

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Aanschafsubsidie voor nulemissie personenauto's

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl

1. Wat is de aanleiding?

De aanleiding is de wens uit het Regeerakkoord¹ Rutte 3 om te komen met een Klimaatakkoord waarbij nulemissie mobiliteit² een belangrijk onderdeel is.

Doelstelling van onderdeel ZE mobiliteit uit het Klimaatakkoord³ is:

- In 2030 zijn alle nieuwverkopen van personenauto's ZE. In 2050 rijden er geen fossiele auto's meer rond.
- Een volwassen markt voor gebruikte personenauto's.

De doelstelling uit het Klimaatakkoord is 49% CO₂ reductie per 2050, transitie naar nulemissie mobiliteit, minder luchtvervuiling en minder afhankelijkheid van aardolie.

In het Klimaatakkoord (hierna: "KA"), hoofdstuk mobiliteit, staat het volgende geformuleerd : "Ons transport veroorzaakt een kwart van de uitstoot. Het streven is dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn. Denk daarbij aan waterstof- en elektrische auto's. Deze auto's stoten bij het rijden geen broeikasgassen uit, houden onze lucht schoon en brengen minder geluidsoverlast met zich mee. Daarom streeft het kabinet er naar dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn. Een nieuwe auto gaat in Nederland gemiddeld bijna 18 jaar mee. En de randvoorwaarden moeten op orde zijn: het laden van je elektrische

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>

² Met ZE wordt zowel bedoeld: batterij elektrische auto's en auto's aangedreven middels brandstofcellen (waterstof) en batterij elektrische auto's gevoed door zonnepanelen.

³ <https://www.klimaatakkoord.nl/>

auto moet even makkelijk zijn als opladen van je mobiele telefoon. Dat geldt ook voor waterstof.”

In haar brief “Uitvoering afspraken over duurzame mobiliteit uit het Klimaatakkoord” dd. 30 aug 2019 heeft de Staatssecretaris I&W voorts het volgende gecommuniceerd:

“Elektrisch personenvervoer

De kabinetsambitie is dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe personenauto’s emissieloos zijn. Denk daarbij aan auto’s met een waterstofbrandstofcel en batterij-elektrische auto’s. In de eerste helft van 2019 was 7,5% van alle nieuw verkochte personenauto’s emissieloos. Om deze trend door te zetten en de kabinetsambitie te realiseren, is ook de komende jaren financiële ondersteuning noodzakelijk. De fiscale stimulering van elektrische auto’s, zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord, wordt door de staatssecretaris van Financiën uitgewerkt in een apart wetsvoorstel, als onderdeel van het Belastingplan 2020.

Daarnaast is door het ministerie van IenW gestart met de vormgeving van stimuleringsregelingen voor particulieren. Dit betreft een aanschafsubsidie voor nieuwe elektrische middenklasse personenauto’s voor particulieren. De regeling wordt zodanig ontworpen dat de subsidies zo doelmatig mogelijk worden ingezet in het licht van de nationale klimaatdoelstelling. Inzet is om deze regeling zo spoedig mogelijk in te laten gaan. Naar huidig inzicht zal dat medio 2020 zijn.

Verder wordt in samenwerking met de partijen uit de sector, die verenigd zijn in het Formule E-team, een stimuleringspakket uitgewerkt voor de tweedehandsmarkt, waarbij de mogelijkheden voor een laadtegoed, aanschafsubsidie of tegemoetkoming voor de aanleg van een laadvoorziening worden onderzocht. Dit pakket zal uiterlijk in 2021 in werking treden. Ook hierbij worden de mogelijkheden onderzocht of dit sneller kan.”

2. Wie zijn betrokken?

Er zijn verschillende interne en externe partijen betrokken bij de ontwikkeling, de vormgeving en uiteindelijk de implementatie. Bij het ontwerp van de regeling wordt naast uitvoerbaarheid, budgettaire randvoorwaarden, juridische mogelijkheden, administratieve lastendruk ook gekeken naar en getoetst op draagvlak vanuit de samenleving.

Externe partijen

- Gebruikers van ZE personenauto's zijn verenigd in en vertegenwoordigd via de ANWB en de Vereniging Elektrische Rijders. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met weinig administratieve lastendruk voor de consument.
- Het aanbod van ZE personenauto's zijn verenigd in en vertegenwoordigd via de BOVAG/VNA en RAI. Ook al hebben dealers/fabrikanten geen formele rol in het aanvraagproces, hebben zij wel een belang. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met weinig eventuele administratieve lastendruk voor de dealer. Dealers hebben belang bij extra omzet via ZE mobiliteit.
- Leasebedrijven zijn verenigd in en vertegenwoordigd via Vereniging Nederlandse Autoleasebedrijven. Hun belang is een stabiele voorspelbare subsidie met weinig administratieve lastendruk voor het leasebedrijf. Leasebedrijven hebben belang bij ontwikkeling en omzet van ZE personenauto's.
- Tevens is betrokken het Formule E-team (hierna: FET), zij hebben de sector in meer algemene zin vertegenwoordigd bij het opstellen van het Klimaatakkoord: onderdeel mobiliteit/elektrisch vervoer. Zij hebben schriftelijk en mondeling meegedacht in het proces van ontwerp naar een doeltreffend en doelmatig instrument.
- Het FET is een publiek-private samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid en kent een grote diversiteit aan leden: 3TU, ANWB, AutomotiveNL, BOVAG, MVO.nl, Energie-Nederland, Interprovinciaal Overleg, ministeries van Financiën en Infrastructuur en Milieu, Netbeheer Nederland/Elaad, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie (NVDE), RAI

Vereniging, Vereniging DOET, Stichting Natuur en Milieu, Vereniging Elektrische Rijders (VER), Vereniging Nederlandse Autoleasemaatschappijen (VNA) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

- Bovenstaande stakeholders hebben reeds een lange termijn een goede relatie met de Rijksoverheid en hebben er belang bij dit te continueren.

Interne partijen:

- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). RVO.nl wordt de uitvoerder van de regelingen. RVO.nl is daarom ook betrokken vanaf het begin van het ontwerp van de regeling. Het belang van RVO.nl is een stabiele, effectieve regeling met beperkte uitvoeringskosten. En een regeling die goed handhaafbaar is met aanvaardbaar risico op fraude.
- Dienst Wegverkeer (RDW). De RDW staat voor veiligheid, duurzaamheid en rechtszekerheid in mobiliteit. Verduurzaming is een van haar expliciete doelstellingen. Het kentekenregister dat de RDW houdt speelt een cruciale rol in de vaststelling van de subsidie voor EV-auto's. Het belang van de I&W is een goede en bestendige registratie van EV-auto's zodat subsidie aan juiste persoon voor juiste auto uitgekeerd wordt en fraude wordt voorkomen.
- Ministerie van Financiën: het belang van ministerie van Financiën is het handhaving en bewaken van het Uniform Subsidie Kader (USK) en uitvoering van de regeling binnen de afgesproken budgettaire kaders. Het ministerie van Financiën heeft ons permissie gegeven voor hanteren van het USK 2.

3. Wat is het probleem?

Het probleem is dat de markt voor nulemissie personenauto's autonoom niet op voldoende tempo ontwikkelt om de doelstellingen uit het Klimaatakkoord te realiseren. Dit geldt ook voor nulemissie gebruikte personenauto's.

Dit komt met name, blijktens onderzoek van de ANWB, omdat het prijsverschil bij aanschaf tussen fossiel aangedreven varianten en nulemissie varianten nog substantieel is⁴. Hierdoor ontwikkelt onvoldoende snel schaalgrootte en ontwikkelt

⁴ <https://www.anwb.nl/belangenbehartiging/duurzaam/elektrisch-rijden-monitor-2019>

onvoldoende snel infrastructuur van laadpalen. Beschikbaarheid van laadpalen is weer van belang om aanschaf door consumenten voldoende aantrekkelijk te maken. We trachten deze spiraal te doorbreken met onder andere een tijdelijke financiële impuls om schaalgrootte te realiseren. Het is een economische wetmatigheid dat als gevolg van schaalgrootte kost- en verkoopprijzen reduceren, waardoor aankopen vanzelf aantrekkelijker worden en de markt tot volle wasdom kan komen. Parallel werkt de Rijksoverheid met haar partners aan de Nationale Agenda Laadinfrastructuur om het aantal laadpunten voor nulemissie personenauto's te laten groeien.

4. Wat is het doel?

Het doel van deze subsidies is om, indien een particulier de aanschaf of lease van een nieuwe of gebruikte personenauto overweegt, de keuze voor een nulemissie voertuig te stimuleren door middels de aanschafsubsidie het prijsverschil met een fossiel aangedreven voertuig te verkleinen.

- nulemissie Personenvervoer: doelstelling is 100% nulemissie nieuwverkoop in 2030.
- gebruikte nulemissie personenvervoer: volwaardige markt voor gebruikte EV's voor particulieren rond 2025.

Bovengenoemde doelstellingen zijn niet alleen afhankelijk van de aanschafsubsidie, maar van de gehele beleidsmix, inclusief fiscale maatregelen, uit het Klimaatakkoord. De doelstelling van de aanschafsubsidie is dat de aanschafsubsidie bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen uit het Klimaatakkoord. De geïsoleerde doelstelling van de aanschafsubsidies is kwantitatief weergegeven in onderstaande tabel (bron: Carbontaxmodel van RevNext).

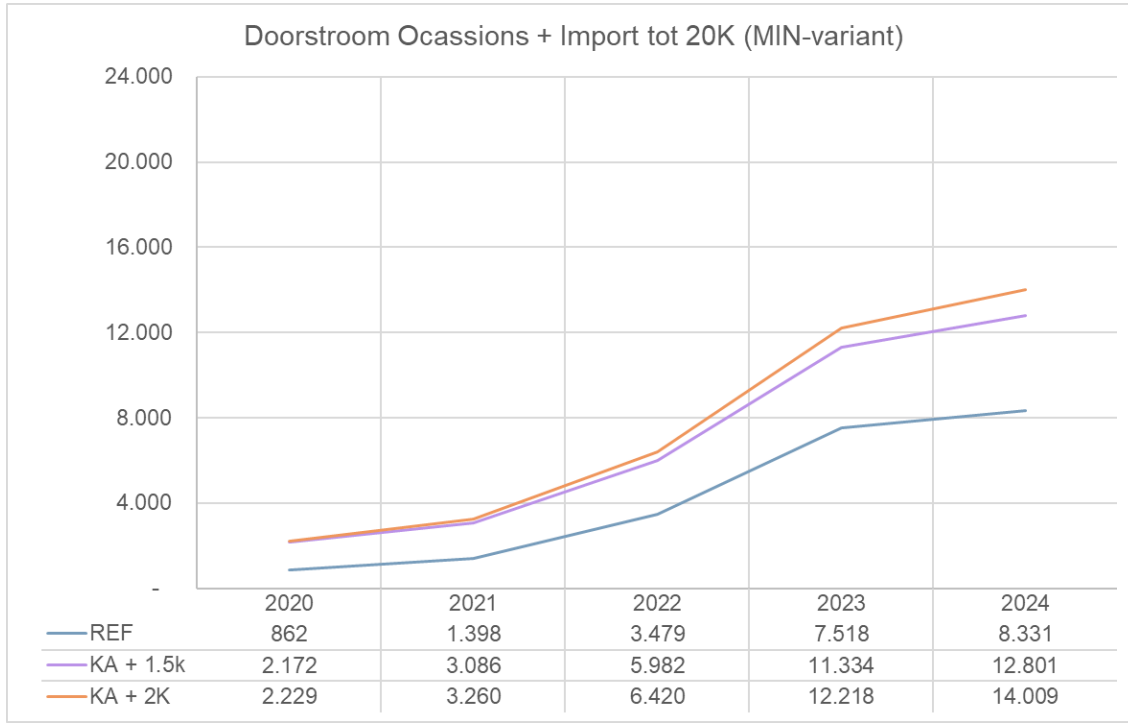
Gekwantificeerde streefwaarden EV nieuwverkopen privésegment:

Segment EV particulier	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Referentiep pad	503	131	299	600	1.596	3.567
inclusief aanschafsubsidie	3.022	4.409	5.960	9.303	14.318	18.512
effect aanschafsubsidie	2.519	4.278	5.660	8.702	12.722	14.945

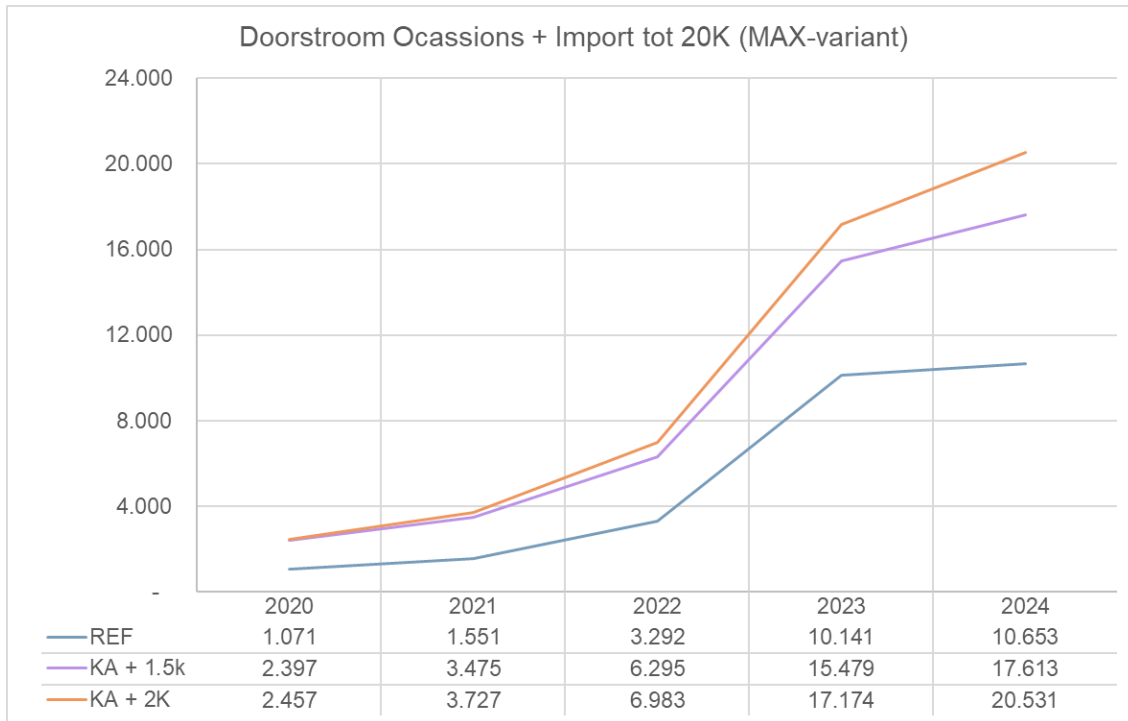
Gekwantificeerde verwachting EV 2^e hands:

Vanwege de onzekerheden rondom effecten op de 2^e handsmarkt qua doorstroom vanuit de zakelijke markt en import van EV's zijn de effecten voor een MIN-MAX bandbreedte ingeschat. De effecten zijn weergegeven voor de doelgroep van de subsidiemaatregel gericht op 2^e hands EV's. De effecten zijn weergegeven voor het referentiescenario, klimaatakkoord incl. een 2^e hands subsidie van €1.500 per auto en klimaatakkoord incl. een 2^e hands subsidie van €2.000 per auto. Uiteindelijk is gekozen voor €2.000 subsidie per auto.

MIN-variant:



MAX-variant:



De budgettaire effecten van de MIN-MAX analyse zijn weergegeven in de tabellen hieronder. De budgettaire effecten zijn partieel ingeschat (alleen subsidiekosten) ten opzichte van de integrale doorrekening van het klimaatakkoord. Het budgettaire effect in het scenario met €2.000 subsidie komt op een bandbreedte van €86 tot €111 miljoen euro subsidiekosten in de periode tot 2024, met €98 als puntschatting.

MIN (€ x mln.)	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
REF	-	-	-	-	-	-
KA + 1.5k	4	5	10	19	22	60
KA + 2K	5	8	15	27	31	86

MAX (€ x mln.)	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
REF	-	-	-	-	-	-
KA + 1.5k	4	6	11	25	29	75
KA + 2K	6	9	16	37	44	111

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De transitie naar nulmissie personenvervoer komt op gang, maar onvoldoende snel om het doelstelling uit het KA te behalen. Bovendien zijn andere belangen in het geding: luchtvervuiling, fijnstof, stikstof etc. De toegenomen volumes EV in de zakelijke markt hebben aangetoond dat financiële en fiscale prikkels effectief zijn. De subsidies voor particulieren zullen naar verwachting doeltreffend zijn omdat de aanschaf en lease van een auto prijselastisch is, zo blijkt uit een kennissynthese van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).⁵ Dit betekent dat de vraag naar elektrische auto's gevoelig is voor prijsveranderingen.

De prille markt van consumenten EV heeft tijdelijke stimulering vanwege het volgende. Consumenten zijn aarzelend m.b.t. aankoop vanwege (1) fors hogere aanschafkosten t.o.v. conventioneel⁶ en (2) perceptie omtrent gebrekkige actieradius en gebrekkig aantal oplaadpunten.

⁵ "Een redelijke bandbreedte voor de langetermijn-aanschafprijselasticiteit voor het autobezit voor de Nederlandse situatie is -0,4 tot -0,5". <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/500076011.pdf>

⁶ <https://www.anwb.nl/belangenbehartiging/duurzaam/elektrisch-rijden-monitor-2019>

Parallel aan elektrificatie van de vloot wordt daarom gewerkt aan de Nationale Agenda Laadinfrastructuur⁷ (NAL), als onderdeel van het Klimaatakkoord. Het implementatietempo van de NAL is echter weer mede afhankelijk van vraag vanuit de markt naar laadpalen: het aantal EV's. Een klassiek 'kip of ei'-dilemma.

Het 'kip of ei'-dilemma met elektrisch personenvervoer zit er in dat consumenten afwachten met aanschaffen omdat er in de beleving van de consument nog onvoldoende tankinfrastructuur is. De tankinfrastructuur komt langzamer tot ontwikkeling omdat, in de beleving van EV-laadstations, het aantal EV's nog achterblijft.

Om wederkerige vertraging te beperken en een doorbraak te forceren is tijdelijke stimulering van elektrificatie gewenst. Voorts het een economische wetmatigheid dat de kostprijs (daaraan gerelateerd: aanschafprijs) per eenheid product (in casu: de EV) daalt naarmate de kwantiteit/het afzetvolume toeneemt. Het kabinet verwacht dat de markt voor personen EV – nieuw en 2^e hands- in 2025 meer volwassen is. Tegen die tijd zal de consument ervaren dat de integrale kostprijs per gereden kilometer (ook wel "Total Cost of Ownership" genoemd), substantieel lager⁸ is dan conventioneel rijden. De energie-, afschrijving- en onderhoudskosten zijn immers substantieel lager en de EV gaat veel langer mee, tot wel een miljoen kilometer.

6. Wat is het beste instrument?

In het klimaatakkoord wordt een mix van instrumenten ingezet. Wettelijke normering, communicatie, financiële en fiscale prikkels. Deze IAK aanschafsubsidies betreft alleen de financiële prikkels.

De aanschafsubsidies hebben als doel om de onrendabele top van het elektrisch rijden te verkleinen en zo de automobilist te verleiden om over te stappen naar een

⁷ <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/achtergrondnotitie-mobiliteit-laadinfrastructuur>

⁸ <https://www.anwb.nl/auto/themas/elektrisch-rijden/wat-kost-het>

elektrische auto. De aanschafsubsidie is specifiek gericht op het overbruggen van de meerkosten bij aanschaf.

Het integreren van een aanschafsubsidie in de inkomstenbelasting zou de inkomstenbelastingen aanzienlijk compliceren en naar verwachting zorgen voor uitvoeringsproblemen bij de belastingdienst. Daarom is deze route niet overwogen.

De beoogde subsidiebedragen ^[1]

Beoogd subsidiebedrag aanschaf elektrische auto per jaar (in €)

Jaar	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nieuwe auto	4.000	4.000	3.700	3.350	2.950	2.550
Gebruikte auto	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000	2.000

Beoogd subsidiebedrag lease elektrische auto per maand (in €)

Jaar	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nieuwe auto	83,33	83,33	77,08	69,79	61,45	53,12
Gebruikte auto	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67

7. Wat zijn de gevolgen voor burger, bedrijfsleven, overheid en milieu?

De gevolgen zijn dat de netto aanschafkosten van EV's voor de consument zullen reduceren. Omdat de subsidie alleen gegeven wordt bij aanschafprijzen vallend in een specifieke bandbreedte (middenklasse) zullen aanbieders hierop deels anticiperen.

Een gevolg is ook een beperkte toename van administratieve lasten bij het aanschaffen van een EV, wil de particulier zich kwalificeren voor de aanschafsubsidie. De administratieve lasten worden geschat op maximaal 4 uur. RVO.nl wordt geconfronteerd met extra uitvoeringskosten. Deze worden geschat op maximaal 7,5% van het programmabudget. De uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid

^[1] Dit zijn de beoogde subsidiebedragen, de definitieve bedragen worden bij publicatie van de regeling bekend gemaakt

en het frauderisico zijn expliciete speerpunten voor RVO.nl. De aanschafsubsidies zullen gericht worden gecommuniceerd richting de doelgroepen, waarbij veel nadruk wordt gelegd op de voorwaarden.

De maatschappelijke baten zijn CO2 reductie, een getransformeerde mobiliteitsmarkt, minder luchtvervuiling, minder afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.