

Vergaderjaar 2022–2023

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

Nr. 159

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 september 2023

Hierbij stuur ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst en in afstemming met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het evaluatierapport van de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil), opgesteld door Witteveen+Bos, CE Delft en KplusV. Dit rapport komt voort uit de verplichting om periodiek fiscale regelingen te evalueren, op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.

De fiscale regelingen MIA en Vamil zijn bedoeld om bij te dragen aan de realisatie van milieudoelen door middel van innovaties. Het doel van deze regelingen is om investeringsbeslissingen te beïnvloeden in de richting van milieutechnieken die een bovenwettelijke milieuwinst realiseren en voorlopen op de markt. De MIA/Vamil biedt een gedeeltelijke overbrugging van de hogere aanschafkosten van deze technieken ten opzichte van wat gangbaar is in de markt en/of een flexibele afschrijving van de milieu-investeringen. Bedrijfsmiddelen die hiervoor in aanmerking komen zijn opgenomen in de zogenoemde Milieulijst. Deze lijst wordt jaarlijks geactualiseerd.

Iedere vijf jaar dienen fiscale regelingen met een wettelijke grondslag te worden geëvalueerd. De huidige evaluatie is gericht op de periode 2017–2021 en geeft inzicht in de doelmatigheid, effectiviteit en budgettaire beheersbaarheid van de regelingen. Het onderzoek naar de MIA is gelijktijdig en op onderdelen zoveel mogelijk op vergelijkbare wijze uitgevoerd als de met de MIA vergelijkbare regeling Energie-investeringsaftrek (EIA).

In deze brief wordt eerst ingegaan op de conclusies uit het rapport. Daarna wordt ingegaan op de drie aanbevelingen die volgen uit de evaluatie. Tot slot wordt de kabinetsreactie toegelicht.

Bevindingen van het evaluatierapport

In totaal is in de evaluatieperiode bijna € 11 miljard aan milieuvriendelijke investeringen met de MIA/Vamil ondersteund. Hiermee zijn 110.000 investeringen gemoeid. Het grootste deel van de investeringen is gedaan in de thema's Mobiliteit, Gebouwde Omgeving en Voedselvoorziening en Landbouwproductie (samen 92%). De Vamil heeft een geschat fiscaal voordeel van 3% van het gemelde investeringsbedrag. Voor de MIA bedroeg het netto fiscale voordeel in 2021 tussen de 2% en 15,7% van het investeringsbedrag. De hoogte van het MIA-voordeel is afhankelijk van de rechtsvorm, marginale belastingdruk en het MIA-steunpercentage. Het totale budgettaire beslag komt uit op € 666 miljoen, fluctuerend tussen € 97 miljoen (in 2020) en € 164 miljoen (in 2018).

Doeltreffendheid: de MIA/Vamil draagt bij aan milieudoelen

De evaluatie laat zien dat de MIA/Vamil bijdraagt aan de milieudoelen en daarmee doeltreffend is. Dit effect wordt wel begrensd door het optreden van zogenoemde «freeriders» (ondernemers die aangeven dat zij ook zonder de MIA/Vamil op hetzelfde of op een later moment dezelfde investering hadden gedaan). In de evaluatie wordt naar aanleiding van een enquête uitgegaan van een *freerider* percentage van gemiddeld 43%, met een bandbreedte van 26% (zekere *freeriders*) tot 59% (inclusief 33% mogelijke *freeriders*). Uit de enquête volgt verder dat de kans op *freeriders* iets groter is bij relatief lagere investeringsbedragen.

De MIA/Vamil is er daarmee in geslaagd om een investeringssom uit te lokken van tussen de circa € 4,4 miljard tot € 7,9 miljard. In vergelijking met de vorige twee evaluaties, ligt het *freerider* percentage in deze evaluatie hoger. In vergelijking met het *freerider* percentage van de Energie-investeringsaftrek (EIA), een regeling met vergelijkbare werking als de MIA, ligt zowel de ondergrens (31%) als de bovengrens (74%) voor de MIA/Vamil lager.

Het percentage *freeriders* verschilt in belangrijke mate tussen technologieën en bedrijven. De MIA/Vamil heeft vooral een duidelijke toegevoegde waarde (en dus effect) voor technieken in de vroege fase van introductie. Bij meer reguliere technieken is deze toegevoegde waarde beperkt en in sommige gevallen niet meer duidelijk vast te stellen. De onderzoekers wijzen op het voorbeeld van de elektrische aangedreven personenauto waarbij de MIA/Vamil tot 2022 een deel van de meerkosten heeft overbrugd, maar de meerwaarde ten opzichte van andere stimulering (bijtelling voor privégebruik leaserijders) beperkt is.

Doelmatigheid: de MIA/Vamil lokt milieu-investeringen uit

Over de doelmatigheid wordt geconcludeerd dat een euro steungeld via de MIA/Vamil € 6 tot ruim € 11 aan milieu-investeringen uitlokt (*bang for the buck*). De onderzoekers geven aan dat dit als doelmatig bestempeld kan worden. De doelmatigheid in termen van milieuwinst (impact) kan niet gekwantificeerd worden en kan daarmee ook niet vergeleken worden met de doelmatigheid van andere regelingen.

De uitvoeringskosten van de MIA/Vamil in relatie tot de totaal verleende steun liggen lager dan enig ander gelijksoortig instrument waarvan de

kosten gepubliceerd zijn.¹ Deze kosten nemen wel toe met name als gevolg van intensivering van toetsing aan staatsteunkaders van technieken op de Milieulijst. De administratieve lasten voor ondernemers zijn relatief laag in verhouding tot het belastingvoordeel. Over het algemeen worden de administratieve lasten als acceptabel gezien door aanvragers.

Budgettaire beheersbaarheid en toetsingskader

In het onderzoek is gekeken naar de budgettaire beheersbaarheid van de MIA en Vamil als fiscale regelingen. Daarbij is ook gebruik gemaakt van het Toetsingskader fiscale regelingen. Op basis van de verschillende onderzoekssporen (literatuur, casestudies en enquête) concluderen de onderzoekers hierbij dat de MIA/Vamil aan de meeste criteria van het toetsingskader voldoet. Er is sprake van budgettaire beheersbaarheid omdat voor de MIA/Vamil wordt gewerkt met een meerjarig budgetplafond waardoor het mogelijk is om meerjarig overuitputting en onderuitputting te compenseren. Ook geeft de jaarlijkse aanpassing van de Milieulijst de mogelijkheid om te sturen in de verwachte inkomstenderving van de overheid door de belastingvoordelen voor bedrijven te wijzigen. Het geheel wordt gecompleteerd door voortdurende monitoring van de belastingvoordelen die de milieu-investeringen met zich meebrengen.

De meeste vragen uit het toetsingskader kunnen door de onderzoekers positief beantwoord worden. Alleen de vraag naar de keuze voor een fiscale subsidie is voor de MIA niet eenduidig met ja te beantwoorden. In het onderzoek is niet onomstotelijk aangetoond dat een fiscale subsidie zoals de MIA meer of minder effectief is dan een directe subsidie. De onderzoekers wijzen op gedateerd wetenschappelijk onderzoek en een kennislacune om op dit punt een eenduidige conclusie te kunnen trekken. Voor de Vamil blijkt wel dat de fiscale regeling gericht op willekeurige afschrijving (kosten)effectiever is dan een directe subsidie.

Aanbevelingen van het evaluatierapport

De onderzoekers doen drie aanbevelingen:

1. Strikter actualiseren van de Milieulijst. Dit geldt met name voor technieken die een snelgroeiend aandeel in de nieuwverkopen kennen en/of in te hoge mate overlap kennen met andere vormen van stimulering en regelgeving. Het bijhouden van de Milieulijst zou nog meer dan tot nu toe gericht moeten zijn op het afvoeren van dit type technieken.
2. Nader onderzoek doen naar de effectiviteit van fiscale regelingen ten opzichte van directe subsidies. De onderzoekers geven aan dat dit onderzoek kan gebaseerd worden op een stated-choice experiment/vragenlijst. Het onderzoek kan gecombineerd worden met de andere fiscale faciliteit, de EIA.
3. Integreren van de bezwaarprocedure met het aanvraagproces van RVO en het afgeven van de beschikking door RVO. De onderzoekers bevelen aan om de bezwaarprocedure van de MIA/Vamil te integreren met het aanvraagproces van RVO. Verder doen zij de aanbeveling om het afgeven van de beschikking bij RVO neer te leggen. De onderzoekers verwachten dat hiermee tijdswinst, een gestroomlijndere afhandeling van de aanvraag en meer duidelijkheid voor de aanvrager wordt gerealiseerd.

¹ Ter vergelijking, de uitvoeringskosten van de EIA bedroegen 4,4% van de totale fiscale uitgaven en 1,9% bij het topsectorenbeleid energie tot 2012 terwijl deze regeling veel minder complex is vanwege het uniforme aftrekpercentage.

