

Vergaderjaar 2018–2019

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 60

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2019

Naar aanleiding van een verzoek vanuit uw Kamer (Kamerstuk 32 800, nr. 59), sturen wij u deze brief over de fiscale stimulering van elektrische auto's. In deze brief gaan wij eerst in op het verzoek van de Kamer en onze reactie daarop (§ 1), daarna op de opvolging van onze eerdere onderzoeken over (semi-)elektrische auto's (§ 2) en tot slot op de vraag van de Tweede Kamer over de huidige fiscale stimulering van elektrisch rijden (§ 3).

Deze brief past in het kader van een breder onderzoek naar de autobelastingen, dat wij op dit moment uitvoeren en waarvan we de resultaten in een later stadium gefaseerd zullen opleveren. Uiteraard ontvangt u te zijner tijd nadere informatie over de precieze publicatiedata.

Zoals gebruikelijk hebben wij het kabinet in de gelegenheid gesteld te reageren op onze brief. Van de Staatssecretarissen van Financiën en Infrastructuur en Waterstaat hebben wij een reactie ontvangen en die hebben wij integraal opgenomen op onze website (www.rekenkamer.nl).

1 Inleiding

1.1 Verzoek Tweede Kamer

Op 21 februari 2019 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen van de Kamerleden Omtzigt en Lodders¹, waarin de Algemene Rekenkamer wordt verzocht onderzoek te doen naar de doelmatigheid van stimuleringsmaatregelen voor elektrische auto's. Het verzoek d.d. 3 april 2019 behelst een nadere analyse en update van de stimuleringsmaatregelen voor elektrische auto's. De Algemene Rekenkamer wordt tevens gevraagd

¹ Kamerstuk 32 800, nr. 55.

aan te geven of er voldoende opvolging is gegeven aan haar eerdere aanbevelingen op het gebied van stimulering van elektrisch rijden.

1.2 Reactie op verzoek Tweede Kamer

De Algemene Rekenkamer heeft besloten aan het verzoek van de Tweede Kamer te voldoen door het te betrekken bij een breder onderzoek naar de autobelastingen dat wij al in voorbereiding hadden. Met een brief van 23 mei 2019 hebben wij u hierover geïnformeerd (Kamerstuk 32 800, nr. 59).

Om tegemoet te komen aan het verzoek van de Tweede Kamer, publiceren we deze brief vóór het zomerreces van 2019. U krijgt bij dezen feitelijke informatie over de opvolging van onze eerdere aanbevelingen uit 2013 en 2014. Daarbij interpreteren we de vraag of voldoende opvolging is gegeven in de zin dat we zijn nagegaan of toezeggingen zijn gedaan en acties zijn ondernomen naar aanleiding van onze aanbevelingen. Vervolgens gaan we in op de huidige stand van zaken van de fiscale stimulering van elektrisch rijden. We belichten om welke stimuleringsmaatregelen het gaat, de (financiële) omvang daarvan, de berekening van de kosten per bespaarde ton CO₂ en de onderbouwing daarvan. In deze brief geven we een actualisering van de conclusies uit onze verantwoordingsonderzoeken over 2013 en 2014 over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de (toenmalige) stimuleringsmaatregelen voor zuinige auto's. In een latere fase van dit onderzoek gaan wij in op de doeltreffend- en doelmatigheid van de huidige autobelastingen, omdat daar meer onderzoek in breder verband voor nodig is.

De resultaten van dit bredere onderzoek naar de autobelastingen leveren we in twee volgende fasen op. De eerste fase betreft de fiscale prikkels in de autobelastingen. We verwachten dit deelrapport in het najaar van 2019 te kunnen publiceren. De tweede fase van het onderzoek omvat de resultaten van de meer diepgaande data-analyse en onze beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de eerdergenoemde fiscale prikkels in de autobelastingen. De planning is om dit deel van ons onderzoek in het tweede kwartaal van 2020 te publiceren. Voor nadere informatie over het onderzoek verwijzen we naar de informatie over onze lopende onderzoeken op de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

2 Opvolging onderzoek 2013/2014

2.1 Bevindingen en aanbevelingen 2013

In ons verantwoordingsonderzoek over 2013 van de Ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu (IenM) hebben we onderzoek gedaan naar de (fiscale) stimulering van zuinige en (semi-)elektrische auto's, die is bedoeld om de uitstoot van CO₂ te verlagen (bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1).

Op basis van dit onderzoek hebben we geconcludeerd dat het stimuleringsbeleid sinds 2007 ongeveer € 5 miljard heeft gekost en bovendien minder CO₂-besparing heeft opgeleverd dan uit de officiële cijfers blijkt. In de praktijk bleek het brandstofverbruik namelijk tot 35% hoger te liggen dan de officiële testresultaten volgens de NEDC-testmethode.² De testresultaten werkten door in de energielabels en de brandstofverbruiksboekjes, die consumenten zouden moeten helpen bij de keuze voor een zuinige auto.

Volgens berekeningen van het Ministerie van Financiën kwamen de kosten van het stimuleringsbeleid uit op ongeveer € 1.000 per vermeden

² NEDC: New European Driving Cycle.

ton CO₂. Rekening houdend met de afwijking van de officiële testresultaten lagen de kosten in werkelijkheid hoger. Wij oordeelden daarom dat het beleid «per bespaarde ton CO₂ relatief duur» is.

Op grond van ons onderzoek hebben we naar aanleiding van ons verantwoordingsonderzoek over 2013 aanbevelingen gedaan om:

- de schatting van de belastingderving door de lage bijtelling te verbeteren;
- na te gaan of er in Nederland kosteneffectievere maatregelen mogelijk zijn, door binnen de sector verkeer en vervoer andere instrumenten in te zetten of door in andere sectoren extra CO₂-reductie te realiseren;
- in Europees verband in te blijven zetten op een verbetering van de testmethode, zodat de testresultaten het praktijkverbruik beter weerspiegelen;
- consumenten door aanpassing van het brandstofverbruiksboekje te laten weten dat de rangschikking van zuinige / minder zuinige auto's in de praktijk onzeker is;
- jaarlijks een totaaloverzicht van de budgettaire effecten van het beleid voor zuinige auto's naar de Tweede Kamer te sturen en dit overzicht zoveel mogelijk te verbinden met de resultaten van het beleid.

De verantwoordelijke bewindspersonen hebben toegezegd dat onze aanbevelingen zouden worden meegenomen bij het opstellen van Autobrief II (Kamerstuk 32 800, nr. 27), die op dat moment in ontwikkeling was.

2.2 Bevindingen en aanbevelingen 2014

In het verantwoordingsonderzoek over 2014 hebben we opnieuw aandacht gevraagd voor de stimulering van (semi-)elektrische auto's (Kamerstuk 34 200, nr. 2). Dit onderzoek vormde een vervolg op en nadere toespitsing van het onderzoek naar dit onderwerp dat we als onderdeel van het verantwoordingsonderzoek 2013 hadden uitgevoerd. We constateerden in dit vervolgonderzoek dat de stimulering van (semi-)elektrische auto's hoofdzakelijk de vorm had van kortingen op de autobelastingen. Alternatieve maatregelen om de verkoop van (semi-)elektrische auto's te bevorderen, waren niet uitgewerkt.

Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)³ bleek dat het fiscale voordeel per auto over een periode van vijf jaar hoog kon oplopen. Uitgaande van een eerste registratie in 2013 ging het voor een plug-in hybride als de Mitsubishi Outlander om meer dan € 40.000 en voor een volledig elektrische Tesla S Performance om circa € 85.000 per auto. Ondanks een versoering in 2014, bleef het fiscale voordeel per auto aanzienlijk. Uit ons verantwoordingsonderzoek over 2014 bleek dat dit voordeel vooral terecht kwam bij de zakelijke rijder en nauwelijks bij de particuliere automobilist. Evenals in ons verantwoordingsonderzoek over 2013 constateerden we dat de milieuwinst beperkt was door de onvoorzien hoge CO₂-uitstoot van plug-ins. Bovendien bleek uit ons verantwoordingsonderzoek over 2014 dat, in verband met de export van voertuigen, de verkoop van 300.000 (semi-)elektrische auto's moest worden gestimuleerd om de kabinetsdoelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 te kunnen halen. Verder bleek dat het behalen van de doelstelling van 200.000 (semi-)elektrische auto's in 2020 mogelijk slechts «in beperkte mate milieuwinst» zou opleveren, omdat veel auto's in de praktijk minder zuinig rijden dan in de test.

³ PBL (2014). *Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid*. Den Haag: PBL.

We hebben de verantwoordelijke Ministers de volgende aanbevelingen gedaan:

- Breng de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart, inclusief de voor- en nadelen van deze alternatieven. Besteed hierbij expliciet aandacht aan de kosteneffectiviteit. De maatregelen moeten een voldoende aanvullende werking hebben op de Europese regelgeving. Enkele voorbeelden van alternatieve stimuleringsmaatregelen zijn: subsidiëring, kilometerbeprijzen en het gericht inzetten van de inkoopmacht van de overheid.
- Voer op basis van deze alternatieven een discussie met het parlement over hoe het gebruik van (semi-)elektrische auto's (maar ook van andere vormen van emissievrij rijden) effectief en efficiënt kan worden gestimuleerd.

De bewindspersonen hebben toegezegd onze aanbevelingen over te nemen.

2.3 Opvolging aanbevelingen Algemene Rekenkamer

In deze paragraaf geven we een toelichting op de opvolging van onze aanbevelingen. Dit doen we afzonderlijk voor de fiscale en de niet-fiscale stimuleringsmaatregelen. De aanbevelingen en de opvolging per aanbeveling hebben we ook in een overzicht samengevat en in de bijlage bij deze brief opgenomen.

Fiscale stimulering

Zoals in § 2.1 en 2.2 geschetst, hebben de resultaten van de verantwoordingsonderzoeken over 2013 en 2014 voornamelijk betrekking op de periode waarin Autobrief I van kracht was (dit was tot en met 2016) (Kamerstuk 32 800, nr. 1). De fiscale stimulering van (semi-)elektrische auto's is gewijzigd bij de introductie van Autobrief II voor de periode 2017 tot en met 2020. In de memorie van toelichting van de Wet uitwerking Autobrief II⁴ is uitvoerig verwezen naar de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. De wetgever achtte een herijking van het bestaande fiscale instrumentarium noodzakelijk uit oogpunt van kosteneffectiviteit. Er zijn maatregelen getroffen om de CO₂-afhankelijkheid van de Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) te verminderen. Verder is de fiscale stimulering van plug-in hybride elektrische personenauto's met de introductie van Autobrief II aanzienlijk versoerd. Voor plug-in hybrides is een aparte tarieftabel in de Wet BPM opgenomen om in te spelen op het (hogere) praktijkverbruik. De korting op de bijtelling is afgebouwd tot het algemene bijtellingspercentage van 22% en de voorwaarden van de milieu-investeringsaftrek (MIA) zijn aangescherpt. Anders dan ten tijde van Autobrief I, betreft de fiscale stimulering onder het regime van Autobrief II (Kamerstuk 32 800, nr. 27) vooral nog de voertuigen die tijdens het rijden geen CO₂ uitstoten (nulemissieauto's). In tegenstelling tot plug-in hybrides, speelt bij nulemissieauto's niet het probleem dat de uitstoot van CO₂ tijdens het gebruik in de praktijk afwijkt van de officieel geregistreerde uitstootwaarden.

Met de introductie van de Wet uitwerking Autobrief II is de regeling voor de fiscale bijtelling in verband met privégebruik van een zakelijke auto aangepast. In afwijking van het algemene bijtellingspercentage van 22%, geldt voor nulemissieauto's een bijtelling van 4%. Vanaf 2019 is de korting niet meer van toepassing op het deel van de waarde van de auto boven € 50.000, tenzij de auto wordt aangedreven met behulp van waterstof. In

⁴ Kamerstuk 34 391, nr. 3.

dit kader heeft de Staatssecretaris van Financiën de raming van de belastingderving door de lage bijtelling geactualiseerd.

Op basis hiervan constateren we dat bij de introductie van Autobrief II rekening is gehouden met onze aanbevelingen, vooral als het gaat om de fiscale stimulering van plug-in hybride voertuigen.

Niet-fiscale maatregelen

Naar aanleiding van onze aanbevelingen zijn ook stappen gezet op het gebied van de niet-fiscale maatregelen. In de eerste plaats betreft dit de Nederlandse inzet in Europa om een strengere normering voor de CO₂-uitstoot te bereiken. In Autobrief II staat het gegeven centraal dat de CO₂-uitstoot van nieuw verkochte auto's op Europese schaal niet door Nederlandse belastingmaatregelen, maar vooral door Europees beleid wordt beïnvloed. De Nederlandse inzet in Europa is er dan ook op gericht om de CO₂-normen verder omlaag te krijgen.

Het kabinet heeft zich ook ingezet om te komen tot een meer realistische testcyclus in het kader van de overgang naar de Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure (WLTP). De WLTP sluit beter aan bij de praktijkomstandigheden dan de verouderde NEDC-testmethode en biedt daardoor beter inzicht in de werkelijke CO₂-uitstoot van personenauto's. Sinds 1 september 2018 moeten alle nieuwe auto's in de Europese Unie conform de WLTP zijn getest. De Staatssecretaris van Financiën heeft de Tweede Kamer via een brief van 19 oktober 2018 geïnformeerd over de implementatie van de WLTP en de resultaten van onderzoek dat TNO hiernaar doet.⁵

Onze aanbeveling om consumenten te laten weten dat de rangschikking van zuinige en minder zuinige auto's in de praktijk onzeker is, is verwerkt in het brandstofverbruiksboekje van de Rijksdienst Wegverkeer (RDW). Op bladzijde 14 van het brandstofverbruiksboekje 2019 is de volgende tekst opgenomen: «Het verschil tussen het verbruik in de praktijk en het verbruik tijdens de typekeuringstest is voor het ene model groter dan voor het andere model. In dit boekje wordt een rangschikking van auto's naar het verbruik volgens de typekeuring gegeven. Doordat het verschil tussen praktijk- en normverbruik voor elke auto's niet hetzelfde is [sic], kan de rangschikking van auto's naar het verbruik in de praktijk afwijken van de rangschikking van auto's naar normverbruik.»

Aan onze aanbeveling om de Tweede Kamer inzicht te bieden in de budgettaire effecten van het beleid voor zuinige auto's is tegemoet gekomen, doordat in de bijlagen bij de miljoenennota ieder jaar het budgettaire belang is vermeld van de fiscale faciliteiten voor zuinige auto's. Onze aanbeveling luidde om naast het inzicht in de kosten deze kosten ook zoveel mogelijk te koppelen aan de resultaten van het beleid, in dit geval aan vermeden CO₂-uitstoot. Aan dit laatste deel van onze aanbeveling wordt in de bijlagen bij de miljoenennota geen aandacht besteed. Wel is de Staatssecretaris hier uitgebreid op ingegaan bij de beantwoording van diverse Kamervragen.

Naar aanleiding van vragen van de Kamerleden Omtzigt en Mulder heeft de Staatssecretaris van Financiën op 28 januari 2019 geantwoord dat, mede op aanbeveling van de Algemene Rekenkamer, is gewerkt aan niet-fiscale alternatieven voor de stimulering van emissievrij rijden.⁶ Hij

⁵ Kamerstuk 32 800, nr. 46.

⁶ Aangangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1335.

noemt daarbij onder andere enkele zogeheten Green Deals⁷ als voorbeelden. Deze Green Deals zijn in 2016 geëvalueerd⁸, waarbij aandacht is besteed aan de voor- en nadelen van deze initiatieven en deels ook aan de kosteneffectiviteit.

Resumerend constateren we dat de verantwoordelijke bewindspersonen acties hebben ondernomen om onze aanbevelingen ten aanzien van niet-fiscale maatregelen op te volgen. Zoals we in de inleiding van deze brief hebben aangegeven, geven wij geen oordeel over de effecten van de ondernomen acties, omdat daar meer onderzoek in breder verband voor nodig is. Op de bedoelde effecten komen wij in onze latere publicaties terug.

3 Huidige fiscale stimulering elektrisch rijden

3.1 Huidige regelgeving

Autobrief II

De huidige fiscale stimulering van elektrisch rijden berust in hoofdzaak op de Wet uitwerking Autobrief II. In de memorie van toelichting bij deze wet⁹ is een overzicht gegeven van de fiscale maatregelen die in de periode tot en met 2020 gelden voor de stimulering van elektrisch rijden. De stimulering richt zich in hoofdzaak op elektrische auto's zonder CO₂-uitstoot (nulemissieauto's). Zoals in § 2.3 al geschetst, is de fiscale stimulering van plug-in hybride personenauto's versoerd. Zo is de bijtellingskorting voor dit type voertuigen vervallen, maar voor plug-in hybrides met een CO₂-uitstoot tot en met 50 gram/km geldt nog wel een halftarief voor de Motorrijtuigenbelasting.

Volledig elektrische auto's, zowel batterij-elektrisch als waterstof-elektrisch met 0 gram CO₂-uitstoot per kilometer, zijn tot en met 2020 vrijgesteld van de Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) en Motorrijtuigenbelasting (MRB).

De bijtelling voor het privégebruik van een elektrische zakelijke auto in de loon- of inkomstenbelasting (LB/IB) is 4% in plaats van 22%. Met ingang van 1 januari 2017 is deze milieukorting op de bijtelling alleen nog van toepassing voor nulemissieauto's. Als gevolg van de horizonbepalingen in de Wet uitwerking Autobrief II vervalt deze korting per 1 januari 2021. Met ingang van 1 januari 2019 is voor nulemissieauto's de korting niet van toepassing op het deel van de waarde van de auto boven € 50.000, tenzij de auto wordt aangedreven met behulp van waterstof.

Overige regelgeving

In aanvulling op de fiscale maatregelen in Autobrief II geldt tot en met 2020 een verlaagd tarief voor de energiebelasting voor openbare laadpalen met een vaste aansluiting. Het tarief over de eerste 10.000 kWh elektriciteit (eerste schijf) die wordt geleverd aan een oplaadinstallatie voor elektrische voertuigen is verlaagd tot het (lagere) tarief van de tweede schijf van de energiebelasting. Volgens de memorie van toelichting van de Wet tijdelijk verlaagd tarief laadpalen met een

⁷ Green Deals betreffen vergroeningsinitiatieven, waarbij de rijksoverheid samenwerkt met andere partijen, bijvoorbeeld om de plaatsing van laadpalen voor elektrische auto's te bevorderen.

⁸ Gooskens, e.a. (2016). *Eindrappport evaluatie green deals*. Den Haag: Kwink groep.

⁹ Kamerstuk 34 391, nr. 3.

zelfstandige aansluiting komt dit neer op een voordeel van 1 à 2 euro per volle accu en een budgettaire derving van ongeveer € 1,7 miljoen in 2018.¹⁰

Voor de stimulering van elektrisch rijden zijn daarnaast de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil) van belang. Deze regelingen leveren een fiscaal voordeel op voor investeringen in milieuvriendelijke producten of bedrijfsmiddelen, waaronder elektrische voertuigen of een oplaadpunt. In 2019 kan voor waterstofauto's 36% MIA en 75% Vamil worden bedongen tot een maximumbedrag van € 50.000. Voor volledig elektrische auto's (anders dan waterstofauto's) zonder CO₂-uitstoot geldt 27% MIA tot een bedrag van € 40.000. Deze elektrische auto's komen, evenals hybride auto's, niet meer in aanmerking voor de Vamil.

3.2 Stand van zaken

Omvang fiscale stimulering elektrische auto's

De omvang en doelmatigheid van de stimulering van elektrische auto's is eind 2018 en begin 2019 uitgebreid aan bod gekomen in de vorm van beantwoording van Kamervragen, schriftelijk overleg en algemeen overleg. Daarbij is de vraag aan de orde geweest of het bedrag van de fiscale stimulering niet te hoog is in relatie tot de vermindering van de CO₂-uitstoot, zowel per auto als in totaal.

Ook in onze verantwoordingsonderzoeken over 2013 en 2014 is deze vraag gesteld. We hebben toen geconcludeerd dat de fiscale stimulering van zuinige auto's, gegeven de door het Ministerie van Financiën berekende belastingderving van € 1.000 per vermeden ton CO₂, relatief duur is en dat het kabinet vermoedelijk meer CO₂ had kunnen besparen bij een andere besteding van dat geld.

Eind januari 2019 zijn Kamervragen beantwoord van de leden Omtzigt en Agnes Mulder over de kosten van de stimulering van elektrische auto's.¹¹ De Staatssecretaris gaat in zijn antwoorden ook in op de vraag naar de kosteneffectiviteit van de fiscale stimulering van elektrisch rijden. Vanuit het perspectief van de overheid is volgens hem het totale budgettaire beslag van alle maatregelen in relatie tot de vergroeningswinst van belang. Als alleen wordt gekeken naar de omvang van de BPM-vrijstelling (vaste voet), de MRB-vrijstelling, de milieukorting op de bijtelling (LB/IB) en de MIA, is het budgettaire beslag volgens de Staatssecretaris € 700 miljoen voor de periode 2018–2022.¹² Dit bedrag is berekend door de «normale» belastingtarieven toe te passen voor de 25.068 in 2018 verkochte EV's. Het gaat dus om een bedrag van circa € 28.000 per verkochte EV in 2018 over een periode van vijf jaar, oftewel ongeveer € 5.600 per auto per jaar. Waar de kosten per vermeden ton CO₂ in onze verantwoordingsonderzoeken over 2013 en 2014 nog € 1.000 bedroegen, komen deze volgens cijfers van de Staatssecretaris thans op een bedrag van zo'n € 1.700 per vermeden ton CO₂. Afhankelijk van de bij de

¹⁰ Kamerstuk 34 545, nr. 3.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1335.

¹² Dit bedrag is berekend door de «normale» belastingtarieven toe te passen voor de in 2018 verkochte EV's. Volgens het Ministerie van Financiën ligt het echter voor de hand dat gedragseffecten optreden, als er geen fiscale stimulering zou zijn, en minder (kostbare) auto's zouden zijn gekocht. Daardoor zou de gederfde belastingopbrengst lager uitkomen dan het genoemde bedrag van € 700 miljoen. Het overgrote deel van de fiscale stimulering betreft de korting op bijtelling in de loon- en inkomstenbelasting. De ter zake van personenauto's verschuldigde BPM is gebaseerd op een vaste voet (van € 356 in 2018 en € 360 in 2019) en een CO₂-afhankelijk gedeelte. Voor nulemissieauto's zou, wanneer daarvoor géén vrijstelling gold, alleen het bedrag behorende bij de vaste voet van toepassing zijn.

berekening gehanteerde aannames, kan dit bedrag onzes inziens oplopen tot € 2.000. Wij lichten dit verderop in deze brief toe.

In het in 2016 verschenen «Rapport IBO kostenefficiëntie CO₂-reductie-maatregelen»¹³ worden verschillende minder kostbare maatregelen genoemd om CO₂-uitstoot te reduceren. Deze maatregelen behelzen onder andere de sluiting van kolencentrales van vóór 1990 (kosten € 25 per vermeden ton in 2020), de SDE+-regeling biomassa-meestook kolencentrales (kosten € 53 per vermeden ton in 2020) en de SDE+-regeling wind op land (kosten € 73 per vermeden ton in 2020). Verder blijkt uit gegevens van de Nederlandse Emissieautoriteit (NEa) dat begin 2019 de prijs van een emissierecht per ton CO₂ ongeveer € 25 bedroeg.¹⁴ Daarnaast werkt het kabinet aan een minimumprijs voor emissierechten, die naar verluidt zo'n € 12 per ton CO₂ zal bedragen. Hoewel ten behoeve van deze brief (nog) geen formele norm door ons is geïdentificeerd of geformuleerd en ook de gehanteerde kostenbegrippen uiteen kunnen lopen, achten wij het op basis van bovenstaande gegevens onwaarschijnlijk dat wij ten aanzien van de huidige fiscale stimuleringsmaatregelen tot een andere conclusie zullen komen dan destijds in 2013 en 2014.

Wij waren en zijn van mening dat de fiscale stimulering van zuinige auto's een dure maatregel is (geweest) voor het verminderen van CO₂-uitstoot, en dat meer doelmatige alternatieven eerder in beeld hadden moeten worden gebracht. In het vervolg van ons lopende onderzoek naar autobelastingen zullen wij een oordeel vellen over de doeltreffend- en doelmatigheid van de huidige fiscale stimuleringsmaatregelen voor nul-emissieauto's.

Onderbouwing gegevens over omvang fiscale stimulering

Omdat de omvang van de fiscale stimulering, vooral in relatie tot de bespaarde hoeveelheid CO₂-uitstoot, een belangrijke rol speelt in de discussie over de inzet van publieke middelen ten behoeve van het bevorderen van elektrisch rijden, hebben wij de onderbouwing van de beantwoording van de Kamervragen op dit punt geanalyseerd. Op basis daarvan plaatsen we de volgende kanttekeningen:

- Het eerdergenoemde bedrag aan inzet van publieke middelen van ongeveer € 5.600 per auto per jaar is tot stand gekomen door het totale bedrag van de fiscale stimulering voor elektrische voertuigen (cumulatief € 700 miljoen) te delen door het aantal auto's en het aantal jaren (5) waarvoor de berekening is gemaakt. Het gaat hierbij nadrukkelijk om een gemiddeld bedrag per auto. Voor duurdere modellen, zoals de Tesla S, Tesla X en Jaguar I-Pace, kan het stimuleringsbedrag aanzienlijk hoger zijn. Voor privé aangeschafte elektrische auto's, waarop de bijstellingskorting en de MIA niet van toepassing zijn, komt het fiscale stimuleringsbedrag juist aanmerkelijk lager uit dan het gemiddelde.
- De berekening van het bedrag van de fiscale stimulering per auto is voor een deel gebaseerd op benaderingen. Volgens het Ministerie van Financiën is dit onvermijdelijk bij gebrek aan (tijdig beschikbare) realisatiegegevens. Daarbij gaat het onder meer om de volgende gegevens:
 - het deel van de zakelijk aangeschafte auto's dat, meestal via een leaseregeling, leidt tot een bijtelling in de loon-/inkomstenbelasting;

¹³ Ministerie van Financiën (2016). IBO kostenefficiëntie CO₂-reductie-maatregelen. Inspectie Rijksfinanciën – Bureau Strategische Analyse, april 2016, p. 38 e.v. (bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 122).

¹⁴ Nieuwsbericht NEa van 28 februari 2019.

- de (gemiddelde) catalogusprijs en het marginale tarief dat van toepassing is voor de bijtelling in de loon-/inkomstenbelasting;
- het (gemiddelde) gewicht van de auto's;
- het deel van de elektrische auto's, waarvoor gebruik wordt gemaakt van de Milieu-investeringsaftrek (MIA).

Als gevolg hiervan moet er mee rekening worden gehouden dat de uitkomsten van de berekening in zekere mate kunnen fluctueren, afhankelijk van de precieze invulling van de parameters.

- Het door de Staatssecretaris van Financiën genoemde stimuleringsbedrag van € 1.700 per bespaarde ton CO₂ is bepaald door het bedrag van € 5.600 te delen door een (veronderstelde) hoeveelheid bespaarde CO₂. Om die berekening te kunnen maken, moeten aannames worden gedaan over de auto's die de plaats in zouden nemen van de nulmissievoertuigen, als de fiscale stimulering niet zou bestaan (oftewel de «counterfactual»). Afhankelijk van de aannames waarmee wordt gerekend, kunnen de uitkomsten van de berekeningen fluctueren en dus lager of hoger uitkomen dan het door de Staatssecretaris genoemde bedrag van € 1.700 per bespaarde ton CO₂.

Uit de beantwoording van de Kamervragen¹⁵ blijkt dat de Staatssecretaris van Financiën de volgende aannames doet:

- als alternatief voor een elektrische auto zal in 80% van de gevallen een benzineauto worden aangeschaft en in 20% van de gevallen een dieselauto;
- de gemiddelde CO₂-uitstoot van een in 2018 nieuw verkochte benzineauto is gesteld op circa 136 g/km en van een dieselauto circa 125 g/km;
- voor de benzineauto's is gerekend met gemiddeld 23.000 kilometer per jaar en voor dieselauto's met 34.000 kilometer per jaar.

Bij onze analyse van de aannames van de Staatssecretaris van Financiën hebben we geconstateerd dat de gehanteerde hoeveelheden CO₂ per km zijn gebaseerd op ongewogen gemiddelden van RDW-gegevens. De gewogen gemiddelde CO₂-uitstoot is lager, namelijk 114 g/km voor benzineauto's en 111 g/km voor dieselauto's. Bij toepassing van gewogen gemiddelden komt het bedrag van de fiscale stimulering per bespaarde ton CO₂, onder gelijkblijvende uitgangspunten, hoger uit dan € 1.700: het loopt op tot bijna € 2.000 per ton CO₂.

Dit illustreert de afhankelijkheid van aannames bij de berekening van de kosten van fiscale stimulering per bespaarde ton CO₂.

Gevoeligheidsanalyse stimuleringsbedrag per bespaarde ton CO₂

Om meer inzicht te bieden in de gevoeligheid van de berekening van het stimuleringsbedrag per bespaarde ton CO₂, hebben we voor een deel van de gegevens in de berekening van het Ministerie van Financiën een beperkte gevoeligheidsanalyse uitgevoerd.¹⁶ We willen daarmee laten zien welk effect wijzigingen in de basisgegevens of aannames hebben op de einduitkomst van de berekening. In tabel 1 is voor enkele basisgegevens getoond welk effect een mutatie van plus of min 10% heeft op het stimuleringsbedrag per bespaarde ton CO₂. Dit effect hebben we ook uitgedrukt als percentage van het eerder aan de Tweede Kamer gerapporteerde bedrag van € 1.700 per bespaarde ton CO₂.¹⁷

¹⁵ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1335.

¹⁶ In het kader van ons bredere onderzoek naar de autobelastingen, zijn we van plan uitgebreider in te gaan op de beschikbare data en de kosteneffectiviteit.

¹⁷ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1335.

Tabel 1: Effect (in € en in % van € 1.700) op het stimuleringsbedrag per bespaarde ton CO₂ van mutaties in enkele basisgegevens voor de berekening

Basisgegevens berekening		+ 10%		- 10%
gemiddelde cataloguswaarde	€ 1.843	(+ 8,4%)	€ 1.554	(- 8,6%)
gemiddeld gewicht	€ 1.715	(+ 0,9%)	€ 1.666	(- 2,0%)
aandeel (lease)auto's met bijtelling	€ 1.843	(+ 8,4%)	€ 1.554	(- 8,6%)
aandeel benzine	€ 1.758	(+ 3,4%)	€ 1.644	(- 3,3%)
CO ₂ -uitstoot diesel- en benzineauto's	€ 1.544	(- 9,1%)	€ 1.888	(+ 11,0%)

Tabel 1 laat bijvoorbeeld zien dat een 10% hogere gemiddelde cataloguswaarde tot een stijging van 8,4% leidt van het stimuleringsbedrag per bespaarde ton CO₂. Daar staat tegenover dat een 10% lagere gemiddelde cataloguswaarde leidt tot een daling van het stimuleringsbedrag per bespaarde ton CO₂ in eenzelfde orde van grootte.

Uit tabel 1 blijkt dat mutaties in de gemiddelde cataloguswaarde, het aandeel (lease)auto's met bijtelling en de (veronderstelde) CO₂-uitstoot meer effect hebben op de einduitkomst van de berekening, dan bijvoorbeeld het gemiddelde gewicht van de auto's. Het effect van parameters kan dus variëren, bijvoorbeeld afhankelijk van het aantal jaren waarin een parameter doorwerkt in de berekening.

Budgettaire gevolgen fiscale stimulering elektrische auto's

De budgettaire gevolgen van de stimulering van elektrische auto's omvatten meer dan alleen de directe derving van belastingopbrengsten door de fiscale stimuleringsmaatregelen. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de volgende effecten:

- Voor personenauto's geldt voor de BPM een progressief tariefstelsel dat is gebaseerd op de uitstoot van CO₂. Voor nulemissievoertuigen is, zonder vrijstelling, alleen het BPM-bedrag van de vaste voet van toepassing. Een toename van het aandeel elektrische voertuigen in het wagenpark, ten koste van modellen die wel CO₂ uitstoten, leidt dus tot een vermindering van de BPM-opbrengsten.
- Een toename van het aandeel elektrische auto's zal ook de accijnsopbrengsten van benzine, diesel en LPG doen dalen, omdat volledig elektrische auto's geen fossiele brandstoffen gebruiken. Dit wordt voor een deel gecompenseerd door extra energiebelasting voor het opladen van elektrische auto's.

Naarmate het aandeel van elektrische auto's in het Nederlandse wagenpark stijgt, treden dus effecten op die leiden tot een verdere daling van de opbrengsten uit de autobelastingen. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de derving van btw die wordt berekend over BPM- en accijnsopbrengsten.

3.3 Verdere ontwikkelingen fiscale stimulering elektrische auto's

Tijdens een algemeen overleg op 13 februari 2019¹⁸ is de fiscale stimulering van elektrisch rijden besproken in de Tweede Kamer. De Staatssecretaris van Financiën heeft bij dit overleg erkend dat de fiscale stimulering fors is en dat het huidige beleid niet de meest kosteneffectieve methode is om CO₂-uitstoot terug te dringen. Hij heeft daarbij benadrukt dat de fiscale stimulering niet alleen van belang is om CO₂-uitstoot te reduceren, maar dat ook de beperking van de uitstoot van andere schadelijke stoffen (luchtkwaliteit) en het terugdringen van geluidsoverlast een rol spelen. Ook heeft hij gewezen op de innovatieve aspecten van de ontwikkeling van emissievrije technieken. Het gaat dan volgens de

¹⁸ Kamerstuk 32 800, nr. 56.

Staatssecretaris om initiële investeringen om de markt op gang te helpen. De Staatssecretaris plaatst de stimulering in het perspectief van de doelstelling van het kabinet dat in 2030 alle nieuw gekochte auto's emissievrij zijn. Verder wijst hij op nieuwe voorstellen voor de stimulering van elektrische auto's in het (ontwerp) Klimaatakkoord.¹⁹

Omdat de horizon van Autobrief II zich uitstrekt tot en met 2020, is besluitvorming nodig over de vormgeving van de autobelastingen in de periode vanaf 2021. Mede met het oog daarop hebben wij een breder onderzoek naar de autobelastingen in uitvoering genomen. Zoals in de inleiding van deze brief toegelicht, verwachten we dit najaar de eerstvolgende rapportage over dit onderzoek te kunnen uitbrengen.

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,
president

drs. C. (Cornelis) van der Werf,
secretaris

¹⁹ Kamerstuk 32 813, nr. 263.

Aanbevelingen	Opvolging
<p>2013</p> <p>De schatting van de belastingderving door de lage bijtelling te verbeteren.</p> <p>Ga na of er in Nederland kosteneffectievere maatregelen mogelijk zijn, door binnen de sector verkeer en vervoer andere instrumenten in te zetten of door in andere sectoren extra CO₂-reductie te realiseren.</p> <p>Blijf in Europees verband inzetten op een verbetering van de testmethode, zodat de testresultaten het praktijkverbruik beter weerspiegelen.</p> <p>Laat consumenten door aanpassing van het brandstofverbruiksboekje weten dat de rangschikking van zuinige / minder zuinige auto's in de praktijk onzeker is.</p> <p>Stuur jaarlijks een totaaloverzicht van de budgettaire effecten van het beleid voor zuinige auto's naar de Tweede Kamer en verbind dit overzicht zoveel mogelijk met de resultaten van het beleid.</p>	<p>In het kader van de introductie van Autobrief II is de raming van de belastingderving door de lage bijtelling geactualiseerd.</p> <p>Nederland heeft zich in Europees verband ingezet om een strengere normering voor de CO₂-uitstoot te bereiken. Ook heeft het kabinet in de vorm van zogeheten Green Deals gewerkt aan niet-fiscale alternatieven voor de stimulering van emissievrij rijden.</p> <p>Het kabinet heeft zich ervoor ingezet om te komen tot een meer realistische testcyclus in het kader van de overgang naar de Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedure (WLTP). De WLTP sluit beter aan bij de praktijkomstandigheden dan de verouderde NEDC-testmethode en biedt daardoor beter inzicht in de werkelijke CO₂-uitstoot van personenauto's.</p> <p>Het brandstofverbruiksboekje 2019 bevat een passage op dit punt.</p>
<p>2014</p> <p>Breng de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart, inclusief de voor- en nadelen van deze alternatieven.</p> <p>Besteed hierbij expliciet aandacht aan de kosteneffectiviteit. De maatregelen moeten een voldoende aanvullende werking hebben op de Europese regelgeving. Enkele voorbeelden van alternatieve stimuleringsmaatregelen zijn: subsidiëring, kilometerbeprijzen en het gericht inzetten van de inkoopmacht van de overheid.</p> <p>Voer op basis van deze alternatieven een discussie met het parlement over hoe het gebruik van (semi-)elektrische auto's (maar ook van andere vormen van emissievrij rijden) effectief en efficiënt kan worden gestimuleerd.</p>	<p>Hieraan is tegemoet gekomen, doordat in de bijlagen van de miljoenennota ieder jaar het budgettaire belang is vermeld van de fiscale faciliteiten voor zuinige auto's.</p> <p>In de vorm van zogeheten Green Deals heeft het kabinet gewerkt aan niet-fiscale alternatieven voor de stimulering van emissievrij rijden. Deze green deals zijn in 2016 geëvalueerd, waarbij aandacht is besteed aan de voor- en nadelen van deze initiatieven en deels ook aan de kosteneffectiviteit.</p> <p>Onder andere in het kader van de introductie van Autobrief II is met het parlement van gedachten gewisseld over de stimulering van (semi-)elektrische auto's.</p>