

Elektrisch rijden en het Carbontax-model

Bas Jacobs*

Position paper hoorzitting Tweede Kamer

16 april 2019

Samenvatting

- Elektrische auto's kunnen een bijdrage leveren aan het verminderen van CO₂-uitstoot. Er dreigt echter miljardenverspilling van publiek geld en een herhaling van de eerdere fiasco's met onnodig hoge subsidies op elektrische auto's.
- Probeer niet de hoeveelheid auto's te sturen met het fiscale instrumentarium, maar internaliseer de externe effecten van elektrisch rijden met de correcte prijs voor elektrische auto's.
- De overheid hoeft elektrisch rijden in beginsel niet te stimuleren vanuit CO₂-perspectief, want elektrisch rijden wordt bevoordeeld ten opzichte van rijden op diesel of benzine, ook zonder de vrijstellingen voor motorrijtuigenbelasting (mrb) en de aanschafbelasting op personenauto's (bpm), de verlaagde bijtelling voor de auto van de zaak en de milieu-investeringsaftrek (mia).
- De budgettaire kosten van elektrisch rijden zijn hoger dan tot nu toe wordt aangenomen als ook rekening wordt gehouden met de accijnzen op autobrandstof en de energiebelasting op elektriciteit voor het opladen van accu's in elektrische auto's.
- De overheid kan subsidies beter richten op het opzetten van het laadpalennetwerk. Mogelijk zijn subsidies overbodig en kan worden volstaan met publieke netwerken, overheidsdeelnemingen of garanties.
- Voor het beheersen van het overheidsbudget verdient het aanbeveling om de belastinguitgaven te vervangen door subsidies, die geen open einde kennen en onder de uitgavenkaders vallen.
- De verdelingseffecten van subsidies op elektrische auto's zijn scheef door het grote aandeel zakelijke rijders. Dit kan het politiek draagvlak voor de energietransitie ondermijnen.
- Overheidsbesluiten dienen te worden genomen in volledige transparantie. Het Carbontax-model van Revnext moet daarom openbaar worden gemaakt, ook om nieuwe miljardenfiasco's met subsidies op elektrische auto's te voorkomen.

* Duisenberg fellow Netherlands Institute for Advanced Study. Sijbren Cnossen hoogleraar economie en overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam. E-mail: bjacobs@ese.eur.nl. Homepage: <http://personal.eur.nl/bjacobs>.

Dreiging miljardenverspilling

Er dreigt wederom miljardenverspilling van publiek geld en een herhaling van de eerdere fiasco's met subsidies op elektrische auto's. Oud-staatssecretaris van Financiën en huidig minister van Economische Zaken en Klimaat Eric Wiebes concludeerde dat de 6 miljard euro die de overheid eerder besteedde aan het stimuleren van elektrische auto's, bijvoorbeeld de hybride Mitsubishi Outlander, de Tesla-S en Volvo V60, nul klimaateffect hebben gehad (Wiebes, 2016).

De regering wil opnieuw elektrische auto's met subsidies stimuleren. De huidige plannen geven in 5 jaar tijd 700 miljoen subsidie op elektrische auto's (Snel, 2019). Een Tesla-S ontvangt zo'n 70.000 euro overheidssubsidie (Snel, 2019). Een Hyundai Kona ontvangt zo'n 23.000 euro overheidssubsidie (Snel, 2019). De gemiddelde subsidie op een elektrische auto bedraagt 28.000 euro over 5 jaar (Snel, 2019). De meeste subsidie gaat bovendien naar de meest welvarende automobilisten, vaak zakelijke rijders. Uit de doorrekening van het klimaatakkoord blijkt dat tot aan 2030 de stimulering van elektrisch rijden op 10,9-12,8 miljard euro wordt geraamd (PBL, 2019). Daar kunnen door ramingsfouten nog miljarden bij komen (Strop, 2019).

Er zijn geen goede economische redenen om elektrische auto's zoveel te subsidiëren als de overheid nu voornemens is. Iedere ton bespaarde CO₂ via die subsidies kost 1700 euro. Dat is 68 maal de huidige CO₂-prijs in het ETS van ongeveer 25 euro en 23 maal de conservatieve schatting van de CO₂-prijs van Stern (2007) van 75 euro per ton CO₂. De enorme kosten van het terugbrengen van de CO₂-uitstoot bewijzen dat de overheid elektrisch rijden te veel subsidieert; geen benzine en diesel worden verbrand, maar publiek geld.

Stuur op prijs niet op hoeveelheid

Het is economisch minder zinvol om te sturen op de *hoeveelheid* elektrische auto's in het wagenpark, zoals de regering nu doet. Zeker als die hoeveelheid door belastingarbitrage nauwelijks lijkt te sturen. Iedere keer lijkt de regering overvallen door de veel hoger dan geraamde aanschaf van elektrische voertuigen. Terwijl dat toch geen verwondering mag wekken, aangezien deze auto's met tienduizenden euro's worden gesubsidieerd. Beter is om de *prijs* van elektrische auto's ten opzichte van benzine- en dieselauto's goed te krijgen door de externe effecten van elektrisch rijden correct te beprijzen. Op die manier wordt de maatschappelijke winst van elektrisch rijden direct neergelegd bij de gebruiker en resulteert een maatschappelijk doelmatige uitkomst.

Subsidies op elektrisch rijden alleen bij positieve externe effecten

Subsidies op elektrische auto's ten opzichte van gewone auto's zouden een weerslag moeten zijn van de maatschappelijke meeropbrengst van elektrische auto's ten opzichte van auto's op fossiele brandstof vanwege positieve externe effecten van elektrisch rijden, vooral de CO₂-uitstoot. Die samenhang met externe effecten van elektrisch rijden ontbreekt in het beleid, zoals de extreem hoge geplande CO₂-kosten van 1700 euro per ton CO₂-uitstoot laat zien. Daarnaast kunnen er positieve externe effecten zijn door dat de overheid de leiding neemt in het overkomen van de evidente coördinatieproblemen om een netwerk van laadpalen op te zetten voor elektrische auto's. Ook kunnen elektrische auto's bijdragen aan vermindering van de uitstoot van andere vervuilende stoffen, zoals fijnstof.

Moet de overheid elektrische auto's eigenlijk subsidiëren vanuit CO₂-perspectief? De huidige accijnzen op benzine en diesel zijn ruimschoots voldoende om alle schade van CO₂-uitstoot te beprijzen.¹ Bij een conservatieve schatting van de CO₂-prijs van 75 euro (85 dollar) per ton CO₂ (Stern, 2007), is de huidige benzineaccijns van 282 euro per ton CO₂-uitstoot bijna vier maal de CO₂-prijs en de dieselprijs van 156 euro per ton CO₂ ruim 2 maal de CO₂-prijs. En dit is een conservatieve inschatting. De huidige prijs in het emissiehandelssysteem (ETS) bedraagt circa 25 euro per ton CO₂. De benzineaccijns is dan een factor 11 hoger en de dieselaccijns een factor 6.

De overheid heeft vanuit maatschappelijk oogpunt de brandstofaccijnzen ruim boven het maatschappelijke optimum gezet. De maatschappelijke kosten van het verlies aan brandstofaccijnzen zijn momenteel groter dan de maatschappelijke winst van minder CO₂-uitstoot bij het verbranden van fossiele motorbrandstof.

Uiteraard kunnen er ook andere redenen zijn om hogere accijnzen te heffen, zoals het verminderen van uitstoot van andere vervuilende stoffen (fijnstof). Ook dan concludeert het PBL dat de accijnzen ruimschoots voldoende zijn om alle maatschappelijke schade van benzine en diesel te beprijzen (PBL, 2014, figuur 5).

Geen externe effecten elektrisch rijden bij CO₂-uitstoot

Als de beprijzing van CO₂ bij normale auto's, wordt vergeleken met elektrische auto's, dan is de CO₂-

¹ De huidige benzineaccijns van 79 cent liter komt overeen met 282 euro per ton CO₂-uitstoot. De dieselaccijns van 50 cent per liter komt overeen met 156 euro per ton CO₂-uitstoot. De getallen hierboven zijn gebaseerd op een uitstoot van 1 ton CO₂ op 312,5 liter diesel en 357,1 liter benzine (CO₂-emissiefactoren, 2019).

prijs voor de opwekking van elektriciteit voor de laadpalen 129 euro per ton CO₂.² Dat is wat lager dan benzine en substantieel lager dan diesel, maar nog steeds hoger dan Stern's conservatieve raming voor de CO₂-prijs van 75 euro per ton uitstoot en zo'n 5 maal hoger dan de huidige ETS-prijs.

De overheid hoeft elektrisch rijden dus niet te stimuleren vanuit CO₂-perspectief. Alle kosten van CO₂-uitstoot worden ruimschoots betaald bij zowel benzine, diesel als elektrische auto's via de accijnzen en de energiebelastingen. Voor correcte beprijzing van de CO₂-uitstoot hoeft daarom niet nog extra subsidie te worden gegeven op elektrische voertuigen, via vrijstelling van de bpm, de mrb, de lagere bijtelling en de mia. Als de overheid het gebruik van elektrische auto's wil aanmoedigen kan ze dat ook doen door leningen voor de aanschaf van elektrische auto's aan te bieden of te garanderen.

Budgettaire kosten elektrisch rijden onderschat

Door hogere accijnzen op benzine en diesel dan de belasting op elektriciteit ontstaat een impliciete subsidie op elektrisch rijden, waardoor elektrisch rijden wordt bevoordeeld. De overheid derft accijnzen op benzine en diesel, die niet worden goedgemaakt door hogere energiebelastingen als mensen overstappen naar elektrisch rijden. Dat is niet alleen omdat de CO₂-prijs van elektriciteit uit laadpalen lager ligt, maar ook omdat elektrische auto's minder CO₂ uitstoten per gereden kilometer als rekening wordt gehouden met de CO₂-uitstoot bij de opwekking van elektriciteit. Deze budgettaire kostenpost wordt in het algemeen niet meegenomen in de schattingen van de fiscale derving van elektrisch rijden. Het stelsel van accijnzen en energiebelastingen impliceert aldus nog een subsidie om elektrisch te rijden, bovenop de verlaagde bijtelling, de vrijstelling van bpm en mrb en de mia.

Externe effecten netwerk laadpalen

Er zijn vermoedelijk aanzienlijke coördinatieproblemen bij het opzetten van een netwerk voor laadpalen voor elektrische auto's. Daar kan overheidsingrijpen geboden zijn, net als bij andere netwerken met een publiek belang, zoals bij telefonie- of spoornetwerken. De externe (netwerk)effecten zouden eventueel opgelost kunnen worden via subsidiëring van elektrische auto's. Maar het is mogelijk doelmatiger om direct de netwerken te subsidiëren indien juist daar de externe effecten ontstaan. Een netwerk kan wellicht ook zonder overheidssubsidies van de grond komen, via bijvoorbeeld overheidsdeelnemingen en garanties, terwijl de elektrische rijders uiteindelijk voor gebruik van het netwerk betalen. De overheid kan ook beginnen met het aanleggen van een netwerk van laadpalen waarvan later het beheer aan commerciële partijen wordt overgedragen. Daarom zou

² De huidige energiebelasting voor het opladen van elektrische voertuigen bedraagt 53,37 euro per 1000 kWh. De CO₂-uitstoot van 1000 kWh elektriciteit is 0,413 ton (bij onbekende elektriciteitsbron, CO₂-emissiefactoren, 2019). Dit geeft een CO₂-prijs van elektriciteit voor het opladen van auto's van 129 euro per ton CO₂.

uitgezocht moeten worden welke vorm van overheidsingrijpen het beste aansluit bij het realiseren van laadpaalnetwerken en of dat inderdaad met overheidssubsidies dient te gebeuren. Vooralsnog is niet gezegd dat subsidies op elektrische auto's daarvoor het meest geëigende instrument zijn.

Averechtse verdelingseffecten

De neerslag van de subsidies op elektrisch rijden zijn zeer scheef. Meer dan 85 procent van de overheidssubsidies voor elektrisch rijden gaat naar de zakelijke rijders (Snel, 2019), die vaker dan gemiddeld in de hogere inkomensklassen zitten. De gemiddelde belastingbetaler draait op deze manier op overheidssubsidies voor het meer welgestelde deel van de bevolking. Dit kan het politieke draagvlak voor de energietransitie ondermijnen.

Budgettaire beheersing fiscale uitgaven

Het verdient aanbeveling om de belastinguitgaven, zoals ook bij diverse regelingen om het elektrisch rijden te bevorderen, om te zetten in expliciete subsidies, die geen open einde kennen en die onder de uitgavenplafonds vallen in de begrotingssystematiek (Hoekstra, 2017). Hoewel veranderingen in de tarieven en grondslagen van fiscale regelingen in de fiscaliteit ook onder een uitgavenplafond zitten (het inkomstenkader), geldt dat niet voor onvoorziene mee- en tegenvallers, bijvoorbeeld door 'endogene ontwikkelingen' en ramingsfouten. Tegenvallers dreigen bij de fiscale ondersteuning voor elektrische auto's. Bij omzetting in subsidies krijgt de overheid budgettaire sturingsinstrumenten om – mochten de kosten onverhoopt te pan uit stijgen – controle te houden over de overheidsfinanciën.

Miljardenbesluiten moeten transparant zijn

De wetenschappelijke validiteit van het Carbontax-model van Revnext – dat ten grondslag ligt aan alle overheidsanalyses in de Eerste en Tweede Autobrief en het Klimaatakkoord – is in het geheel niet te beoordelen. Het is maatschappelijk onverantwoord dat miljardenbesluiten worden genomen op basis van niet te verifiëren aannames en geheime spreadsheets. Het Carbontax-model moet daarom openbaar worden gemaakt. Dan kunnen wetenschappers kritiek en suggesties voor verbetering geven en krijgt de samenleving openheid van zaken. Het is van groot publiek belang dat tot een betere verantwoording wordt gekomen van de vele miljarden overheidsgeld die gaan worden besteed aan elektrisch rijden.

Referenties

CO₂-emissiefactoren (2019), www.co2emissiefactoren.nl.

- Hoekstra, Wopke (2017), "[Bijlage 1 bij startnota – Begrotingsregels 2018-2022](#)", Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Strop, Jan Hein (2019), "[FTM berekent: kosten elektrische leaseauto's miljarden hoger dan geraamd in Klimaatakkoord](#)", 14 april, Follow the Money.
- PBL (2014), "[Fiscale vergroening: uitdagingen voor de belastingen op energie](#)", PBL Policy Brief 1440, Den Haag: PBL.
- PBL (2019), [Effecten Ontwerp Klimaatakkoord](#), 28 maart, Den Haag: PBL.
- Snel, Menno (2019), Diverse Kamerbrieven naar aanleiding van Kamervragen over de stimulering van elektrische auto's, Den Haag: Tweede Kamer.
- Stern, Nicholas H. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Wiebes, Eric (2016), "We hadden er nooit aan moeten beginnen", *Autoweek*, 27 (32), 24-30.