

Autobrief

Fiscale stimulering van (zeer) zuinige auto's en enkele andere onderwerpen op het gebied van de autobelastingen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding	4
Hoofdstuk 2. De autogerelateerde belastingen in perspectief	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 (Europese) samenhang autogerelateerde belastingen	7
2.2.1 <i>Compensatie accijnzen in de MRB en BPM</i>	7
2.2.2 <i>Bepaling van de CO₂-uitstoot (well to wheel)</i>	8
Hoofdstuk 3. Het onderzoek naar de fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's	11
3.1. Een terugblik op fiscale stimulering.....	11
3.2 Technologische ontwikkelingen.....	13
3.3. Voortzetting huidige fiscale stimulering: referentiescenario	14
3.4. Scenario zonder fiscale stimulering	14
3.5. Mogelijk scenario voor fiscale stimulering	15
3.5.1. <i>Inleiding</i>	15
3.5.2. <i>BPM</i>	15
3.5.3. <i>MRB</i>	18
3.5.4. <i>Bijtelling</i>	18
3.5.5. <i>Samenvattend</i>	18
3.6. Uitvoering toekomstig scenario	20
3.6.1. <i>inleiding</i>	20
3.6.2 <i>Voorstellen ten aanzien van de BPM</i>	21
3.6.3 <i>Voorstellen ten aanzien van de MRB</i>	25
3.6.4. <i>Bijtelling</i>	26
3.6.5 <i>Effecten voorgesteld scenario</i>	27
Hoofdstuk 4. Variabilisatie	28
4.0. Samenvatting	28
4.1. Inleiding.....	28
4.2. Benzine- en dieseltarieven.....	28
4.3. Overleg buurlanden	30
Hoofdstuk 5. Gasvormige brandstoffen.....	31
5.0. Samenvatting	31
5.1. Inleiding.....	31
5.2 Vergelijking brandstoffen.....	32
5.2.1. <i>Aanpassing tarieven</i>	32
5.2.2. <i>Terugsluis</i>	33
5.3. Biogassen/groen gas.....	34
Hoofdstuk 6. Biobrandstoffen	37
6.0. Samenvatting	37
6.1. Inleiding.....	37

6.2. Biobrandstofverplichtingen	37
6.3. Energie-inhoud	37
Hoofdstuk 7. Eurovignet (belasting op zware motorrijtuigen)	39
7.0. Samenvatting	39
7.1 Inleiding.....	39
7.2. Samenwerkingsverband	39
7.2.1. <i>Samenwerking</i>	39
7.2.2. <i>Toekomst verdrag</i>	39
7.2.3. <i>Planning</i>	40
7.3. Uitvoeringskosten en administratieve lasten	40
7.4. Milieu.....	40
7.5. Dekking	40
7.6. Effecten voor de Nederlandse vervoerbranche.....	40
Hoofdstuk 8. Bestelauto's.....	42
8.0. Samenvatting	42
8.1. Inleiding.....	42
8.2.Overleg met branche	42
8.3 Alternatieve regeling(en).....	43
8.4 Regelgeving per 1 januari 2012?	46
Hoofdstuk 9. Overige bijzondere regelingen en enkele aandachtspunten in de autobelastingen	47
9.0. Samenvatting	47
9.1. Inleiding.....	47
9.2. Aanleiding heroverweging bijzondere regelingen	48
9.2.1. <i>Taakstelling Belastingdienst</i>	49
9.2.2. <i>Mogelijk geen noodzaak voor ondersteuning beleidsdoel via fiscaliteit</i>	49
9.2.3. <i>Samenhang met andere beleidsdoelen en -instrumenten</i>	50
9.3. Mogelijke criteria heroverweging bijzondere regelingen	50
9.4. Enkele andere aandachtspunten in de autobelastingen.....	50
9.4.1. <i>De BPM in Europees perspectief</i>	51
9.4.2. <i>Toezicht en fraudebestrijding: het kentekenregister als fiscaal autopaspoort</i>	51
9.4.3. <i>BTW-correctie privégebruik zakelijke auto</i>	51
9.4.4. <i>Motoren en bromfietsen</i>	52

Hoofdstuk 1. Inleiding

De huidige minister van Financiën heeft in zijn vorige functie als staatssecretaris van Financiën vanaf 2008 een aantal betekenisvolle stappen gezet in het fiscale vergroeningsbeleid. Een centraal onderdeel van dit vergroeningsbeleid was het stimuleren van de aanschaf en het gebruik van zuinige en zeer zuinige auto's. Dit beleid heeft de nieuwverkopen van (zeer) zuinige auto's sterk doen toenemen van een paar duizend in 2005 tot een kleine 200 000 in 2010. Het percentage zeer zuinige personenauto's in de totale nieuwverkopen is daarmee in 2010 opgelopen tot 24 procent. Voor 2011 is de verwachting dat dit percentage verder zal oplopen tot boven de 30 procent. Ter illustratie: van de in het eerste kwartaal verkochte nieuwe personenauto's kwalificeerde ongeveer een derde als zeer zuinig. De explosieve toename van het aandeel zeer zuinige auto's in de nieuwverkopen heeft er enerzijds toe geleid dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's significant is afgenomen. Waar in 2007 de gemiddelde uitstoot van alle nieuwverkopen nog circa 164 gram CO₂ per kilometer bedroeg, is deze in 2010 afgenomen tot circa 136 gram CO₂ per kilometer. De voor 2015 vastgestelde Europese norm voor de CO₂-uitstoot van nieuwverkopen van 130 gram CO₂ is daarmee wat betreft de verkoop van nieuwe personenauto's in Nederland reeds in 2011 binnen bereik gekomen. Anderzijds moet de vraag gesteld worden of een beleid waarin een derde van de nieuw verkochte auto's als zeer zuinig kwalificeert, efficiënt kan worden genoemd. Dit beleid zorgt in ieder geval niet voor de maximale prikkel om te kiezen voor de meest zuinige auto.

Bij het opstellen van het Belastingplan 2011 was deze trend al voorzien en was ook al gesignaleerd dat een steeds groter percentage van zowel de nieuwverkopen als van het autopark voor fiscale stimulering in aanmerking zou komen. Dat is voor mijn ambtsvoorganger aanleiding geweest om een onderzoek te starten naar de wijze waarop de stimuleringsmaatregelen in de BPM, de MRB en de bijtelling zodanig vorm kunnen worden gegeven dat deze ook in de toekomst een stimulans kunnen blijven om steeds te kiezen voor de meest zuinige auto.

In de Fiscale agenda¹ heeft het kabinet de beleidsvisie geformuleerd op het Nederlandse belastingstelsel. In aanvulling daarop zend ik u nu de resultaten van het hiervoor bedoelde onderzoek alsmede de conclusies die ik daaruit trek, conclusies die ik waar mogelijk omzet in concrete voorstellen op het gebied van de autogerelateerde belastingen. De reden dat ik u dit separaat toezend is dat de afronding van het (deels externe) onderzoek naar de optimale wijze van stimulering van de meest zuinige auto in de BPM, de MRB en de bijtelling, zoals geïnitieerd door mijn ambtsvoorganger en aangekondigd in het Belastingplan 2011, op een later tijdstip was voorzien dan de afronding van de Fiscale agenda.

De resultaten van het externe onderzoek² naar de aanpassing van de zuinigheidsgrenzen in de BPM, de MRB en de bijtelling, op basis van een analyse van de ontwikkelingen tot en met 2010, zijn als bijlage bij deze brief gevoegd.

Deze brief beoogt geen antwoord te geven op de mobiliteitsproblemen. Dat behoort tot het werkterrein van de minister van Infrastructuur en Milieu. Zij zal u op korte termijn per brief het Programma Beter Benutten doen toekomen. In dat kader heb ik wel met haar afgesproken dat ik samen met haar de mogelijkheden zal verkennen om langs fiscale weg een bijdrage te leveren aan het bestrijden van de files. Het doel van die verkenning is te bezien of en zo ja, op welke wijze en binnen de uitgangspunten van een solide, eenvoudig en fraudebestendig fiscaal systeem, een aanpassing van bestaande fiscale instrumenten ertoe kan bijdragen dat bijvoorbeeld in het woonwerkverkeer minder wordt gereden.

Hierna ga ik allereerst in op de historische ontwikkelingen van de autogerelateerde belastingen die hebben geleid tot het stelsel zoals we dat thans kennen. Daarbij geef ik ook aan welke belemmeringen er zijn om het stelsel op korte termijn te wijzigen in een meer logisch en meer samenhangend geheel. Als voorbeeld kunt u daarbij denken aan de verschillen tussen benzine en diesel die vanwege economische belangen en verschillen met de ons omringende landen niet

¹ Kamerstukken II vergaderjaar 2010-2011, 32740 nr. 1.

² Ecorys, Fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's, mei 2011.

kunnen worden weggenomen, maar ook aan het ontbreken van voldoende gegevens waardoor de soms gewenste well to wheel benadering (zie ook paragraaf 2.2.2) niet kan worden gevolgd. Daarna ga ik specifiek in op de effecten van het tot nu toe gevolgde beleid tot stimulering van de aanschaf en het gebruik van de meest zuinige auto en de kanttekeningen die daarbij kunnen worden gemaakt. Ik sluit dat onderdeel af met een voorstel om de tarieven en vormgeving van de autobelastingen zodanig aan te passen dat ook de komende jaren de aankoop en het gebruik van de meest zuinige auto's effectief en efficiënt wordt gestimuleerd. Ik hanteer daarbij, net als in de Fiscale agenda, het uitgangspunt dat deze aanpassingen moeten leiden tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig systeem. Het voorstel op dit punt heeft betrekking op de verschillende in het geding zijnde fiscale instrumenten, te weten de BPM, de MRB en de bijtelling voor de personenauto van de zaak.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om in deze brief een aantal andere zaken op het gebied van de autobelastingen aan u voor te leggen. Voor een deel wordt daarmee invulling gegeven aan een aantal toezeggingen aan uw Kamer die gedaan zijn tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- de variabilisatie van de autokosten zoals aangekondigd in het regeerakkoord;
- de fiscale behandeling van de verschillende gasvormige brandstoffen zoals LPG, LNG en CNG;
- de fiscale behandeling van groen gas, mede in relatie tot de zogenoemde well to wheel benadering;
- biobrandstoffen (in het bijzonder de positie van E85 en vergelijkbare mengsels);
- de toezegging in de Fiscale agenda om de mogelijkheden te onderzoeken om de belasting zware motorrijtuigen, het zogenoemde Eurovignet, af te schaffen;
- de toezegging³ om in overleg met het bedrijfsleven een alternatief te ontwikkelen voor de rittenregistratie die in het kader van de bijtelling voor de bestelauto van de zaak vaak noodzakelijk is om bijtelling te voorkomen als er minder dan 500 km per jaar privé wordt gereden.

Daarnaast ga ik in op de tientallen bijzondere regelingen in de autobelastingen, zoals vrijstellingen en verlaagde tarieven. Deze bijzondere regelingen leiden niet alleen tot een (soms forse) budgettaire derving maar leiden vaak ook tot relatief hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. In het licht van de taakstelling van de Belastingdienst is er dan ook aanleiding kritisch te kijken naar de mogelijkheden om het aantal bijzondere regelingen te beperken. Ook ga ik in op een recent gestart onderzoek naar de mogelijkheden om de fraudebestrijding op het terrein van de autobelastingen te verbeteren.

Een deel van de in deze brief opgenomen voorstellen en beleidsopties vergt nader onderzoek, maar het streven is er op gericht een aantal voorstellen uit deze brief als concrete wetswijzigingen op te nemen in het Belastingplan 2012. Dit geldt in het bijzonder voor de tariefaanpassingen in de BPM, de MRB en de bijtelling die nodig zijn om de komende jaren een maximale prikkel voor de aanschaf van de meest zuinige auto's te creëren. In het Belastingplan 2012 zullen de budgettaire gevolgen en de administratieve lasten en de uitvoeringskosten nader worden uitgewerkt op basis van de dan concrete voorstellen.

Daaraan voorafgaand hoop ik dat uw Kamer mij de gelegenheid geeft over de in deze autobrief opgenomen voorstellen en beleidsopties nader met u van gedachten te wisselen.

³ Aanslagwet 2010, Handelingen II, vergaderjaar 2010–2011, nr. 1590.

Hoofdstuk 2. De autogerelateerde belastingen in perspectief

2.1 Inleiding

Het belangrijkste doel van de heffing van belastingen is het financieren van overheidsuitgaven. Dat was zo en dat blijft zo, ook voor de autogerelateerde belastingen. Door fiscale instrumenten niet alleen te gebruiken voor het financieren van overheidsuitgaven, maar ook bijvoorbeeld voor vergroening en het ontmoedigen van ongewenst gedrag, kan een andere indruk zijn ontstaan. Dergelijke nevensdoelen zijn op zichzelf nastrevenswaardig; de betreffende maatregelen zijn stimulerend geweest en hebben er bijvoorbeeld toe bijgedragen dat het wagenpark in Nederland qua zuinigheid in de Europese kopgroep zit. Aan de andere kant hebben dezelfde nevensdoelen, geleid tot een stapeling van fiscale maatregelen waardoor veelal de logica binnen en tussen de verschillende belastingen, niet altijd even helder is. Mede daardoor wordt het systeem ook als complex ervaren.

Bovendien heeft de inzet van een toch generiek instrument als de fiscaliteit tot gevolg dat de gewenste stimulering vaak niet optimaal is. Er is sprake van een zekere vorm van ongerichtheid, beperkte mogelijkheid tot afbakening en er is sprake van een zogenoemde deadweight loss, dat wil zeggen dat fiscale stimulering deels heeft plaatsgevonden op ontwikkelingen die zich ook zonder stimuleringsmaatregelen hadden voorgedaan. Zo heeft de in opzet budgettair neutrale stimulering van (zeer) zuinige auto's, mede vorm gegeven door een ombouw van de grondslag van de BPM naar de CO₂-uitstoot, uiteindelijk geleid tot een (forse) niet voorziene budgettaire derving.

In de afzonderlijke hoofdstukken zal uitgebreid worden ingegaan op de verschillende autogerelateerde belastingen. Deze zijn niet altijd in de gewenste snelheid mee geëvolueerd met maatschappelijke ontwikkelingen. Het feit dat fiscale maatregelen niet altijd aansluiten op maatschappelijke ontwikkelingen is overigens verklaarbaar omdat het vaak moeilijk blijkt eenmaal bestaande fiscale stimuleringsmaatregelen bij gewijzigde inzichten of omstandigheden weer af te schaffen. Bij een dergelijke afschaffing of herziening spelen bestaande financiële belangen en (inter)nationale concurrentieoverwegingen vaak een rol. Het bestaande fiscale instrumentalisme in de autobelastingen is vanuit historisch perspectief weliswaar goed verklaarbaar, maar heeft door stapeling geleid tot een gecompliceerd stelsel. Het vereist bovendien een uitvoeringsapparaat dat de capaciteit heeft om dat allemaal uit te voeren en biedt als gevolg van die complexiteit mogelijkheden tot fraude.

Om die reden wil ik toe naar een meer eenvoudig, meer solide en fraudebestendiger stelsel van autogerelateerde belastingen. Een begrijpelijk stelsel van belastingen die op elkaar aansluiten. Een stelsel dat de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst beperkt houdt. Een stelsel van autogerelateerde belastingen dat een gelijk speelveld creëert maar tegelijkertijd een solide belastingopbrengst waarborgt. Dit gezegd hebbende hecht ik eraan op te merken dat, ondanks de hiervoor genoemde nadelen er ook veel goede kanten aan het huidige stelsel zitten. Dus: ook hier geen sloop en nieuwbouw, maar modernisering. Dat houdt in dat ik doorga op de ingeslagen weg om maximaal te blijven inzetten op de stimulering van de meest zuinige auto. Daarbij staat voorop dat ik (tijdelijk) vooral dat gedrag wil belonen waarbij een fabrikant of importeur, maar ook een consument, zijn nek durft uit te steken om te investeren in doorbraaktechnologieën. Tijdelijke stimulering is hier gewenst om een dusdanig volume te realiseren waardoor het mogelijk wordt dat de prijs van het product kan dalen en daardoor een doorbraak van het product een kans krijgt. Ik sluit hierbij waar mogelijk aan bij de Europese regelgeving waarin voor voertuigen met een CO₂-uitstoot van maximaal 50 gr/km zogenoemde super-credits kunnen worden verkregen. De bijzondere regelingen in de MIA en de VAMIL voor elektrische en semi-elektrische auto's sluiten overigens aan bij de specifieke uitstootgrens van 50 gr/km.

Zoals gezegd worden voor bepaalde onderwerpen in deze brief concrete voorstellen gedaan. Voor andere onderwerpen worden varianten geschetst of wordt voorgesteld deze nader te onderzoeken.

Mijn horizon daarbij is deze kabinetsperiode, te weten 2015. In een eerder stadium zal ik een onderzoek starten op welke wijze de in deze brief geformuleerde en in wetgeving uitgewerkte voorstellen na 2015 hun vervolg zouden moeten of kunnen krijgen. Aan de nadere uitwerking van de resultaten van dat onderzoek kan dan door een volgend kabinet nadere invulling worden gegeven.

2.2 (Europese) samenhang autogerelateerde belastingen

Indien wordt uitgegaan van modernisering van het bestaande stelsel is het van belang eerst de essentie van de autogerelateerde belastingen te beschrijven. De vier belangrijkste voertuig- of voertuiggerelateerde belastingen zijn:

- De BPM (belasting van personenauto's en motorrijwielen). Dit is een registratiebelasting voor personenauto's, particuliere bestelauto's en motoren, die aanvankelijk gebaseerd was op de netto catalogusprijs van de auto, maar die vanaf 2013 volledig gebaseerd zal zijn op CO₂-uitstoot per kilometer. Er geldt onder meer een korting voor benzineauto's en een toeslag voor dieselauto's. Voor auto's die minder uitstoten dan een bepaalde hoeveelheid CO₂ per kilometer geldt een vrijstelling. De CO₂-grens is afhankelijk van de brandstof (110 gr/km voor benzineauto's en 95 gr/km voor dieselauto's).
- De MRB (motorrijtuigenbelasting). Dit is een periodiek verschuldigde houderschapsbelasting voor in Nederland geregistreerde motorrijtuigen. De grondslag van de belasting is het gewicht van het voertuig. Daarnaast kent de MRB vrijstellingen voor (zeer) zuinige personenauto's en wordt er onderscheid gemaakt naar brandstof. Voor auto's die minder uitstoten dan een bepaalde hoeveelheid CO₂ per kilometer geldt een vrijstelling. De CO₂-grens is afhankelijk van de brandstof (110 gr/km voor benzineauto's en 95 gr/km voor dieselauto's).
- De brandstofaccijnzen (accijns minerale oliën). Deze worden onder meer geheven per liter verkochte brandstof. Het tarief verschilt per brandstof. Historisch gegroeide verschillen in accijns op bijvoorbeeld benzine en diesel worden gecompenseerd in de MRB en de BPM door middel van een brandstoftoeslag.
- De bijtelling/onttrekking voor privégebruik van de zakelijke auto in de loon- en inkomstenbelasting (fiscale bijtelling). Privégebruik van de auto van de zaak wordt als loon- en inkomenscomponent belast in de loon- en inkomstenbelasting en bedraagt 25% van de catalogusprijs van de auto. Afhankelijk van de CO₂-uitstoot van de auto wordt een korting gegeven, waarmee de percentages uitkomen op 20% en 14%. Voor nulemissie auto's bedraagt de bijtelling nihil. Er is geen belasting verschuldigd indien niet meer dan 500 km per jaar privé wordt gereden.

De bovengenoemde autogerelateerde belastingen kennen nog een variëteit aan bijzondere regelingen voor specifieke groepen voertuigen. Tussen de diverse autogerelateerde belastingen bestaan veel dwarsverbanden en er worden soortgelijke begrippenkaders gehanteerd. Een voorbeeld van een begrip dat terugkomt in de diverse belastingen is het begrip bestelauto. Daarnaast kennen wij ook de invloed vanuit Europa op de Nederlandse autogerelateerde belastingen.

2.2.1 Compensatie accijnzen in de MRB en BPM

Een voorbeeld van een dwarsverband in de autogerelateerde belastingen is de compensatie in de MRB en de BPM voor verschillen in accijns voor de diverse brandstofsoorten. De huidige verhouding tussen de belastingen op diesel en benzine (diesel is aanzienlijk lager belast dan benzine) worden gecompenseerd in de BPM en de MRB. Deze gecompliceerde regeling is alleen te verklaren vanuit de historie waarin het vrachtvervoer – vanuit concurrentieoogpunt – is ontzien in de accijns. De verhouding tussen benzine en diesel is overigens niet uniek voor Nederland. Vrijwel alle EU-landen hanteren een naar verhouding laag tarief voor diesel en zelfs het Europese minimumaccijnstarief is voor diesel lager dan voor benzine.

Dat is ook de reden dat er Europese ontwikkelingen gaande zijn om te komen tot meer harmonisatie. Momenteel ligt er een herziening van de Richtlijn energiebelastingen⁴ (hierna: EBR) voor die een poging doet om deze scheve verhouding te corrigeren. De onderhandelingen over die herziening zullen echter nog enige tijd in beslag nemen. Door dit voorstel wordt de opbouw van de brandstofaccijnzen gewijzigd door deze deels te baseren op de CO₂-uitstoot en deels op de energie-inhoud. Als het voorstel door de lidstaten wordt geaccordeerd, zal dit wel leiden tot een onderlinge herziening van de tarieven van de diverse brandstoffen op basis van energie-inhoud en de CO₂-uitstoot.

2.2.2 Bepaling van de CO₂-uitstoot (*well to wheel*)

Om de hoogte van de BPM, de MRB en de fiscale bijtelling te kunnen berekenen is een objectief vastgestelde waarde van de CO₂-uitstoot noodzakelijk. De emissie van een voertuig kan op tweeërlei wijze worden berekend:

- directe emissie: de emissie die ontstaat als gevolg van verbruik van brandstof ten behoeve van voortbeweging ('tank to wheel'-emissies)
- indirecte emissie: de emissie die een gevolg is van het produceren of opwekken en het transport van de verbruikte brandstof of energie ('well to tank'-emissies).

De directe en indirecte emissie vormen samen de 'well to wheel'-emissie. Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 is toegezegd om nader in te gaan op de zogenaamde 'well to wheel'-emissie in bijzonder in relatie tot groen gas. Op groen gas wordt uitgebreid teruggekomen in hoofdstuk 5.

De door automobielfabrikanten gepubliceerde CO₂-uitstoot in grammen per kilometer betreft altijd de zogenaamde 'tank-to-wheel'-emissie, oftewel de uitstoot die de auto zelf produceert. De uitstoot in het hele voortraject, dus de fase waarin de productie en het transport van brandstoffen plaatsvindt, is niet verdisconteerd. Ook de uitstoot met betrekking tot de productie en de sloop/verwijdering van de personenauto is niet verdisconteerd. Dit vloeit mede voort uit het gevoerde Europese beleid dat wordt gekoppeld aan de CO₂-uitstoot van auto's. De vaststelling van de CO₂-uitstoot vindt plaats met behulp van de volledig geharmoniseerde Europese toelatingsprocedure voor motorvoertuigen in de Europese typegoedkeuringstest (hierna: NEDC). Op die testmethode valt best het een ander af te dingen en er is dan ook reeds diverse malen kritiek geuit op de testresultaten van de NEDC vanwege de optredende verschillen in (gesimuleerde) rijstijl tussen de testprocedure en de praktijk. Dit is ook de reden dat er – mede op aandringen van Nederland – gewerkt wordt aan een nieuwe testcyclus die representatiever is voor de praktijk. De Europese Commissie heeft in haar recente voorstel voor een strategie voor schone en energie-efficiënte voertuigen⁵ aangegeven uiterlijk in 2013 over een nieuwe testcyclus te willen beschikken. Daarna zal het nog enkele jaren duren voordat alle nieuwverkochte auto's volgens de nieuwe methode worden getest. Ondanks de kritiek op de NEDC doen alle EU-lidstaten, inclusief Nederland, die op enigerlei wijze een (fiscaal) beleid voeren op de CO₂-uitstoot van personenauto's dit op basis van de NEDC. De officiële testwaarde - zoals ook geconcludeerd in het TNO-onderzoek⁶ - vormt een goede basis voor het onderling vergelijken van het brandstofverbruik van auto's en op dit moment zijn er geen objectieve alternatieven. Handhaving van deze methode is derhalve op dit moment de beste optie. Echter, ook de nieuwe testmethode zal zich beperken tot de 'tank to wheel'-emissie. Er zijn geen voornemens om de 'well to tank'-emissie in de testcyclus te betrekken. Daarvoor zijn simpelweg te weinig gegevens beschikbaar (komen niet uit een test naar voren, maar kunnen alleen worden vastgesteld op basis van productiemethodieken en gebruikte grondstoffen) en is bovendien ook te veel afhankelijk van de uiteindelijk gebruikte brandstof. Zeker voor een auto waar het gebruik van verschillende brandstoffen mogelijk is, kan niets worden gezegd over de uiteindelijke 'well to wheel'-emissie.

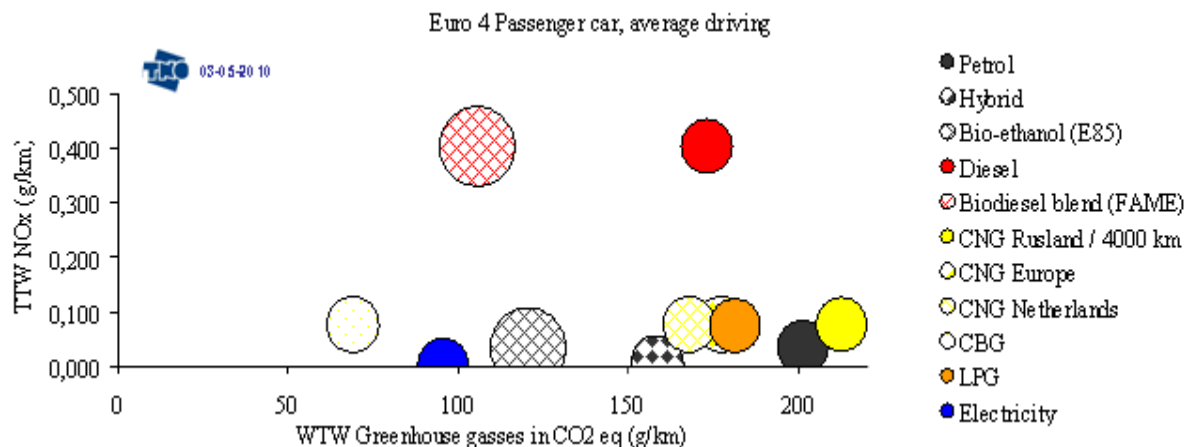
⁴ Voorstel voor een richtlijn van de Raad houdende wijziging van Richtlijn 2003/96/EG tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit.

⁵ COM(2010) 186 final, A European strategy on clean and energy efficient vehicles.

⁶ 'CO₂-uitstoot van personenwagens in norm en praktijk', TNO in opdracht van DGM-VRM, 19 januari 2010.

De NEDC gaat dus uit van een 'tank to wheel'-emissie. Gevolg daarvan is bijvoorbeeld dat de meeste fabrikanten van elektrische voertuigen nul gram CO₂ per km publiceren als uitstootcijfer en dat is feitelijk ook correct als alleen wordt gekeken naar de CO₂-emissie uit de uitlaat van het voertuig. De CO₂-uitstoot die echter vrijkomt tijdens de productie en het transport van de elektriciteit wordt hierin dus niet meegenomen. Voor de 'well to wheel'-emissie bestaat (nog) geen internationale of nationale officiële testwaarde waarbij kan worden aangesloten; de daadwerkelijke reductie van de CO₂-uitstoot bij een dergelijke benadering is daarom nog onzeker. Een 'well to wheel'-differentiatie in de BPM of MRB of voor een verlaagde bijtelling voor die auto's op basis van een brandstof waarvan het gebruik overigens niet kan worden gegarandeerd⁷, ligt derhalve niet voor de hand. Een flexifuel auto kan bijvoorbeeld op fossiele benzine en E85 rijden, een dieselauto op fossiele diesel en biodiesel en een aardgasauto op fossiel aardgas, biogas (groen gas) en op fossiele benzine. Al deze brandstoffen hebben sterk verschillende 'well to wheel' CO₂-uitstootwaarden. Ook dit is een belangrijke reden waarom de 'well to wheel' CO₂-emissie niet voor fiscale stimulering in de BPM of MRB kan worden gebruikt. Bovendien vereist de 'well to wheel' benadering ook een strikte vastlegging van de productiemethode, bijvoorbeeld via een certificeringssysteem. Niet elke biobrandstof of elektriciteitsopwekking leidt tot dezelfde CO₂-reductie. Ook groen gas kent verschillende productiemethoden, waardoor ook voor de verschillende soorten groen gas verschillende CO₂-reductiewaarden gelden. Om een indicatie te geven over de 'well to wheel'-emissieprestaties van autobrandstoffen is de volgende grafiek 1 opgenomen uit een TNO rapport over de emissieprestaties van de jonge Nederlandse personenwagens met LPG en CNG installaties, waarbij CBG als groen gas kan worden beschouwd. Dit onderzoek is op 18 juni 2010 door de toenmalig minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer als bijlage aan de Tweede Kamer toegezonden bij de brief over "de gevolgen van Europese regelgeving voor Nederlandse wegverkeersemisies".⁸

Grafiek 1: Well to wheel prestaties verschillende brandstoffen

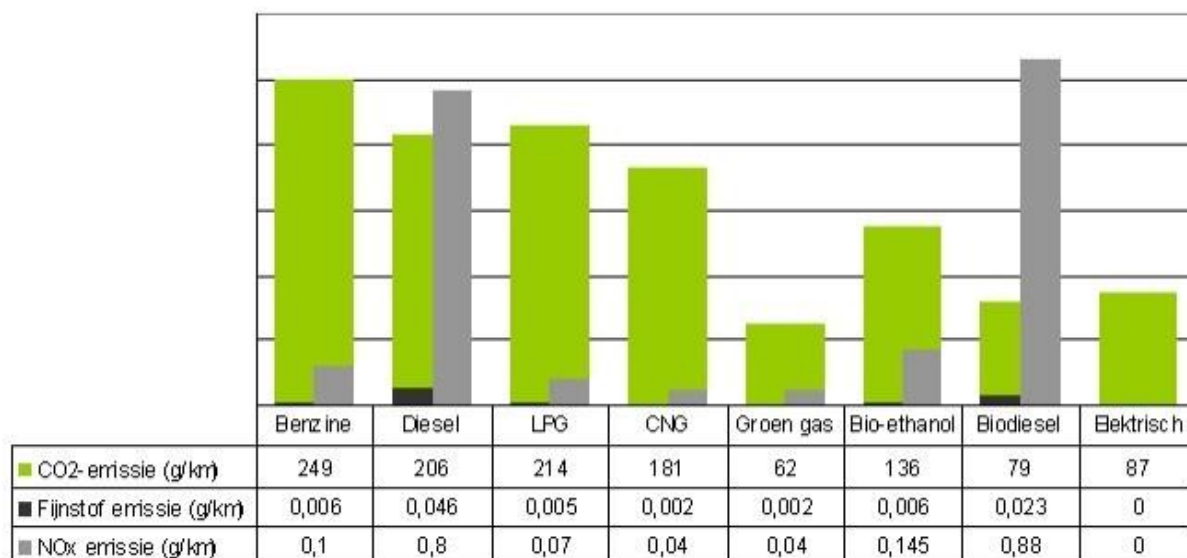


Ter indicatie is hierna een meer inzichtelijk overzicht (grafiek 2) opgenomen. De hierin opgenomen gegevens zijn echter enigszins gedateerd. De hierin vermelde CO₂-emissie betreft eveneens de 'well to wheel' CO₂-uitstoot van de productie van het groen gas.

⁷ Een differentiatie in deze belastingen zou zijn gebaseerd op het veronderstelde gebruik van bijvoorbeeld groen gas. Het tanken van groen gas is echter allerm minst zeker. Bij gebruik van benzine ontstaat ineens een ander plaatje, een plaatje waarbij de differentiatie ten onrechte zou zijn/worden verleend.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 31 209, nr. 120.

Grafiek 2: Brandstofemissies in gr/km



Bron: www.fuelswitch.nl

Hoofdstuk 3. Het onderzoek naar de fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's

3.1. Een terugblik op fiscale stimulering

Door het externe onderzoeksbureau Ecorys zijn op verzoek van het ministerie van Financiën de veranderingen in de nieuwverkopen van personenauto's in omvang en samenstelling onderzocht. In dat onderzoek hebben de jaren 2005 tot en met 2010 centraal gestaan. Waar mogelijk zijn ook eerdere jaren in het onderzoek betrokken. Vervolgens heeft Ecorys de verklarende factoren voor deze veranderingen in kaart gebracht. Dit met inbegrip van de fiscale stimuleringsmaatregelen die gedurende die periode van toepassing zijn geweest. De resultaten van dit onderzoek worden in de hoofdstukken 2 tot en met 4 van het rapport uitgebreid behandeld. In hoofdstuk 5 van het rapport trekt Ecorys conclusies op de punten effectiviteit en efficiency van de verschillende fiscale stimuleringsmaatregelen. Hierna wil ik in samenvattende vorm de meest in het oog springende vaststellingen en conclusies uit het rapport bespreken.

- In 2009 zakten de nieuwverkopen in tot circa 385.000 personenauto's. Deze daling wordt unaniem toegeschreven aan de economische crisis in dat jaar waardoor zowel de verkopen in de privé- als in de zakelijke automarkt zijn afgenomen. In 2010 zijn de nieuwverkopen weer aangetrokken tot nagenoeg het niveau van 2008. De hogere verkopen zijn deels het gevolg van het aantrekken van de economie en deels van een inhaalslag in de nieuwverkopen. Dit lijkt echter niet de totale groei te verklaren. Naar schatting zijn er circa 60.000 à 70.000 extra kleine auto's verkocht ten opzichte van het aantal dat op basis van algemene economische indicatoren mocht worden verwacht. Naar verwachting zijn veel gebruikte auto's ingeruild voor een nieuwe auto. Consumenten die anders een tweedehands auto zouden aanschaffen konden als gevolg van het fiscale stimuleringsbeleid nu voor min of meer hetzelfde bedrag een (kleine) nieuwe auto aanschaffen. De groei van de nieuwverkopen in 2010 ten opzichte van 2009 heeft zich dan ook met name voorgedaan in de nieuwverkopen van privéauto's.
- In de brandstofmix, de verdeling van de nieuwverkopen over de brandstofsoorten, zijn de afgelopen jaren significante veranderingen opgetreden. Het aandeel diesel in de totale nieuwverkopen is tussen 2004 en 2007 toegenomen naar bijna 30 procent. In de jaren daarna is als gevolg van een toenemend aantal benzine- en hybride-verkopen dit aandeel gedaald naar 20 procent van de nieuwverkopen. Deze ontwikkeling heeft zich voorgedaan bij zowel de privéauto's als de auto van de zaak. Vooral de toename van het aantal hybride auto's is ten koste gegaan van het aandeel dieselauto's.
- Een volgende trend die in de nieuwverkopen de afgelopen jaren waarneembaar is, is de trend naar kleinere auto's, zowel voor privéauto's als voor de auto's van de zaak. In het algemeen lijkt sprake van een trend van "downsizing"; grote(re) auto's worden vervangen door middenklassers die weer worden vervangen door kleine(re) auto's.
- Een laatste ontwikkeling die de afgelopen jaren is waar te nemen is dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van de nieuwverkopen snel afneemt. De op basis van de EU-wetgeving vereiste reductie van 160 naar 130 gram CO₂ per kilometer tussen 2007 en 2015 komt overeen met een afname van gemiddeld 2,8 procent per jaar. De ontwikkeling in Nederland is de afgelopen jaren echter beduidend sneller gegaan. Tussen 2007 en 2010 bedroeg de werkelijke afname gemiddeld 6,1 procent per jaar.

Het beeld overheerst dat de veranderingen in samenstelling van de nieuwverkopen de afgelopen jaren zeer groot zijn geweest in vergelijking met de jaren ervoor. Deze ontwikkelingen zijn vooral te verklaren door de economische ontwikkeling van de afgelopen jaren, het gevoerde fiscale vergroeningsbeleid, een toenemende aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en het sterk gestegen aanbod van zuinige auto's op de markt. Daarnaast spelen verbeterde technologische prestaties van kleine(re) auto's een belangrijke rol. Hoewel er dus meerdere oorzaken zijn voor de hiervoor geschetste ontwikkelingen is het duidelijk dat het fiscale vergroeningsbeleid een belangrijke oorzaak is van de veranderingen in de nieuwverkopen de afgelopen jaren.

Ecorys heeft de hiervoor beschreven ontwikkelingen getoetst aan de verschillende fiscale vergroeningsmaatregelen die in dezelfde periode van toepassing zijn geweest. Dat zijn achtereenvolgens:

1. Fiscale stimulering via bonus/malus-regeling op basis van energielabels (A t/m F);
2. Fiscale stimulering via CO₂-toeslag ("de slurptax");
3. Fiscale stimulering zuinige en zeer zuinige auto's via de BPM en de MRB;
4. Fiscale stimulering zuinige en zeer zuinige auto's van de zaak via de fiscale bijtelling.

In onderstaande tabel 1 zijn de onderscheiden effecten van de verschillende maatregelen op de nieuwverkopen in kaart gebracht.

Tabel 1: Effecten overheidsmaatregelen op nieuwverkopen

	Effecten op nieuwverkopen	Budgettaire effecten (x € mln)	Effecten op CO₂-uitstoot
Energielabels	Beperkt effect verkopen Vooral effect van bonus, minder van malus Stimulans zuinige labels voor auto's van de zaak	Circa € 40 extra inkomsten in 2007 Ruim € 100 derving van inkomsten in 2008 en 2009	Zeer beperkt effect. Nieuwverkopen zijn maximaal 1 procent zuiniger geworden
CO₂-toeslag	Beperkt effect verkopen Sterke afname minst zuinige auto's	Circa € 100 extra inkomsten in 2008 en 2009	Circa 0,1 Mton minder CO ₂ -uitstoot over levensduur nieuwverkopen in 2008 en 2009
Vrijstelling BPM en MRB	Groot effect verkopen Sterke stimulans zeer zuinige auto's Stimulans 'downsizing' Sterk effect op brandstofmix	Circa € 240 derving van BPM-inkomsten in 2009 en circa € 530 in 2010 Circa € 10 derving MRB-inkomsten in 2009 en circa € 40 in 2010	Circa 0,2 Mton minder CO ₂ -uitstoot over levensduur nieuwverkopen in 2009 en circa 0,6 Mton over nieuwverkopen in 2010
Differentiatie bijtellingpercentage	Beperkt effect verkopen Zuinigheidsgrenzen sturen verkopen sterk Sterke stimulans 'downsizing' van auto van de zaak	Circa € 35 lagere bruto bijtelling in 2009 en € 75 in 2010	Door Ecorys niet ingeschat

Bron: Rapport Ecorys

In de hiervoor beschreven conclusies is de ombouw van de BPM naar een op CO₂-gerelateerde belasting nog niet meegenomen. Dat is een gevolg van het feit dat de effecten (voor zover kan worden nagegaan) van de eerste stap van de ombouw in 2010 beperkt tot uiting komen in de nieuwverkopen in 2010. Op basis van de verkopen in 2010 kan wel worden vastgesteld dat in dat jaar de drie grootste pieken in nieuwverkopen van dieselauto's lagen bij 89 gr/km, 95 gr/km en 114 gr/km. Deze top drie was in 2010 goed voor 35% van de diesel nieuwverkopen (zo'n 34.000), ofwel twee maal zo hoog als in 2009. In tegenstelling tot 2009 lijken deze drie CO₂-waarden in 2010 sterk gedreven door fiscale stimulering. De 89 en 95 gr/km liggen onder de vrijstellingsgrens in de BPM en de MRB van 96 gr/km en hebben bovendien maar 14% bijtelling. De 114 gr/km ligt net onder de 20% bijtellinggrens van 116 gr/km.

Na de eerste stappen van de ombouw van de BPM naar een CO₂-gerelateerde belasting worden de nieuwverkopen sterk gedreven door de zuinigheids grenzen voor benzine en diesel van de onderste BPM CO₂-schijf en van de bijtelling. Auto's die (net) onder deze grenzen vallen zijn in 2010 massaal verkocht. Dit toont het belang aan van een juiste en optimale vaststelling van de verschillende zuinigheids grenzen, zowel in de BPM als in de bijtelling.

Samenvattend komt Ecorys tot de conclusie dat het beleid effectief is geweest als alleen wordt gekeken naar de CO₂-uitstoot van nieuwverkoppen. De Europese norm voor de nieuwverkoppen van 130 gram CO₂ in 2015 is in Nederland nu al bijna bereikt. Het oordeel is minder gunstig waar het gaat om de efficiency van het beleid. De kosten (BPM, MRB, bijtelling en accijnzen) per ton CO₂ reductie waren relatief hoog.

Ecorys is eveneens van mening dat het fiscale bouwwerk op dit terrein erg complex is geworden. Dit is overigens mede een gevolg van de talrijke aanpassingen die van jaar tot jaar hebben plaatsgevonden, aanpassingen die vaak ook weer hun eigen overgangsregime noodzakelijk maakten. Deze elkaar opvolgende aanpassingen hebben ook geleid tot onzekerheid bij zowel de verkoper als de koper. Men heeft behoefte aan zekerheid over de regeling zoals die de komende jaren zal gelden.

Ecorys constateert voorts effecten op restwaarde en verkoopbaarheid van (met name kleine, zuinige en) jonge gebruikte auto's. Dit geldt zowel voor privéauto's als voor auto's van de zaak. Gelet op de verkopen in het eerste kwartaal van 2011 zet de hiervoor beschreven trend zich onverminderd door (zie ook de paragrafen 3.2 en 3.3 hierna). Van deze verkopen in het eerste kwartaal 2011 kwalificeerde 33% als zeer zuinig en deze verkopen kwamen daardoor in aanmerking voor vrijstelling van BPM en MRB en – voor zover het een zakelijke auto betreft – voor 14% bijtelling.

Dit beleid stimuleert daardoor een categorie auto's die weliswaar zuinig zijn, maar al lang niet meer als de meest zuinige kwalificeren. Hierdoor is ook het budgettaire beslag van de stimuleringsmaatregelen fors opgelopen. Daar waar het beleid in de BPM oorspronkelijk als budgettaire neutraal is vormgegeven, hebben de ontwikkelingen inmiddels geleid tot een (forse) budgettaire derving. Met name de omvang van de derving maakt ook dat de kosten die voor de overheid verbonden zijn aan de gerealiseerde CO₂-reductie hoog zijn, waardoor de efficiency van de maatregelen beperkt is. Een en ander is onderkend bij de opstelling van het Belastingplan 2011 en is dan ook de achtergrond geweest van het onderhavige onderzoek naar de mogelijkheden om de stimuleringsmaatregelen zodanig vorm te geven dat deze een stimulans (blijven) vormen om steeds te kiezen voor de meest zuinige auto.

3.2 Technologische ontwikkelingen

Ecorys heeft – in overleg met TNO – de meer technologische ontwikkelingen van het aanbod van personenauto's tot 2015 nader beschouwd. Deze ontwikkelingen staan dus los van het fiscale beleid. In samenhang met het te voeren fiscale beleid zullen deze ontwikkelingen in hoge mate de samenstelling bepalen van de nieuw te verkopen auto's tot 2015. In paragraaf 3.3. wordt een scenario geschetst van de verwachte ontwikkelingen bij ongewijzigd fiscaal beleid. In deze paragraaf beperk ik mij tot het samenvattend weergeven van de conclusies van Ecorys over de te verwachten technologische ontwikkelingen tot 2015.

Ingevolge Europese CO₂-wetgeving voor personenauto's mag de gemiddelde CO₂-emissie (volgens typegoedkeuring) over alle verkopen in de Europese Unie van nieuwe auto's in 2015 niet meer dan 130 gr/km bedragen. Vanaf 2012 moet de verkoopgemiddelde CO₂-emissie van een oplopend aandeel van de verkopen lager zijn dan 130 gr/km. Voor 2020 en verder is tot een doelstelling van 95 gr/km besloten.

Fabrikanten zullen de komende jaren vooral via technische verbeteringen en aanpassingen alsmede via de inzet op nieuwverkoppen van kleine(re) auto's trachten de Europese doelen te halen.

In de navolgende tabel 2 is de verwachte uitstootdaling (CO₂) tot 2015 geschat, onderscheidenlijk voor benzine en diesel en nader onderscheiden voor de verschillende segmenten.⁹

⁹ Segment A betreft het mini/small segment (bijv. Toyota Aygo, Citroën C1, Fiat Panda); Segment B betreft het city/compact segment (bijv. VW Polo, Opel Corsa, Peugeot 207); Segment C betreft het kleine midden segment (bijv. VW Golf, Opel Astra, Ford Focus); Segment D+ betreft het grote midden segment (bijv. VW Passat, Audi A4) en alles daarboven.

Tabel 2: Aannames ten aanzien van laagste CO₂-waarden per segment, benzine en diesel, 2010-2015

Laagste CO ₂ -waarden	A	B	C	D
Benzine: RDW 2010 (incl. hybride)	103	119	92	124
Benzine 2015 (incl. hybride)	74	79	83	97
% verandering per jaar	-6,4%	-8,0%	-2,0%	-4,8%
Diesel: RDW 2010 (incl. hybride)	87	89	104	114
Diesel 2015 (incl. hybride)	74	78	81	103
% verandering per jaar	-3,2%	-2,7%	-4,9%	-2,0%

Bron: Rapport Ecorys

3.3. Voortzetting huidige fiscale stimulering: referentiescenario

Ecorys heeft op basis van de in paragraaf 3.2 beschreven laatste technologische ontwikkelingen gekeken wat de komende jaren de effecten zullen zijn van het beleid zoals dat nu wettelijk is vastgelegd. Bij de berekeningen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Fiscale stimulering identiek aan huidige wijze van stimulering;
- MRB en accijnzen conform huidige situatie;
- Geen verdere afbouw van de BPM of invoering van een vorm van kilometerbeprijzing;
- Voltooiing van BPM ombouw op basis van CO₂-grondslag in 2013 en tarieven per schijf zoals aangekondigd in de belastingplannen. Voor 2014 en 2015 zijn de tarieven van 2013 gehanteerd;
- Omvang nieuwverkopten gelijk aan het aantal nieuwverkopten in 2010.

De gevolgen van voortzetting van het huidige beleid zullen naar verwachting fors zijn. Bij ongewijzigd beleid zal het aandeel van BPM en MRB vrijgestelde auto's toenemen van circa 25% in 2010 naar circa 62% in 2015. Het belang van de huidige derde CO₂-tarief-schijf in de BPM voor zowel diesel als benzine is in 2015 nihil en feitelijk overbodig omdat in die categorie geen auto's meer verkocht zullen worden. De tweede schijf zal voor zowel benzine als diesel aanzienlijk in belang afnemen. Het aantal auto's in het wagenpark dat vrijstelling van MRB geniet zal inmiddels zijn opgelopen tot meer dan 1,5 mln auto's, oftewel zo'n 20%.

In de samenstelling van de nieuwverkopten zal bij ongewijzigd beleid met name bij dieselauto's de trend naar 'downsizing' onverminderd doorgaan, terwijl voor benzineauto's beperkte verschillen zullen optreden in de verdeling over de segmenten. In de brandstofmix zal het aandeel nieuwe dieselauto's toenemen van 20% in 2010 tot 25% in 2015.

3.4. Scenario zonder fiscale stimulering

Het daadwerkelijk gerealiseerde beleid in 2009 en 2010 en het huidige beleid en plannen voor 2011-2015 (referentiescenario) is door Ecorys afgezet tegen een scenario waarbij in de periode 2009-2015 geen enkele fiscale stimulering voor zuinige auto's plaatsvindt. Ecorys benadrukt dat de resultaten hiervan veel eerder richtinggevend zijn, maar dat de exacte bedragen en aantallen wat onderschat zijn door het gehanteerde model Dynamo. Geen fiscale stimulering zou volgens Dynamo hebben geleid tot 20.000 minder nieuw verkochte auto's in 2010 en 64.000 auto's in 2015. Het gemiddeld jaarkilometrage per auto neemt daarentegen toe. De verschuivingen tussen de segmenten zouden beperkt zijn geweest: 3% meer A-auto's en 3% minder D+ auto's. Het aandeel benzineauto's zou in 2015 zijn opgelopen tot 82%. Ten opzichte van het referentiescenario zou er extra CO₂-uitstoot zijn geweest, oplopend tot 1,1% in 2015 (0,22 megaton).

3.5. Mogelijk scenario voor fiscale stimulering

3.5.1. Inleiding

Ecorys heeft een mogelijk toekomstig scenario geschetst ten behoeve van het blijven stimuleren van de meest zuinige auto. De horizon is daarbij vastgezet op 2015. Ecorys heeft rekening gehouden met de uit het verleden getrokken lessen, het beleid dat in het buitenland wordt gevoerd, de te verwachten technologische ontwikkelingen zoals geschetst in hoofdstuk 5 van het rapport van Ecorys en de aandachtspunten zoals meegegeven door overheid en brancheorganisaties. Bij de ontwikkeling van het scenario heeft Ecorys de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het blijvend stimuleren van de consument om te kiezen voor de op dat moment meest zuinige auto;
- Het waarborgen van robuuste en solide BPM-opbrengst van € 1,9 mld, zoals opgenomen in de miljoenennota 2011 als geraamde opbrengst van de BPM voor 2011;
- In een aantal stappen toewerken naar gelijke zuinigheidsgrenzen voor benzine en diesel;
- Het vooraf vastleggen van zuinigheidsgrenzen voor de periode 2012-2015;
- Het voorkomen van marktverstoringen ten aanzien van het aantal nieuwverkoppen;
- Afschaffen van de vrijstelling MRB;
- Invoering op 1 januari 2012.

In deze paragraaf wordt het door Ecorys voorgestelde scenario nader toegelicht. In de daaropvolgende paragraaf zal ik uiteenzetten op welke wijze ik voornemens ben om deze voorstellen om te zetten in een wetsvoorstel.

3.5.2. BPM

De in wetgeving vastgelegde ombouw van de BPM naar een op CO₂ gebaseerde heffing wordt voortgezet in hetzelfde tempo als voorzien. Dit betekent dat in het voorstel van Ecorys in 2012 het catalogusdeel is teruggebracht tot 11,1% van de cataloguswaarde en dat vanaf 2013 de BPM alleen nog gebaseerd is op de CO₂-uitstoot. De drie belangrijkste wijzigingen die Ecorys voorstelt in de BPM ten opzichte van het huidige beleid zijn:

- Een jaarlijkse aanpassing van alle CO₂-schijfgrenzen;
- Het langzaam naar elkaar toegroeien van de benzine- en de dieselschijfgrenzen tot gelijke grenzen in 2015;
- Het vervangen van de vaste dieseltoeslag door een CO₂-gerelateerde toeslag.

In het eindbeeld dat Ecorys schetst, en dat in 2015 wordt bereikt, wordt in de BPM geen onderscheid meer gemaakt tussen benzine en diesel. Deze voorgestelde vereenvoudiging leidt ertoe dat zowel de schijfgrenzen als de tarieven per gram CO₂-uitstoot dan gelijk zijn. De verschillen die in de huidige heffing op basis van de CO₂-uitstoot zijn voorzien voor benzine en diesel, komen dus te vervallen. In 2015 voorziet Ecorys een vrijstellingsgrens in de BPM van 82 gr/km CO₂-uitstoot, een eerste schijf die loopt tot en met 110 gr/km en een tweede schijf die loopt tot en met 160 gr/km. De derde en laatste schijf start bij een uitstoot van 161 gr/km. Zoals gezegd is dit het door Ecorys voorgestelde eindbeeld voor het kalenderjaar 2015. In de jaren 2012 tot en met 2015 worden volgens dit scenario in jaarlijkse stappen de huidige schijfgrenzen en tariefopbouw omgezet naar dat eindbeeld. De hierna opgenomen tabellen 3 en 4 laten de ontwikkeling van de verschillende schijven in de BPM zien. De grenzen voor 2010 en 2011 zijn de voor die jaren geldende grenzen; die voor 2012 tot en met 2015 zijn de door Ecorys voorgestelde grenzen.

Tabel 3: Ontwikkeling BPM zuinigheidsgrenzen benzine per schijf, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vrijgesteld	<111	<111	<103	<96	<89	<83
1e schijf	111-180	111-180	103-159	96-140	89-124	83-110
2e schijf	181-270	181-270	160-237	141-208	125-182	111-160
3 ^e schijf	>270	>270	>237	>208	>182	>160

Bron: Ecorys CARbonTAX model

Tabel 4: Ontwikkeling BPM zuinigheidsgrenzen diesel per schijf, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vrijgesteld	<96	<96	<92	<89	<86	<83
1e schijf	96-155	96-155	92-143	89-131	86-120	83-110
2e schijf	156-232	156-232	144-211	132-192	121-175	111-160
3 ^e schijf	>232	>232	>211	>192	>175	>160

Bron: Ecorys CARbonTAX model

Zoals uit de tabellen 3 en 4 blijkt zijn in 2015 alle grenzen en schijflengtes voor benzine en diesel gelijk. In onderstaande tabel 5 wordt het verloop van de tarieven naar 2015 weergegeven. Ook hier zijn de tarieven in 2010 en 2011 de voor die jaren geldende tarieven; die voor 2012 tot en met 2015 zijn de door Ecorys voorgestelde tarieven.

Tabel 5: Tariefstelling BPM in € per gram CO₂ per schijf, 2010-2015

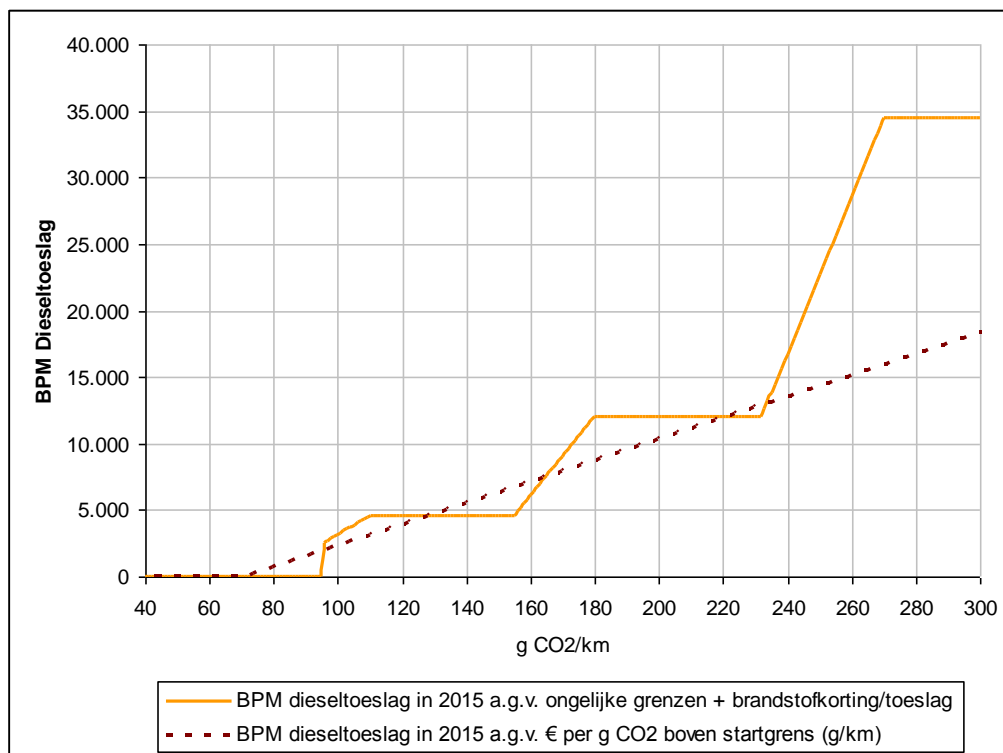
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Vrijgesteld	0	0	0	0	0	0
1e schijf	34	61	88	107	90	81
2e schijf	126	202	106	128	108	97
3e schijf	288	471	194	235	198	178

Bron: Ecorys CARbonTAX-model

Om te compenseren voor het accijnsverschil tussen de brandstoffen benzine en diesel (lagere accijns voor diesel) geldt ingevolge de huidige wetgeving zowel een dieseltoeslag in de MRB als in de BPM. De dieseltoeslag in de BPM is in beginsel een vaste dieseltoeslag. Het BPM-verschil tussen een benzine- en dieselauto, dat voortkomt uit het feit dat de CO₂-schijven voor diesel bij lagere CO₂-grenzen ingaan dan de CO₂-schijven voor benzine kan echter ook als een dieseltoeslag in de BPM worden beschouwd. Hierdoor neemt afhankelijk van de CO₂-uitstoot het verschil tussen de BPM op benzine en diesel sprongsgewijs toe. Dit wordt voor 2013 weergegeven in grafiek 3. Om beter aan te sluiten bij het verbruik van de dieselauto en dus het financiële voordeel als gevolg van de lagere accijns heeft Ecorys het voorstel opgenomen om de BPM dieseltoeslag geleidelijk met de CO₂-uitstoot te laten toenemen. Daarmee wordt de huidige, sprongsgewijze toeslag vervangen door een lineair van de CO₂-uitstoot afhankelijke dieseltoeslag. Een dergelijke toeslag doet meer recht aan de achtergrond van de toeslag, namelijk het compenseren van het accijnsvoordeel dat immers toeneemt naarmate de auto meer verbruikt en dus een hogere CO₂-uitstoot kent. Deze lineair oplopende dieseltoeslag start bij een CO₂-uitstoot van 70 gr/km. Dit houdt in dat een overigens vrijgestelde auto met een uitstoot van 82 gr/km (2015) wel een dieseltoeslag gaat betalen overeenkomstig zijn (lagere) CO₂-uitstoot. Het tarief per gram CO₂-uitstoot loopt geleidelijk

op van € 40 in 2012 tot € 80 in 2015. De hierna opgenomen grafiek 3 laat het verschil in BPM zien tussen een benzineauto en een dieselauto voor zowel het huidige beleid, als het voorgestelde scenario.

Grafiek 3: Voorstel dieseltoeslag in de BPM voor dieselauto's in 2015



Bron: Ecorys CARbonTAX-model.

In het huidige scenario wijkt de BPM van een benzineauto af van die van een dieselauto enerzijds door de vaste dieseltoeslag (€ 2400 vanaf 2013) en anderzijds door het verschil in schijfgrenzen en de dienovereenkomstige tarieven. Zo wordt bij een benzineauto met een CO₂-uitstoot van 120 gram de BPM berekend over 10 gram (namelijk het meerdere boven 110 gram), terwijl bij een dieselauto met dezelfde CO₂-uitstoot het meerdere boven 95 gram belast wordt. Voorts is tussen 155 en 180 gram bij dieselauto's het tarief 2^{de} schijf van toepassing, terwijl bij benzineauto's nog het tarief 1^{ste} schijf van toepassing is. Het verschil in schijfgrenzen leidt er derhalve toe dat het verschil in BPM tussen benzine en diesel langzaam toeneemt tot een maximum verschil van bijna € 35.000 bij een CO₂-uitstoot van 270 gram. Deze € 35.000 hogere BPM voor de dieselauto bij overigens gelijke CO₂-uitstoot is dus een resultante van de andere schijflengtes voor diesel en de vaste dieseltoeslag van € 2.400 (in 2013). De extra BPM voor dieselauto's ten opzichte van een benzineauto wordt in grafiek 3 weergegeven door de oranje trapsgewijs oplopende lijn.

In het door Ecorys voorgestelde scenario is er in 2015 geen verschil meer in schijfgrenzen, schijflengtes en tarieven, zodat het verschil in de volledig CO₂-gerelateerde BPM tussen benzine en diesel nog uitsluitend bestaat uit de nieuwe CO₂-afhankelijke lineair oplopende dieseltoeslag (gestippelde lijn in grafiek 3 - stand 2015). Omdat in de jaren 2012-2014 de schijven nog niet gelijk zijn, maar wel geleidelijk naar elkaar toe groeien, neemt in het voorgestelde scenario de nieuwe dieseltoeslag geleidelijk in belang toe. Dit wordt vormgegeven door het tarief van de toeslag per gram CO₂ elk jaar te verhogen van € 40 in 2012 tot € 80 in 2015.

Tabel 6: Tariefstelling BPM dieseltoeslag per gram CO₂ boven 70 gr/km, 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Tarief (€)	40	54	69	80

Bron: Ecorys CARbonTAX-model

In het door Ecorys voorgestelde scenario bestaat de BPM in 2012 uit een CO₂-heffing zoals hiervoor beschreven, een catalogusdeel (11,1% van de cataloguswaarde) en een benzinekorting van € 450 dan wel de nieuwe CO₂-afhankelijke dieseltoeslag. Vanaf 2013 is er alleen nog sprake van een CO₂-heffing en een CO₂-afhankelijke dieseltoeslag.

3.5.3. MRB

Wat betreft de MRB stelt Ecorys voor om de daarin opgenomen vrijstelling voor de zeer zuinige auto's te laten vervallen, met inachtneming van een overgangperiode. In 2014 zou dan geen vrijstelling meer van toepassing moeten zijn. De MRB voor personenauto's is dan weer geheel gebaseerd op gewicht en de specifieke CO₂-uitstoot speelt daarin dan niet langer een rol.

3.5.4. Bijtelling

Voor de bijtelling stelt Ecorys voor om voor de verschillende differentiaties in de bijtelling aan te sluiten bij de schijfgrenzen zoals die voor de BPM worden voorgesteld. Dat houdt in dat een tarief van 14% bijtelling van toepassing is op auto's met een CO₂-uitstoot van maximaal 82 gr/km en een tarief van 20% bijtelling van toepassing is op auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 110 gr/km. Ook hier betreft het een eindbeeld voor 2015 en stelt Ecorys een ingroeimodel naar dat eindbeeld voor. In de hierna opgenomen tabel 7 wordt dit weergegeven.

Tabel 7: Ontwikkeling zuinigheidsgrenzen bijtelling, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benzine						
14% bijtelling	<111	<111	<103	<96	<89	<83
20% bijtelling	111-140	111-140	103-132	96-124	89-117	83-110
Diesel						
14% bijtelling	<96	<96	<92	<89	<86	<83
20% bijtelling	96-116	96-116	92-114	89-112	86-111	83-110

Bron: Ecorys CARbonTAX model

3.5.5. Samenvattend

De verschillende door Ecorys voorgestelde maatregelen in de BPM, de MRB en de bijtelling hebben gevolgen voor de omvang en samenstelling van de nieuw te verkopen personenauto's. Het aantal vrijgestelde auto's zal uiteraard dalen en het belang van de verschillende schijven wijzigt. Meer concreet zal het samenstel van maatregelen er volgens Ecorys toe leiden dat het aantal van BPM vrijgestelde personenauto's wordt teruggebracht van 33% in het eerste kwartaal 2011 naar zo'n 12% in 2015. Daarnaast loopt het aandeel in de 2^{de} schijf van de BPM op van 11% naar 32% in 2015, en het aandeel in de 3^{de} schijf van zo'n 0% in 2011 tot 10% in 2015. Dit is het gevolg van het relatief veel sterker aanscherpen van de grenzen van de 2^{de} en 3^{de} schijf. Het dalende percentage vrijgestelde auto's enerzijds, en de toename van het percentage auto's dat in de 2^{de} en 3^{de} schijf valt anderzijds, hebben tot gevolg dat de tarieven vanaf 2013 iets dalen, zodat de macro-opbrengst gelijk blijft.

Tabel 8: Nieuwverkoppen in percentages per schijf, 2010-2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Benzine						
Vrijgesteld	24%	32%	25%	20%	14%	11%
1e schijf	68%	62%	62%	59%	53%	47%
2e schijf	8%	5%	13%	21%	30%	34%
3e schijf	0%	0%	0%	1%	2%	8%
Diesel						
Vrijgesteld	27%	34%	28%	30%	28%	18%
1e schijf	49%	45%	45%	46%	43%	42%
2e schijf	23%	20%	21%	19%	20%	24%
3e schijf	2%	1%	5%	5%	9%	16%
Totaal						
Vrijgesteld	25%	33%	26%	22%	17%	12%
1e schijf	64%	59%	58%	56%	51%	46%
2e schijf	11%	9%	15%	21%	28%	32%
3e schijf	0%	0%	1%	1%	4%	10%

Bron: Ecorys CARbonTAX model

In de hierna opgenomen tabel 9 is voor elf, door de ANWB aangeleverde voorbeeldauto's, de BPM berekend voor de jaren 2011 tot en met 2015 op basis van het door Ecorys voorgestelde scenario. Aan deze lijst zijn ter illustratie nog twee auto's met een meer dan gemiddeld verbruik toegevoegd. Omdat is uitgegaan van het door Ecorys voorgestelde scenario zijn de in de tabel opgenomen BPM-bedragen gebaseerd op een veronderstelde opbrengst van € 1,9 mld per jaar.

In onderstaande tabel 9 is de per auto aangegeven CO₂-uitstoot voor 2011 voor de jaren daarop telkens verlaagd met 3,4%.¹⁰ Daarmee wordt voor elk jaar uitgegaan van een realistische uitstoot voor die auto waardoor de BPM-bedragen over de jaren 2012 tot en met 2015 vergelijkbaar zijn met die in 2011.

¹⁰ De door Ecorys voorziene jaarlijkse daling van de CO₂-uitstoot voor nieuw verkochte personenauto's voor de periode 2012 – 2015 (zie paragraaf 7.1 van het Ecorys-rapport).

Tabel 9: Nieuw scenario

Sgmt	Merk, model, uitvoering	B/D	CO ₂	NCP	BPM 2011	BPM 2012	BPM 2013	BPM 2014	BPM 2015
A	Renault Twingo 1.2 16V 55 kW 3-dynamique	B	109	8.311	0	737	749	900	1.053
A	Peugeot 107 1.0 50 kW 5-d XR	B	103	7.773	0	0	107	450	648
B	VW Polo 1.2 TDI 55 kW bluemotrión 5-d trendline	D	87	14.235	0	560	594	552	480
B	Seat Ibiza 1.4 63 kW 3-d style	B	139	10.543	2.948	3.536	3.745	3.348	3.335
C	VW Golf 1.6 TDI 77 kW 5-d comfortline	D	107	18.987	5.366	4.484	2.904	2.784	2.731
C	Renault Megane Estate 1.4 TCE 96 kW dynamique	B	145	16.434	4.433	4.718	4.280	3.996	3.820
D	VW Passat Variant 1.4 TSI 90 kW DSG comfortline	B	140	24.481	5.657	5.171	3.852	3.456	3.432
D	BMW 320d 120 kW efficient dynamics edition 4-d	D	109	27.109	7.031	5.641	3.226	3.102	3.053
E	BMW 523i 150 kW 4-d executive automaat	B	178	39.008	10.736	10.274	8.143	7.128	6.633
J	Opel Meriva 1.4T Ecotec 88 kW 5-d edition	B	143	14.207	3.888	4.295	4.066	3.780	3.723
L	Hyundai iX35 2.0 CVVT 120 kW 2WD 5-d dynamic	B	177	16.110	6.324	7.626	8.015	7.128	6.536
L	Porsche Cayenne	B	270	99.220	40.478	28.503	23.859	21.582	20.468
L	Volvo XC90 3.2 Momentum	B	269	45.338	30.038	22.779	23.624	21.384	20.209

Sgmt = Segment; B/D = benzine/diesel; CO₂ = CO₂-uitstoot in gr/km; NCP = netto catalogusprijs

Uit tabel 9 blijkt allereerst dat de BPM-druk voor de duurdere auto's in het door Ecorys voorgestelde scenario harder daalt dan voor de goedkopere auto's. Als gevolg van de ombouw van een op catalogusprijs gebaseerde BPM naar een volledig CO₂-gebaseerde BPM, geldt dat voor auto's met een gelijke CO₂-uitstoot maar met sterk uiteenlopende prijzen en met voorheen sterk uiteenlopende BPM-bedragen, na de voltooiing van de ombouw in 2013 gelijke BPM-bedragen zullen gelden. De laatste twee in de tabel genoemde voorbeelden illustreren dit doordat sprake is van uiteenlopende catalogusprijzen en vrijwel gelijke CO₂-uitstoot.

Overigens blijkt uit de tabel 9 het progressieve karakter van de tariefstelling. Ter illustratie: voor een auto met een uitstoot van 103 gr/km in 2011 zal in 2015 een BPM verschuldigd zijn van € 648. Voor een auto met een uitstoot van 145 gr/km geldt echter een verschuldigd bedrag van € 3820. Een uitstoot die een factor 1,4 hoger is (145 gr/km ten opzichte van 103 gr/km) leidt tot een BPM die een factor 6 hoger is (€ 3820 ten opzichte van € 648). Indien de vergelijking wordt gemaakt met een auto met een uitstoot van 270 gr/km is sprake van een uitstoot die een factor 2,6 hoger is dan 103 gr/km. De daarbij behorende BPM van € 20.468, is in dat geval echter een factor 32 hoger.

3.6. Uitvoering toekomstig scenario

3.6.1. Inleiding

Ecorys heeft op basis van de onder andere de aangereikte uitgangspunten, zoals maximale stimulering van de meest zuinige auto, een solide en robuuste BPM-opbrengst, een vereenvoudiging van het huidige complexe stelsel en het waar mogelijk voorkomen van marktverstoringen, een scenario uitgewerkt waar ik mij in grote lijnen in kan vinden. Het voorstel bevat naar mijn mening dan ook voldoende aanknopingspunten om het merendeel daarvan om te zetten in een wetsvoorstel. Het scenario levert een belangrijke bijdrage aan mijn doelstellingen om te komen tot een meer eenvoudig, solide en fraudebestendig systeem van autogerelateerde belastingen. Bovendien wordt een belangrijke doelstelling van het onderzoek bereikt, namelijk het ontwikkelen van een systeem van autogerelateerde belastingen dat ook in de toekomst een stimulans geeft om te blijven kiezen voor de meest zuinige auto. Het onderzoek geeft dan ook belangrijke aangrijpingspunten om al in het Belastingplan 2012 met concrete voorstellen te komen voor BPM, MRB en bijtelling. Hierbij geldt dat ik – behoudens een eventuele extra schijf in de tariefstructuur van de BPM om het progressieve karakter te waarborgen – het door Ecorys geschetste eindbeeld in 2015 als uitgangspunt neem en ik voor de periode vanaf 2012 kies voor

een geleidelijke weg naar dat eindbeeld toe. Ik neem echter niet alle voorstellen van Ecorys over. Zo heb ik het voornemen om de huidige vrijstelling in de MRB ongewijzigd te handhaven tot 1 januari 2014, de vrijstelling MRB in de periode tot en met 2015 te handhaven voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km, in de bijtelling het bereik van de huidige nihilbijtelling voor nulemissieauto's uit te breiden tot personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km met een jaar te verlengen (tot en met 2015) en zal ik voorstellen het merendeel van de maatregelen te laten ingaan op 1 juli 2012. De uitbreiding van nihilbijtelling voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km treedt in werking met ingang van 1 januari 2012. Concreet betekent dit dat ik voornemens ben om de volgende maatregelen op te nemen in het Belastingplan 2012 voor de periode 2012-2015:

BPM

- Tot 1 juli 2012 is de tariefstructuur zoals beschreven in Belastingplan 2011 van toepassing.
- De CO₂-schijfgrenzen worden jaarlijks per 1 januari naar beneden aangepast (te starten op 1 juli 2012). Dit wordt in het belastingplan 2012 voor de jaren tot en met 2015 vastgelegd.
- De benzine- en dieselgrenzen groeien langzaam naar elkaar toe tot gelijke waarden in 2015.
- De vaste dieseltoeslag wordt met ingang van 1 juli 2012 vervangen door een CO₂-gerelateerde toeslag. Deze toeslag wordt dan ook met ingang van die datum verschuldigd.

MRB

- De vrijstelling van de MRB voor zeer zuinige auto's vervalt per 1 januari 2014 voor zowel nieuwe als bestaande personenauto's. Hierdoor zal de MRB vanaf 2014 alleen nog op gewicht gebaseerd zijn.
- Tot 1 januari 2014 gelden de huidige- CO₂-vrijstellingsgrenzen (benzine 110 gr/km, diesel 95 gr/km).
- Personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km zullen tot en met 2015 worden vrijgesteld.

Bijtelling

- Tot 1 juli 2012 blijven de huidige grenzen voor het 14%-tarief en het 20%-tarief van toepassing.
- Deze grenzen worden jaarlijks per 1 januari voor het 14%-tarief en het 20%-tarief naar beneden aangepast (te starten op juli 2012). Dit wordt in het Belastingplan 2012 voor de jaren tot en met 2015 vastgelegd.
- De benzine- en dieselgrenzen groeien langzaam naar elkaar toe tot gelijke waarden in 2015.
- De grens voor het 14%-tarief blijft overeenkomen met de vrijstellingsgrens in de BPM. Het 20%-tarief is uiteindelijk in 2015 van toepassing op alle auto's met een CO₂-uitstoot van maximaal 110 gr/km.
- Voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km geldt vanaf 1 januari 2012 tot en met 2015 een nihil tarief voor de bijtelling.
- Auto's houden het tarief voor een periode die gelijk is aan de gebruikelijke leaseperiode, rekenend vanaf het moment dat de auto voor het eerst op kenteken is gesteld.

Ik zal in paragrafen 3.6.2 tot en met 3.6.4 het vorenstaande nader toelichten.

3.6.2 Voorstellen ten aanzien van de BPM

Ingangsdatum

Het door Ecorys voorgestelde scenario gaat uit van invoering per 1 januari 2012. Om zowel de autobranche als de Belastingdienst voldoende voorbereidingstijd te geven, wil ik de wijzigingen pas per 1 juli 2012 doorvoeren. Dit betekent dat in de eerste helft van 2012 de tariefstructuur, zoals beschreven in Belastingplan 2011 van toepassing is. In de tweede helft van 2012 geldt dan de in het Belastingplan 2012 op te nemen tariefstructuur 2012, gebaseerd op het voorstel van Ecorys.

Robuuste opbrengst BPM

Ecorys heeft in het scenario een tariefstructuur uitgewerkt waarin naar verwachting tot en met 2015 jaarlijks een opbrengst van € 1,9 mld zal worden gerealiseerd. Ecorys is daarbij uitgegaan van de raming in de Miljoenennota 2011 waarin voor het kalenderjaar 2011 een opbrengst van € 1,9 mld is voorzien. Ik zal in het Belastingplan 2012 uitgaan van de meest recente raming voor 2011, te weten die welke zal worden opgenomen in de Miljoenennota 2012. De door Ecorys voorgestelde tariefstructuur wordt hierop aangepast. Door uit te gaan van de opbrengst in 2011

wordt recht gedaan aan de in het verleden gedane toezegging dat gedragseffecten niet achteraf zullen worden gecorrigeerd.

Tariefstructuur

De tariefstructuur zoals voorgesteld door Ecorys kent – net als de huidige tariefstructuur – drie schijven. De eerste schijf vangt in de eindsituatie (2015) aan bij een CO₂-uitstoot van 83 gr/km. Auto's met een lagere CO₂-uitstoot zijn vrijgesteld van BPM (met uitzondering van een eventueel verschuldigde dieseltoeslag). Dit is een forse aanscherping ten opzichte van de huidige vrijstellingsgrens op grond waarvan benzineauto's zijn vrijgesteld bij een maximale uitstoot van 110 gr/km en dieselauto's bij een maximale uitstoot van 95 gr/km. Ecorys heeft berekend dat het percentage auto's dat in 2015 is vrijgesteld van BPM zal zijn teruggebracht van 33% nu, naar zo'n 12% dan. Ik acht een dergelijke aanscherping gewenst. Naar mijn mening wordt met een dergelijk percentage recht gedaan aan de wens om steeds de meest zuinige auto's te stimuleren en daardoor mensen te verleiden tot de aanschaf van de meest zuinige auto. Het is moeilijk om op basis van het huidige aanbod van auto's aan te geven welke auto's straks nog onder de BPM-vrijstelling zullen vallen. Ik zou dat dan moeten baseren op de huidige uitstoot van die auto's en deze moeten corrigeren voor de te verwachten uitstootdaling voor die auto's. Hoewel er in het algemeen wel uitspraken mogelijk zijn voor de gemiddelde uitstootdaling acht ik dergelijke uitspraken niet mogelijk voor specifieke auto's. Duidelijk is wel dat het aantal benzineauto's dat onder de BPM-vrijstelling zal vallen zal afnemen. De nieuwe grens van 82 gr/km zal voor een benzineauto wellicht wat moeilijker te realiseren zijn dan voor een dieselauto. Om die reden verwacht ik dat het aantal benzineauto's en dieselauto's dat voor de CO₂-vrijstelling in aanmerking zal komen, wat meer in verhouding zal komen te liggen.

Dieseltoeslag

Het voorstel van Ecorys om de huidige vaste dieseltoeslag te vervangen door een CO₂-gerelateerde toeslag doet recht aan het idee dat het gemiddelde accijnsverschil tussen een benzine- en een dieselauto toeneemt naarmate de auto groter is en navenant meer verbruikt. Door de dieseltoeslag aan te laten vangen bij een uitstoot van 70 gr/km wordt feitelijk de vrijstelling in de BPM voor de zeer zuinige dieselauto beperkt tot dat deel van de BPM dat geen betrekking heeft op de dieseltoeslag. De volledige vrijstelling geldt slechts voor dieselauto's met een CO₂-uitstoot van minder dan 70 gr/km. Op dit moment heeft het vervallen van de vrijstelling als gevolg van het opschuiven van de zuinigheidsgrenzen tot gevolg dat op dat moment zowel het CO₂-deel van de BPM als de dieseltoeslag verschuldigd wordt. De stapeling van de dan verschuldigde belastingen maakt de overgang wel heel erg abrupt. Door in alle gevallen wel de dieseltoeslag te heffen, leidt het vervallen van de vrijstelling in de meeste gevallen tot het verschuldigd worden van een CO₂-heffing over een paar gram boven de vrijstellingsgrens. Schokeffecten als gevolg van het verliezen van de vrijstelling worden daarmee voorkomen. Ik neem het voorstel voor deze nieuwe dieseltoeslag dan ook over. Vanaf 1 juli 2012 zal derhalve voor elke dieselauto een dieseltoeslag gelden van een vast tarief per gram CO₂-uitstoot boven de 70 gr/km. Het tarief neemt geleidelijk toe van € 40 per gr/km in 2012 tot € 80 per gr/km in 2015. Tot 1 juli 2012 geldt voor dieselauto's met een uitstoot van meer dan 95 gr/km een vaste toeslag van € 1.900.

Tabel 10: Tariefstelling BPM dieseltoeslag per gram CO₂ boven 70 gr/km, 2012-2015

	2012	2013	2014	2015
Tarief (€)	40	54	69	80

BPM-ontwikkeling voor een aantal specifieke auto's

In tabel 9 hiervoor is reeds voor 11, door de ANWB aangeleverde voorbeeldauto's, de BPM berekend voor de jaren 2011 tot en met 2015 op basis van het door Ecorys voorgestelde scenario. In die tabel is uitgegaan van het door Ecorys voorgestelde scenario en zijn de in die tabel opgenomen BPM-bedragen gebaseerd op een veronderstelde opbrengst van € 1,9 mld per jaar. De uiteindelijke voorstellen in het Belastingplan 2012 zullen geijkt worden op de meest recente raming voor de opbrengst over 2011, waardoor de uiteindelijke tarieven en BPM-bedragen zullen afwijken

van het voorstel van Ecorys. In het Belastingplan 2011 zal ik in dat geval een herziene tabel opnemen.

Uit meergenoemde tabel 9 blijkt – zoals al eerder gezegd – allereerst dat de BPM-druk voor de duurdere auto's harder daalt dan voor de goedkopere auto's. Dit is een logische consequentie van het in het verleden ingezette en door de Tweede Kamer gevraagde beleid¹¹ om de op catalogusprijs gebaseerde BPM om te vormen naar een volledig op CO₂-uitstoot gebaseerde BPM. Dat houdt per definitie in dat de eerder hoge BPM voor hele dure auto's niet kan worden gehandhaafd als de BPM wordt gebaseerd op een objectief criterium als de CO₂-uitstoot. Voor auto's met een gelijke CO₂-uitstoot maar met sterk uiteenlopende prijzen en met voorheen sterk uiteenlopende BPM-bedragen, zullen na de voltooiing van de ombouw in 2013 gelijke BPM-bedragen gelden. Uit de eerder genoemde tabel 9 zijn hierna nog een aantal auto's opnieuw weergegeven. Dit betreft alle benzineauto's uit verschillende prijssegmenten en met verschillende hoeveelheden CO₂-uitstoot.

Sgmt	Merk, model, uitvoering	B/D	CO ₂	NCP	BPM 2011	BPM 2012	BPM 2013	BPM 2014	BPM 2015
A	Peugeot 107 1.0 50 kW 5-d XR	B	103	7.773	0	0	107	450	648
C	Renault Megane Estate 1.4 TCE 96 kW dynamique	B	145	16.434	4.433	4.718	4.280	3.996	3.820
E	BMW 523i 150 kW 4-d executive automaat	B	178	39.008	10.736	10.274	8.143	7.128	6.633
L	Porsche Cayenne	B	270	99.220	40.478	28.503	23.859	21.582	20.468
L	Volvo XC90 3.2 Momentum	B	269	45.338	30.038	22.779	23.624	21.384	20.209

Sgmt = Segment; B/D = benzine/diesel; CO₂ = CO₂-uitstoot in gr/km; NCP = netto catalogusprijs

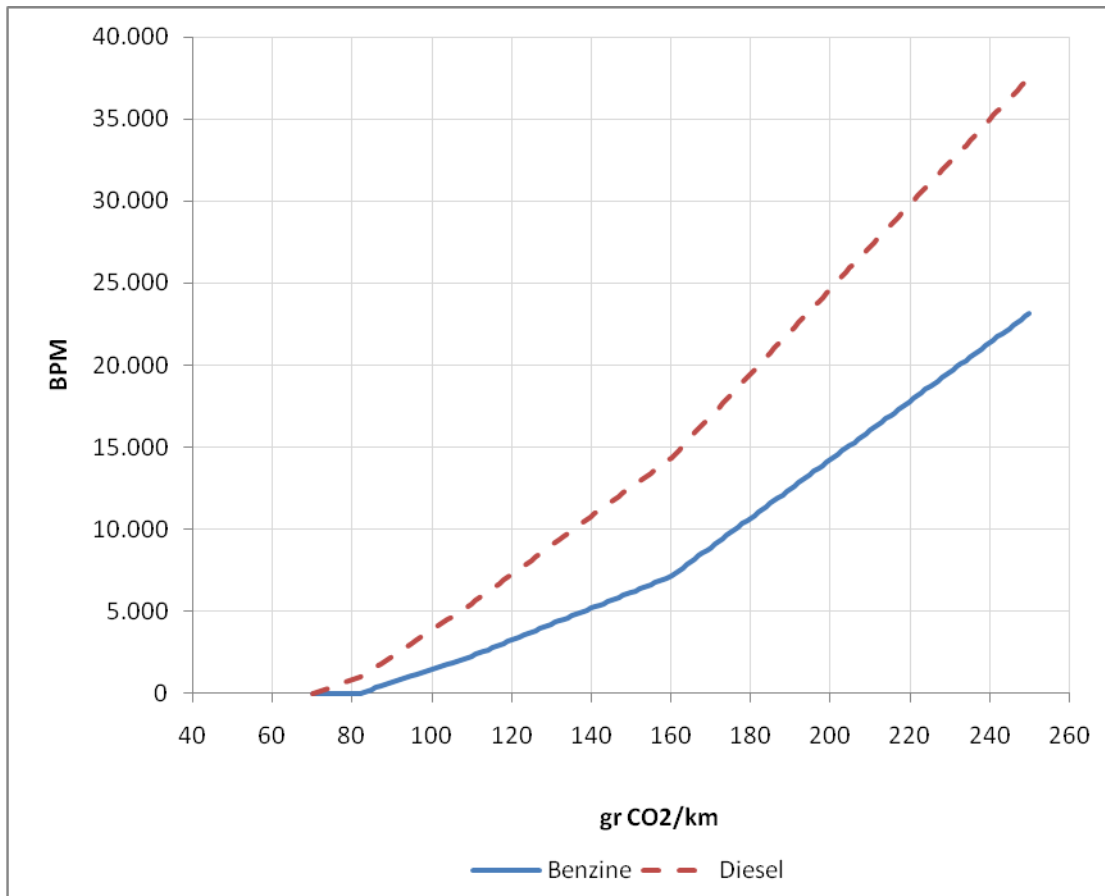
Deze uitsnede laat enerzijds zien dat een huidig model waarvoor thans nog een vrijstelling geldt, op enig moment geconfronteerd wordt met de aanscherping van de CO₂-grenzen, waardoor ook voor deze auto BPM verschuldigd wordt. Daar staat tegenover het voorbeeld van de meer dan gemiddeld uitstotende auto (rond de 270 gr/km) waarvoor de BPM ook meer dan gemiddeld daalt. Voor een deel is dit een gevolg van de wens om de BPM-opbrengst voor het jaar 2011 als uitgangspunt te nemen. Op dit moment is zo'n 33% van de nieuw verkochte auto's vrijgesteld van BPM. Dat houdt in dat 67% van de nieuw verkochte auto's verantwoordelijk is voor de huidige opbrengst. Doordat het aantal auto's waarvoor vrijstelling BPM van toepassing is zal worden teruggebracht van 33% nu naar zo'n 12% in 2015, zal die huidige opbrengst worden opgebracht door een kleine 90% van de nieuw verkochte auto's. Daardoor daalt voor het totaal aan auto's waarvoor geen vrijstelling geldt of zal gelden, de gemiddelde BPM per auto. Indien zou worden gekozen voor het constant houden van die gemiddelde BPM, dus op het niveau zoals dat thans geldt voor de 67% van de nieuw verkochte auto's, zou deze herziening gepaard gaan met een lastenverzwaring op de nieuwverkopen die ik ongewenst acht.

Ecorys heeft bij de vaststelling van het overigens progressieve karakter van de tariefstelling rekening gehouden met dit uitgangspunt. Ik kan mij vinden in de door Ecorys voorgestelde progressiviteit van het tarief, met uitzondering van de daaruit voortvloeiende tariefstelling voor het de auto's met een meer dan gemiddelde CO₂-uitstoot. Ik ben dan ook voornemens om op dat punt af te wijken van het voorstel. Naar mijn mening dient de progressiviteit van de tariefstelling voor deze groep meer dan gemiddeld uitstotende auto's te worden versterkt. De BPM-druk zal dan voor deze auto's stijgen ten opzichte van het voorstel van Ecorys, waardoor ook voor deze categorie auto's voldoende prikkel ontstaat om de CO₂-uitstoot te reduceren.

De progressiviteit van het tarief zoals dat door Ecorys wordt voorgesteld is in de hierna opgenomen grafiek 4 voor zowel benzine als diesel, met de daarin verwerkte dieseltoeslag, (stand 2015) weergegeven.

¹¹ Motie Cramer c.s. - Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 44

Grafiek 4: Progressief verloop BPM-tarief



Ik onderzoek op dit moment de introductie van een vierde schijf in de tariefstructuur. In het Belastingplan 2012 zal een uitgewerkt voorstel op dit punt worden opgenomen. Dan zal ook duidelijk worden bij welke uitstoot de vierde schijf aanvangt en welk tarief in die vierde schijf van toepassing zal zijn. De opbrengst die voortvloeit uit de toename van de progressiviteit van het tarief zal worden teruggesluisd in de tariefstelling van de andere auto's zodat de totale BPM-opbrengst gelijk blijft.

3.6.3 Voorstellen ten aanzien van de MRB

Ecorys stelt voor om de huidige vrijstelling voor zeer zuinige auto's, benzineauto's met een maximale uitstoot van 110 gr/km en dieselauto's met een maximale uitstoot van 95 gr/km, te doen vervallen. BOVAG/RAI en de ANWB hebben in hun interview met Ecorys gewezen op de wel zeer gunstige bevoordeling van de zeer zuinige auto's door vrijstellingen in zowel de BPM als in de MRB waarbij voor de zakelijke rijder ook nog het bijkomende voordeel van een zeer lage bijtelling moet worden geteld. Een dergelijke stapeling van fiscaal begunstigende maatregelen veroorzaakt een marktverstoring ten gunste van de veelal kleinere auto. Daarnaast wijzen de partijen op het feit dat het verlenen van vrijstellingen in de BPM en de MRB ook betekent dat de corrigerende dieseltoeslag in beide belastingen niet wordt geheven. Daardoor wordt ook het toch wel aanwezige accijnsvoordeel voor zeer zuinige dieselauto's niet langer gecorrigeerd. Ook dat werkt marktverstoring. Wat betreft de vrijstelling van de dieseltoeslag in de BPM verwijs ik naar paragraaf 3.6.2 waarin ik aangeef dat ik het voorstel van Ecorys om de vrijstelling van de dieseltoeslag in de BPM te beëindigen en deze tegelijkertijd volledig te baseren op de CO₂-uitstoot zal overnemen.

Een deel van de door de autobranche gesignaleerde marktverstoring zal daarmee worden weggenomen, wat blijft is de ook door de branche gesignaleerde ongelijkheid dat door deze vrijstellingen niet iedereen bijdraagt aan het gebruik van de weg. Zuinige en zeer zuinige auto's maken alle gebruik van de weg en zouden uit dien hoofde enige vorm van belasting verschuldigd moeten zijn. In dat licht past het niet om een vrijstelling van MRB te verlenen.

Ik deel in grote lijnen de hiervoor genoemde argumenten tegen een volledige vrijstelling MRB voor zeer zuinige auto's.

Ik zal in het Belastingplan 2012 een voorstel opnemen om te komen tot een afschaffing van de vrijstelling van MRB voor zeer zuinige auto's. Ik volg daarbij niet het voorstel van Ecorys om dat in stappen te doen. Ik zal voorstellen om de huidige vrijstelling, met inbegrip van handhaving van de huidige daarvoor geldende grenzen (benzineauto's met een maximale uitstoot van 110 gr/km en dieselauto's met een maximale uitstoot van 95 gr/km) te handhaven tot 1 januari 2014. Het huidige wagenpark dat daarvoor kwalificeert en elke nieuw verkochte auto die aan genoemde criteria voldoet zal dus volledige vrijstelling genieten tot 1 januari 2014. Daarna wordt voor elke auto de vrijstelling beëindigd, ook als de auto op 31 december 2013 is aangeschaft.

Ik maak echter een uitzondering voor de auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km. Zoals ik ook al in hoofdstuk 2 heb gememoreerd ben ik van mening dat ik (tijdelijk) dat gedrag wil belonen waarbij een fabrikant of importeur, maar ook een consument, zijn nek durft uit te steken om te investeren in doorbraaktechnologieën. Tijdelijke stimulering is hier gewenst om een dusdanig volume te realiseren waardoor het mogelijk wordt dat de prijs van het product kan dalen en daardoor een doorbraak van het product een kans krijgt. Om die reden zal ik voor genoemde categorie personenauto's een tijdelijke vrijstelling van MRB introduceren. Deze vrijstelling gaat in op het moment dat de huidige vrijstelling wordt beëindigd en loopt door tot en met 2015.

Daarnaast wil ik bezien op welke wijze ik tegemoet kan komen aan het feit dat elektrische en semi-elektrische auto's een aanzienlijk hoger gewicht kennen als gevolg van bijvoorbeeld het accupakket en de elektromotor. Thans wordt forfaitair 125 kg op het gewicht van de auto in mindering gebracht voor de bepaling van de grondslag van de MRB. Ik ben voornemens dat forfaitaire gewicht aan te passen aan het gemiddelde extra gewicht van die categorie auto's.

3.6.4. Bijtelling

De gedifferentieerde verlaagde bijtellingspercentages voor zeer zuinige en zuinige auto's blijven onder het voorstel van Ecorys ongewijzigd: 14% respectievelijk 20%. Hierin kan ik meegaan. Indien er meer categorieën zouden worden toegevoegd, kan dit afbreuk doen aan het effect van de gedifferentieerde bijtelling. Door Ecorys wordt verder voorgesteld om de zuinigheidsgrenzen van de 14%- en de 20%-bijtellingscategorie stapsgewijs de komende jaren aan te scherpen en te komen tot gelijke zuinigheidsgrenzen voor benzine- en dieselauto's. Hierbij merk ik op dat voor nieuwe bestelauto's, net als voor personenauto's, ook een lage bijtelling kan gelden indien de bestelauto kwalificeert als zuinig of zeer zuinig. Sinds 2010 is namelijk voor nieuwe bestelauto's met een Europese typegoedkeuring in de meeste gevallen een CO₂-uitstoot vastgesteld, waarop de bijtelling kan aansluiten.

Op dit moment is de 14%-bijtelling van toepassing voor zeer zuinige auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 110 gr/km voor benzineauto's en van niet meer dan 95 gr/km voor dieselauto's. De 20%-bijtelling is van toepassing voor zuinige auto's met een CO₂-uitstoot van meer dan 110 gr/km maar niet meer dan 140 gr/km voor benzineauto's en van meer dan 95 gr/km maar niet meer dan 116 gr/km voor dieselauto's. Deze zuinigheidsgrenzen worden onder het voorstel van Ecorys tot en met 2015 jaarlijks bijgesteld. In de eindsituatie 2015 geldt de 14%-bijtelling voor benzine- en dieselauto's met een CO₂-uitstoot van maximaal 82 gr/km. Vanaf 2015 geldt de 20%-bijtelling voor benzine- en dieselauto's met een CO₂-uitstoot van meer dan 82 gr/km maar niet meer dan 110 gr/km. Vanaf 2015 valt de 14%-bijtellingsgrens samen met de vrijstellingsgrens in de BPM en valt de 20%-bijtellingsgrens samen met de eerste schijf in de BPM.

Net zoals bij de herziene tariefstructuur in de BPM is ook bij de overeenkomstige herziene zuinigheidsgrenzen in de bijtelling sprake van een forse aanscherping ten opzichte van de huidige zuinigheidsgrenzen. Door de jaarlijkse bijstelling van de zuinigheidsgrenzen wordt toegewerkt naar zuinigheidsgrenzen waarbij in 2015 maximaal 12% van de nieuwverkopen onder de noemer zeer zuinig valt waarvoor de vrijstelling van BPM en 14% bijtelling geldt. Zoals ik hiervoor al heb

opgemerkt, acht ik dit percentage aanvaardbaar omdat op deze wijze meer recht wordt gedaan aan de wens om steeds de meest zuinige auto's te stimuleren.

Verder wil ik nog ingaan op de periode dat men nog een bepaald verlaagd bijtellingstarief kan toepassen nadat de zuinigheidsgrenzen zijn aangescherpt. Onder de huidige wetgeving geldt dat de aanscherpingen van de zuinigheidsgrenzen alleen zullen gelden voor auto's die na de aanscherping voor het eerst op kenteken worden gesteld waardoor het voordeel behouden blijft voor bestaande auto's. Teneinde steeds de meest zuinige auto's te stimuleren en evenwel duidelijkheid en zekerheid te bieden voor belanghebbenden, wil ik de periode dat men nog een verlaagd bijtellingstarief kan toepassen na een aanscherping van de zuinigheidsgrenzen terugbrengen tot de gemiddelde duur van leasecontracten.

Ook hier hecht ik er aan om voor de auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km tijdelijk een bijzondere regeling te treffen. Op dit moment geldt voor nulmissieauto's (bijvoorbeeld volledig elektrische auto's) een nihilstarief in de bijtelling. Deze is tijdelijk van aard en geldt tot en met 2014. Om redenen die ik hiervoor ten aanzien van de MRB heb geschetst ben ik voornemens het bereik van de nihilbijtelling uit te breiden tot auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 gr/km en tegelijkertijd te verlengen. Deze uitgebreide nihilbijtelling loopt dan door tot en met 2015.

3.6.5 Effecten voorgesteld scenario

De effecten van het door Ecorys voorgestelde scenario zijn uitgebreid in paragraaf 3.5 beschreven. In onderstaande tabel 11 is, rekening houdend met de wijzigingen in de BPM, de MRB en de bijtelling, weergegeven welke wijzigingen in samenstelling en omvang van de nieuw te verkopen auto's zullen optreden als gevolg van het voorgestelde scenario. Kort samengevat komt het erop neer dat de BPM-opbrengst de komende jaren zo'n € 1,9 mld¹² zal bedragen, het aandeel in de BPM vrijgestelde auto's daalt naar 12% in 2015 en het percentage auto's dat in de 2^e en 3^e schijf valt stijgt naar respectievelijk 32% en 10% in 2015. Verder daalt het aantal nieuwverkopen met circa 50.000 en stijgt het aandeel diesels naar 22% in 2015. De gemiddelde CO₂-uitstoot van de nieuwverkopen, die in 2010 136 gr/km bedroeg en 2015 bij ongewijzigd beleid naar verwacht zal afnemen tot 111 gr/km zal als gevolg van het voorgestelde scenario uitkomen op 114 gr/km.

Tabel 11: Effecten ongewijzigd beleid versus voorgesteld scenario

	2010	2015 Ongewijzigd beleid	2015 Voorgesteld scenario
Opbrengst in € mln	2.012	1.321	1.902
Gemiddelde CO ₂ -uitstoot	136	111	114
Aantal nieuwverkopen	479.000	527.000	475.000
- waarvan vrijgesteld	25%	62%	12%
- waarvan 3 ^{de} schijf	0%	0%	10%
- waarvan A-segment	23%	21%	21%
- waarvan D+-segment	20%	18%	20%
Verhouding benzine / diesel	80 / 20	75 / 25	78 / 22

Bron: Ecorys CARbonTAX model

¹² Te corrigeren naar de in de Miljoenennota 2012 opgenomen raming voor de BPM-opbrengst 2011

Hoofdstuk 4. Variabilisatie

4.0. Samenvatting

Het kabinet ziet voorlopig geen mogelijkheden om in het kader van de variabilisatie de accijnzen op benzine en diesel te verhogen en ter compensatie hiervan de vaste autolasten te verlagen. België en Duitsland hebben op dit moment geen voornemens om hun accijnzen op benzine en diesel te verhogen. Het recente voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de Richtlijn energiebelastingen¹³ om de grondslag van de tarieven te baseren op energie-inhoud en CO₂-uitstoot streeft weliswaar geen wijziging van de minimumtarieven na, maar de voorgestelde nieuwe systematiek zal ertoe leiden dat de huidige minimumtarieven, met uitzondering van benzine, aanzienlijk gewijzigd zullen worden. Op korte termijn zal dit echter geen aanleiding geven tot aanpassing van de Nederlandse tarieven.

4.1. Inleiding

In het Regeerakkoord wordt het belang van een goede doorstroming op het weggennet benadrukt. Files worden aangepakt en de mobiliteit wordt verbeterd ter versterking van de economische groei en een schoner milieu. In Hoofdstuk 7 van het Regeerakkoord is een pakket aan maatregelen opgenomen die alle aan die doelstelling kunnen bijdragen. In dat kader wordt ook de mogelijkheid geschetst van een verschuiving van vaste lasten naar variabele lasten door verhoging van de brandstofaccijnzen en gelijktijdige en evenredige verlaging van de vaste lasten. Het kabinet zet hierop in, maar dan wel in overleg met de buurlanden en binnen de EU.

Dat overleg met de buurlanden en binnen de EU is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat onze accijnstarieven en de daarmee verband houdende pompprijzen niet te veel uit te pas lopen met in het bijzonder onze buurlanden. Bij voorkeur zou zelfs binnen de EU zoveel mogelijk overeenstemming moeten bestaan tussen de accijnstarieven en de pompprijzen. Hierna worden de huidige verschillen tussen de accijnstarieven en de pompprijzen met onze buurlanden in kaart gebracht. Vervolgens worden de van toepassing zijnde accijnstarieven van de landen in de EU weergegeven. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de resultaten van de gesprekken die op dit punt (voornamelijk op ambtelijk niveau) met onze buurlanden zijn gevoerd.

4.2. Benzine- en dieseltarieven

In tabel 12 zijn de Nederlandse accijnstarieven van benzine (Euro 95) en diesel (zwavelvrij) vergeleken met de tarieven in Duitsland, België, Frankrijk en Luxemburg.¹⁴ Ook is een indicatie gegeven van de pompprijzen per 21 mei 2011.¹⁵ Deze kunnen verschillen, onder meer afhankelijk van de locatie van het tankstation.

Tabel 12: Overzicht accijnstarieven en pompprijzen met de buurlanden

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Luxemburg
Benzineaccijns per 1000 liter	€ 718,27	€ 613,57	€ 654,50	€ 639,60	€ 462,09
Benzine pompprijs per liter	€ 1,73	€ 1,62	€ 1,59	€ 1,59	€ 1,33
Dieselaccijns per 1000 liter	€ 423,60	€ 392,89	€ 470,40	€ 428,40	€ 320,00
Diesel pompprijs per liter	€ 1,37	€ 1,42	€ 1,42	€ 1,39	€ 1,15

De Nederlandse benzineprijs is hoger dan die in onze directe buurlanden België en Duitsland terwijl de dieselprijs in Nederland wat lager is. De pompprijzen in Luxemburg zijn voor zowel benzine als diesel aanzienlijk lager dan in Nederland.

¹³ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 (PbEU 2003, L283).

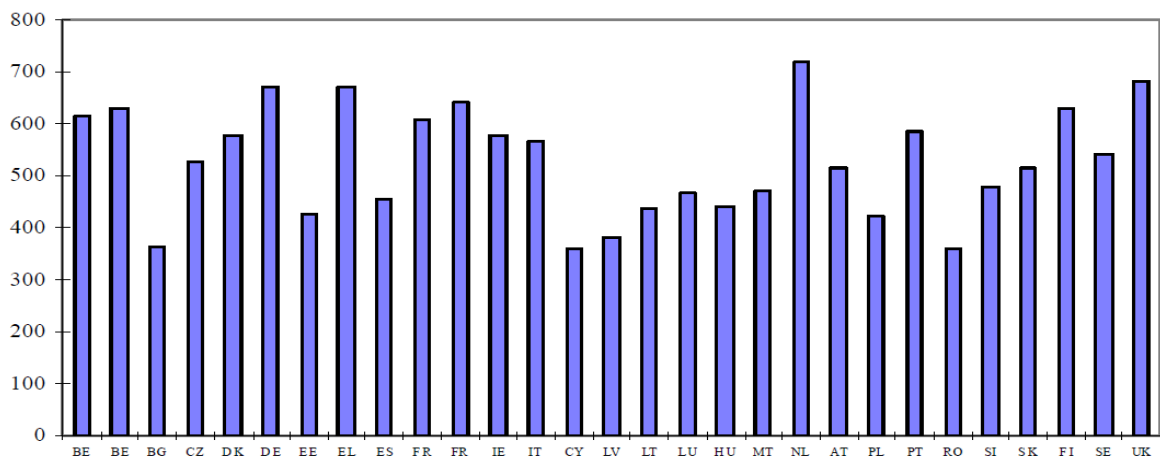
¹⁴ bron: EU Excise Duty Tables per 1 januari 2011.

¹⁵ bron: www.brandstofprijzen.info.

Het vorenstaande houdt in dat – indien we naar onze directe buurlanden kijken en uitgaande van het gegeven dat de grenseffecten als gevolg van het tanken over de grens niet mogen toenemen – er op dit moment slechts beperkt ruimte is voor een verhoging van de accijns op diesel. Gelet op het feit dat Nederland al hogere benzineprijzen kent dan onze buurlanden, is er feitelijk geen ruimte voor een verhoging van de benzineaccijns. Een verhoging van alleen de accijns op diesel die bovendien nog slechts beperkt in omvang zou kunnen zijn, draagt weinig bij aan de in het regeerakkoord ten grondslag liggende gedachte achter variabilisatie. Daarvoor zijn substantiëlere verhogingen van de brandstofaccijns noodzakelijk. Dergelijke verhogingen zijn slechts mogelijk als ook onze directe buurlanden België en Duitsland hun accijnzen op benzine en diesel verhogen.

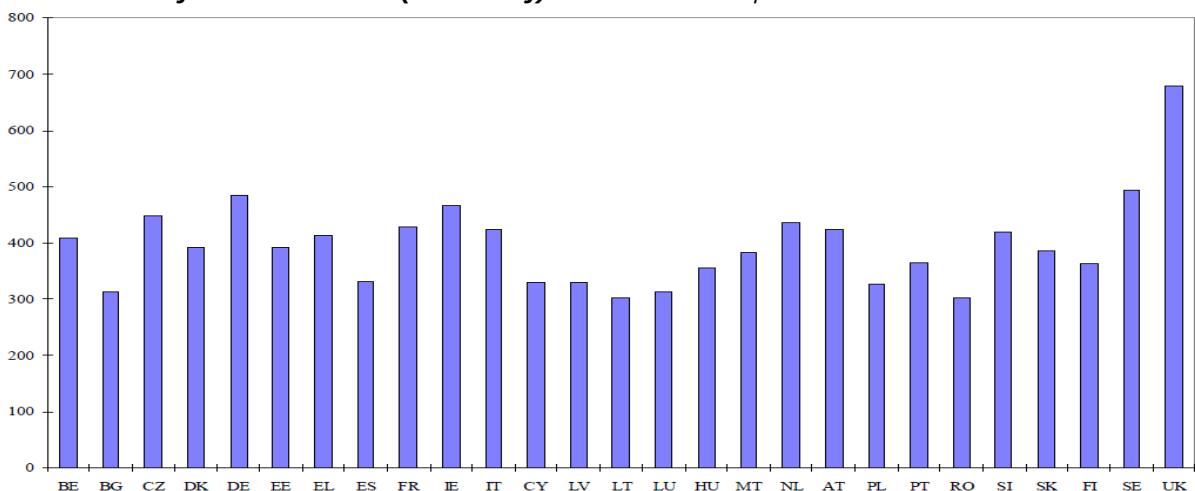
Ter informatie zijn in de hierna opgenomen grafieken 5 en 6 ook overzichten opgenomen van de accijnstarieven van alle EU-lidstaten.¹⁶ Hieruit blijkt dat het Nederlandse benzinetarief het hoogste is van alle lidstaten. Ook wat betreft diesel is het Nederlandse tarief hoog in vergelijking met de tarieven van de meeste andere lidstaten.

Grafiek 5: Accijnstarieven benzine (Euro95) Tarieven in Euro's per 1-1-2011



Europees minimumtarief: € 359 per 1000 liter

Grafiek 6: Accijnstarieven diesel (zwavelvrij) Tarieven in Euro's per 1-1-2011



Europees minimumtarief: € 330 per 1000 liter (enkele lidstaten mogen nog tijdelijk een lager minimumtarief toepassen)

¹⁶ Bron: EU Excise Duty Tables per 1 januari 2011.

4.3. Overleg buurlanden

Uit overleg met België en Duitsland blijkt dat beide landen op dit moment geen voornemens hebben tot verhoging van de brandstofaccijnzen. Wat betreft België is dit mogelijk (deels) een gevolg van het feit dat België een "ontslagnemende regering" heeft. Maar ook ingeval er sprake zou zijn van een missionaire regering zou het onwaarschijnlijk zijn dat de brandstofaccijnzen zouden worden verhoogd. Van belang hierbij zijn de huidige hoge brandstofprijzen en de grenseffecten waar ook België rekening mee moet houden.

Ook de Duitse federale overheid heeft, in elk geval op korte termijn, geen plannen om de accijnzen op motorbrandstoffen te verhogen, onder meer vanwege de huidige hoge brandstofprijzen en het feit dat Duitsland al hoge accijnzen kent. Duitsland behoort, samen met Nederland, tot de top als het gaat om de hoogte van de accijnzen.

Wat betreft Europese initiatieven op dit punt kan ik wijzen op het recente voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de Richtlijn energiebelastingen. Dat voorstel om de grondslag van de tarieven te baseren op energie-inhoud en CO₂-uitstoot streeft weliswaar geen wijziging van de minimumtarieven na, maar de voorgestelde nieuwe systematiek zal ertoe leiden dat de huidige minimumtarieven, met uitzondering van benzine, aanzienlijk gewijzigd zullen worden. Op korte termijn zal dit echter geen aanleiding geven tot aanpassing van de Nederlandse tarieven.

Uit het vorenstaande moge blijken dat er – zeker op de korte termijn – geen zicht is op een verhoging van de accijnstarieven in onze buurlanden of in de overige lidstaten van de Europese Unie. Zoals ik al bij verschillende gelegenheden heb gememoreerd, laatstelijk in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over (onder andere) de benzinemarkt,¹⁷ is er naar mijn mening pas ruimte voor een accijnsverhoging in Nederland als ook onze buurlanden België en Duitsland hun accijnstarieven verhogen. Voorlopig zal dat niet het geval zijn. Ik zie dan ook geen mogelijkheden om de Nederlandse accijnzen op benzine en diesel te verhogen.

¹⁷ Kamerstukken II 2010/11, 24 036, nr. 385, blz. 35 en 36.

Hoofdstuk 5. Gasvormige brandstoffen

5.0. Samenvatting

Gasvormige motorbrandstoffen zoals LPG en CNG worden in de accijns of energiebelasting zeer laag belast ten opzichte van producten als benzine en diesel, terwijl hier vanuit milieuoogpunt steeds minder rechtvaardiging voor is. Een verhoging van de tarieven ligt dan ook in de rede. Hierdoor wordt tevens de fiscale behandeling van de diverse gasvormige motorbrandstoffen zo veel mogelijk gelijkgeschakeld om marktverstoringen te voorkomen. Groen gas dat wordt ingezet in het wegverkeer blijft gestimuleerd worden via de SDE (+) maar telt dan niet mee voor de zogenoemde verplichtingenregeling.

5.1. Inleiding

Naast LPG komen er in toenemende mate andere al dan niet vloeibaar gemaakte gasvormige brandstoffen (hierna ook 'gassen' genoemd) op de markt, meestal bestemd om te worden gebruikt als motorbrandstof. Hoewel de diverse gassen in hun aard vergelijkbaar zijn, is niet altijd dezelfde belasting verschuldigd en evenmin geldt altijd een vergelijkbaar tarief. Sommige gassen zijn onderworpen aan de heffing van accijns, andere aan die van energiebelasting (EB).

Het gaat zowel om fossiele gassen als om biogassen. Wat betreft fossiele gassen betreft het de volgende producten:

- Vloeibaar gemaakt petroleumgas : vooral als autogas meestal LPG genoemd
- CNG : gecomprimeerd gasvormig aardgas
- LNG : vloeibaar gemaakt aardgas
- Vloeibaar gemaakt methaan : vergelijkbaar met LNG

CNG wordt tot nu toe rechtstreeks vanuit het distributienet van aardgas via een CNG-vulstation afgeleverd als motorbrandstof. Hiervoor geldt het EB-tarief dat voor aardgas is vastgesteld. Een nieuwe ontwikkeling is dat CNG ook kan worden afgeleverd vanuit modules, feitelijk een serie grote gasflessen. In dat geval is niet het speciale EB-tarief maar het EB-schijventarief van aardgas van toepassing. CNG wordt voornamelijk gebruikt als motorbrandstof voor personenauto's. Daarnaast rijden er in Nederland enkele honderden autobussen op CNG en wordt CNG ook in toenemende mate toegepast als brandstof voor dual fuel vrachtauto's, die zowel op aardgas als op diesel kunnen rijden. Vanwege de lage energie-inhoud en de daardoor beperkte actieradius is CNG nauwelijks interessant als motorbrandstof voor zware mono fuel vrachtauto's. Wegens hun hogere energie-inhoud zijn LNG en vloeibaar gemaakt methaan hiervoor wel geschikt.

Uit tabel 13 blijkt de verschillende behandeling van de diverse gassen. Aangegeven is welk middel (accijns of EB) van toepassing is. Wat betreft het tarief (basis 1-1-2011) is dit omgerekend naar een tarief per liter, rekening houdend met het verschil in soortelijke massa van de producten waarvoor een accijnstarief geldt per 1000 kg en wat betreft CNG uitgaand van een compressie bij 200 bar. Omdat de energie-inhoud van de diverse producten verschilt - op 1 liter LPG kan verder worden gereden dan op 1 liter CNG - is in de laatste kolom het tarief uitgedrukt in een tarief per megajoule, de eenheid voor de energie-inhoud van een product.

Tabel 13: Overzicht tarieven gasvormige brandstoffen

Product	Accijns	EB	Tarief per liter	Tarief per megajoule
LPG	€ 155,04 per 1000 kg		€ 0,084	€ 0,0031
CNG, afgeleverd via CNG-vulstation		€ 0,0318 per m ³ aardgas	€ 0,006	€ 0,0009
CNG, afgeleverd vanuit modules		€ 0,1639 per m ³ aardgas (eerste schijf)	€ 0,033	€ 0,0047
LNG	€ 155,04 per 1000 kg		€ 0,065	€ 0,0026
Vloeibaar gemaakt	€ 155,04		€ 0,065	€ 0,0027

LNG en vloeibaar gemaakt methaan worden belast naar het tarief van LPG.¹⁸

5.2 Vergelijking brandstoffen

Ten opzichte van benzine en diesel zijn gassen zeer laag belast in de accijns of EB. In tabel 14 worden de diverse brandstoffen vergeleken, waarbij de tarieven (basis 1-1-2011) zijn omgerekend naar een tarief per liter en tevens is aangegeven wat het tarief bedraagt per megajoule.

Tabel 14: Overzicht tarieven gasvormige brandstoffen per megajoule

Product	Accijns of EB per liter	Tarief per megajoule	Verhouding t.o.v. benzine
Benzine (ongelood)	€ 0,718	€ 0,0224	100%
Diesel (zwavelvrij)	€ 0,424	€ 0,0118	53%
LPG	€ 0,084	€ 0,0031	14%
Aardgas (als CNG afgeleverd via CNG-vulstation)	€ 0,006	€ 0,0009	4%
Aardgas (als CNG afgeleverd via modules)	€ 0,033	€ 0,0047	21%
LNG	€ 0,065	€ 0,0026	12%
Vloeibaar gemaakt methaan	€ 0,065	€ 0,0027	12%

Uit het overzicht blijkt dat LNG en LPG, rekening houdend met de energie-inhoud, ongeveer drie keer zo zwaar worden belast als CNG vanuit het aardgasnet, maar ongeveer vier keer lichter worden belast dan diesel.

Het lager belasten van gasvormige brandstoffen wordt veelal gemotiveerd vanuit milieuoverwegingen. Omdat er steeds schonere benzine- en dieselmotoren komen, is dit deels achterhaald. LPG heeft een iets lagere CO₂-uitstoot dan benzine maar een wat hogere dan diesel. Daarnaast is de uitstoot van NOx hoger dan die van benzine maar lager dan die van diesel. De uitstoot van fijnstof is vergelijkbaar met die van moderne benzine- en dieselauto's. Ook aardgas (CNG en LNG) heeft maar een beperkt lagere CO₂-uitstoot dan benzine of diesel en een uitstoot van NOx en fijnstof vergelijkbaar met die van benzine. Vanuit milieuoverwegingen is er dan ook steeds minder reden om de zeer lage accijns- en EB-tarieven op gassen te handhaven. Regelmatig hebben marktpartijen verzocht om de gassen wat betreft hoogte van het tarief op vergelijkbare wijze te belasten. Door de huidige ongelijkheid worden ontwikkelingen zoals het gebruik van LNG, vloeibaar gemaakt methaan en CNG vanuit modules tegengehouden gezien het zeer lage tarief van CNG dat wordt afgeleverd vanuit het aardgasnet. Daarbij speelt mee dat voor brandstoffen die met accijns zijn belast naast accijns ook een bedrag van € 5,90 per 1000 liter of kg verschuldigd is op grond van de Wet voorraadvorming aardolieproducten. Deze heffing is niet verschuldigd voor CNG dat wordt afgeleverd vanuit het aardgasnet. Hierdoor wordt het onderlinge verschil verder vergroot.

5.2.1. Aanpassing tarieven

Om de ongelijke behandeling van de gassen op het gebied van accijns en EB te beperken en marktpartijen de mogelijkheid te bieden om op verschillende wijzen op de markt gebrachte gassen concurrerend te kunnen aanbieden, ben ik voornemens om de tarieven voor gasvormige autobrandstoffen in twee stappen, te beginnen per 1 januari 2012, ongeveer gelijk te trekken tot het niveau voor CNG afgeleverd in modules. In de eerste plaats betreft dit het speciale EB-tarief voor CNG dat wordt afgeleverd vanuit het aardgasnet. Mede gezien het advies van de

¹⁸ Op grond van de Richtlijn energiebelastingen, geïmplementeerd in de Wet op de accijns, is vloeibaar gemaakt methaan een product dat rechtstreeks is gelijkgesteld aan LPG. Voor LNG is dit niet het geval. Indien dit wordt afgeleverd als motorbrandstof is echter het tarief van het gelijkwaardige product van toepassing. Omdat LNG en vloeibaar gemaakt methaan technisch vrijwel identiek zijn, is hierdoor indirect op LNG het accijnstarief van LPG van toepassing.

Studiecommissie belastingstelsel¹⁹ ben ik echter ook voornemens het tarief voor LPG en daarmee direct of indirect de tarieven voor LNG en vloeibaar gemaakt methaan ongeveer op het niveau te brengen van CNG afgeleverd in modules. Zoals aangegeven zijn de tarieven voor de diverse gassen zeer laag ten opzichte van die van benzine en diesel zonder dat daarvoor zwaarwegende argumenten zijn.

Wat betreft het aanpassen van de tarieven sta ik het volgende voor. Tot 1 januari 2010 was voor LPG gebruikt als motorbrandstof accijns verschuldigd terwijl voor ander gebruik EB verschuldigd was. Dit andere gebruik betrof onder meer verwarming - bijvoorbeeld voor huishoudens zonder aansluiting op het aardgasnet - en gebruik van producten als campinggas. Omdat het EB-tarief in de loop van de jaren boven het accijnstarief uitkwam, werd in toenemende mate misbruik geconstateerd. In 2009 bedroeg het accijnstarief € 126,07/1000 kg, terwijl het EB-tarief € 201,78/1000 kg was. Wegens het geconstateerde misbruik is gekozen voor een uniform tarief, ongeacht het gebruik. Met ingang van 1 januari 2010 is voor alle LPG alleen nog accijns verschuldigd tegen een uniform tarief van € 155,04 (basis 1-1-2011) per 1000 kg.

Aanpassing van het huidige accijnstarief betreft dus niet alleen het gebruik van LPG als autogas maar ook dat voor alle andere doeleinden. Ik ben voornemens om het accijnstarief voor LPG stapsgewijs te verhogen met in totaal € 50/1000 kg, waardoor het tarief ongeveer op het niveau komt van voorheen het EB-tarief op LPG voor onder meer verwarming, rekening houdend met inflatiecorrectie. In feite wordt zo voor dat gebruik de belastingverlaging per 1 januari 2010 weer teruggedraaid. Wat betreft het speciale EB-tarief voor CNG dat wordt afgeleverd vanuit het aardgasnet, ben ik voornemens om dit stapsgewijs te verhogen naar € 0,16 per Nm³ aardgas. Door deze verhoging kan CNG dat wordt afgeleverd vanuit modules concurreren met CNG dat wordt afgeleverd vanuit het aardgasnet, omdat het tarief van € 0,16 per Nm³ aardgas vrijwel overeenkomt met het tarief van de eerste schijf voor aardgas.

Ook na de tweede stapsgewijze aanpassing van de tarieven blijven gassen aanzienlijk lager belast dan benzine en diesel. In tabel 15 is een en ander weergegeven, opnieuw uitgedrukt in een tarief per megajoule voor een juiste vergelijking. In de accijnstarieven is daarbij rekening gehouden met de heffing op grond van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (tarieven per 1-1-2011).

Tabel 15: Tarieven na stapsgewijze aanpassing

Product	Accijns of EB per liter	Tarief per megajoule	Verhouding t.o.v. benzine
Benzine (ongelood)	€ 0,724	€ 0,0226	100%
Diesel (zwavelvrij)	€ 0,430	€ 0,0119	53%
LPG	€ 0,113	€ 0,0042	19%
Aardgas (als CNG afgeleverd via CNG-vulstation)	€ 0,032	€ 0,0046	20%
Aardgas (als CNG afgeleverd via modules)	€ 0,033	€ 0,0047	21%
LNG	€ 0,089	€ 0,0035	15%
Vloeibaar gemaakt methaan	€ 0,089	€ 0,0037	16%

5.2.2. Terugsluis

Aanpassing van de tarieven zoals hiervoor aangegeven leidt na de tweede stap tot een opbrengst van ongeveer € 13 mln. In 2012 zal de opbrengst dus lager zijn, afhankelijk van de aanpassingen van de tarieven voor dat jaar. Ook in de BPM en in de MRB dienen aanpassingen te worden gemaakt als gevolg van het meer op elkaar afstemmen van de gasvormige brandstoffen. Bij die aanpassingen zal worden voorzien in een terugsluis van de hiervoor genoemde € 13 mln.

¹⁹ Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4.

5.3. Biogassen/groen gas

LPG, LNG en CNG zijn fossiele gassen. LNG en CNG kennen ook hernieuwbare varianten met wat betreft de well-to-wheel CO₂-uitstoot betere milieuprestaties. Deze hernieuwbare varianten kennen we als vloeibaar gemaakt biomethaan (LBG) en bio-CNG. In de Richtlijn energiebelastingen wordt geen onderscheid gemaakt naar 'grijze' of 'groene' gassen. Wat betreft accijns of EB worden de hernieuwbare varianten daarom op dezelfde wijze belast als de fossiele varianten.

Regelmatig komt zogenoemd groen gas ter sprake. Dit is biogas, opgewerkt tot aardgaskwaliteit. Biogas bevat (veel) minder methaan dan aardgas, gemiddeld circa 60%, terwijl het Nederlandse aardgas ongeveer 81% methaan bevat. Om biogas in te brengen in het aardgasnet zal het gas eerst moeten worden opgewerkt. Het resultaat is 'groen' gas. De vraag is of groene gassen voor de accijns of EB minder zwaar moeten worden belast dan ander, zogenoemd 'grijs' gas. Wat betreft de tank-to-wheel CO₂-uitstoot is groen gas niet milieuvriendelijker dan de grijze varianten, maar afhankelijk van de productiewijze is de well-to-wheel CO₂-uitstoot van groen gas veelal wel gunstiger.

Ik ben voornemens om de in het vorige onderdeel aangekondigde stapsgewijze verhoging van de accijns en EB voor fossiele gassen ook te laten gelden voor groene gassen. Niettemin blijven ook na deze verhoging de tarieven voor gassen en daarmee ook voor groen gas zeer laag ten opzichte van die van andere brandstoffen.

Ondanks deze relatief lage tarieven wordt nog regelmatig de vraag gesteld of groen gas niet op enigerlei wijze financieel gestimuleerd kan worden. Zonder nadere maatregelen is er echter een aantal redenen om groen gas dat wordt ingezet in het wegverkeer niet fiscaal of anderszins te stimuleren. De voornaamste reden is dat een dergelijke stimulering zou botsen met de zogenoemde verplichtingenregeling. Sinds 1 januari 2007 zijn de partijen die benzine en diesel op de Nederlandse markt brengen, verplicht om een bepaald percentage (op energiebasis) van hun afzet in de vorm van biobrandstof (waaronder begrepen groen gas) te leveren. Voor 2011 is het verplichte aandeel biobrandstoffen 4,25 procent. Na de invoering van deze verplichtingenregeling worden biobrandstoffen die in het wegverkeer worden ingezet niet langer fiscaal of anderszins gestimuleerd. Indien nu op dat beleid zou worden teruggekomen door voor één specifieke brandstof (i.c. groen gas) wel een financiële prikkel in te bouwen, is het te verwachten dat brandstofleveranciers zullen overgaan tot het inzetten van groen gas in het wegverkeer waardoor andere biobrandstoffen zullen worden verdrongen door groen gas. Op deze manier blijft de totale inzet van biobrandstoffen in het wegverkeer gelijk en betaalt de overheid de tot nu toe voor rekening van de marktpartijen komende bijmenging van de biobrandstoffen.

Financiële stimulering van groen gas dat in het wegverkeer wordt ingezet is dan ook alleen zinvol indien dat groen gas niet meetelt voor de hiervoor beschreven verplichtingenregeling. Alleen dan wordt met de inzet van groen gas een additionele reductie van CO₂ bewerkstelligd.

Als het gaat om de keuze van het financiële instrument om groen gas te stimuleren, gaat mijn voorkeur uit naar stimulering via de SDE (+). Op dit moment wordt de Nederlandse productie van groen gas al gestimuleerd via de SDE (+) en ik stel voor om binnen de daarvoor geldende budgettaire kaders deze wijze van stimulering te continueren, ook als het groene gas wordt ingezet in het wegverkeer. Daarbij geldt overigens wel de hiervoor al genoemde logische voorwaarde dat dit groene gas dan niet meetelt voor de eerder genoemde verplichtingenregeling. Hiertoe zal de verplichtingenregeling worden aangepast. Op deze wijze wordt de keuze van de inzet van groen gas in het wegverkeer of in het aardgasnet voor huishoudens en industrie volledig overgelaten aan de markt en niet beïnvloed door de wijze van financiële stimulering.

Mijn voorkeur voor stimulering van groen gas met behulp van SDE (+) boven een stimulering via de accijns volgt uit het feit dat de accijns niet kan worden beperkt tot de Nederlandse productie. Stimulering via de accijns zou onder meer tot gevolg hebben dat met het buitenland afspraken moeten worden gemaakt dan wel dat een internationaal certificeringssysteem moet worden ingesteld, om te waarborgen dat de productie van groen gas inderdaad maximaal milieuvriendelijk plaatsvindt. Subsiëring via de SDE (+) richt zich specifiek op Nederlandse productie en is daardoor gemakkelijker te controleren.

Ook de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst zijn bij een stimulering via SDE (+) aanzienlijk lager dan bij een stimulering via de accijns.

Europese aanpak

Zoals al eerder gememoreerd wordt in Europees verband gesproken over een mogelijke herziening van de Richtlijn energiebelastingen. De Europese Commissie heeft onlangs het eerste conceptvoorstel voorgelegd. De concepttekst geeft een alternatief voor de hierboven geschetste nationale aanpak. Een van de mogelijke aanpassingen betreft een geheel andere wijze van heffen van accijns, deels gebaseerd op de energie-inhoud van een product, deels op CO₂-uitstoot. Indien dit door de lidstaten wordt geaccordeerd, is er aanleiding om de hiervoor beschreven werkwijze te herzien. Tot die tijd acht ik de hiervoor beschreven werkwijze echter de meest praktische en effectieve manier om te bevorderen dat groen gas op de meest efficiënte wijze wordt ingezet.

Hoofdstuk 6. Biobrandstoffen

6.0. Samenvatting

Nederland heeft er eerder voor gekozen het gebruik van biobrandstoffen niet fiscaal te faciliteren maar het gebruik ervan te stimuleren door middel van een verplichtingenregeling. Ter invulling van deze verplichting worden aan benzine en diesel biobrandstoffen toegevoegd en in beperkte mate ook biobrandstoffen in pure vorm op de markt gebracht. Biobrandstoffen hebben veelal een lagere energie-inhoud dan benzine en diesel. Dit geldt in het bijzonder voor ethanol. Voor E-85 is voorzien in een compensatie in de accijns vanwege deze lagere energie-inhoud. Bij verschillen in energie-inhoud voor bijmengingen die verder gaan dan de op termijn voorziene minimale bijmenging, ben ik voornemens in een compensatie via een gedeeltelijke teruggaaf van accijns te voorzien.

6.1. Inleiding

Op grond van de Richtlijn energiebelastingen kunnen sinds 1 januari 2004 ook andere producten dan minerale oliën, aardgas, kolen of elektriciteit worden aangemerkt als energieproduct. De belangrijkste hiervan zijn plantaardige en dierlijke oliën en vetten alsmede biodiesel. Voor deze producten is niet voorzien in een afzonderlijk accijnstarief. Als deze worden gebruikt als brandstof voor verwarming of als motorbrandstof is het accijnstarief van het gelijkwaardige product van toepassing. Veelal is dit het tarief van diesel. Daarnaast wordt in toenemende mate alcohol en dan met name bio-ethanol als motorbrandstof gebruikt, meestal door toevoeging aan benzine. Alcohol wordt in de Richtlijn energiebelastingen en de Wet op de accijns niet aangemerkt als energieproduct. Omdat alcohol meestal wordt gebruikt voor andere doeleinden, met name dranken, is hiervoor alcoholaccijns verschuldigd. Als alcohol wordt gebruikt als brandstof is echter het accijnstarief verschuldigd van de gelijkwaardige brandstof benzine. Om accijnstechnische problemen te voorkomen zal de alcohol doorgaans vooraf zijn gedenatureerd met bijvoorbeeld benzine.

Nederland heeft er voor gekozen het gebruik van biobrandstoffen niet te stimuleren via fiscale maatregelen zoals een lagere accijns, maar via de hierna beschreven verplichtingenregeling.

6.2. Biobrandstofverplichtingen

Vanaf 1 januari 2011 mag benzine op grond van de Richtlijn Brandstofkwaliteit²⁰ 10 volume% ethanol bevatten. Op grond van dezelfde richtlijn mag diesel vanaf 1 januari 2011 7 volume% FAME (biodiesel, Fatty Acid Methyl Ester) bevatten. Volgens de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie²¹ moet in 2020 het aandeel hernieuwbare energie in het wegverkeer in elke lidstaat van de Europese Unie minimaal 10 energie% bedragen. Voor benzine komt dit overeen met een aandeel van bijna 14,8 volume% ethanol en voor diesel met een aandeel van 10,6 volume% biodiesel. Nederland heeft een en ander gereguleerd in onder meer het Besluit hernieuwbare energie vervoer (met ingang van 1-1-2011; daarvoor met ingang van 1-1-2007: Besluit biobrandstoffen wegverkeer 2007). Op grond van dit Besluit moeten partijen die benzine en diesel op de Nederlandse markt brengen een bepaald percentage (op energiebasis) van hun afzet in de vorm van hernieuwbare energie leveren. Veelal gaat het hierbij om biobrandstoffen. Voor 2011 is het verplichte deel 4,25%.

De verplichting op grond van dit Besluit wordt geregistreerd via een massabalans. Hierdoor kunnen sommige partijen benzine of diesel in het geheel geen biobrandstof bevatten, terwijl andere partijen product, zoals het hierna te noemen E85, bestaan uit een hoog percentage biobrandstof. Niettemin hebben de meeste producenten van benzine en diesel er voor gekozen om de minimaal verplichte hoeveelheid biobrandstof bij te mengen in benzine en diesel. In benzine wordt bio-ethanol bijgemengd, in diesel biodiesel.

6.3. Energie-inhoud

Bio-ethanol en biodiesel hebben een lagere energie-inhoud dan benzine en diesel. Door bijmenging van bio-ethanol en biodiesel in respectievelijk benzine en diesel zal de energie-inhoud van deze benzine en diesel lager zijn dan de energie-inhoud van benzine en gasolie zonder bijgemengde biobrandstoffen. Omdat voor benzine en diesel met bijgemengde biobrandstoffen het reguliere

²⁰ Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PbEU 2009, L140).

²¹ Richtlijn 2009/28/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PbEU 2009, L140).

accijnstarief geldt, wordt wel gesteld dat naar verhouding te veel accijns wordt afgedragen. Door het huidige lage percentage aan biobrandstof is de afwijking in energie-inhoud echter gering. Bovendien bevat de meeste benzine en diesel biobrandstof.

In 2006 is (alleen voor dat jaar en onder daarbij gestelde voorwaarden en beperkingen) een gedeeltelijke accijnsvrijstelling van toepassing geweest op de hoeveelheid biobrandstof die aan benzine of diesel was toegevoegd. Met ingang van 1 januari 2007 kwam deze regeling weer te vervallen, omdat vanaf deze datum de in de vorige paragraaf genoemde verplichting is gaan gelden en er voor werd gekozen om de toevoeging van biobrandstoffen niet langer fiscaal te faciliteren.

Naast benzine en diesel met de minimale hoeveelheden bijgemengde biobrandstof komen ook nieuwe producten op de markt. Een daarvan is E85, een mengsel van 70-85% bio-ethanol met benzine. E85 wordt belast naar het accijnstarief van benzine, maar de energie-inhoud is ongeveer 27% lager dan die van benzine. Om dit te compenseren voorziet de Wet op de accijns met ingang van 1 april 2010 in de mogelijkheid om onder voorwaarden teruggaaf van accijns te vragen ter grootte van 27% van het accijnstarief van benzine.

Mijn ambtsvoorganger heeft toegezegd om andere hogere blends met een afwijkende energie-inhoud op vergelijkbare wijze te behandelen als E85, wanneer deze op de markt komen. Ik ben voornemens om voor blends die meer biobrandstoffen bevatten dan de verplichting op basis van de Richtlijn voor Hernieuwbare Energie een generieke regeling te treffen. Daarbij ga ik uit van de verplichting zoals die op termijn zal gelden, namelijk een verplichting van 10% hernieuwbare energie (op energie-inhoud) in 2020. Dat wil zeggen dat ik voor blends met een hoeveelheid van 10% hernieuwbare energie of minder vanwege het verplichtende karakter van die bijmenging geen compenserende regeling zal treffen. Momenteel onderzoek ik op welke wijze ik een dergelijke regeling vorm kan geven. Daarbij past een regeling die eenvoudig is in termen van controle, uitvoering en administratieve lasten. Daarom zullen voorwaarden, zoals een minimumbedrag voor de teruggaaf, gesteld moeten worden.

Hoofdstuk 7. Eurovignet (belasting op zware motorrijtuigen)

7.0. Samenvatting

De heffing van het Eurovignet gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten, terwijl de opbrengst naar verhouding bescheiden is. Daarnaast is de toekomst van het Eurovignetverdrag onzeker en wordt het verdrag steeds moeilijker te actualiseren. Ik ben voornemens in overleg met de verdragspartners de mogelijkheden voor afschaffing van het Eurovignet te onderzoeken. Wanneer afschaffing wordt gedekt door een verhoging van de motorrijtuigenbelasting voor zware vrachtwagens kan de belastingdruk sterker dan nu worden neergelegd bij vervuilende vrachtwagens.

7.1 Inleiding

Het Eurovignet is een gebruiksrecht op vrachtwagens zwaarder dan 12 ton en wordt geheven in Nederland, België, Luxemburg, Denemarken en Zweden. De belangrijkste elementen van de heffing - zoals het tarief - zijn vastgelegd in een verdrag.²² Nederland heeft de heffing opgenomen in de Wet belasting op zware motorrijtuigen (BZM). In het verdrag is vastgelegd dat wanneer een truck in één van de landen betaald heeft, deze ook toegang krijgt tot het wegennet van de andere landen. De opbrengst van de eigen inwoners valt toe aan het desbetreffende land, de opbrengst van trucks van buiten de deelnemende landen wordt volgens een vaste sleutel verdeeld.

Een externe serviceprovider organiseert voor alle staten de internationale verkoop van vignetten en beheert de centrale server waar alle verkopen worden geregistreerd. Nederland deelt in de kosten van deze provider. De totale opbrengsten van het Eurovignet bedroegen voor Nederland in 2010 € 148 mln. Van dit bedrag is € 26 mln opgebracht door buitenlandse trucks. De administratieve lasten voor bedrijven en de uitvoeringskosten zijn naar verhouding hoog, respectievelijk € 12,25 mln en € 10 mln.

In de Fiscale agenda is al aangekondigd dat de mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging of afschaffing van het Eurovignet onderzocht zouden worden en de resultaten daarvan zouden worden gepresenteerd in de autobrief.

7.2. Samenwerkingsverband

7.2.1. Samenwerking

Het is de verdragslanden onderling de afgelopen jaren niet gelukt om tot overeenstemming te komen over tariefsverhogingen en aanpassing van de sterk verouderde milieudifferentiatie. Een eerder aangekondigde verhoging van de tarieven in 2008, met een budgettair belang van € 21 mln, kon hierom geen doorgang vinden. Deze stagnerende actualisatie van het verdrag noopt ertoe om na te denken over de toekomst van het Eurovignet.

7.2.2. Toekomst verdrag

Het Eurovignet is een alternatief voor een kilometerheffing. Wanneer één van de landen een kilometerheffing invoert, stapt dat land uit het verdrag. In het verleden heeft Duitsland dit al gedaan. Denemarken en de Belgische gewesten hebben aangekondigd respectievelijk in 2012 en in de loop van 2013 een kilometerheffing als alternatief voor het Eurovignet in te voeren. Wanneer meerdere landen uit het verdrag stappen is het zeer de vraag of het samenwerkingsverband als zodanig blijft bestaan. Dit geldt in versterkte mate voor Nederland. Nederland heeft met name op uitvoeringsgebied een faciliterende rol voor het Eurovignet. Zo is de Nederlandse Belastingdienst de contractspartner van de externe serviceprovider. Het ligt dan ook voor de hand om een opzegging in goed overleg met de verdragspartners te doen en zo mogelijk een gezamenlijke planning op te stellen.

²² Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, Stb. 1995, 563.

7.2.3. Planning

Ik ben voornemens om, mede gezien de hierna toegelichte inefficiëntie van deze heffing, in overleg met de verdragspartners de mogelijkheden voor afschaffing van het Eurovignet te onderzoeken. Het ligt in de rede bij het bepalen van een logisch moment van uitstappen rekening te houden met het contract met de externe serviceprovider. De uitvoering van de internationale verkoop van vignetten en de registratie daarvan wordt door deze provider gedaan. Het contract loopt af in oktober 2012 en kan tweemaal met een periode van maximaal een jaar verlengd worden. Daarna is een nieuwe aanbestedingsprocedure nodig. Een opzegging dient minimaal negen maanden van tevoren te worden gedaan. In overleg met de andere verdragslanden kan een goed moment bepaald worden.

7.3. Uitvoeringskosten en administratieve lasten

De uitvoeringskosten van het Eurovignet voor Nederland zijn hoog, ongeveer € 10 mln per jaar. De binnenlandse uitvoering van de heffing en de controle daarop zijn erg arbeidsintensief vanwege het flexibele vignetsysteem (naast een jaarvignet is een maand-, week- of dagvignet mogelijk). Daarnaast zijn de kosten van de externe serviceprovider en de verkoop van vignetten op tankstations hoog. Ook de administratieve lasten van het Eurovignet zijn naar verhouding zeer hoog en bedragen per jaar ongeveer € 12,25 mln. Ter vergelijking, de administratieve lasten voor de MRB, opbrengst € 3,8 mld, bedragen slechts € 13 mln.

Het belastingstelsel als geheel wordt voor een ondernemer overzichtelijker als de heffing verdwijnt. Ondernemers worden nu door de flexibele vormgeving gedwongen vooraf af te wegen welk vignet het goedkoopst uitpakt: een jaar-, maand-, week- of dagvignet, afhankelijk van de geplande inzet van de voertuigen. Dit legt een flinke last op de administratie en de planning van de ondernemers.

7.4. Milieu

Het Eurovignet is een heffing die niet aan afstand is gerelateerd, met een sterk verouderde differentiatie naar Euroklasse en een slechts beperkte differentiatie naar gewicht. Afschaffing van het vignet en dekking door een naar Euroklassen gedifferentieerde verhoging van de MRB zorgt voor een sterkere belasting van zwaardere vrachtwagens en van oudere vrachtwagens die meer roet uitstoten. In de MRB is nu al een differentiatie naar Euroklasse opgenomen. De MRB is voor een vrachtwagen echter een klein onderdeel van de totale kosten, waardoor de effectiviteit van deze differentiatie beperkt is. Een verhoging van de MRB vergroot het effect van deze differentiatie. Daarnaast is de MRB sterker dan het Eurovignet naar gewicht gedifferentieerd. Of deze gewichtsdifferentiatie ook leidt tot een gedifferentieerde tariefsverhoging, is afhankelijk van de gekozen uitwerking.

7.5. Dekking

Toen het Eurovignet werd ingevoerd is de motorrijtuigenbelasting verlaagd. Dekking in de motorrijtuigenbelasting van afschaffing van het Eurovignet is dan ook de meest voor de hand liggende optie. Dit levert, zoals hierboven beschreven, ook goede mogelijkheden voor differentiatie naar Euroklasse op. Bij het huidige MRB-tarief zou de MRB voor zware vrachtwagens gemiddeld met 174% omhoog moeten. Een nadeel is dat de € 26 mln die nu door buitenlandse trucks wordt opgebracht dan ook wordt gedekt bij Nederlandse voertuigen. Een alternatief vormt dekking via de dieselaccijns. Dit betekent meer belastingen naar gebruik en minder naar bezit. De dieselaccijns zou met 3,9 cent moeten stijgen en de MRB voor dieselpersonenauto's, dieselbestelauto's en lichte vrachtauto's zou ter compensatie met 8,5% moeten worden verlaagd. Buitenlandse voertuigen betalen ook dieselaccijns en zouden dus gedeeltelijk meebetalen. Een hybride variant is ook denkbaar, waarbij een deel van de derving in de dieselaccijns wordt gedekt, onder een beperktere verlaging van de MRB voor overige voertuigen. Het andere deel wordt dan gedekt door een gedifferentieerde verhoging van de MRB voor zware vrachtwagens.

7.6. Effecten voor de Nederlandse vervoerbranche

Voor de vervoerbranche kan de afschaffing van het Eurovignet afhankelijk van de gekozen dekking een kleine stijging van de lasten betekenen. Bedrijven besparen enerzijds administratieve lasten en hoeven geen Eurovignet meer te betalen. Aan de andere kant betalen zij iets zwaarder mee in de

dekking als ook de € 26 mln die nu door het buitenland wordt opgebracht door hen moet worden gecompenseerd. Daar staat tegenover dat een verhoging van de belasting met € 21 mln per 2009 niet is doorgedaan, waardoor dit bedrag nu ook niet extra hoeft te worden gedekt.

Verder is het de vraag of de Nederlandse trucks in het buitenland het vignet moeten blijven betalen. Wanneer Nederland eenzijdig uit het Eurovignet zou stappen en het verdrag zou in de andere landen blijven bestaan, betalen Nederlandse trucks alsnog in België, Luxemburg, Denemarken en Zweden het vignet. In onderling overleg met de verdragsluitende landen kan besloten worden dat de landen tegelijkertijd met het heffen van het Eurovignet stoppen. Ik teken daarbij aan dat wanneer België en Denemarken een kilometerheffing introduceren ook Nederlanders daaraan zullen meebetalen, zoals dat nu al in Duitsland het geval is.

Voor vrachtwagens die weinig of geen gebruik maken van het hoofdwegennet van één van de Eurovignetlanden levert de afschaffing van het Eurovignet weinig voordeel op. Afhankelijk van de gekozen dekking, in de MRB of (gedeeltelijk) in de dieselaccijns, gaan deze vrachtwagens er op achteruit. Daarbij valt op te merken dat een vergelijkbare vrachtwagen er bij introductie van het Eurovignet juist op vooruit is gegaan. Het effect voor een individueel voertuig zal verder afhangen van de kenmerken van dat voertuig. Indien de dekking wordt gerealiseerd via de MRB dan zal voor oudere, meer vervuilende vrachtwagens de verhoging zwaarder uitpakken dan voor moderne, schonere vrachtwagens. Daarnaast kan het gewicht van de vrachtwagen een rol spelen.

Hoofdstuk 8. Bestelauto's

8.0. Samenvatting

Het kabinet doet onderzoek naar een alternatieve regeling voor de bijtelling privégebruik bestelauto's waarbij een rittenregistratie bij bestelauto's niet langer nodig is. Overleg hierover met het bedrijfsleven is opgestart en zorgvuldig wordt een aantal opties verkend. Naast de randvoorwaarden die het bedrijfsleven heeft geformuleerd, wordt bij een alternatief ook rekening gehouden met de budgettaire effecten. Momenteel zijn diverse varianten onderwerp van gesprek die in dit hoofdstuk in willekeurige volgorde worden geschetst. De verschillende varianten kunnen met elkaar worden gecombineerd om zodoende tot een sluitend geheel te komen. De variant waarbij wordt gekozen voor een 'verklaring uitsluitend zakelijk gebruik' kan per 1 januari 2012 worden ingevoerd. Ten aanzien van de overige alternatieven is op dit moment nog niet vast te stellen of 1 januari aanstaande haalbaar is. Verder dient de uitwerking van de mogelijkheid van de geautomatiseerde rittenregistratie, zorgvuldig te worden gezien. Hierbij kan worden gedacht om speciaal voor bestelauto's nader te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een pilot, zodat meer ervaring kan worden opgedaan met een systeem van een geautomatiseerde rittenregistratie.

8.1. Inleiding

Op 15 februari 2011 heeft het Kamerlid Neppérus vragen gesteld over de rittenregistratie bij bestelauto's. Deze rittenregistratie kan noodzakelijk zijn om geen bijtelling te krijgen voor het privégebruik van een door de werkgever ter beschikking gestelde bestelauto. In mijn beantwoording van 1 maart 2011 heb ik aangegeven dat ik de ergernis over de rittenregistratie die nodig is om geen bijtelling te krijgen voor privégebruik van een bestelauto begrijp. Ik heb ook aangegeven dat ik bereid ben om alles in het werk te stellen om die ergernis weg te nemen, met andere woorden te kijken naar de mogelijkheden om die rittenregistratie af te schaffen. Ik heb tevens aangegeven dat ik bij de uitwerking van een alternatief niet voorbij kan gaan aan de mogelijke budgettaire effecten van zo'n alternatief en dat dekking ervan bijvoorbeeld zou kunnen door het aanpassen van tarieven in de motorrijtuigenbelasting (MRB) of het aanpassen van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM). Zoals toegezegd in mijn beantwoording geschiedt het onderzoek naar een alternatieve regeling in overleg met de sector en zal ik in deze brief meerdere alternatieve regelingen zonder rittenregistratie voorleggen.

8.2. Overleg met branche

Het overleg met het bedrijfsleven is nog in maart 2011 gestart. Aan het bedrijfsleven is gevraagd mee te denken over alternatieven en deze ook aan te dragen. Al snel werd duidelijk dat het bedrijfsleven geen eenduidige en pasklare oplossing kon bieden. De belangen zijn namelijk zeer uiteenlopend. Afhankelijk van de te vertegenwoordigen groep worden mogelijke alternatieven verschillend gewaardeerd. Overigens zijn alle partijen het er over eens dat privégebruik door een werknemer van een (bestel-)auto van de zaak moet worden aangemerkt als 'loon in natura' en dat deze vorm van loon in de belastingheffing dient te worden betrokken. Ook staat niet ter discussie dat de eventuele budgettaire effecten van een alternatieve regeling binnen de groep van bestelauto's dienen te worden opgevangen. Het bedrijfsleven heeft wel een aantal denkrichtingen geschetst en voor hen belangrijke randvoorwaarden voor een mogelijke alternatieve regeling naar voren gebracht:

- Een alternatieve regeling mag niet leiden tot een lastenverschuiving van werknemer naar werkgever. Het eventueel aanpassen van de tarieven in de MRB of het aanpassen van de BPM ligt voor het bedrijfsleven dan ook niet voor de hand.
- Bij het ontwerpen van een alternatieve regeling zouden de nieuwe technische bewijsmogelijkheden en de sterk verbeterde controletechnieken van de Belastingdienst in ogenschouw moeten worden genomen.
- Bezien zou kunnen worden of er een alternatief mogelijk is waarbij meer wordt aangesloten bij het werkelijke aantal gereden privékilometers.

8.3 Alternatieve regeling(en)

Bij het ontwikkelen van een alternatieve regeling bijtelling privégebruik bestelauto van de zaak waarbij een rittenregistratie niet langer nodig is, is een aantal zaken van belang.

Het gaat met name om de groep werknemers en ondernemers die een bestelauto van de zaak voor minder dan 500 kilometer privé per jaar gebruikt, maar die op dit moment geen gebruik kan of wil maken van de huidige bestaande bijzondere regelingen voor bestelauto's.²³ Dit is de groep die dient aan te tonen – veelal in de vorm van een sluitende rittenregistratie - dat niet meer dan 500 kilometer privé is gereden.²⁴

Zoals aangegeven in mijn beantwoording van de hiervoor genoemde Kamervragen kan bij de uitwerking van een alternatieve regeling niet voorbij worden gegaan aan de mogelijke (negatieve) budgettaire effecten van een alternatieve regeling. Het budgettaire beslag van de bijtelling van de bestelauto van de zaak bedraagt naar schatting € 400 mln, waarvan € 300 mln in de sfeer van de loonheffing (circa 150.000 bestelauto's) en € 100 mln in de sfeer van de inkomstenbelasting (circa 45.000 bestelauto's). In totaal zijn er 650.000 zakelijke bestelauto's (bestelauto's die verbonden zijn aan een economische entiteit). Het budgettaire beslag van de bijtelling van de bestelauto van de zaak bedraagt overigens bijna 20% van het totale budgettaire beslag van de bijtelling auto van de zaak (dus bestelauto's en personenauto's). Hierbij merk ik op dat voor nieuwe bestelauto's, net als voor personenauto's, ook een lage bijtelling kan gelden indien de bestelauto kwalificeert als zuinig of zeer zuinig. Sinds 2010 is namelijk voor nieuwe bestelauto's met een Europese typegoedkeuring in de meeste gevallen een CO₂-uitstoot vastgesteld, waarop de bijtelling kan aansluiten.

Rekening houdend met het voorgaande verken ik op dit moment in constructief overleg met het bedrijfsleven een aantal opties. Het overleg met het bedrijfsleven is echter nog niet afgerond. Ik hecht er aan om samen met het bedrijfsleven een alternatief te ontwikkelen waar wij ons gezamenlijk in kunnen vinden. In dit verband geeft het bedrijfsleven nadrukkelijk de voorkeur aan zorgvuldigheid boven snelheid.

De verschillende varianten die momenteel onderwerp van gesprek zijn, zal ik hierna op hoofdlijnen schetsen. Hierbij wil ik opmerken dat de volgorde waarin deze varianten worden geschetst, niets zegt over een eventuele voorkeur voor een bepaalde variant. Tevens merk ik op dat verschillende varianten met elkaar gecombineerd kunnen worden om zodoende tot een sluitend geheel te komen.

Introductie 'verklaring uitsluitend zakelijk gebruik'

Indien een bestelauto van de zaak uitsluitend zakelijk wordt gebruikt, hoeft er geen bijtelling te worden toegepast. Er is immers geen sprake van privégebruik en dus geen sprake van loon in natura. Onder de huidige wetgeving dient tegenbewijs te worden geleverd om aan te tonen dat er op jaarbasis niet meer dan 500 kilometer privé is gereden. Ten aanzien van dit tegenbewijs geldt de vrije bewijsleer. In de praktijk wordt het tegenbewijs met name geleverd aan de hand van een rittenregistratie. Een alternatieve optie zou kunnen zijn dat vooraf door de werknemer en werkgever gezamenlijk of door de ondernemer een verklaring wordt afgegeven dat de bestelauto uitsluitend zakelijk gebruikt wordt. Toezicht zou vervolgens kunnen plaatsvinden aan de hand van camerawaarnemingen. Deze variant kan een oplossing bieden voor de groep bestelautorijders die de bestelauto van de zaak niet privé gebruikt en die nu geen beroep kan of wil doen op de bestaande bijzondere regelingen zoals het verbod op privégebruik of het niet buiten werktijd gebruiken van de bestelauto. Bij de verdere uitwerking van deze variant zal ik nagaan of het autopaspoort, dat in hoofdstuk 9 aan de orde komt, een bijdrage kan leveren. Ik ben namelijk van mening dat gegevens die nodig zijn voor een effectief toezicht op de naleving van de

²³ Een rittenregistratie hoeft niet te worden toegepast als de bestelauto door aard of inrichting (nagenoeg) uitsluitend geschikt is voor het vervoer van goederen. Een rittenregistratie kan ook achterwege blijven in geval een verbod geldt voor werknemers om privé gebruik te maken van de bestelauto van de zaak dan wel als er sprake is van een bestelauto die buiten werktijd niet gebruikt kan worden. Verder is er nog een afkoopregeling voor bestelauto's die doorlopend afwisselend worden gebruikt door verschillende werknemers en bestaat de mogelijkheid tot een vereenvoudigde rittenregistratie ingeval van een bestelauto van de zaak.

²⁴ De 500 kilometergrens is destijds vanuit doelmatigheidsredenen ingesteld. De grens van 500 kilometer betekent dat de gevolgen van de bijtelling niet onmiddellijk optreden als per jaar met de auto van de zaak een enkele privérit, bijvoorbeeld voor doktersbezoek, wordt gemaakt. Incidenteel privégebruik (waaronder zogenoemde calamiteitenkilometers) zal daardoor niet leiden tot een volledige forfaitaire bijtelling.

autogerelateerde belastingen zo veel mogelijk een plek horen te krijgen in het kentekenregister. Zo wordt al sinds enkele jaren bijvoorbeeld de catalogusprijs opgenomen in dat register. De ervaringen daarmee zijn positief. De vastlegging van dergelijke gegevens vindt namelijk plaats op het moment waarop de tenaamstelling van het voertuig plaatsvindt. Vervolgens zijn er geen extra administratieve lasten en uitvoeringskosten, omdat de Belastingdienst deze gegevens online gebruikt bij de uitvoering van zijn taken. Mogelijk kan ook de informatie over de vraag of een bestelauto al dan niet privé gebruikt gaat worden in het kentekenregister worden opgenomen. Op dit moment voert de Belastingdienst verkennende gesprekken met de Dienst Wegverkeer (RDW) over de vormgeving van de verklaring geen privé gebruik via het kentekenregister.

Bij de bijtelling privégebruik bestelauto van de zaak meer aansluiten bij het werkelijke aantal gereden privékilometers; introductie van een optionele gestaffelde bijtelling ingeval gebruik wordt gemaakt van een geautomatiseerde rittenregistratie

Een variabele bijtelling sluit beter aan bij het mogelijk beperktere privégebruik met een bestelauto. Bovendien kan een variabele bijtelling een prikkel geven om minder privékilometers te maken. In het verleden was er sprake van een variabele bijtelling. In 2004 is deze variabele bijtelling echter afgeschaft om zodoende de administratieve lasten van het bijhouden van een rittenregistratie te verminderen. Indien een vorm van variabele bijtelling opnieuw zou worden ingevoerd, zou dit in beginsel leiden tot een toename van de administratieve lasten. Om dit te ondervangen zou bezien kunnen worden of geautomatiseerde rittenregistratiesystemen hier een uitkomst kunnen bieden. Alsdan zou een optionele gestaffelde bijtelling gekoppeld kunnen worden aan het gebruik van een geautomatiseerde rittenregistratie. Er zouden dan in geval van bestelauto's drie situaties kunnen worden onderscheiden:

- De bestelauto van de zaak wordt niet privé gebruikt vanwege een verbod op privégebruik of omdat deze "achter het hek staat" of als gevolg van de hiervoor geopperde gezamenlijke 'verklaring uitsluitend zakelijk gebruik'. De bestelauto is in die gevallen uitgezonderd van de bijtelling. Er hoeft in dit geval met betrekking tot de gereden kilometers niets te worden bijgehouden.
- De bestelauto van de zaak wordt privé gebruikt. De bestelautorijder hoeft ook dan niets bij te houden ter zake van het privégebruik. Er gelden geen restricties ten aanzien van het aantal gereden privékilometers. De bijtelling bedraagt 25% (of minder indien de CO₂-uitstoot bestelauto daartoe aanleiding geeft) van de catalogusprijs inclusief BTW en (fictieve) BPM.
- De bestelauto van de zaak wordt beperkt privé gebruikt. Alsdan kan de bijtelling worden beperkt indien de bestelauto beschikt over een geautomatiseerde rittenregistratie. Het bijtellingspercentage is vervolgens afhankelijk van het aantal gereden privékilometers op jaarbasis (op basis van een nog nader te bepalen staffel).

Afschaffen of verlagen van de bijtelling voor bepaalde bestelauto's: bij fictie aannemen dat een bestelauto met maximaal 3 zitplaatsen (enkele cabine) niet of beperkt privé wordt gebruikt waardoor er geen respectievelijk een verlaagde bijtelling kan worden toegepast

De hoeveelheid zitplaatsen in een bestelauto varieert. Het aantal zitplaatsen zou mede bepalend kunnen zijn voor de vraag in hoeverre een bestelauto privé wordt gebruikt of in hoeverre dergelijk privégebruik voor de hand ligt. Onderzocht is of het aantal zitplaatsen aanleiding geeft tot opname in de wet van de fictie dat een bestelauto van de zaak met maximaal drie zitplaatsen (de enkele cabine) niet of slechts beperkt privé wordt gebruikt, waardoor ter zake van deze bestelauto's geen of een verlaagde bijtelling zou kunnen worden toegepast.

In hoeverre een dergelijke fictie kan worden opgenomen, is van een aantal zaken afhankelijk. Twee elementen wil ik in dit kader reeds noemen. Circa 80% van de bestelauto's heeft een enkele cabine. Dit betekent dat als er geen of een verlaagde bijtelling zou kunnen worden toegepast op deze groep, voor de budgettaire derving die daarmee gepaard gaat, de dekking bij de andere groep bestelauto's moet worden gevonden. De overige circa 20% van de bestelauto's zal dan voor benodigde dekking dienen te zorgen. Dat zal geen eenvoudige opgave worden. Voor de hand ligt dan veeleer een oplossing die hierna meer ten algemene wordt beschreven, te weten de introductie van de BPM voor de zakelijke bestelauto dan wel een verhoging van de MRB. Ook is duidelijk geworden dat bij bepaalde modellen op eenvoudige wijze een enkele cabine om te bouwen is tot

een dubbele cabine. De laspunten voor een extra bank zijn affabriek reeds gemonteerd. Dit betekent dat het interessant wordt om een enkele cabine aan te schaffen en er vervolgens – na tenaamstelling – een dubbele cabine van te maken. Een dergelijke aanpassing van het voertuig wordt niet geregistreerd in het kentekenregister. De handhaafbaarheid van de regeling neemt daardoor af en effectief toezicht wordt bemoeilijkt. Een begunstigende regeling zoals het (gedeeltelijk) vrijstellen van de bijtelling voor bestelauto's met een enkele cabine is daarom op voorhand fraudegevoelig en verdient dan ook om voornoemde redenen niet mijn voorkeur.

Bijtelling privégebruik bestelauto van de zaak afschaffen onder gelijktijdige verhoging van de MRB en/of de introductie van een BPM-heffing voor bestelauto's van ondernemers (verschuiving lasten van werknemers naar werkgevers)

Het afschaffen van de bijtelling voor privégebruik bestelauto's van de zaak is ook een variant die automatisch leidt tot het vervallen van de rittenadministratie. Als de bijtelling wordt afgeschaft, hoeft er immers niets meer te worden bijgehouden ten aanzien van het (privé)gebruik. Dit leidt er echter wel toe dat het beginsel van het belasten van loon in natura wordt losgelaten en er voorts een budgettaire derving van circa € 400 mln per jaar ontstaat. Om deze derving te dekken binnen de groep bestelauto's kan worden gedacht aan het verhogen van de MRB, de introductie van de BPM of een combinatie van aanpassing van de MRB en introductie van de BPM voor bestelauto's van ondernemers. Ik begrijp het voorbehoud dat het bedrijfsleven bij deze optie maakt. Deze optie brengt een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven met zich mee; een lastenverzwaring die – omdat hij fungeert als dekking voor een lastenverlichting elders – niet kan worden teruggesluisd naar het bedrijfsleven. Om die reden heeft deze optie dan ook niet mijn eerste voorkeur. Ter illustratie geef ik hierna cijfermatig weer wat een dekking van € 400 mln binnen de groep zakelijke bestelauto's tot gevolg heeft.

Als alleen de MRB wordt verhoogd betekent dit dat het gemiddelde MRB-tarief voor bestelauto's van ondernemers toeneemt van circa € 400 naar circa € 1000 per jaar. Dit betekent bijvoorbeeld dat voor een kleine bestelauto (Renault Kangoo met gewicht tussen 1350-1450 kg respectievelijk een Volkswagen Caddy met gewicht tussen 1450-1550 kg) in plaats van de huidige € 320 respectievelijk € 344, in deze optie € 800 respectievelijk € 860 verschuldigd wordt. Voor een zwaardere maar desalniettemin veel voorkomende bestelauto met een gewicht tussen 2150-2250 kg, zal de MRB € 1.250 gaan bedragen in plaats van de huidige € 500.

Indien alleen de BPM wordt verhoogd, betekent dit dat per nieuw verkochte ondernemersbestelauto een bedrag van (gemiddeld) circa € 9000 aan BPM zal moeten worden betaald. Dat is hoger dan op basis van de toepassing van de huidige "normale" BPM-tarieven verschuldigd zou worden.

Wanneer wordt gekozen voor een combinatie van maatregelen in de MRB en de BPM zal dit leiden tot een gedeeltelijke verhoging van de BPM en een gedeeltelijke verhoging van de MRB. Bij een verhoging van de MRB met circa 20%, zal de gemiddelde BPM circa € 7800 bedragen.

Verlaagde bijtelling of absolute afkoopsom voor alle zakelijke bestelauto's ongeacht het werkelijke privégebruik

Onder deze variant zou er vanuit worden gegaan dat elke zakelijke bestelauto ook zal worden gebruikt voor privédoeleinden. Hierdoor zou elke bestelauto van de zaak worden getroffen door een bijtelling ongeacht het werkelijke privégebruik. De bijtelling zou in dit geval kunnen worden verlaagd van 25% naar circa 8% van de catalogusprijs. Er vindt dan in beginsel geen verschuiving plaats van lasten van de werknemer naar de werkgever; er blijft sprake van een werknemerslast. Nadeel is uiteraard dat iedere werknemer wordt geconfronteerd met een bijtelling, ook indien deze niet voornemens is de bestelauto privé te gebruiken. Voor zover een bestelauto niet ter beschikking staat aan een specifieke werknemer, betekent dit dat de last bij de werkgever komt te liggen.

Deze verlaagde bijtelling zou ook kunnen worden vormgegeven als een absolute afkoopsom. Indien de afkoopsom voor alle zakelijke bestelauto's geldt, dus ook voor die bestelauto's waar geen privégebruik is, dan bedraagt deze € 600 per bestelauto per jaar. Als de afkoopsom alleen geldt voor de bestelauto die niet uitsluitend zakelijk gebruikt wordt, dan moet worden gedacht aan een afkoopsom van € 3200 per bestelauto per jaar. Deze last zal waarschijnlijk drukken op de

werkgever, waardoor er dus een verschuiving plaatsvindt van werknemerslasten naar werkgeverslasten.

8.4 Regelgeving per 1 januari 2012?

Het is mogelijk om per 1 januari aanstaande reeds een alternatief in te voeren, namelijk de 'verklaring uitsluitend zakelijk gebruik'. Of dit al dan niet via het kentekenregister mogelijk is, hangt af van de afspraken die hierover met de RDW kunnen worden gemaakt en de aanpassingen die in het stelsel van kentekenregistratie moeten plaatsvinden.

Met dit alternatief is de ergernis rond de rittenadministratie echter nog niet volledig opgelost, maar kan wel een oplossing worden geboden voor de groep bestelautorijders die de bestelauto van de zaak niet privé gebruikt en die nu geen beroep kan of wil doen op de bestaande bijzondere regelingen zoals het verbod op privégebruik of het niet buiten werktijd gebruiken van de bestelauto. Ten aanzien van de overige alternatieven is op dit moment nog niet vast te stellen of 1 januari aanstaande haalbaar is. Er dient o.a. goed te worden bezien welke doorwerking een alternatief heeft naar de regelgeving voor personenauto's, in welke mate er sprake is van administratieve lasten en of een alternatief handhaafbaar is voor de Belastingdienst. Ook de uitwerking van een 'oude' mogelijkheid, namelijk de geautomatiseerde rittenregistratie, dient zorgvuldig te worden bezien. Hierbij kan er wel worden gedacht om speciaal voor bestelauto's nader te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een pilot, zodat meer ervaring kan worden opgedaan met een systeem van een geautomatiseerde rittenregistratie.

Welke oplossing ook wordt gekozen voor het vervallen van de rittenregistratie voor de bestelauto, het ligt voor de hand dat deze zijn uitstraling heeft naar de bijtelling van de personenauto. Zodra zich een oplossing aftekent voor de bestelauto en deze in de praktijk werkbaar blijkt, zal ik bezien in hoeverre deze ook toepasbaar blijkt voor de bijtelling voor de personenauto van de zaak.

Hoofdstuk 9. Overige bijzondere regelingen en enkele aandachtspunten in de autobelastingen

9.0. Samenvatting

In voorgaande hoofdstukken zijn de diverse vergroeningsprikkels in de autobelastingen aan de orde geweest. Daarnaast bevatten deze belastingen een groot aantal andere bijzondere regelingen. Deze gaan gepaard met relatief hoge uitvoeringskosten. De taakstelling van de Belastingdienst vormt aanleiding om deze regelingen nog eens tegen het licht te houden. Daarbij speelt ook de vraag of de regeling de meest effectieve manier is om het beschikbare budget in te zetten voor invulling van een internationaalrechtelijke verplichting of een achterliggend beleidsdoel dat ook naar de huidige inzichten deze financiële ondersteuning van de overheid behoeft. Bij omzetting in een andere regeling of overheveling van het budget naar meer effectieve beleidsinstrumenten zou budgettaire neutraliteit uitgangspunt zijn, en zou ruimte moeten worden geboden voor afdoende overgangsmaatregelen. Naast deze bijzondere regelingen worden in dit hoofdstuk nog kort enkele aandachtspunten in de autobelastingen aangestipt, namelijk de BPM in Europees perspectief, de mogelijkheid van een fiscaal autopaspoort, de aftrek van omzetbelasting bij privégebruik van een zakelijke auto en het beleid ten aanzien van motoren en bromfietsen.

9.1. Inleiding

Binnen de autobelastingen bestaan naast de diverse in het voorgaande besproken vergroeningsregelingen ook tientallen bijzondere regelingen voor specifieke groepen voertuigen. Het gaat hierbij om een bonte verzameling van vrijstellingen en teruggaven van BPM, vrijstellingen, bijzondere tarieven en kortingen in de MRB, vrijstellingen in de BZM en gedeeltelijke teruggaven in de brandstofaccijns. Een opsomming van deze bijzondere regelingen is opgenomen in box 9.1. Deze regelingen vergen onevenredig hoge uitvoeringskosten. Naar aanleiding van eerdere evaluaties van een aantal belastinguitgaven in de autobelastingen²⁵ zijn in 2007²⁶ en 2008²⁷ een aantal bijzondere regelingen ingetrokken waaraan de grond (grotendeels) was ontvallen en waarvan maar zeer beperkt gebruik werd gemaakt. Ik ben voornemens om, mede met het oog op de taakstelling van de Belastingdienst, de bijzondere regelingen in de autobelastingen opnieuw en breder tegen het licht te houden en daarbij het al dan niet handhaven van iedere regeling meer principieel aan de orde te stellen. Daarbij is ook van belang of sprake is van een achterliggend niet-fiscaal beleidsdoel dat ondersteuning door de overheid behoeft en zo ja, of de fiscale regeling het meest geëigende middel is om die ondersteuning te bieden. Ook moet worden bezien wat de eventuele samenhang is met andere beleidsdoelen en -instrumenten, zoals de fiscale vergroeningsprikkels en het streven naar een eenvoudige en transparante belastingwetgeving. Verder is van belang in hoeverre een regeling eventueel invulling geeft aan internationaalrechtelijke verplichtingen. Uiteraard zal ik bij de verschillende regelingen ook rekening houden met de daarmee gemoeide maatschappelijke belangen en de positie van de bij de regelingen betrokken sectoren.

Naast deze bijzondere regelingen zijn er nog enkele andere onderdelen van het huidige fiscale stelsel voor voertuigen die ik in het kader van deze brief wil aanstippen. Dat zijn de houdbaarheid van de BPM in Europees perspectief, de mogelijkheid van een fiscaal autopaspoort als instrument bij toezicht en fraudebestrijding en de correctie van de aftrek van omzetbelasting bij privégebruik van een zakelijke auto. Ten slotte wil ik ingaan op een toezegging inzake motoren en bromfietsen.

Overige bijzondere regelingen in de autobelastingen

Belasting op personenauto's en motorrijwielen

Vrijstellingen buitenlandse kentekens

Vrijstellingen diplomatieke en internationale organisaties

Vrijstelling bestelauto ondernemer

Teruggaaf bestelauto gehandicapten

²⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IXB, nr. 32 en Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IXB, nrs. 17 en 39.

²⁶ Belastingplan 2007

²⁷ Wet van 3 juli 2008 tot wijziging van een aantal belastingwetten en enkele andere wetten (Stb. 262).

Teruggaaf politievoertuigen
Teruggaaf brandweervoertuigen
Teruggaaf kleine invalidervoertuigen (tot 250 cc)
Teruggaaf ambulances
Teruggaaf lijkwagens
Teruggaaf voertuigen voor gevangentransport
Teruggaaf voertuigen vervoer rolstoelgebruikers in groepsverband
Teruggaaf dierenambulance
Teruggaaf voertuigen voor geldtransport

Motorrijtuigenbelasting

Vrijstellingen buitenlandse kentekens
Vrijstellingen diplomatieke en internationale organisaties
Aftrek gewicht rolstoelinstallatie
Aftrek gewicht elektromotor
Kwart- en halftarief kampeerauto
Verlaagd tarief bestelauto gehandicapte
Verlaagd tarief bestelauto ondernemer
Verlaagd tarief winkelauto
Korting bij jaarbetaling
Kwarttarief kermis- en circusvoertuigen
Kwarttarief rijdend werktuig en rijdende werkplaats
Kwarttarief particulier paardenvervoer
Teruggaaf bedrijfsvoertuigenpark
Nihiltarief OV-autobussen op LPG
Vrijstelling ambulances
Vrijstelling lijkwagens
Vrijstelling dierenambulances
Vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar
Vrijstelling voertuigen defensie
Vrijstelling politievoertuigen
Vrijstelling brandweervoertuigen
Vrijstelling vuilniswagens, kolkenzuigers en straatveegwagens
Vrijstelling voertuigen voor aanleg en onderhoud wegen
Vrijstelling voertuigen waarmee geringe afstand over de weg wordt gereden
Vrijstelling keuringsritten van voertuigen met geschorst kenteken
Vrijstelling taxi's en OV-personeelbusjes
Schorsing en bedrijfsvoorraad
Regeling naheffen bij ontschorsen

Belasting op zware motorrijtuigen (Eurovignet)

Teruggaaf internationaal gecombineerd vervoer
Vrijstelling voertuigen defensie
Vrijstelling politievoertuigen
Vrijstelling brandweervoertuigen
Vrijstelling voertuigen voor aanleg en onderhoud wegen
Vrijstelling voertuigen waarmee geringe afstand over de weg wordt gereden
Vrijstelling kermis- en circusvoertuigen

Accijns minerale oliën

Lager tarief autobussen op LPG
Lager tarief vuilniswagens, kolkenzuigers en straatveegwagens op LPG

9.2. Aanleiding heroverweging bijzondere regelingen

Verschillende ontwikkelingen maken naar mijn mening heroverweging wenselijk van de diverse bijzondere regelingen in de autobelastingen.

9.2.1. Taakstelling Belastingdienst

Allereerst is aan de Belastingdienst een forse taakstelling opgelegd. Deze taakstelling zal niet kunnen worden ingevuld zonder ook te snijden in door de Belastingdienst uit te voeren taken. Daarbij ligt het in de rede te zoeken naar regelingen die, afgezet tegen het fiscale belang, relatief veel uitvoerings- en controlecapaciteit vragen.

De bijzondere regelingen in de autobelastingen vergen relatief hoge uitvoeringskosten. Bij de toepassing van deze regelingen wordt onder strikte voorwaarden inbreuk gemaakt op de normale systematiek of tarieven van de autobelastingen. Dergelijke inbreuken zijn alleen verdedigbaar tegenover burgers en bedrijven die niet voor de regeling in aanmerking komen, indien ook strikt de hand wordt gehouden aan de in de wet gestelde voorwaarden. Onvermijdelijk leidt dit tot relatief hoge uitvoeringskosten op het vlak van beoordeling van aanspraken op de regeling, handhaving van de gestelde voorwaarden, naheffing indien niet (langer) aan de voorwaarden wordt voldaan en eventuele procedures rond de toepassing van de regeling. Volgens een eerste verkenning overschrijdt het aantal met deze werkzaamheden gemoeide fte de 100. Afgezet tegen het fiscale belang van deze regelingen zijn de uitvoeringskosten disproportioneel hoog. Ter indicatie zijn de gegevens voor de belangrijkste regelingen opgenomen in tabel 16.

Tabel 16: Aantallen en bedragen bijzondere regelingen in de autobelastingen (deels geclusterd)

Bijzondere regeling ten behoeve van:	Aantal voertuigen per 1 januari 2011	Budgettair beslag 2011 per cluster in € mln	Uitvoeringskosten per cluster
Bestelauto's ondernemers en gehandicapten	680.721 11.414	MRB 680 MRB 12	24 fte
Defensie, politie en brandweer	14.689		
Ambulances	1.057	40 (BPM 21, MRB 19)	19 fte
Taxi's en OV-personenbusjes	31.826	108 (BPM 55, MRB 53)	65 fte
	52.952 (waarvan kampeerauto's)		
Kwart- en halftarief MRB	51.465)	108 (MRB)	6 fte
Motorrijtuigen ouder dan 25 jaar (en niet geschorst)	387.384	150 (MRB)	1 fte
Overige vrijstellingen BPM en MRB	8.328	8 (BPM 3, MRB 5)	8 fte

9.2.2. Mogelijk geen noodzaak voor ondersteuning beleidsdoel via fiscaliteit

De regelingen, opgenomen in de in paragraaf 9.1 opgenomen box zijn vaak al geruime tijd geleden tot stand gekomen. De inzichten over de noodzaak van overheidsinterventie via belastinguitgaven en andere tegemoetkomende regelingen zijn in de loop van de jaren gewijzigd. Ingevolge het toestingskader voor belastinguitgaven wordt het fiscale instrument tegenwoordig minder snel ingezet. De vraag is in hoeverre bij iedere bijzondere regeling ook naar de huidige inzichten nog sprake is van een achterliggend beleidsdoel dat financiële ondersteuning door de overheid behoeft. Als dit al het geval zou zijn is het bovendien de vraag, of de fiscale regeling het meest effectieve instrument is om het gestelde beleidsdoel met het daarmee gemoeide budget te dienen. Als

voorbeeld kan de BPM-vrijstelling en het verlaagde MRB-tarief worden genoemd voor bestelauto's van gehandicapten. Deze regeling heeft naar zijn aard niet de specifieke behoeften van individuele gehandicapten tot uitgangspunt, maar de kenmerken van bestelauto's en het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. Een effectievere besteding van het beschikbare budget in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) is denkbaar.

9.2.3. Samenhang met andere beleidsdoelen en -instrumenten

Een extra argument om de bijzondere regelingen onder de loep te nemen is, dat sprake kan zijn van samenhang met andere beleidsdoelen en andere beleidsinstrumenten. Een fiscale uitzondering kan andere beleidsdoelen neutraliseren of zelfs tegenwerken. Zo verhinderen de in box 9.1 opgenomen teruggaven van BPM en vrijstellingen van MRB voor de desbetreffende voertuigen de werking van de in deze belastingen aangebrachte vergroeningsprikkels. Een ander voorbeeld is de korting voor jaarbetaling in de motorrijtuigenbelasting, die het streven tegengaat om de betaling van MRB zoveel mogelijk te laten plaatsvinden via de voor kentekenhouders en Belastingdienst meer efficiënte automatische incasso per maand.

9.3. Mogelijke criteria heroverweging bijzondere regelingen

Afhankelijk van de weging van de verschillende factoren kan worden bezien in hoeverre een regeling gehandhaafd, gewijzigd of afgeschaft kan worden. De insteek zou daarbij naar mijn mening moeten zijn om een bijzondere regeling te handhaven in situaties, waarin de bestaande regeling invulling geeft aan internationaalrechtelijke verplichtingen dan wel de meest effectieve manier is om het beschikbare budget in te zetten voor een achterliggende beleidsdoel dat ook naar de huidige inzichten een dusdanige ondersteuning van de overheid behoeft. In andere gevallen zou de regeling in overleg met de betrokken doelgroepen en departementen kunnen worden omgezet in – of het budget kunnen worden overgeheveld naar – meer effectieve beleidsinstrumenten. Afschaffing van een fiscale regeling zou wel ruim tevoren moeten worden aangekondigd, zodat de betrokken burgers en bedrijven daarop tijdig kunnen inspelen. Gedacht kan worden aan een termijn van bijvoorbeeld zes maanden of een jaar, maar voor sommige regelingen zou een langere termijn op zijn plaats kunnen zijn. Daarnaast zou voor bestaande gevallen zo nodig een ruimhartige overgangsregeling kunnen worden getroffen. Budgettaire neutraliteit zou daarbij uitgangspunt zijn.

Bij een voorstel tot opschoning van de diverse bijzondere regelingen in de autobelastingen zouden naar mijn mening de volgende uitgangspunten kunnen worden gehanteerd:

- een regeling wordt gehandhaafd indien de regeling voortvloeit uit internationaalrechtelijke verplichtingen;
- een regeling wordt gehandhaafd indien daaraan een beleidsdoel ten grondslag ligt dat ook naar de huidige inzichten financiële ondersteuning van de overheid behoeft en het beschikbare budget het meest effectief en in lijn met andere beleidsdoelen wordt ingezet via deze fiscale regeling;
- een regeling wordt zo spoedig mogelijk vervangen door een andere (al dan niet fiscale) regeling indien aan de bestaande regeling weliswaar een beleidsdoel ten grondslag ligt dat ook naar de huidige inzichten financiële ondersteuning van de overheid behoeft, maar het beschikbare budget via die andere regeling effectiever en meer in lijn met andere beleidsdoelen kan worden ingezet;
- een regeling wordt afgeschaft indien geen sprake is van een achterliggend beleidsdoel dat ook naar de huidige inzichten financiële ondersteuning van de overheid behoeft;
- wijziging of afschaffing van bestaande regelingen vindt in beginsel budgettair neutraal plaats, wordt ruim van tevoren aangekondigd en wordt waar nodig begeleid door een overgangsregeling voor bestaande gevallen.

9.4. Enkele andere aandachtspunten in de autobelastingen

Naast de bijzondere regelingen in de autobelastingen zijn er nog enkele andere aandachtspunten die ik in het kader van deze brief kort zou willen belichten.

9.4.1. De BPM in Europees perspectief

Het Europese recht biedt lidstaten de ruimte om een registratiebelasting op auto's te heffen; veel lidstaten doen dit ook. Het is echter moeilijk dit op zo'n manier te doen, dat enerzijds gebruikte auto's afkomstig uit andere lidstaten niet te zwaar worden belast, en anderzijds de binnenlandse autohandel niet wordt benadeeld.

De Europeesrechtelijke principes moeten gerespecteerd worden:

- De belasting op een gebruikt voertuig uit een andere lidstaat mag niet, ook niet in een klein aantal gevallen, hoger zijn dan de belasting die nog drukt op een vergelijkbaar binnenlands voertuig.
- De heffing van buitenlandse voertuigen die hier tijdelijk worden gebruikt, bijvoorbeeld huurauto's, mag niet leiden tot een belemmering van het vrije dienstenverkeer.

De Wet BPM is in de laatste jaren een aantal maal aangepast om deze te conformeren aan deze principes. Desalniettemin blijft deze belasting gevoelig voor Europeesrechtelijke problemen. Rechterlijke uitspraken op dit vlak leiden soms tot een systematische bevoordeling van geïmporteerde gebruikte auto's, en daarmee tot een benadeling van de in Nederland nieuw verkochte voertuigen. Ik hecht belang aan een gelijk speelveld in deze markt en vind zo'n benadeling daarom onwenselijk. Daarnaast kan een bevoordeling van de import van gebruikte auto's de opbrengst van de BPM onder druk zetten en de waarde van de BPM als beleidsinstrument aantasten. Wanneer dit noodzakelijk blijkt zal ik nadere wetswijzigingen voorstellen om wederom een gelijk speelveld te creëren. Een eenvoudige oplossing voor deze problematiek bestaat niet. Robuustheid van de autobelastingen is echter een speerpunt. Door de Europese Commissie voor 2011 aangekondigde initiatieven om fiscale obstakels op het gebied van autobelastingen aan te pakken zie ik met belangstelling tegemoet.

9.4.2. Toezicht en fraudebestrijding: het kentekenregister als fiscaal autopaspoort

De Belastingdienst werkt samen met de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), beheerder van de basisregistratie voertuigen. Deze samenwerking past prima in het streven om als één overheid op te treden. Een voorbeeld hiervan is de opname van de catalogusprijs in het RDW-register sinds 1 januari 2010. Hierdoor kunnen ondernemers direct de juiste cataloguswaarde bepalen. Dit instrument versimpelt het doen van een juiste loonaangifte. Het instrument is goed ontvangen door marktpartijen. Ik wil de samenwerking met de RDW uitbreiden in deze lijn.

Vanuit Europa is geadviseerd tot het instellen van een 'fiscaal autopaspoort' om het toezicht op de naleving te vereenvoudigen en fraude te voorkomen en te bestrijden. In een dergelijk paspoort wordt de fiscale status op autoniveau voor de verschillende belastingmiddelen opgenomen. Uit dit paspoort blijkt dan bijvoorbeeld of sprake is van een marge auto in de zin van de omzetbelasting, en of sprake is van een auto die alleen zakelijk of ook privé wordt gebruikt.

De registratie vooraf over zakelijk gebruik betekent een eenmalige digitale vastlegging. Deze vastlegging helpt de Belastingdienst in het dagelijks toezicht. Het toezicht op privégebruik van de auto is een speerpunt van de Belastingdienst. Door scherper toezicht was op dit gebied in de afgelopen jaren een stijging van 10% per jaar in opbrengst te zien.

Door deze samenwerking met de RDW krijgt de Belastingdienst een bijna volledig beeld van het zakelijke wagenpark. Het houden van toezicht wordt vereenvoudigd, omdat voor elke auto contra-informatie beschikbaar is die eenvoudig te ontsluiten is. De Belastingdienst maakt nu ook al op grote schaal gebruik van de informatie uit het kentekenregister. Het gebruik maken van dit autopaspoort zal ertoe leiden dat compliant belastingplichtigen weinig zullen merken van toezicht, terwijl degenen die de regels proberen te omzeilen eerder in beeld komen.

9.4.3. BTW-correctie privégebruik zakelijke auto

Ondernemers kunnen de omzetbelasting (BTW) op de kosten van zakelijke auto's in beginsel op de aangifte in aftrek brengen. Voor het privégebruik van de auto van de zaak door ondernemers en werknemers vindt vervolgens een BTW-correctie plaats. De hoogte van deze correctie hangt in de praktijk doorgaans af van de hoogte van de onttrekking voor de inkomstenbelasting of de bijtelling voor de loonbelasting. De hoogte van de onttrekking en de bijtelling is de afgelopen jaren sterk

gaan afhangen van de hoogte van de CO₂-uitstoot van de auto. Hierdoor vormt de hoogte van de onttrekking en bijtelling niet langer een goede benadering van de hoogte van de BTW-aftrek die gecorrigeerd moet worden. Ik ben voornemens te bezien of gekomen kan worden tot een zelfstandig BTW-forfait voor het bepalen van de hoogte van de BTW-correctie. Voor een wijziging van het bestaande forfait heeft Nederland wel toestemming nodig van de Europese Commissie.

9.4.4. Motoren en bromfietsen

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011²⁸ heb ik aan uw Kamer toegezegd in deze brief ook aandacht te besteden aan de heffing van belasting op motoren en bromfietsen. Voor motoren is in de wet vastgelegd dat de MRB over een reeks van jaren wordt verhoogd. De laatste verhogingen vinden plaats per 1 januari 2012 en 1 januari 2013 en bedragen bij elkaar opgeteld € 17 per motor op jaarbasis. Een amendement om deze verhogingen ongedaan te maken is door uw Kamer verworpen. Er zijn ook anderszins geen nieuwe ontwikkelingen of onderzoeken die aanleiding geven om deze verhogingen te heroverwegen.

Voor bromfietsen en scooters is in het kader van de zogenoemde fiscale vergroeningsbrief²⁹ in 2008 onderzocht of een heffing een begaanbare weg was. De conclusie was dat de absolute milieueffecten klein zouden zijn en de belastingopbrengst laag, waardoor de uitvoeringskosten relatief hoog zouden zijn. Mijn ambtsvoorganger heeft om die redenen afgezien van de introductie van een bromfietsbelasting. Ik zie geen aanleiding daar nu anders over te oordelen.

²⁸ Handelingen II, 2010/11, nr. 23.

²⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 492, nr. 1.