er werd voor gekozen om een halftarief in de MRB te hanteren voor auto's met een CO₂-uitstoot van niet hoger dan 50 gr/km. Hierbij werd dus geen onderscheid gemaakt tussen PHEV's en EV's.

Het uiteindelijke nihiltarief voor EV's is gerealiseerd middels een derde Nota van Wijziging bij het Belastingplan 2015⁵⁵. Hierin werd het volgende aangegeven:

Met de in dit onderdeel opgenomen wijziging van artikel 23b van de Wet MRB 1994 wordt beoogd de in de tweede nota van wijziging opgenomen aanpassing van de tot 2015 geldende vrijstelling voor elektrische en (semi-)elektrische auto's zodanig aan te passen dat voor nulemissie-auto's (CO₂-uitstoot van 0 gr/km) nog steeds een volledige vrijstelling geldt. Voor auto's met een CO₂-uitstoot van niet hoger dan 50 gr/km blijft in het in de tweede nota van wijziging opgenomen half tarief gelden.

Er werd in deze Nota van Wijziging niet expliciet aangegeven waarom een nihiltarief in de MRB voor EV's als noodzakelijk werd geacht.

Net als het nihiltarief in de BPM voor EV's wordt middels het Klimaatakkoord ook het nihiltarief in de MRB voor EV's verlengd. In de MvT⁵⁶ bij het Klimaatakkoord wordt niet aangegeven wat het doel is van de verlenging van deze fiscale regeling. Er wordt alleen aangegeven dat de fiscale voordelen in de MRB voor EV's per 1 januari 2021 zouden aflopen en dat ze in overeenstemming met afspraken uit het Klimaatakkoord worden verlengd. Het achterliggende doel vanuit het Klimaatakkoord is daarbij dat in 2030 100% van de nieuwverkopen

⁵³ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 15.

⁵⁴ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 002, nr. 12

⁵⁵ Kamerstukken II, 2014/2015, 34 002, nr. 22

⁵⁶ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 304, nr. 3, pagina 6/7.

van personenauto's EV's zijn. In het Klimaatakkoord is daarbij tevens een ingroeipad voor de periode 2020-2030 afgesproken en gekwantificeerd.⁵⁷

Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor

In de MvT van de WUA II komt gewichtscorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor beperkt aan de orde. De focus ligt vooral op de afschaffing van de gewichtscorrectie voor personenauto's met een elektrische aandrijving. De achterliggende reden daarvoor wordt wel expliciet benoemd⁵⁸:

"Tijdens het Algemeen Overleg over Autobrief II heeft de Tweede Kamer de wens geuit om de fiscale voordelen van de PHEV's, in het bijzonder voor particulieren, meer transparant te maken zodat de aantrekkelijkheid van deze voertuigen kan worden beoordeeld. Daaraan is gevolg gegeven door de forfaitaire gewichtscorrectie van 300 kilogram voor de jaren 2019 en 2020 te vervangen door een driekwarttarief in de MRB. Een driekwarttarief komt feitelijk overeen met een forfaitaire gewichtscorrectie van 300 kilogram.Bovendien is een driekwarttarief robuuster voor de processen van de Belastingdienst en komt het de vereenvoudiging ten goede."

De afschaffing moet leiden tot meer transparantie voor particulieren (over de daadwerkelijke prijzen) en een betere uitvoering (door de Belastingdienst). Het is daarbij niet bekend waarom, gegeven deze uitgangspunten, de afschaffing niet is doorgevoerd voor bestelauto's.

2.6.3 Bijtelling

Voor de bijtelling van PHEV's en EV's is het van belang om de context van de ontwikkelingen rondom PHEV's en EV's mee te nemen. In de WUA II⁵⁹ wordt verwezen naar onderzoek van TNO waaruit blijkt dat PHEV's in de praktijk gemiddeld een (veel) kleiner deel van hun kilometers elektrisch rijden dan het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.⁶⁰ Dit leidt er toe dat in de praktijk de emissies van dergelijke voertuigen veel hoger zijn dan ingeschat (middels typekeuringstesten). In de brief wordt ingeschat dat één EV ongeveer gelijk staat aan drie PHEV's qua bijdrage aan het aantal elektrisch gereden kilometers per jaar. Mede daardoor kiest het kabinet ervoor in de WUA II om de volgende stap te zetten in de transitie naar de verduurzaming van het wagenpark en de focus te verleggen naar de stimulering van nulmissievoertuigen (EV's).

Bijtelling PHEV's

Voor de bijtelling van PHEV's nemen wij als startpunt de MvT van het Belastingplan 2008⁶¹. In dat Belastingplan wordt een lager bijtellingspercentage geïntroduceerd voor zuinige auto's van de zaak. De bijtelling voor zuinige auto's gaat omlaag van (ten minste) 22% van de waarde van de auto naar 14% van de waarde van de auto. De voorwaarde is wel dat de CO₂-uitstoot van de auto niet hoger is dan 95 gram per kilometer voor een auto die op diesel rijdt, of niet hoger is dan 110 gram per kilometer voor een auto die niet op diesel rijdt. Er

⁵⁷ Revnext (2019) *Fiscaal beleid personenauto's. Een verkenning van fiscale beleidsscenario's en effecten tot 2030. Resultaten doorrekening coalitie akkoord.*

⁵⁸ Kamerstukken II, 2015/2015, 34 391, nr. 3, pagina 15.

⁵⁹ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 8.

⁶⁰ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 8

⁶¹ Kamerstukken II, 2007/2008, 31 205, nr. 3.

wordt bij de verlaging van de bijtelling niet specifiek verwezen naar PHEV's. Het doel van het lagere bijtellingspercentage is als volgt geformuleerd⁶²:

"Het doel van de wijziging is om mensen met een auto van de zaak die ook wordt gebruikt voor privékilometers te stimuleren om voor een zeer zuinige auto te kiezen [...] Met de maatregel wordt de werknemer bij de keuze van een auto van de zaak direct gestimuleerd, net zoals degene die een auto in privé koopt."

Het doel van de lagere bijtelling is dus de mensen die de auto van de zaak privé gebruiken te stimuleren te kiezen voor een zuinige auto. Daarbij wordt aangegeven dat werkgevers en ondernemers reeds gestimuleerd worden om voor een zuinige auto te kiezen door differentiaties in de BPM en MRB en met de accijns op brandstoffen.

Voor dit onderzoek kijken wij expliciet naar de periode 2017-2021. In de WUA II wordt daarover het volgende gesteld voor PHEV's⁶³:

*"Met ingang van 1 januari 2017 vervalt de korting voor zuinige auto's (met een CO₂-uitstoot van 51–106 gram per kilometer). Daarmee geldt met ingang van deze datum voor nieuwe auto's in deze categorie het algemene bijtellingspercentage van 22. **Voor de zeer zuinige auto's (met een CO₂-uitstoot van 1–50 gram per kilometer) wordt de per saldo geldende bijtelling geleidelijk verhoogd van 15% in 2016 naar 17% in 2017 en 19% in 2018 door de milieugerelateerde kortingen te verlagen. Vanaf 2019 geldt ook voor nieuwe auto's in deze categorie het algemene bijtellingspercentage van 22. Met deze stapsgewijze afbouw van de fiscale voordelen voor zeer zuinige auto's in de bijtelling eerbiedigt het kabinet de afspraken uit het Energieakkoord duurzame groei."***

In de laatste zin van bovenstaande quote wordt verwezen naar het Energieakkoord duurzame groei. Het is onduidelijk naar welke passage exact wordt verwezen, maar vermoedelijk gaat het over de fiscale stimulering van ultrazuinige voertuigen⁶⁴:

"Het Rijk zorgt ervoor dat in de periode tot en met 2018 ultrazuinige personenauto's – zero-emissie personenauto's en personenauto's met een lage CO₂ -emissie – fiscaal worden gestimuleerd."

Het exacte doel, buiten het stimuleren om, staat niet expliciet aangegeven. Bovendien wijken de bijtellingspercentages af van hetgeen uiteindelijk is vastgesteld. Zoals aangegeven in paragraaf 2.5.1 is er namelijk sinds 2017 geen sprake meer geweest van een korting op de bijtelling voor PHEV's. Dit strookt dan ook niet met de opmerking dat het kabinet de afspraken uit het Energieakkoord duurzame groei eerbiedigt.

De reden voor de wijziging in bijtellingspercentage is het eerder genoemde amendement⁶⁵ van de Kamerleden Schouten en Groot dat is ingediend en aangenomen. In het amendement wordt voorgesteld om de korting op het bijtellingspercentage te laten vervallen en de budgettaire opbrengst hiervan tegemoet te laten komen voor het verlagen van het MRB-tarief voor PHEV's voor de jaren 2019 en 2020. Specifiek wordt nog het volgende gezegd⁶⁶:

⁶² Kamerstukken II, 2007/2008, 31 205, nr. 3, pagina 13.

⁶³ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr.3, pagina 19.

⁶⁴ SER (2013) Energieakkoord Duurzame Groei. Pagina 103.

⁶⁵ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr.17.

⁶⁶ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr.17, pagina 3.

"De komende jaren komen er veel plug-in hybride auto's uit de lease. Als particulieren de zekerheid hebben dat het halftarief in de MRB de komende vier jaar in stand blijft, wordt het voor hen interessanter om over te gaan tot aanschaf van een (tweedehands) plug-in hybride auto. Ook blijft het hierdoor voor hen aantrekkelijk in een plug-in hybride auto te blijven rijden als zij er al een aangeschaft hebben."

Uiteindelijk wordt het fiscaal stimuleren van PHEV's middels de bijtelling toch minder noodzakelijk geacht en wordt vooral gefocust op een stimulering via de MRB. Dit is dan ook de reden dat voor de periode 2017-2021 geen verlaagd bijtellingspercentage meer geldt voor de PHEV's.

Bijtelling EV's

Voor de bijtelling van EV's nemen wij als startpunt de MvT van het Belastingplan 2010⁶⁷. Hierin wordt besloten om voor EV's een nog lager bijtellingspercentage (namelijk 0%) door te voeren dan voor PHEV's. De reden die hiervoor wordt gegeven is: "om het gebruik van de elektrische auto verder te stimuleren". Voor 2010 vielen EV's ook al onder een lager percentage (namelijk de hiervoor genoemde 14%). Echter, het kabinet concludeerde dat: "EV's in aanschaf fors duurder zijn dan PHEV's en reguliere brandstofauto's". Dit speelde volgens het kabinet vooral in de categorieën kleine auto's en kleine middenklassers. Het verlaagde bijtellingspercentage moest hiervoor compenseren.

Voor de onderzoeksperiode 2017-2021 hebben wij de MvT van de WUA II bestudeerd, daarin staat het volgende⁶⁸:

"Het kabinet stelt voor de nulemissieauto's tot 2021 onverminderd te blijven stimuleren. Dit houdt in dat voor nieuwe nulemissieauto's op de bijtelling van 22% een korting van 18% van de waarde van de auto wordt toegepast, per saldo resulterend in een bijtelling van 4%. Gelet op de verminderde stimulering voor de (zeer) zuinige auto's wordt de stimulering voor nulemissieauto's dus relatief groter."

Het doel van de lage bijtelling is dus het stimuleren van nulemissieauto's/EV's. Daarbij realiseert het kabinet zich wel dat er marktversturende effecten kunnen optreden. Hun verwachting is dat autofabrikanten de komende jaren (zeer) luxe elektrische voertuigen zullen introduceren op de automarkt. Bij het luxere segment EV's is het absolute voordeel van de korting op de bijtelling groter aangezien de korting een percentage is van de catalogusprijs. Het kabinet geeft daarbij het volgende aan⁶⁹:

"Gelet op het doel van de korting acht het kabinet deze omvang van stimulering niet nodig en ook niet efficiënt."

Dit is dan ook de reden dat de verlaagde bijtelling voor EV's vanaf 2019 alleen geldt op het deel van de catalogusprijs tot en met € 50.000, resulterend in een maximale korting van € 9.000. Op het deel van de catalogusprijs boven € 50.000 is het algemene bijtellingspercentage van 22% zonder korting van toepassing. Hierbij geldt wel een uitzondering voor auto's die elektrisch rijden op waterstof. Zij zijn namelijk niet duurder vanwege luxe en vermogen, maar primair vanwege de toegepaste techniek.

⁶⁷ Kamerstukken II, 2008/2009, 32 128, nr. 3, pagina 18.

⁶⁸ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 20.

⁶⁹ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 20.

In het Klimaatakkoord van 2019⁷⁰ is na de WUA II een aantal wijzigingen voorgesteld. Zo is afgesproken dat het eerder genoemde maximum van € 50.000 in 2020 zakt naar € 45.000 en in 2021 naar € 40.000. Voor de verlaagde bijtelling geldt dat voor 2020 een percentage werd vastgesteld van 8% en voor 2021 van 12%. In de MvT ⁷¹ bij het Klimaatakkoord wordt ook aangegeven wat de reden is voor deze wijzigingen. Het bijtellingspercentage wordt enerzijds verhoogd (van 4% naar 8% in 2020) en anderzijds verlaagd (van 22% naar 12% in 2021).

De reden voor de verlaging van het bijtellingspercentage is dat het kabinet fiscale stimulering van EV's voortzet om het streven van het Klimaatakkoord, dat uiterlijk 2030 alle nieuwe auto's emissievrij zijn, te halen. Tegelijkertijd geeft het kabinet ook aan dat in overeenstemming met de afspraken in het Klimaatakkoord rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen in de markt. Er wordt aangegeven dat er in 2018 twee keer zoveel elektrische auto's zijn verkocht als verwacht en de verkopen in 2019 zouden naar verwachting ook de ramingen overstijgen. Dit is dan ook de reden dat is besloten om het bijtellingspercentage te verhogen én de cap te verlagen tot € 45.000 in 2020 en € 40.000 in 2021.

In het Klimaatakkoord⁷² zelf wordt nog het volgende aangegeven over het fiscale stimuleringsbeleid: *Door de stimulering van de zakelijke markt meer te richten op auto's die daarna aantrekkelijk zijn voor de Nederlandse markt, wil het kabinet meer van deze auto's langer in Nederland behouden.* Ook dit kan gezien worden als een van de redenen om een cap op de catalogusprijs te hanteren in de bijtelling.

2.7 Conclusie

Relevante onderzoeksvragen:

- Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

De doelen van de fiscale stimuleringsmaatregelen voor PHEV's en EV's zijn in de periode 2017-2021 niet altijd helder en eenduidig geformuleerd geweest. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de oorsprong van verschillende regelingen al ver in het verleden liggen (o.m. de jaren negentig) en dat sindsdien diverse wijzigingen zijn aangebracht (soms zelfs binnen een en hetzelfde jaar). Met het Klimaatakkoord uit 2019 is wel een duidelijker doel vastgesteld, namelijk dat in 2030 100% van de nieuwverkopen een EV moeten zijn. Daarbij is tevens een ingroeipad voor de periode 2020-2030 afgesproken en gekwantificeerd.

Voor het nihil tarief in de BPM en MRB voor EV's en de lagere bijtelling geldt dat vanaf de introductie het overkoepelende doel was om EV's te stimuleren. Echter, daar werd lange tijd geen expliciet doel aan gekoppeld. Middels het Klimaatakkoord uit 2019 is dat dus wel concreetiseerd. De cap op de catalogusprijs is nog een specifiek onderdeel van de lagere bijtelling. Bij de introductie van de cap in de WUA II uit 2016 werd aangegeven dat deze was bedoeld om te voorkomen dat (zeer) luxe elektrische voertuigen (te veel) worden gestimuleerd. In het Klimaatakkoord wordt daar nog aan toegevoegd dat de cap er ook toe moet leiden dat er na het eerste zakelijke gebruik meer EV's op de markt moeten komen die aantrekkelijk zijn voor de occasionmarkt.

⁷⁰ Klimaatakkoord 2019

⁷¹ Kamerstukken II, 2019/2020, 35 304, nr. 3, pagina 4-5.

⁷² Klimaatakkoord 2019, pagina 61

Het doel van het halftarief in de MRB voor PHEV's is om PHEV's aantrekkelijker te maken voor de Nederlandse tweedehandsmarkt. Gegeven dit doel en het streven uit het Klimaatakkoord om 100% van de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 EV's te laten zijn is ons niet duidelijk waarom in het Klimaatakkoord het halftarief in de MRB voor PHEV's is verlengd. Deze regeling is namelijk niet gericht op EV's maar op PHEV's.

3 Markontwikkelingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de markontwikkelingen op het gebied van PHEV's en EV's. We gaan in op het gebruik van de regelingen en op de ontwikkeling van het aantal nieuw verkochte en het totale wagenpark van PHEV's en EV's. Daarna bespreken we in de kostenontwikkeling van PHEV's en EV's. Dat doen we onder meer door te kijken naar de TCO van een PHEV en EV (voor verschillende segmenten) en de ontwikkeling daarvan in de loop der jaren.

3.2 Ontwikkeling aantal PHEV's en EV's in Nederland

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe heeft het aantal PHEV's en EV's in Nederland zich ontwikkeld tussen 2017 en 2021?

De totale omvang van het wagenpark in Nederland bestaat uit circa 8,8 miljoen auto's (stand van eind 2021). Het aantal auto's in Nederland is sinds 2013 met bijna 11 procent toegenomen. Dit blijkt uit het recent verschenen 'Trendrapport Nederlandse markt personenauto's – editie 2022' (RVO & Revnext). Dat rapport vormt de basis voor onze schets van de ontwikkeling van het Nederlandse wagenpark, waarbij we in het bijzonder inzoomen op de PHEV's en EV's.

Hierbij geldt nog wel een opmerking ten aanzien van de terminologie. In het rapport van RVO en Revnext wordt binnen de categorie EV's onderscheid gemaakt naar *Battery Electric Vehicle* (BEV's) en *Fuel Cell Electric Vehicles* (FCEV's). Wij sluiten in de komende paragrafen ook aan bij die terminologie.

3.2.1 Ontwikkeling van het aantal nieuw verkochte PHEV's en EV's

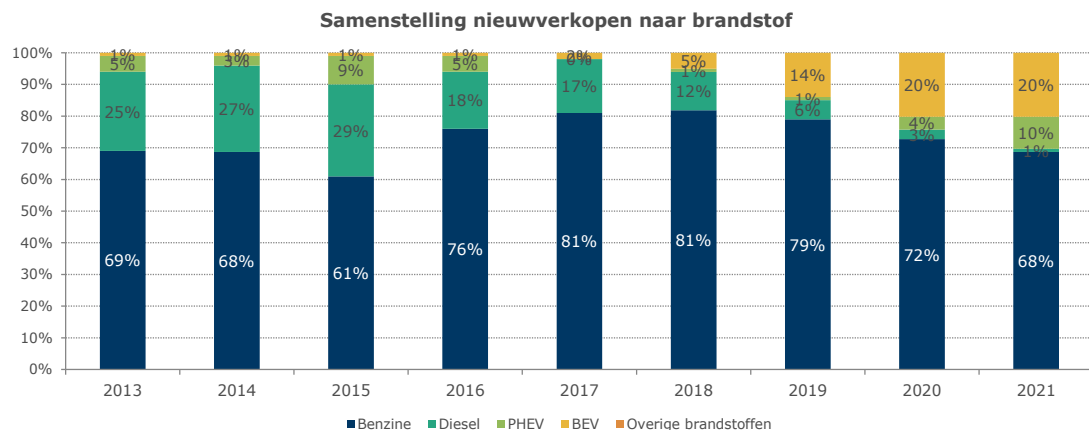
Totale wagenpark

Jaarlijks ontwikkelt het personenautopark in Nederland zich door nieuwverkoppen en occasion import (toename) en doordat auto's worden geëxporteerd en gesloopt (afname). Per saldo is het aantal personenauto's in de afgelopen jaren gegroeid met circa 900.000 (periode 2013-2021), gemiddeld 110.000 auto's per jaar. De toename bedroeg in 2021 bijna 600.000, waarbij het ging om 314.000 nieuwverkoppen en 280.000 occasions die werden geïmporteerd. Daar stond een afname van 518.000 tegenover; veroorzaakt door export (305.000 auto's) en sloop en overig (213.000 auto's). Het ging in 2021 netto om een toename van 76.000 auto's.

Het elektrische wagenpark

Wanneer we inzoomen op PHEV's en BEV's dan zien we dat sinds 2017 het aandeel verkochte PHEV's en BEV's in het totale aantal nieuwverkoppen is toegenomen. In 2017 ging het nog om circa 2 procent (grotendeels BEV's), in 2021 gaat het in totaal om 30 procent (ongeveer 94.000 verkochte auto's). Hoe het aandeel van BEV's en PHEV's binnen de nieuwverkoppen zich heeft ontwikkeld is weergegeven in Figuur 1. Daarin valt naast de groei van PHEV en

BEV op dat het aandeel verkochte fossiele auto's afneemt, met name het aandeel diesels is gemarginaliseerd tot 1 procent in 2021.



Figuur 1 Samenstelling nieuwverkopen naar brandstof⁷³

BEV's

Het trendrapport constateert dat BEV's tot en met 2016 slechts maximaal 1 procent aandeel hadden in de totale nieuwverkopen. In de periode 2017-2021 groeit dit aandeel sterk tot 20% in 2020 en 2021. Het rapport geeft aan dat het fiscale beleid hier mogelijk op van invloed is. Wat daarbij in ieder geval opvalt is dat het aandeel BEV's in 2021 is gestagneerd ten opzichte van 2020, terwijl in de periode daarvoor nog wel sprake was een sterke jaar-op-jaar toename. Het rapport constateert het volgende:

"In 2021 werd de fiscale stimulering van zakelijke BEV's verder afgebouwd waarbij de bijtelling omhoog ging (en de cap waaronder de lagere bijtelling geldt omlaag ging) en was er nagenoeg geen SEPP-budget voor dat jaar meer beschikbaar."

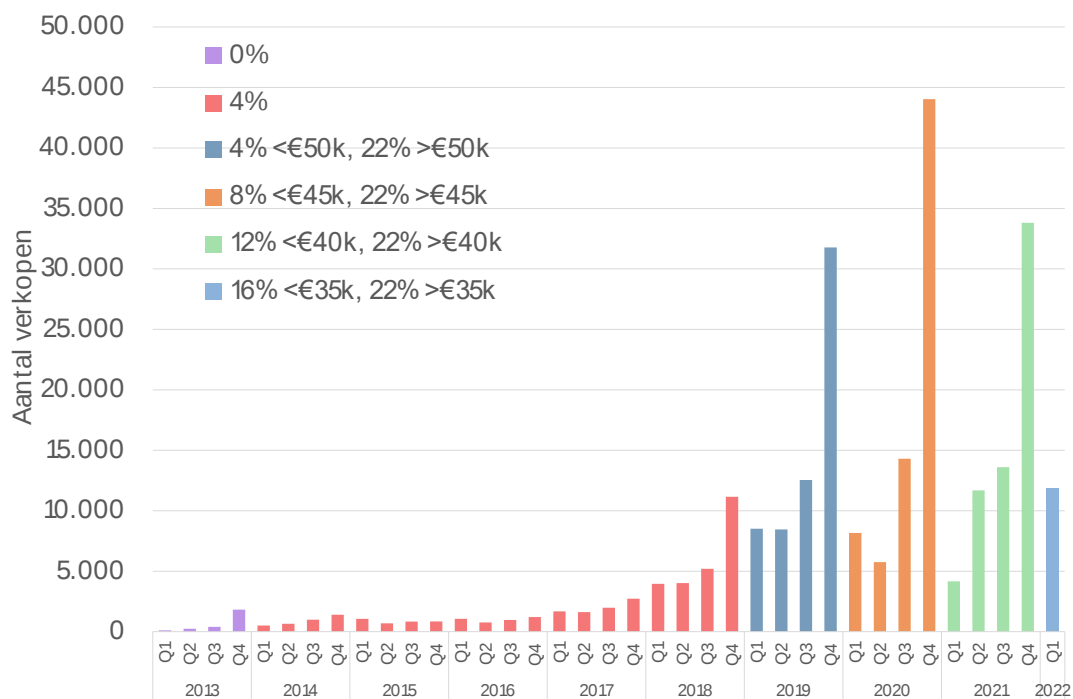
Een andere mogelijke verklaring die tijdens het onderzoek naar voren kwam (onder meer in interviews en het contact met de begeleidingscommissie) waren de beperkingen in het aanbod, onder meer als gevolg van chiptekorten⁷⁴ en lockdowns vanwege de opleving van COVID-19. Echter, een van de interviewrespondenten wees ook op de cijfers van de Automobile Manufacturers' Association (ACEA).⁷⁵ Daaruit komt naar voren dat het aantal nieuwverkopen van BEV's in de gehele Europese Unie tussen 2020 en 2021 met 63,1% is toegenomen. Volgens diezelfde cijfers zijn de nieuwverkopen van BEV's in Nederland met 13% gedaald. Indien aanbodbeperkingen echt een rol hadden gespeeld in 2021 dan had er in andere Europese landen ook een daling van de nieuwverkopen van BEV's moeten plaatsvinden. In onze ogen spelen de veranderingen in het fiscale beleid dus zeker een rol bij de daling in nieuwverkopen van BEV's.

⁷³ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*.

⁷⁴ NOS (2021) *Chiptekort houdt autosector nog in z'n greep, dieptepunt lijkt voorbij*. <https://nos.nl/artikel/2391460-chiptekort-houdt-autosector-nog-in-z-n-greep-dieptepunt-likt-wel-voorbij>, geraadpleegd op 23-09-2022.

⁷⁵ ACEA (2022) *Fuel types of new cars: battery electric 9.1%, hybrid 19.6% and petrol 40.0% market share full-year 2021*. <https://www.acea.auto/fuel-pc/fuel-types-of-new-cars-battery-electric-9-1-hybrid-19-6-and-petrol-40-0-market-share-full-year-2021/>, geraadpleegd op 23-09-2022.

Interessant is ook om naar de ontwikkeling van de nieuwverkopen *binnen* een jaar te kijken. In Figuur 2 zijn de BEV nieuwverkopen per kwartaal weergegeven, in combinatie met de wijzigingen in het bijtellingsbeleid voor zakelijke rijders. Het valt op dat in 2013, 2018, 2019, 2020 en 2021 in het laatste kwartaal een sterke stijging was van het aantal nieuwverkopen. Het is ook precies het laatste moment voordat er nieuw beleid gaat gelden. Het trendrapport verklaart dat *'het fiscale beleid heel direct invloed heeft op de verkopen van BEV's in de segmenten die door het aangekondigde fiscale beleid geraakt worden en in een volgend jaar daardoor fiscaal minder aantrekkelijk zijn'*. In het rapport zelf wordt later aangegeven dat de decemberpieken gedeeltelijk verschoven vraag en incidentele extra vraag betreffen.



Figuur 2 BEV nieuwverkopen per kwartaal en wijzigingen in bijtellingsbeleid, 2013-2022⁷⁶

PHEV's

Het trendrapport beschrijft dat in de jaren 2013-2016 sprake was van een ingroei van PHEV's, met als piek een aandeel van 9% in de nieuwverkopen in 2015. Na 2016 is het aandeel PHEV in de nieuwverkopen gedaald tot 0-1% in 2019, waarna het aandeel weer tot 4% is gegroeid in 2020 en zelfs tot 10% in 2021 (31.400 verkochte auto's). Een mogelijke reden daarvoor is dat het aanbod van PHEV-modellen is toegenomen in 2020/2021.

3.2.2 Ontwikkeling van het wagenpark van BEV's en PHEV's

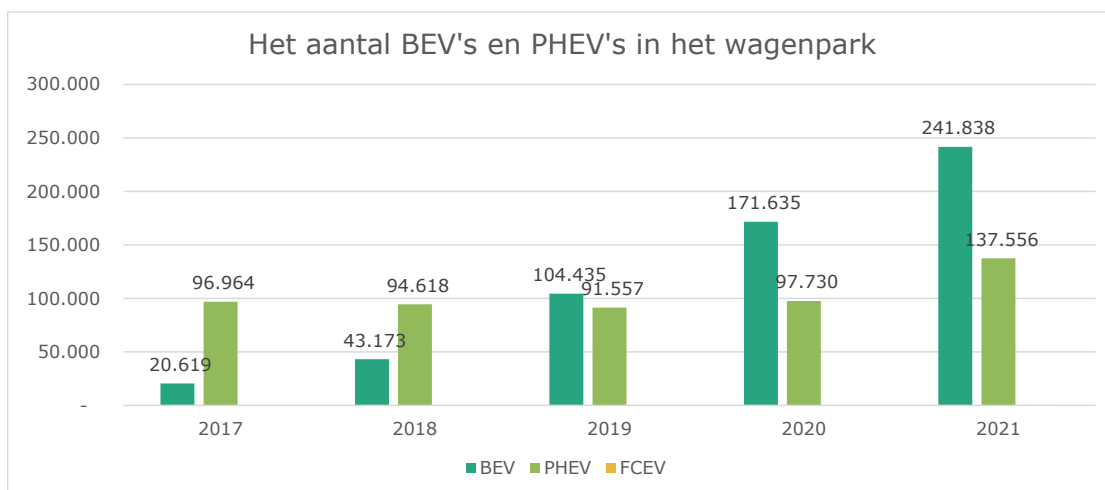
In het rapport van RVO en Revnext wordt ook ingegaan op de ontwikkeling van BEV's en PHEV's in het wagenpark. Eind 2021 stonden bijna 8,8 miljoen auto's geregistreerd in Nederland.⁷⁷ Inmiddels is 4,3 procent daarvan een (PH)EV, in totaal betreft het ruim 380.000 voertuigen. Bijna twee derde van die voertuigen betrof een BEV (ruim 240.000). Dit is een

⁷⁶ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*

⁷⁷ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*

forse stijging ten opzichte van 2017 toen het aandeel (PH)EV's nog maar 1,4% bedroeg (ca. 120.000 voertuigen).

In Figuur 3 is de ontwikkeling van zowel BEV's als PHEV's over de periode 2017-2021 terug te zien. In die periode is het aantal BEV's gestegen van ca. 20.000 naar meer dan 240.000, terwijl het aantal PHEV's juist beperkt groeide van bijna 97.000 in 2017 naar ca. 137.000 in 2021. Voor de PHEV's geldt dan ook nog eens dat de stijging zich met name voordeed in 2021, tussen 2017 en 2019 was er zelfs sprake van een krimp van het aantal PHEV's. In de grafiek zijn ook nog de FCEV's meegenomen. Echter, het gaat hier om dusdanig kleine aantallen (ca. 500 in 2021) dat ze wegvallen tegen de PHEV's en BEV's.



Figuur 3 Ontwikkeling aantal BEV's en PHEV's in het wagenpark. ⁷⁸

Wagenpark per deelmarkt

Zakelijk of particulier

In Nederland is het grootste deel van de auto's in particulier bezit; volgens het CBS gaat het om ongeveer 89 procent van alle auto's. Ongeveer 8,5 procent van de auto's zit in de zakelijke lease en inmiddels wordt 2,6 procent van de auto's privé geleased (gegevens zijn afkomstig van de VNA⁷⁹). De grootste deelmarkt voor BEV's is de zakelijke markt. Het gaat in 2021 om 71,8 procent van de BEV's. 22,1 procent van de BEV's wordt geschaard onder particuliere koop en 6,1 procent onder private lease (het gaat hier in de definitie van RVO overigens ook over particuliere aanschaf van een auto, zie onderstaand kader voor definitie). Het gaat dus om een wezenlijk andere samenstelling per deelmarkt in vergelijking met het totale wagenpark. Omdat er geen adequate data beschikbaar is over het aandeel auto's van eenmanszaken/zzp'er wordt dit niet meegenomen. RVO geeft in het rapport aan dat eenmanszaken/zzp'ers in de RDW brondata onder natuurlijke personen (NP) vallen maar voor een deel auto's van de zaak betreffen. Het gaat naar schatting om ongeveer 175.000 auto's.

Bij de andere brandstoffen (c.q. typen auto's) is een andere verdeling te zien. Bij de PHEV's is ruim twee derde (68,7%) van het wagenpark particuliere koop en minder dan een derde (31,3%) zakelijke markt. Bij benzine en diesel is het aandeel van particuliere koop nog veel groter. Het overzicht van deelmarkt van elk type brandstof is opgenomen in Figuur 4, het

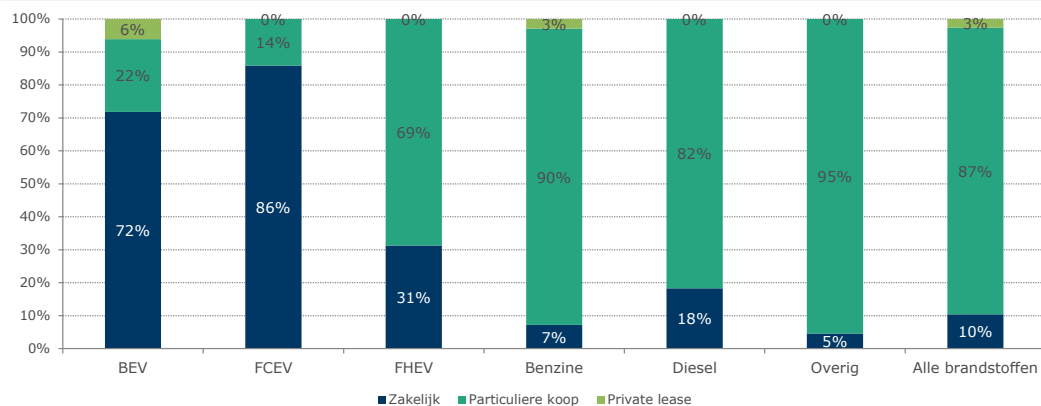
⁷⁸ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*

⁷⁹ VNA (2022) *Autoleasemarkt in cijfers 2021.*

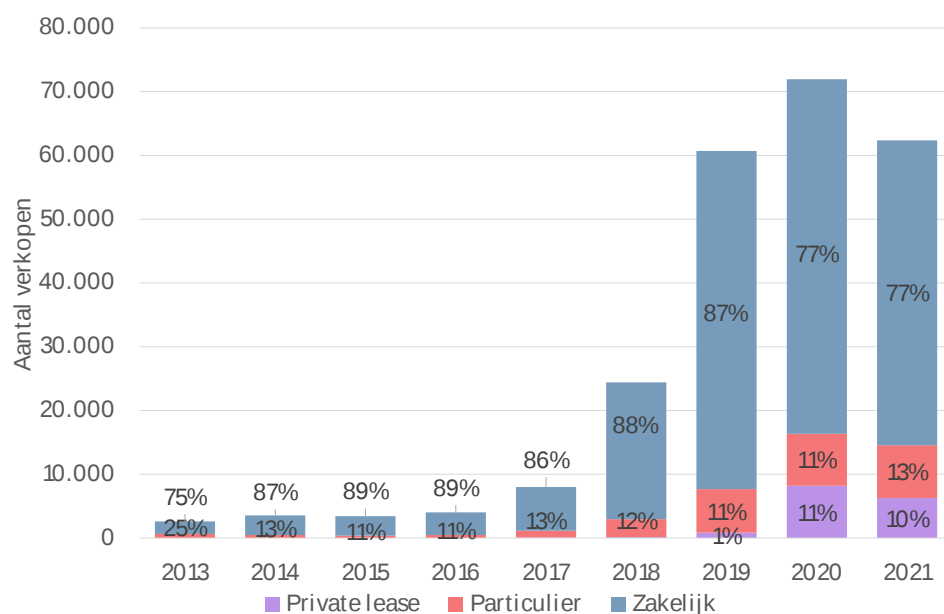
overzicht van nieuwverkopen van BEV's naar type bezit is opgenomen in Figuur 5. Bij het laatste figuur valt op dat in 2020 en 2021 private lease beduidend populairder is geworden.

Definitie private lease volgens RVO⁸⁰:

'De private lease (privé lease) wordt samen met particuliere aanschaf (privé koop) als de particuliere markt gezien.' En verder: 'Private lease is een contract tussen een particuliere berijder en een lease-aanbieder op basis van een vaste contractduur en vaste maandelijkse kosten exclusief de brandstofkosten. De aanschafkostendrempel van een auto valt zodoende weg en de maandelijkse kosten zijn bij benadering evenredig aan de *Total Cost of Ownership* (TCO). Ook vallen voor de consument de financiële risico's met betrekking tot restwaarde en onderhoudskosten weg'.



Figuur 4 Overzicht wagenpark personenauto's eind 2021 per brandstof, per deelmarkt



Figuur 5 BEV nieuwverkopen per jaar naar deelmarkten⁸¹

⁸⁰ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*.

⁸¹ Het gaat hier om particuliere koop.

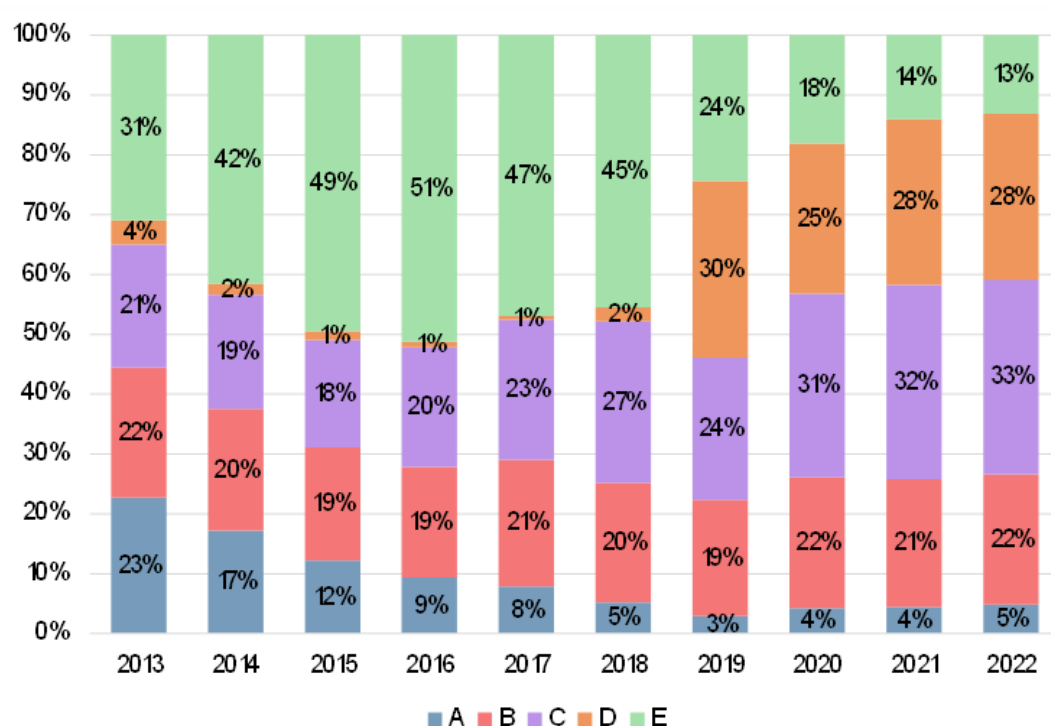
Segmenten

Binnen het wagenpark wordt onderscheid gemaakt naar de segmenten A tot en met E. De segmenten zeggen iets over de grootte van de auto en daarmee ook over de prijsklasse (zie onderstaand kader).

Overzicht segmenten⁸²:

- **Segment A** betreft het kleine segment (bijv. Fiat 500, Volkswagen up!/e-up!, Toyota AYGO, Citroën C1, Peugeot 108, KIA Picanto, Smart EQ forfour, etc.);
- **Segment B** betreft het compacte segment (bijv. Renault CLIO / ZOE, Volkswagen Polo, Opel Corsa, Peugeot 208, Ford Fiesta, etc., en crossovers/SUV's, zoals Mazda CX-3, Renault CAPTUR, Volkswagen T-Cross, Hyundai KONA, Opel Crossland X);
- **Segment C** betreft het kleine middensegment (bijv. Renault MEGANE, Volkswagen Golf/e-Golf, Ford Focus, Toyota Auris, Audi A3, BMW 1 Serie, Mercedes-Benz A-Klasse, Volvo V40, Nissan LEAF, Kia Niro, , etc., en crossovers/SUV's, zoals BMW X1, Audi Q3, Volvo XC40, Kia Sportage, Mazda CX-5, Renault KADJAR, Volkswagen Tiguan, Nissan QASHQAI);
- **Segment D** betreft het grote middensegment (bijv. Volvo V60, Volkswagen Passat, Ford Mondeo, Audi A4, BMW 3 Serie, Mercedes-Benz C-Klasse, Peugeot 508, Opel Insignia, Tesla Model 3, etc. en crossovers/SUV's, zoals BMW X3, Audi Q5, Volvo XC60, Alfa Romeo Stelvio);
- **Segment E** betreft het grote en/of luxe en/of sportieve segment (bijv. Audi A6 en A8, BMW 5 Serie en 7 Serie, Mercedes-Benz E-Klasse, Porsche Panamera, Tesla Model S en crossovers/SUV's zoals Volvo XC90, Audi Q7, BMW X5, X6, Tesla Model X, Jaguar I-PACE, Audi e-tron, Porsche Cayenne, etc.).

In Figuur 6 is de ontwikkeling van de segmenten binnen de BEV's terug te zien.

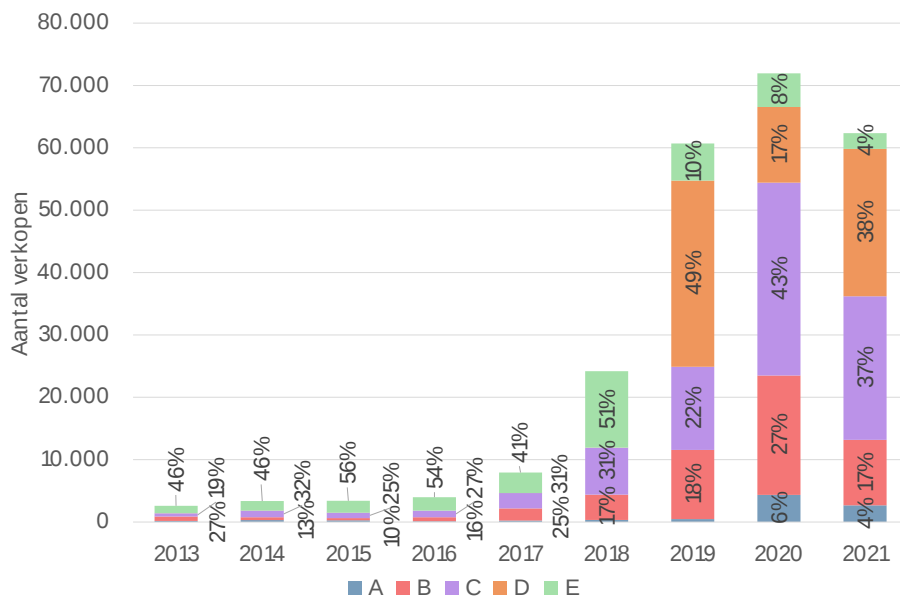


Figuur 6 Aandeel auto's per segment binnen het BEV-wagenpark⁸³

⁸² Op basis van: Revnext (2021) 'Segmentatie Nederlandse markt personenauto's'.

⁸³ RVO & Revnext (2022) *Tendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*

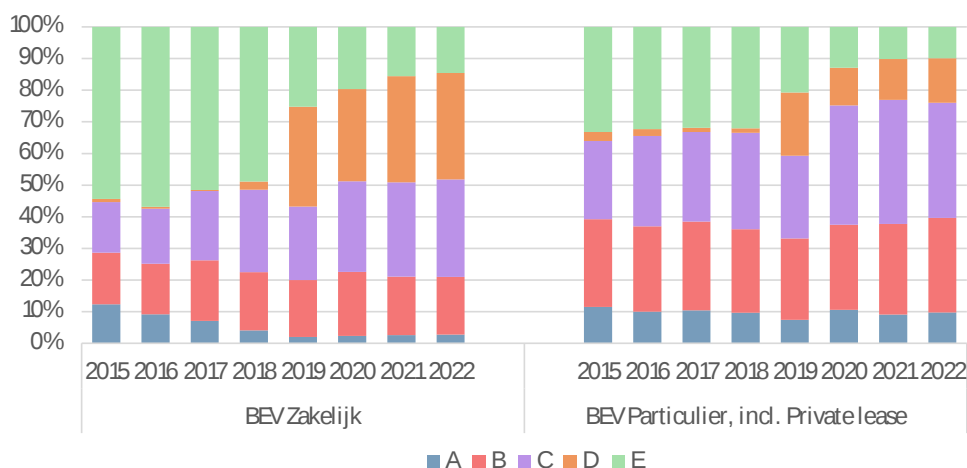
Wanneer we bij de volledig elektrische voertuigen kijken naar de segmenten dan valt op dat sinds 2019 een verschuiving zichtbaar is naar de middensegmenten B, C en met name D. Voor die tijd was segment E dominant (tussen de 40 en 50 procent) binnen het wagenpark. Deze ontwikkeling is ook terug te zien in de nieuwverkopen van BEV's.



Figuur 7 Aandeel auto's per segment binnen de BEV-nieuwverkopen⁸⁴

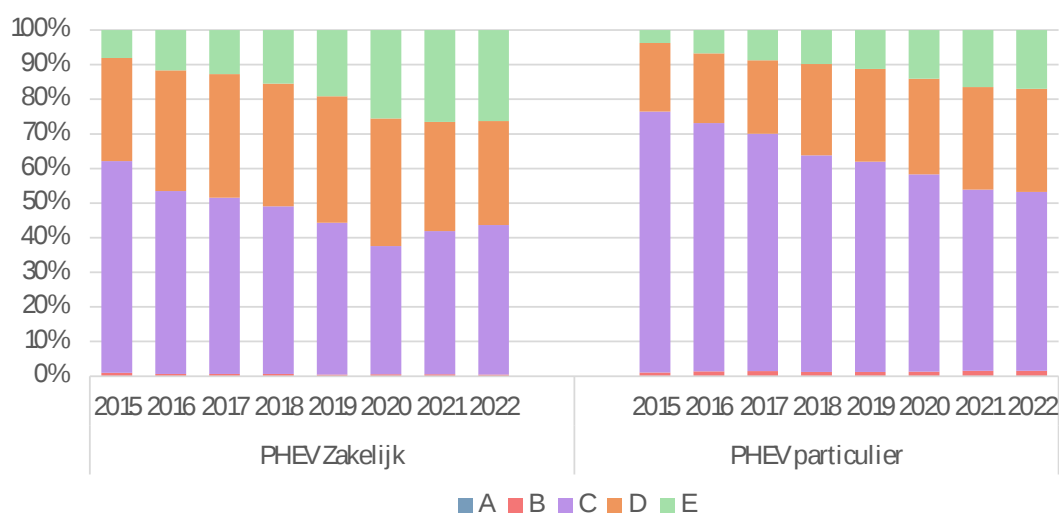
Waar in 2018 het aandeel van segment D binnen de nieuwverkopen van BEV's verwaarloosbaar was, is het in 2019 opgelopen tot bijna 49%. Vervolgens is dat aandeel in 2020 weer gedaald tot 17% om vervolgens te groeien tot 38%. Voor wat betreft de daling in 2020 valt vooral op dat in datzelfde jaar het aandeel van segment B en C fors gestegen zijn. Een mogelijke verklaring hiervoor kan de introductie van de cap op de bijtelling zijn en/of de groei van het aantal beschikbare BEV's in die segmenten. In Figuur 8 is de ontwikkeling van het aandeel per segment binnen het EV-wagenpark weergegeven, met onderscheid tussen zakelijke en particuliere rijders. Daaruit valt op dat bij de zakelijke rijders segment E een groter aandeel had dan bij de particuliere rijders en dat dit in 2019 ook sterk is afgenomen, met name ten koste van een groei in segment D.

⁸⁴ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*



Figuur 8 Ontwikkeling segmenten binnen het BEV-wagenpark, met onderscheid tussen zakelijke en particuliere rijders⁸⁵

Bij PHEV's is in de afgelopen jaren juist een ontwikkeling zichtbaar naar het hogere segment. Van dit type auto's is voornamelijk aanbod in de segmenten C, D en E. Het middensegment (C en D) blijft evenwel dominant met meer dan 70 procent. In Figuur 9 is de ontwikkeling van het aandeel per segment binnen het PHEV wagenpark weergegeven, met onderscheid tussen zakelijke en particuliere rijders.



Figuur 9 Ontwikkeling segmenten binnen het PHEV wagenpark, met onderscheid tussen zakelijke en particuliere rijders⁸⁶

3.3 Gebruik van de regelingen

Relevante onderzoeksvragen

⁸⁵ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*

⁸⁶ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.*

- In welke mate wordt er gebruik gemaakt van de fiscale regelingen voor de stimulering van PHEV's en EV's?

In deze paragraaf gaan we nader in op het gebruik van de verschillende fiscale stimuleringsregelingen. De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op informatie die is aangeleverd door het ministerie van Financiën.

3.3.1 Nihiltarief in BPM voor EV's

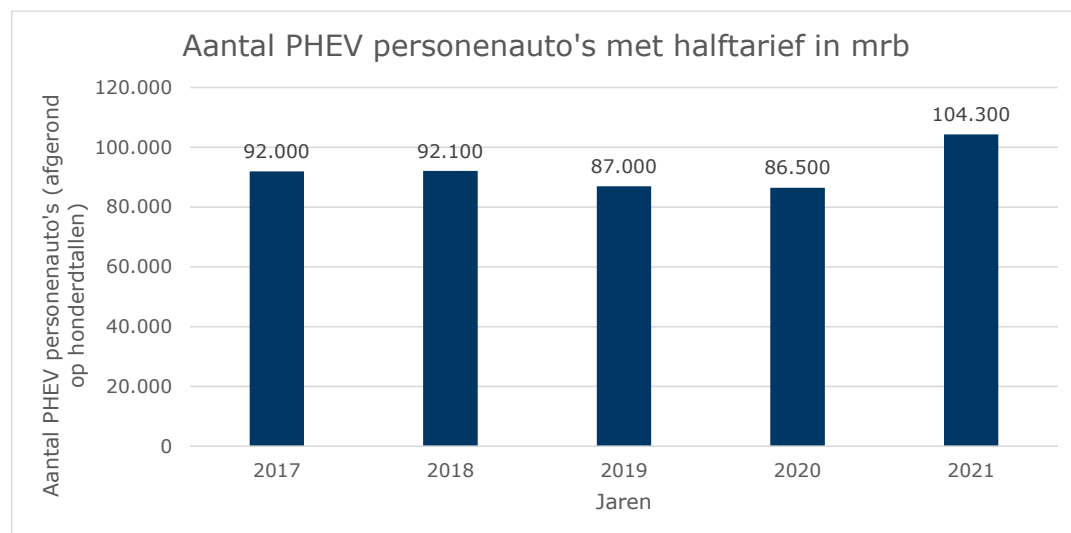
In Tabel 11 is de ontwikkeling van het aantal EV's met een nihiltarief in de BPM te zien. Uit de cijfers komt naar voren dat met name tussen 2017 en 2019 sprake is geweest van een stijging. De stijging heeft zich vooral voor gedaan bij de personenauto's en in mindere mate bij de bestelauto's en motoren.

Tabel 11 Ontwikkeling aantal EV's met nihiltarief in de BPM

Categorie	2017	2018	2019	2020	2021
Personenauto's	8.001	24.339	60.693	72.041	63.117
Bestelauto ondernemer	505	773	1.000	1.398	2.893
Bestelauto particulier	68	84	212	126	232
Motoren	176	228	184	637	247
Totaal	8.750	25.424	62.089	74.202	66.489

3.3.2 Halftarief MRB PHEV's met een CO₂-uitstoot van 1-50 gr/km

In Figuur 10 is het aantal PHEV personenauto's met het halftarief in de MRB te zien.



Figuur 10 Ontwikkeling aantal PHEV personenauto's met halftarief in MRB

Het aantal PHEV personenauto's met een halftarief in de MRB is tussen 2017 en 2020 gekrompen van 92.000 naar 86.500 in 2020. Echter, in 2021 is het aantal fors toegenomen met 17.800 toegenomen. Het aantal ligt lager dan het aantal getoonde PHEV's in Figuur 3. Dit komt doordat er ook PHEV's zijn waarvan de CO₂-uitstoot boven 50 gram/kilometer uitkomt.

3.3.3 Nihiltarief MRB voor EV's

In Tabel 12 is de ontwikkeling van het aantal EV's met een nihiltarief in de MRB te zien.

Tabel 12 Ontwikkeling aantal EV's met nihiltarief in de MRB

Categorie	2017	2018	2019	2020	2021
Personenauto's elektrisch en waterstof	17.568	28.374	57.116	115.803	189.823
Bestelauto ondernemer	1.367	1.972	2.998	3.867	5.901
Bestelauto particulier	299	366	552	691	898
Motoren	981	1.150	1.354	2.004	2.278
Vrachtwagens	16	45	67	109	180
Autobussen	158	302	443	843	1.308
Totaal	20.389	32.209	62.530	123.317	200.388

Het aantal EV's met een nihiltarief in de MRB is fors gestegen tussen 2017 en 2021. Waar het aantal EV's met een nihiltarief in de MRB in 2017 net iets meer dan 20.000 was, is dat in 2021 inmiddels 200.000.

3.3.4 Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor

In Tabel 13 is de ontwikkeling van het aantal bestelauto's met elektromotor met kilocorrectie voor de MRB te zien. Het gaat daarbij om zeer kleine aantallen, alhoewel er in 2021 sprake is van een forste stijging van het aantal gebruikers.

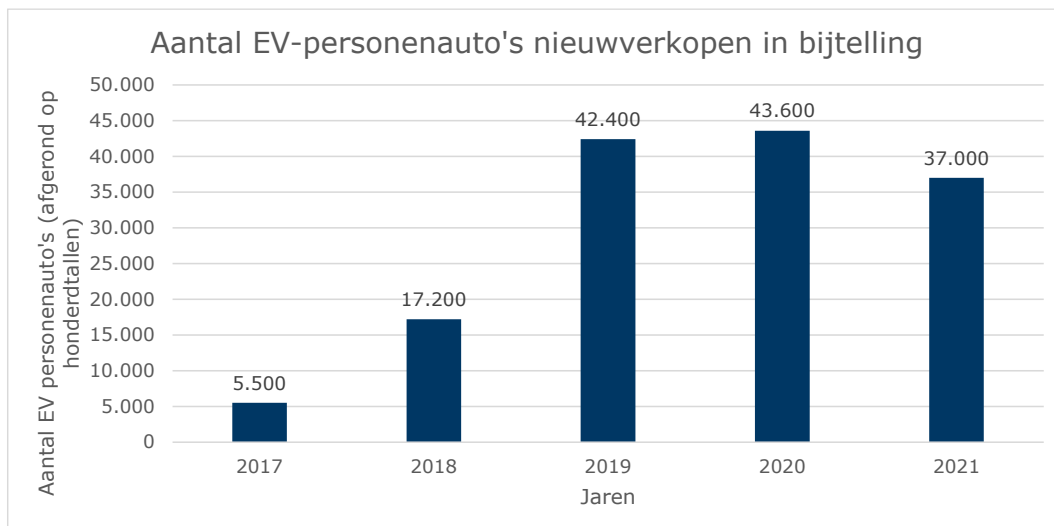
Tabel 13 Aantal bestelauto's met elektromotor met kilocorrectie MRB

Categorie	2017	2018	2019	2020	2021
Aantal	<10	<10	<10	12	56

3.3.5 Lagere bijtelling voor nieuwe EV's

In Figuur 11 is het aantal nieuwverkopen van EV-personenauto's in de bijtelling, zoals geregistreerd door het ministerie van Financiën terug te zien. Het aantal nieuwverkopen is in de periode 2017-2019 gestegen van ca. 5.500 naar ca. 42.400 per jaar. In 2020 lag het aantal nieuwverkopen met 43.600 nog iets hoger dan in 2019, maar in 2021 is het gedaald naar 37.000. Een mogelijke verklaring voor deze daling/stabilisatie zijn de verhogingen van de bijtellingspercentages⁸⁷, die ervoor hebben gezorgd dat het gat in TCO met PHEV's en ICEV's kleiner is geworden. De cap op de catalogusprijs van EV's die sinds 2019 van kracht is en sindsdien ieder jaar verlaagd is (van € 50.000 in 2019 naar € 40.000 in 2021) speelt hier mogelijk ook een rol in.

⁸⁷ In 2019 was het bijtellingspercentage voor EV's 4%, dat steeg naar 8% in 2020 en 12% in 2021.



Figuur 11 Ontwikkeling aantal EV-personenauto's nieuwverkopen in de bijtelling

3.4 Kostenontwikkeling PHEV's en BEV's

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de marktvoorspellingen ten aanzien van kostenontwikkelingen rondom elektrisch vervoer zich in de tijd ontwikkeld?
- Hoe verhouden de kosten van een BEV zich tot ICEV's?

Binnen het onderzoek kijken we ook naar de kostenontwikkeling van PHEV's en BEV's. Daarbij wordt gekeken naar de voorspellingen die zijn gedaan, de huidige stand van zaken en de voorspellingen voor de toekomst. Bij de huidige stand van zaken en toekomstige voorspellingen wordt ook gekeken naar hoe ze zich verhouden tot de historische voorspellingen zodat er zicht wordt verkregen op de ontwikkelingen/zekerheid van de voorspellingen.

Voor het analyseren van de kostenontwikkelingen is het belangrijk om eerst een *unit-of-analysis* vast te stellen. Een gebruikelijke indicator is de *Total Cost of Ownership (TCO)*. Hierin worden zowel kosten voor aanschaf als de kosten voor het rijden en onderhoud meegenomen. Dit resulteert dan in een bedrag per maand of een bedrag per kilometer dat een auto kost. Voor een volledig beeld dient de TCO van een (PH)EV dan te worden afgezet tegen TCO van een ICEV. Een ander aandachtspunt is dat in de vergelijking financiële voordelen zoals fiscale regelingen en directe subsidies niet moeten worden meegenomen. Die kunnen namelijk het beeld vertekenen omdat (PH)EV's vaak een vorm van financiële stimulering kennen.

3.4.1 Historische voorspellingen

Een van de onderzoeken waar is gekeken naar de prijsontwikkeling van BEV's is die van Bloomberg New Energy Finance (BloombergNEF). Zij hebben in 2017 een onderzoek⁸⁸ gepubliceerd met de vraag wanneer BEV's goedkoper zijn dan ICEV's. In dat onderzoek wordt sec gekeken naar de *aanschafprijs* en dus niet de *TCO*. Volgens hun voorspelling zou, afhankelijk

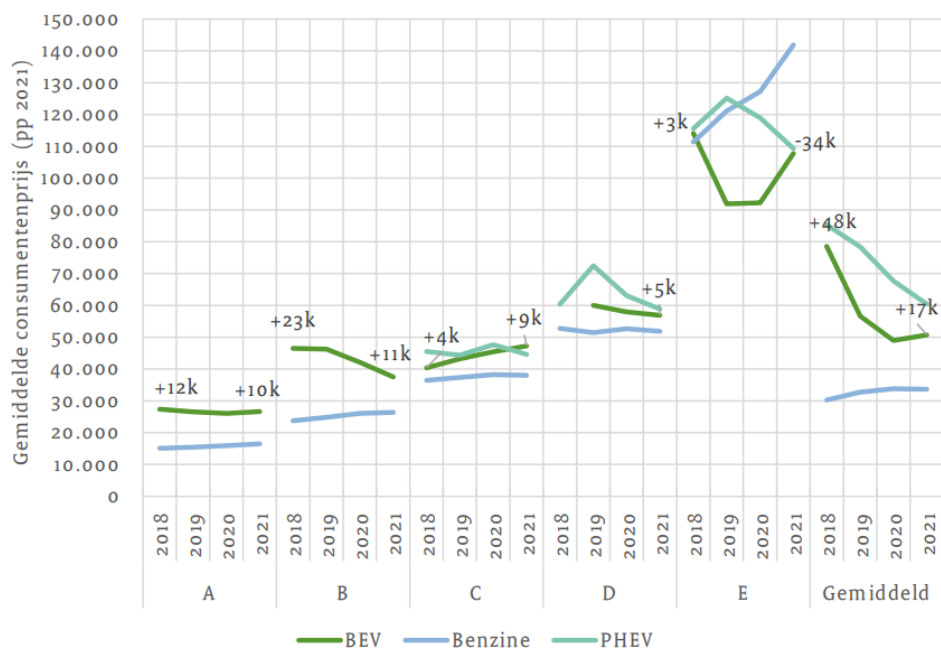
⁸⁸ Soulopoulos, N. (2017) *When Will Electric Vehicles be Cheaper than Conventional Vehicles*.

van het type auto, de aanschafprijs van een EV in de Europese Unie in 2026-2029 gelijk zijn aan die van een ICEV. Zie daarvoor ook Figuur 12.

Segment	Year of price parity, US	Year of price parity, EU
Small	2027	2029
Medium	2026	2025
Large	2026	2026
SUV	2026	2028

Figuur 12 Jaar waarin de aanschafprijs van een BEV gelijk is aan die van een ICEV

Het Trendrapport van RVO en Revnext⁸⁹ bevat informatie over recente prijsontwikkelingen van BEV's ten opzichte van benzineauto's en PHEV's in Nederland. Hieruit volgt dat de prijsverschillen tussen de verschillende typen auto's over de gehele linie in aanschaf van een auto de afgelopen jaren zijn afgenomen. Gemiddeld genomen was het verschil in aanschafprijs in 2018 nog € 48.000 tussen een BEV en een benzineauto, in 2021 was dat verschil nog maar € 17.000. Er zijn wel grote verschillen tussen de verschillende segmenten. Zo is in het segment C het verschil in aanschafprijs alleen maar toegenomen en zijn de verschillen in de segmenten A en D de afgelopen jaren niet sterk gedaald. Een sterkere daling is wel zichtbaar in de segmenten B en E. De inzichten zijn zichtbaar in Figuur 13.



Figuur 13 Gemiddelde consumentenprijs BEV, benzine en PHEV auto per segment

⁸⁹ RVO & Revnext (2022) Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022.

RVO concludeert verder ook dat in de kleinere segmenten (A en B) de aanschafprijzen van een BEV nog niet concurreren met de prijzen van benzineauto's, daar is de aanschafprijs tot wel 1,5 keer zo hoog.

3.4.2 Huidige stand van zaken

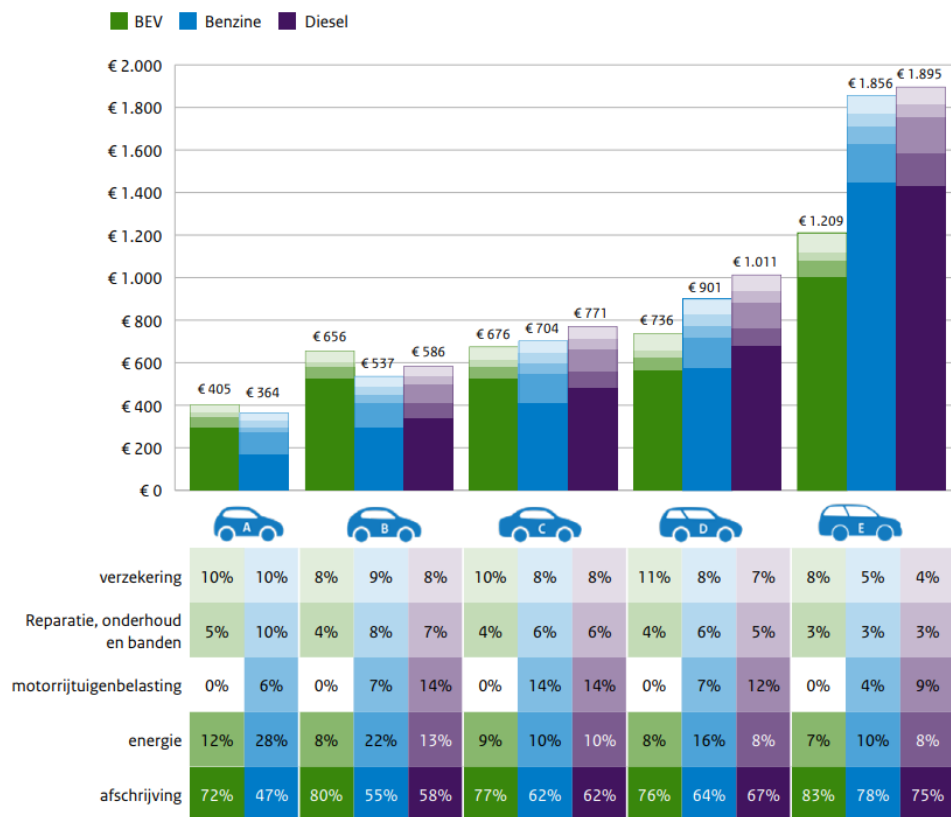
Als tweede hebben wij gekeken naar de huidige stand van zaken. Om de huidige TCO van BEV's en PHEV's in kaart te brengen is het lastig om duidelijk vergelijkingsmateriaal te vinden. Een document wat als startpunt dient voor de analyse is de *Car Cost Index*⁹⁰ van leasemaatschappij LeasePlan. Zij schatten de TCO in voor een aantal vergelijkbare voertuigen voor 22 landen in Europa. In de editie van 2021 gaan zij uit van de gemiddelde kosten over een periode van vier jaar, waarbij er gemiddeld 30.000 kilometer per jaar wordt gereden.

