

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

186

Vragen van de leden **Lodders, Remco Dijkstra** (beiden VVD) en **Omtzigt** (CDA) aan de Staatssecretarissen van Financiën en van Infrastructuur en Waterstaat over *het rapport van de Algemene Rekenkamer «Autobelastingen als instrument»* (ingezonden 25 juni 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Vijlbrief** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst), mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (ontvangen 25 september 2020). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019–2020, nr. 3399.

Vraag 1

Bent u bekend met het rapport «Autobelastingen als Instrument» van de Algemene Rekenkamer? ¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 5

Kunt u reageren op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de kosten per voorkomen ton CO₂ nog altijd hoog zijn?

Bent u het eens met de conclusie dat het fiscaal stimuleren van elektrische auto's ondoelmatig en enorm duur is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

Antwoord 2, 5

In het Klimaatakkoord heeft het kabinet de ambitie opgenomen dat in 2030 alle nieuw verkochte personenauto's emissievrij zijn. Deze ambitie is in lijn met het door het kabinet gestelde doel in de nationale Klimaatwet dat de broeikasgasemissies in 2050 met 95% moeten zijn gereduceerd ten opzichte van 1990. In het Klimaatakkoord is daarom voor de periode 2020–2025 een nieuw stimuleringspakket voor emissievrije auto's afgesproken, waarmee de transitie naar emissievrij rijden wordt versneld. Deze transitie leidt primair tot een lagere CO₂-uitstoot, maar bijvoorbeeld ook tot gezondere lucht, minder geluidsoverlast en verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd wordt de stimulering van emissievrije personenauto's richting

¹ <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2020/06/24/autobelastingen-als-beleidsinstrument>

2025 afgebouwd om gelijke tred te houden met de marktontwikkelingen en de dalende kosten van emissievrije auto's en gericht op middelgrote en kleine emissievrije auto's. Door de stimulering van dure emissievrije auto's te beperken – dit is al ingezet in 2019 en 2020 – en de stimulering af te bouwen in lijn met de dalende kosten van emissievrij rijden wordt overstimulering tegengegaan. Ik ben het dan ook niet eens met de conclusie dat het fiscaal stimuleren van emissievrije auto's ondoelmatig en duur is.

Vraag 3, 4

Klopt het dat via de fiscaliteit een vermeden ton CO₂ bij een Tesla 1695,- euro kost? Hoe verhoudt zich dit tot de kosten per vermeden ton CO₂ bij andere vormen van klimaatbeleid, zoals CCS? Klopt het dat zelfs de goedkoopste elektrische auto nog vele malen duurder is dan andere vormen van CO₂-reductie?

Kunt u verklaren waarom de berekeningen van de kosten van het stimuleren van elektrisch rijden wederom zoveel hoger zijn dan uw voorganger heeft voorgespiegeld aan de Kamer bij de behandeling van het Belastingplan?

Antwoord 3, 4

De Algemene Rekenkamer heeft in het rapport voor elf geselecteerde emissievrije automodellen berekeningen gemaakt van de belastingderving per vermeden ton CO₂. Op basis van deze microvoorbeelden zijn geen conclusies te trekken over de macrokosten. Daarnaast kunnen bij de in de vraag genoemde € 1.695 per ton vermeden CO₂ verschillende nuances worden geplaatst. Deze inschatting is volgens het kabinet te hoog voor deze specifieke auto en ook hoger dan de gemiddelde overheidskosten voor een ton vermeden CO₂ (in de toekomst).

Ten eerste laat de Algemene Rekenkamer in het rapport zien dat de kosten van het stimuleren van emissievrij rijden in de periode 2018–2020 dalen. Deze daling zal ook in de komende jaren doorzetten doordat de fiscale simulering verder wordt afgebouwd richting 2025. Daarmee is de € 1.695 per ton vermeden CO₂ per definitie geen goede inschatting voor de jaren na 2020.

Ten tweede is het in de vraag genoemde bedrag van € 1.695 per ton vermeden CO₂ berekend op basis van het normverbruik. In de praktijk is het brandstofverbruik en daarmee de CO₂-uitstoot echter hoger, en daardoor is de hoeveelheid CO₂ die vermeden wordt door een EV ook hoger. De Algemene Rekenkamer laat in haar rapport zien dat als wordt uitgegaan van de praktijkuitstoot, de stimuleringskosten van emissievrije auto's ongeveer 20–30% lager liggen.

Ten derde gaat de Algemene Rekenkamer bij het berekenen van de kosten uit van de grootst mogelijke fiscale voordelen. Dit geval is niet representatief voor de gemiddelde emissievrije autorijder.

Ten vierde heeft de Algemene Rekenkamer gerekend met een gebruiksduur van 5 jaar. Een personenauto heeft in Nederland echter een gemiddelde levensduur van 18 jaar. Een elektrische auto zal dus naar verwachting over een veel langere periode dan 5 jaar zorgen voor een CO₂-besparing. In de gevoeligheidsanalyse heeft de Algemene Rekenkamer becijferd dat bij een gebruiksduur van 6 jaar de bedragen per bespaarde ton CO₂ met 6 tot 8% dalen.

Ten slotte is het bedrag van € 1.695 per ton CO₂ het totaal van de directe stimuleringskosten, zoals de verlaagde bijtelling, en van de indirecte kosten van stimulering zoals accijnsderving die optreedt naarmate het aantal emissievrije auto's toeneemt. Het is daarmee evident dat naarmate meer emissievrije auto's gekocht worden er meer indirecte budgettaire derving oftewel grondslagerosie zal optreden.

De Algemene Rekenkamer geeft echter geen specifieke benchmark voor de overheidskosten per vermeden ton CO₂ om voor de mobiliteitssector aan de Klimaatakkoord doelstellingen respectievelijk Parijs akkoord doelstellingen te kunnen voldoen.

Een algemeen opgaand verschil bij vergelijkingen van de kosten van stimuleringsbeleid is dat de Algemene Rekenkamer in het rapport de overheidskosten van het stimuleringsbeleid heeft berekend, het PBL doorgaans het nationale kostenbegrip gebruikt om maatregelen van verschillende sectoren te kunnen vergelijken. De nationale kosten zijn het saldo van directe kosten en baten voor de maatschappij als geheel. Leve- ringstarieven, (nationale) belastingen en subsidies maken hier geen onder-

deel vanuit, omdat dit enkel een herverdeling is van middelen tussen actoren in de maatschappij. Bij een emissievrije auto gaat het om de kosten gerelateerd aan aanschaf, onderhoud en energieverbruik. Op basis van het nationale kostenbegrip is stimulering elektrisch vervoer voordeliger dan bijvoorbeeld CCS maatregelen in 2030²

Vraag 6

Bent u het eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de klimaatwinst van de fiscale stimulering eveneens zeer beperkt is? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

Antwoord 6

Nee. De gemiddelde CO₂-uitstoot van de fossiele nieuwverkopen komt bijvoorbeeld in 2019 uit op circa 116 g/km. Door de nieuwverkopen van emissievrije auto's komt de totale gemiddelde CO₂-uitstoot in 2019 uit op circa 100 g/km. Deze reductie was bij een aandeel van EV's van 14% van de nieuwverkopen. De CO₂-uitstoot van personenauto's bedroeg in 2019 circa 10% van de totale broeikasgasemissies in Nederland. Als de hele vloot is geëlektrificeerd verdwijnt deze uitstoot geheel.

Vraag 7

Bent u het eens met de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de doelstellingen sluipenderwijs verbreed zijn en dat het daarmee moeilijk is voor de Kamer te controleren of er doelmatig geld uitgegeven wordt? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

Antwoord 7

Nee. In het rapport kijkt de Algemene Rekenkamer terug op de laatste periode van de wet uitwerking Autobrief II. Hierin is aangegeven dat voor de periode 2017–2020 het fiscaal autobeleid gericht is op een stabiele inkomstenstroom en op vergroening in relatie tot de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelen. Daarnaast zijn de maatregelen in de Wet uitwerking Autobrief II gericht op minder marktverstoring en vermindering van de complexiteit. Aanvullend op Autobrief II heeft het kabinet in het Klimaatakkoord de ambitie opgenomen dat in 2030 alle nieuwverkopen emissievrij zijn. Deze ambitie is in lijn met het door het kabinet gestelde doel in de nationale Klimaatwet dat de broeikasgasemissies in 2050 met 95% moeten zijn gereduceerd ten opzichte van 1990. Het in het Klimaatakkoord afgesproken pakket voor emissievrije auto's is gericht op het versnellen van de transitie naar emissievrij rijden. Deze transitie leidt primair tot een lagere CO₂-uitstoot, maar bijvoorbeeld ook tot gezondere lucht, minder geluidsoverlast en verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Dit zijn neveneffecten die ook van belang zijn, maar voor de bepaling van de doelmatigheid zijn de twee hoofddoelen (een stabiele inkomstenstroom en vergroening in relatie tot de klimaat- en luchtkwaliteitsdoelen) het belangrijkste. Daarnaast is voor de doelmatigheidscontrole de «hand aan de kraan» systematiek (HADK systematiek) ontwikkeld waarin het effect van de stimuleringsmaatregelen (ingroei EV) wordt gemonitord en op basis van de resultaten bijsturing kan plaatsvinden. Over de uitkomsten van de HADK systematiek wordt uw Kamer geïnformeerd.

Vraag 8

Bent u het eens met de conclusie dat ook met de versoeringen van 2019 en 2020 er nog altijd geen sprake is van doelmatige stimulering? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wel?

Antwoord 8

Nee. Ten eerste omdat het gaat om een versnelling van een transitie naar elektrisch rijden. Deze transitie heeft op termijn grote voordelen voor het klimaat en de Rekenkamer heeft in haar analyse geen rekening gehouden met deze toekomstige voordelen. Ten tweede concludeert de Algemene Rekenkamer zelf al dat door de reeds in 2020 doorgevoerde versoeringen van de fiscale stimuleringsmaatregelen (verhoging van het bijtellingspercentage voor

² PBL (2017) Nationale kosten energietransitie in 2030 en CPB en PBL (2020) Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020.

emissievrije auto's van 4% naar 8% en de verlaging van de bovengrens («cap») van € 50.000 naar € 45.000) tot een verdere daling leiden van de belastingderving per auto ten opzichte van 2018.

Vraag 9, 10, 11

Kunt u reflecteren op de rol van de «Hand aan de Kraan systematiek»? Hoe duidt u de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de «Hand aan de Kraan systematiek» op zichzelf nog niet zorgt voor proportionele en doelmatige stimulering?

Welke verbeteringen zijn er denkbaar in het «Hand aan de Kraan systematiek»? Bent u het eens met de VVD en het CDA dat de «Hand aan de Kraan systematiek» een effectief slot op de deur zou moeten zijn en dus verbeterd zou moeten worden? Wanneer bent u voornemens om deze verbeteringen door te voeren?

Wanneer komen de eerste conclusies van de «Hand aan de Kraan systematiek»? Klopt het dat dit rapport van de Algemene Rekenkamer erop lijkt te hinten dat er nog altijd te veel gestimuleerd wordt en dat er dus maatregelen genomen zouden moeten worden om dit te beperken?

Antwoord 9, 10, 11

In het Klimaatakkoord is voor het stimuleringspakket van emissievrije auto's een «hand aan de kraan» systematiek opgenomen. Deze systematiek houdt in dat jaarlijks de ontwikkeling van de markt voor emissievrije auto's nauwgezet wordt gemonitord en op basis van de eerste 4 maanden in jaar t en de realisatie in jaar t-1 het aantal EV nieuwverkopen in jaar t wordt geraamd. Indien deze raming buiten de vastgestelde bandbreedte valt waarbinnen het ingroeipad mag fluctueren en er sprake is van een structurele afwijking, dan kan ervoor worden gekozen om het stimuleringspakket bij te stellen. De «hand aan de kraan» systematiek is dus zo ontworpen dat het dient als een effectieve manier voor het in het Klimaatakkoord afgesproken ingroeipad van emissievrije auto's. Overstimulering wordt hierdoor voorkomen en de budgettaire derving van het stimuleringsbeleid wordt begrensd tot het afgesproken niveau in het Klimaatakkoord. Dat niveau is in de ogen van het kabinet nodig en tegelijkertijd proportioneel om zicht te houden op de doelstelling van 100% nieuwverkopen EV in 2030. De eerste «hand aan de kraan» analyse is afgerond. Het kabinet zal de uitkomsten op korte termijn uw Kamer doen toekomen.

Een statische proportionaliteitsnorm zou ook geen recht doen aan de jaarlijkse afgesproken afbouw van de fiscale stimulering. De «hand aan de kraan» systematiek is juist een normering die rekening houdt met de jaarlijkse afbouw van de stimuleringsmaatregelen door te focussen op het afgesproken ingroeipad van emissievrije auto's en daarmee budgettaire excessen voorkomt.