

Green Tax Battle electric

Beoordeling van de vijf voorstellen

Rapport
Delft, april 2015

Opgesteld door:
A. (Arno) Schroten (CE Delft)
H.P. (Huib) van Essen (CE Delft)
N.E. (Niels) Muller (Loyens & Loeff)
M. (Mick) Knops (Loyens & Loeff)

Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

A. (Arno) Schroten (CE Delft), H.P. (Huib) van Essen (CE Delft)
N.E. (Niels) Muller (Loyens & Loeff), M. (Mick) Knops (Loyens & Loeff)

Green Tax Battle electric

Beoordeling van de vijf voorstellen

Delft, CE Delft, april 2015

Beleidsinstrumenten / Beleidsuitvoering / Belastingen / Elektrische voertuigen / Mobiliteit / Milieu / Economie / Markt / Effecten

Publicatienummer: 15.4F97.29

Opdrachtgever: Natuur en Milieu

Alle openbare CE-publicaties zijn verkrijgbaar via www.ce.nl

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Arno Schroten.

© copyright, CE Delft, Delft

CE Delft
Committed to the Environment

CE Delft draagt met onafhankelijk onderzoek en advies bij aan een duurzame samenleving. Wij zijn toonaangevend op het gebied van energie, transport en grondstoffen. Met onze kennis van techniek, beleid en economie helpen we overheden, NGO's en bedrijven structurele veranderingen te realiseren. Al 35 jaar werken betrokken en kundige medewerkers bij CE Delft om dit waar te maken.



Inhoud

| | | |
|----------|---------------------------------------|-----------|
| | Samenvatting | 5 |
| 1 | Inleiding | 9 |
| 1.1 | Aanleiding | 9 |
| 1.2 | Doelstelling | 10 |
| 1.3 | Methodiek | 10 |
| 1.4 | Leeswijzer | 11 |
| 2 | Voorstel Team ANWB-leden | 13 |
| 2.1 | Overzicht voorstel | 13 |
| 2.2 | Overall beoordeling voorstel | 13 |
| 2.3 | Uitwerking beoordeling | 14 |
| 3 | Voorstel Team Groene experts | 19 |
| 3.1 | Overzicht voorstel | 19 |
| 3.2 | Overall beoordeling | 20 |
| 3.3 | Uitwerking beoordeling | 20 |
| 4 | Voorstel Team Markt | 27 |
| 4.1 | Overzicht voorstel | 27 |
| 4.2 | Overall beoordeling | 27 |
| 4.3 | Uitwerking beoordeling | 28 |
| 5 | Voorstel Team Plug-in Coalitie | 33 |
| 5.1 | Overzicht voorstel | 33 |
| 5.2 | Overall beoordeling voorstel | 33 |
| 5.3 | Uitwerking beoordeling | 34 |
| 6 | Voorstel Team Science | 39 |
| 6.1 | Overzicht voorstel | 39 |
| 6.2 | Overall beoordeling | 40 |
| 6.3 | Uitwerking beoordeling | 40 |
| 7 | Conclusies | 45 |
| 7.1 | Vergelijking van de voorstellen | 45 |
| 7.2 | Kanttelingen bij de beoordeling | 47 |
| | Literatuurlijst | 49 |





Samenvatting

Aanleiding en doelstelling

In de Green Tax Battle worden vijf teams uitgedaagd om te komen met concrete fiscale voorstellen voor het stimuleren van de transitie naar elektrisch rijden. CE Delft en Loyens & Loeff zijn door Natuur en Milieu gevraagd om de voorstellen van deze vijf teams op een objectieve wijze te beoordelen op hun mobiliteits-, milieu-, financiële en markteffecten alsmede op hun uitvoerbaarheid. Gezien de aard van de voorstellen en de korte doorlooptijd van de beoordeling is daarbij gekozen voor een kwalitatieve aanpak. Het gaat dan ook om een globale analyse van de effecten die verwacht mogen worden van de verschillende voorstellen.

Beoordeling maatregelen

Een overzicht van de beoordeling van de verschillende voorstellen is weergegeven in Tabel 1. We lichten deze beoordeling hieronder kort toe.

Tabel 1 Beoordeling voorstellen

| Criteria | | Team ANWB-leden | Team Groene experts | Team Markt | Team Plug-in Coalitie | Team Science |
|----------------------|--|-----------------|---------------------|------------|-----------------------|--------------|
| Mobiliteits-effecten | Aantal nieuwe EV's | ? | ++ | ? | + | + |
| | Aantal tweedehands EV's | ++ | 0/+ | ++ | 0 | + |
| | Aandeel elek. gereden km's | 0/+ | + | ++ | + | 0 |
| Milieu-effecten | CO ₂ | + | ++ | + | + | + |
| | Luchtvervuilende emissies | + | ++ | + | + | + |
| Financiële effecten | Omvang belastinginkomsten | ? | ++ | ? | -/0 | - |
| | Robuuste belastinginkomsten | 0/+ | + | 0/+ | -/0 | - |
| Markt-effecten | Marktverstoring | 0 | -/0 | 0 | -/0 | 0 |
| Uitvoerbaarheid | Uitvoerbaarheid overheid | -/0 | -/0 | -/0 | + | -/0 |
| | Administratieve lasten belastingplichtigen | -/0 | 0 | - | + | 0 |
| | Inpassing in wetgeving | + | + | + | ++ | - |

Team ANWB-leden

De plannen van het Team ANWB-leden bieden een grote stimulans voor de tweedehandsmarkt voor elektrische voertuigen (EV's). De voorgestelde aanschaftsubsidie voor EV's is daar verantwoordelijk voor. Dezelfde subsidie zorgt waarschijnlijk ook voor een significante toename van het aantal nieuwe EV's op de particuliere markt. Daar staat een afname van het aantal EV's op de zakelijke markt tegenover, als gevolg van de versobering van de EV-stimulering via de bijtelling. Het was voor ons niet mogelijk te beoordelen hoe deze twee effecten zich tot elkaar verhouden en wat dus het totale effect op het aantal nieuwe EV's is, omdat dit sterk afhankelijk is van de precieze vormgeving van beide aanpassingen. Door de verwachte stijging van het aantal EV's op de Nederlandse wegen zijn er ook positieve milieueffecten te verwachten van dit voorstel. De financiële en markteffecten van dit voorstel zijn beperkt, evenals de uitvoeringslasten voor overheid en belastingplichtigen.



Team Groene experts

Het Team Groene experts komt met een goed uitvoerbaar en breed voorstel, gericht op het stimuleren van elektrisch vervoer en het verbeteren van milieuprestaties van verkeer in den brede. Mede door deze brede scope van het voorstel zijn de te verwachten positieve milieueffecten relatief groot. Hier dragen ‘algemene’ maatregelen zoals een kilometerheffing voor vrachtvervoer en een MRB-roettoeslag voor oude diesels significant aan bij. Echter, ook de maatregelen gericht op stimulering van EV's zijn hierbij belangrijk. Het voorstel van dit team leidt namelijk tot een significante toename van het aantal nieuwe EV's, zowel op de zakelijke als particuliere markt. Daarnaast leidt dit voorstel ook tot hogere en robuustere inkomsten voor de overheid. Keerzijde van die medaille is de stijgende lastendruk voor burgers.

Team Markt

Het voorstel van het Team Markt leidt tot extra tweedehandse EV's (door ontmoediging van export van deze auto's) en tot meer elektrische kilometers bij PHEV's (door strengere eisen aan verlaagde bijtelling voor PHEV's). Ook leidt het voorstel tot meer nieuwe EV's op de particuliere markt (vooral door invoering verlaagde energiebelasting (EB) voor publieke laadpalen¹), maar juist tot minder nieuwe EV's op de zakelijke markt (door de de aanpassingen in de bijtelling). De invloed op het totale aantal nieuwe EV's is onduidelijk. Al deze wagenparkeffecten tezamen leiden tot positieve milieueffecten. Wel zijn er waarschijnlijk hogere uitvoeringskosten voor zowel overheid (vooral m.b.t. terugvorderen belastingvoordeel bij export) als belastingplichtigen (vooral m.b.t. lagere EB-tarieven voor publieke laadpalen). Ook vraagt het voorstel om nieuwe wetgeving om de ‘exporthoheffing’ mogelijk te maken.

Team Plug-in Coalitie

Het voorstel van het Team Plug-in Coalitie draagt effectief bij aan het vergroten van het aandeel elektrische kilometers bij PHEV's. Echter, het biedt geen continue prikkel om het rij/laadgedrag te verbeteren: zodra de CO₂-eis voor de verlaagde bijtelling is bereikt is er geen prikkel meer om nog meer kilometers elektrisch te gaan rijden. Hoewel hun voorstel nog effectiever vorm gegeven had kunnen worden, leidt de toename in elektrische kilometers bij PHEV's en de te verwachten stijging in het totale aantal zakelijke PHEV's tot minder emissies. Tot slot, de toepassing van automatische gegevensuitwisseling met de auto biedt de mogelijkheid om de uitvoerbaarheid van de bijtelling voor belastingplichtigen op de langere termijn te verbeteren.

Team Science

Het Team Science richt haar pijlen sterk op de tweedehandsmarkt voor EV's. Via een BTW-vrijstelling van FEV's en een lagere EB-belasting voor publieke laadpalen, geflankeerd door maatregelen gericht op het bieden van informatie en zekerheid, stimuleren zij effectief het aantal EV's op deze markt. Dezelfde maatregelen dragen ook bij aan extra nieuwe EV's op de particuliere markt. Echter, de belangrijkste stimuleringsmaatregel hierbij - de BTW-vrijstelling - is niet in lijn met Europese regelgeving en invoering ervan lijkt op korte termijn dan ook problematisch. De extra elektrische auto's zorgen voor milieuwinst (minder CO₂- en luchtvervuilende emissies). De belastingopbrengsten worden daarentegen lager en minder robuust, vooral als gevolg van een eventuele

¹ Wij schatten in dat de op te richten Volksbatterijleenbank op korte termijn slechts een beperkte positieve invloed heeft op het aantal nieuwe EV's.



BTW-vrijstelling voor FEV's en een verlaging van de EB-tarieven voor publieke laadpalen.





1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het aantal elektrische voertuigen in Nederland is de afgelopen jaren snel toegenomen; tussen 2012 en 2015 is het aantal elektrische voertuigen op de Nederlandse wegen gestegen van ca. 7.000 naar 50.000 (RVO, 2015). Het overgrote deel daarvan zijn elektrische personenauto's (ca. 47.000), waarbij het voor 85% om plug-in hybride auto's (PHEV) en voor ca. 15% om volledig elektrische auto's (FEV) gaat. Deze - ook in Europees perspectief - sterke groei is voor een (belangrijk) deel afhankelijk van de fiscale stimulering van elektrische auto's in Nederland (PBL, 2014). Hierbij is vooral de stimulering via de bijtelling van groot belang geweest. Echter, ook prikkels in de BPM, MRB en MIA/VAMIL hebben bijgedragen aan de extra verkoop van elektrische voertuigen.

Bij deze successen van fiscale stimulering van elektrische voertuigen kunnen echter ook een aantal kanttekeningen geplaatst worden. Zo is er politiek en maatschappelijk veel discussie over de vraag of er de afgelopen jaren geen sprake is geweest van overstimulering van elektrische auto's. Daarbij wordt vooral gewezen naar de plug-in hybrides, ook al omdat deze auto's in de praktijk veel minder zuinig blijken te zijn dan dat de testwaarden beloven (vooral ook omdat deze auto's veel minder elektrische kilometers rijden dan in de test worden aangenomen). Daarnaast komt de stimulering van elektrische auto's vooral ten goede aan de zakelijke automobilist, terwijl de privérijders hier de afgelopen jaren nauwelijks van mee hebben geprofiteerd (door een achterblijvende consumentenmarkt voor elektrische auto's, mede door de afwezigheid van fiscale stimulering van consumenten).