Voor Nederland komen zij voor verschillende typen auto's in de segmenten B, C en D tot de conclusie dat BEV's vaak een lagere TCO kennen dan ICEV's en PHEV's. In één geval (segment B1) is de TCO voor een EV gelijk aan die van een ICEV (in dit geval benzine; de dieselvariant is nog wel duurder). Het gaat daarbij om een verschil van ca. € 150 tot € 250 per maand. Voor de PHEV's geldt dat die in veel gevallen gelijkwaardig of duurder is dan ICEV's. Wat echter wel het geval is, is dat in de analyse van LeasePlan belastingen zijn meegenomen. In hun publicatie geven zij aan dat BEV's lagere *road taxes* kennen. Zo is het aandeel van belastingen in de TCO relatief beperkt voor BEV's (3%) ten opzichte van benzine- (5%) en dieselauto's (6%). Het gaat hier wel over de geaggregeerde data van alle 22 landen samen.

RVO heeft een handreiking gemaakt voor de berekening van de TCO voor verschillende type auto's.⁹¹ In deze handreiking is gekeken naar de privé-aanschaf en gebruik van de auto. Het gaat daarbij om nieuwe auto's met een gebruiksperiode van vier jaar, uitgaande van een kilometrage van 15.000 kilometer per jaar. Er is in de berekening geen rekening gehouden met subsidie maar wel met de fiscale regelingen. Uit hun analyse (zie ook Figuur 14) komt naar voren dat de BEV's in segment A en B duurder zijn dan benzine- en dieselauto's terwijl die in segment C, D en E juist goedkoper zijn. Met name voor segment E scheelt het veel. In dat geval is de TCO ruim een derde lager dan een vergelijkbare benzine- of dieselauto. Een verklaring hiervoor zijn de verschillen in aanschafprijs bij de verschillende segmenten. Zo zijn BEV's in segment A en B beduidend duurder dan reguliere benzine- en dieselauto's, terwijl BEV's in segment E juist beduidend goedkoper zijn dan hun fossiele tegenhangers. In het document van RVO wordt daarbij opgemerkt dat in het E-segment het aanbod heel divers is waardoor segmentgemiddelden niet direct vergelijkbaar zijn tussen brandstoffen.

⁹⁰ LeasePlan (2021) *Car Cost Index 2021*.

⁹¹ RVO (2021) *Handreiking TCO-berekening voor personenauto's*.



Dit betreft de maandelijkse vaste en variabele kosten berekend over de eerste 4 jaar (48 maanden) bij 15.000 km/jaar.

Figuur 14 TCO-berekening personenauto's per segment⁹²

Het is door het meenemen van de belastingvoordelen niet goed te bepalen in hoeverre de uitkomsten in lijn liggen met de onderzoeken uit de vorige paragraaf. Wat uit de handreiking van RVO naar voren komt is dat in de hogere segmenten de verschillen in aanschafprijs tussen BEV's en ICEV's relatief gezien kleiner zijn dan bij de lagere segmenten.

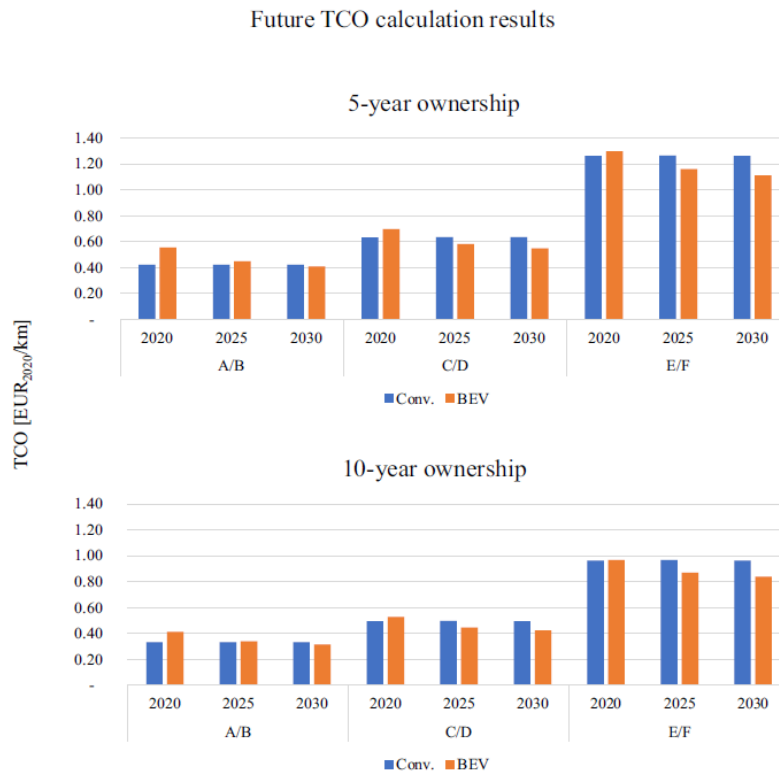
3.4.3 Toekomstige voorspellingen

In het kader van het stimuleringsbeleid voor BEV's is het ook relevant om te weten hoe het gesteld is met de toekomstige prijsontwikkeling van BEV's. BloombergNEF heeft in mei 2021 een onderzoek gepubliceerd⁹³ waarin zij verwachten dat BEV's in Europa tegen 2025-2027 een gelijkwaardige aanschafprijs (voor belastingen) kennen als ICEV's (voor alle *light vehicle segments*). Hierbij is het voordeel voor de lagere operationele kosten nog niet eens meegenomen. Dit betekent dat de TCO van BEV's (voor financiële voordelen) mogelijk al eerder gelijkwaardig zal zijn aan die van ICEV's. De recente voorspelling van BloombergNEF lijkt optimistischer te zijn dan hun eerdere voorspellingen (zie ook paragraaf 3.4.1) waarbij werd verwacht dat BEV's in 2025-2029 een aan ICEV's gelijkwaardige aanschafprijs zouden hebben.

⁹² RVO (2021) *Handreiking TCO-berekening voor personenauto's*.

⁹³ BloombergNEF (2021) *Hitting the EV Inflection Point. Electric vehicle price parity and phasing out combustion vehicle sales in Europe*.

Ander onderzoek⁹⁴ voorspelt dat op niet al te lange termijn de TCO voor BEV's gelijk worden aan die van ICEV's. Het gaat dan om een analyse specifiek voor Duitsland, uitgaande van een kilometrage van 15.000 kilometer per jaar en eigenaarschap van vijf of tien jaar (exclusief subsidie). In Figuur 15 zijn de resultaten van het onderzoek te zien, uitgesplitst naar drie momenten van aanschaf van een BEV (2020, 2025 en 2030).



Figuur 15 TCO berekening voor 10-jaar eigenschap van een auto

Uit de resultaten komt naar voren dat het voor de auto's in het duurdere segment (E/F) er het eerst sprake is van een gelijkwaardige TCO voor EV's (t.o.v. ICEV's), zelfs al voor 2025. Voor het C/D-segment is dit te verwachten in 2025, ongeacht voor hoe lang een voertuig wordt gekocht. Tegelijkertijd valt op dat voor het A- en B-segment de TCO van BEV's pas in 2030 lager is dan die van ICEV's.

Een factor die voor een hoop onzekerheid kan zorgen, zeker in Nederland, is de ontwikkeling van de elektriciteitsprijs in relatie tot de benzine- en dieselprijs. Dit is een belangrijke factor in het bepalen van de relatieve TCO van een BEV. In 2022 is er sprake van serieuze geopolitieke ontwikkelingen die in augustus 2022 hebben geleid tot substantieel hogere elektriciteitsprijzen dan voorheen.⁹⁵ Dit leidde eind augustus tot berichtgeving dat *stekkerrijders* nu het duurst uit zijn (in vergelijking met bestuurders van benzineauto's).⁹⁶ In het artikel werd de indruk gewekt dat het vaak goedkoper was om een benzineauto te rijden.

⁹⁴ Goetzel, N. & Hasanuzzaman (2022) An empirical analysis of electric vehicle cost trends: A case study in Germany. *Research in Transportation Business & Management* 43.

⁹⁵ FD (2022) *Nederlandse energieleveranciers vragen hoogste prijzen van Europa*. <https://fd.nl/economie/1448184/nederlandse-energieleveranciers-vragen-hoogste-prijzen-van-europa-qci2capbNwaQ>

⁹⁶ Telegraaf (2022) *Stekkerrijders zijn nu duurst uit*. <https://www.telegraaf.nl/financieel/2112955662/stekkerrijders-zijn-nu-duurst-uit>

Volgens de VER⁹⁷ is dit vooral relevant voor de groep BEV-rijders die thuis laadt met een duur energiecontract, geen zonnepanelen heeft en ook geen laadpalen in de buurt van huis of werk gebruikt. Hun verwachting is dat het geen grote groep is. Dit betekent niet dat het ook een kleine groep blijft. De daadwerkelijke ontwikkelingen zijn ook afhankelijk van plannen van het Kabinet. Zo werd op Prinsjesdag 2022 aangekondigd dat er een prijsplafond⁹⁸ komt op de elektriciteits- en gasprijzen en als die doorgaat gaat de voorgestelde verlaging van de energiebelasting in 2023 niet door. Daarnaast is het voornemen om in 2023 nog steeds een verlaging van de brandstofaccijnzen te hanteren.⁹⁹

3.5 Conclusie

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe heeft het aantal PHEV's en EV's in Nederland zich ontwikkeld tussen 2017 en 2021?
- In welke mate wordt er gebruik gemaakt van de fiscale regelingen voor de stimulering van PHEV's en EV's?
- Hoe hebben de marktvoorspellingen ten aanzien van kostenontwikkelingen rondom elektrisch vervoer zich in de tijd ontwikkeld?
- Hoe verhouden de kosten van een BEV zich tot voertuigen met een ICEV's?

Tussen 2017 en 2021 is het aantal PHEV's en EV's in het Nederlandse wagenpark toegenomen van ca. 120.000 tot 380.000. Het aandeel is daarbij toegenomen van 1,4% naar 4,3%. Deze stijging komt met name door de toename van het aantal EV's. Het aantal EV's bedroeg in 2017 ca. 20.000 terwijl dat in 2021 was opgelopen tot meer dan 240.000. Het aantal PHEV's in het Nederlandse wagenpark groeide beperkt van bijna 97.000 in 2017 naar ca. 137.000 in 2021. Voor de PHEV's geldt dan ook nog eens dat de stijging zich met name voordeed in 2021. Tussen 2017 en 2019 was zelfs sprake van een krimp van het aantal PHEV's. Verder valt op dat tussen 2020 en 2021 het aantal nieuwverkopen van EV's daalde van ruim 70.000 tot circa 60.000, waarbij gezegd dient te worden dat er ook minder fossiele auto's nieuw zijn verkocht.

In onderstaande tabel is het **gebruik van alle fiscale regelingen** voor de periode 2017-2021 terug te zien. Het gebruik van de regelingen vertoont een gelijkwaardig patroon als de marktontwikkelingen van (PH)EV's.

Regeling	2017	2018	2019	2020	2021
Nihiltarief BPM EV's	8.750	25.424	62.089	74.202	66.489
Halftarief MRB PHEV's	91.966	92.123	86.983	86.497	104.347
Nihiltarief MRB EV's	20.389	32.209	62.530	123.317	200.388
Kilocorrectie MRB bestelauto's	<10	<10	<10	12	56

⁹⁷ VER (2022) *Statement VER & LaadpasTop10 betreft nieuws artikel Telegraaf*. https://www.evrijders.nl/uploads/Editor/VER_laadpastop10-statement_telegraaf31082022_3.pdf

⁹⁸ Rijksoverheid (2022) *Prijsplafond energie moet huishoudens zekerheid bieden*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/09/20/prijsplafond-energie-moet-huishoudens-zekerheid-bieden>, geraadpleegd op 23-09-2022.

⁹⁹ Rijksoverheid (2022) *Prinsjesdag 2022: € 17 miljard voor koopkrachtreparatie*. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/09/20/prinsjesdag-2022-17-miljard-euro-voor-koopkrachtreparatie>, geraadpleegd op 23-09-2022.

Regeling	2017	2018	2019	2020	2021
Lagere bijtelling nieuwverkopen EV's	5.541	17.210	42.394	43.615	36.983

Een ontwikkeling die duidelijk naar voren komt is het stabiliserende aantal nieuwe EV's met een lagere bijtelling. Wij achten het aannemelijk dat dit komt door de verhoging van het bijtellingspercentage in 2020 en 2021 en de in hoogte afnemende cap op het bijtellingspercentage die in 2019 is ingevoerd. De verklaring dat dit komt door aanbodbeperkingen, onder meer als gevolg van chiptekorten en lockdowns vanwege de opleving van COVID-19, achten wij minder aannemelijk. In de gehele Europese Unie was tussen 2020 en 2021 namelijk sprake van een forse groei (>60%) van de nieuwverkopen van EV's.

Voor de **kostenontwikkeling** van EV's geldt dat de *Total Cost of Ownership* (TCO) het meest volledige beeld geeft omdat hierin niet alleen de aanschafprijs maar ook alle variabele kosten (zoals brandstof, onderhoud en belastingen) zijn meegenomen. Het nadeel is echter dat de TCO sterk afhankelijk is van de situatie (zoals aanschafprijs van het voertuig, brandstofprijzen en de kilometrage) waardoor vergelijkingen niet altijd makkelijk te maken zijn. Als we naar de aanschafprijs van een voertuig wordt gekeken dan was de voorspelling in 2017 van BloombergNEF dat de aanschafprijs van EV's in de Europese Unie in 2025-2029 gelijkwaardig zouden zijn aan die van ICEV's. In hun laatste voorspelling van 2021 gaan ze voor de EV's in het *light vehicle segment* uit van prijsgelijkheid in 2025-2027. Gezien de lagere operationele kosten voor EV's zou er voor wat betreft de TCO al eerder een prijsgelijkheid (of zelfs lagere prijs) kunnen zijn met ICEV's. In een aantal gevallen is dit nu al het geval in Nederland maar dat *lijkt* te komen door de belastingvoordelen die gelden voor EV's. Voorspellingen voor de toekomst worden wel gekenmerkt door grote onzekerheden over de elektriciteitsprijzen en brandstof- en dieselprijzen.

4 Uitvoering van de regeling

4.1 Inleiding

Voor het verkrijgen van inzicht in de uitvoering van de regeling zijn gesprekken gevoerd met de Belastingdienst en de RDW. Bij de Belastingdienst is voor elk van de onderdelen (MRB, BPM en bijtelling) een apart gesprek gevoerd. Aan de hand van de gesprekken is dit hoofdstuk opgesteld dat daarna ter controle is voorgelegd aan de Belastingdienst en RDW.

In dit hoofdstuk maken we onderscheid naar de uitvoeringskosten enerzijds en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid anderzijds. We doen dit apart voor zowel de Belastingdienst als de RDW. Daarbij vergelijken we de huidige situatie met de situatie waarin er geen aparte regelingen voor PHEV's en EV's zouden zijn (en deze voertuigen fiscaal dus op dezelfde manier behandeld zouden worden als niet-(PH)EV's).

4.2 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Relevante onderzoeksvragen:

- Leiden de fiscale regelingen nog tot problemen op gebied van uitvoering/handhaving?

Belastingdienst - BPM en MRB

Voor de Belastingdienst lijken er geen problemen te zijn rondom de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de BPM en MRB voor PHEV's en EV's. De regelingen gaan mee in het reguliere uitvoeringsproces van de MRB en BPM. De belasting wordt geheel automatisch berekend, alleen wordt voor (PH)EV's een andere tarieftabel gebruikt.

Voor de BPM geldt in algemene zin dat een groot deel van het werk gerelateerd is aan de import van auto's uit het buitenland (en de bijbehorende naheffingen en bezwaar/beroep). De discussie richt zich dan op de waarde van de (tweedehands) auto omdat de BPM daarvan afhankelijk is. Echter, bij EV's is sprake van een nihil tarief in de BPM, waardoor de BPM altijd nul is en de waarde van de auto dus geen punt van discussie is. Hierdoor zijn er minder discussies en bezwaren voor EV's dan voor andere auto's.

Voor de MRB geldt dat de gegevens worden aangeleverd vanuit de RDW. Daar komt het wel eens voor dat de gegevens op een manier worden aangeleverd die het systeem van de Belastingdienst niet goed kan inlezen. Op regelmatige basis wordt een aparte *query* gedraaid om te achterhalen welke casussen (handmatig) moeten worden aangepast. De Belastingdienst zit midden in een proces om bestaande systemen te vervangen waarna deze handmatige aanpassingen niet meer nodig zijn. De verwachting is dat dit nieuwe systeem ergens in de komende jaren volledig in gebruik is genomen. Verder krijgt de Belastingdienst af en toe klachten dat de uitstootgegevens van een PHEV niet zouden kloppen (waardoor de autobezitters geen recht hebben op het halftarief in de MRB). De Belastingdienst verwijst deze mensen door naar de RDW omdat het gaat om officiële gegevens van het kentekenregister. Indien de autobezitter gelijk krijgt en de RDW de gegevens aanpast, moet de Belastingdienst met terugwerkende kracht een correctie maken. Dit laatste komt echter heel weinig voor en er zit ook nauwelijks werk in.

Belastingdienst - Bijtelling

Voor de bijtelling is de situatie anders dan voor de andere regelingen. Door het naast elkaar bestaan van verschillende regimes en door een gebrek aan automatisering zit er veel handwerk in de uitvoering en handhaving van de bijtelling. Daarnaast gaat er veel aandacht naar voorlichting over de regelingen, om fouten en discussies te voorkomen. Het proces omtrent de bijtelling kan in de volgende stappen worden ingedeeld:

1. De Belastingdienst zorgt voor toelichting over de verschillende toepasselijke regimes voor belastingplichtigen en inhoudingsplichtigen, om fouten aan hun kant te voorkomen.¹⁰⁰ Vanwege de vele wijzigingen en parallelle regimes zit hier veel werk in.
2. Belastingplichtigen en inhoudingsplichtigen moeten kijken wat voor hen van toepassing is en aangifte doen. Doordat er geen koppeling is met het kentekenregister moeten zij zelf aangeven wat hun bijtelling is.
3. Op basis van de handhavingsstrategie van de Belastingdienst wordt een selectie van aangiften aangemerkt voor controle. De Belastingdienst geeft aan dat hier verbetering mogelijk is, omdat momenteel niet alle informatie die bij de inkomensheffing wordt uitgevraagd, ook in de systemen van de behandelaar terecht komt.
4. Er worden handmatige controles gedaan op de loonheffing en inkomensheffing. Op basis hiervan wordt wel/niet gecorrigeerd. De handmatige controles kosten veel werk voor de Belastingdienst; vanwege de vele parallelle regimes is het veel uitzoekwerk.
5. Eventuele bezwaren en beroepen worden verwerkt. Er zijn de afgelopen jaren rechtszaken geweest over of differentiatie in de bijtelling een schending van het gelijkheidsbeginsel inhoudt. Dit is uitgeprocedeerd tot aan de Hoge Raad (die oordeelde dat dit niet het geval is). Tegenwoordig zijn er nauwelijks zaken over de hoogte van de bijtelling. Vrijwel alle zaken betreffen de vraag óf bijtelling moet plaatsvinden, wat los staat van de regelingen omtrent (PH)EV's.

De Belastingdienst geeft aan dat de regelingen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn, maar tijdrovend vanwege het vele handwerk en de verschillende parallelle regimes. Op onderdelen zijn zij vanwege het vele handwerk ook foutgevoelig. Specifiek in het kader van de cap op de catalogusprijs geeft de Belastingdienst daarnaast aan dat in het kentekenregister niet de benodigde informatie is opgenomen om te bepalen of een elektrische auto geïntegreerde zonnepanelen heeft en in aanmerking komt voor het vervallen van de cap. Om dit te achterhalen is de Belastingdienst in 2023 afhankelijk van data van RVO. Ook deze controle gebeurt handmatig.

RDW

Voor de RDW geldt ook dat de fiscale regelingen goed uitvoerbaar zijn en geen extra werk of problemen opleveren. Zij leveren informatie uit het kentekenregister aan bij de Belastingdienst. In dit register zaten al sinds begin van deze eeuw de gegevens die de Belastingdienst nodig heeft om de fiscale regelingen voor PHEV's en EV's uit te voeren. Voor de RDW geldt dat de regelingen goed uitvoerbaar blijven zo lang er geen wijziging in de grondslag optreedt die informatie vergt die nog niet in het kentekenregister staat.

¹⁰⁰ De bijtelling speelt bij loonheffing, inkomensheffing en btw. Het privégebruik van auto's is namelijk loon in natura in het kader van de loonheffing, wat voor de uitvoering doorwerkt in de inkomensheffing. Daarnaast gaat het bij de inkomensheffing ook om het verrekenen van het privégebruik van de auto met de autokosten van de onderneming. Tot slot speelt de bijtelling ook in de btw, maar daar spelen de (PH)EV-regelingen geen rol.

4.3 Uitvoeringskosten

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe groot zijn de uitvoeringskosten en/of aantal fte die gemoeid zijn met de fiscale regelingen binnen de autobelastingen voor de Belastingdienst?

MRB en BPM

Voor de MRB en BPM geldt dat er (nagenoeg) geen aparte uitvoeringskosten zijn te onderscheiden voor de fiscale regelingen voor de PHEV's en EV's. Doordat de regelingen meegaan in het reguliere uitvoeringsproces van de MRB en BPM, en de belasting geheel automatisch wordt berekend, is er geen sprake van extra handelingen of uitvoeringskosten. In sommige gevallen dienen er nog wel handmatig correcties te worden uitgevoerd, onder meer bij de MRB voor PHEV's, maar dat gaat om minder dan een half FTE. Omdat het nihil tarief in de BPM resulteert in minder discussies en bezwaren, is in feite zelfs sprake van minder uitvoeringskosten dan in de reguliere situatie.

Bijtelling

Het werk voor de Belastingdienst zit vooral in het geven van toelichting en de uitvoering van de handmatige controles. De Belastingdienst geeft echter aan geen indicatie te kunnen geven van hoeveel FTE gemoeid is met de uitvoering van de regelingen, omdat de uitvoering van de regelingen onderdeel uitmaakt van de bredere controle van aangiften. Zonder de maatregelen voor (PH)EV's, zouden de vijf stappen uit de vorige paragraaf nog steeds moeten worden doorlopen voor de uitvoering van de bijtelling, alleen zouden zij dan simpeler zijn.

4.4 Conclusie

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe groot zijn de uitvoeringskosten en/of aantal fte die gemoeid zijn met de fiscale regelingen binnen de autobelastingen voor de Belastingdienst?
- Leiden de fiscale regelingen nog tot problemen op gebied van uitvoering/handhaving?

Voor de MRB en BPM geldt dat er (nagenoeg) geen aparte uitvoeringskosten zijn te onderscheiden voor de fiscale regelingen voor de PHEV's en EV's. De regelingen gaan mee in het reguliere uitvoeringsproces van de MRB en BPM. Voor de Belastingdienst lijken er geen problemen te zijn rondom de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regelingen voor (PH)EV's binnen deze belastingen. Voor de bijtelling geeft de Belastingdienst aan dat de regelingen voor (PH)EV's voor extra foutgevoeligheid, tijdrovend handwerk en tijdrovende toelichtingswerkzaamheden zorgen. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met de (PH)EV-regelingen gemoeid is, kan de Belastingdienst niet geven.

5 Doeltreffendheid

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de doeltreffendheid van de fiscale regelingen. De doeltreffendheid gaat over of, en eventueel de mate waarin, de beoogde doelen worden bereikt dankzij de inzet van de fiscale regelingen. Normaal gesproken nemen we hiervoor als uitgangspunt de exacte doelen die zijn genoemd in de beleidsstukken. Echter, omwille van de korte doorlooptijd van het onderzoek hebben wij ervoor gekozen om te kijken naar de doelen die door de opdrachtgever zijn geformuleerd. Hierbij gaat het om de mate waarin de fiscale regelingen bijdragen aan emissievrij rijden (verkoop/wagenpark). Overigens komt dit redelijk overeen met de doelen die naar voren komen uit hoofdstuk 2. Beide doelen worden in dit hoofdstuk behandeld, waarna we afsluiten met conclusies.

5.2 Bijdrage van regelingen aan verkoop PHEV's en EV's

Relevante onderzoeksvragen:

- In hoeverre dragen de fiscale regelingen bij aan emissievrij rijden (verkoop/wagenpark)?
- Wat zijn de verwachte gedragsreacties wanneer de fiscale regeling(en) zouden vervallen?

In deze paragraaf analyseren we de bijdrage van de fiscale regelingen aan emissievrij rijden en welke gedragsreacties te verwachten zijn als de fiscale regelingen zouden vervallen.

5.2.1 Bepalen van de doeltreffendheid en complexiteiten

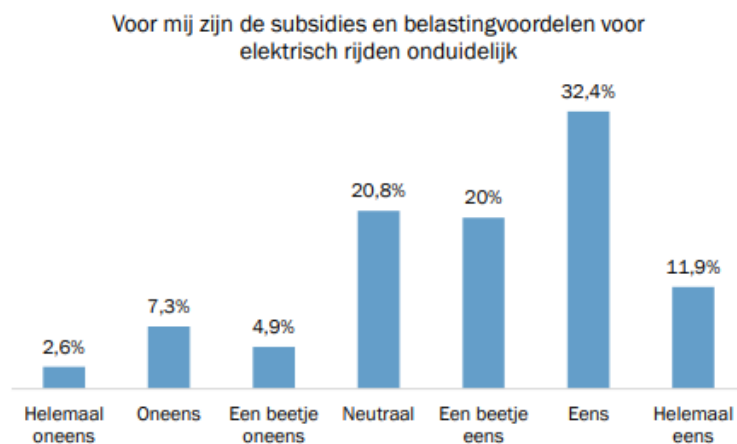
Voor het bepalen van de doeltreffendheid van de regelingen geldt een aantal complexiteiten. Ten eerste is er de onderlinge samenhang tussen de fiscale regelingen. De werknemers die een EV van de zaak ook privé willen gebruiken kennen een lager bijtellingspercentage. Tegelijkertijd geldt voor de aanbieder van een auto van de zaak (vaak een leasemaatschappij) dat die geen BPM en MRB hoeven te betalen voor de EV. Hierdoor kunnen zij een EV al voor een lager bedrag aanbieden aan een werknemer. Er vindt dus een stapeling plaats van financiële voordelen. Dit zorgt er ook voor dat het niet eenvoudig is om het effect van een individuele fiscale regeling te bepalen. Voor particulieren geldt een vergelijkbare situatie omdat die zowel een nihil tarief in de BPM als MRB kennen. Sinds 2020 komt daar ook de SEPP nog bovenop. De SEPP is een niet-fiscale stimuleringsmaatregel waarmee additionele financiële ondersteuning wordt geboden voor de aanschaf of private lease van een nieuwe of gebruikte EV. Voor particulieren zijn er dus in totaal drie maatregelen die de aanschaf en het gebruik van een EV financieel stimuleren.

Een ander punt heeft te maken met de periode van het onderzoek en de ontwikkelingen op de markt voor EV's. Voor deze evaluatie staat de onderzoeksperiode 2017-2021 centraal. In diezelfde periode zijn er ook diverse ontwikkelingen geweest op het gebied van EV's, zowel in het aanbod ervan als in prijs (zowel aanschafprijs als TCO). Dit kan betekenen dat de effectiviteit (en de noodzaak) van financiële stimulering (waarschijnlijk) verschilt per jaar. Het is onze verwachting dat in 2017 financiële stimulering noodzakelijker was dan nu omdat op dit moment sprake is van een groter (en betaalbaarder) aanbod van EV's. Bij het bepalen van de doeltreffendheid is dit ook een punt om in het achterhoofd te houden.

Voorgaande wordt gecompliceerd door de insteek van het onderzoek. Wij baseren ons in dit onderzoek op interviews en reeds uitgevoerde onderzoeken en hanteren, mede om die redenen, een kwalitatieve insteek. Voor de interviews geldt daarbij dat een groot deel van de gesprekspartners een zeker belang heeft bij de fiscale regelingen. We proberen hun uitspraken daarom ook te staven met onderzoek dat reeds is uitgevoerd. Het is hierbij wel de vraag in welke mate in die onderzoeken precies gevraagd wordt naar datgene waar wij precies naar op zoek zijn. Voor dit onderzoek kiezen we er daarom voor om vanuit verschillende invalshoeken naar de doeltreffendheid te kijken. In eerste instantie kijken we naar de duidelijkheid (c.q. bekendheid) met de verschillende fiscale regelingen. Mocht blijken dat er bij veel mensen (c.q. autokopers) onduidelijkheid over de regelingen is dan kan dit al een indicatie zijn van de doeltreffendheid. Vervolgens zoomen we in meer detail in op de effecten van de fiscale regelingen, dit doen we aan de hand van het EV en berijdersonderzoek van de Vereniging Elektrische Rijders (VER) die hun leden specifiek hebben bevraagd naar de rol van de fiscale regelingen in de aanschaf van een EV. Tenslotte kijken we breder naar het vraagstuk rondom het aanschafproces van een EV, in het bijzonder naar de factoren die (g)een rol spelen in de aanschaf van een EV. Het kan namelijk zo zijn dat naast financiële prikkels andere factoren een rol spelen bij het al dan niet aanschaffen van een EV.

5.2.2 Bekendheid met de fiscale regelingen

Het eerste aspect gaat over de bekendheid met de fiscale regelingen. Een relevant onderzoek daarvoor is van TNO.¹⁰¹ In dat onderzoek is aan een panel van 2.141 respondenten door I&O Research gevraagd naar de onduidelijkheid van subsidies en belastingvoordelen voor elektrisch rijden. In Figuur 16 zijn daarvan de resultaten terug te zien.



Figuur 16 Onduidelijkheid subsidies en belastingvoordelen voor elektrisch rijden¹⁰²

Uit het figuur komt naar voren dat de subsidies en belastingvoordelen voor elektrisch rijden voor een groot deel van de respondenten onduidelijk zijn (circa 64 procent). Dit contrasteert sterk met de uitkomsten van het EV en berijdersonderzoek 2020 van de VER en RVO.¹⁰³

¹⁰¹ TNO (2021) *Effecten flankerend beleid EV*. <https://energy.nl/wp-content/uploads/effecten-van-flankerend-beleid-voor-elektrische-voertuigen.pdf>

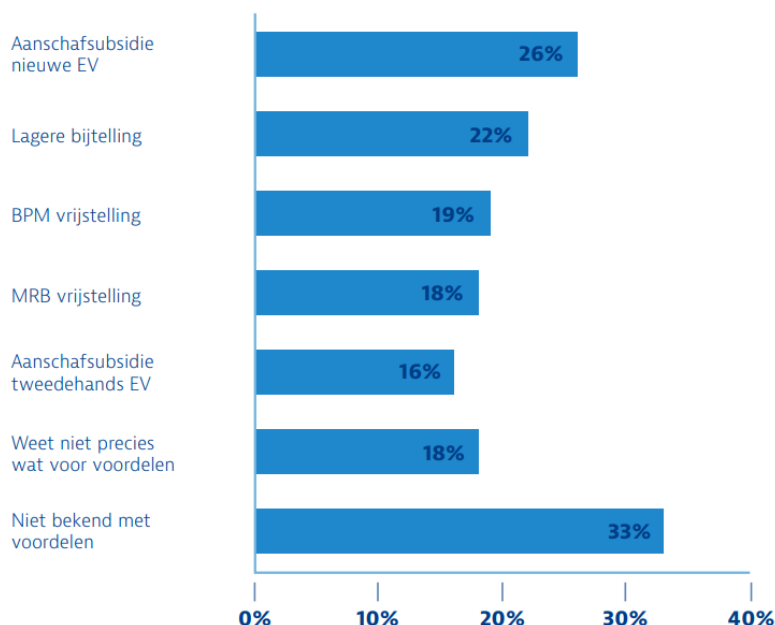
¹⁰² TNO (2021) *Effecten flankerend beleid EV*. <https://energy.nl/wp-content/uploads/effecten-van-flankerend-beleid-voor-elektrische-voertuigen.pdf>

¹⁰³ VER en RVO (2022) *EV en berijdersonderzoek 2020*. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/02/Het%20nationaal%20EV%20en%20berijdersonderzoek_0.pdf

Daaruit kwam naar voren dat ruim 80% tot zelfs 95% van de privérijders van een EV bekend was met de financiële prikkels (zowel de fiscale regelingen als de subsidie). Een belangrijk reden hiervoor is waarschijnlijk dat in het onderzoek van TNO een andere doelgroep is bevroegd, namelijk alle autobezitters, dan in het onderzoek van de VER en RVO, waarin alleen EV-rijders zijn bevroegd. Het laat zien dat mensen die bovengemiddeld interesse hebben in een EV meer en beter bekend zijn met de regelingen dan de totale doelgroep autobezitters in Nederland.