Kabinetsreactie

Het kabinet deelt de conclusies uit het rapport en neemt de aanbevelingen grotendeels over. De horizonbepaling zal in het Belastingplan 2024 worden verlengd van 1 januari 2024 naar 1 januari 2029. Gelet op de positieve beoordeling van de doelmatigheid, doeltreffendheid en budgettaire beheersbaarheid van de MIA/Vamil zal ook het verhoogde budget van de MIA (voor verduurzaming van het MKB) structureel worden voortgezet (€ 48 miljoen in 2024 en € 50 miljoen vanaf 2025).

Het kabinet zal conform de aanbeveling van de onderzoekers de toekomstige Milieulijsten strikter actualiseren, waarbij oog zal zijn voor zowel technieken die beter beschikbaar worden op de markt of waarvan de hogere aanschafprijs niet langer knelpunt is. Daarnaast wordt ook bezien of technieken met relatief lage investeringsbedragen scherper kunnen worden gemonitord, dit om het inzicht in de doelmatigheid van stimulering te vergroten. Waar mogelijk zullen stimuleringsregelingen niet worden gestapeld. Het kabinet zal, gelet op deze punten, voor de Milieulijst 2024 op een aantal codes aanscherpingen voorstellen. Voor breder inzicht in de doelmatigheid van de MIA/Vamil, wordt ingezet op het beter in kaart brengen van de milieuwinst als gevolg van de MIA/Vamil.

Tegelijkertijd hebben de onderzoekers van de evaluatie aangegeven geen eenduidige conclusie te kunnen trekken over de keuze voor een fiscale faciliteit of een directe subsidie. Hierdoor kan op dit moment niet worden vastgesteld dat de MIA aan alle elementen van het Toetsingskader fiscale regelingen voldoet. Om toch op korte termijn meer zicht te krijgen op de mogelijke gevolgen van het omzetten van de MIA in een subsidievariant heb ik RVO gevraagd om een eerste duiding. RVO is momenteel uitvoerder van de MIA en de VAMIL en voert ook het merendeel van de rijkssubsidieregelingen uit. De analyse van RVO is bijgevoegd in bijlage 2. Het kabinet zal vervolgonderzoek doen naar de werking van het fiscale instrument voor het bedrijfsleven, en daarbij kijken of er verbeteringen of vereenvoudigingen mogelijk zijn. De inzichten van RVO over de impact van een andere vormgeving wordt hierin meegenomen. Uw Kamer zal in 2024 hier nader over worden geïnformeerd.

Tot slot zal het kabinet zich inzetten om invulling te geven aan de aanbeveling tot integratie van de bezwaarprocedure van de MIA/Vamil met het aanvraagproces van RVO, naar voorbeeld van de EIA. Voor de EIA wordt beoordeeld of de investering technisch voldoet aan de zogenoemde Energielijst. Anders dan bij de MIA/Vamil leidt dit tot een verklaring (een beschikking) van RVO waartegen bezwaar en beroep open staat. Zonder die verklaring kan de belastinginspecteur geen EIA verlenen. Voor de MIA en Vamil wordt geen beschikking afgegeven. Op dit moment is de rol van RVO bij de MIA/Vamil beperkt tot advies richting de belastinginspecteur die uiteindelijk de toepassing van de regeling goedkeurt of afwijst en de belastingaanslag oplegt. Ondernemers kunnen nu met een bezwaarschrift tegen een door de Belastingdienst vastgestelde aanslag in bezwaar gaan tegen een (gedeeltelijke) afwijzing van die MIA/Vamil. Voor een milieudeskundige en technische beoordeling van de aangevraagde investering is de belastinginspecteur echter afhankelijk van de kennis van RVO. RVO beoordeelt (steekproefsgewijs) of de investering technisch voldoet aan de omschrijving in de Milieulijst. RVO past dus geen fiscale controle toe op de MIA/Vamil. De integratie van het aanvraagproces en de bezwaarprocedure leidt voor de MIA/Vamil tot een verklaring (een beschikking) van RVO waartegen bezwaar en beroep open staat. In afstemming met de

betrokken uitvoeringsorganisaties (RVO en Belastingdienst) zal daarom de mogelijkheid worden verkend dat RVO beschikkingen af gaat geven bij de MIA/Vamil en de Belastingdienst op dit punt verder wordt ontlast.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen