

Vergaderjaar 2018–2019

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 320

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2019

De vaste commissie voor Financiën verzoekt het kabinet te reageren op een bericht op rtlnieuws.nl inzake het Carbontax-model¹. In deze Kamerbrief ga ik – mede namens de Staatssecretaris van Financiën – in de eerste plaats in op het belang van fiscale stimulering van emissievrij rijden. Hierna wordt ingegaan op meerdere aspecten in relatie tot het Carbontax-model, zoals de geschiktheid voor het maken van doorrekeningen, transparantie van het model en de aanbestedingstrajecten. Aan het eind van de brief wordt op het verzoek van de commissie ingegaan op de vraag van de heer Mulder (PVV) over «van het kwartje van Kok naar het tientje van Rutte».

Het belang van het versnellen van de transitie naar emissievrij rijden

Het kabinet acht het – gelet op de ambities uit het regeerakkoord – van belang om de transitie naar emissievrij rijden te versnellen. Dit wil het kabinet echter wel realiseren op een wijze waarbij de omvang van de stimulering per auto in de loop van de tijd wordt verminderd. Door de «hand aan de kraan» te houden wil het kabinet overstimulering voorkomen. Zo heeft het kabinet al per 1 januari 2019 de korting op de bijtelling begrensd tot een catalogusprijs van € 50.000 om overstimulering van grote, dure emissievrije auto's.

Het versnellen van de transitie naar emissievrij rijden levert een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijke CO₂-reductiedoelstellingen van dit kabinet. In de huidige voorstellen voor de fiscale stimulering van emissievrije auto's uit het ontwerp-Klimaatakkoord bedraagt die CO₂-reductie ruim 2 Mton. Het versnellen van deze transitie leidt naast CO₂-reductie ook tot andere maatschappelijke baten zoals schone lucht, minder geluidsoverlast, gezondheidswinst en biedt innovatiekansen voor

¹ <https://www.rtlnieuws.nl/economie/artikel/4670356/staatssecretaris-snel-onjuiste-informatie-tweede-kamer-carbontax>

het Nederlandse bedrijfsleven. Dit neemt niet weg dat de initiële investeringen – om deze transitie te versnellen relatief hoog zijn. Uit de berekeningen van het PBL blijkt echter ook dat emissievrij rijden op termijn goedkoper wordt dan rijden op fossiele brandstoffen. Op termijn profiteert de Nederlandse samenleving dan ook van de welvaartswinst die hiermee wordt gegenereerd.

Verdere afbouw fiscale stimulering EV's

Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de zorgen over de mate van fiscale stimulering en de lastenschuif die daarmee gepaard gaat. Het kabinet stelt zich dan ook ten doel om overstimulering, zoals deze in het verleden heeft plaatsgevonden, te voorkomen en ervoor te zorgen dat de lusten en de lasten van de fiscale stimulering eerlijk worden verdeeld. Tot slot besteedt het Kabinet ook aandacht aan de tweedehandsmarkt om elektrisch rijden voor een bredere groep binnen bereik te brengen. Het is de taak van het kabinet om de voorstellen uit het ontwerp-Klimaatakkoord langs deze lijnen te beoordelen en waar nodig bij te stellen. De voorstellen uit het ontwerp-Klimaatakkoord bevatten al een aantal van deze elementen (Kamerstuk 32 813, nr. 263). Zo wordt de korting op de bijtelling per 2021 met 4%-punt beperkt en verder afgebouwd richting 2030. Voorts zal voor emissievrije auto's vanaf 2024 ook MRB en BPM betaald moeten worden. Daarnaast heeft het Kabinet in de haar eerste reactie op de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord (van 13 maart 2019) aangekondigd dat het voornemens is om de in het ontwerp-Klimaatakkoord beoogde aanschafsubsidie te halveren (Kamerstuk 32 813, nr. 306).

Voor het kabinet vormt de uiteindelijke fiscale stimulering van emissievrije auto's en de daarbij horende budgettaire vertaling de beleidsmatige basis tot en met 2030. Het hiervan op grond van de doorrekening afgeleide ingroeipad biedt zicht op het realiseren van de noodzakelijke CO₂-reductie en houdt de kabinetsdoelstellingen omtrent emissievrij rijden binnen bereik. Om het CO₂-doel te kunnen meerekenen in het uiteindelijke Klimaatakkoord moet de fiscale stimulering t/m 2030 wettelijk worden verankerd en worden voorzien van een solide budgettaire dekking. Anders volgt een verslechtering van het houdbaarheidssaldo.

Deze wettelijke verankering betekent echter niet dat de voorstellen uit het ontwerp-Klimaatakkoord op voorhand als een vaststaand geheel voor de periode tot en met 2030 moeten worden gezien. Integendeel, zoals in de brief van 29 maart 2019 is beschreven is marktontwikkeling op het punt van het emissievrij rijden nog zeer onzeker (Kamerstuk 32 813, nr. 319). Deze onzekerheden worden in de doorrekening ook nadrukkelijk onderkend en vereisen nu en in de toekomst een adaptieve aanpak. Om die reden acht het kabinet het van essentieel belang om jaarlijks te monitoren zodat tijdig kan worden bijgestuurd bij signalen van overstimulering, onevenwichtige lastenverdeling en een te beperkt handelingsperspectief voor de Nederlandse automobilist. Dit biedt het kabinet en de Tweede Kamer dan ook de mogelijkheid om jaarlijks te bezien of er noodzaak bestaat om tussentijds bij te sturen (hand aan de kraan; wijziging mate stimulering mogelijk door aanpassen parameters). Daarnaast wordt in het ontwerp-Klimaatakkoord een meer fundamentele evaluatie van het stelsel van autobelastingen voorgesteld die rond 2025 moet plaatsvinden. Op deze wijze worden de zorgen over de houdbaarheid van de in het ontwerp-Klimaatakkoord voorgestelde fiscale stimulering nadrukkelijk onderkend en ondervangen.

Inzet van het Carbontax model

Om inzicht te krijgen in de effecten van de voorstellen uit het ontwerp-Klimaatakkoord is het PBL als onafhankelijk onderzoeksinstituut door het kabinet gevraagd deze voorstellen door te rekenen. Voor de doorrekening van de stimulering van emissievrije auto's is op verzoek van het PBL, door onderzoeksbureau Revnext, gebruik gemaakt van het Carbontax-model. Dit aangezien het PBL heeft aangegeven dit model daarvoor het meest geschikt te vinden. Het Carbontax-model is een rekenmodel dat kan worden gebruikt om ontwikkelingen en effecten van (fiscaal) beleid op de automarkt en het Nederlandse wagenpark te analyseren. Verwachtingen met betrekking tot de ontwikkelingen omtrent emissievrije voertuigen maken hier deel van uit. De mobiliteitstafel heeft bij het ontwikkelen van haar voorstellen tevens gebruik gemaakt van het Carbontax-model, onder andere om inzicht te krijgen in de autonome ontwikkeling van emissievrije auto's en de effecten van verschillende scenario's van beleidsmatig ingrijpen.

Geschiktheid van het Carbontax-model

In een breder verband is er afgelopen maanden kritiek geuit op de doorrekeningen uitgevoerd met het Carbontax-model en is de vraag opgekomen in hoeverre dit model geschikt is voor het doorrekenen van beleid, zoals het ontwerp-Klimaatakkoord. In de brief van 29 maart 2019 heeft het kabinet toegelicht waarom en op welke wijze het Carbontax-model volgens het kabinet, het PBL en TNO goed bruikbaar is voor de onderbouwing en evaluatie van beleidsbeslissingen (Kamerstuk 32 813, nr. 319). Daarnaast is beschreven hoe bij de interpretatie van de resultaten rekening is gehouden met de beperkingen van het model.² Daarbij is benadrukt dat het zowel volgens het kabinet, het PBL als TNO essentieel is om het beleid regelmatig bij te sturen op basis van de feitelijke ontwikkelingen en waargenomen gedragsreacties. Daarnaast is het vanzelfsprekend dat ieder rekenmodel voortdurend van updates dient te worden voorzien om nieuwe ontwikkelingen in de markt, in beleid en in waargenomen gedragsreacties mee te kunnen nemen. Het Carbontax-model is daarop geen uitzondering.

Onderdeel van de kritiek op het Carbontax-model is de zorg dat de verwachtingen omtrent ontwikkelingen van het wagenpark en emissievrije auto's gebaseerd op modeluitkomsten van het Carbontax-model, niet altijd zijn uitgekomen. Ten tijde van autobrief II (Kamerstuk 32 800, nr. 27) medio 2015 volgde uit berekeningen met het Carbontax-model de inschatting dat ongeveer 0,4% van het totale wagenpark in 2018 emissievrij zou zijn. De onzekerheden, aannames en uitgangspunten van deze verwachtingen zijn nadrukkelijk beschreven in de doorrekening van Autobrief II. Hierin zijn onder meer scenario's uitgewerkt voor een sterkere of minder sterke daling van de batterijkosten van elektrische auto's, fabrikantenkeuzes voor actieradius versus kostenverlaging en voor de economische context die invloed heeft op de aantallen nieuwverkopen. Eind 2018 zijn – vooruitlopend op de invoering van de begrenzing van de milieukorting in de bijtelling tot een catalogusprijs van € 50.000 (anticipatie-effect) – veel dure EV's verkocht. Uiteindelijk is zo'n 0,5% van het totale wagenpark in 2018 emissievrij. De modeluitkomsten zaten er wat dat betreft 0,1% naast. Achteraf kan tevens worden geconcludeerd dat wanneer wordt uitgegaan van de werkelijke ontwikkeling van bijvoorbeeld batterijprijzen en economische groei de modelschatting van het (absolute) aantal nieuwverkopen in 2018 dicht bij de realisatie uitkomt.

² Kamerstuk 32 813, nr. 319.

Aanbestedingen voor analysewerk met Carbontax

Het Carbontax-model is in 2011 ontwikkeld ten behoeve van de doorrekening van Autobrief I. Deze doorrekening is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën. Daarna is een doorontwikkelde versie van het model gebruikt in latere beleidsonderzoeken zoals de Evaluatie Autogerelateerde belastingen 2008–2013 (2014) (Kamerstuk 32 800, nr. 24) en de doorrekening van Autobrief II (2015) (Kamerstuk 32 800, nr. 27). In de beantwoording van Kamervragen van de leden Omtzigt (CDA) en Lodders (VVD) van 21 maart 2019 is abusievelijk aangegeven dat deze onderzoeken zijn uitgevoerd na een openbare aanbesteding.³ Deze onderzoeken zijn uitgevoerd na een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure. Een dergelijke procedure is gebruikelijk wanneer de geraamde kosten voor het onderzoek onder de op dat moment geldende aanbestedingsgrens voor een Europese openbare aanbestedingsprocedure liggen.

Voor de doorrekening van het Ontwerp Klimaatakkoord was een model nodig dat op korte termijn volledig operationeel was en voldoende gedetailleerd om de gevolgen van beleidswijzigingen mee door te kunnen rekenen. Het Carbontax-model was het enige model dat aan deze eisen voldeed. Het model was eerder gebruikt voor Autobrief I (Kamerstuk 32 800, nr. 1) en Autobrief II (Kamerstuk 32 800, nr. 27). Uit gesprekken met experts medio 2018 met het kennisconsortium (TNO, RWS, CE Delft) en het PBL bleek dat dit het enige beschikbare model is dat gebruikt kon worden voor de doorrekening van beleidswijzigingen ten behoeve van de mobiliteitstafel. Omdat er geen ander onderzoeksbureau dan Revnext over dit model beschikt, is de bedoelde opdracht via een enkelvoudig onderhandse aanbestedingsprocedure gegund.

Transparantie Carbontax-model

In het antwoord op Kamervragen van de leden Omtzigt en Lodders van 19 maart 2019 is aan uw Kamer aangegeven dat het intellectueel eigendom bij Revnext ligt (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1973). Tegelijkertijd blijkt dat het antwoord op de vraag wie op welk moment over IE-rechten beschikt ten aanzien van het Carbontax-model genuanceerd ligt en dat de IE-rechten die rusten op de verschillende modelversies in de loop der tijd anders zijn komen te liggen.

Zoals in vraag 11 is uitgesplitst, heeft de Staat in de periode van 2011 tot heden in diverse opdrachten onderzoekswerkzaamheden uitgevraagd naar de gevolgen van fiscale stimulering van zuinige respectievelijk zero emissie auto's eerst ten behoeve van de Autobrieven en later voor het Klimaatakkoord. Bij de opdrachten zijn de ARVODI (Algemene rijksvoorwaarden voor het verstrekken van overheidsopdrachten voor verrichten van diensten) in de meeste gevallen van toepassing verklaard maar zijn er, met uitzondering van de eerste opdracht, geen aanvullende afspraken gemaakt over de eigendomsrechten van het model. Tegelijkertijd is het model gaandeweg doorontwikkeld. De IE-rechten die rusten op de verschillende modelversies zijn daardoor in de loop der tijd anders komen te liggen. Waar de intellectuele eigendomsrechten ten aanzien van het meest recente model exact liggen, is daarom op dit moment niet eenduidig vast te stellen.

We constateren dat het wenselijk was geweest om bij iedere nieuwe opdracht afspraken te maken over de IE-rechten en betreuren dat dit niet steeds volledig in beeld is geweest bij de opdrachtverlening. Het niet

³ Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1973

eenduidig kunnen vaststellen van de huidige eigendomsrechten staat de begrijpelijke wens van de Kamer om meer transparantie over het model niet in de weg. Het kabinet bespreekt op dit moment concreet alle opties dit zo spoedig mogelijk te realiseren. In de brief van 29 maart jl. heeft het kabinet ook de wens uitgesproken om in de toekomst zelf te kunnen beschikken over een model (Kamerstuk 32 813, nr. 319).

Ook in de afgelopen tijd is al gepoogd zoveel mogelijk transparantie te bieden. Het PBL heeft – ten behoeve van de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord – de modeluitgangspunten van het Carbontax-model met Revnext afgestemd, kritisch meegekeken bij de tussenresultaten en modeluitkomsten getoetst en waar nodig laten verbeteren.⁴ Tevens heeft het PBL de uitkomsten beoordeeld op plausibiliteit en het model voldoende geschikt bevonden voor de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord. Het kabinet heeft daarnaast aan Revnext gevraagd een uitgebreid achtergrondrapport over het Carbontax-model en de uitkomsten daarvan toe te voegen aan de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord. In deze zeer uitgebreide modelomschrijving worden de werking van het Carbontax-model en de totstandkoming van de modeluitkomsten uitvoerig beschreven.⁵ Bovendien heeft Revnext, op verzoek van uw Kamer, op dinsdag 16 april in het kader van de hoorzitting een nadere mondelinge toelichting gegeven op de werking van het model.

Het Carbontax-model is volgens het PBL, TNO en het kabinet het best beschikbare model voor de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord en het is goed bruikbaar voor de onderbouwing en evaluatie van beleidsbeslissingen. Dat wil zeggen dat het model de beleidsmaker, binnen een bepaalde periode en binnen bepaalde bandbreedtes en redelijkheidsmarges, inzicht geeft in de te verwachten ontwikkelingen als gevolg van beleid. Daarbij moet bij de interpretatie van de modeluitkomsten rekening worden gehouden met de beperkingen van het model en het feit dat externe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de kostenontwikkeling van batterijen, Europees bronbeleid, prijsstrategieën van autofabrikanten etc. anders kunnen verlopen dan op dit moment – ongeacht welk model wordt gebruikt – kan worden voorzien. Deze onzekerheden vragen om een zorgvuldige beleidsafweging, scherpe monitoring en tussentijdse evaluaties en indien nodig bijstelling van het beleid van fiscale stimulering van emissievrije auto's. Het kabinet is dan ook van mening dat jaarlijks moet worden bezien in hoeverre de verwachtingen van dit moment nog aansluiten bij de meest recente nieuwe ontwikkelingen. Dit biedt de mogelijkheid om in te grijpen bij signalen van overstimulering, onevenwichtige lastenverdeling en een te beperkt handelingsperspectief voor de Nederlandse automobilist.

«Van kwartje van Kok naar tientje van Rutte»

Tot slot. De heer Mulder (PVV) heeft in de procedurevergadering van 10 april gevraagd naar een toezegging uit AO Autogerelateerde belastingen van 13 februari jongstleden (Kamerstuk 32 800, nr. 56). Hij sprak daar over «van het kwartje van Kok naar het tientje van Rutte». Het berekende «tientje van Rutte» komt voort uit een aantal maatregelen uit het ontwerp-Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 263), namelijk de verhoging van de MRB, de innovatietoelag op bezit en de kosten van de accijnsverhoging voor benzine en diesel bij een gemiddeld aantal liters op

⁴ PBL heeft inzage gehad in de modelstructuur, de gebruikte invoergegevens en de modelresultaten. Aan alle informatieverzoeken van het PBL en de door het PBL gevraagde gevoeligheidsanalyse is door Revnext gehoor gegeven.

⁵ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Revnext-Achtergrondrapport-Carbontax-model.pdf>

jaarbasis. De vergelijking is enerzijds achterhaald en gaat anderzijds mank. Het kabinet heeft in haar reactie op de doorrekening van het ontwerp-Klimaatakkoord (van 13 maart) aangekondigd dat het voornemens is om de in het ontwerp-Klimaatakkoord opgenomen verhoging van de vaste lasten op het bezit van auto's met een verbrandingsmotor niet in te voeren (Kamerstuk 32 813, nr. 306). En omdat «het kwartje van Kok» sloeg op de verhoging van de accijns per liter benzine en diesel van 18,3 respectievelijk 7 gulden, moet deze maatregel worden vergeleken met de 1 à 2 eurocent accijnsverhoging in het ontwerp-Klimaatakkoord (Kamerstuk 32 813, nr. 263).

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer