

## Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Algemene Rekenkamer  
Mevrouw drs. F.C. Giskes  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag

**Directie Internationale  
Zaken en  
Verbruiksbelastingen**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

**Ons kenmerk**  
2019-0000101808

**Uw brief (kenmerk)**

Datum 25 juni 2019  
Betreft Bestuurlijke reactie op de brief over fiscale stimulering elektrische auto's

Geachte mevrouw Giskes,

Het kabinet heeft met interesse kennis genomen van uw brief over de fiscale stimulering van emissievrije auto's. Deze brief is de eerste rapportage van het onlangs gestarte onderzoek naar het stelsel van autobelastingen. Gelet op de vele discussies over fiscale stimulering van emissievrije auto's acht het kabinet het van belang om een beknopte reactie te geven op deze eerste brief.

### *Opvolging eerdere aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer geeft een overzicht van eerdere resultaten uit de Verantwoordingsonderzoeken uit 2013 en 2014. Deze onderzoeken zien voor een belangrijk deel op de destijds geldende fiscale stimulering van zeer zuinige en plug-in hybride auto's. De Algemene Rekenkamer heeft destijds geconcludeerd dat de fiscale stimulering 'duur en inefficiënt was' en heeft daarom onder meer aanbevolen om niet-fiscale alternatieven in kaart te brengen en meer aandacht te besteden aan kosteneffectiviteit. Mede op basis van deze aanbevelingen is er in de Wet uitwerking Autobrief II voor gekozen om de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid van het stelsel van autobelastingen te verminderen en de fiscale stimulering meer te richten op emissievrije auto's. Relevant hierbij is dat de fiscale stimulering daarmee minder specifiek gericht is op het omlaag brengen van de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's maar meer gericht op de noodzakelijke transitie naar emissievrij rijden. Emissievrij rijden is immers de stip op de horizon waar het kabinet naartoe werkt. Het kabinet heeft eveneens opvolging gegeven aan de andere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit 2013 en 2014 door ook niet-fiscale maatregelen in gang te zetten, zoals een inzet in Europees verband op strengere CO<sub>2</sub>-normering. Dit heeft inmiddels geresulteerd in een aangescherpte CO<sub>2</sub>-norm voor autofabrikanten in de periode 2021 - 2030. Daarnaast heeft het kabinet opvolging gegeven aan de aanbeveling inzicht te bieden in de budgettaire effecten van het beleid voor zuinige auto's.

### *Fiscale stimulering emissievrij rijden*

In de brief van de Algemene Rekenkamer wordt aandacht besteed aan de zogenoemde kosteneffectiviteit van de fiscale stimulering van emissievrije auto's. De Algemene Rekenkamer gaat in op de 'kosten' per vermeden ton CO<sub>2</sub> zoals

berekend in eerdere beantwoording van Kamervragen<sup>1</sup> en maakt daarbij vergelijkingen met de nationale kosten van andere CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen. Op basis van deze vergelijkingen en gegevens geeft de Algemene Rekenkamer aan dat zij het onwaarschijnlijk acht dat ze ten aanzien van de huidige fiscale stimuleringsmaatregelen tot een andere conclusie zal komen dan in 2013 en 2014. Hiermee wordt een voorschot genomen op conclusies van een onderzoek dat nog moet worden uitgevoerd. Het kabinet is van mening dat het onverstandig is om op basis van gedateerde cijfers en deze vergelijkingen een oordeel over de kosteneffectiviteit van de huidige fiscale stimulering te geven of daarop vooruit te lopen. Hiervoor ziet het kabinet twee belangrijke redenen.

**Directie Internationale  
Zaken en  
Verbruiksbelastingen**

**Ons kenmerk**  
2019-0000101808

Allereerst gaat de Algemene Rekenkamer in op de kosteneffectiviteit van de fiscale stimulering. Daarbij gaat de Algemene Rekenkamer in op een in eerdere beantwoording op Kamervragen gemaakte berekening.<sup>2</sup> Dit betrof een berekening van het budgettaire belang van de fiscale stimulering zoals jaarlijks wordt gepubliceerd in de Miljoenennota (in 2019 Bijlage 9) en de daarmee bereikte CO<sub>2</sub>-reductie. Hieruit volgde dat de CO<sub>2</sub>-reductie van in 2018 verkochte elektrische auto's zo'n € 1700 per ton heeft gekost. Een dergelijke berekening geeft een beperkt beeld van de kosten en de effecten van de huidige fiscale stimulering. Deze berekening geeft namelijk alleen zicht op de potentiële belastingopbrengst wanneer de fiscale stimulering niet zou gelden op de in 2018 verkochte elektrische auto's, exclusief de vele gedragseffecten. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat een persoon die nu een dure EV rijdt vanwege de korting op de bijtelling, een even dure benzineauto zou uitkiezen wanneer deze korting op de bijtelling er niet zou zijn (de counterfactual). Het kabinet ziet in het budgettaire belang uit de Miljoenennota dan ook geen basis voor berekeningen met het oog op kosteneffectiviteit of doelmatigheid. Wel zijn deze cijfers nuttig voor het bieden van transparantie over de kosten van de diverse fiscale regelingen.

Om de budgettaire gevolgen van fiscale stimulering te in kaart te brengen kijkt het kabinet integraal naar het effect van die fiscale stimulering op het basispad (een scenario zonder fiscale stimulering). Daarbij worden gedragseffecten en samenloop met de opbrengsten van andere relevante belastingen meegenomen. Om in kaart te brengen hoe deze ontwikkelingen op elkaar inwerken – en dus het effect van beleid te kunnen inschatten – worden complexe modelberekeningen uitgevoerd. Zo leidt een toename van emissievrije auto's tot lagere BPM- en MRB-inkomsten, hogere inkomsten uit energiebelasting, vermindering van accijnsinkomsten, veranderingen van de gemiddelde catalogusprijzen van leaseauto's etc.. Mogelijke lastenverhogende dekkingsmaatregelen die daar tegenover staan kunnen bovendien ook weer van invloed zijn op de verkoop van nieuwe auto's en het Nederlandse wagenpark en de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Om een beeld te krijgen van de kosteneffectiviteit en doelmatigheid van een specifieke fiscale stimuleringsmaatregel dient in de ogen van het kabinet dan ook breder te worden gekeken dan alleen een bedrag aan fiscale stimulering per auto en per ton CO<sub>2</sub>. In de volgende rapportages zou de Algemene Rekenkamer nadere duiding kunnen geven welke benadering zij het meest passend acht om een oordeel te kunnen geven over kosteneffectiviteit van fiscale stimulering. De Algemene Rekenkamer maakt in de brief wel helder inzichtelijk dat berekeningen voor het budgettaire belang van de fiscale

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de handelingen, 1335.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018/19, Aanhangsel van de handelingen, 1335.

stimulering per vermeden ton CO<sub>2</sub> voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de gemaakte aannames. Daar komt nog bij dat de veelvuldig aangehaalde € 1700 per vermeden ton CO<sub>2</sub> alleen betrekking heeft op emissievrije auto's die in 2018 op kenteken zijn gezet. 2018 was echter een uitzonderlijk jaar, omdat in dat jaar een piek in de verkopen van elektrische auto's met een catalogusprijs hoger dan € 50.000 op kenteken is gezet, als anticipatie op de begrenzing van de milieukorting in de bijtelling tot een catalogusprijs van € 50.000 in 2019 en de versoering van de MIA.

**Directie Internationale  
Zaken en  
Verbruiksbelastingen**

**Ons kenmerk**  
2019-0000101808

Als tweede reden ziet het kabinet de focus op euro's stimulering per vermeden ton CO<sub>2</sub> niet als de belangrijkste graadmeter voor de doelmatigheid van de fiscale stimulering van emissievrije auto's. De fiscale stimuleringsmaatregelen uit de jaren 2012 - 2014 – zoals deze door de Algemene Rekenkamer zijn beoordeeld – waren sterk gericht op het omlaag brengen van de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe, hoofdzakelijke conventionele, auto's in Nederland. De huidige fiscale stimuleringsmaatregelen voor emissievrije auto's zijn echter gericht op het versnellen van de transitie naar emissievrij rijden. Deze transitie leidt weliswaar tot lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot maar bijvoorbeeld ook tot gezondere lucht, minder geluidsoverlast, innovatiekansen voor Nederlandse bedrijven en verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Het kabinet ziet de fiscale stimulering van emissievrije auto's dan ook niet alleen als CO<sub>2</sub>-beleid maar als een initiële investering in de transitie naar emissievrij rijden die zeer waardevol is voor de Nederlandse samenleving als geheel. Om die reden heeft het kabinet in het regeerakkoord de ambitie opgenomen dat alle nieuwe auto's in 2030 emissievrij zijn. Bij de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stimuleringsbeleid voor elektrische auto's kijkt het kabinet daarom niet alleen naar de kosten voor de overheid, maar ook breder naar maatschappelijke kostenefficiëntie en de uiteindelijke baten en lasten voor burgers en bedrijven. Om een beeld te krijgen van de kosten en baten van de transitie naar emissievrij rijden voor de Nederlandse samenleving als geheel hanteert het PBL de 'nationale kostenbenadering'. De nationale kosten van de transitie naar emissievrije auto's bestaan uit de hogere afschrijving en de kosten voor de laadinfrastructuur en de lagere onderhouds- en energiekosten. Berekeningen van de nationale kosten (zoals bijvoorbeeld uit het IBO CO<sub>2</sub>) kunnen echter niet worden vergeleken met berekeningen van het hierboven beschreven budgettaire belang per vermeden ton CO<sub>2</sub>. Bovendien wijzen de berekeningen van de nationale kosten uit dat de maatschappelijke kosten van emissievrij rijden sterk afnemen. Het PBL komt in de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord in 2030 zelfs rond de nul uit. Dit betekent dat steeds minder stimulering van de overheid nodig zal zijn om de eerdergenoemde doelstelling van het kabinet te bereiken.

#### *Relatie Klimaatakkoord*

In het kader van het Klimaatakkoord zal het kabinet naar verwachting op korte termijn haar plannen ten aanzien van emissievrij rijden presenteren. De eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zien hoofdzakelijk op de relatie tussen mate van fiscale stimulering en de doelen die het kabinet daarmee wenst te bereiken. Het kabinet kan inhoudelijk nog niet vooruitlopen op de klimaatplannen maar trekt uiteraard goede lessen uit het verleden. Zoals in de eerste reactie van het kabinet op de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord is aangegeven kiest het kabinet voor een aanpak waarbij gelijke

tred wordt gehouden met de marktontwikkelingen van emissievrije auto's en overstimulering wordt voorkomen. De stimulering zal daartoe stapsgewijs worden afgebouwd in lijn met de kostenontwikkeling van emissievrije auto's en de ontwikkeling van randvoorwaarden zoals infrastructuur. Om overstimulering te voorkomen zal naast de wettelijke inbedding van de fiscale stimulering en noodzakelijke dekkingsmaatregelen een systematiek worden geïntroduceerd waardoor tijdig bijsturen mogelijk is bij overstimulering. De ontwikkeling van het aantal 'emissievrije auto's en de overige voor emissievrij vervoer relevante ontwikkelingen zullen daartoe intensief worden gemonitord. Op basis van deze monitoring kan jaarlijks worden bijgestuurd. Ingegrepen wordt in ieder geval bij evidente overstimulering en bij een overschrijding van de budgettaire kaders. Daarnaast bevatten de plannen in het uiteindelijke Klimaatakkoord – naast de fiscale stimuleringsmaatregelen - ook een breed palet aan niet-fiscale maatregelen. Gelet op het bovenstaande neemt het kabinet de eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit 2013 en 2014 dan ook ter harte in de klimaatplannen.

**Directie Internationale  
Zaken en  
Verbruiksbelastingen**

**Ons kenmerk**  
2019-0000101808

Hoogachtend,

de staatssecretaris van Financiën,

de staatssecretaris van  
Infrastructuur en Waterstaat,

Menno Snel

S. van Veldhoven-van der Meer