De uitkomsten van het onderzoek van het TNO sluiten aan bij de Elektrisch Rijden Monitor 2021 van de ANWB. In Figuur 17 is te zien hoe bekend de voordelen voor elektrisch rijden zijn onder een steekproef van 18 tot 70-jarige Nederlanders. Ongeveer de helft van de respondenten is niet bekend met de voordelen of weet niet precies wat de voordelen zijn. Verder blijkt dat de aanschafsubsidie voor een nieuwe EV bekender is dan de fiscale maatregelen. Van de fiscale maatregelen is de MRB-vrijstelling het minst bekend (al is het verschil met de andere maatregelen klein).

Bekendheid voordelen vanuit overheid



Figuur 17 Bekendheid voordelen vanuit de overheid¹⁰⁴

Voorgaande onderzoeken laten zien dat onder consumenten een zekere onbekendheid lijkt te zijn met betrekking tot de financiële voordelen die er zijn als gevolg van de fiscale maatregelen voor EV's. Dit leidt mogelijk ook tot een verminderde effectiviteit van de maatregelen. Als mensen bij de aanschaf van een nieuwe of gebruikte auto niet weten dat er voor een EV geen MRB hoeft te worden betaald, kan de situatie zich voordoen dat zij een ICEV aanschaffen in plaats van een EV omdat die eerste een lagere aanschafprijs kent (maar op de lange termijn duurder kan zijn). Zeker bij fiscale regelingen, waarbij mensen niet altijd

¹⁰⁴ ANWB (2022) *Elektrisch Rijden Monitor 2021. Rapportage consumenten perspectief elektrisch rijden*. https://www.anwb.nl/binaries/content/assets/anwb/pdf/belangenbehartiging/mobiliteit/anwb-elektrisch-rijden-monitor-2021_publiekssamenvatting.pdf

direct een voordeel zien of waar het voordeel al is verdisconteerd in de showroomprijs, kan dit effect zich voordoen.

5.2.3 Rol fiscale regelingen

In deze paragraaf gaan we nader in op de rol van de fiscale regelingen. Als eerste gaan we in op het gebruik van de regelingen. Vervolgens kijken we in meer detail naar de regelingen voor EV's, dus zowel het nihiltarief in de BPM en MRB als de lagere bijtelling voor EV's. Tenslotte bespreken we de maatregelen voor PHEV's.

Gebruik van de fiscale regelingen voor (PH)EV's

In onderstaande tabel is het gebruik van alle fiscale regelingen voor de periode 2017-2021 terug te zien. Deze informatie is afkomstig uit hoofdstuk 3.

Tabel 14 Gebruik van de fiscale regelingen

Regeling	2017	2018	2019	2020	2021
Nihiltarief BPM EV's	8.750	25.424	62.089	74.202	66.489
Halftarief MRB PHEV's	91.966	92.123	86.983	86.497	104.347
Nihiltarief MRB EV's	20.389	32.209	62.530	123.317	200.388
Kilocorrectie MRB	<10	<10	<10	12	56
Lagere bijtelling nieuwverkopen EV's	5.541	17.210	42.394	43.615	36.983

Van het grootste deel van de regelingen wordt gebruik gemaakt. Daarbij geldt dat voor de meeste regelingen een stijgende lijn is te zien, wat erop duidt dat ieder jaar meer EV's en PHEV's worden verkocht (nihiltarief BPM en lagere bijtelling) en gebruikt (MRB-regelingen). Het jaar 2021 vormt overigens wel een trendbreuk. In dat jaar is het gebruik van het nihiltarief in de BPM en lagere bijtelling lager dan in 2020. Wat verder opvalt is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de gewichtscorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor (PHEV). Dit kan een eerste indicatie zijn dat deze regeling niet doeltreffend is.

Effect van regelingen ten behoeve van EV's

In deze paragraaf kijken we naar het daadwerkelijke effect van de regelingen voor de EV's. Vanuit de gesprekken die we in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd concluderen we dat zonder de fiscale maatregelen er ook daadwerkelijk minder EV's zouden zijn verkocht. Verschillende gesprekspartners geven daarbij aan dat de regelingen een onmiskenbaar effect hebben gehad. Deze uitspraken sluiten aan bij onderzoek van de VER en RVO uit 2022 onder EV-rijders.¹⁰⁵ Daarin is onder meer gekeken naar de rol van financiële stimulering en daaruit kwam het volgende naar voren:

- Voor particuliere EV-rijders is het nihiltarief van de MRB de belangrijkste incentive. 18% geeft aan niet meer elektrisch te gaan rijden als het nihiltarief in de MRB wordt afgeschaft.
- Voor zakelijke EV-rijders is de verlaagde bijtelling verreweg de meest belangrijke financiële stimulering. Ongeveer een derde van deze groep geeft aan bij de huidige bijtelling (van 16%) niet meer te kiezen voor een EV. De potentiële impact daarvan

¹⁰⁵ VER en RVO (2022) EV en berijdersonderzoek 2021. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/03/Het%20nationaal%20EV%20en%20berijdersonderzoek%202021_0.pdf, pagina 6.

is groot, aangezien 77% van de nieuwverkopen van EV's in 2021 de zakelijke markt betrof (zie ook paragraaf 3.2.2).

Het belang van de bijtelling voor de zakelijke rijders kwam ook al in hoofdstuk 3 naar voren. Het aantal nieuwverkopen van EV's is in 2021 in vergelijking met 2020 afgenomen en nu op hetzelfde niveau als in 2019. Dit hangt waarschijnlijk samen met de verhoging van het bijtellingspercentage en de introductie en de verlaging van de cap. Dat de daling van het aantal nieuwverkopen in EV's is veroorzaakt door beperkingen in het aanbod achten wij minder realistisch. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1 is het aantal nieuwverkopen van BEV's in de gehele Europese Unie tussen 2020 en 2021 met 63,1% toegenomen.¹⁰⁶ Als er daadwerkelijk aanbodbeperkingen waren geweest dan was er ook in andere landen een daling te zien.

In het onderzoek van RVO is ook nog specifiek gevraagd naar het belang van de verschillende fiscale regelingen, zowel aan de zakelijke rijders, als degene die privé rijden. In Figuur 18 zijn daarvan de resultaten te zien. Voor de zakelijke rijder is de verlaagde bijtelling veruit het belangrijkste, op ruime afstand gevolgd door het nihiltarief in de MRB en BPM. Voor de privérijder is het nihiltarief in de MRB belangrijk, gevolgd door het nihiltarief in de BPM en de SEPP. Uit het figuur komt naar voren dat de factoren voor de privérijder gemiddeld genomen belangrijker zijn. Een verklaring hiervoor is vrijwel zeker dat voor een (groot) deel van de zakelijke rijders zaken als het nihiltarief in de BPM en MRB niet relevant zijn omdat zij niet de auto zelf aanschaffen (via de eigen zaak) maar leasen van een leasemaatschappij (en dus niet zelf te maken hebben met de BPM en MRB).

Uit de monitoring van een aanverwante regeling voor zakelijke rijders, namelijk de MIA-regeling¹⁰⁷, komt een soortgelijk beeld. De meest recente monitor uit 2022 laat zien dat een directe subsidie ook voor elektrische taxi's en personenbussen interessanter is of wordt bevonden door de doelgroep dan een fiscale regeling die afhankelijk is van de winst. Dit is in lijn met de uitkomsten van het onderzoek van de VER en RVO.



Figuur 18 Belangrijke stimulering voor EV rijden van zakelijke rijder (links) en van privé rijder (rechts) in 2021 (schaal 1 tot 5)¹⁰⁸

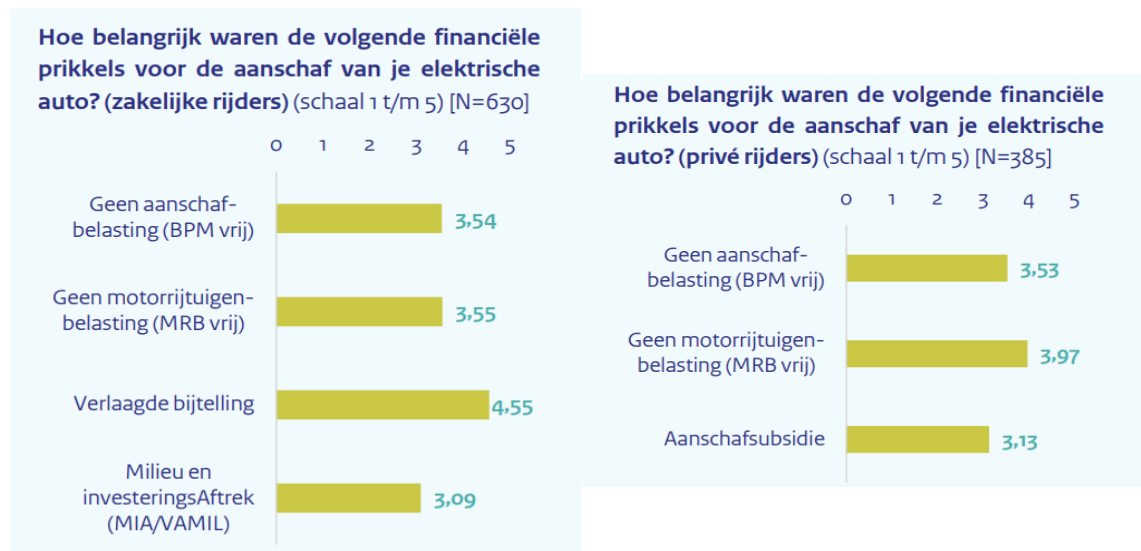
Voor de volledigheid hebben wij ook nog naar het EV en berijdersonderzoek 2020 gekeken van de VER en RVO. In vergelijking met 2021 waren toen voor de zakelijke rijders het

¹⁰⁶ ACEA (2022) Fuel types of new cars: battery electric 9.1%, hybrid 19.6% and petrol 40.0% market share full-year 2021. <https://www.acea.auto/fuel-pc/fuel-types-of-new-cars-battery-electric-9-1-hybrid-19-6-and-petrol-40-0-market-share-full-year-2021/>, geraadpleegd op 23-09-2022.

¹⁰⁷ CE Delft (2022) Monitoring MIA-regeling elektrische taxi's en personenbussen. ce-delft-200292-evaluatie-mia-regeling-elektrische-taxis-en-personebussen-def.pdf (nederlandelektrisch.nl)

¹⁰⁸ RVO (2022) EV en berijdersonderzoek 2021. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022/03/Het%20nationaal%20EV%20en%20berijdersonderzoek%202021_0.pdf, pagina 6.

nihiltarief in de MRB en BPM veel belangrijker (naast de MIA/VAMIL, die buiten beschouwing wordt gelaten in dit onderzoek); het scheelt bijna een geheel punt. De verlaagde bijtelling was ook belangrijker maar dat is een beperkt verschil (ca. 0,15 punt). Voor de privérijders zijn er nauwelijks verschillen waar te nemen. De subsidie is zelfs iets belangrijker geworden.



Figuur 19 Belangrijke stimulering voor EV rijden van zakelijke rijder (links) en van privé rijder (rechts) in 2020 (schaal 1 tot 5) ¹⁰⁹

SEPP

Er is in het onderzoek voor de volledigheid ook naar de invloed van de SEPP gekeken. Zoals eerder aangegeven in dit hoofdstuk kan deze subsidie niet los worden gezien van de andere fiscale regelingen. Van de respondenten die gebruik hebben gemaakt van de SEPP gaf meer dan de helft (57%) aan dat de SEPP ervoor heeft gezorgd dat het financieel de moeite waard werd om een EV aan te schaffen. Van de respondenten geeft 29% aan dat ze zonder de SEPP geen elektrische auto hadden gereden.¹¹⁰ Het belang van de SEPP lijkt wel minder te worden. Zo gaf in het nationaal EV en berijdersonderzoek van 2020 39% van de gebruikers van de SEPP-regeling aan dat zij zonder de SEPP geen elektrische auto hadden gereden. Dit kan een indicatie zijn dat financiële stimulering eerder in onze onderzoeksperiode (2017-2021) van groter belang was, zoals ook besproken aan het begin van dit hoofdstuk.

Uit voorgaande analyse blijkt dat het lastig is om het effect van een specifieke regeling te bepalen. Zoals eerder aangegeven komt dat ook door de sterke onderlinge samenhang tussen de verschillende fiscale stimuleringsmaatregelen. Overigens werd door een aantal interviewrespondenten wel expliciet benoemd dat het afschaffen/beperken van de fiscale regelingen ertoe zou leiden dat er beduidend minder EV's verkocht zouden worden. Een mogelijk effect hiervan is al zichtbaar bij het verhoogde bijtellingspercentage voor EV's en de verlaagde cap in 2021.

¹⁰⁹ VER en RVO (2021) *EV en berijdersonderzoek 2020*. <https://nederlandelektrisch.nl/u/files/2021-02-nationaal-ev-onderzoek.pdf>

¹¹⁰ Let wel, deze vraag is voorgelegd aan de respondenten die van de SEPP hebben gebruik gemaakt. Dit is ongeveer de helft van de particuliere EV-rijders die bevraagd is in dit onderzoek.

Effect van regelingen ten behoeve van PHEV's

Naast de fiscale regelingen voor EV's zijn er twee regelingen gericht op PHEV's: (1) halftarief in de MRB voor PHEV's en (2) gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor. Voor beide regelingen geldt dat zij een bijzondere positie kennen. Bij het bepalen van de doeltreffendheid kijken wij naar de bijdrage van de regelingen aan emissievrij rijden. Echter, PHEV's zijn per definitie niet emissievrij te noemen. Daarnaast is hun bijdrage sterk afhankelijk van de manier waarop er mee gereden wordt. In de MvT van de WUA II wordt al aangegeven dat één EV ongeveer gelijk staat aan drie PHEV's qua bijdrage aan het aantal elektrisch gereden kilometers per jaar.¹¹¹ In de interviews ging het ook met name over het nut en de noodzaak van PHEV's. Een aantal van de interviewrespondenten was erg kritisch over de PHEV's, met name omdat die in de ogen van de respondenten een beperkte meerwaarde hebben als het gaat om het reduceren van de CO₂-uitstoot. Andere interviewrespondenten geven juist aan dat PHEV's wel zorgen voor een CO₂-reductie omdat de bestuurders anders voor een vervuilende(re) diesel- of benzineauto hadden gekozen, zij zien daarbij een rol voor PHEV's als eerste opstap van een fossiele brandstofauto naar een volledig elektrische auto.

Uit de cijfers (zie paragraaf 3.2.2) komt wel naar voren dat het aantal PHEV's in Nederland tussen 2017 en 2020 redelijk stabiel is gebleven en pas in 2021 weer is gegroeid. In de periode voor 2017 was er juist sprake van een groei van het aantal PHEV's in Nederland.¹¹² Dit was ook de periode dat er nog een lagere bijtelling actief was voor PHEV's. Het lijkt daardoor alsof het halftarief in de MRB voor PHEV's geen effect heeft gehad op het aantal PHEV's. Echter, als in meer detail wordt gekeken naar het wagenpark aan PHEV's dan kan de maatregel er wel voor hebben gezorgd dat PHEV's behouden zijn gebleven in Nederland. In 2019 was 62% van de PHEV's geregistreerd voor de zakelijke deelmarkt en 38% voor de particuliere deelmarkt¹¹³; in 2021 was dit 31% en 69%.¹¹⁴ Uit de cijfers blijkt ook dat er relatief veel PHEV's uit het bouwjaar 2015 op de particuliere deelmarkt zijn. In het rapport van RVO en Revnext wordt aangegeven dat het hier veelal doorgestroomde PHEV's vanuit de zakelijke markt betreft. Deze auto's genoten destijds veel fiscale voordelen maar nu het leasecontract is afgelopen zijn ze minder interessant voor de zakelijke deelmarkt. Het is onduidelijk of deze verschuiving komt door de fiscale maatregelen of het beschikbare aanbod. Veel van de PHEV's in het particuliere wagenpark hebben namelijk een bouwjaar in 2015, terwijl er veel minder PHEV's uit de daaropvolgende bouwjaren zijn.

Voor de gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor geldt dat er überhaupt heel weinig gebruikers van de regeling zijn (zie ook hoofdstuk 3) en dat de maatregel dus sowieso weinig effect lijkt te hebben. De reden hiervan is niet precies bekend. Een mogelijke verklaring is dat de meeste bestelauto's in het bezit zijn van ondernemers. Zij maken in de MRB reeds gebruik van een lager tarief voor reguliere bestelauto's. Het is hierdoor de vraag of een gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor voldoende (extra) verschil maakt om te kiezen voor een bestelauto met elektromotor in plaats van een bestelauto met

¹¹¹ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 8.

¹¹² RVO & Revnext (2022) *Tendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*.

¹¹³ RVO & Revnext (2020) *Tendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen tot en met 2019*. Hiervoor is de data uit Figuur 11 van het rapport gehanteerd. Wij hebben de bedrijfsvoorraad niet meegenomen en zelf een additionele berekening uitgevoerd.

¹¹⁴ RVO & Revnext (2022) *Tendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*. Zie hiervoor Figuur 10.

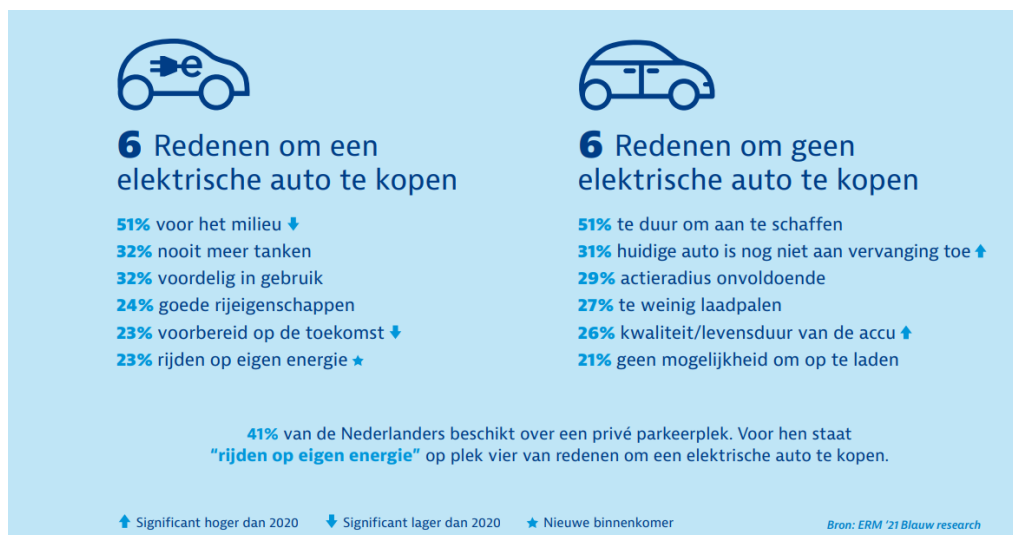
een brandstofmotor. Tegelijkertijd spelen ook hier andere factoren mee, zoals het beperkte aanbod en de aanschafprijzen van hybride bestelauto's.

5.2.4 Rol overige factoren in aanschaf van (g)een EV

Uit de vorige paragraaf kwam naar voren dat de fiscale regelingen voor bepaalde EV-rijders van belang zijn bij de aanschaf van een EV. In het onderzoek van de VER en RVO is ook expliciet gevraagd wat een EV-rijder zou doen als de fiscale regelingen niet meer zouden bestaan én hoe belangrijk zij worden geacht. Naast dit onderzoek zijn er ook nog andere onderzoeken die van waarde kunnen zijn. Het gaat dan om onderzoeken waarin wordt gekeken naar de factoren die een rol spelen in de aanschaf van (g)een EV. Het is bij deze onderzoeken vaak lastiger om het effect van fiscale regelingen/prijsprikkels te isoleren omdat de vraagstelling daarop niet gericht is. Toch kunnen deze onderzoeken wel van waarde zijn bij het bepalen van de invloed van financiële stimulering.

Een relevant onderzoek is van TNO¹¹⁵ die een keuze-experiment hebben uitgevoerd. Iedere deelnemer kreeg 8 keuzes voorgesteld, waarin een keuze tussen een EV of een benzineauto werd gemaakt. De keuzes waren zo ontworpen dat ze een realistische situatie weergaven. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat in (*slechts*) 22% van de keuzes EV gekozen wordt wanneer de aankoopprijs tussen benzine en EV gelijk is. Volgens TNO suggereert dit dat men bij gelijke prijs het hebben van een EV niet ten koste laat gaan van andere specificaties. Dat betekent ook dat andere overwegingen - zoals actieradius en/of aantal laadpunten - zeer belangrijk zijn.

Aanvullend is ook de Elektrisch Rijden Monitor 2021¹¹⁶ van de ANWB een relevante bron. Zij hebben de houding van Nederlanders omtrent volledig elektrisch rijden onderzocht. In Figuur 20 zijn daarvan de resultaten terug te zien. Het gaat hierbij om de voordelen (redenen om een elektrische auto te kopen) en de nadelen (redenen om geen elektrische auto te kopen).



Figuur 20 Redenen om (g)een elektrische auto aan te schaffen

¹¹⁵ TNO (2021) *Effecten flankerend beleid EV*. <https://energy.nl/wp-content/uploads/effecten-van-flankerend-beleid-voor-elektrische-voertuigen.pdf>

¹¹⁶ ANWB (2022) *Elektrisch Rijden Monitor 2021. Rapportage consumenten perspectief elektrisch rijden*. https://www.anwb.nl/binaries/content/assets/anwb/pdf/belangenbehartiging/mobiliteit/anwb-elektrisch-rijden-monitor-2021_publiekssamenvatting.pdf

Uit dat onderzoek komt naar voren dat als belangrijkste voordeel van elektrisch rijden wordt genoemd dat het beter voor het milieu is. De top drie wordt gecombineerd met nooit meer hoeven tanken en voordelig in gebruik. Het belangrijkste nadeel is dat het te duur is om aan te schaffen, gevolgd door dat de huidige auto nog niet aan vervanging toe is en dat er te weinig openbare laadpunten zijn. Door de jaren heen zijn de 5 tot 6 belangrijkste redenen die in dit onderzoek naar voren komen om wel of niet een elektrische auto te kopen nagenoeg gelijk gebleven. De hoge aanschafprijs is een interessant punt in het kader van de financiële stimulering. Het contrasteert wel met de eerdere uitkomsten dat voor EV-rijders het nihil tarief in de MRB de belangrijkste (financiële) stimulering is voor het rijden in een EV. Mogelijk heeft dit te maken met de bekendheid; de mensen die een EV rijden zijn zich bewust van dit grote voordeel terwijl de mensen die niet in een EV rijden hier geen weet van hebben.

Gemiddeld geven consumenten aan dat zij rond de € 11.500 een acceptabele aanschafprijs vinden voor een tweedehands elektrische auto en € 32.300 een acceptabele prijs voor een nieuwe elektrische auto. Dit ligt respectievelijk ca. € 3.000 (tweedehands auto's) en € 7.000 (nieuwe auto's) lager bij benzineauto's. Mensen zijn dus wel bereid om meer te betalen voor de aanschaf van een elektrische auto.

In het onderzoek van de ANWB is niet expliciet gevraagd naar de fiscale regelingen maar het biedt wel enig inzicht. De hoge aanschafprijs is voor de respondenten de belangrijkste reden om geen elektrische auto aan te schaffen, maar tegelijkertijd spelen ook aspecten als een lage actieradius en een gebrek aan laadpalen een belangrijke rol. Het voorgaande sluit aan bij het eerdergenoemde onderzoek van TNO. Bij de groep respondenten die in dat onderzoek aangaf dat een EV niet praktisch haalbaar is waren de drie meest genoemde redenen hiervoor:

1. Onvoldoende actieradius (22,4%)
2. Hoge aanschafprijs (18,8%)
3. Te weinig publieke laadplekken (12,3%)

Bij het punt over de hoge aanschafprijs, wat zowel bij het onderzoek van TNO als de ANWB naar voren komt, is het nog wel relevant om een belangrijke notie vanuit de interviews te benoemen. Daarin werd aangegeven dat vanuit consumenten die privé een auto schaffen veel focus ligt op de hoge aanschafprijs en veel minder op de gebruikskosten. Zij maken dus geen berekening van de TCO terwijl volgens de ANWB in 2021 de prijs per kilometer van een elektrische auto lager was dan die van een benzineauto (56,7 cent versus 59,1 cent).¹¹⁷ Dit sluit ook naadloos aan bij de eerste aanbeveling die gedaan wordt in het onderzoek van de VER en RVO: *Benadruk richting potentiële EV-rijders de financiële voordelen van elektrisch rijden*. Zij denken dan bijvoorbeeld aan de groei van private lease, waarmee de hoge aanschafkosten worden verdisconteerd in een maandtarief en waar ook de lagere kosten van belasting en onderhoud in zijn verwerkt. Op die manier wordt volgens hen het (lastige) begrip TCO overzichtelijk en inzichtelijk gemaakt.¹¹⁸ Deze oplossing kan gezien worden als alternatief voor het vergroten van de financiële stimulering bij aanschaf van een EV.

¹¹⁷ ANWB (2022) Elektrisch Rijden Monitor 2021. <https://www.anwb.nl/binaries/content/assets/anwb/pdf/auto/themas/elektrisch-rijden/elektrisch-rijden-monitor/anwb-elektrisch-rijden-monitor-2021-anwb-infographic>

¹¹⁸ VER en RVO (2022) *EV en berijdersonderzoek 2020*. https://www.rvo.nl/sites/default/files/2021/02/Het%20nationaal%20EV%20en%20berijdersonderzoek_0.pdf

5.3 Conclusie

Relevante onderzoeksvragen:

- In hoeverre dragen de fiscale regelingen bij aan emissievrij rijden (verkoop/waagenpark)?
- Wat zijn de verwachte gedragsreacties wanneer de fiscale regeling(en) zouden vervallen?

Het bepalen van de doeltreffendheid van de fiscale regelingen wordt omgeven door een aantal complexiteiten. Zo is sprake van onderlinge samenhang tussen de fiscale regelingen en zijn in de onderzoeksperiode 2017-2021 ook de nodige ontwikkelingen geweest op het gebied van EV's, zowel in het aanbod ervan als in prijs (zowel aanschafprijs als TCO). In combinatie met de insteek van dit onderzoek, waarbij we ons baseren op bestaand onderzoek en een korte interviewronde, geldt dat we hebben gekeken of de fiscale regelingen bij hebben gedragen aan emissievrij rijden. Dit was ook het doel van de regelingen, namelijk het stimuleren van emissievrij rijden.

Het is in ieder geval van belang dat onder een substantieel deel van de Nederlandse bevolking onduidelijkheid is over de subsidies en belastingvoordelen die er zijn voor elektrisch rijden. Ruim veertig procent van de respondenten in een onderzoek van TNO was het (helemaal) eens met de stelling *voor mij zijn de subsidie en belastingvoordelen voor elektrisch rijden onduidelijk*. Vergelijkbare cijfers komen naar voren uit onderzoek van de ANWB. De onbekendheid met de financiële voordelen leidt mogelijk tot een verminderde effectiviteit van de maatregelen. Deze conclusie sluit aan op de aanbeveling uit eerder onderzoek van de VER en RVO waarin zij aangeven dat richting potentiële EV-rijders nog meer benadrukt kan worden wat de financiële voordelen van elektrisch rijden zijn; de fiscale stimuleringsmaatregelen kunnen hier onderdeel van zijn.

Voor de fiscale regelingen ten behoeve van EV's geldt dat ze allemaal hebben bijgedragen aan emissievrij rijden. Met name het verlaagde bijtellingspercentage voor EV's lijkt een groot effect te hebben gehad. In het eerdergenoemde onderzoek van de VER en RVO gaf een derde van de zakelijke EV-rijders aan dat zij bij het huidige bijtellingspercentage (16%) niet meer kiezen voor een EV. De verhoging van het bijtellingspercentage (in samenhang met de verlaagde *cap*) lijkt ook in 2020 en 2021 een negatief effect te hebben op de nieuwverkoop van EV's, al is de causaliteit niet goed vast te stellen.

In het eerdere onderzoek van RVO en VER gaf 18% van de particuliere EV-rijders aan niet meer elektrisch te gaan rijden als het nihil tarief in de MRB wordt afgeschaft. Voor het nihil tarief in de BPM werden er geen cijfers gegeven. In ieder geval bleek wel dat het nihil tarief in de MRB gezien werd als de belangrijkste stimulering voor het rijden in een EV voor privé-rijders. Tegelijkertijd geldt voor circa de helft van de autokopers dat zij een EV nog te duur vinden om aan te schaffen. Dit zou betekenen dat een prijsprikkel die gericht is op de aanschafprijs (zoals het nihil tarief in de BPM) effectiever is. Echter, het nihil tarief in de MRB wordt hoger gewaardeerd dan het nihil tarief in de BPM en de SEPP (beiden gericht op de aanschafprijs). Hierbij kan de eerder genoemde onduidelijkheid rondom subsidies en belastingvoordelen voor elektrisch rijden ook een rol spelen.

Naast de fiscale regelingen voor EV's zijn er twee regelingen gericht op PHEV's: (1) het halftarief in de MRB voor PHEV's en (2) de gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor. Voor beide regelingen geldt dat zij een bijzondere positie kennen. Bij het bepalen van de doeltreffendheid kijken wij naar de bijdrage van de regelingen aan emissievrij rijden. Echter, PHEV's zijn per definitie niet volledig emissievrij te noemen. Wij vragen ons daarnaast

ook af of de maatregelen bijdragen aan de aantallen PHEV's. Het aantal PHEV's in Nederland is namelijk relatief stabiel gebleven in de periode 2017-2020 en pas het afgelopen jaar gegroeid. Mogelijk heeft het halftarief in de MRB er wel voor gezorgd dat veel zakelijke auto's in Nederland zijn gebleven. In 2019 was 62% van de PHEV's geregistreerd voor de zakelijke deelmarkt en 38% voor de particuliere deelmarkt; in 2021 was dit 31% en 69%. Voor de gewichtscorrectie voor bestelauto's met een elektromotor geldt dat er überhaupt heel weinig gebruikers van de regeling zijn en dat de regeling dus sowieso weinig effect lijkt te hebben.

6 Doelmatigheid

6.1 Inleiding

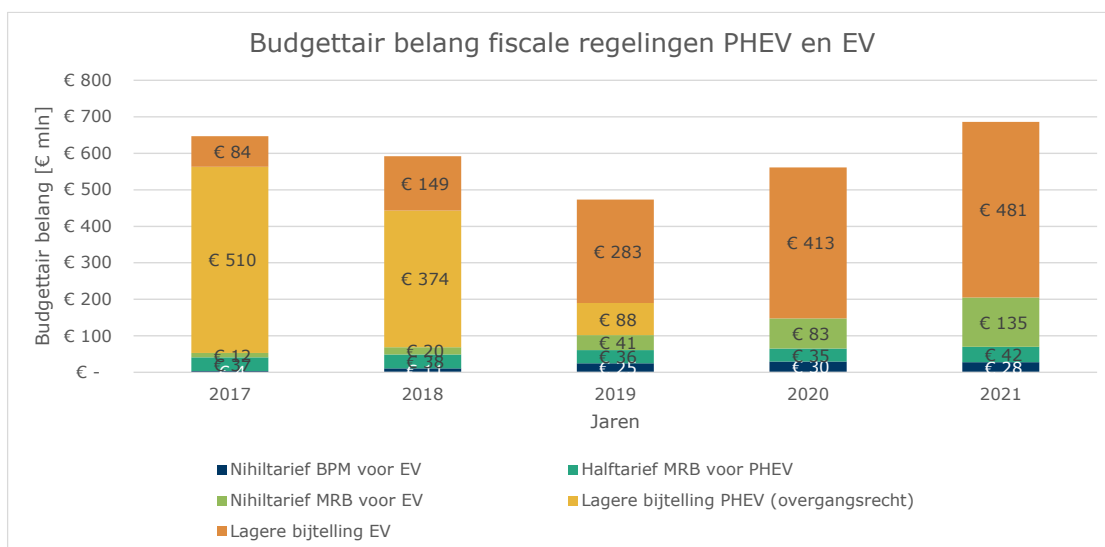
In dit hoofdstuk beschrijven we de doelmatigheid van de fiscale regelingen voor (PH)EV's. Voor de doelmatigheid gaan we eerst in op het budgettair belang van de regelingen. Vervolgens bespreken we de neveneffecten en marktversturende effecten. Daarna gaan we in op de effectiviteit van de budgettaire beheermechanismen. Tenslotte gaan we in op de kosten van de regelingen vanuit maatschappelijk perspectief.

6.2 Budgettair belang

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe heeft het budgettair belang van de fiscale regelingen in de autobelastingen zich de afgelopen jaren ontwikkeld?

In Figuur 21 is de ontwikkeling van het budgettair belang van de fiscale regelingen over de periode 2017-2021 weergegeven. Dit budgettair belang ontstaat doordat er sprake is van lagere tarieven voor de BPM en MRB en een lagere bijtelling.



Figuur 21 Budgettair belang fiscale regelingen PHEV en EV

Het budgettair belang bedroeg in 2017 € 647 miljoen en nam af tot € 473 in 2019 en is in 2021 gestegen tot € 686 miljoen. De grootste kostenpost in 2021 is de lagere bijtelling voor EV's (€ 481 miljoen), die 70% van het budgettair belang van de fiscale regelingen voor (PH)EV's uitmaakt. Uit de figuur is ook het effect te zien van het afschaffen van de lagere bijtelling voor PHEV's. Waar dat in 2017 nog zorgde voor een budgettair belang van ruim € 500 miljoen was dat in 2019 nog maar € 88 miljoen en is er in 2020 zelfs geen sprake meer van overloop.

Voor het budgettair belang geldt dat gedragseffecten niet zijn meegenomen in deze berekening. In een eerder onderzoek van Revnext¹¹⁹ kwam naar voren dat die een grote invloed kunnen hebben op de belastinggrondslag. Zo wordt bij de BPM alleen het nihil tarief van de vaste voet meegenomen en niet de besparingen als gevolg van de lage CO₂-uitstoot ten opzichte van een vergelijkbare ICEV. Ook worden dervingen in de accijns voor benzine en diesel (die deels gecompenseerd worden met een hogere energiebelasting) niet meegenomen bij het budgettair belang. Voor de bijtelling geldt dat er bij het bepalen van het budgettair belang vanuit wordt gegaan dat een werknemer zonder het verlaagde bijtellingspercentage voor een auto had gekozen met dezelfde fiscale waarde. Dit is echter geen realistisch scenario. De Algemene Rekenkamer hanteert in hun onderzoek het uitgangspunt dat de 'counterfactual' voor een EV een aanschafwaarde heeft die ongeveer 30 tot 40% lager is dan die van de EV.¹²⁰

6.3 Neveneffecten

Relevante onderzoeksvragen:

- Wat zijn de neveneffecten van de fiscale regelingen? Conflicteren deze neveneffecten met andere doelstellingen binnen de autobelastingen?

Belastingopbrengsten

Een inherent neveneffect van de fiscale regelingen is dat het leidt tot minder belastingopbrengsten voor de Rijksoverheid. Het gaat niet alleen om verminderde opbrengsten van de BPM, MRB en bijtelling (zie ook de vorige paragraaf) maar ook om het mislopen van de accijnzen op fossiele brandstoffen (die slechts deels gecompenseerd worden door de energiebelasting). Het ene doel van de autobelastingen (een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autobedrijf via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels) staat hierdoor min of meer op gespannen voet met het andere doel van de autobelastingen (een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen). Weliswaar wordt deze tegenstelling ook herkend in de WUA II, maar wij vinden dit van dusdanig belang dat wij het expliciet benoemen als neveneffect.

EV-ecosysteem

In een van de interviews werd ook aangegeven dat het (fiscale) stimuleringsbeleid van de Nederlandse overheid voor (PH)EV's heeft geleid tot de ontwikkeling van een ecosysteem rondom elektrisch vervoer. Uit onderzoek van RVO en EVConsult¹²¹ kwam naar voren dat het aantal rechtsreeks aan EV te relateren banen in 2020 is toegenomen tot 6.860 FTE en dat de omzet van de EV-sector in datzelfde jaar ruim boven de vier miljard euro was. De grootste drie clusters (in termen van FTE) zijn:

- Nieuwbouw en ombouw voertuigen (2.630 FTE in 2020): de inzet van elektrische bussen en bestel- en vrachtauto's is sterk gegroeid. Bijna de gehele elektrische busvleet in Nederland komt van eigen bodem. Daarnaast worden er elektrische vliegtuigen en binnenvaartschepen geproduceerd.
- Laadinfrastructuur en smart grids (1.930 FTE in 2020): de marktpartijen binnen dit cluster zijn druk bezig met internationalisering, mede dankzij een aantal overnames.

¹¹⁹ Revnext (2021) *Kosten effectiviteit stimuleringsbeleid EV*, pagina 10.

¹²⁰ Algemene Rekenkamer (2020) *Autobelastingen als beleidsinstrument 2020. Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*.

¹²¹ RVO & EVConsult (2021) *Verdienpotentieel Elektrisch Vervoer 2020*.

De Nederlandse koploperspositie wordt wel bedreigd door opkomsten van concurrenten uit het buitenland.

- EV-diensten (1.880 FTE in 2020): dit cluster staat goed op de kaart dankzij unieke laadservices en sterk ontwikkelde EV-consultancy.

Daarnaast zijn er nog twee kleinere clusters, namelijk Aandrijftechnieken en componenten (370 FTE in 2020) en Batterijen en second use (50 FTE in 2020).

Voor bovenstaande geldt natuurlijk wel dat het de vraag is of de fiscale regelingen een bijdrage hebben geleverd aan de ontwikkeling van het ecosysteem. In het onderzoek van RVO en EVConsult komt dit punt ook terug. Zij geven aan dat een stabiele thuismarkt (qua EV-adoptie) als cruciaal voordeel wordt gezien in de ontwikkeling van de sector. Aangezien uit het vorige hoofdstuk bleek dat de fiscale regelingen voor EV's een bijdrage hebben geleverd aan de verkopen van EV's (en dus de EV-adoptie) in Nederland kan gesteld worden dat de fiscale regelingen ook een bijdrage hebben geleverd aan het ecosysteem.

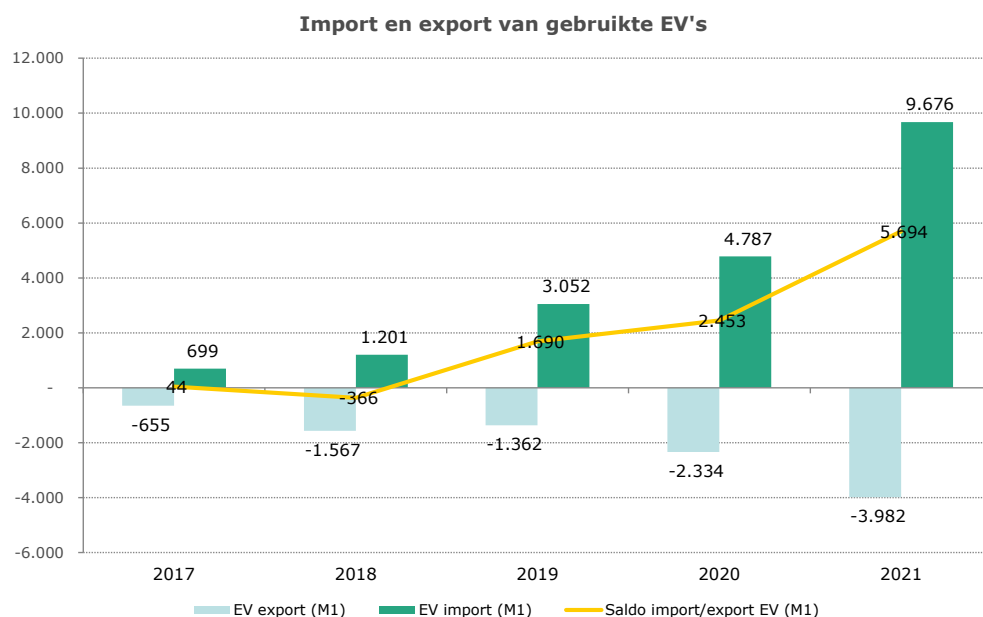
Export van (PH)EV's

Vanuit de interviews werd door een aantal respondenten ook nog gewezen op de export van (PH)EV's naar het buitenland. Mede door de fiscale regelingen zouden bepaalde typen (PH)EV's zijn aangeschaft die relatief duur waren en minder aantrekkelijk waren voor de tweedehandsmarkt. Deze voertuigen worden volgens de respondenten daarom geëxporteerd naar het buitenland. In deze paragraaf kijken we in hoeverre deze uitspraken juist zijn.

TNO heeft in een publicatie¹²² aangegeven dat een derde tot de helft van de gesubsidieerde schone auto's naar het buitenland verdwijnt omdat ze te duur zijn voor de Nederlandse occasionkoper. Zij geven zelfs aan dat het eenzijdig stimuleren van de verkoop van nieuwe schone auto's leidt tot een verstoring van de tweedehands markt. In het rapport wordt aangegeven dat de huidige autobelastingen de samenstelling van de leasevloot in een richting sturen die wat betreft brandstofsoort, prijs en grootte niet aansluit op de wensen van kopers van tweedehands auto's. De kosten voor privégebruik van de jonge auto's uit het hogere prijssegment zijn namelijk te hoog (mede door de fiscale regelingen). Dit leidt ertoe dat relatief jonge auto's worden geëxporteerd, ook de milieuvriendelijke auto's. De tekorten op de tweedehandsmarkt worden opgevangen met de import van kleine auto's en gezinsauto's op benzine en diesel. Volgens TNO gaat het vaak om auto's van een hogere leeftijd dan de geëxporteerde ex-leaseauto's en daardoor minder zuinig en schoon.

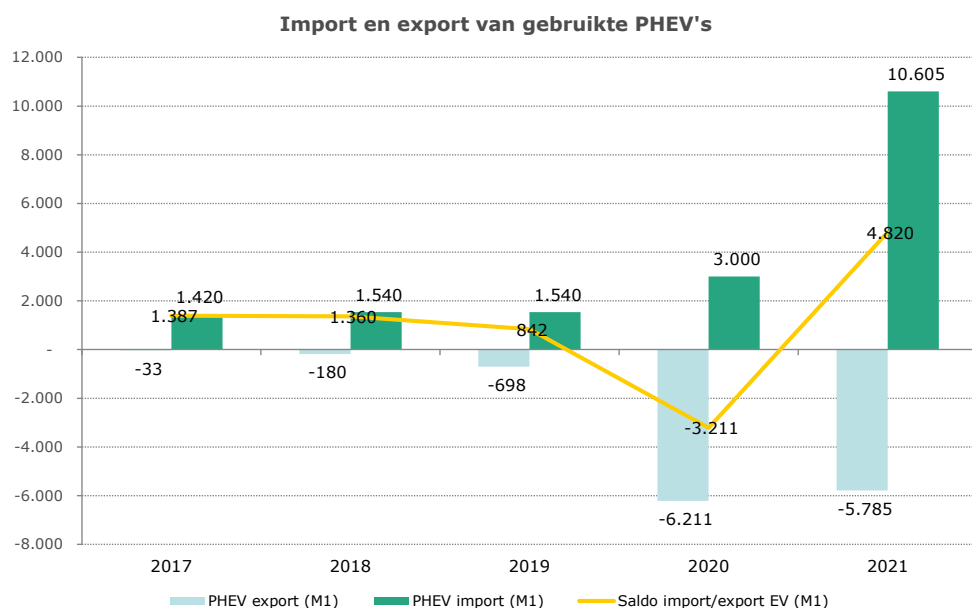
Opvallend is wel dat uit de cijfers van het RDW blijkt dat dat er sinds 2019 meer gebruikte EV's worden geïmporteerd naar ons land dan geëxporteerd vanuit ons land. Over de gehele periode 2017-2021 is er zelfs sprake van een netto import van meer dan 9.500 EV's. De ontwikkelingen in de tijd zijn weergegeven in Figuur 22.

¹²² TNO (2021) *Schoon wagenpark vraagt om meer naast stekkersubsidie*. <https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/9/schoon-wagenpark-vraagt-om-meer-naast-stekkersubsidie/>



Figuur 22 Ontwikkeling import en export van gebruikte nulemissieauto's periode 2017-2021 (Bron: RDW)

Voor de volledigheid is bij het RDW ook nog data opgevraagd van de netto import van PHEV's. De resultaten daarvan zijn in Figuur 23 te zien.



Figuur 23 Ontwikkeling import en export van gebruikte PHEV's periode 2017-2021 (Bron: RDW)

Afgezien van het jaar 2020 is er ieder jaar sprake van een netto import van het aantal gebruikte PHEV's. Over de gehele periode 2017-2021 is er sprake van een netto import van meer dan 5.000 gebruikte PHEV's. Het is voor ons onduidelijk waar de resultaten uit het onderzoek van TNO op zijn gebaseerd maar op basis van de data van het RDW kunnen wij hun resultaten niet staven. Onze conclusie is dan ook dat er geen sprake is van een netto export van gebruikte (PH)EV's naar het buitenland.

Uit het Trendrapport van RVO & Revnext¹²³ komt naar voren dat in 2021 ca. twee derde van de import van BEV's een auto in segment C of lager was. Dit aandeel is hoger dan bij de nieuwverkopen van BEV's waar ca. 58% een auto in het segment C of lager was.

6.4 Marktverstorende effecten

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe pakken de fiscale regelingen tot nu toe uit vanuit een marktperspectief beschouwd? (zijn wijzigingen voldoende tijdig bekend gemaakt voor de markt, zijn er marktverstorende effecten opgetreden, ervaart men de fiscale regelingen als een meerwaarde etc.).

Een voor de hand liggende marktverstoring van de fiscale regelingen is dat (PH)EV's aantrekkelijker worden ten opzichte van ICEV's. Dit heeft ook een effect op fabrikanten en importeurs die hun (productie)strategie moeten aanpassen. Echter, uit het onderzoek kwam niet direct naar voren dat dit gezien werd als een groot probleem.

Het onderzoek dient daarnaast antwoord te geven op de vraag of wijzigingen tijdig zijn bekend gemaakt. Niet alle respondenten konden antwoord geven op deze vraag (omdat het bijvoorbeeld niet van toepassing was voor hen). De respondenten die hier wel antwoord op hebben gegeven, gaven aan dat de wijzigingen tijdig bekend zijn gemaakt. Het wordt door een aantal van de interviewrespondenten ook positief gezien dat het beleid nu voor een aantal jaar vastligt. Al geeft één van de respondenten wel aan dat sommige elementen zoals het aflopen van de korting in de MRB voor EV's voor autokopers ook als onzekerheid gezien kan worden.

Voor de marktverstorende effecten wordt gewezen op de 'pieken' in de verkopen van EV's. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2.1 zijn er substantiële verschillen tussen de kwartalen als het gaat om de verkoop van EV's. In het laatste kwartaal van het jaar worden er vaak veel meer EV's verkocht. Dat heeft er mee te maken dat er per 1 januari van het nieuwe jaar wijzigingen optreden in de bijtellingspercentages en men nog snel wil profiteren van het lagere tarief. Eerder in dit rapport werd in paragraaf 3.2.1 ook al aangegeven dat de decemberpieken gedeeltelijk verschoven vraag en incidentele extra vraag betreffen. Het is overigens de vraag in welke mate deze pieken marktverstorend zijn (en voor wie). Het kan een minder voorspelbare markt voor de verkopen van EV's opleveren (en dus voor fabrikanten/importeurs). Tegelijkertijd kan ook gesteld worden dat de pieken zich bijna altijd voordoen als er een beleidswijziging op stapel staat en dat daar op geanticipeerd kan worden.

SEPP

Hoewel de SEPP buiten de scope van het onderzoek valt, werd deze subsidieregeling door een aantal interviewrespondenten aangehaald bij de marktverstorende effecten. Het aspect dat ter sprake kwam is dat de SEPP per jaar een maximum budget heeft. Indien dat wordt bereikt, wordt er geen subsidie meer uitgekeerd en dient er gewacht te worden tot het nieuwe jaar. Het nadeel hiervan is dat het moment van subsidie uitkeren niet altijd aansluit op het moment dat mensen een nieuwe auto (nieuw/occasion) willen aanschaffen.

¹²³ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*. Pagina 105.

6.5 Budgettaire beheermechanismen

Relevante onderzoeksvragen:

- In hoeverre is er sprake van budgettaire beheermechanismen en zijn die effectief? (denk hierbij o.a. aan de hand-aan-de-kraan-systematiek)?

Toelichting HADK-systematiek

In het Klimaatakkoord is voor de stimulering van (PH)EV's een 'hand aan de kraan' (HADK) systematiek opgenomen. De gedachte hierachter is om over- en onderstimulering te voorkomen. Bij overstimulering is sprake van budgettaire derving en bij onderstimulering is sprake van te weinig vergroening. De HADK-systematiek geldt voor zowel de non-fiscale als fiscale stimuleringsmaatregelen. Voor de non-fiscale stimuleringsmaatregelen (zoals de aanschafsubsidies) is de budgettaire beheersing relatief eenvoudig. Daar geldt namelijk een subsidieplafond waardoor een overschrijding van het financiële plafond voor deze regelingen niet mogelijk is.

Voor de fiscale stimuleringsmaatregelen geldt dat er een uitgebreidere systematiek is opgesteld om over- en onderstimulering te voorkomen. In de Kamerbrief *Stimuleringspakket elektrisch rijden: "hand aan de kraan" systematiek* is dit duidelijk uitgelegd. Het aantal nieuwe verkochte EV's wordt maandelijks door de ministeries van Financiën en Infrastructuur & Waterstaat gemonitord. Op basis van de eerste 4 maanden in jaar t en de realisatie van jaar t-1 wordt het aantal EV-nieuwverkoppen in jaar t geraamd. Indien deze raming afwijkt van het voorspelde pad (bij het Klimaatakkoord) en buiten de vastgestelde bandbreedte valt waarbinnen het ingroeipad mag fluctueren, dan vindt in mei/juni een aanvullend onderzoek plaats om de onderliggende oorzaken van de afwijking op het ingroeipad te onderzoeken.

De vraag die centraal staat is of sprake is van een incidentele of structurele afwijking. Factoren waarnaar wordt gekeken zijn het budgettaire beslag, de ontwikkeling in de zakelijke en particuliere markt, de ontwikkeling in de private leasemarkt van elektrische auto's en de vraag hoe de TCO van elektrische auto's zich ontwikkelt. Mocht blijken dat sprake is van een structurele afwijking dan kan het aanleiding zijn om het beleid tussentijds aan te passen (door minder of juist meer te stimuleren).

Effectiviteit HADK-systematiek

Voorgaande geeft een beschrijving van de HADK-systematiek, daarnaast kijken we ook naar de effectiviteit ervan. Het eerste jaar waarin de HADK-systematiek werd toegepast, was 2020. In dit jaar kreeg Nederland ook te maken met de gevolgen van COVID-19. Uit de scenarioanalyse die toen werd uitgevoerd bleek desalniettemin dat het verwachte aantal nieuwverkoppen voor EV's binnen de gestelde bandbreedte zou vallen.¹²⁴ Dit gold voor elk van de onderzochte scenario's.

In 2021 is de HADK-systematiek eveneens toegepast.¹²⁵ Uit de analyse kwam naar voren dat de verwachting was dat in 2021 ca. 71.500 EV's verkocht zouden worden, terwijl de bovenkant van de vastgestelde bandbreedte circa 56.000 EV's was. Het verwachte aantal viel daarmee buiten de vastgestelde bandbreedte. Daarom is een analyse uitgevoerd om te onderzoeken of sprake zou zijn van een structurele afwijking. Voor 2022 zou er een dip volgen in de nieuwverkoppen maar in de jaren daarna zou er sprake zijn van een

¹²⁴ Aanbiedingsbrief rapportages 'hand aan de kraan' - fiscale stimulering emissievrije auto's. 16 oktober 2020. 2020-0000198412

¹²⁵ Kamerstukken II, 2020/2021, 32 831, nr. 815.

overschrijding. De geraamde kosten voor de overschrijding bedroegen € 572 miljoen voor de periode 2022-2025.

Tabel 15 Budgettaire derving 2021 (in miljoenen)¹²⁶

Categorie	2022	2023	2024	2025	2022-2025
MRB Rijksdeel	€ -33	€ -37	€ -45	€ 1	€ -113
BPM	€ 90	€ -52	€ -57	€ 2	€ -17
Bijtelling	€ 17	€ 6	€ -15	€ 4	€ 12
Accijns PA (benzine/diesel)	€ -70	€ -117	€ -160	€ -195	€ -542
EB PA	€ 13	€ 18	€ 25	€ 29	€ 85
Aanschafsubsidie	€ -27	€ -11	€ 11	€ 30	€ 3
Totaal Rijk (excl. Opcenten)	€ -9	€ -194	€ -240	€ -129	€ -572

Zoals te zien in Tabel 15 is het grootste deel van de budgettaire derving het gevolg van misgelopen accijnzen. Deze worden meegenomen in deze analyse omdat sprake is van een beleidseffect ten opzichte van het basispad. In een dergelijk geval worden gedragseffecten wel meegenomen. Als sec naar de fiscale regelingen (MRB, BPM en Bijtelling) wordt gekeken dan bedraagt de derving € 118 miljoen.

Met het oog op de HADK-systematiek zou het stimuleringsbeleid vanaf 2022 moeten worden versoerd. Echter, het kabinet vond de klimaatopgave dermate groot dat het in september 2021 besloot¹²⁷ om extra geld vrij te maken voor de (fiscale) stimulering van elektrische personenauto's en om tegelijkertijd extra in te zetten op het aantrekkelijk maken van elektrisch rijden voor particulieren en voor ondernemers door aanschafsubsidies. In de kamerbrief waarin het extra geld wordt aangekondigd, wordt aangegeven dat een snellere groei ook bijdraagt aan het opvolgen van het Urgenda-vonnis en het oplossen van de stikstofproblematiek.

De doorgevoerde aanpassingen in het beleid zijn voor ons dubbel. Wij zien dat er een grote klimaatopgave is en dat het doel om in 2030 100% van de nieuwverkopen van de personenauto's een EV te laten zijn ver weg is. In dat kader is het wenselijk om meer te stimuleren. Tegelijkertijd is bij de invoering van het Klimaatakkoord in 2019 deze systematiek ingevoerd om overstimulering (en onderstimulering) te voorkomen. Het feit dat hier twee jaar later alweer van wordt afgeweken vinden wij opvallend. Het doet bij ons de vraag naar voren komen of het vastgestelde ingroeipad voor de HADK-systematiek wel aansloot bij de opgave uit het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn).

De ministeries hebben aangegeven dat in hun ogen de HADK-systematiek wel effectief is geweest. De systematiek heeft een expliciete weging afgedwongen tussen doelmatigheid enerzijds (signaleren van overstimulering) en doeltreffendheid anderzijds (ophogen ambitie en naar boven verleggen ingroeipad op grond van noodzaak extra maatregelen in relatie tot Urgenda vonnis). De systematiek heeft uiteindelijk politieke afweging afgedwongen, waar ook budgettaire consequenties aan verbonden waren.

¹²⁶ Revnext (2021) *Achtergrondrapport Hand-Aan-De-Kraan stimuleringsbeleid EV en augustusbesluitvorming 2021*. Tabel 19 op pagina 21.

¹²⁷ Wijzigingen en extra stimulering elektrische voertuigen en aanbidding tussenevaluatie SEPP. 22 september 2021. I E NW/BSK-2021/253528

Voor het jaar 2022 is er ook een HADK-analyse uitgevoerd.¹²⁸ Uit de nieuwe analyse kwam naar voren dat het ingroeipad voor EV's zowel in 2022 als in 2023 ruimschoots binnen de door het kabinet vastgestelde HADK-bandbreedte blijft. Er zijn dus geen aanpassingen nodig in het stimuleringsbeleid. Het is wel belangrijk om op te merken dat door de extra middelen uit 2021 de HADK-bandbreedtes hoger zijn komen te liggen dan voorheen.

Door een aantal interviewrespondenten werd als nadeel van de HADK-genoemd dat het voor veel onzekerheid zorgt omdat op de korte termijn het beleid nog kan worden aangepast. Voor een goede uitvoering van het beleid is het voor hen juist wenselijk als er meer zekerheid is op de lange termijn.

6.6 Kosten vanuit maatschappelijk perspectief

Relevante onderzoeksvragen:

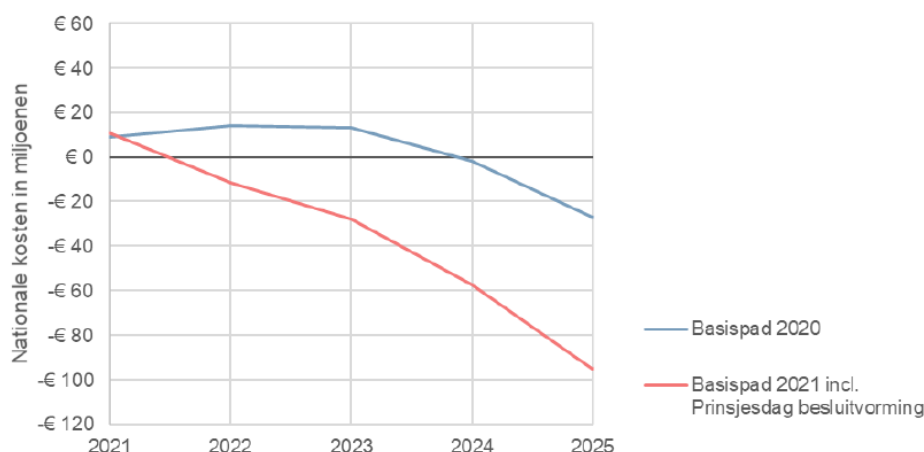
- Hoe pakken de fiscale regelingen tot nu toe uit vanuit een maatschappelijk perspectief beschouwd? (hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nationale kosten).

In het onderzoek¹²⁹ naar de kosteneffectiviteit van stimuleringsbeleid voor EV's heeft Revnext de nationale kosten in kaart gebracht, op basis van de methoden van het PBL en het CPB. De nationale kosten worden hierbij gedefinieerd als de kosten voor de Nederlandse samenleving als geheel. Het gaat enkel om de kale meer- of minderkosten van de aanschaf en het gebruik van EV's ten opzichte van een beleidsarme situatie (met ICEV's) waartegen het stimuleringsbeleid (uit het Klimaatakkoord) wordt afgezet. In deze beleidsarme situatie kunnen er nog steeds EV's worden aangeschaft maar gaat de ontwikkeling minder snel (als gevolg van het ontbreken van stimuleringsmaatregelen). Bij de nationale kosten worden de autobelastingen buiten beschouwing gelaten.

In onderstaande figuur zijn de nationale kosten van het EV-beleid uit het Klimaatakkoord gevisualiseerd ten opzichte van een beleidsarm pad. Het gaat daarbij om twee verschillende modelversies van Revnext, die van 2020 en die van 2021. Bij die van 2021 zijn ook de maatregelen van Prinsjesdag 2021 opgenomen.

¹²⁸ HADK-analyse emissievrije personenauto's 2022. 7 juli 2022. 2022-0000181100

¹²⁹ Revnext (2021) *Kosteneffectiviteit stimuleringsbeleid EV's*.



Figuur 24 Nationale kosten in miljoenen, raming 2020 vs. 2021¹³⁰

Uit de analyse van Revnext komt naar voren dat de nationale kosten vanaf 2022 negatief worden geschat. Dit betekent dat er niet meer sprake is van nationale kosten maar van nationale baten. Het verschil ten opzichte van het scenario uit 2020, waar er pas later sprake is van nationale baten, komt doordat (1) de meerkosten van EV's ten opzichte van ICEV's sterker afnemen dan verwacht en (2) de overstap naar EV's meer is toegenomen dan verwacht.

Het CPB en PBL hebben gezamenlijk eveneens een doorrekening gedaan van de nationale kosten¹³¹. Zij hebben de nationale kosten inzichtelijk gemaakt voor 2025 en 2030 onder het Klimaatakkoord ten opzichte van de situatie dat er geen stimuleringsbeleid wordt gevoerd. Onder de nationale kosten vallen in dit geval enkel de technische meerkosten van (productie en gebruik) van de toe- of afname in de aanschaf en gebruik van EV's ten opzichte van de situatie zonder stimulering. Bekeken vanuit nationaal kostenperspectief (de samenleving als geheel) concluderen zij dat, ten opzichte van de situatie zonder stimulering, de jaarlijkse kosten voor elektrisch rijden in 2025 per saldo circa 0 tot 60 miljoen euro lager liggen dan het rijden met een fossiele auto. Dit ligt in lijn met de voorspellingen van Revnext.

Echter, het CPB en PBL concluderen wel dat naar 2030 toe de nationale kosten weer langzaam oplopen. Na afloop van de subsidies en fiscale prikkels treedt in de periode tussen 2025 en 2030 namelijk nauwelijks nog een (extra) verjonging van het EV park op in vergelijking met de referentiesituatie. Deze veroudering van de EV-vloot leidt tot een lagere gemiddelde kilometrage van EV's, aangezien met oudere auto's relatief minder wordt gereden en er relatief weinig extra nieuwe EV's worden aangeschaft ten opzichte van het referentiescenario. Hierdoor nemen de lagere gebruikskosten van EV's op nationaal niveau af en worden de hogere aanschafkosten niet meer volledig gecompenseerd. Het CPB en PBL gaan er daardoor vanuit dat de nationale kosten € 50 tot € 60 miljoen hoger liggen in 2030 (ten opzichte van de referentiesituatie). Bij zowel de onderzoeken van Revnext als die van het CPB en PBL geldt wel dat zij naar de toekomst kijken niet naar de afgelopen periode.

Naast de nationale kosten is door verschillende partijen ook onderzoek gedaan naar de overheidskosten van het stimuleren van EV, bijvoorbeeld door te kijken naar de kosten per vermeden ton CO₂. Verschillende onderzoeken gebruiken hiervoor nog verschillende

¹³⁰ Revnext (2021) *Kosteneffectiviteit stimuleringsbeleid EV's*.

¹³¹ Verrips, A.S. & H.D. Hilbers (2020), *Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020. Bijlage 4: Fiches*, pagina 130-131.

methoden en hanteren verschillende uitgangspunten voor de berekening hiervan. Wij kijken in deze evaluatie in eerste instantie naar de studie van Revnext¹³², die door de Rijksoverheid ook gebruikt worden om te kijken naar de effectiviteit van stimuleringsbeleid van EV. Revnext brengt daarin ook de overheidskosteneffectiviteit per gereduceerde ton CO₂ in beeld en doet dit op vier manieren, namelijk:

1. Kosteneffectiviteit 'extra overstappers'
2. Kosteneffectiviteit auto van de zaak
3. Kosteneffectiviteit particulier
4. Kosteneffectiviteit 'autonome overstappers'

Vervolgens geeft Revnext een totaalbeeld. Over de periode 2021-2025 zijn de totale overheidskosten gemiddeld € 535 per vermeden ton CO₂ voor zakelijke rijders en € 560 per ton voor de particuliere EV-rijders. Deze kosten per ton CO₂ bestaan zowel uit de directe stimuleringskosten (zoals aankoopsubsidie, MRB-vrijstelling, etc.) als uit indirecte kosten (accijnsderving). Omdat de komende jaren steeds minder stimulering nodig is om het aandeel EV richting 2030 te laten stijgen naar 100% in de nieuwverkopen en naar 10 tot 20% van het wagenpark, nemen de kosten per ton CO₂ jaarlijks verder af. De totale overheidskosten dalen in deze periode van € 800 per ton in de particuliere markt in 2020 en € 700 per ton in de zakelijke markt in 2020 naar respectievelijk € 200 en € 400 per ton in 2025.

De Algemene Rekenkamer heeft eveneens onderzoek gedaan naar de belastingderving per bespaarde ton CO₂.¹³³ In hun onderzoek concluderen zij dat in de periode 2018-2020 de belastingderving varieert van ca. € 1.250 tot bijna € 3.200 per ton vermeden CO₂. De hoogte is daarbij afhankelijk van het jaar en het type auto. Hierbij geldt dat de belastingderving per bespaarde ton CO₂ in 2019 en 2020 fors lager is dan in 2018 vanwege de versoeringen van de fiscale voordelen. Specifiek voor 2020 bedraagt de belastingderving ca. € 1.250 - € 1.700 per bespaarde ton CO₂. Op deze studie zijn wel diverse aanmerkingen gemaakt. Zo wordt onder meer gesteld dat de Algemene Rekenkamer rekent met een te laag verbruik van benzineauto's en rekent met een te laag totaal kilometrage van EV's.¹³⁴ Ook in het rapport van Revnext wordt aangegeven dat de aanname van de Algemene Rekenkamer niet in alle gevallen realistisch zijn.¹³⁵ De discussie laat zien dat het niet eenvoudig is om tot een eenduidige schatting te komen van de kosteneffectiviteit van het stimuleringsbeleid voor (PH)EV's.

6.7 Conclusie

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe heeft het budgettair belang van de fiscale regelingen in de autobelastingen zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
- Wat zijn de neveneffecten van de fiscale regelingen? Conflicteren deze neveneffecten met andere doelstellingen binnen de autobelastingen?
- Hoe pakken de fiscale regelingen tot nu toe uit vanuit een marktperspectief beschouwd? (zijn wijzigingen voldoende tijdig bekend gemaakt voor de markt, zijn

¹³² Revnext (2021) *Kosteneffectiviteit stimuleringsbeleid EV*.

¹³³ Algemene Rekenkamer (2020) *Autobelastingen als beleidsinstrument. Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat*.

¹³⁴ Auke Hoekstra (2020) *Er klopt weinig van de kostenberekening elektrische auto door de Algemene Rekenkamer*. <https://energeia.nl/energeia-artikel/40089930/er-klopt-weinig-van-de-kostenberekening-elektrische-auto-door-algemene-rekenkamer>

¹³⁵ Revnext (2021) *Kosteneffectiviteit stimuleringsbeleid EV*. Pagina 24.

er marktversturende effecten opgetreden, ervaart men de fiscale regelingen als een meerwaarde etc.).

- In hoeverre is er sprake van budgettaire beheermechanismen en zijn die effectief? (denk hierbij o.a. aan de hand-aan-de-kraan-systematiek)?
- Hoe pakken de fiscale regelingen tot nu toe uit vanuit een maatschappelijk perspectief beschouwd? (hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan nationale kosten).

Het **budgettair belang** van de fiscale regelingen voor (PH)EV's bedroeg in 2021 € 686 miljoen. De grootste kostenpost is de lagere bijtelling voor EV's (€ 481 miljoen). Voor het bepalen van het budgettair belang zijn onder meer de gedragseffecten en dervingen in de accijns voor benzine en diesel niet meegenomen.

Een inherent **neveneffect** van de fiscale regelingen is dat het leidt tot minder belastingopbrengsten voor de Rijksoverheid. Daarnaast heeft het fiscale stimuleringsbeleid voor EV's ook geleid tot de ontwikkeling van een ecosysteem rondom elektrisch vervoer. In tegenstelling tot wat nog regelmatig wordt beweerd is er geen sprake geweest van *netto export* van gebruikte (PH)EV's naar het buitenland in de periode 2017-2021. In die periode is juist sprake geweest van een *netto import* van gebruikte (PH)EV's.

Er lijken geen **marktversturende effecten** te zijn die grote gevolgen hebben voor de partijen in het veld. In het laatste kwartaal van het jaar worden beduidend meer EV's verkocht omdat per 1 januari wijzigingen optreden in het bijtellingspercentage (en de cap) en men nog snel wil profiteren van het lagere tarief. Echter, er zijn niet direct gevolgen waar te nemen (voor bijvoorbeeld fabrikanten/importeurs) van deze 'pieken'. De interviewrespondenten die antwoord hebben gegeven op de vraag of wijzigingen tijdig bekend zijn gemaakt geven aan dat dit het geval is.

De fiscale stimuleringsmaatregelen voor (PH)EV's kennen middels een 'Hand aan de Kraan (HADK)'-systematiek een **budgettair beheermechanisme**. Middels dit mechanisme wordt getracht overstimulering (budgettaire derving) en onderstimulering (te weinig vergroening) te voorkomen. Wij hebben wel twijfels bij de **effectiviteit** van deze systematiek. Zo bleek in 2021 dat er meer EV's verkocht zouden worden dan verwacht. Er is toen echter niet besloten om het beleid aan te passen maar extra geld vrij te maken. Dit wijkt in onze ogen af van het uitgangspunt van de HADK-systematiek. De reden dat er toch voor is gekozen extra te stimuleren had te maken met de grote klimaatopgave (mede ingegeven door het Urgenda-vonnis en de stikstofproblematiek). Wij erkennen dit doel maar vragen ons hierdoor wel af of het vastgestelde ingroeipad voor de HADK-systematiek wel aansloot bij de opgave uit het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn). De ministeries hebben aangegeven dat in hun ogen de HADK-systematiek wel effectief is geweest in de zin dat het heeft geleid tot het maken van een politieke keuze tussen doelmatigheid enerzijds (signaleren van overstimulering) en doeltreffendheid anderzijds (aanpassing van de ambitie als gevolg van de Urgenda-vonnis).

Als laatste is gekeken naar de kosten vanuit een maatschappelijk perspectief. Initieel is gekeken naar de **nationale kosten** voor de Nederlandse samenleving als geheel. Het gaat enkel om de kale meer- of minderkosten van de aanschaf en het gebruik van EV's ten opzichte van een beleidsarme situatie (met ICEV's) waartegen het stimuleringsbeleid (uit het Klimaatakkoord) wordt afgezet. Uit de beschikbare informatie blijkt dat de nationale kosten in 2025 ca. 0 tot -€ 100 miljoen euro (dus baten) bedragen. Een ander perspectief op het kostenvraagstuk zijn de **overheidskosten**. Hierbij wordt gekeken naar de kosten per vermeden ton CO₂ uitstoot. Deze kosten per ton CO₂ bestaan zowel uit de directe stimuleringskosten (zoals aankoopsubsidie, MRB-vrijstelling, etc.) als uit indirecte kosten

(accijnsderving). Schattingen van deze kosten variëren van € 535 - € 1.700 per ton vermeden CO₂ (afhankelijk van het type auto en type gebruiker) voor 2020. Hierbij wordt gesteld dat de kosten in eerdere jaren zelfs nog hoger waren, mede door de ruimere fiscale voordelen. Voor de schattingen geldt wel dat deze sterk afhankelijk zijn van de gehanteerde aannames en dat er ook veel discussie is over de juistheid van de aannames.

Op basis van het onderzoek is het voor ons niet mogelijk om een conclusie te trekken over de **doelmatigheid** van het beleid. Het gaat dan specifiek over de vraag wat de verhouding is tussen de (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten die gepaard gaan met het beleid ten opzichte van de prestaties en effecten van het beleid. Dat komt mede doordat we geen duidelijke conclusies kunnen trekken over de doeltreffendheid van het beleid.

7 Toekomstig stimuleringsbeleid voor (PH)EV's

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op aanknopingspunten voor het toekomstige stimuleringsbeleid voor (PH)EV's. Het hoofdstuk is gebaseerd op de observaties die zijn gedaan gedurende de evaluatie en de gesprekken met de interviewrespondenten. Wij hebben daarbij met name gekeken wat knelpunten zijn als het gaat om de ontwikkeling van het aantal (PH)EV's in Nederland en hoe die knelpunten weggenomen kunnen worden.

Bij de aanknopingspunten voor beleid is onderscheid gemaakt naar aanpassingen binnen het huidige instrumentarium en buiten het huidige instrumentarium. Wij kijken daarbij zowel naar de fiscale regelingen voor (PH)EV's als de SEPP. Voor de aanknopingspunten geldt dat deze met de nodige onzekerheden zijn vormgegeven gezien de ontwikkelingen rondom de gas- en elektriciteitsprijzen en de inflatiecijfers in Nederland. Het is niet goed in te schatten welke consequenties dit heeft voor de ontwikkeling van het aantal (PH)EV's in Nederland en maakt het ook minder zeker welke maatregelen het beste (zullen) werken.

Uitgangspunten bij het vormgeven van toekomstig stimuleringsbeleid

Hieronder worden kort een aantal uitgangspunten beschreven die centraal staan bij het vormgeven van het toekomstig stimuleringsbeleid. Deze uitgangspunten zijn gebaseerd op de uitkomsten van de vorige hoofdstukken.

- De fiscale regelingen voor EV's hebben bijgedragen aan emissievrij rijden. Echter, het is lastig vast te stellen (en te kwantificeren) in welke mate ze hebben bijgedragen aan emissievrij rijden.
- De fiscale regelingen voor PHEV's hebben in onze ogen minder bijgedragen aan emissievrij rijden. Dat komt doordat PHEV's van zichzelf al niet volledig emissievrij zijn te noemen, doordat het gebruik van het halftarief in de MRB voor PHEV's beperkt is toegenomen in de periode 2017-2021 en doordat de gewichtscorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor nauwelijks gebruikt wordt.
- Gegeven de doelstelling uit het Klimaatakkoord (100% van de nieuwverkopen in 2030 van personenauto's is een EV) richten wij ons in dit hoofdstuk op EV's.

Relevante onderzoeksvragen

Binnen dit hoofdstuk kijken wij naar de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe kan de doeltreffendheid van het beleid worden vergroot (al dan niet binnen de bestaande fiscale regelingen in de autobelastingen)?
- Hoe kan de doelmatigheid van het beleid worden vergroot (al dan niet binnen de bestaande fiscale regelingen in de autobelastingen, bijvoorbeeld door vereenvoudigingen die de uitvoerbaarheid vergroten)?
- In hoeverre zijn de Belgische plannen omtrent de stimulering van emissievrij rijden toepasbaar op de Nederlandse situatie?

7.2 Aanknopingspunten voor beleid binnen het huidige instrumentarium

In deze paragraaf gaan wij in op de aanknopingspunten voor beleid binnen het huidige instrumentarium. Het huidige instrumentarium loopt daarbij tot en met 2024/2025.

7.2.1 Formulering, inzet en evaluatie van beleid

Ons eerste aanknopingspunt gaat over de formulering, inzet en evaluatie van het beleid. Wij achten het raadzaam om de doelstellingen van (toekomstige) fiscale regelingen voor (PH)EV's beter (meer SMART) te formuleren. Bij de huidige fiscale regelingen is namelijk niet altijd duidelijk af te leiden wat er exact mee wordt beoogd. Hierdoor is het ook lastig vast te stellen *in hoeverre* sprake is van doeltreffend en doelmatig beleid. Middels het Klimaatakkoord is er inmiddels wel een duidelijk doel vastgesteld (100% nieuwverkopen EV's in 2030), maar zoals eerder aangegeven in dit rapport zien wij daar ook nog een aantal onduidelikheden bij. Het gaat dan om de positie van PHEV's maar ook dat er een duidelijkere koppeling gewenst is tussen de fiscale regelingen en de bijdrage aan het doel.

In het verlengde daarvan is ook de vraag hoe wordt omgegaan met de HADK-systematiek. Dit is bedoeld om over- en onderstimulering te voorkomen, maar toen in 2021 sprake was van overstimulering is niet ingegrepen. Er zijn wel (legitieme) redenen gegeven om hiervan af te wijken maar dat brengt wel de vraag met zich mee of de initiële bandbreedtes van de HADK-systematiek wel goed aansloten bij het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn).

Tenslotte achten wij het van belang dat er voor een volgende (tussen)evaluatie meer tijd en ruimte wordt geboden voor de uitvoering ervan. Voor dit onderzoek was beperkte tijd beschikbaar waardoor het onderzoek gebaseerd is op bestaande onderzoeken en een korte interviewronde. Dit zorgt er mede voor dat het onderzoek een kwalitatief karakter kent en dat op bepaalde aspecten minder diepgaand onderzoek is uitgevoerd dan initieel gewenst.

7.2.2 TCO versus aanschafprijs

Uit ons onderzoek komt naar voren dat, gegeven de huidige financiële ondersteuning, de TCO van een nieuwe EV in de afgelopen jaren voor sommige segmenten al lager was dan die van een reguliere ICEV. Echter, het is de vraag of het concept van de TCO voor eenieder duidelijk is en in welke mate het gebruik ervan realistisch is voor eenieder. Bij de aanschaf van een auto kijken veel mensen toch naar de aanschafprijs (en dat is nog los van andere factoren) en uit onderzoek van de ANWB bleek dat de helft van de ondervraagden een EV te duur vond om aan te schaffen. Om dit op te lossen zien wij de volgende twee routes voor ons:

- **Maak de TCO van EV's versus ICEV's beter inzichtelijk voor consumenten:** als consumenten beter worden voorgelicht over de TCO zijn zij mogelijk eerder geneigd om een EV aan te schaffen. Het is daarbij wel de vraag wie deze taak moet uitvoeren. De VER geeft in hun *mystery shopper* onderzoek¹³⁶ bijvoorbeeld aan dat er een EV-ICEV TCO-tool in de showroom van autoverkopers moet komen. Daarnaast moet volgens hen online ook niet alleen de aanschafprijs inzichtelijk worden gemaakt maar ook de gemiddelde totale kosten per maand over een periode van vier jaar. In

¹³⁶ VER (2021) *VER Mystery Shopper onderzoek 2020. Advies en kennis elektrisch rijden bij auto & lease bedrijven in Nederland*.

het Klimaatakkoord¹³⁷ is ook afgesproken *dat partijen (Rijksoverheid, BOVAG, RAI Vereniging, ANWB) samen gaan werken aan een verbeterde prijsvergelijking van fossiele brandstof en elektrische auto's in de showroom en online, waarin alle vaste kosten over een nog vast te stellen periode (totale kosten van eigendom) zijn verwerkt*. Onze verwachting is dat dit voor een deel van de groep autokopers een doeltreffende maatregel kan zijn. Tegelijkertijd is wel de verwachting dat voor een ander deel van de autokopers de hoge aanschafprijs een drempel blijft. Dit kan komen doordat zij niet de financiële middelen hebben om de hoge investering te bekostigen. Het voordeel van deze maatregel is wel dat er relatief weinig kosten aan verbonden zitten voor de overheid (en het dus doelmatiger kan zijn).

- **Bied meer financiële stimulering bij de aanschafprijs van een EV:** voor consumenten blijft de aanschafprijs een hoge drempel. Indien er meer financiële stimulering wordt vrijgemaakt voor de aanschaf van een EV dan kan dit wellicht meer consumenten over de streep trekken. Hiervoor geldt wel dat er in de fiscale ruimte geen mogelijkheden meer zijn voor stimulering aangezien er al sprake is van een nihiltaarif in de BPM. Een mogelijk optie is dan om vanuit de SEPP meer subsidie per EV te bieden. Onze verwachting is dat dit de doeltreffendheid van het beleid vergroot. Echter, dit geldt alleen als het totale budget van de SEPP eveneens wordt vergroot.¹³⁸ Anders komt meer geld per EV voor minder consumenten beschikbaar. Dit leidt dan wel tot een lagere doelmatigheid van het beleid. De lagere doelmatigheid zou nog afgevangen kunnen worden door andere regelingen te versoberen (bijvoorbeeld het nihiltaarif in de MRB), maar dit zal weer consequenties hebben voor de doeltreffendheid. Hier dient een goede afweging in gemaakt te worden. Er zou bijvoorbeeld een keuze-experiment onder consumenten kunnen worden uitgevoerd waarin wordt onderzocht welke financiële prikkels (lagere aanschafprijs, lagere maandelijkse kosten) het beste werken. Het zou mogelijk zelfs al voldoende kunnen zijn om de subsidiepot te vergroten (zonder het bedrag per EV te vergroten); de subsidiepot is namelijk ieder jaar ruim voor de sluitingsdatum leeg. Naar verwachting is deze vorm van beleid ook doelmatiger; het bedrag per EV blijft namelijk hetzelfde als initieel het geval was.

7.2.3 Lagere bijtelling voor EV's

Uit de evaluatie komt naar voren dat het verhoogde bijtellingspercentage voor EV's (van 12% in 2021) en de verlaagde cap op de catalogusprijs (van € 40.000 in 2021) een zeker negatief effect hebben gehad op de nieuwverkopen van EV's. Het is daarom het overwegen waard om daar aanpassingen in door te voeren:

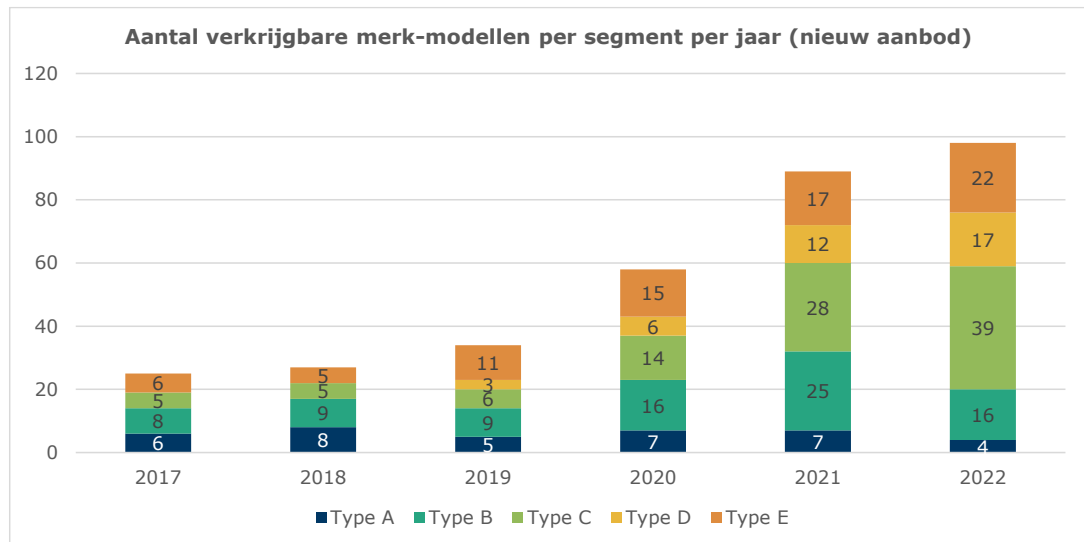
- **Verhoog de cap op de bijtelling:** de gedachte achter de cap is het voorkomen van stimulering van zeer luxe EV's zodat op termijn het aanbod aan gebruikte EV's beter aansluit op de vraag. Dit is een zeer relevant punt maar meerdere interviewrespondenten hebben twijfels over de huidige hoogte. De cap zou nu (€35.000 in 2022) zo laag zijn dat het maar de vraag is of er voldoende (goed) aanbod is. Voor het bepalen van dit laatste hebben we gekeken naar de data uit het trendrapport over de Nederlandse markt voor personenauto's van RVO en Revnext.¹³⁹ Uit dat rapport komt naar voren dat het aantal beschikbare BEV-modellen tussen 2017 en 2022 sterk is

¹³⁷ Klimaatakkoord 2019, pagina 53 en 54.

¹³⁸ Eventueel kan dit ook worden vormgegeven door het beschikbare budget van de SEPP voor 2023 en 2024 naar voren te halen.

¹³⁹ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*.

toegenomen (zie ook Figuur 25). In 2022 was het aantal beschikbare BEV-modellen 98, terwijl het in 2017 nog maar om 25 modellen ging. Hierbij geldt wel dat er relatief veel BEV-modellen in het C, D en E segment vallen (80% in 2022). Nagenoeg alle BEV's die binnen een van deze segmenten vallen kennen een hogere catalogusprijs (vanaf prijs) dan €35.000.



Figuur 25 Aantal verkrijgbare merk-modellen per segment per jaar (nieuw aanbod)¹⁴⁰

Voorgaande hoeft niet direct te betekenen dat er relatief weinig BEV's uit segment A en B worden verkocht. Het kan namelijk zijn dat deze modellen wel veelvuldig worden verkocht. Echter, uit de cijfers¹⁴¹ blijkt dat in de periode 2017-2021 ca. 20% tot 33% van de nieuwverkopen van BEV's in segment A of B viel. Bijna ieder jaar was dit aandeel lager dan het aandeel van segment A en B in de beschikbare merkmodellen BEV's. Een van de interviewrespondenten vraagt zich ook af of consumenten nu niet kiezen voor een te goedkoop model EV met een korte range waar ze later spijt van krijgen. In het trendrapport is de lagere actieradius van de EV's in het lagere segment ook terug te zien. In 2021 kenden de EV's in segment A en B een gemiddelde actieradius van respectievelijk 188 en 270 kilometer. Dit is beduidend lager dan de actieradius van EV's in segment C (gemiddeld 362 kilometer), D (gemiddeld 398 kilometer) en E (gemiddeld 500 kilometer) in 2021. Het daadwerkelijke aantal nieuwverkopen Onze verwachting is dat het verhogen van de cap de doeltreffendheid vergroot, maar tegelijkertijd ook de doelmatigheid verlaagt.

- **Verlaag het bijtellingspercentage voor EV's:** de andere knop waar aan gedraaid kan worden is het verlagen van het bijtellingspercentage voor EV's. Dit is mede ingegeven doordat een derde van de zakelijke EV-rijders zegt dat ze met het huidige bijtellingspercentage van 16% geen EV meer zouden aanschaffen. De consequentie hiervan is net als bij het verhogen van de cap dat de doeltreffendheid wel omhoog gaat, maar de doelmatigheid verlaagd wordt. Met de verlaagde doelmatigheid doelen

¹⁴⁰ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*.

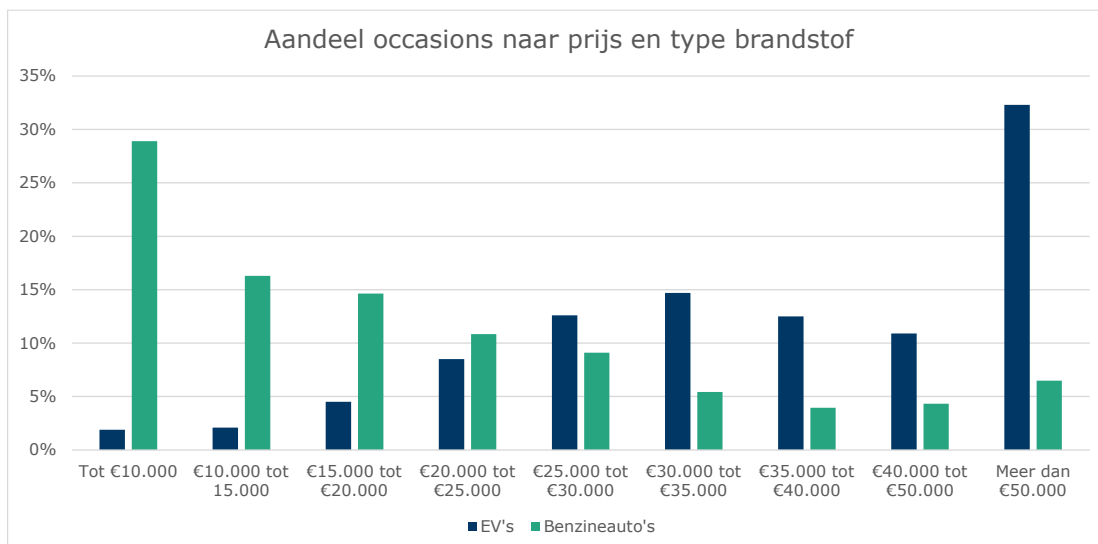
¹⁴¹ RVO & Revnext (2022) *Trendrapport Nederlandse markt personenauto's. Overzicht van trends en ontwikkelingen Editie 2022*. Pagina 62.

we hier specifiek op de toename van de gedeerde belastingopbrengsten door de Rijksoverheid.

Bij beide maatregelen geldt nog wel dat het wenselijk is om af te stemmen met de Belastingdienst of wijzigingen niet leiden tot uitvoeringsproblemen. Uit hoofdstuk 4 kwam naar voren dat van de fiscale regelingen voor (PH)EV's de bijtelling zorgt voor extra foutgevoeligheid, tijdrovend handwerk en tijdrovende toelichtingswerkzaamheden bij de Belastingdienst.

7.2.4 Focus op gebruikte EV's

Diverse interviewrespondenten geven aan dat meer beleid gericht op de occasionmarkt noodzakelijk is. Het argument dat daarbij wordt gegeven is dat een groot deel van de Nederlanders een gebruikte auto koopt en geen nieuwe. Wat daarbij de situatie compliceert is dat er nu nog geen grote beschikbaarheid is van (betaalbare) gebruikte EV's in Nederland. Daarom wordt ook ingebracht om vooral de verkoop van nieuwe EV's in Nederland te stimuleren zodat over enkele jaren de occasionmarkt voor EV's gegroeid is. Dat de nationale markt voor gebruikte EV's nu niet aansluit bij de voorkeuren/omvang van de vraag zien wij doordat er nu al sprake is van een netto-import van gebruikte EV's vanuit het buitenland. In Figuur 26 is een indicatie te zien van het aandeel occasions naar prijs en type brandstof op basis van een analyse van de data van Autotrack.



Figuur 26 Aandeel occasions naar prijs en type brandstof o.b.v. cijfers van Autotrack van 25 oktober 2022. Het betreft 4.705 EV's en 120.629 benzineauto's.

Uit het figuur komt naar voren dat het aanbod van gebruikte EV's veelal in het duurdere segment zit, zeker als een vergelijking wordt gemaakt met het aanbod van gebruikte benzineauto's. Bovendien bleek uit de Elektrisch Rijden Monitor 2021¹⁴² van de ANWB dat consumenten gemiddeld ca. € 11.500 een acceptabele aanschafprijs vinden voor een gebruikte EV. Slechts een klein deel van het aanbod van gebruikte EV's komt in de buurt van die gemiddelde aanschafprijs. Tegelijkertijd dient wel te worden opgemerkt dat het subsidiebudget voor de aanschaf van een gebruikte EV in 2022 voor het einde van het jaar op was. Dit is een indicatie dat er toch voldoende beschikbaarheid van gebruikte EV's was. Het

¹⁴² ANWB (2022) *Elektrisch Rijden Monitor 2021. Rapportage consumenten perspectief elektrisch rijden*. https://www.anwb.nl/binaries/content/assets/anwb/pdf/belangenbehartiging/mobiliteit/anwb-elektrisch-rijden-monitor-2021_publiekssamenvatting.pdf

lastige daarbij is dat bovenstaande figuur een momentopname is. Het kan zijn dat het aanbod goedkopere gebruikte EV's op 1 januari 2023 ineens een stuk groter is omdat er dan weer subsidiebudget beschikbaar komt voor de aanschaf van een gebruikte EV (en dat autohandelaren daar ook rekening mee houden).

Voor het stimuleren van de occasionmarkt is voor de lange termijn een aantal opties mogelijk:

- **Het verhogen van de subsidie voor gebruikte EV's vanuit de SEPP.** Gezien het feit dat de aanschafprijs een belangrijke belemmering vormt voor het aanschaffen van een EV kan een verhoging van het subsidiebedrag per EV er toe leiden dat mensen sneller geneigd zijn om een gebruikte EV aan te schaffen. Net als bij de vorige paragraaf geldt dat het voor het vergroten van doeltreffendheid wel nodig is dat ook het totaal beschikbare budget vergroot wordt.¹⁴³ Dit leidt dan wel weer tot een lagere doelmatigheid door middel van additionele uitgaven voor subsidies. Gegeven het feit dat het subsidiebudget voor het einde van het jaar op was, is het ook een mogelijkheid om het totale subsidiebudget te vergroten. Dan wachten mensen waarschijnlijk niet tot 1 januari van het nieuwe jaar met de aanschaf van een gebruikte EV. Het kan ook doelmatiger zijn, aangezien het bedrag per voertuig dan niet omhoog gaat.
- **Het verlagen van de MRB specifiek voor gebruikte EV's:** de korting in het MRB-tarief voor EV's loopt tot en met 2025. Daarna dient het reguliere MRB-tarief betaald te worden. In de keuzewijzer Autobelastingen¹⁴⁴ wordt nog als alternatief aangedragen om het nihil tarief in de MRB vanaf 2026 alleen nog toe te passen op bestaande voertuigen ouder dan 48 maanden of 60 maanden vanaf de datum eerste toelating. Zo worden EV's behouden in het Nederlandse wagenpark nadat ze nieuw via de bijtelling of een aanschafsubsidie zijn gestimuleerd. Deze maatregel kan ertoe leiden dat (meer) EV's worden behouden in Nederland. Het is lastig in te schatten hoe groot dit effect zal zijn, maar wij zien het wel als een gerichte maatregel voor gebruikte voertuigen. Een nadeel is wel dat het leidt tot een lagere doelmatigheid van het beleid omdat sprake is van misgelopen belastingopbrengsten. Bovendien dient er bij deze maatregel wel met de Belastingdienst te worden afgestemd of de maatregel uitvoerbaar is.

Voor deze maatregelen geldt dat de timing en inbedding rondom andere maatregelen wel een aandachtspunt is. Aan het begin van deze paragraaf werd al aangegeven dat er wel voldoende (betaalbaar) aanbod van gebruikte EV's moet zijn (dat aansluit bij de voorkeuren van consumenten). Dat lijkt er nu nog niet te zijn en dat is ook de reden dat we dit voorstellen als een maatregel voor de langere termijn. Om tot een voldoende groot aanbod te komen kan het vooral wenselijk zijn om de nieuwverkopen van EV's *nu* te stimuleren. Hier zijn we in de vorige paragraaf op ingegaan.

7.3 Aanknopingspunten voor beleid buiten het huidige instrumentarium

In deze paragraaf kijken we naar aanknopingspunten voor beleid buiten het huidige instrumentarium. Het is hierbij van belang om op te merken dat Nederland binnen de Europese context opereert en bepaalde aanknopingspunten breder moet oppakken.

¹⁴³ Eventueel kan dit ook worden vormgegeven door het beschikbare budget van de SEPP voor 2023 en 2024 naar voren te halen.

