

Bij Kabinetsmissive van 11 november 2015, no.2015001973, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en de Provinciewet (Wet uitwerking Autobrief II), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe (ter uitwerking van de zogenoemde Autobrief II en de gedachtewisseling daarna met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer), om (voor de periode 2017 tot en met 2020) de fiscale stimulering van auto's – op budgettair neutrale wijze binnen het stelsel van autobelastingen – af te bouwen en om te vormen naar een financieel verantwoord en duurzaam stelsel van autobelastingen in Nederland.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling is van oordeel dat de effectiviteit van het voorstel niet is aangetoond als het gaat om het bereiken van de door het kabinet gestelde drie opgaven (milieu-effectiviteit, robuustheid van belastinginkomsten alsmede vereenvoudiging). Een volledige én snellere afbouw van de fiscale stimulering ligt in de rede, tenzij dragend wordt gemotiveerd dat met het voorstel de drie gestelde opgaven worden gerealiseerd.

#### 1. Belastinguitgaven auto's

Het thans bestaande stelsel van belastingheffing inzake (gebruik en aanschaf van) auto's sluit voor een groot deel aan bij de mate van uitstoot van CO<sub>2</sub>. Kort gezegd is de fiscale behandeling in de BPM (tarieven bij de belastingheffing bij aanschaf),<sup>1</sup> in de MRB (tarieven bij de belastingheffing voor het houden van een auto),<sup>2</sup> en in de IB/LB (het forfaitaire bijtellingspercentage voor het privégebruik van een auto van de zaak) gunstiger naarmate de CO<sub>2</sub>-uitstoot lager is.

De toelichting op het voorstel maakt duidelijk dat zowel het primaire doel van de autobelastingen (de opbrengst) als het secundaire doel (efficiënt milieubeleid) zwaar onder druk staan.<sup>3</sup> Voor de periode 2017 tot en met 2020 staan voor het kabinet dan ook twee hoofddoelen van fiscaal autobeleid voorop, namelijk (1) een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen en (2) een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteit- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels. Om die hoofddoelen waar te kunnen maken, ziet het kabinet zich voor drie opgaven gesteld:

- a. efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit;

---

<sup>1</sup> Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992.

<sup>2</sup> Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994.

<sup>3</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 1, onder *Autobrief II*, eerste volzin.

- b. robuuster maken van belastinginkomsten;
- c. vereenvoudigen van autobelastingen.<sup>4</sup>

Gelet daarop kent het voorstel een groot aantal aanpassingen van vorengenoemde belastingen – samengevat in kader 1 van de memorie van toelichting op het voorstel<sup>5</sup> – die, zoals de toelichting duidelijk maakt, voor de periode 2017 tot en met 2020 de fiscale stimulering afbouwen en omvormen naar een financieel verantwoord en duurzaam systeem van autobelastingen in Nederland.<sup>6</sup>

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het voorgestelde systeem in relatie tot (successievelijk) deze drie gestelde opgaven (onder a, b en c hierna), en sluit af met een conclusie (onder d hierna).

a. *Efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit*

Zoals de toelichting op het voorstel duidelijk maakt, constateren de OESO, de Algemene Rekenkamer, het Planbureau voor de Leefomgeving en het onderzoekconsortium van PRC/TNO dat de kosten van het *huidige* Nederlandse beleid om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van auto's te beperken, niet meer in verhouding staan tot de milieuwinst: het beleid is niet efficiënt, er is sprake van overstimulering, met hoge belastingderving per vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot tot gevolg. De OESO concludeert zelfs dat het effect van het Nederlandse stimuleringsbeleid “small or non-existent” is, aldus de toelichting.<sup>7</sup>

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting op het voorstel niet blijkt of, met het thans *voorgestelde* systeem, de kosten wel in verhouding staan tot de milieuwinst en dat er geen sprake meer is van overstimulering. Enerzijds wijst de Afdeling er daarbij op dat in het voorgestelde systeem het belang van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (voor de bepaling van de hoogte van de belastingheffing) weliswaar afneemt, maar dat dit belang zeker nog een belangrijke rol blijft spelen. Dat geldt niet alleen voor de tariefstructuur in de BPM en de MRB in de afbouwperiode tot en met 2020, maar ook in de structurele situatie daarna. Ook voor de (forfaitaire bijtelling in de) IB/LB blijft de CO<sub>2</sub>-uitstoot in de afbouwperiode tot en met 2020 nog steeds een belangrijke rol spelen, zoals tabel XI in paragraaf 5 van de toelichting op het voorstel duidelijk laat zien. Pas met ingang van 2019/2020 speelt de hoogte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot geen rol meer bij de hoogte van de forfaitaire bijtelling in de IB/LB. Anderzijds wijst de Afdeling erop dat een eventuele afname van het belang van CO<sub>2</sub>-uitstoot, op zich nog niet hoeft te betekenen dat van overstimulering geen sprake meer is. Het gaat immers om de belastingderving (de kosten) per gram CO<sub>2</sub>-uitstoot.

Daarnaast merkt de Afdeling op dat voor het antwoord op de vraag in hoeverre het Nederlandse stimuleringsbeleid in betekenisvolle mate groter kán zijn dan “small or non-existent”, ook het internationale aspect van belang is. Gewezen zij hier op de belangrijke rol van het zogenoemde bronbeleid en het daarmee gepaard gaande waterbed-effect. Het gaat daarbij om het volgende.

---

<sup>4</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 2, eerste tekstblok.

<sup>5</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 1.

<sup>6</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 1, tekstblok boven “Kader 1”.

<sup>7</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 2, in kader “Wat zeggen de experts?”.

Zoals de toelichting op het voorstel vermeldt, zijn in december 2008 op Europees niveau afspraken gemaakt met de autofabrikanten over de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwverkopen (het Europees bronbeleid): in 2015 mag voor elke afzonderlijke fabrikant de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van verkochte nieuwe personenauto's ten hoogste 130 gram per kilometer bedragen (deze grenswaarde wordt teruggebracht naar 95 gram per kilometer in 2021).<sup>8</sup>

De toelichting vermeldt vervolgens dat in 2014 de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's *in Nederland* is gedaald tot 107 gram per kilometer. Dit kan deels worden toegeschreven aan het gevoerde Nederlandse fiscale beleid, maar komt voor een belangrijk deel op het conto van het Europese bronbeleid, zo vervolgt de toelichting. De toelichting maakt duidelijk dat, omdat het Nederlandse CO<sub>2</sub>-afhankelijke fiscale autobeleid overlapt met het Europese bronbeleid, de Nederlandse milieuwinst elders in Europa weglekt.<sup>9</sup> Anders gezegd, zodra fabrikanten dankzij fiscale stimulering *in Nederland* onder het gemiddelde – van 130 g/km thans – komen, kunnen zij het zich veroorloven *in andere landen* minder zuinige auto's te verkopen: het waterbed-effect.

Het Europese bronbeleid is aldus feitelijk bepalend voor (de snelheid van) het terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot binnen Europa. Het waterbed-effect betekent dat –indien het Nederlandse stimuleringsbeleid nationaal al betekenisvol zal zijn – de daarmee gemoeide belastinguitgaven niet van nut zijn voor het terugdringen van CO<sub>2</sub>-uitstoot, omdat fabrikanten in andere lidstaten in staat worden gesteld aldaar minder zuinige auto's te verkopen.

Uit het vorenstaande komt naar voren dat de effectiviteit van het fiscale instrument niet is aangetoond als het gaat om het bereiken van de hier aan de orde zijnde milieudoelinden. Daarmee komt ook de vraag op naar de snelheid waarmee de fiscale stimulering wordt afgebouwd. Bij een ineffectief instrument ligt een volledige én snellere afbouw in de rede, uiteraard met een redelijk overgangsregime voor bestaande gevallen. Zo is denkbaar dat de fiscale stimulering via de bijtellingspercentages IB/LB in de periode 2016-2020<sup>10</sup> voor in het bijzonder de categorie “zeer zuinig”, sneller wordt afgebouwd.

b. *Robuuster maken van belastinginkomsten*

De toelichting maakt duidelijk dat belastingheffing primair bedoeld is om inkomsten te genereren en dat een solide belastinggrondslag met robuuste ontvangsten op lange termijn gelijke tred houdt met de waardeontwikkeling van het bruto binnenlands product.<sup>11</sup> Dat was bij de autobelastingen de afgelopen jaren zeker niet het geval, zo vervolgt de toelichting: de afname van de opbrengst is voor een belangrijk deel het gevolg van fiscale prikkels, die met het voorgestelde systeem dan ook worden versoberd teneinde de belastinginkomsten robuuster te maken.

---

<sup>8</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 2, onder a), tweede tekstblok. Artikel 1 van Verordening (EG) nr. 443/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO<sub>2</sub>-emissies van lichte voertuigen te beperken (PbEU 2009, L 140).

<sup>9</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 2, onder a), tweede tekstblok.

<sup>10</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 5, tabel XI.

<sup>11</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 2, onder b).

Over die robuustheid van de belastinggrondslag merkt de Afdeling het volgende op. Zoals hiervoor onder a is aangegeven neemt in het voorgestelde systeem het belang van CO<sub>2</sub>-uitstoot voor de bepaling van de hoogte van de belastingheffing weliswaar af, maar blijft dit belang zeker nog een belangrijke rol spelen. Voor het eerst (met ingang van 2019) gaat daarnaast ook de fijnstofuitstoot (stikstofdioxide oftewel NO<sub>x</sub>) een rol spelen in de fiscale stimulering/ontmoediging van auto's, namelijk bij de meest vervuilende dieselveertuigen, via een opslag op de MRB. Aldus blijft de grondslag (mate van uitstoot) in belangrijke mate bepalend voor de hoogte van de te betalen belasting en dus voor de hoogte van de opbrengst.

Voor de belastingheffing wordt (om redenen van stimulering) aangesloten bij de uitstoot van CO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> zoals opgegeven door de fabrikant. Naar de mate waarin er in de praktijk verschil bestaat tussen deze wettelijke (genormeerde) uitstoot en de daadwerkelijke (hogere: zie hierna) praktijkuitstoot, staat de robuustheid van de belastingopbrengst onder druk. Van dergelijke verschillen is thans, en (deels) ook in de toekomst, met zekerheid sprake. De Afdeling wijst daarbij op het volgende.

#### *Geharmoniseerde testmethode (NEDC)*

De toelichting op het voorstel signaleert dat significante verschillen tussen de tijdens een typekeuringstest officieel vastgestelde CO<sub>2</sub>-uitstoot en de gemeten praktijkuitstoot, relevant zijn voor de belastingheffing.<sup>12</sup> Om een zo laag mogelijke verbruikswaarde te realiseren maken fabrikanten maximaal gebruik van de flexibiliteit die de in Europees verband geharmoniseerde testmethode voor het brandstofverbruik – de zogenoemde New European Driving Cycle (NEDC) – biedt, zo vervolgt de toelichting.

De Afdeling merkt op dat met die optimalisering van de NEDC de fiscale stimulering aansluit bij een grondslag voor belastingheffing (de NEDC-uitstoot) die vanwege de daadwerkelijke uitstoot in de praktijk, ten onrechte een belastingvoordeel oplevert. Daarmee staat de robuustheid van de belastingopbrengst onder druk. Weliswaar maakt de toelichting duidelijk dat het hogere praktijkverbruik vanuit Nederlandse optiek onwenselijk is en dat het kabinet daarom bij de lopende onderhandelingen in Europa stevig inzet om te komen tot een meer realistische testcyclus.<sup>13</sup> Uit het persbericht van de Europese Commissie van 28 oktober 2015 komt echter naar voren dat de lidstaten van de EU hebben afgesproken dat het huidige verschil tussen de typekeuringstest en de daadwerkelijke praktijkuitstoot (400% gemiddeld) pas op termijn en stapsgewijs (110% in september 2017/2019 en 50% in januari 2020/2021) zal worden teruggedrongen.<sup>14</sup> De Afdeling wijst er wel op dat het daarbij nog niet zeker is dat deze afspraak door het Europees Parlement zal worden goedgekeurd, aangezien de milieuc commissie van het Europees Parlement het in de afspraak opgenomen beleid heeft verworpen.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 8, onder "Recente ontwikkelingen: fraude met software", derde tekstblok.

<sup>13</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 8, onder "Recente ontwikkelingen: fraude met software", derde tekstblok.

<sup>14</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5945\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5945_en.htm) alsmede <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=search.dossierdetail&hdi47H/nymYsbNIXdPttFYrYlrLuSpzajq27FLvPJFOyG5rQQgbwbZtV5hugZF/x>.

<sup>15</sup> Draft motion for a resolution, 7.12.2015, B8-0000/2015, RE\1080982EN.doc.

De Afdeling merkt op dat, zo lang de praktijkuitstoot hoger is dan de tijdens de typekeuringstest officieel vastgestelde CO<sub>2</sub>-uitstoot (waar de fiscale stimulering bij aansluit), a priori vaststaat dat er sprake is van minder belastingopbrengst (een ten onrechte verleend belastingvoordeel) en van belastinggeld dat wordt besteed op een wijze waarvoor het niet is bedoeld.

#### *Fraude met software*

Een verschil tussen de wettelijke (in de grondslag) aangegeven uitstoot en de daadwerkelijke praktijkuitstoot doet zich ook voor bij het recent geconstateerde frauderen met software. Deze software herkent dat de auto wordt onderworpen aan een keuringstest op de rollerbank en schakelt emissie-reducerende technieken in, die in de praktijksituatie staan uitgeschakeld (met een veel hogere uitstoot in de praktijk tot gevolg).<sup>16</sup>

De toelichting op het voorstel gaat er nog van uit dat deze fraude met software zich alleen voordoet met betrekking tot het meten van NO<sub>x</sub>-uitstoot en dat het huidige systeem niet wordt geraakt door deze fraude.<sup>17</sup> Miskend wordt daarbij echter dat dit volgens het voorstel vanaf 2019 anders komt te liggen aangezien, zoals hiervoor is aangegeven, ook NO<sub>x</sub>-uitstoot van belang gaat worden voor de fiscaliteit (niet voor de BPM en de bijtelling, zoals de toelichting terecht opmerkt, maar wel voor de MRB, hetgeen de toelichting niet vermeldt).

Wat echter van groter belang is, is dat inmiddels is gebleken<sup>18</sup> – en de toelichting preludeert daar ook op<sup>19</sup> – dat de fraude met software zich ook uitstrekt tot het meten van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Daarmee wordt niet alleen het huidige maar ook het thans voorgestelde systeem in de kern geraakt. Niet alleen wat betreft de MRB en de BPM (afbouwperiode en structureel), maar ook wat betreft de IB-/LB-bijtelling gedurende de afbouwperiode.

De Afdeling merkt op dat met deze kennelijk moeilijk te traceren fraude vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de geschiktheid van uitstootcriteria als grondslag voor de belastingopbrengst. De vraag komt op of het wel verantwoord is belastingheffing te baseren op gegevens die worden verzameld met technieken die voorwerp zijn van manipulatie op grote schaal.

#### *c. Vereenvoudigen van autobelastingen*

Hoewel het voorstel, zoals de toelichting aangeeft, ook in de sleutel staat van vereenvoudiging van de autobelastingen en hoewel het bestaande overgangsrecht om die reden (op de lange termijn, dat wil zeggen na 2020 en verder na 2023) versneld wordt ingeperkt<sup>20</sup>, zijn vraagtekens te plaatsen bij de complexiteitsreductie die met het

---

<sup>16</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 8, onder “Recente ontwikkelingen: fraude met software”, eerste tekstblok.

<sup>17</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 8, onder “Recente ontwikkelingen: fraude met software”, tweede tekstblok, eerste en tweede volzin.

<sup>18</sup> Antwoord op Kamervragen 2015Z20889 en de brief van Volkswagen aan de Minister van Financiën van 6 november 2015.

<sup>19</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 8, onder “Recente ontwikkelingen: fraude met software”, tweede tekstblok, derde volzin.

<sup>20</sup> Zie onder meer de bij de toelichting op het voorstel gevoegde Uitvoeringstoets Belastingdienst “Autobrief Bijtelling”, onder “Bijdrage complexiteitsreductie”.

voorstel wordt bereikt. Blijkens de bij de memorie van toelichting gevoegde Uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst (“Autobrief MRB”, “Autobrief BPM” en “Autobrief Bijtelling”) leiden de knip tussen oude gevallen (25%) en nieuwe gevallen (22%) van IB-/LB-bijtelling, de maatregelen inzake de vervuilende diesels (“schuivende” ouderdomsgrens<sup>21</sup>) alsmede de aparte tarieftabel voor plug-in hybride auto’s tot een extra complexiteit, terwijl de maatregelen voor het overige geen gevolgen hebben voor de complexiteit.

d. *Conclusie*

De Afdeling is van oordeel dat de effectiviteit van het voorgestelde systeem niet is aangetoond als het gaat om het bereiken van de door het kabinet gestelde drie opgaven (milieu-effectiviteit, robuustheid van belastinginkomsten alsmede vereenvoudiging). Een volledige én snellere afbouw van de fiscale stimulering voor nieuwe auto’s ligt in de rede, tenzij dragend wordt gemotiveerd dat met het voorstel de drie gestelde opgaven worden gerealiseerd. Indien de effectiviteit van het voorstel niet dragend kan worden gemotiveerd adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen.

2. Overige opmerkingen

a. *Criteria verlaging forfaitaire bijtelling van 25% naar 22%*

Het algemene bijtellingspercentage (thans 25%) voor het belasten van het privégebruik van een auto van de zaak, is het resultaat van een benadering van de gemiddelde waarde van het voordeel van het privégebruik voor de volledige populatie zakelijke auto’s, aldus de toelichting op het voorstel.<sup>22</sup> Door de toepassing van het forfaitaire, en daardoor grofmazige, bijtellingspercentage op iedere auto uit die populatie, bestaat een relatief eenvoudig en uitvoerbaar systeem om de waarde van het voordeel van het privégebruik van de auto van de zaak vast te stellen, zo vervolgt de toelichting. De toelichting maakt duidelijk dat inherent aan de keuze voor dit grofmazige systeem is, dat op individueel niveau de berekende waarde van het voordeel van het privégebruik vaak niet gelijk zal zijn aan de werkelijke waarde daarvan.

Ter motivering van de verlaging van het percentage (van 25%) naar 22%, maakt de toelichting duidelijk dat zich in de afgelopen jaren een aantal ontwikkelingen met betrekking tot het privégebruik en de kosten van auto’s van de zaak heeft voorgedaan, die aanleiding zijn om het bijtellingspercentage bij te stellen.<sup>23</sup> In de eerste plaats, zo vermeldt de toelichting, is het brandstofgebruik van auto’s flink gedaald, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor de kosten. Daarnaast worden vaker beperkingen gesteld aan het privégebruik van de auto van de zaak, bijvoorbeeld voor vakanties in het buitenland. Gelet op deze trends ligt het in de rede om hier op enig moment consequenties aan te verbinden voor het bijtellingspercentage, zo concludeert de toelichting.

De Afdeling merkt op dat deze “trends” de vraag oproepen wat nu precies de criteria of indicatoren zijn die in aanmerking zijn genomen bij de voorgestelde verlaging van het

---

<sup>21</sup> Het voorstel kent in de wettekst een termijn van 12 jaar voor “oude” dieselauto’s, op grond van welke tekst er ieder jaar sprake is van een nieuw cohort oude auto’s die met de regeling te maken krijgt (artikel XXVII, onderdeel C, van het voorstel).

<sup>22</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 5, onder “Algemeen bijtellingspercentage”, eerste volzin.

<sup>23</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 5, onder “Algemeen bijtellingspercentage”, tweede tekstblok.

forfait, en hoe deze criteria zijn (of in de toekomst zullen worden) gewogen. Er zijn immers – naast brandstofgebruik en bedoelde beperkingen aan het privégebruik – veel meer factoren (positief en negatief) die gevolgen hebben voor de kosten. Te denken valt aan (stijgende of dalende) benzine- of verzekeringskosten. Het is de Afdeling daarnaast niet duidelijk of en zo ja in hoeverre genoemde factoren een rol hebben gespeeld bij de vaststelling van de hoogte van de andere bijtellingspercentages voor de periode 2016-2020 (zoals vermeld in tabel XI in paragraaf 5 van de toelichting), waar deze factoren alsdan immers ook een rol zouden moeten spelen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. *Uitvoeringstoets “Autobrief MRB”*

In de bij de toelichting op het voorstel gevoegde Uitvoeringstoets “Autobrief MRB” geeft de Belastingdienst (als eindoordeel) aan dat de maatregelen op het gebied van de MRB uitvoerbaar zijn “mits het gegeven ‘fijnstofuitstoot’ voor alle relevante voertuigen is opgenomen in de basisregistratie voertuigen en wordt geleverd aan de Belastingdienst”.

De Afdeling merkt op dat uit de toelichting op het voorstel niet naar voren komt of en zo ja op welke wijze deze voorwaarde van de Belastingdienst in het voorstel is verwerkt. Indien deze voorwaarde niet is verwerkt, is het niet duidelijk hoe de maatregel in de praktijk kan worden uitgevoerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

c. *Uitvoeringstoets “Autobrief BPM”*

De toelichting op het voorstel vermeldt dat het verlagen van de BPM een eerste stap is in het verstevigen van de uitvoering door de Belastingdienst.<sup>24</sup> Zo maakt de toelichting duidelijk dat de afbouw van de BPM op den duur de mogelijk te behalen belastingvoordelen om bij import munt te slaan uit de Europese regelgeving zal verminderen. Voorts maakt de toelichting duidelijk dat de belastingvoordelen die behaald kunnen worden door de handelsprijs in de BPM bij import met allerlei trucjes lager vast te stellen, door de afbouw van de BPM uiteindelijk minder worden.

Juist op het punt van deze fraudebestendigheid bij import concludeert de Belastingdienst dat het voorstel “geen gevolgen (positief of negatief) heeft voor de huidige fraudebestendigheid (van de importproblematiek) bij de BPM”.<sup>25</sup>

De Afdeling merkt op dat de toelichting op het voorstel en de conclusie van de Belastingdienst op gespannen voet met elkaar staan. Meer in het bijzonder merkt de Afdeling dienaangaande op dat uit tabel IX in de toelichting op het voorstel naar voren komt dat (het bedrag van) de afbouw van BPM voor “conventionele” voertuigen (ook op termijn) gering is. Ook komt daaruit naar voren dat de toename van BPM voor “plugin-

<sup>24</sup> Toelichting, I Algemeen, paragraaf 3, onder “Afbouw BPM”, eerste tekstblok.

<sup>25</sup> Zie de bij de toelichting op het voorstel gevoegde Uitvoeringstoets “Autobrief BPM”, onder “Fraudebestendigheid”.

hybrides” daarentegen omvangrijk is. Aldus zijn vraagtekens te plaatsen bij de volgens de toelichting verwachte afname van fraudebestendigheid bij import.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan.

### 3. Inwerkingtreding

Artikel XXXI van het voorliggende voorstel bepaalt dat de wet in werking treedt op 1 januari 2017.

De Afdeling wijst in dit verband op het feit dat op 1 juli 2015 de Wet raadgevend referendum (Wrr) in werking is getreden. Op grond van de Wrr wordt het tijdstip van inwerkingtreding van een wet waarover een referendum kan worden gehouden, niet eerder gesteld dan acht weken na de mededeling van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de bekrachtiging van die wet.<sup>26</sup> Deze mededeling wordt binnen een week na die bekrachtiging geplaatst in de Staatscourant.<sup>27</sup> Met de termijn van minimaal acht weken is voldoende tijd aanwezig om een eventueel verzoek tot het houden van een referendum over de wet in te dienen.

De formulering van artikel XXXI van het voorstel houdt geen rekening met het vorenstaande: het kan immers zo zijn dat de datum van uitgifte van de Staatscourant binnen acht weken voor 1 januari 2017 ligt. In dat geval zou op grond van de Wrr de inwerkingtreding van rechtswege worden opgeschort tot de dag na het verstrijken van de termijn van acht weken.<sup>28</sup>

Indien inwerkingtreding van voorliggend voorstel per 1 januari 2017 noodzakelijk is, zou gebruik gemaakt kunnen worden van de spoedprocedure van de Wrr.<sup>29</sup> In dat geval moet de inwerkingtredingsbepaling van het voorstel daar expliciet melding van maken en dient te worden gemotiveerd waarom voor dit voorstel afwijking van de hoofdregel van de Wrr noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en zo nodig de inwerkingtredingsbepaling aan te passen.

### 4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

---

<sup>26</sup> Artikel 8, eerste lid, van de Wrr.

<sup>27</sup> Artikel 7, eerste lid, van de Wrr.

<sup>28</sup> Artikel 8, tweede lid, van de Wrr.

<sup>29</sup> Artikel 12, eerste lid, van de Wrr.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W06.15.0398/III

- De in artikel XXIX opgenomen wijziging van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 opnemen na artikel XXVII.