Nederland heeft de ambitieuze doelstelling om in 2020 200.000 elektrische voertuigen op de weg te hebben. Daarnaast wordt er voor elektrische auto's een belangrijke rol voorzien in het halen van de CO₂- en energiedoelen uit het Energieakkoord. Om de hiervoor benodigde verdere groei van elektrische voertuigen te realiseren blijft fiscale stimulering ook de komende jaren nodig. Vooral ook omdat de total-cost-of-ownership (TCO) van elektrische voertuigen de komende jaren nog hoger blijft dan voor conventionele voertuigen, waardoor een directe economische prikkel om deze voertuigen te kopen ontbreekt voor consumenten.

De plannen voor de vormgeving van de fiscale stimulering van elektrische voertuigen worden het komend jaar verder ontwikkeld. Zo komt het kabinet later in 2015 met de Autobrief 2, waarin het haar plannen voor de auto-belastingen voor de periode 2017-2021 zal presenteren. Daarnaast is er een brede herziening van het belastingstelsel aangekondigd, waarin ook discussies over de energiebelasting hun beslag lijken te krijgen. Deze ontwikkelingen bieden dus ook kansen voor (nieuwe) ideeën over de fiscale stimulering van elektrische voertuigen.

In het licht van de bovenstaande ontwikkelingen organiseert Natuur en Milieu de Green Tax Battle Electric. In deze 'battle' worden vijf teams uitgedaagd om te komen met concrete fiscale voorstellen voor het stimuleren van de transitie naar elektrisch rijden, die in de komende discussies over de fiscale



hervormingen meegenomen kunnen worden. De vijf teams die deelnemen aan deze strijd zijn:

1. Team ANWB-leden.
2. Team Groene experts.
3. Team Markt.
4. Team Plug-in Coalitie.
5. Team Science.

De winnaar van de Green Tax Battle Electric wordt gekozen door een jury bestaande uit Wouter Koolmees (D'66), Henri Bontenbal (duurzame ondernemer en lid wetenschappelijk instituut CDA) en Pieter Boot (PBL).

Op verzoek van Natuur en Milieu geven CE Delft en Loyens & Loeff in deze rapportage een beoordeling van de verschillende voorstellen. De uitkomsten van deze beoordeling kunnen onder andere door de jury gebruikt worden bij het kiezen van de winnaar van de 'Battle'.

1.2 Doelstelling

Het doel van deze studie is om op een objectieve wijze de vijf voorstellen voor fiscale stimulering van elektrisch rijden te beoordelen op hun mobiliteits-effecten, milieueffecten, financiële effecten, markteffecten en uitvoerbaarheid.

1.3 Methodiek

De beoordeling van de verschillende voorstellen is uitgevoerd in twee stappen:

1. Beoordeling van de individuele maatregelen die deel uit maken van het voorstel.
2. Op basis van de resultaten van Stap 1 wordt een beoordeling gegeven van het totale voorstel.

Gezien de korte doorlooptijd van deze beoordeling en omdat niet alle voorstellen even ver waren uitgewerkt is gekozen voor een beoordeling met een kwalitatief karakter. Dit betekent dat we de maatregelen/voorstellen scoren op een vijfpuntsschaal (--, -, 0, +, ++) op de volgende criteria:

- Mobiliteitseffecten:
 - aantal nieuw verkochte EV's;
 - aantal tweedehands EV's;
 - aandeel elektrisch gereden kilometers bij PHEV's.
- Milieueffecten:
 - ontwikkeling in uitstoot CO₂-emissies;
 - ontwikkeling in uitstoot luchtvervuilende emissies.
- Financiële effecten:
 - omvang belastinginkomsten;
 - robuuste belastinginkomsten: in hoeverre zijn de belastinginkomsten vooraf goed te voorspellen?
- Markteffecten:
 - hebben maatregelen een marktversturende werking of lossen ze die juist op.



- Uitvoerbaarheid:
 - uitvoerbaarheid voor de overheid;
 - administratieve lasten belastingplichtigen;
 - inpassing in huidige fiscale wetgeving.

Bij de beoordeling van de voorstellen op deze criteria zijn we uitgegaan van de effecten die verwacht mogen worden in de periode tot 2020. Als referentie-scenario hebben we gekozen voor een variant waarbij in de periode 2017-2020 dezelfde vormgeving van de autobelastingen wordt gehanteerd als in 2016 (zie volgende box).

Referentievariant gebaseerd op autobelastingen 2016

Voor de referentievariant zijn we uitgegaan van de volgende vormgeving van de autobelastingen (gebaseerd op de autobelastingen in 2016):

BPM

- Starttarief van € 175.
- Vijf tariefschijven waarvan de CO₂-grenswaarden jaarlijks naar beneden worden bijgesteld. De tarieven per schijf blijven wel constant (in reële termen) op: € 6, € 69, € 112, € 217 en € 434.
- Dieseltoeslag van € 86 per gram CO₂ boven de 67 g/km.

Bijtelling

- Vier bijtellingscategorieën: 4% (0 g/km), 15% (≤ 50 g/km), 21% (51-106 g/km) en 25% (> 106 g/km).
- Jaarlijkse aanscherping van de CO₂-grenzen.

MRB

- Constante tarieven voor de periode tot 2020 (in reële termen).
- FEV: volledige vrijstelling.
- PHEV: halftarief + 125 kg gewichtscorrectie.

MIA

- Volledig elektrische auto's en semi-elektrische auto's (≤ 50 g/km CO₂) komen in aanmerking voor de Milieu Investeringsaftrek. Daarnaast ook oplaadpunten voor een elektrische auto.

Een conceptbeoordeling van de voorstellen is voorgelegd aan de vijf teams. Op basis daarvan hebben sommige teams hun voorstel aangescherpt. Ook hebben sommige teams de door ons uitgevoerde beoordeling gebruikt om hun voorstel nader te onderbouwen. De aangepaste voorstellen zijn in deze rapportage beoordeeld.

1.4 Leeswijzer

In het vervolg van deze studie presenteren we de beoordeling van de verschillende voorstellen in Hoofdstuk 2 t/m 6. In Hoofdstuk 7 geven we tenslotte de conclusies.





2 Voorstel Team ANWB-leden

2.1 Overzicht voorstel

Doelstellingen

Het ANWB-leden team benoemt de volgende focuspunten voor hun voorstel:

- stimuleren van meer elektrische auto's/scooters/Light Urban Vehicles/busjes/vrachtwagens/etc.;
- stimuleren van meer elektrisch gebruik van plug-in elektrische auto's;
- speciale aandacht voor de particuliere en tweedehandsmarkt.

Voorgestelde maatregelen

De bovenstaande doelstellingen zouden gerealiseerd moeten worden door de volgende maatregelen in te zetten:

Stimuleren particuliere markt

1. Invoering van een aanschafsubsidie voor de particuliere autokoper voor zowel nieuwe als tweedehands elektrische auto's:
 - Hoogte subsidie daalt in lijn met toekomstige prijsdaling EV's.
 - Aanschafsubsidie moet (gedeeltelijk) worden terugbetaald als auto binnen een x aantal jaren wordt doorverkocht.
 - Voor plug-ins moet de aanschafsubsidie deels worden terugbetaald als een vooraf vastgesteld percentage elektrisch gereden kilometers niet wordt gehaald. Hoe dit dient te worden vormgegeven wordt in het voorstel niet uitgewerkt.

Bieden van lange termijn zekerheid

2. Behoud vrijstelling MRB in de periode 2017-2020 voor Full Electric en continueer het 'halfstarief MRB + gewichtscorrectie' voor plug-in elektrische voertuigen.
3. Behoud BPM-vrijstelling voor Full Electric in de periode 2017-2020 en continueer het beleid voor plug-ins.

Aanscherping regelingen voor de zakelijke markt

4. Aanscherping van de huidige stimulering FEV's en PHEV's in bijtelling en MIA, waarbij er voldoende onderscheid is tussen FEV's en PHEV's in de bijtelling. Wijze van aanscherping is niet uitgewerkt.
5. Ontwikkel systeem om daadwerkelijke elektrisch gereden kilometers te stimuleren. Deze maatregel is niet verder uitgewerkt in het voorstel.

2.2 Overall beoordeling voorstel

Centraal in het voorstel van het Team ANWB-leden staat het stimuleren van EV's op de particuliere en tweedehandsmarkt. De invoering van een aanschafsubsidie is daarvoor een effectief instrument. Wij verwachten dan ook dat het aantal EV's op deze markten significant zal toenemen. Daar staat echter tegenover dat het aantal EV's op de zakelijke markt waarschijnlijk zal gaan afnemen, omdat de prikkel voor zakelijke PHEV's afgebouwd gaat worden. Deze maatregel is echter beperkt uitgewerkt in het voorstel, waardoor het niet mogelijk was om dit negatieve effect op het aantal nieuwe EV's af te zetten tegen de stijging in het aantal nieuwe EV's op de particuliere markt.



De invloed van het voorstel op vooral het totale aantal nieuwe EV's is daarmee onzeker.

In haar voorstel heeft het Team ANWB-leden ook prikkels opgenomen om de daadwerkelijk elektrisch gereden kilometers bij PHEV's te stimuleren. Hoe effectief die prikkels precies zijn was moeilijk te beoordelen doordat deze maatregel slechts globaal was uitgewerkt.

Er worden positieve milieueffecten verwacht van dit voorstel, die vooral hun oorsprong vinden in de verwachte stijging van het aantal EV's op de particuliere en tweedehandsmarkt. Ook een eventuele verschuiving van PHEV's naar FEV's op de zakelijke markt kan hier aan bijdragen. Echter, evenals bij de mobiliteitseffecten geldt dat de milieueffecten zeer onzeker zijn.

De robuustheid van de belastinginkomsten neemt waarschijnlijk (licht) toe dankzij dit voorstel, wat vooral te danken is aan de aanscherping van de bijtelling. Onduidelijk is wat de invloed op de overheidsinkomsten is.

Het voorstel is in principe goed uitvoerbaar, al zal met name de invoering en handhaving van een aanschafsubsidie en het belonen van daadwerkelijk gebruik (aanzienlijke) uitvoeringslasten voor zowel overheid als belastingplichtigen met zich meebrengen.

2.3 Uitwerking beoordeling

Een overzicht van de beoordeling van de verschillende individuele maatregelen en van het voorstel als geheel is weergegeven in Tabel 2. In het vervolg van deze paragraaf lichten we deze beoordeling kort toe.

Mobiliteitseffecten

Het voorstel van het Team ANWB-leden gaat er vanuit dat de huidige prikkels voor EV's op de particuliere markt (via de BPM en MRB) behouden blijven en dat in aanvulling daarop een aanschafsubsidie wordt ingevoerd voor zowel nieuwe als tweedehandse EV's. In veel landen wordt een dergelijke aanschafsubsidie al toegepast (bijv. China, Duitsland, Frankrijk, Japan, Zweden, UK, Verenigde Staten), maar is die altijd wel beperkt tot nieuwe auto's (ICCT, 2014a). De subsidie voor FEV's bedraagt gemiddeld zo'n € 6.000-€ 7.000, terwijl die voor PHEV's € 3.000-€ 5.000 bedraagt.

Uit onderzoek naar de stimulering van EV's in de VS blijkt dat directe subsidies zeer effectief kunnen zijn in het stimuleren van de aanschaf van nieuwe EV's (ICCT, 2014b). Zeker ook gezien de voorgestelde subsidiebedragen (oplopend tot € 6.000 voor een nieuwe FEV) denken we dan ook dat deze maatregel effectief kan zijn in het stimuleren van nieuwe EV's op de particuliere markt. Daar staat echter tegenover dat de financiële prikkels voor nieuwe EV's op de zakelijke markt worden versoerd (vooral voor PHEV's), waardoor het aantal nieuwe zakelijke EV's waarschijnlijk zal gaan afnemen. Het is echter niet mogelijk om een (kwalitatieve) inschatting van de omvang van dit effect te geven, omdat de maatregel daarvoor niet ver genoeg is uitgewerkt. Hierdoor is het ook niet mogelijk om de effecten op nieuwe EV's op de particuliere en zakelijke markt met elkaar te vergelijken; de invloed van het voorstel op het totale aantal nieuwe EV's is dus onduidelijk. Wel moet bedacht worden dat de potentiële doelgroep voor nieuwe EV's op de korte termijn bij zakelijke rijders groter is dan bij particuliere rijders; het gaat om een innovatieve techniek, die voor de gebruiker verschillende risico's met zich meebrengt (onzekerheid over de range en economische duurzaamheid en de zeer snelle



en onvoorspelbare waardevermindering van een EV). Bij de zakelijke rijder worden deze onzekerheden gedragen door de leasemaatschappij/werkgever, terwijl de particuliere rijder deze onzekerheden zelf zal moeten dragen. Gezien het risico-averse karakter van de meeste consumenten belemmert dit dus de keuze voor een EV bij particulieren (CE Delft, 2012).

De aanschafsubsidie voor tweedehands EV's biedt een stevige vraagstimulus, waardoor de export van deze voertuigen naar het buitenland waarschijnlijk wordt afgeremd. We verwachten dan ook dat hierdoor **het totale aantal tweedehands EV's in Nederland zal toenemen**.

Zowel voor privé als zakelijke PHEV's-rijders wordt er een systeem voorgesteld waarbij men wordt gestimuleerd om een groter aandeel van de kilometers elektrisch te rijden. Deze maatregelen zijn echter beperkt uitgewerkt, waardoor het lastig is om de effectiviteit ervan in te schatten. Vandaar dat **de invloed van deze maatregelen op het aandeel elektrische kilometers voorzichtig is ingeschat op neutraal tot positief** (afhankelijk van de vormgeving).

Milieueffecten

We verwachten dat het voorstel leidt tot een **(kleine) daling van de CO₂- en luchtvervuilende emissies**. Deze inschatting is echter onzeker, omdat er veel onzekerheid bestaat over de invloed van het voorstel op het totale aantal nieuwe EV's (zie hierboven).

Een eventuele daling van de CO₂- en luchtvervuilende emissies is vooral het gevolg van de extra EV's op de particuliere en tweedehandsmarkt. Ook de mogelijke verbetering van het gebruik van PHEV's kan hieraan bijdragen. Deze positieve milieueffecten kunnen (gedeeltelijk) teniet gedaan worden door de daling in EV's op de zakelijke markt. Echter, de aanscherping van de stimuleringsmaatregelen in de bijtelling en MIA zorgen ook voor een mogelijke verschuiving van PHEV's naar FEV's, wat juist weer een positief milieueffect heeft.

Financiële effecten

De invloed van het voorstel op de **overheidsinkomsten zijn onzeker**. Enerzijds zullen de belastinginkomsten vanuit de bijtelling stijgen (vanwege de versoering van de prikkels voor EV's in die regeling), anderzijds gaat de overheid financiële verplichtingen aan in de vorm van aanschafsubsidies. Bij de huidige uitwerking van het voorstel is het niet mogelijk om beide effecten te wegen.

Door de sobere fiscale stimulering van zakelijke EV's **neemt de robuustheid van de belastinginkomsten (geleidelijk) toe**. De geleidelijke uitfasering van de verlaagde bijtelling voor PHEV's is hiervoor vooral verantwoordelijk. De aanschafsubsidie voor EV's kan daarentegen zorgen voor meer financiële onzekerheid voor de overheid, maar dit kan ondervangen worden door een plafond te stellen aan de totaal uit te keren subsidies.

Markteffecten

We verwachten geen sterke veranderingen in de marktversturende werking als gevolg van de fiscale voorstellen van het Team ANWB-leden. Er vinden geen structuurwijzigingen plaats in de bijtelling, waardoor de marktversturende werking van die belasting ook niet significant verandert. Ook de aanschafsubsidie voor EV's leidt niet tot barrières voor specifieke (groepen) voertuigen².

Uitvoerbaarheid

Het verstrekken van een subsidie bij aankoop zal uitvoeringslasten voor de overheid met zich meebrengen. Hierbij kan worden gedacht aan het instellen van een loket en het controleren van aanvragen. Het terugbetalen van een subsidie bij doorverkoop levert eveneens, en zo nodig nog grotere, administratieve lasten op voor belastingplichtigen en overheid (i.v.m. controle op werkelijk elektrisch rijden/handhaving/inning). Er zal voor de subsidie een nieuwe regeling ingevoerd moeten worden. Wij voorzien daarbij dat regelgeving van enig detail nodig zal zijn. Bijvoorbeeld wat gebeurt bij total loss? Hoe ga je fraude tegen bij aankoopronddjes?

Het behoud, dan wel het aanscherpen, van het huidige beleid heeft een neutraal dan wel positief effect op de uitvoerbaarheid.

Een systeem waarbij daadwerkelijk gereden kilometers worden beloond, zal uitvoeringslasten voor de overheid met zich meebrengen. De lasten voor belastingplichtigen hangen af van de uitwerking van het voorstel, die zijn thans onduidelijk. Inpassing in de bestaande wetgeving zou mogelijk moeten zijn.

² Dit is bijvoorbeeld wel het geval met de huidige getrapte bijtelling voor zakelijke auto's. Uit analyses van IHS-Polk (2014) blijkt bijvoorbeeld dat het succes van een automodel sterk afhangt van het wel of niet in aanmerking komen voor een verlaagd bijtellingspercentage. Auto's die net boven de CO₂-grens voor een verlaagd bijtellingspercentage vallen worden significant minder verkocht.



Tabel 2 Beoordeling voorstel Team ANWB-leden

| Maatregel | Mobiliteitseffecten | | | Milieueffecten | | Financiële effecten | | Markteffecten | Uitvoerbaarheid | | |
|--|---------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|-----------------|--------------------------|--|------------------------|
| | Aantal nieuwe EV's | Aantal Tweede handse EV's | Aandeel elek. km's PHEV's | CO ₂ | Luchtvervuiling | Omvang belasting-inkomsten | Robuuste belasting-inkomsten | Marktverstoring | Uitvoerbaarheid overheid | Administratieve lasten belastingplichtigen | Inpassing in wetgeving |
| 1. Aanschafsubsidie EV's | ++ | ++ | 0/+ | + | + | - ^a | 0 | 0 | - | - | - |
| 2. Behoud MRB vrijstelling/korting EV's | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | ++ |
| 3. Behoud BPM vrijstelling/stimulering EV's | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | ++ |
| 4. Aanscherping stimulering EV's in bijtelling en MIA | - | 0 | 0 | -/0 | -/0 | + | + | 0 | + | 0 | + |
| 5. Stimulering daadwerkelijke elek. km's in bijtelling voor PHEV's | -/0 | 0 | 0/+ | 0/+ | 0/+ | -/0 | -/0 | 0 | - | - | 0 |
| Totale voorstel | ? | ++ | 0/+ | + | + | ? | 0/+ | 0 | -/0 | -/0 | + |

^a Theoretisch gezien vallen subsidies niet onder de belastingen. Voor de overzichtelijkheid hebben we de effecten ervan op de overheidsuitgaven hier wel weergegeven.



3 Voorstel Team Groene experts

3.1 Overzicht voorstel

Doelstelling

Het voorstel van het Team Groene experts heeft de volgende doelstellingen:

- maximale winst op klimaat en gezondheid (NO_x en fijnstof);
- minimaal de CO₂-, energie- en EV-doelen uit het SER-energieakkoord realiseren;
- de vervuiler betaald, koplopers worden beloond;
- een betrouwbaar en flexibel belastingsysteem;
- verbreding van de fiscale stimulering van EV's naar de particuliere en tweedehandsmarkt;
- effectievere en meer gerichte stimulering van semi-elektrische auto's: stimulering moet worden gericht op meest efficiënte plug-ins en op het vergroten van het aandeel elektrisch gereden kilometers.

Voorgestelde maatregelen

Om de bovenstaande doelen te realiseren worden de volgende veertien maatregelen voorgesteld:

Opplussen: meer effect met eerlijkere prijzen

1. Algehele verhoging BPM ter compensatie van belastingderving van afgelopen jaren.
2. Verhoging dieseltoeslag BPM voor auto's die in praktijk niet aan Euro 6-norm voldoen.
3. Opheffen BPM vrijstelling voor taxi's en bestelauto's en bij voorkeur ook voor de vrijstellingen voor bijzonder contractvervoer.
4. Roettoeslag in de MRB voor oude diesel personenauto's (van voor 2006, zonder roetfilter) en bestelauto's (ouder dan Euro 3), waarvan opbrengsten worden gebruikt voor invoering van een slooppremie.
5. Invoering van een kilometerprijs (MAUT) voor vracht- en bestelauto's (gedifferentieerd naar Euroklasse en met vrijstelling voor elektrische voertuigen).

Aftoppen: effectiever inzetten stimuleringsgeld in de zakelijke markt

6. Afgetopt (tot € 50.000) verlaagd bijtellingspercentage van 4% voor FEV's.
7. Afgetopt (tot € 40.000) verlaagd bijtellingspercentage van 15% voor PHEV's, waarbij er wel de eis wordt gesteld dat minimaal 40% van de kilometers elektrisch worden gereden of dat de werknemer per maand niet meer dan € 100 aan brandstofkosten vergoed krijgt van de werkgever.
8. Verhoogd bijtellingspercentage van 30% voor auto's met CO₂-uitstoot groter dan 95 g/km.
9. Verlaging belastingvrijstelling voor reiskostenvergoeding voor auto's met een verbrandingsmotor van € 0,19 naar € 0,13 per kilometer.

Verbreden: stimulering van de particuliere markt

10. CO₂-gedifferentieerde schaal MRB voor zeer zuinige auto's, variërend van 100% MRB-vrijstelling voor nul-emissie auto's tot 0% MRB-vrijstelling voor auto's met een CO₂-uitstoot van 50 g/km.



11. Directe subsidie (of aftrekpost in loonbelastingen) voor aanschaf FEV (€ 2.500 tot € 7.000 in lijn met MIA) of PHEV (maximaal € 3.500 in lijn met MIA) door particulier.
12. Belastingvrije vergoeding werkgever voor elektrische fietsen en scooters worden op nihil gewaardeerd via de werkkostenregeling³.
13. Investeringskosten privélaadpaal fiscaal aftrekbaar maken van de loonbelasting.
14. Energiebelasting publieke laadinfra naar grootverbruikerstarief.

3.2 Overall beoordeling

Het Team Groene experts presenteert een zeer uitgebreid voorstel van fiscale maatregelen, die niet enkel gericht zijn op het stimuleren van elektrisch vervoer maar ook op het verbeteren van de milieuprestaties van het overige vervoer. Bij laatstgenoemde maatregelen gaat het bijvoorbeeld om de verhoging van de dieseltol in de BPM en de invoering van een kilometerheffing voor vrachtauto's. Veel van deze maatregelen⁴ dragen ook effectief bij aan de milieuwinst die met dit voorstel behaald wordt. Maar ook de maatregelen die wel direct gericht zijn op de stimulering van elektrisch vervoer dragen hieraan bij, doordat ze er voor zorgen dat het aantal (nieuwe) EV's in Nederland significant stijgt. Op de zakelijke markt is daarvoor vooral de verhoging van de bijtelling voor de meest onzuinige auto's verantwoordelijk, omdat die de relatieve aantrekkelijkheid van EV's vergroot. Op de particuliere automarkt heeft vooral de aanschafsubsidie een grote invloed op de toename in het aantal EV's.

Het voorstel leidt naar onze verwachting ook tot hogere en robuustere overheidsinkomsten. Vooral de algehele (vlakke) verhoging van de BPM en de invoering van een kilometerheffing voor bestel- en vrachtauto's hebben hierin een belangrijk aandeel, maar ook de voorgestelde wijzigingen in de bijtelling leiden tot hogere belastinginkomsten (maar niet tot robuustere inkomsten).

De MRB-roettoeslag zorgt ervoor dat het voorstel een grotere versturende werking heeft op de automarkt. De overige maatregelen nemen op dit punt een neutrale positie in.

Het voorstel scoort per saldo ongeveer neutraal op de uitvoeringslasten voor overheid en belastingplichtigen. De maatregelen zijn bijna allemaal, op de aftrekbaarheid van de laadpaal na, goed inpasbaar in de huidige wetgeving.

3.3 Uitwerking beoordeling

Een overzicht van de beoordeling van de verschillende individuele maatregelen en van het voorstel als geheel is weergegeven in Tabel 3. In het vervolg van deze paragraaf lichten we deze beoordeling kort toe.

³ In een laat stadium is hier aan toegevoegd dat het leasen van elektrische scooters en fietsen op dezelfde manier wordt vorm gegeven als voor elektrische auto's van de zaak. Deze maatregel leidt tot dezelfde effecten als het op nihil stellen van de belastingvrije vergoeding van werkgevers voor elektrische fietsen en scooters via de werkkostenregeling.

⁴ Met uitzondering van de algehele verhoging van de BPM, die vanwege haar vormgeving geen sterk positief milieueffect heeft, zie Paragraaf 3.3.



Mobiliteitseffecten

Het voorstel van het Team Groene experts leidt naar verwachting tot een **sterke stijging van het aantal nieuwe EV's**. Op de zakelijke markt wordt dit vooral veroorzaakt door de invoering van een verhoogd bijtellingspercentage van 30% voor alle auto's met een CO₂-uitstoot van 95 g/km of meer, waardoor ook de EV's relatief aantrekkelijker worden. Het licht negatieve effect van het aftoppen van de bijtelling voor EV's wordt daarmee naar verwachting onderhouden⁵. Naast de prikkels op de zakelijke markt biedt het voorstel van het Team Groene experts ook prikkels voor de aanschaf van nieuwe EV's op de particuliere markt. De invoering van een aanschafsubsidie in combinatie met een lager energiebelasting tarief voor publieke laadpalen verbetert de TCO voor deze voertuigen aanzienlijk voor particulieren. Zeker in vergelijking met de TCO van conventionele auto's die door de algehele verhoging van de BPM verslechterd. Daarnaast biedt ook verlaging van de onbelaste reiskostenvergoeding voor conventionele auto's een indirecte stimulans voor de aanschaf van een EV⁶.

De verlaging van de EB-tarieven op publieke laadpalen en de verhoging van de onbelaste reiskostenvergoeding voor conventionele auto's zijn (indirecte) prikkels voor de aanschaf van een tweedehands EV. De directe stimulering van EV's via de MRB gaat maar beperkt verder dan in het referentiescenario en het effect daarvan op het aantal tweedehands EV's is dan ook beperkt. Zeker ook omdat automobilisten over het algemeen relatief ongevoelig zijn voor veranderingen in de MRB (PBL en CE Delft, 2010). Vanwege het ontbreken van directe aanschafprikkels verwachten we **een beperkte toename van het aantal tweedehands EV's**.

Het voorstel leidt er waarschijnlijk ook toe dat er **meer elektrisch gereden wordt met PHEV's**. Dit is vooral het gevolg van de eis die aan PHEV's wordt gesteld om in aanmerking te komen voor een verlaagd bijtellingspercentage (17%). De voorgestelde maatregelen om dit te bereiken kennen echter geen continue prikkel om het gedrag van PHEV-rijders te verbeteren. De fiscale aftrekbaarheid van een privélaadpaal kan ook een kleine bijdrage leveren. Daarnaast kan ook het lagere EB-tarief voor publieke laadpalen voor particuliere rijders een extra stimulans vormen om elektrisch te rijden. Echter dit effect is naar verwachting klein, omdat deze rijders nu ook al een prikkel hebben om zoveel mogelijk elektrisch te rijden.

Milieueffecten

Naar verwachting leidt het voorstel van het Team Groene Experts tot een **sterke daling van de CO₂-emissies**. Dit komt allereerst door de stijging van het aantal EV's. Maar daarnaast dragen ook maatregelen die niet specifiek gericht zijn op het stimuleren van elektrische voertuigen, zoals de kilometer-

⁵ Merk op dat de prijzen van de momenteel veel gekozen (semi-)elektrische auto's van de zaak, zoals de Mitsubishi Outlander en de Volvo V60 Plug-in Hybrid (RVO, 2015), waarschijnlijk (net) boven de aftoppingsgrens vallen, waardoor de bijtelling op deze voertuigen gaat toenemen en werknemers dus minder snel voor deze auto's gaan kiezen. De invoering van een verhoogd bijtellingstarief van 30% voor vergelijkbare conventionele auto's beperkt de omvang van dit effect.

⁶ CE Delft (2008) laat zien dat autogebruikers gevoelig zijn voor verlagingen in de hoogte van de onbelaste reiskostenvergoeding en dat een deel van de automobilisten in die situatie op zoek gaat naar een alternatief voor de auto. In de huidige vormgeving van de maatregel zou de elektrische auto zo'n alternatief kunnen zijn (naast de fiets, het OV en minder reizen).



heffing voor bestel- en vrachtauto's⁷ en de afschaffing van de BPM-vrijstelling voor taxi's, bestelauto's en contractvervoer, bij aan de CO₂-reductie. De invloed van de algehele BPM-verhoging op de CO₂-emissies is zeer onzeker, maar waarschijnlijk beperkt⁸.

Er wordt ook een **significante daling van de luchtvervuilende emissies** verwacht. Dit is vooral het gevolg van de verhoging van de dieseltoeslag in de BPM, maar meer nog door de invoering van slooppremie gefinancierd uit de opbrengsten van de roetpremie in de MRB en de kilometerheffing voor bestel- en vrachtauto's (zie CE Delft, 2010).

Financiële effecten

Het voorstel van het Team Groene experts leidt tot **hogere en robuustere overheidsinkomsten**. De verhoging van bestaande belastingen (BPM, bijtelling, dieseltoeslag in de BPM) en invoering van nieuwe fiscale maatregelen (BPM voor bestelauto's en taxi's, MAUT voor bestel- en vrachtauto's) leiden tot hogere inkomsten voor de overheid. Een deel daarvan kan gebruikt worden om de aanschafsubsidie voor EV's en lagere EB-tarieven voor publieke laadpalen te financieren. Onze verwachting is echter dat er per saldo hogere inkomsten voor de overheid zullen zijn.

Verschillende maatregelen dragen ook bij aan robuustere belastinginkomsten. Allereerst draagt de gekozen vormgeving van de algehele verhoging van de BPM, waarbij de BPM op elke auto toeneemt met € 2.500, eraan bij dat de robuustheid van de BPM sterk stijgt. Ook kilometerheffingssystemen, zoals voorgesteld wordt om in te voeren voor bestel- en vrachtauto's, staan bekend om hun robuuste inkomsten. De robuustheid die deze maatregelen toevoegen aan het systeem zijn waarschijnlijk dermate groot dat ze de negatieve invloed van de invoering van een extra bijtellingscategorie en de verlaging van het EB-tarief op publieke laadpalen overtreffen. Per saldo verwachten we dan ook dat het voorstel leidt tot robuustere belastinginkomsten.

Markteffecten

Door de invoering van een roettoeslag in de MRB voor oude personen- en bestelauto's ontstaat er een **extra verstoring** op de markt voor tweedehands auto's. De roettoeslag in de MRB zorgt ervoor dat een deel van de tweedehands auto's moeilijker verkoopbaar worden op de occasionmarkt.

Uitvoerbaarheid

De maatregelen 1 t/m 10, met uitzondering van vijf, zijn in beginsel tariefmaatregelen en zorgen daarom niet voor extra uitvoeringslasten en zijn relatief eenvoudig inpasbaar in de wetgeving. Het afschaffen van een vrijstelling heeft daarbij nog een positief effect op de uitvoeringslasten, het

⁷ CE Delft (2010) laat bijvoorbeeld zien dat een kilometerheffing van € 0,15 per kilometer voor vrachtverkeer de CO₂-emissies met 0,6 Mton kan verminderen.

⁸ Enerzijds leidt de stijging van de BPM tot de aanschaf van minder auto's en daarmee tot minder autokilometers en dus CO₂-emissies. Echter, door de gekozen wijze van BPM-verhoging, waarbij alle auto's met een CO₂-uitstoot > 40 g/km te maken krijgen met dezelfde verhoging, treedt er ook een verschuiving op naar zwaardere en minder zuinige auto's. Immers, de vlakke BPM-verhoging van € 2.500 is relatief groter voor een kleine zuinige auto, dan voor een grote onzuinige auto. De milieueffectiviteit van deze maatregel kan dan ook vergroot worden door de BPM-verhoging te realiseren in een verhoging van alle schijftarieven. Ook het Team Groene Expert erkent dat de milieueffectiviteit van deze maatregel vergroot kan worden en als mogelijkheid daartoe noemen zij aanpassing van de CO₂-curve in de BPM. Deze aanpassing, die inderdaad effectief zou kunnen zijn, is echter niet uitgewerkt en wordt daarom niet meegenomen in onze beoordeling.



invoeren van een toeslag en sloopfonds een negatief effect. Maatregelen 7, 8 en 10 leveren door de differentiatie enige extra uitvoeringslasten op. Het instellen van een MAUT levert uitvoeringslasten voor zowel overheid als belastingplichtigen op en vereist geheel nieuwe wetgeving.

De aftrekbaarheid van de aanschaf van een laadpaal brengt uitvoeringslasten voor overheid en belastingplichtige met zich mee (wegens administreren en controle), en er zal aangepaste wetgeving voor nodig zijn.

Een grootverbruikerstarief voor publieke laadpalen betekent in principe dat een speciaal tarief wordt ingevoerd voor publieke laadpalen - het huidige systeem is immers zo dat iedere aansluiting opnieuw in de eerste tariefschijf (kleinverbruikerstarief) begint. Dat is technisch mogelijk, maar levert in de praktijk hoogstwaarschijnlijk voor de Belastingdienst en de huidige belastingplichtigen (met name de energie-bedrijven) enige initiële uitvoeringslasten op. Het zou overigens niet moeilijk moeten zijn dit in te passen in het huidige systeem met enige wetswijzingen. Afhankelijk van deze aanpassingen, zou in de praktijk een werkbaar systeem mogelijk moeten kunnen zijn.



Tabel 3 Beoordeling voorstel Team Groene experts

| Maatregel | Mobiliteitseffecten | | | Milieueffecten | | Financiële effecten | | Markteffecten | Uitvoerbaarheid | | |
|--|---------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|-----------------|--------------------------|--|------------------------|
| | Aantal nieuwe EV's | Aantal tweedehandse EV's | Aandeel elek. km's PHEV's | CO ₂ | Luchtvervuiling | Omvang belasting-inkomsten | Robuuste belasting-inkomsten | Marktverstoring | Uitvoerbaarheid overheid | Administratieve lasten belastingplichtigen | Inpassing in wetgeving |
| 1. Verhoging BPM | + | 0 | 0 | 0/+ | 0/- | ++ | ++ | 0 | 0 | 0 | ++ |
| 2. Verhoging dieseltoeslag BPM | 0 | 0 | 0 | - | ++ | ++ | 0 | 0 | 0 | 0 | ++ |
| 3. Opheffen BPM vrijstellingen bestelauto/taxi | 0 | 0 | 0 | + | - | ++ | 0 | 0 | + | + | ++ |
| 4. Roettoeslag in MRB | 0 | 0 | 0 | 0/+ | ++ | 0 | -/0 | - | - | - | ++ |
| 5. Km-prijs bestel- en vrachtauto's | 0/+ | 0/+ | 0 | + | ++ | ++ | + | 0 | -- | - | - |
| 6. Afgetopte verlaagde bijtelling FEV's | -/0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0/+ | 0 | 0 | 0 | 0 | ++ |
| 7. Afgetopte verlaagde bijtelling PHEV's | - | 0 | + | + | + | + | -/0 | 0 | -/0 | 0 | ++ |
| 8. Verhoogde bijtelling voor onzuinige auto's | ++ | 0 | 0 | ++ | + | + | - | 0 | -/0 | 0 | ++ |
| 9. Verlaging onbelaste reiskostenvergoeding conventionele auto's | + | + | 0 | + | + | + | -/0 | 0 | 0 | 0 | ++ |
| 10. CO ₂ -gedifferentieerde MRB EV's | 0 | 0 | 0 | 0/+ | 0 | 0 | -/0 | 0 | -/0 | 0 | ++ |
| 11. Subsidie particuliere aanschaf EV | ++ | 0 | 0 | + | + | -- | -/0 | 0 | - | 0 | -- |
| 12. Vergoeding elek. fiets/scooter nihil gewaardeerd in werkkostenregeling | + ^a | 0 | 0 | 0/+ | 0/+ | -/0 | -/0 | 0 | + | + | ++ |

| Maatregel | Mobiliteitseffecten | | | Milieueffecten | | Financiële effecten | | Markteffecten | Uitvoerbaarheid | | |
|--|---------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|----------------------------|------------------------------|------------------|--------------------------|--|------------------------|
| | Aantal nieuwe EV's | Aantal tweedehandse EV's | Aandeel elek. km's PHEV's | CO ₂ | Luchtvervuiling | Omvang belasting-inkomsten | Robuuste belasting-inkomsten | Marktversterking | Uitvoerbaarheid overheid | Administratieve lasten belastingplichtigen | Inpassing in wetgeving |
| 13. Aanschaf privé- laadpaal fiscaal aftrekbaar | 0/+ | 0/+ | 0/+ | 0/+ | 0/+ | -/0 | -/0 | 0 | - | - | -- |
| 14. Grootverbruikerstarief EB publieke laadpalen | + | ++ | 0/+ | + | + | - | 0/+ | 0 | -/0 | -/0 | -/0 |
| Totale voorstel | ++ | 0/+ | + | ++ | ++ | ++ | + | -/0 | -/0 | 0 | + |



4 Voorstel Team Markt

4.1 Overzicht voorstel

Doelstelling

Het voorstel van het Team Markt is erop gericht om drie uitdagingen op te lossen:

1. Verdere groei van volledig elektrische voertuigen.
2. Op gang brengen van de particuliere en tweedehandsmarkt.
3. Verbeteren van het elektrisch gebruik van plug-in hybrides.

Overzicht maatregelen

Om deze doelstellingen te realiseren stelt het Team Markt de volgende vijf maatregelen voor:

1. Oprichting van de Volksbatterijleenbank:
 - biedt consumenten de mogelijkheid om de aanschaf van de batterij tegen gunstige voorwaarden te financieren;
 - investeerders in deze bank krijgen de mogelijkheid om batterijen voor andere doeleinden te gebruiken (bijv. voor het opslaan van hernieuwbare energie) gedurende of na de lifecycle van de auto;
 - business model nog niet duidelijk: zou bijvoorbeeld een energieopslag van 1 Ct./kWh kunnen zijn voor gebruikers, handel in de batterij-capaciteit als opslagmedium voor hernieuwbare energie, etc.
2. Terugbetalen belastingvoordeel bij export van een voertuig:
 - bij export van een auto binnen 5/6 jaar dient een deel van het genoten exportvoordeel terugbetaald worden;
 - hoogte van ‘exporthoofschuld’ kan gebaseerd zijn op BPM-bedrag gebaseerd op de gemiddelde uitstoot van een klasse of gehele markt.
3. Invoering van het EV-rijbewijs:
 - bestuurder mag alleen rijden in een EV;
 - eventueel in combinatie met vervroegd mogelijk maken van examens, fiscale aftrekbaarheid of afschaffen examenkosten/leges.
4. Verlagen tarief energiebelasting voor (publieke) laadpalen.
5. Fiscaal stimuleren goed PHEV-gebruik:
 - invoering van verlaagd bijtellingspercentage voor PHEV's (bijv. 10% tot € 40.000 en daarboven het normale bijtellingspercentage), waarvoor men enkel in aanmerking komt bij een werkgeversverklaring waarin wordt aangegeven dat de werkgever de brandstofkosten enkel belast vergoed;
 - wanneer er voor de PHEV geen werkgeversverklaring is afgegeven, dan geldt er een bijtellingspercentage van 25%.

4.2 Overall beoordeling

Het Team Markt zet bij de stimulering van EV's in op het verlagen van de kosten van de batterij voor consumenten. Centraal daarbij staat de oprichting van de Volksbatterijbank. Onze inschatting is echter dat deze bank in de periode tot 2020 hoogstens een beperkte financiële prikkel kan bieden aan consumenten om een elektrische auto aan te schaffen. Het grootste deel van het verdienpotentieel van de bank zal immers naar de investeerders in de bank moeten vloeien om er voor hen een rendabele business case van te maken. Wel biedt de oprichting van de Volksbatterijleenbank de mogelijkheid om de



risico's van de aanschaf van een EV voor consumenten te verminderen. Zo nemen de consumenten risico's van een tegenvallende levensduur van de batterij af. Deze (beperkte) voordelen van een Volksbatterijleenbank voor de consument in combinatie met de verlaging van de energiebelastingtarieven voor publieke laadpalen zorgen wel voor een stijging van het aantal nieuwe EV's in de particuliere markt. Daar staat echter een waarschijnlijke daling van het aantal zakelijke (PH)EV's tegenover, omdat de aanschaf van een PHEV die niet veel elektrisch gereden kan worden wordt ontmoedigd. Het is niet mogelijk om deze tegengestelde effecten op de particuliere en zakelijk markt te wegen, waardoor we geen uitspraken kunnen doen over de verandering in het totale aantal nieuwe EV's.

Er wordt een significante toename van het aantal tweedehands EV's verwacht, vooral doordat de export van deze voertuigen wordt ontmoedigd. Ook het aandeel elektrisch gereden kilometers bij PHEV's gaat naar verwachting significant stijgen door de maatregelen in de bijtelling.

De stijging van het aantal tweedehands EV's en het beter gebruik van PHEV's leidt tot minder CO₂- en luchtvervuilende emissies. Ook neemt de robuustheid van de belastinginkomsten waarschijnlijk toe, wat met name het gevolg is van het (grotendeels) verdwijnen van verschillen in de energiebelastingtarieven voor verschillende typen laadpalen. De effecten op de totale belastinginkomsten zijn onzeker.

Het voorstel is in principe uitvoerbaar, al zullen de uitvoeringskosten voor zowel de overheid als de belastingplichtigen toenemen. Bij de overheid is dit vooral het gevolg van het terugvorderen van het belastingvoordeel bij export, terwijl voor de belastingplichtigen ook de verlaging van de energiebelastingtarieven voor publieke laadpalen tot extra administratieve lasten leidt. De invoering van de 'exporthetfing' vraagt ook om nieuwe wetgeving.

4.3 Uitwerking beoordeling

Een overzicht van de beoordeling van de verschillende individuele maatregelen is weergegeven in Tabel 4. Een toelichting van deze beoordeling is per maatregel gegeven in het vervolg van deze paragraaf.

Mobiliteitseffecten

Het effect van het voorstel van het Team Markt op het **aantal nieuwe EV's is onzeker**. Enerzijds levert de oprichting van de Volksbatterijleenbank in combinatie met het verlaagde tarief voor de energiebelasting op publieke laadpalen een prikkel voor meer particuliere EV's. Onze verwachting is echter dat met name de prikkel van de Volksbatterijleenbank (in ieder geval tot 2020) beperkt is, omdat het overgrote deel van de financiële voordelen die gerealiseerd kunnen worden door de oprichting van die bank naar de investeerders moeten vloeien om voor hen een rendabele business case te realiseren⁹. Op langere termijn kan deze prikkel wel toenemen, vooral doordat

⁹ Er kunnen verschillende verdienopties voor investeerders worden onderscheiden bij een Volksbatterijleenbank:

- Thuis geladen stroom kan door de bank worden afgerekend tegen grootverbruikerstarief, wat een financieel voordeel van ca. € 0,11 per kWh oplevert. Uitgaande van een elektrische auto met een energiegebruik van 0,2 kWh per km en een jaarkilometrage van 15.000, levert dit dus een jaarlijkse besparing van € 330 op.
- De batterij kan ingezet worden voor andere doeleinden, zoals het vergroten van de flexibiliteit van het elektriciteitsnetwerk. Het Team Markt schat in dat dit de eerste jaren



de verdienopties voor de bank dan toenemen (bijv. meer integratiemogelijkheden van EV's in het elektriciteitsnetwerk) en de kosten van batterijen dalen. Bovendien moet bedacht worden dat financiering van de batterijen via de Volksbatterijleenbank de risico's voor consumenten kunnen verminderen (bijv. het risico dat de levensduur van de batterij in de praktijk tegenvalt). Tegenover de prikkel voor de aanschaf van EV's op de particuliere markt staat dat het afhankelijk maken van de verlaagde bijtelling voor PHEV's van de daadwerkelijk gereden elektrische kilometers de aantrekkelijkheid van PHEV's voor zakelijke rijders vermindert. Op basis van het huidige voorstel is het niet mogelijk om de omvang van beide prikkels goed te wegen. Het is dus onzeker wat de totale impact op het aantal nieuwe EV's is, al is de omvang van deze impact naar verwachting beperkt.

Er wordt een **significante toename van het aantal EV's op de tweedehandsmarkt** verwacht. De exportbeperkingen voor deze voertuigen zullen leiden tot een stijging van het aanbod op de occasionmarkt, waarna marktwerking zal zorgen voor een toenemende vraag. Deze vraag wordt verder gestimuleerd doordat de kosten van elektriciteit bij (publieke) laadpalen daalt (door lagere EB-tarieven). Onderzoeken laten immers zien dat mensen zich in de keuze van hun auto sterk laten beïnvloeden door de brandstof/energieprijzen (PBL en CE Delft, 2010). Ook de oprichting van de Volksbatterijleenbank kan een bijdrage leveren aan de stimulering van de vraag naar tweedehandse EV's.

Het voorstel leidt naar verwachting ook tot een **sterke stijging van het aandeel elektrische kilometers** bij PHEV's. Door PHEV's alleen in aanmerking te laten komen voor een verlaagd bijtellingstarief als de brandstofkosten alleen belast vergoed worden door de werkgever ontstaat er een continue prikkel om het gebruik van de PHEV te verbeteren. Bovendien 'treft' deze maatregel ook alle zakelijke PHEV-rijders, wat de effectiviteit van de maatregel vergroot.

Milieueffecten

Het voorstel leidt tot een **daling van de CO₂- en luchtvervuilende emissies**. De stijging van het aantal elektrische auto's op de tweedehandsmarkt en het beter gebruik van PHEV's zorgt hiervoor. De milieuprestaties van conventionele auto's worden door dit voorstel niet beïnvloedt.

Financiële effecten

De financiële effecten van het voorstel van Team Markt zijn lastig in te schatten vanwege de tegengestelde effecten die de verschillende maatregelen hebben. **Het effect op de totale belastinginkomsten is dan ook onzeker**. Aan de ene kant leidt het voorstel tot een daling in de opbrengsten van de energiebelasting door de oprichting van de Volksbatterijleenbank en de verlaging van de EB-tarieven voor publieke laadpalen. Daar staat echter tegenover dat de invoering van een 'exporthetfing' en de aanpassingen in de bijtelling waarschijnlijk extra opbrengsten zullen opleveren. Dit laatste is echter sterk afhankelijk van de precieze vormgeving van de maatregelen en de uitwerking ervan in het huidige voorstel is te beperkt om een goede vergelijking tussen de verschillende maatregelen te kunnen maken.

en opbrengst van € 100 per jaar per batterij op kan leveren. Deze opbrengst kan in de toekomst wellicht toenemen als deze markt zich verder ontwikkelt.

- Gebruikers van de batterijen (EV-bezitters) kunnen een vergoeding betalen voor het gebruik van de batterij.

Zolang de aanschafkosten nog vrij hoog zijn, zullen een groot deel van de bovenstaande verdiensten naar de investeerders van de bank moeten gaan om er voor hen een rendabele business case van te maken. De financiële prikkel die gegeven kan worden aan consumenten om een EV aan te schaffen blijft daarmee beperkt.



Wij verwachten dat **de robuustheid van de belastinginkomsten (licht) zal stijgen**. Doordat voor (nagenoeg) alle laadpalen het grootverbruikerstarief in de energiebelasting gaat gelden, worden de opbrengsten van deze belasting voor de overheid voorspelbaarder.

Markteffecten

De maatregelen in het voorstel leiden **niet tot meer of minder marktverstoringen**.

Uitvoerbaarheid

Het terugbetalen van een belastingvoordeel bij export levert aanzienlijke administratieve lasten op voor overheid (controle, verwerking) en belastingplichtigen (aanvragen/melden). Het betekent ook mogelijk een substantiële en directe cash-out voor een particulier, wat inningsproblemen met zich kan brengen. Thans is er een regeling die erin voorziet dat de bij registratie betaalde BPM wordt terugbetaald bij uitvoer naar EU- en EER-landen. Beperking van die teruggaaf voor PHEV's vereist wijziging van de Wet BPM maar lijkt strijdig met Europees recht wegens discriminatie en/of beperking van vrij verkeer. Daarnaast, voor volledig elektrische auto's is bij registratie geen BPM betaald en daarom kan er geen teruggaaf worden verleend. Een aparte heffing lijkt daarom nodig, wat substantiële regelgeving met zich meebrengt.

Het instellen van een extra rijbewijsvorm levert enige extra uitvoeringslasten voor de overheid op, met name bij controle.

Een apart tarief voor laadpalen betekent dat per laadpaal moet worden bijgehouden wat het verbruik is wanneer de laadpaal geen eigen aansluiting heeft. In dat geval moeten de gegevens gebruikt worden die door de laadpaal-aanbieder verkregen worden via de laadpas, en achteraf 'handmatig' verrekening moet plaatsvinden. Dat levert extra uitvoeringslasten op voor zowel overheid als belastingplichtigen.

Het afhankelijk maken van de bijtelling van werkgeversverklaring is in beginsel een tariefmaatregel. Het levert echter extra uitvoeringslasten op voor zowel overheid als belastingplichtigen (werkgever en werknemer). Het is in beginsel wel goed inpasbaar in de huidige regelgeving.

Tabel 4 Beoordeling voorstel Team Markt

| Maatregel | Mobiliteitseffecten | | | Milieueffecten | | Financiële effecten | | Markteffecten | Uitvoerbaarheid | | |
|---|---------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------|--------------------------|--|------------------------|
| | Aantal nieuwe EV's | Aantal tweedehandse EV's | Aandeel elek. km's PHEV's | CO ₂ | Luchtvervuiling | Omvang belastinginkomsten | Robuuste belastinginkomsten | Marktverstoring | Uitvoerbaarheid overheid | Administratieve lasten belastingplichtigen | Inpassing in wetgeving |
| 1. Volksbatterijleenbank | 0/+ | 0/+ | 0 | 0/+ | 0/+ | - | 0/+ | 0 | -/0 | -/0 | + |
| 2. Belastingvoordeel terugbetalen bij export voertuig | 0 | ++ | 0 | + | + | 0/+ | 0/+ | 0 | -- | - | -- |
| 3. EV-rijbewijs | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0/+ | ++ |
| 4. Eerlijke energiebelasting | + | ++ | 0/+ | + | + | - | 0/+ | 0 | -/0 | - | 0 |
| 5. Verlaagde bijtelling PHEV's alleen bij werkgeversverklaring dat brandstofkosten alleen belastbaar worden vergoed | - | 0/- | ++ | + | + | 0/+ | 0 | 0 | -/0 | -/0 | 0 |
| Totale voorstel | ? | ++ | ++ | + | + | ? | 0/+ | 0 | -/0 | - | + |



5 Voorstel Team Plug-in Coalitie

5.1 Overzicht voorstel

Doelstelling

Het voorstel van het Team Plug-in Coalitie is specifiek gericht op het tot stand brengen van een realistische bijtelling voor PHEV's. Dit houdt in het bijzonder in dat de bestuurders van deze auto's sterker gestimuleerd worden om elektrisch te rijden met hun auto.

Voorgestelde maatregelen

Om de bovenstaande doelstelling te realiseren stelt het Team Plug-in Coalitie voor om de bijtelling voor PHEV's afhankelijk te stellen van het daadwerkelijke verbruik van de bestuurder. Dit wordt bereikt door:

- voor alle PHEV's in principe 15% bijtelling te laten gelden;
- met uitzondering van de PHEV's waarvoor aangetoond kan worden (m.b.v. gecertificeerde telematica oplossingen) dat ze zuinig rijden; voor deze auto's gaat een bijtellingspercentage van 7% gaan gelden;
- waarbij er sprake is van zuinig rijden als de afwijking praktijk - norm CO₂-emissies minder is dan de gemiddelde absolute afwijking (van 50 g/km) + een bepaalde opslag (bijv. 15 g/km).

5.2 Overall beoordeling voorstel

Het Team Plug-in Coalitie heeft er voor gekozen om haar voorstel te richten op één specifiek knelpunt m.b.t. de huidige autobelastingen, namelijk het feit dat er geen prikkel gegeven wordt om de fiscaal gestimuleerde plug-in hybride auto's van de zaak ook op een juiste wijze te gebruiken. Hun voorstel om een aparte 7% bijtellingscategorie in het leven te roepen voor PHEV's die in de praktijk zuiniger zijn dan de gemiddelde PHEV biedt zeker een effectieve prikkel om meer elektrisch te gaan rijden. Ervaring leert immers dat mensen hun rijgedrag laten beïnvloeden door financiële prikkels (zie Paragraaf 5.3). Het voorstel biedt echter geen continue prikkel om het rij- en/of laadgedrag te verbeteren: zodra de bestuurders de CO₂-eis voor de verlaagde bijtelling hebben bereikt bestaat er geen prikkel meer om nog zuiniger te gaan rijden. Dit betekent ook dat er voor bestuurders die nu al beter dan gemiddeld presteren geen prikkel is om hun PHEV nog beter te gaan gebruiken.

De invoering van een verlaagd bijtellingspercentage voor PHEV's die relatief efficiënt gebruikt worden in combinatie met het handhaven van het 15% bijtellingspercentage voor de overige PHEV's zorgt er ook voor dat er meer van deze auto's aangeschaft zullen gaan worden. De zakelijke bestuurder is de laatste jaren bij de keuze van de auto van de zaak immers zeer gevoelig gebleken voor verlaagde bijtellingspercentages. Deze toename in het aantal PHEV's, die gemiddeld genomen ook nog eens efficiënter gebruikt gaan worden, zorgt voor minder CO₂- en luchtvervuilende emissies.

De financiële effecten van het voorstel zijn naar verwachting beperkt. De robuustheid van de belastinginkomsten neemt wellicht iets af, doordat er iets meer onzekerheid is over de inkomsten uit de bijtelling voor PHEV's.



Dit effect is echter beperkt, evenals het positieve inkomenseffect voor zakenautorijders die hun PHEV efficiënt gebruiken. Verder worden er geen significante markteffecten verwacht.

Het voorstel is neutraal tot positief voor wat betreft de uitvoeringslasten voor zowel overheid als belastingplichtige op de lange termijn, en is inpasbaar in de huidige wetgeving.

5.3 Uitwerking beoordeling

In deze paragraaf geven we een nadere uitwerking van de beoordeling, zoals die in Paragraaf 5.2 is gepresenteerd. De resultaten van de beoordeling zijn weergegeven in Tabel 5. In het vervolg van deze paragraaf lichten we deze beoordeling nader toe.

Mobiliteitseffecten

De voorstelde maatregel leidt tot een **toename van het aandeel elektrisch gereden kilometers**. Financiële prikkels blijken namelijk een significante invloed te hebben op het rijgedrag van mensen. CE Delft (2010) vindt bijvoorbeeld dat een verhoging van de brandstofaccijns met 10% leidt tot 1 tot 1,5% minder brandstofverbruik door toepassing van een efficiëntere rijstijl.

De omvang van de maatregel op het aandeel elektrisch gereden kilometers wordt op twee manieren beperkt:

1. Deze maatregel treft slechts een deel van de zakelijke plug-in rijders, namelijk de rijders die minder zuinig rijden (in de praktijk) dan de gemiddelde plug-in rijder. En doordat er gebruik gemaakt wordt van een opslag bij het bepalen van de CO₂-grens voor de verlaagde bijtelling komt zelfs een deel van de rijders die minder zuinig rijden dan gemiddeld in aanmerking voor het verlaagde bijtellingspercentage. Er moet echter wel bedacht worden dat dit waarschijnlijk wel de groep is die verantwoordelijk is voor het grootste deel van de CO₂-emissies van plug-ins (hoogste CO₂-uitstoot per kilometer en waarschijnlijk ook relatief hoog jaar-kilometrage¹⁰).
2. Deze maatregel geeft een prikkel om het verbruik van de auto terug te brengen naar het gemiddelde verbruik van PHEV's. Er wordt echter geen prikkel geboden om het brandstofverbruik nog verder terug te brengen, hoewel daarvoor wel de mogelijkheid bestaat¹¹.

Concluderend kunnen we stellen dat deze maatregel een significant effect heeft op het aandeel elektrisch gereden kilometers, maar dat dit effect groter had kunnen zijn door een scherpere CO₂-eis te stellen aan de verlaagde bijtelling.

¹⁰ TNO (2013) vindt dat er gemiddeld genomen een sterk verband is tussen het jaarkilometrage van een auto en het daadwerkelijke brandstofverbruik. Met andere woorden, plug-ins met relatief hoge CO₂-praktijkemissies hebben gemiddeld genomen ook een hoger jaar-kilometrage.

¹¹ In haar voorstel merkt het Team Plug-in coalitie op dat in de toekomst een meer continue prikkel gecreëerd kan worden door meer lagere bijtellingstarieven in te voeren. Dit is echter niet nader uitgewerkt en we hebben dit dan ook niet meegenomen in onze beoordeling. Bedacht moet ook worden dat de invoering van meer bijtellingscategorieën ook nadelige effecten heeft, bijvoorbeeld in de vorm van een grotere marktversturende werking van de bijtelling.



Een belangrijke reden voor het Team Plug-in Coalitie om niet te kiezen voor een scherpere CO₂-eis is dat dit ten koste gaat van het aantal PHEV's dat wordt aangeschaft. Dit is een valide argument en geeft duidelijk aan dat er een evenwicht gevonden dient te worden tussen enerzijds stimulering van de aanschaf van PHEV's en anderzijds het goed gebruik ervan. Bij de gekozen vormgeving van de maatregel (waarbij het bijtellingspercentage voor geen enkele PHEV hoger is dan in het referentiescenario en voor de PHEV's waarmee veel elektrisch gereden wordt juist lager) kan verwacht worden dat er **meer nieuwe PHEV's verkocht worden**. De hoogte van het bijtellingspercentage is de afgelopen jaren immers een belangrijke driver geweest voor de keuze van een auto van de zaak (PRC & TNO, 2014; PBL, 2014).

Het voorstel van het Team Plug-in Coalitie bevat geen stimulans van de tweedehandsmarkt. We verwachten dan ook **geen significante veranderingen in het aantal tweedehands EV's**.

Milieueffecten

Door de stijging van het aantal PHEV's, die gemiddeld genomen ook meer elektrische kilometers gaan rijden leidt dit voorstel tot een **daling van de CO₂- en luchtvervuilende emissies**. Het feit dat de extra PHEV's gemiddeld genomen zuinigere auto's zijn (in de praktijk) versterkt het CO₂-effect van deze maatregel.

Financiële effecten

Door de invoering van een extra bijtellingscategorie **neemt de robuustheid van de belastinginkomsten iets af**. Het wordt ex-ante immers lastiger voorspelbaar wat het gemiddelde bijtellingspercentage van PHEV's gaat zijn. Wel dient bedacht te worden dat deze extra onzekerheid slechts geldt voor een deel van de auto's van de zaak, wat de omvang van dit effect beperkt. De voorgestelde maatregel leidt ook tot een **(kleine) daling van de belastinginkomsten**¹². Voor een deel van de PHEV-rijders gaat immers een verlaagd bijtellingstarief van 7% gelden, terwijl voor de overige auto's van de zaak hetzelfde bijtellingstarief als in de referentievariant blijft gelden.

Markteffecten

Voor PHEV's met een relatief onzuinige verbrandingsmotor wordt het moeilijker om in aanmerking te komen voor de verlaagde bijtelling dan voor PHEV's die voorzien zijn van een relatief zuinige verbrandingsmotor. TNO (2013) laat echter zien dat het praktijkverbruik van PHEV's sterk fluctueert tussen berijders en dus sterk afhankelijk is van het rij- en laadgedrag van die berijders. Naar onze inschatting is het dan ook goed mogelijk om met elk type PHEV de gestelde CO₂-eis voor de verlaagde bijtelling te halen, mits de auto op de juiste wijze wordt gebruikt. Vandaar dat we ook **geen marktversturende werking** van deze maatregel verwachten.

¹² Dit is in tegenspraak met de inschatting van het Team Plug-in Coalitie zelf, die verwachten dat deze maatregel inkomsteneutraal ingevoerd kan worden. Dit vereist echter dat het 'hoge' tarief voor PHEV's hoger wordt gezet dan in de referentievariant (15%), om zodoende te compenseren voor de inkomstenderving vanwege de invoering van de 7% bijtellingscategorie. Hoewel in het voorstel van het Team Plug-in Coalitie de optie open wordt gehouden om het 'hoge' bijtellingstarief voor PHEV's naar boven bij te stellen, wordt dit niet nader geconcretiseerd. Bij onze beoordeling zijn we er dan ook vanuit gegaan dat de 15% bijtelling gehandhaafd blijft tot 2020.



Uitvoerbaarheid

De automatische gegevensuitwisseling met auto zal een initiële investering vereisen, maar leidt tot een toename van de uitvoerbaarheid op lange termijn. De overige uitvoeringslasten met betrekking tot de belastingheffing van leaseauto's zullen mogelijk ook kunnen worden gereduceerd bij invoering van automatische gegevensuitwisseling. Als het bijtellingspercentage en verbruik kan worden meegenomen in de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting, zullen de administratieve handelingen voor belastingplichtige beperkt zijn. Het voorstel kan relatief makkelijk worden ingepast in huidige wetgeving.



Tabel 5 Beoordeling voorstel Team Plug-in Coalitie

| Maatregel | Mobiliteitseffecten | | | Milieueffecten | | Financiële effecten | | Markteffecten | Uitvoerbaarheid | | |
|---|---------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------|--------------------------|--|------------------------|
| | Aantal nieuwe EV's | Aantal tweedehandse EV's | Aandeel elek. km's PHEV's | CO ₂ | Luchtvervuiling | Omvang belastinginkomsten | Robuuste belastinginkomsten | Marktverstoring | Uitvoerbaarheid overheid | Administratieve lasten belastingplichtigen | Inpassing in wetgeving |
| Bijtelling PHEV afhankelijk van het daadwerkelijke verbruik | + | 0 | + | + | + | -/0 | -/0 | -/0 | + | + | ++ |



6 Voorstel Team Science

6.1 Overzicht voorstel

Doelstelling

In het voorstel van Team Science worden de volgende doelstellingen genoemd:

- de groei van het aantal elektrische voertuigen moet sneller (75% sneller), waarbij vooral FEV's meer aandacht verdienen;
- de tweedehandsmarkt moet vol geactiveerd worden;
- betere voorlichting voor consumenten op de tweedehandsmarkt;
- realisatie van level playing field voor publieke en private laadpalen;
- stimuleren van flexibiliteit die EV's kunnen bieden in de grid.

Overzicht maatregelen

Om de bovenstaande doelstellingen te hanteren stelt het Team Science de volgende maatregelen voor:

EV-Privé loont!

1. Afschaffing BTW op nieuwe en gebruikte auto's die geen fossiele brandstof kunnen tanken.
2. Garantie van vaste motorrijtuigenbelasting.
3. Batterijverzekering aftrekbaar maken van de inkomstenbelasting.
4. Overheidsinvestering in batterijkeuring en voorlichtingscampagnes.

Gestaffelde energiebelasting voor publieke laadpalen

5. Cumulatie van geëxploiteerde laadpalen wordt mogelijk bij bepaling tarief energiebelasting.

Taskforce regelgeving en combi EV met zonnepanelen

6. Oprichting taskforce regelgeving en opzetten voorlichtingscampagne, beiden gericht op het makkelijker maken van handelen van EV-rijders op de wholesale, onbalansmarkt en op de (nog niet bestaande) netcongestiemarkt.
7. EV-bezitters voorrang geven bij regeling zonnepanelen.

Maatregel 6 en 7 zijn niet meegenomen in beoordeling

In onze beoordeling hebben wij maatregel 6 (oprichting taskforce regelgeving en voorlichtingscampagne) en 7 (EV-bezitters voorrang geven bij regeling zonnepanelen) niet meegenomen. Wat betreft maatregel 6 zijn wij het eens met Team Science dat de regelingen die door een dergelijke taskforce ontwikkeld en ingevoerd zouden kunnen worden erg effectief en efficiënt zouden kunnen zijn bij de stimulering van EV's. Echter, het is nu nog niet duidelijk hoe dergelijke regelingen eruit zouden gaan zien, waardoor ze voor ons niet te beoordelen zijn. Maatregel 7 is niet meegenomen omdat er momenteel geen landelijke subsidieregeling voor zonnepanelen bestaat.



6.2 Overall beoordeling

Het Team Science richt haar pijlen sterk op de tweedehandsmarkt voor EV's. Via een BTW-vrijstelling van FEV's en een lagere EB-belasting voor publieke laadpalen, geflankeerd door maatregelen gericht op het bieden van informatie en zekerheid, stimuleren zij effectief het aantal EV's op deze markt. Echter, de belangrijkste stimuleringsmaatregel hierbij - de BTW-vrijstelling - is niet in lijn met Europese regelgeving en invoering ervan lijkt op korte termijn dan ook problematisch.

Niet alleen tweedehands, maar ook nieuwe EV's worden gestimuleerd door het voorstel van Team Science. Hiervoor zijn dezelfde maatregelen verantwoordelijk, waar dan ook wederom de kanttekening geplaatst moet worden dat invoering van een BTW-vrijstelling voor FEV's op korte termijn waarschijnlijk niet mogelijk is.

De extra elektrische auto's zorgen ook voor milieuwinst (minder CO₂- en luchtvervuilende emissies). De belastingopbrengsten worden daarentegen lager en minder robuust, vooral als gevolg van een eventuele BTW-vrijstelling voor FEV's en een verlaging van de EB-tarieven voor publieke laadpalen.

De voorstellen scoren negatief tot neutraal op de lasten voor overheid en belastingplichtigen, en negatief op inpassing in wetgeving (vanwege de eerder genoemde juridische onmogelijkheid om de BTW-korting in te voeren).

6.3 Uitwerking beoordeling

Mobiliteitseffecten

Wij verwachten dat het voorstel leidt tot een toename van zowel het aantal nieuwe als het totaal aantal EV's in Nederland. Deze toename zal voornamelijk op de particuliere markt plaatsvinden, dankzij de BTW-korting voor FEV's en de lagere EB-tarieven voor publieke laadpalen. Door de BTW-vrijstelling enkel te richten op FEV's wordt de effectiviteit ervan wel beperkt, zeker gezien het grotere aanbod van PHEV's op de Nederlandse markt.

Ook de voorlichting van consumenten over de voor- en nadelen van (tweedehands) elektrische auto's kan (ondersteunend) bijdragen aan een toename van het aantal EV's in Nederland. Uit vele onderzoeken (Synovate, 2011; The National Academies, 2013; TNS Automotive, 2011) blijkt dat de kennis over EV's bij veel consumenten zeer beperkt is en een barrière vormt voor de aanschaf van deze voertuigen. Afhankelijk van de vormgeving kan een informatiecampagne een goed instrument zijn om deze barrière weg te nemen (CE Delft, 2012), al moeten de effecten hiervan niet overschat worden. Tot slot, ook de introductie van een batterijkeuring en het fiscaal aftrekbaar maken van een batterijverzekering kan een ondersteunende rol spelen bij het over de streep trekken van risico-averse consumenten. Op deze manier kan de onzekerheid van particuliere autobezitters over de economische levensduur van de batterij worden weggenomen.

Door de maatregelen nagenoeg exclusief te richten op de particuliere automarkt verwachten wij niet dat het aantal EV's op de zakelijke automarkt gaat toenemen.

Het voorstel bevat **niet/nauwelijks prikkels om het aandeel elektrische kilometers bij PHEV's te stimuleren**. Enkel een lager energiebelastingtarief voor publieke laadpalen kan hier (indirect) aan bijdragen. Hierbij moet echter bedacht worden dat dit vooral voor particulieren een prikkel levert om elektrisch te rijden en dat deze doelgroep deze prikkel nu ook al heeft. Het inefficiënte gebruik van PHEV's vindt momenteel vooral plaats bij de zakelijke rijders (omdat zij vaak niet zelf betalen voor de brandstofkosten van hun auto, waardoor zij geen prikkel hebben om zoveel mogelijk kilometers elektrisch te rijden) en voor hen biedt een lager energiebelastingtarief geen stevige stimulans om hun PHEV vaker op te laden.

Milieueffecten

De toename van het aantal EV's op de Nederlandse wegen heeft **minder CO₂- en luchtvervuilende emissies** tot gevolg.

Financiële effecten

Wij verwachten dat het voorstel van het Team Science leidt tot minder robuuste belastinginkomsten. Dit is vooral het gevolg van de invoering van de BTW-vrijstelling voor EV's, waardoor de belastinginkomsten minder voorspelbaar worden. De invloed van de verlaging van de energiebelastingtarieven op de robuustheid van de belastinginkomsten is onzeker, o.a. doordat hier drie (niet eenduidige) effecten een rol spelen:

- Het verschil in energiebelastingtarieven voor publieke laadpalen en thuisladen neemt toe, waardoor er voor mensen een prikkel ontstaat om meer gebruik te maken van publieke laadpalen. Hierdoor zouden de overheidsinkomsten kunnen teruglopen. Omdat onbekend is hoe groot dit effect is, leidt dit tot meer onzekerheid over de belastinginkomsten.
- Het verschil in energiebelastingtarieven voor publieke laadpalen en de overige private laadpalen (in commerciële parkeergarages, op parkeerplaatsen bij winkels, etc.) neemt naar verwachting af. Verschuivingen tussen deze twee type laadpunten leidt dus tot minder verschil in belastinginkomsten, waardoor er per saldo sprake is van meer zekerheid over de belastinginkomsten.
- Het verschil tussen het gemiddelde energiebelastingtarief en de brandstofaccijnzen neemt toe. Een niet verwachte verschuiving van conventionele auto's naar EV's leidt dus tot grotere schommelingen in de belastingopbrengsten.

Wij verwachten dat de omvang van het tweede effect het grootst zal zijn, waardoor de verlaging van de energiebelastingtarieven leidt tot robuustere belastinginkomsten. De omvang hiervan wordt echter beperkt door de twee overige effecten.

Naast het feit dat de belastinginkomsten minder robuust worden neemt ook **de omvang van de belastinginkomsten af**. Dit is vooral het gevolg van de BTW-vrijstelling voor EV's en de verlaging van het energiebelastingtarief op publieke laadpalen.

Markteffecten

De maatregelen in het voorstel leiden **niet tot meer of minder marktverstoringen**.

Uitvoerbaarheid

Het 'cumuleren' van de energiebelasting voor laadpalen van commerciële aanbieders (ook wel clusteren van laadpalen genoemd in de praktijk) levert in principe initieel extra uitvoeringslasten op voor de overheid en belastingplichtigen. Dit komt omdat deze clustering thans (nog) niet past in het huidige



systeem waarbij per aansluiting energiebelasting wordt geheven. Hierdoor is niet per afzonderlijke locatie na te gaan hoeveel elektriciteit per laadpunt is verbruikt/geleverd. Op dit moment is clustering wel toegestaan in een aantal bijzondere situaties, waarbij meerdere niet-*WOZ-objecten* voor de energiebelasting als één object worden aangemerkt.¹³ Deze methodiek zou in principe ook voor laadpalen kunnen worden gebruikt. Het toestaan van dit ‘clusteren’ zonder eigen aansluiting, dan wel het creëren van extra aansluitingen of aansluitpunten, levert initieel enige uitvoeringslasten op voor de Belastingdienst en de netbeheerders/energie-leveranciers. Hoewel initieel hogere uitvoeringskosten kunnen worden verwacht, zullen deze op de middellange termijn juist neutraal tot lager uitpakken. De exacte uitvoerbaarheid van dit voorstel hangt evenwel zeer sterk af van de implementatie. Uitgaande van de situatie dat marktpartijen verantwoordelijk zullen zijn voor de correcte clustering en bijbehorende inning van energiebelasting, zullen de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst dalen. Keerzijde is dat de betrokken marktpartijen, waaronder vooral de energieleveranciers en netbeheerders, een toename zullen zien van de administratieve lasten.

¹³ Onderdeel 4.1.5 van het Besluit van 3 april 2015, Stcrt. 2015, 10101 . Hierin wordt het ‘clusteren’ van laadpalen overigens wel expliciet uitgesloten.



Tabel 6 Beoordeling voorstel Team Science

| Maatregel | Mobiliteitseffecten | | | Milieueffecten | | Financiële effecten | | Markteffecten | Uitvoerbaarheid | | |
|---|---------------------|--------------------------|---------------------------|-----------------|-----------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------|--------------------------|--|------------------------|
| | Aantal nieuwe EV's | Aantal tweedehandse EV's | Aandeel elek. km's PHEV's | CO ₂ | Luchtvervuiling | Omvang belastinginkomsten | Robuuste belastinginkomsten | Marktverstoring | Uitvoerbaarheid overheid | Administratieve lasten belastingplichtigen | Inpassing in wetgeving |
| 1. Afschaffing BTW op nul-emissieauto's | + | + | 0 | + | + | - | - | 0 | + | ++ | -- |
| 2. Garantie vaste MRB voor EV's | 0/+ | + | 0 | 0/+ | 0/+ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3. Batterijverzekering aftrekbaar | 0/+ | 0/+ | 0 | 0/+ | 0/+ | -/0 | -/0 | 0 | - | - | -- |
| 4. Batterijkeuring en voorlichtingscampagne | 0/+ | 0/+ | 0 | 0/+ | 0/+ | 0 | 0 | 0 | - | 0 | 0 |
| 5. Lager EB tarief publieke laadpalen | + | ++ | 0/+ | + | + | - | 0/+ | 0 | + | 0 | 0 |
| Totale voorstel | + | + | 0 | + | + | - | - | 0 | -/0 | 0 | - |



7 Conclusies

7.1 Vergelijking van de voorstellen

In deze paragraaf maken we een korte vergelijking van de verschillende voorstellen. Daarbij gaan we uit van de resultaten van de beoordelingen van de individuele voorstellen, zoals we die in de vorige hoofdstukken hebben beschreven. Deze zijn samengevat in Tabel 7.

Tabel 7 Vergelijking beoordeling voorstellen

| Criteria | | Team ANWB-leden | Team Groene experts | Team Markt | Team Plug-in Coalitie | Team Science |
|----------------------|--|-----------------|---------------------|------------|-----------------------|--------------|
| Mobiliteits-effecten | Aantal nieuwe EV's | ? | ++ | ? | + | + |
| | Aantal tweedehands EV's | ++ | 0/+ | ++ | 0 | + |
| | Aandeel elek. gereden km's | 0/+ | + | ++ | + | 0 |
| Milieu-effecten | CO ₂ | + | ++ | + | + | + |
| | Luchtvervuilende emissies | + | ++ | + | + | + |
| Financiële effecten | Omvang belastinginkomsten | ? | ++ | ? | -/0 | - |
| | Robuuste belastinginkomsten | 0/+ | + | 0/+ | -/0 | - |
| Markt-effecten | Marktverstoring | 0 | -/0 | 0 | -/0 | 0 |
| Uitvoerbaarheid | Uitvoerbaarheid overheid | -/0 | -/0 | -/0 | + | -/0 |
| | Administratieve lasten belastingplichtigen | -/0 | 0 | - | + | 0 |
| | Inpassing in wetgeving | + | + | + | ++ | - |

Mobiliteitseffecten

Alle voorstellen leiden tot extra elektrische voertuigen in Nederland. Wel is duidelijk te zien dat sommige voorstellen zich vooral hebben gericht op nieuwe EV's, terwijl andere voorstellen zich juist richten op het versterken van de tweedehandsmarkt voor EV's. Op dit laatste punt verwachten wij dat vooral het voorstel van het Team ANWB-leden (dankzij de aanschafsubsidie voor (tweedehands) EV's) en van het Team Markt (dankzij de 'exporthetfing' op jonge EV's) goed scoren. Het voorstel van het Team Groene Experts leidt dan naar verwachting weer tot de meeste nieuwe EV's, o.a. dankzij de stevige prikkel die ze invoeren in de bijtelling (30% bijtelling voor auto's met CO₂-uitstoot > 95 g/km, waardoor EV's relatief aantrekkelijk worden) en de aanschafsubsidie voor EV's voor particulieren. Het voorstel van het Team Science heeft zowel een positieve invloed op het aantal nieuwe en tweedehands EV's.

Het Team Plug-in Coalitie wil met hun plannen vooral het aandeel elektrische kilometers bij PHEV's vergroten. Deze doelstelling kan volgens ons met hun voorstel gerealiseerd worden, al is de maatregel niet op de meest effectieve wijze vorm gegeven: de maatregel richt zich niet op alle PHEV-rijders en bevat bovendien geen continue prikkel om meer elektrisch te gaan rijden.

Deze laatste twee elementen zijn wel onderdeel van het voorstel van het Team Markt. Dit voorstel leidt volgens ons dan ook tot de grootste toename van het aandeel elektrische kilometers bij PHEV's.

Milieueffecten

Alle voorstellen leiden tot positieve milieueffecten, zowel op het gebied van CO₂ als luchtvervuilende emissies. Dit is bij de meeste voorstellen vooral het gevolg van de toenemende aantallen EV's. Het voorstel van Team Groene experts bevat daarnaast ook maatregelen die de milieuprestaties van conventionele voertuigen verbeteren (bijv. de invoering van een kilometerprijs voor bestel- en vrachtauto's en een verhoging van de dieseltoeslag in de BPM). Mede daardoor zijn de verwachte milieueffecten van dit voorstel ook groter dan bij de andere voorstellen.

Financiële effecten

Twee van de vijf voorstellen (Plug-in Coalitie en Science) leiden tot minder inkomsten voor de overheid. Dit is vooral het gevolg van de invoering van subsidies of belastingverlagingen die ten goede komen aan EV-rijders en dus leiden tot een lastenverlichting voor deze rijders. Het voorstel van het Team Groene experts leidt daarentegen juist tot extra inkomsten voor de overheid als gevolg van de invoering van nieuwe en verhoging van bestaande belastingen. Dit voorstel zal naar verwachting dan ook leiden tot een lastenverzwaring voor de verkeersdeelnemers. De voorstellen van het Team ANWB-leden en Team Markt konden niet beoordeeld worden op dit criterium.

De robuustheid van de belastingopbrengsten neemt vooral toe bij het voorstel van het Team Groene experts. Dit is vooral het gevolg van de vlakke verhoging van de BPM en de invoering van een kilometerprijs voor bestel- en vrachtauto's. Bij Team Science neemt de robuustheid van de inkomsten juist af, wat vooral het gevolg is van de invoering van de BTW-vrijstelling voor FEV's.

Markteffecten

Alle voorstellen leiden niet tot significante extra marktverstoringen.

Uitvoerbaarheid

Over het algemeen leiden de voorstellen niet tot een significante toename van de lasten voor de overheid en belastingplichtigen. Een duidelijke afname van de administratieve lasten wordt waargenomen in het voorstel van het Team Plug-in Coalitie, waar de toepassing van telematica oplossingen kan leiden tot een toename van de uitvoerbaarheid op lange termijn. Het voorstel van Team Markt leidt daarentegen juist tot een significante toename van de administratieve lasten voor de belastingplichtigen.

De meeste maatregelen die worden voorgesteld zijn ook goed inpasbaar in de huidige wetgeving. In sommige gevallen is nieuwe wetgeving noodzakelijk (bijv. bij aanschafsubsidie voor EV's), maar mogelijk. Een uitzondering hierop vormt de BTW-korting voor EV's zoals wordt voorgesteld door het Team Science. Deze maatregel is strijdig met Europese regelgeving en invoering lijkt op korte termijn dan ook niet mogelijk.



7.2 Kanttekeningen bij de beoordeling

De beoordeling zoals die in deze studie is uitgevoerd van de vijf voorstellen kent een kwalitatief en indicatief karakter. Binnen de scope van dit onderzoek was het niet mogelijk om een volledige kwantitatieve doorrekening te maken van de effecten van de verschillende voorstellen. Bovendien sluit deze vorm van beoordeling ook beter aan bij het karakter van veel van de voorstellen; deze zijn immers meer verkennend en creatief van aard en hebben niet als doel om een volledig en gedetailleerd uitgewerkt plan voor de autobelastingen te presenteren.

Het indicatieve en globale karakter van de beoordeling heeft wel tot gevolg dat de resultaten van dit onderzoek een relatief grote mate van onzekerheid kennen. Met name bij de voorstellen waar een (groot) aantal fiscale maatregelen gecombineerd worden was het lastig om alle interactie-effecten tussen de maatregelen in te schatten. Hiervoor kan immers niet volstaan worden met een partiële analyse, maar moet een integrale analyse worden toegepast.

Een andere kanttekening die bij deze beoordeling geplaatst kan worden is dat we 2020 als tijdshorizon hebben gehanteerd voor deze studie. Enkele voorstellen bevatten echter ook elementen die waarschijnlijk pas na 2020 volop tot bloei komen. Bijvoorbeeld de Volksbatterijleenbank in het voorstel van Team Markt en de Taskforce regelgeving in het voorstel van Team Science. Hoewel dit beiden beloftevolle maatregelen zijn, hebben we de lange termijn voordelen ervan in deze beoordeling niet mee kunnen nemen.

In deze studie hebben we de verschillende voorstellen beoordeeld op elf criteria. Er zijn echter nog meer criteria die van belang zijn bij de besluitvorming over de invoering ervan. Zo dient er voor een succesvolle maatregel ook politiek (en vaak ook maatschappelijk) draagvlak te bestaan. Ook inkomensverdelingseffecten kunnen een barrière vormen voor de invoering van een maatregel.





Literatuurlijst

CE Delft (2012), Behavioural Climate Change Mitigation Options - Domain Report Transport, Delft

CE Delft (2008), Fiscale vergroening: Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009, Delft

CE Delft (2010), Opties voor Schoon en Zuinig verkeer, Delft

ICCT (2014a), Driving electrification - A global comparison of fiscal incentive policy for electric vehicles, Washington

ICCT (2014b), Evaluation of state-level U.S. electric vehicle incentives, Washington

IHS-Polk (2014), RAI CO₂ Taxation Study - Taxation impact study with a focus on the Dutch vehicle taxation system and its effects on the industry
Dusseldorf: IHS-Polk, 2014

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

PBL en CE Delft (2010), Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer, Den Haag

PRC en TNO (2014), Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020, Rotterdam

RVO (2015), Cijfers elektrisch vervoer,
<http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-en-milieu-innovaties/elektrisch-rijden/stand-van-zaken/cijfers>, geraadpleegd op 15-4-2015

Synovate (2011), Synovate survey reveals whether consumers will stay away from electric powertrain vehicles because they don't understand how they work, Press release Synovate

The National Academies (2013), Overcoming barriers to electric-vehicle deployment - Interim report, Washington

TNO (2013), Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen, Delft

TNS Automotive (2011), De auto: elektrisch, hybride of plugin? - Kennis, houding en gedragsintentie van de Nederlandse autobezitter, Amsterdam