¹⁴⁴ Staatsecretaris van Financiën (2021) *Keuzewijzer Autobelastingen. Keuzes en afruilen bij belastingheffing in het autodomain*

7.3.1 Uitvoering van flankerend beleid

Voor de langere termijn kan ook gekeken worden naar het uitvoeren van flankerend beleid. Het eerder genoemde explicieter communiceren van de TCO is hier al een voorbeeld van. Tegelijkertijd is nog een aantal andere opties denkbaar:

- **Realiseer voldoende (zicht op de) laadpalen:** een belangrijke reden om niet voor een EV te kiezen is omdat er in de beleving van mensen nog onvoldoende laadpalen zijn. Het is hierbij de vraag of dit daadwerkelijk een probleem is, of vooral een gepercipieerd probleem. Nederland had in september 2022 meer dan 100.000 openbare laadpalen.¹⁴⁵ Het is waardevol om te bepalen of het probleem hem nu zit in de beschikbaarheid van de laadpalen of de bekendheid ermee. Sowieso is het nog een mogelijkheid om te kijken of de laadinfrastructuur (en het elektriciteitsnetwerk) berekend is op de (verwachte) groei van EV's.
- **Stimuleer de ontwikkeling / kennis van autoverkopers rondom EV:** dit punt komt met name voort uit het *mystery shopper* onderzoek van de VER.¹⁴⁶ Zij zagen dat de kwaliteit van advies over het elektrisch rijden sterk wisselt. Om dit op te lossen kwamen zij met een aantal aanbevelingen zoals het investeren in EV-training en opleiding (van autoverkopers) en ervoor zorgen dat iedere autoverkoper minimaal 1 maand elektrisch heeft gereden. Het is daarbij wel de vraag bij welke partij de verantwoordelijkheid ligt voor de inpassing van deze maatregel. Wij zien het echter wel als een interessante mogelijkheid voor flankerend beleid.
- **Laat mensen meer kennismaken met het rijden in een EV:** in het verlengde van het vorige punt kan het ook van waarde zijn om meer mensen bekend te laten worden met het rijden in een EV. Een van de voordelen die werd genoemd van het rijden in een EV zijn de goede rijeigenschappen. Een van de interviewrespondenten noemde als voorbeeld van dit alternatief buurtinitiatieven waarbij de buurt wordt uitgenodigd om een keer in de elektrische auto's van een van de buurtbewoners te komen rijden. In het verlengde hiervan kan ook gekeken worden naar het stimuleren van EV-auto's bij het autodelen.
- **Bevoordelen van EV-rijders ten opzichte van niet-EV-rijders:** middels diverse maatregelen vindt er al een financiële bevoordeling plaats van EV-rijders ten opzichte van niet-EV-rijders. Het is ook mogelijk om niet-financiële voordelen te geven. In de afgelopen jaren zijn hiervoor diverse maatregelen geopperd. Zo werd al voorgesteld om EV-rijders 130 kilometer/uur te laten rijden op de snelwegen waar maar 100 kilometer/uur gereden mag worden (op een aparte rijstrook).¹⁴⁷ Andere voorbeelden zijn gratis parkeren voor EV's, EV's toestaan op de busbaan en/of EV-rijders voorrang geven bij het verstrekken van parkeervergunningen. Het is wel de vraag hoe deze maatregelen landen in de publieke opinie en wat het betekent voor de veiligheid. Bovendien geldt voor een deel van de maatregelen dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ook bij gemeenten ligt. In oktober 2022 is een

¹⁴⁵ Zie <https://nederlandelektrisch.nl/home>, geraadpleegd op 29-09-2022.

¹⁴⁶ VER (2021) *VER Mystery Shopper onderzoek 2020. Advies en kennis elektrisch rijden bij auto & lease bedrijven in Nederland*.

¹⁴⁷ RTL Nieuws (2019) 'Laat elektrische auto's op eigen rijstrook wel 130 km/u rijden'. <https://www.rtlnieuws.nl/tech/artikel/4871531/elektrische-auto-eigen-rijstrook-130-kilometer-uur-snelheid>, geraadpleegd op 07-09-2022.

wetsvoorstel om parkeertarieven te differentiëren naar de uitlaatemissies van een voertuig ook verworpen door de Tweede Kamer.¹⁴⁸

Voor de voorgaande aanknopingspunten geldt dat het lastig in te schatten is in welke mate ze doeltreffend zijn. Het hangt daarbij onder meer af van de daadwerkelijke invulling van de maatregelen. Het grote voordeel is wel dat dergelijke beleidsopties normaal gesproken minder geld kosten en dus ook naar verwachting sneller doelmatiger zijn.

7.3.2 Belgische maatregelen ten behoeve van elektrisch rijden

In België is recentelijk een aantal maatregelen genomen ten behoeve van elektrisch rijden. Voor dit onderzoek is expliciet gevraagd om ze mee te nemen. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. **Aftrekbaarheid:** Differentiëren van de aftrekbaarheid van de winstbelasting naar CO₂-uitstoot van het voertuig. Autokosten (waaronder brandstofkosten) van nieuwe fossiele auto's zijn niet aftrekbaar.
2. **Differentiëren kilometervergoeding naar CO₂-uitstoot:** In de onbelaste kilometervergoeding voor woon-werkverkeer geldt de forfaitaire aftrek van (bij ons) 19 ct./km alleen voor emissievrije voertuigen. Fossiele voertuigen krijgen geen onbelaste kilometervergoeding.
3. **Bijtelling voor de werkgevers:** De werkgever betaalt een op CO₂-uitstoot gebaseerde solidariteitsheffing voor de auto van de zaak die door de werknemer privé wordt gebruikt.

Wat direct opvalt bij de voorgestelde maatregelen is dat ze niet uitgaan van het stimuleren van milieuvriendelijk rijden maar het ontmoedigen van vervuילend rijden. Hierdoor hoeven er vanuit de overheid geen financiële middelen te worden gereserveerd en kan het zelfs extra inkomsten opleveren. Doordat er geen stimulering plaatsvindt kan het wel tot extra kosten leiden voor de werkgevers (en mogelijk werknemers) omdat EV's in sommige gevallen nog duurder zijn dan ICEV's. Echter, de verwachting is dat de TCO van EV's snel gelijkwaardig is aan die van ICEV's waardoor de extra kosten beperkt kunnen zijn. Er ontstaat bovendien een prikkel voor de werkgevers om elektrisch te gaan rijden omdat de eventuele additionele kosten van de fiscale maatregelen hun concurrentiepositie verslechteren. Met de tweede maatregel wordt ook ingezet op een nieuwe doelgroep, namelijk werknemers die geen auto van de zaak hebben maar wel met de auto naar werk komen. In vergelijking met het hiervoor genoemde flankerende beleid verwachten wij dat deze maatregelen doeltreffender zijn. Er gaat namelijk een sterke prikkel uit om over te stappen naar een EV. Het is bovendien een doelmatige maatregel omdat het uitgaat van een heffing van vervuילend vervoer in plaats van het subsidiëren van schoon vervoer.

Bij dit beleid geldt in onze ogen wel dat goed naar het moment en de manier van inzet van de maatregelen moet worden gekeken. Zo geldt voor de tweede maatregel dat dit administratieve lasten kan opleveren indien werkgevers straks niet alleen moeten bijhouden welke afstanden zijn gereden maar ook met welk type voertuig dat is gedaan. Verder dient er voldoende (goedkoop) aanbod van EV's te zijn. Als de TCO van een EV nog steeds hoger is dan die van een vergelijkbare ICEV dan leidt het tot een lastenverzwaring voor werkgever (en eventueel werknemers). Bovendien kunnen er ook nog additionele kosten verbonden zijn aan de aanleg van een laadinfrastructuur zowel bij de werkgever als bij de werknemers thuis.

¹⁴⁸ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z13691&dosier=35519#activity-2022A07659>

Inbedding Nederlandse belastingstelsel

In het onderzoek is voor de Belgische maatregelen ook expliciet gevraagd om mee te nemen in hoeverre ze in de Nederlandse situatie (c.q. in het belastingstelsel) ingepast kunnen worden. In deze box gaan we daar nader op in. Ook voor de andere maatregelen die in dit hoofdstuk worden genoemd geldt dat de inbedding in het Nederlandse belastingstelsel een aandachtspunt is. Omwille van de scope van de opdracht hebben we dat voor die maatregelen alleen niet uitgewerkt.

Voor de Belgische maatregelen geldt dat de inbedding in het Nederlandse belastingstelsel omgeven is met de nodige complexiteiten. Zo zijn zakelijke kosten in de inkomsten- en vennootschapsbelasting (nagenoeg) altijd aftrekbaar. Het creëren van uitzonderingen, wat nodig is bij de eerste maatregel, zorgt voor additionele complexiteit. Indien voor uitzonderingen wordt gekozen dan levert dat bovendien een reeks nieuwe vragen op. Van welk vervoersmiddelen wil je de kosten aftrekbaar maken? Gaat het dan alleen om elektrische auto's of ook om hybride auto's? Hoe dient om te worden gegaan met motoren en bestelauto's? Indien bepaald is om welke vervoersmiddelen het gaat, ontstaan weer andere vragen: welke kosten worden aftrekbaar gemaakt? Gaat het dan alleen om de aanschafkosten, of ook om de operationele kosten? En welke operationele kosten worden dan meegenomen? Dit is een selectie van de vragen die deze maatregelen oproepen.

Een andere belangrijk punt voor het ministerie van Financiën heeft te maken met de precedentwerking die uitgaat van de invoering van een fiscale aftrekbeperking voor de kosten van fossiele auto's. De kans wordt volgens het ministerie van Financiën dan erg groot dat ook op andere beleidsterreinen aftrekbeperkingen worden voorgesteld, die het systeem van de inkomstenbelasting (winstsfeer) en de vennootschapsbelasting verder zouden aantasten: met name de fiscale neutraliteit. Een dergelijk instrumentalisme hoort volgens het ministerie van Financiën niet primair in de inkomsten- en vennootschapsbelasting te worden geregeld, maar – indien gewenst en effectief – daar buiten.

Ook bij de andere maatregelen is de inbedding omgeven met de nodige complexiteit. Bij bijvoorbeeld het differentiëren van de kilometervergoeding naar CO₂-uitstoot geldt dat een koppeling met persoonsgegevens nodig is (namelijk: welke auto wordt gereden?). De consequentie hiervan is dat het invoeren van deze maatregelen ook de nodige administratieve lasten bij de Belastingdienst kan opleveren.

Er zijn daarbij ook twijfels over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Voordat de maatregelen worden ingevoerd dient eerst een uitvoeringstoets plaats te vinden. Doordat België een ander belastingstelsel kent, zijn dergelijke maatregelen daar (naar verwachting) wel (goed of beter) inpasbaar.

7.3.3 Normeren en heffing

Als laatste behoort het normeren en heffen nog tot de mogelijkheden om EV verkoop en gebruik te stimuleren. **Normeren** houdt in dat er verplichtingen worden gesteld aan partijen. Zo onderzoekt de Rijksoverheid momenteel de mogelijkheden om vanaf 2024/2025 de verplichting in te stellen dat alle nieuwe zakelijke personenauto's emissievrij moeten zijn.¹⁴⁹ Het voordeel van een dergelijke maatregel is dat het, uitgezonderd van de uitvoerings- en

¹⁴⁹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2022) *Aanbieding concept-klimaatnota, compenserende maatregelen kolencentrales en platform voor maatschappelijke dialoog en reflectie*. DGKE-K / 22478268.

handhavingskosten, geen geld hoeft te kosten voor de overheid en dus een doelmatig alternatief kan zijn. Ervan uitgaande dat de werkgevers zich eraan houden kan het sowieso een doeltreffende maatregel worden genoemd. Echter, om dit succesvol te laten zijn dient er wel voldoende (betaalbaar) aanbod te zijn van EV's. Het is onduidelijk in welke mate dat gerealiseerd kan worden, maar een mogelijk gebrek aan aanbod is in ieder geval wel een zorg die leeft bij de Vereniging Zakelijke Rijders.¹⁵⁰ Dit sluit ook aan bij de eerdere opmerkingen over het aanbod. Daarnaast geldt hierbij dat conformiteit met EU-wetgeving een belangrijke voorwaarde is om over te kunnen gaan tot normeren. Nederland kan alleen over gaan tot normeren als de Europese Commissie hier positief over oordeelt.

Naast normeren kan ingezet worden op **beprijzen**. Een dergelijke maatregel gaat niet uit van het stimuleren van EV, maar vooral van het ontmoedigen om ICEV's aan te schaffen of te rijden. Qua insteek is dit vergelijkbaar met de Belgische plannen waarbij werkgevers worden gestimuleerd (door middel van beloning, c.q. niet-bestrafing, via het belastingstelsel) om voor EV's te kiezen. In Nederland zou hiervoor gekozen kunnen worden door de BPM of MRB te verhogen van een ICEV, of het verhogen van de accijns op benzine en diesel. Door deze verhogingen wordt een EV voordeliger t.o.v. een ICEV. Net als bij de normering geldt ook hier dat er voldoende aanbod moet zijn van betaalbare EV's. Anders bestaat het risico dat de groep die zich geen EV kan veroorloven en het dus al niet breed heeft geconfronteerd wordt met hogere lasten. De maatregelen zijn naar verwachting wel doeltreffend omdat een EV (nog) voordeliger wordt ten opzichte van een ICEV. Gezien het feit dat er een extra heffing plaatsvindt is een dergelijke maatregel ook doelmatig. Deze maatregel lijkt ook beter uitvoerbaar dan de Belgische plannen.

7.4 Conclusie

Relevante onderzoeksvragen:

- Hoe kan de doeltreffendheid van het beleid worden vergroot (al dan niet binnen de bestaande fiscale regelingen in de autobelastingen)?
- Hoe kan de doelmatigheid van het beleid worden vergroot (al dan niet binnen de bestaande fiscale regelingen in de autobelastingen, bijvoorbeeld door vereenvoudigingen die de uitvoerbaarheid vergroten)?
- In hoeverre zijn de Belgische plannen omtrent de stimulering van emissievrij rijden toepasbaar op de Nederlandse situatie?

Voor het toekomstige stimuleringsbeleid voor (PH)EV's geldt dat er allereerst kritisch gekeken moet worden naar de formulering, inzet en evaluatie van het (PH)EV-beleid. Ten aanzien van de formulering van het beleid geldt dat er middels het Klimaatakkoord een duidelijk doel vastligt (100% van de nieuwverkopen zijn EV's in 2030), maar dat er ook nog onduidelikheden zijn (onder meer rond de positie van PHEV's). Wij bevelen daarnaast aan om te kijken naar de inzet van de HADK-systematiek. Middels deze systematiek zou onder- en overstimulering moeten worden voorkomen. Desalniettemin is in 2021 toch besloten om af te wijken van deze systematiek door extra geld vrij te maken. Er zijn wel (legitieme) redenen gegeven om hiervan af te wijken maar dat brengt wel de vraag met zich mee of de initiële bandbreedtes van de HADK-systematiek wel aansloten bij de opgave uit het Klimaatakkoord en of dat nu ook nog het geval is (en of er dus niet meer aanpassingen nodig zijn). Tenslotte

¹⁵⁰ Vereniging Zakelijke Rijders (2022) *Verplicht elektrisch leasen vanaf 2025*. https://www.vzr.nl/nieuws/details/verplicht_elektrisch_leasen_vanaf_2025

is het van belang dat er bij een volgende (tussen)evaluatie meer tijd en ruimte wordt geboden voor de uitvoering ervan, zodat diepgaander onderzoek kan worden gedaan.

Voor het vergroten van de doeltreffendheid geldt dat dit binnen het huidige instrumentarium kan worden bereikt door het bijtellingspercentage voor EV's te verlagen en de cap op de catalogusprijs te verhogen. Uit deze tussenevaluatie komt namelijk naar voren dat de verhoging van het bijtellingspercentage en het verlagen van de cap er naar alle waarschijnlijkheid voor hebben gezorgd dat de nieuwverkopen van EV's zijn afgenomen. Bovendien blijkt dat het grootste gedeelte van de nieuwe modellen EV's nog altijd de modellen zijn in segment C of hoger en van deze modellen valt de aanschafprijs vaak boven de cap. Het nadeel van deze maatregelen is wel dat het leidt tot een lagere doelmatigheid van het beleid; de financiële stimulering stijgt immers weer. Bovendien kan het leiden tot extra uitvoeringslasten voor de Belastingdienst; additioneel onderzoek naar de gevolgen voor de Belastingdienst is gewenst. In dat kader is het beter communiceren over de TCO van EV's en ICEV's (flankerend beleid) doelmatiger te noemen, maar daar geldt weer voor dat de doeltreffendheid naar verwachting lager is. Daarnaast geldt dat meer focus gewenst is op de markt voor gebruikte EV's, bijvoorbeeld door het verhogen van de aanschafsubsidie voor gebruikte EV's, het vergroten van de subsidiepot voor gebruikte EV's of het nihiltarief in de MRB alleen te laten gelden voor gebruikte EV's.

Er is in de nabije toekomst ook meer ruimte voor doelmatiger beleid. De verwachting is namelijk dat de TCO van EV's rond 2025 steeds dichterbij de TCO van ICEV's (of zelfs lager is). Dit biedt de mogelijkheid om een ander type instrumentarium in te zetten, zoals normeren (denk aan een verplichting dat alle nieuwe zakelijke personenauto's EV moeten zijn) of het invoeren van heffingen op vervuילend vervoer (denk aan het verhogen van de BPM en MRB voor ICEV's). Dergelijke maatregelen leiden naar verwachting tot meer EV's terwijl er voor de overheid beperkte kosten aan verbonden zijn. Voor de invoering van dergelijke maatregelen is het wel noodzakelijk dat er voldoende aanbod van (betaalbare) EV's is. Uit een momentopname blijkt daar op dit moment voor zowel de nieuwe als gebruikte EV's nog geen sprake van te zijn. Een tekort aan (betaalbaar) aanbod kan betekenen dat de voorgestelde maatregelen leiden tot substantiële hogere lasten bij werkgevers, werknemers en particulieren.

Er is eveneens gekeken naar de Belgische plannen omtrent de stimulering van emissievrij rijden. Deze plannen richten zich op het stimuleren van EV's bij werkgevers onder meer door de aftrekbaarheid van de winstbelasting te differentiëren naar CO₂-uitstoot van het voertuig. De maatregelen kunnen zorgen voor een extra stimulans van het aantal EV's in Nederland en zijn door hun aard (gericht op een heffing) ook doelmatig te noemen. Wij hebben echter wel twijfels of dergelijke maatregelen inpasbaar zijn in het Nederlandse belastingstelsel en of de plannen voor de Belastingdienst uitvoerbaar zijn.

Bijlage 1. Toetsingskader fiscale regelingen

In deze bijlage doorlopen wij het Toetsingskader Fiscale regelingen. Dit toetsingskader fungeert als een trechter voor de haalbaarheid en wenselijkheid van fiscale regelingen. Wij lopen daarvoor de volgende vragen af:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
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?
7. Is een horizonbepaling aan de orde?

Nihiltarief in BPM voor EV's

Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nederland heeft zich middels diverse afspraken gecommitteerd aan het reduceren van de CO₂-uitstoot. Het Nederlandse wegverkeer veroorzaakt ongeveer een vijfde van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland.¹⁵¹ Een elektrische auto stoot geen broeikasgassen en stikstofdioxide uit. Het is daarom gewenst dat Nederlanders overstappen naar een elektrische auto. Echter, de kosten voor een elektrische auto zijn in de meeste gevallen (voorlopig nog) hoger dan van een auto met een verbrandingsmotor. Autofabrikanten lopen namelijk bij de ontwikkeling van elektrische voertuigen achter ten opzichte van auto's met een verbrandingsmotor, mede door de beperkte vraag. Om dit probleem op te lossen is het onder meer nodig dat meer vraag naar elektrische auto's wordt gecreëerd. Deze vraag ontstaat wanneer er een minder groot financieel verschil is tussen de twee typen voertuigen. Hier ligt een taak voor de overheid omdat zij de vraag kan aanjagen (bijvoorbeeld door middel van normering, beprijzen van ongewenste alternatieven en/of financiële stimulering van gewenste alternatieven) zodat het voor autofabrikanten rendabel(er) wordt om elektrische voertuigen te produceren.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het doel van het nihiltarief in de BPM voor EV's is in onze ogen niet altijd helder en eenduidig geformuleerd geweest in de periode 2017-2021. Dit heeft onder meer te maken met dat de oorsprong van de regeling al ver in het verleden ligt. Voor het nihiltarief in de BPM voor EV's geldt dat vanaf de introductie het overkoepelende doel was om EV's te stimuleren. Echter, daar werd lange tijd geen expliciet doel aan gekoppeld. Middels het Klimaatakkoord uit 2019 is dat wel het geval; namelijk het streven dat 100% van de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 EV's zijn.

¹⁵¹ Rijksoverheid (2022) *Overheid stimuleert milieuvriendelijker rijden*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/overheid-stimuleert-milieuvriendelijker-rijden>, geraadpleegd op 05-09-2022.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Op dit moment is er bij de meeste segmenten nog sprake van een prijsverschil tussen EV's en ICEV's. Er is sprake van een verschil bij zowel de aanschafprijs als in de volledige *Total Cost of Ownership* (TCO). Middels een of meerdere financiële interventies kan dit prijsverschil worden verkleind. Voorlichting en sancties bieden beiden geen soelaas bij het oplossen van dit prijsverschil.

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

Het nihiltarief in de BPM voor EV's is bedoeld om het prijsverschil tussen EV's en ICEV's te verkleinen. Een heffing zou ingevoerd moeten worden op de aanschafprijs en/of kosten voor het rijden van ICEV's. Gegeven de grote hoeveelheid ICEV's in Nederland betekent dat voor een groot deel van de Nederlandse bevolking de aanschaf en/of het gebruik van een auto dan duurder wordt. In onze ogen is het gegeven het kostenverschil voorlopig wenselijker om te kiezen voor een subsidie in plaats van een heffing.

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

Binnen dit onderzoek kijken we voor de vergelijking met de directe subsidie specifiek naar de ervaringen met de SEPP. Voor de vergelijking tussen het nihiltarief in de BPM voor EV's en de directe subsidie worden onderstaande punten afgelopen:

- **Doelgroepbereik:** zowel het nihiltarief in de BPM voor EV's als de directe subsidie kennen een goed doelgroepbereik. Ze zijn beiden alleen van toepassing op de mensen die een EV kopen. Bij een directe subsidie met beperkt budget geldt daarbij als nadeel dat op het moment dat het budget op is, mensen die op een later moment een EV willen kopen geen aanspraak meer kunnen maken op de subsidie. Voor beide type maatregelen geldt verder dat ze wel te maken hebben met een zekere mate van onbekendheid onder de Nederlanders.
- **Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid:** uit ons onderzoek komt naar voren dat het nihiltarief in de BPM voor EV's weinig tot geen problemen kent met de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid bij de Belastingdienst en RDW. Doordat sprake is van een geautomatiseerd proces lijken de uitvoeringskosten zeer beperkt te zijn en in sommige gevallen zelfs tijd te besparen. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met het nihiltarief in de BPM voor EV's gemoeid is, kan de Belastingdienst echter niet geven. Voor een directe subsidie geldt dat er beter zicht is op de uitvoeringskosten. Voor de SEPP waren de uitvoeringskosten in 2020 € 1.965.000.¹⁵²
- **Kosteneffectiviteit:** op basis van de bij ons beschikbare informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de kosteneffectiviteit van een directe subsidie versus die van het nihiltarief in de BPM voor EV's.
- **Eenvoud:** voor de gebruikers van het nihiltarief in de BPM voor EV's geldt dat zij er in principe geen omkijken naar hebben. De BPM wordt automatisch bepaald door de Belastingdienst (o.b.v. de informatie van het RDW). Het is hierdoor wel de vraag in welke mate het nihiltarief in de BPM voor EV's (en het effect ervan) bekend is bij potentiële kopers van een EV. Een directe subsidie is dan vaak duidelijker omdat potentiële kopers dan direct zien hoeveel voordeel zij kunnen krijgen. Echter, zij moeten dan wel bekend zijn met de directe subsidie en zelf een aanvraag doen. Dat

¹⁵² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) *Tussentijdse evaluatie SEPP. Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren*. Pagina 27.

laatste vergt nog een extra handeling. Met de huidige directe subsidie (SEPP) geldt bovendien dat er een beperkt budget is. Op het moment dat dit budget op is moet de potentiële koper een jaar wachten (of een EV aanschaffen zonder directe subsidie). Bij het nihilstarief in de BPM is er geen sprake van een dergelijk tijdseffect.

- **Inpasbaarheid in de fiscale structuur:** het nihilstarief in de BPM voor EV's lijkt tot op zekere hoogte goed inpasbaar in de fiscale structuur. De BPM is een element dat al langere tijd in het proces van belastinginning zitten en bovendien is het op basis van de beschikbare informatie goed mogelijk om onderscheid te maken naar verschillende typen voertuigen (zoals ICEV's, PHEV's en EV's).
- **Budgettaire beheersbaarheid:** het nihilstarief in de BPM voor EV's *lijkt* middels de HADK-systematiek een goede budgettaire beheersbaarheid te kennen. Echter, zoals eerder aangegeven in dit rapport is in 2021 wel besloten om af te wijken van de gestelde grenzen vanuit de HADK-systematiek. Een directe subsidie is beduidend beter budgettair beheersbaar omdat er een vastgestelde hoeveelheid budget beschikbaar is.

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Voorafgaand aan de evaluatie is een uitgebreide lijst met onderzoeksvragen opgesteld door de opdrachtgever. De evaluatie wordt daarbij uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Dit is ook terug te zien in de centrale onderzoeksvraag waarin wordt gevraagd om aan te geven of de regelingen doeltreffend zijn.

De evaluatie is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. Binnen deze evaluatie hebben wij getracht om een goed onderbouwd antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Wij hebben ons onderzoek onafhankelijk uitgevoerd. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat wij voor deze evaluatie beperkte tijd hadden waardoor de onderzoeksmethoden beperkt zijn tot bestaande onderzoeken en een kleinschalige interviewronde. De evaluatie kent mede hierdoor ook een kwalitatieve insteek. Wij adviseren om voor een volgende evaluatie meer tijd te reserveren en ook na te denken over de mogelijkheden om de effecten op een meer kwantitatieve manier te meten.

Middels het Klimaatakkoord is afgesproken dat er in 2023/2024 en in 2027/2028 nog een tussenevaluatie plaats vindt van de stimuleringsmaatregelen voor emissieloze auto's. In 2030 vindt de eindevaluatie van het Klimaatakkoord plaats.

Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja, het nihilstarief in de BPM voor EV's loopt tot en met 2024. Daarbij dient wel de opmerking te worden gemaakt dat middels de HADK-systematiek er tussentijds wijzigingen kunnen plaatsvinden in het stimuleringsbeleid.

Halfstarief in MRB voor PHEV's

Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nederland heeft zich middels diverse afspraken gecommitteerd aan het reduceren van de CO₂-uitstoot. Het Nederlandse wegverkeer veroorzaakt ongeveer een vijfde van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland.¹⁵³ Een PHEV stoot minder broeikasgassen en stikstofdioxide uit. Het is daarom gewenst dat Nederlanders overstappen naar andere auto's. Echter,

¹⁵³ Rijksoverheid (2022) *Overheid stimuleert milieuvriendelijker rijden*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/overheid-stimuleert-milieuvriendelijker-rijden>, geraadpleegd op 05-09-2022.

het is wel de vraag of en waarom dit PHEV's moeten zijn en geen EV's. In de WUA II¹⁵⁴ wordt verwezen naar onderzoek van TNO waaruit blijkt dat PHEV's in de praktijk gemiddeld een (veel) kleiner deel van hun kilometers elektrisch rijden dan het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.¹⁵⁵ Dit leidt er toe dat in de praktijk de emissies van dergelijke voertuigen veel hoger zijn dan ingeschat (middels typekeuringstesten). In de brief wordt ingeschat dat één EV ongeveer gelijk staat aan drie PHEV's qua bijdrage aan het aantal elektrisch gereden kilometers per jaar. In onze ogen is er dus geen sprake van een duidelijke probleemstelling.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het doel van het halftarief in de MRB voor PHEV's is in onze ogen niet altijd helder en eenduidig geformuleerd geweest in de periode 2017-2021. Dit heeft onder meer te maken met dat de oorsprong van al ver in het verleden ligt en dat er sindsdien veel wijzigingen zijn geweest. Het doel van het halftarief in de MRB voor PHEV's is nu om PHEV's aantrekkelijker te maken voor de Nederlandse tweedehandsmarkt. Echter, het streven uit het Klimaatakkoord is om 100% van de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 EV's te laten zijn. In onze ogen rijmt dat niet met het doel van het aantrekkelijker maken van PHEV's voor de tweedehands markt.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Op dit moment is er bij de meeste segmenten nog sprake van een prijsverschil tussen EV's en ICEV's. Er is sprake van een verschil bij zowel de aanschafprijs als in de *Total Cost of Ownership* (TCO). De noodzaak van een financiële interventie voor PHEV's komt in onze ogen minder duidelijk naar voren. Wij hebben ons in dit onderzoek, mede gezien het doel uit het Klimaatakkoord, gefocust op EV's (en de verschillen met ICEV's). In een vervolgonderzoek zou in meer detail gekeken kunnen worden naar de prijsverschillen tussen PHEV's en ICEV's.

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

Het halftarief in de MRB voor EV's is bedoeld om het prijsverschil tussen PHEV's en ICEV's te verkleinen. Echter, binnen dit onderzoek is niet duidelijk vastgesteld of er sprake is van een prijsverschil (en of het überhaupt noodzakelijk is om PHEV's te stimuleren). Een heffing zou ingevoerd moeten worden op de aanschafprijs en/of kosten voor het rijden van ICEV's. Gegeven de grote hoeveelheid ICEV's in Nederland betekent dat voor een groot deel van de Nederlandse bevolking de aanschaf en/of het gebruik van een auto dan duurder wordt. Het is de vraag of dat gewenst en noodzakelijk is gezien de onduidelijkheid over het prijsverschil tussen PHEV's en ICEV's (en de wens om EV's te stimuleren).

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

Het is lastig om een vergelijkingsbasis op te stellen. Er bestaat namelijk geen directe subsidie voor PHEV's. Wij gaan er binnen dit kader vanuit dat een met de SEPP vergelijkbare regeling opgetuigd kan worden voor PHEV's. Voor de vergelijking tussen het halftarief in de MRB voor PHEV's en de directe subsidie worden onderstaande punten afgelopen:

- **Doelgroepbereik:** het halftarief in de MRB voor PHEV's kent een goed doelgroepbereik. Hij is alleen van toepassing op de personen die een PHEV kopen. In onze verwachting is een directe subsidie ook zo vorm te geven dat hij alleen van

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 8.

¹⁵⁵ Kamerstukken II, 2015/2016, 34 391, nr. 3, pagina 8

toepassing is op mensen die een PHEV aanschaffen. Bij een directe subsidie met beperkt budget geldt daarbij als nadeel dat op het moment dat het budget op is, mensen die op een later moment een PHEV willen kopen geen aanspraak meer kunnen maken op de subsidie. Voor beide type maatregelen geldt verder dat ze wel te maken hebben met een zekere mate van onbekendheid onder de Nederlanders.

- **Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid:** uit ons onderzoek komt naar voren dat het halttarief in de MRB voor PHEV's weinig tot geen problemen kent met de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Doordat sprake is van een geautomatiseerd proces lijken de uitvoeringskosten zeer beperkt te zijn. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met het halttarief in de MRB voor PHEV's gemoeid is, kan de Belastingdienst echter niet geven. Voor een directe subsidie geldt dat er beter zicht is op de uitvoeringskosten. Voor de SEPP waren de uitvoeringskosten in 2020 € 1.965.000.¹⁵⁶
- **Kosteneffectiviteit:** op basis van de bij ons beschikbare informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de kosteneffectiviteit van een directe subsidie versus die van het halttarief in de MRB voor PHEV's.
- **Eenvoud:** voor de gebruikers van het halttarief in de MRB voor PHEV's geldt dat zij er in principe geen omkijken naar hebben. De MRB wordt automatisch bepaald door de Belastingdienst (o.b.v. de informatie van het RDW). Het is hierdoor wel de vraag in welke mate het halttarief in de MRB voor PHEV's (en het effect ervan) bekend is bij potentiële kopers van een PHEV. Een directe subsidie is dan vaak duidelijker omdat dat potentiële kopers direct zien hoeveel voordeel zij kunnen krijgen. Echter, zij moeten dan wel bekend zijn met de directe subsidie en zelf een aanvraag doen. Dat laatste vergt nog een extra handeling. Met de huidige directe subsidie (SEPP) geldt bovendien dat er een beperkt budget is. Op het moment dat dit budget op is moet de potentiële koper een jaar wachten (of een PHEV aanschaffen zonder directe subsidie). Bij het halttarief in de MRB voor PHEV's is er geen sprake van een dergelijk tijdseffect.
- **Inpasbaarheid in de fiscale structuur:** het halttarief in de MRB voor PHEV's lijkt tot op zekere hoogte goed inpasbaar in de fiscale structuur. De MRB is een element dat al langere tijd in het proces van belastinginning zit en bovendien is het op basis van de beschikbare informatie goed mogelijk om onderscheid te maken naar verschillende typen voertuigen (zoals ICEV's, PHEV's en EV's).
- **Budgettaire beheersbaarheid:** het halttarief in de MRB voor PHEV's lijkt middels de HADK-systematiek een goede budgettaire beheersbaarheid te kennen. Echter, zoals eerder aangegeven in dit rapport is in 2021 wel besloten om af te wijken van de gestelde grenzen vanuit de HADK-systematiek. Een directe subsidie is beduidend beter budgettair beheersbaar omdat er een vastgestelde hoeveelheid budget beschikbaar is.

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Voorafgaand aan de evaluatie is een uitgebreide lijst met onderzoeksvragen opgesteld door de opdrachtgever. De evaluatie wordt daarbij uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Dit is ook terug te zien in de centrale onderzoeksvraag waarin wordt gevraagd om aan te geven of de regelingen doeltreffend zijn.

De evaluatie is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. Binnen deze evaluatie hebben wij getracht om een goed onderbouwd antwoord te geven op de

¹⁵⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) *Tussentijdse evaluatie SEPP. Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren*. Pagina 27.

onderzoeksvragen. Wij hebben ons onderzoek onafhankelijk uitgevoerd. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat wij voor deze evaluatie beperkte tijd hadden waardoor de onderzoeksmethoden beperkt zijn tot bestaande onderzoeken en een kleinschalige interviewronde. De evaluatie kent mede hierdoor ook een kwalitatieve insteek. Wij adviseren om voor een volgende evaluatie meer tijd te reserveren en ook na te denken over de mogelijkheden om de effecten op een meer kwantitatieve manier te meten.

Middels het Klimaatakkoord is afgesproken dat er in 2023/2024 en in 2027/2028 nog een tussenevaluatie plaats vindt van de stimuleringsmaatregelen voor emissieloze auto's. In 2030 vindt de eindevaluatie van het Klimaatakkoord plaats.

Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja, het halftarief in de MRB voor PHEV's loopt tot en met 2023 (waarbij er in 2024 nog een driekwarttarief geldt). Daarbij dient wel de opmerking te worden gemaakt dat middels de HADK-systematiek er tussentijds wijzigingen kunnen plaatsvinden in het stimuleringsbeleid.

Nihiltarief in MRB voor EV's

Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nederland heeft zich middels diverse afspraken gecommitteerd aan het reduceren van de CO₂-uitstoot. Het Nederlandse wegverkeer veroorzaakt ongeveer een vijfde van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland.¹⁵⁷ Een elektrische auto stoot geen broeikasgassen en stikstofdioxide uit. Het is daarom gewenst dat Nederlanders overstappen naar een elektrische auto. Echter, de kosten voor een elektrische auto zijn in de meeste gevallen (voorlopig nog) hoger dan van een auto met een verbrandingsmotor. Autofabrikanten lopen namelijk bij de ontwikkeling van elektrische voertuigen achter ten opzichte van auto's met een verbrandingsmotor, mede door de beperkte vraag. Om dit probleem op te lossen is het onder meer nodig dat meer vraag naar elektrische auto's wordt gecreëerd. Deze vraag ontstaat wanneer er een minder groot financieel verschil is tussen de twee typen voertuigen. Hier ligt een taak voor de overheid omdat zij de vraag kan aanjagen (bijvoorbeeld door middel van normering, beprijzen van ongewenste alternatieven en/of financiële stimulering van gewenste alternatieven) zodat het voor autofabrikanten rendabel(er) wordt om elektrische voertuigen te produceren.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het doel van het nihiltarief in de MBR voor EV's is in onze ogen niet altijd helder en eenduidig geformuleerd geweest in de periode 2017-2021. Dit heeft onder meer te maken met dat de oorsprong van de regeling al ver in het verleden ligt en dat er sindsdien veel wijzigingen zijn geweest. Voor het nihiltarief in de MRB voor EV's geldt dat vanaf de introductie het overkoepelende doel was om EV's te stimuleren. Echter, daar werd lange tijd geen expliciet doel aan gekoppeld. Middels het Klimaatakkoord uit 2019 is dat wel het geval; namelijk het streven dat 100% van de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 EV's zijn.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Op dit moment is er bij de meeste segmenten nog sprake van een prijsverschil tussen EV's en ICEV's. Er is sprake van een verschil bij zowel de aanschafprijs als in de *Total Cost of Ownership* (TCO). Middels een of meerdere financiële interventies kan dit prijsverschil

¹⁵⁷ Rijksoverheid (2022) *Overheid stimuleert milieuvriendelijker rijden*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/overheid-stimuleert-milieuvriendelijker-rijden>, geraadpleegd op 05-09-2022.

worden verkleind. Voorlichting en sancties bieden beiden geen soelaas bij het oplossen van dit prijsverschil.

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

Het nihiltarief in de MRB voor EV's is bedoeld om het prijsverschil tussen EV's en ICEV's te verkleinen. Een heffing zou ingevoerd moeten worden op de aanschafprijs en/of kosten voor het rijden van ICEV's. Gegeven de grote hoeveelheid ICEV's in Nederland betekent dat voor een groot deel van de Nederlandse bevolking de aanschaf en/of het gebruik van een auto dan duurder wordt. In onze ogen is het gegeven het kostenverschil wenselijker om voorlopig te kiezen voor een subsidie in plaats van een heffing.

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

Binnen dit onderzoek kijken we voor de vergelijking met de directe subsidie specifiek naar de ervaringen met de SEPP. Voor de vergelijking tussen het nihiltarief in de MRB voor EV's en de directe subsidie worden onderstaande punten afgelopen:

- **Doelgroepbereik:** zowel het nihiltarief in de MRB voor EV's als de directe subsidie kennen een goed doelgroepbereik. Ze zijn beiden alleen van toepassing op de mensen die een EV kopen. Bij een directe subsidie met beperkt budget geldt daarbij als nadeel dat op het moment dat het budget op is, mensen die op een later moment een EV willen kopen geen aanspraak meer kunnen maken op de subsidie. Voor beide type maatregelen geldt verder dat ze wel te maken hebben met een zekere mate van onbekendheid onder de Nederlanders.
- **Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid:** uit ons onderzoek komt naar voren dat het nihiltarief in de MRB voor EV's weinig tot geen problemen kent met de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Doordat sprake is van een geautomatiseerd proces lijken de uitvoeringskosten zeer beperkt te zijn. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met het nihiltarief in de MRB voor EV's gemoeid is, kan de Belastingdienst echter niet geven. Voor een directe subsidie geldt dat er beter zicht is op de uitvoeringskosten. Voor de SEPP waren de uitvoeringskosten in 2020 € 1.965.000.¹⁵⁸
- **Kosteneffectiviteit:** op basis van de bij ons beschikbare informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de kosteneffectiviteit van een directe subsidie versus die van een nihiltarief in de MRB voor EV's.
- **Eenvoud:** voor de gebruikers van het nihiltarief in de MRB voor EV's geldt dat zij er in principe geen omkijken naar hebben. De MRB wordt automatisch bepaald door de Belastingdienst (o.b.v. de informatie van het RDW). Het is hierdoor wel de vraag in welke mate het nihiltarief in de MRB voor EV's (en het effect ervan) bekend is bij potentiële kopers van een EV. Een directe subsidie is dan vaak duidelijker omdat dat potentiële kopers direct zien hoeveel voordeel zij kunnen krijgen. Echter, zij moeten dan wel bekend zijn met de directe subsidie en zelf een aanvraag doen. Dat laatste vergt nog een extra handeling. Met de huidige directe subsidie (SEPP) geldt bovendien dat er een beperkt budget is. Op het moment dat dit budget op is moet de potentiële koper een jaar wachten (of een EV aanschaffen zonder directe subsidie). Bij het nihiltarief in de MRB voor EV's is er geen sprake van een dergelijk tijdeffect.

¹⁵⁸ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) *Tussentijdse evaluatie SEPP. Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren*. Pagina 27.

- **Inpasbaarheid in de fiscale structuur:** het nihil tarief in de MRB voor EV's lijkt tot op zekere hoogte goed inpasbaar in de fiscale structuur. De MRB is een elementen dat al langere tijd in het proces van belastinginning zit en bovendien is het op basis van de beschikbare informatie goed mogelijk om onderscheid te maken naar verschillende typen voertuigen (zoals ICEV's, PHEV's en EV's).
- **Budgettaire beheersbaarheid:** het nihil tarief in de MRB voor EV's *lijkt* middels de HADK-systematiek een goede budgettaire beheersbaarheid te kennen. Echter, zoals eerder aangegeven in dit rapport is in 2021 wel besloten om af te wijken van de gestelde grenzen vanuit de HADK-systematiek. Een directe subsidie is beduidend beter budgettair beheersbaar omdat er een vastgestelde hoeveelheid budget beschikbaar is.

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Voorafgaand aan de evaluatie is een uitgebreide lijst met onderzoeksvragen opgesteld door de opdrachtgever. De evaluatie wordt daarbij uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Dit is ook terug te zien in de centrale onderzoeksvraag waarin wordt gevraagd om aan te geven of de regelingen doeltreffend zijn.

De evaluatie is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. Binnen deze evaluatie hebben wij getracht om een goed onderbouwd antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Wij hebben ons onderzoek onafhankelijk uitgevoerd. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat wij voor deze evaluatie beperkte tijd hadden waardoor de onderzoeksmethoden beperkt zijn tot bestaande onderzoeken en een kleinschalige interviewronde. De evaluatie kent mede hierdoor ook een kwalitatieve insteek. Wij adviseren om voor een volgende evaluatie meer tijd te reserveren en ook na te denken over de mogelijkheden om de effecten op een meer kwantitatieve manier te meten.

Middels het Klimaatakkoord is afgesproken dat er in 2023/2024 en in 2027/2028 nog een tussenevaluatie plaats vindt van de stimuleringsmaatregelen voor emissieloze auto's. In 2030 vindt de eindevaluatie van het Klimaatakkoord plaats.

Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja, het nihil tarief in de MRB voor EV's loopt tot en met 2024 (waarbij er in 2025 nog een kwarttarief geldt). Daarbij dient wel de opmerking te worden gemaakt dat middels de HADK-systematiek er tussentijds wijzigingen kunnen plaatsvinden in het stimuleringsbeleid.

Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met een elektromotor

Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nederland heeft zich middels diverse afspraken gecommitteerd aan het reduceren van de CO₂-uitstoot. Het Nederlandse wegverkeer veroorzaakt ongeveer een vijfde van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland.¹⁵⁹ Een bestelauto met een elektromotor stoot minder broeikasgassen en stikstofdioxide uit. Het is daarom gewenst dat er wordt overgestapt naar bestelauto's met een elektromotor. Echter, het is wel de vraag waarom dit niet volledig elektrische bestelauto's moeten zijn. Uit eerder onderzoek van TNO (zie ook het halftarief in de MRB voor PHEV's) bleek dat één EV ongeveer gelijk staat aan drie PHEV's qua bijdrage aan het aantal elektrisch gereden kilometers per jaar. Het is onduidelijk hoe dit precies geldt

¹⁵⁹ Rijksoverheid (2022) *Overheid stimuleert milieuvriendelijker rijden*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/overheid-stimuleert-milieuvriendelijker-rijden>, geraadpleegd op 05-09-2022.

voor bestelauto's met een elektromotor. In onze ogen is er geen sprake van een duidelijke probleemstelling.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het doel voor de kilocorrectie voor bestelauto's met een elektromotor is niet helder en eenduidig geformuleerd.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Op dit moment is er bij de meeste segmenten nog sprake van een prijsverschil tussen EV's en ICEV's. Er is sprake van een verschil bij zowel de aanschafprijs als in de *Total Cost of Ownership* (TCO). De noodzaak van een financiële interventie voor bestelauto's met een elektromotor komt in onze ogen minder duidelijk naar voren. Wij hebben ons in dit onderzoek, mede gezien het doel uit het Klimaatakkoord vooral gefocust op EV's (en de verschillen met ICEV's). In een vervolgonderzoek zou in meer detail naar prijsverschillen tussen reguliere bestelauto's en hybride/volledig elektrische bestelauto's gekeken moeten worden.

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

Een subsidie is bedoeld om het prijsverschil tussen bestelauto's met een elektromotor en bestelauto's met een verbrandingsmotor te verkleinen. Echter, binnen dit onderzoek is niet duidelijk vastgesteld of er sprake is van een prijsverschil (en of het überhaupt noodzakelijk is om hybride bestelauto's te stimuleren). Een heffing zou ingevoerd moeten worden op de aanschafprijs en/of kosten voor het rijden van bestelauto's met een verbrandingsmotor. Gegeven de grote hoeveelheid bestelauto's met een verbrandingsauto's in Nederland betekent dat voor een groot deel van de bestuurders de aanschaf en/of het gebruik van een bestelauto dan duurder wordt. Het is de vraag of dat gewenst en noodzakelijk is gezien de onduidelijkheid over het prijsverschil tussen de verschillende typen bestelauto's (en de wens om EV's te stimuleren).

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

Het is lastig om een goede vergelijkingsbasis op te stellen. In het onderzoek hebben wij namelijk niet gekeken naar directe subsidies voor de aanschaf van een bestelauto met elektromotor. Wij putten voor de beantwoording van deze vraag uit onze ervaringen met de SEPP. Voor de vergelijking tussen de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor en directe subsidie worden onderstaande punten afgelopen:

- **Doelgroepbereik:** de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor kent een goed doelgroepbereik. Hij is alleen van toepassing op personen die een bestelauto met een elektromotor kopen. In onze verwachting is een directe subsidie ook zo vorm te geven dat hij alleen van toepassing is op mensen die een bestelauto met elektromotor aanschaffen. Bij een directe subsidie met beperkt budget geldt daarbij als nadeel dat op het moment dat het budget op is, mensen die op een later moment een bestelauto met elektromotor willen kopen geen aanspraak meer kunnen maken op de subsidie. Voor beide type maatregelen geldt verder dat ze wel te maken hebben met een zekere mate van onbekendheid onder de Nederlanders.
- **Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid:** uit ons onderzoek komt naar voren dat de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met elektromotor weinig tot geen problemen kent met de uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid. Doordat sprake is van een geautomatiseerd proces lijken de uitvoeringskosten zeer beperkt te zijn. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met elektromotor gemoeid is, kan de

Belastingdienst echter niet geven. Voor een directe subsidie geldt dat er beter zicht is op de uitvoeringskosten. Voor de SEPP waren de uitvoeringskosten in 2020 € 1.965.000.¹⁶⁰

- **Kosteneffectiviteit:** op basis van de bij ons beschikbare informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de kosteneffectiviteit van een directe subsidie versus die van een kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor
- **Eenvoud:** voor de gebruikers van de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor geldt dat zij er in principe geen omkijken naar hebben. De MRB wordt automatisch bepaald door de Belastingdienst (o.b.v. de informatie van het RDW). Het is hierdoor wel de vraag in welke mate de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor (en het effect ervan) bekend is bij potentiële kopers van een bestelauto met elektromotor. Een directe subsidie is dan vaak duidelijker omdat dat potentiële kopers direct zien hoeveel voordeel zij kunnen krijgen. Echter, zij moeten dan wel bekend zijn met de directe subsidie en zelf een aanvraag doen. Dat laatste vergt nog een extra handeling. Met de huidige directe subsidie (SEPP) geldt bovendien dat er een beperkt budget is. Op het moment dat dit budget op is moet de potentiële koper een jaar wachten (of een EV aanschaffen zonder directe subsidie). Bij de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor is er geen sprake van een dergelijk tijdseffect.
- **Inpasbaarheid in de fiscale structuur:** de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor lijkt tot op zekere hoogte goed inpasbaar in de fiscale structuur. De MRB is een element dat al langere tijd in het proces van belastinginning zit en bovendien is het op basis van de beschikbare informatie goed mogelijk om onderscheid te maken naar verschillende typen voertuigen (zoals ICEV's, PHEV's en EV's).
- **Budgettaire beheersbaarheid:** de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor *lijkt* middels de HADK-systematiek een goede budgettaire beheersbaarheid te kennen. Echter, zoals eerder aangegeven in dit rapport is in 2021 wel besloten om af te wijken van de gestelde grenzen vanuit de HADK-systematiek. Een directe subsidie is beduidend beter budgettair beheersbaar omdat er een vastgestelde hoeveelheid budget beschikbaar is.

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Voorafgaand aan de evaluatie is een uitgebreide lijst met onderzoeksvragen opgesteld door de opdrachtgever. De evaluatie wordt daarbij uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Dit is ook terug te zien in de centrale onderzoeksvraag waarin wordt gevraagd om aan te geven of de regelingen doeltreffend zijn.

De evaluatie is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. Binnen deze evaluatie hebben wij getracht om een goed onderbouwd antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Wij hebben ons onderzoek onafhankelijk uitgevoerd. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat wij voor deze evaluatie beperkte tijd hadden waardoor de onderzoeksmethoden beperkt zijn tot bestaande onderzoeken en een kleinschalige interviewronde. De evaluatie kent mede hierdoor ook een kwalitatieve insteek. Wij adviseren om voor een volgende evaluatie meer tijd te reserveren en ook na te denken over de mogelijkheden om de effecten op een meer kwantitatieve manier te meten.

¹⁶⁰ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) *Tussentijdse evaluatie SEPP. Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren*. Pagina 27.

Middels het Klimaatakkoord is afgesproken dat er in 2023/2024 en in 2027/2028 nog een tussenevaluatie plaats vindt van de stimuleringsmaatregelen voor emissieloze auto's. In 2030 vindt de eindevaluatie van het Klimaatakkoord plaats.

Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja, de kilocorrectie in de MRB voor bestelauto's met een elektromotor loopt tot en met 2026. Daarbij dient wel de opmerking te worden gemaakt dat middels de HADK-systematiek er tussentijds wijzigingen kunnen plaatsvinden in het stimuleringsbeleid.

Lagere bijtelling voor EV's

In deze paragraaf bespreken we zowel de lagere bijtelling voor EV's als de cap op de catalogusprijs die bij de bijtelling behoort.

Is sprake van een heldere probleemstelling?

Nederland heeft zich middels diverse afspraken gecommitteerd aan het reduceren van de CO₂-uitstoot. Het Nederlandse wegverkeer veroorzaakt ongeveer een vijfde van de uitstoot van broeikasgassen in Nederland.¹⁶¹ Een elektrische auto stoot geen broeikasgassen en stikstofdioxide uit. Het is daarom gewenst dat Nederlanders overstappen naar een elektrische auto. Echter, de kosten voor een elektrische auto zijn in de meeste gevallen (voorlopig nog) hoger dan van een auto met een verbrandingsmotor. Autofabrikanten lopen namelijk bij de ontwikkeling van elektrische voertuigen achter ten opzichte van auto's met een verbrandingsmotor, mede door de beperkte vraag. Om dit probleem op te lossen is het onder meer nodig dat meer vraag naar elektrische auto's wordt gecreëerd. Deze vraag ontstaat wanneer er een minder groot financieel verschil is tussen de twee typen voertuigen. Hier ligt een taak voor de overheid omdat zij de vraag kan aanjagen (bijvoorbeeld door middel van normering, beprijzen van ongewenste alternatieven en/of financiële stimulering van gewenste alternatieven) zodat het voor autofabrikanten rendabel(er) wordt om elektrische voertuigen te produceren.

Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Het doel van de lagere bijtelling is in onze ogen niet altijd helder en eenduidig geformuleerd geweest in de periode 2017-2021. Dit heeft onder meer te maken met dat de oorsprong van ervan al ver in het verleden ligt en dat er sindsdien veel wijzigingen zijn geweest. Voor de lagere bijtelling geldt dat vanaf de introductie het overkoepelende doel was om EV's te stimuleren. Echter, daar werd lange tijd geen expliciet doel aan gekoppeld. Middels het Klimaatakkoord uit 2019 is dat wel het geval; namelijk het streven dat 100% van de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 EV's zijn. De cap op de catalogusprijs is nog een specifiek onderdeel van de lagere bijtelling. Bij de introductie van de cap in de WUA II uit 2016 werd aangegeven dat deze was bedoeld om te voorkomen dat de (zeer) luxe elektrische voertuigen (te veel) worden gestimuleerd. In het Klimaatakkoord wordt daar nog aan toegevoegd dat de cap er ook toe moet leiden dat er na het eerste zakelijke gebruik meer EV's op de markt moeten komen die aantrekkelijk zijn voor de occasionmarkt.

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?

Op dit moment is er bij de meeste segmenten nog sprake van een prijsverschil tussen EV's en ICEV's. Er is sprake van een verschil bij zowel de aanschafprijs in de volledige *Total Cost*

¹⁶¹ Rijksoverheid (2022) *Overheid stimuleert milieuvriendelijker rijden*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/auto/overheid-stimuleert-milieuvriendelijker-rijden>, geraadpleegd op 05-09-2022.

of Ownership (TCO). Middels een of meerdere financiële interventies kan dit prijsverschil worden verkleind. Voorlichting en sancties bieden beiden geen soelaas bij het oplossen van dit prijsverschil.

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

De lagere bijtelling voor EV's is bedoeld om het prijsverschil tussen EV's en ICEV's te verkleinen. Een heffing zou ingevoerd moeten worden op de aanschafprijs en/of kosten voor het rijden van ICEV's. Gegeven de grote hoeveelheid ICEV's in Nederland betekent dat voor een groot deel van de Nederlandse bevolking de aanschaf en/of het gebruik van de auto dan duurder wordt. In onze ogen is het gegeven het kostenverschil wenselijker om voorlopig te kiezen voor een subsidie in plaats van een heffing.

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

Binnen dit onderzoek kijken we voor de vergelijking met de directe subsidie specifiek naar de ervaringen met de SEPP. Voor de vergelijking tussen de lagere bijtelling voor EV's en de directe subsidie worden onderstaande punten afgelopen:

- **Doelgroepbereik:** zowel de lagere bijtelling voor EV's als de directe subsidie kennen een goed doelgroepbereik. Ze zijn beiden alleen van toepassing op de mensen die een EV kopen. Bij een directe subsidie met beperkt budget geldt daarbij als nadeel dat op het moment dat het budget op is, mensen die op een later moment een EV willen kopen geen aanspraak meer kunnen maken op de subsidie. Voor beide type maatregelen geldt verder dat ze wel te maken hebben met een zekere mate van onbekendheid onder de Nederlanders.
- **Uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid:** voor de bijtelling geeft de Belastingdienst aan dat de regeling voor extra foutgevoeligheid, tijdrovend handwerk en tijdrovende toelichtingswerkzaamheden zorgt. Een indicatie van het aantal (extra) FTE dat met de lagere bijtelling voor EV's gemoeid is, kan de Belastingdienst echter niet geven. Voor een directe subsidie geldt dat er beter zicht is op de uitvoeringskosten. Voor de SEPP waren de uitvoeringskosten in 2020 € 1.965.000.¹⁶²
- **Kosteneffectiviteit:** op basis van de bij ons beschikbare informatie is het niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de kosteneffectiviteit van een directe subsidie versus die van een lagere bijtelling voor EV's.
- **Eenvoud:** de burgers en bedrijven die gebruik maken van de lagere bijtelling voor EV's moeten kijken wat voor hun van toepassing is en aangifte doen. Zij moeten zelf aangeven wat hun bijtelling is door vermelding van het bedrag, of, voor de loonheffing (LH), een code vermelden als de bijtelling achterwege kan blijven. Onze verwachting is dat voor degene die er gebruik van maken ook duidelijk is wat het voordeel is. Bij een directe subsidie is dit ook het geval. De potentiële kopers krijgen dan direct zien hoeveel voordeel zij kunnen krijgen. Echter, zij moeten dan wel bekend zijn met de directe subsidie en zelf een aanvraag doen. Dat laatste vergt nog een extra handeling. Met de huidige directe subsidie (SEPP) geldt bovendien dat er een beperkt budget is. Op het moment dat dit budget op is moet de potentiële koper een jaar wachten (of een EV aanschaffen zonder directe subsidie). Bij de lagere bijtelling voor EV's is er geen sprake van een dergelijk tijdseffect.

¹⁶² Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021) *Tussentijdse evaluatie SEPP. Subsidieregeling Elektrische Personenauto's Particulieren*. Pagina 27.

- **Inpasbaarheid in de fiscale structuur:** voor de bijtelling wordt door de Belastingdienst aangegeven dat het voor extra foutgevoeligheid, tijdrovend handwerk en tijdrovende toelichtingswerkzaamheden zorgt. Specifiek in het kader van de cap op de catalogusprijs geeft de Belastingdienst daarnaast aan dat in het kentekenregister niet de benodigde informatie is opgenomen om te bepalen of een elektrische auto geïntegreerde zonnecellen heeft en in aanmerking komt voor het vervallen van de cap. Om dit te achterhalen is de Belastingdienst op dit moment afhankelijk van data van RVO. Deze controle gebeurt handmatig.
- **Budgettaire beheersbaarheid:** de lagere bijtelling voor EV's *lijkt* middels de HADK-systematiek een goede budgettaire beheersbaarheid te kennen. Echter, zoals eerder aangegeven in dit rapport is in 2021 wel besloten om af te wijken van de gestelde grenzen vanuit de HADK-systematiek. Een directe subsidie is beduidend beter budgettair beheersbaar omdat er een vastgestelde hoeveelheid budget beschikbaar is.

Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Voorafgaand aan de evaluatie is een uitgebreide lijst met onderzoeksvragen opgesteld door de opdrachtgever. De evaluatie wordt daarbij uitgevoerd conform de Regeling periodiek evaluatieonderzoek (RPE). Dit is ook terug te zien in de centrale onderzoeksvraag waarin wordt gevraagd om aan te geven of de regelingen doeltreffend zijn.

De evaluatie is uitgevoerd door Dialogic Innovatie & Interactie, Decisio en EVConsult. Binnen deze evaluatie hebben wij getracht om een goed onderbouwd antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Wij hebben ons onderzoek onafhankelijk uitgevoerd. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat wij voor deze evaluatie beperkte tijd hadden waardoor de onderzoeksmethoden beperkt zijn tot bestaande onderzoeken en een kleinschalige interviewronde. De evaluatie kent mede hierdoor ook een kwalitatieve insteek. Wij adviseren om voor een volgende evaluatie meer tijd te reserveren en ook na te denken over de mogelijkheden om de effecten op een meer kwantitatieve manier te meten.

Middels het Klimaatakkoord is afgesproken dat er in 2023/2024 en in 2027/2028 nog een tussenevaluatie plaats vindt van de stimuleringsmaatregelen voor emissieloze auto's. In 2030 vindt de eindevaluatie van het Klimaatakkoord plaats.

Is een horizonbepaling aan de orde?

Ja, de lagere bijtelling voor EV's en de cap op de catalogusprijs gelden tot en met 2025. Daarbij dient wel de opmerking te worden gemaakt dat middels de HADK-systematiek er tussentijds wijzigingen kunnen plaatsvinden in het stimuleringsbeleid.

Bijlage 2. Interviewprotocol

Dialogic, Decisio en EVConsult voeren in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en het ministerie van Financiën een tussenevaluatie uit van de fiscale regelingen voor emissieloze voertuigen (EV's) en plug-in hybrides (PHEV's). Het doel van deze regelingen is het stimuleren van de verkoop van EV's en PHEV's. Het gaat om de volgende fiscale regelingen:

1. Nihiltarief in BPM voor elektrische voertuigen;
2. Halftarief MRB PHEV met een CO₂-uitstoot 1-50 gr/km;
3. Nultarief MRB voor nieuwe volledig elektrische personen- en bestelauto's
4. Kilocorrectie MRB voor bestelauto's met elektromotor;
5. Lagere bijtelling voor nieuwe volledige elektrische auto's;
6. Cap op catalogusprijs waaronder bijtellingskorting geldt;

Het betreft een tussenevaluatie naar de doeltreffendheid (effectiviteit) en doelmatigheid (efficiëntie) van de regelingen en een verkenning naar mogelijke aanbevelingen voor de toekomst.

Voor deze tussenevaluatie wordt voornamelijk gebruik gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal en beschikbare data over de effectiviteit van fiscale regelingen om de verkoop van (PH)EV's te stimuleren. Aanvullend worden ca. 10 interviews met partijen uit het veld en experts gehouden. Deze interviews worden digitaal/face-to-face afgenomen. Wij gaan per interview uit van een gespreksduur van ca. 60-90 minuten. Dit document kan worden gezien als een leidraad voor de interviews en beschrijft de onderwerpen en belangrijkste vragen die wij aan bod willen laten komen.

Aandachtspunten vooraf

- Het gespreksverslag wordt teruggekoppeld aan de gesprekspartners. Zo bestaat er voor gesprekspartners nog de mogelijkheid om het verslag aan te vullen, te corrigeren en te valideren.
- Het verslag wordt niet gedeeld met derden en alleen gebruikt voor dit onderzoek.
- Er worden in het eindrapport geen direct herleidbare quotes opgenomen (tenzij de respondent daar expliciet toestemming voor heeft gegeven).
- In het eindrapport nemen wij op met welke personen en organisaties wij gesproken hebben.
- Graag vragen wij of u akkoord gaat met bovenstaande voorwaarden.

Gespreksonderwerpen en vragen

Algemeen

- i. Voorstelronde
- ii. Wat vindt u van de fiscale regelingen voor de stimulering van EV's en PHEV's? Ervaart u de regelingen als een meerwaarde? Verschilt dit nog per regeling?

Doeltreffendheid

- iii. In hoeverre hebben de fiscale regelingen in de periode 2017-2021 bijgedragen aan de verkoop van nieuwe- en tweedehands EV's en PHEV's? (Doordat ze de

- EV's en PHEV's financieel aantrekkelijker maakten) Waarop baseert u uw antwoord? Verschilt dit nog per regeling?¹⁶³
- iv. Wat zou er gebeuren met de verkopen van nieuwe- en tweedehands EV's en PHEV's als de huidige regelingen worden afgeschaft? Verschilt dit nog per regeling?
 - v. In hoeverre hebben de verkopen van EV's en PHEV's bijgedragen aan de reductie van CO₂-uitstoot? Waarop baseert u uw antwoord? Verschilt dit nog per regeling?

Neveneffecten

- vi. Zijn er volgens u nog neveneffecten/marktverstoringen opgetreden van de fiscale regelingen voor de stimulering van EV's en PHEV's? Zo ja, wat zijn deze neveneffecten/marktverstoringen? Verschilt dit nog per regeling?
- vii. Zijn wijzigingen in de regelingen voldoende tijdig bekend gemaakt? Zo nee, kunt u daar een voorbeeld van geven? Verschilt dit nog per regeling?
- viii. Waren de fiscale regelingen over de periode 2017-2021 doelmatig te noemen? Oftewel: waren de fiscale regelingen een (kosten)efficiënt middel om de doelen te bereiken? Verschilt dit nog per regel?

Aanpassingen

- ix. Zijn er nog aanpassingen mogelijk in de fiscale regelingen waardoor de verkoop van nieuwe- en tweedehands EV's en PHEV's wordt vergroot? Zo ja, wat zijn deze aanpassingen? Wat zijn de neveneffecten van deze aanpassingen? Verschilt dit nog per regeling?
- x. Wat vindt u er van dat sprake is van een fiscale subsidie? In hoeverre is een (grotere) directe subsidie wenselijker (in de zin van groter effectbereik)?
- xi. In hoeverre zijn de Belgische plannen¹⁶⁴ omtrent de stimulering van emissievrij rijden toepasbaar op de Nederlandse situatie en zou naar verwachting een dergelijke maatregel effectiever zijn dan het huidige systeem?
- xii. Zijn er nog andere regelingen denkbaar om de gewenste doelen (t.a.v. CO₂-reductie) te bereiken? Zo ja, welke?

Afsluiting

- xiii. Zijn er nog onderzoeken/databronnen die wij nog kunnen raadplegen voor dit onderzoek?
- xiv. Zijn er nog zaken die u kwijt wilt naar aanleiding van het gesprek?

¹⁶³ Hierbij kan ook nog onderscheid gemaakt worden naar de verschillende doelgroepen. Particulieren die zelf een auto kopen hebben te maken met BPM en MRB, de zakelijke rijders normaal gesproken met de bijtelling.

¹⁶⁴ Het gaat hier om de fiscale vergroening van het bedrijfswagenpark middels (1) Differentiëren van de aftrekbaarheid van de winstbelasting naar CO₂-uitstoot van het voertuig. Autokosten (waaronder brandstofkosten) van nieuwe fossiele auto's zijn niet aftrekbaar. (2) Differentiëren € 0,19 op CO₂-uitstoot. In de onbelaste kilometervergoeding voor woon-werkverkeer geldt de forfaitaire aftrek van (bij ons) 19 ct./km alleen voor emissievrije voertuigen. Fossiele voertuigen krijgen geen onbelaste kilometervergoeding. (3) De werkgever betaalt een op CO₂-uitstoot gebaseerde solidariteitsheffing voor de auto van de zaak die door de werknemer privé wordt gebruikt.



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl

