

# **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)**

## **Memorie van toelichting**

### **Inhoudsopgave**

I. ALGEMEEN .....	2
1. Inleiding .....	2
2. Efficiënter, stabiel en eenvoudiger verduurzamen.....	4
3. Maatregelen BPM .....	9
4. Maatregelen MRB .....	13
5. Maatregelen bijtelling loon- en inkomstenbelasting.....	16
6. Budgettaire aspecten.....	19
7. EU-aspecten .....	20
8. Duurzaamheidsaspecten .....	21
9. Uitvoeringskosten Belastingdienst .....	22
10. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger .....	23
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING .....	<b>Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.</b>

# I. ALGEMEEN

## 1. Inleiding

### *Aanleiding Autobrief II*

Het primaire doel van autobelastingen is de financiering van overheidsuitgaven. Inzet van fiscale prikkels voor milieu- en klimaatdoelen ligt echter voor de hand. Belangrijke nevendoelestellingen, zoals de transitie naar elektrisch rijden, zijn de afgelopen jaren de autofiscaliteit gaan domineren. Om het stelsel van autobelastingen en vooral de duurzaamheidsprikkels ook in een volgende fase robuust, effectief en meer kostenefficiënt te krijgen is het tijd het autobelastingstelsel tegen het licht te houden.

Tijdens het wetgevingsoverleg van 9 november 2012 over het Belastingplan 2013 heeft de Staatssecretaris van Financiën een nieuwe autobrief toegezegd voor de periode 2016-2020. Op 15 oktober 2014 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot Autobrief II.<sup>1</sup> Destijds is aangekondigd Autobrief II medio 2015 aan de Tweede Kamer aan te bieden. In het Belastingplan 2015 zijn enkele maatregelen opgenomen teneinde de fiscale stimulering van (semi-)elektrische auto's in het jaar 2016 te kunnen continueren. Op 19 juni 2015 heeft de Staatssecretaris van Financiën Autobrief II aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>2</sup> Dit wetsvoorstel bevat een uitwerking van de maatregelen van Autobrief II.

### *Autobrief II*

In Autobrief II wordt geconcludeerd dat zowel het primaire doel van de autobelastingen (de opbrengst) als het secundaire doel (efficiënt milieubeleid) zwaar onder druk staan. Tegelijkertijd zijn marktverstoring, complexiteit en uitvoeringslast voor de Belastingdienst enorm toegenomen. Door maatschappelijke veranderingen, politieke wensen en budgettaire noodzaak is het systeem van de autobelastingen erg complex geworden. De vraag moet gesteld worden of de autogerelateerde belastingen onderling nog wel consistent zijn en of de beoogde doelen niet op een eenvoudiger en goedkoper manier kunnen worden behaald. En of er misschien meer milieuwinst geboekt kan worden met dezelfde inzet. Op 23 oktober 2014 heeft het kabinet een evaluatie van de autogerelateerde belastingen (2008-2013), opgesteld door Policy Research Corporation en TNO (PRC/TNO), aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>3</sup> De evaluatie heeft het kabinet voldoende aanknopingspunten gegeven om in Autobrief II voornemens op te nemen om de autobelastingen zowel effectiever als efficiënter te maken.

De richting die met Autobrief II wordt ingeslagen leidt op termijn tot meer eenvoud, soberdere maar beter gerichte stimulering, resulterend in robuuste belastinggrondslagen.

### *Wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II*

Autobrief II en de daaropvolgende gedachtewisseling over de autobrief tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 3 september 2015, hebben geresulteerd in de uitwerking van deze voornemens in dit wetsvoorstel. De voornemens in dit wetsvoorstel moeten leiden tot robuuste belastingopbrengsten en een kostenefficiënte inzet van overheidsmiddelen met een zo groot mogelijke milieuwinst voor het ingezette overheidsgeld voor de periode 2017 tot en met 2020. De voornemens in dit wetsvoorstel zien op wijzigingen in de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de bijtelling in de loon- en inkomstenbelasting (bijtelling LB/IB).

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 23.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 27.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 28, Bijlage.

Voor de periode 2017 tot en met 2020 is gekozen om de fiscale stimulering af te bouwen en om te vormen naar een financieel verantwoord – en duurzaam – systeem van autobelastingen in Nederland. Dit wordt bereikt door de volgende maatregelen:

### **Kader 1 Samenvatting maatregelen BPM, MRB en bijtelling LB/IB 2017-2020**

#### **BPM**

- De tarieven reguliere personenvoertuigen worden tot en met 2020 geleidelijk met gemiddeld 12 procent verlaagd ten opzichte van de tarieven 2016.
- De CO<sub>2</sub>-grenzen voor de tariefschijven worden in de periode 2017 tot en met 2020 met gemiddeld 3,7% per jaar verlaagd om de belastinggrondslag aan te laten sluiten aan de (verwachte) technologische ontwikkeling. Dit geldt eveneens voor de CO<sub>2</sub>-grens voor de dieseltoeslag.
- De CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid van de BPM wordt verminderd door de vaste voet te verhogen van € 175 naar € 350. Tegelijkertijd wordt de belastingdruk in schijven 0 en 1 verlaagd en in schijf 2 verhoogd.
- Voertuigen met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 0 zullen tot en met 2020 worden vrijgesteld.
- Voor plug-in hybride elektrische personenauto's wordt een aparte tarief tabel in de BPM geïntroduceerd die grosso modo correspondeert met het (hogere) praktijkverbruik.

#### **MRB**

- De MRB-tarieven voor reguliere personenvoertuigen en bestelauto's voor particulieren worden in 2017 verlaagd met gemiddeld twee procent.
- De huidige forfaitaire gewichtscorrectie van 125 kilogram voor personenvoertuigen aangedreven door een elektromotor vervalt met ingang van 1 januari 2017.
- Voor plug-in hybride auto's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van niet meer dan 50 g/km bedraagt voor de jaren 2017 en 2018 de belasting de helft van het reguliere tarief.
- Voor plug-in hybride auto's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van niet meer dan 50 g/km bedraagt voor de jaren 2019 en 2020 de belasting driekwart van het reguliere tarief.
- Voertuigen met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 0 worden tot en met 2020 vrijgesteld.
- Met ingang van 1 januari 2019 wordt voor dieselpersonen- en bestelvoertuigen een toeslag op de MRB geheven van 15%, indien zij een fijnstofuitstoot hebben van meer dan 5 mg/km.

#### **Bijtelling LB/IB**

- Het algemene bijtellingspercentage wordt voor nieuwe auto's vanaf 2017 verlaagd van 25 naar 22.
- De CO<sub>2</sub>-gerelateerde kortingen op de bijtelling worden voor nieuwe auto's stapsgewijs afgebouwd:
  - Voor zuinige auto's (CO<sub>2</sub>-uitstoot 51-106 g/km) vervalt de korting per 2017.
  - Voor zeer zuinige auto's (CO<sub>2</sub>-uitstoot 1-50 g/km) leidt de afbouw van kortingen tot een bijtelling van 17% in 2017 en 19% in 2018. Vanaf 2019 geldt voor zeer zuinige auto's geen korting meer en bedraagt de bijtelling 22%.
  - Voor nulmissieauto's leidt de korting van 2017 tot en met 2020 tot een bijtelling van 4%. Voor nulmissieauto's in 2019 en 2020 is de korting niet van toepassing op het deel van de waarde van de auto boven € 50.000, tenzij de motor van de auto wordt aangedreven door waterstof.

Het gehele pakket maatregelen in dit wetsvoorstel is budgettair neutraal binnen het autodomein. Omdat de maatregelen die leiden tot een opbrengst in dit wetsvoorstel vrijwel alleen betrekking hebben op personenauto's, vindt de terugsluis daarvan ook alleen plaats bij personenauto's. In het wetsvoorstel uitwerking Autobrief II is conform de Rijksbegrotingsvoorschriften (toetsingskader belastinguitgaven) een horizonbepaling voor de diverse fiscale faciliteiten opgenomen. Door het opnemen van een horizonbepaling wordt een besluitvormingsmoment gecreëerd waarin bezien zal worden of de belastinguitgave opnieuw prioriteit en inzet van belastinggeld verdient.

## 2. Efficiënter, stabiel en eenvoudiger verduurzamen

### Twee hoofdoelen

Voor de periode 2017 tot en met 2020 staan voor het kabinet twee hoofdoelen van fiscaal autobeleid voorop: 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 autobebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels. Om die hoofdoelen te kunnen waarmaken, ziet het kabinet zich voor drie opgaven gesteld:

- a. efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit;
- b. robuuster maken van belastinginkomsten;
- c. vereenvoudigen van autobelastingen.

#### *a) Efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit*

De Algemene Rekenkamer, het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), de OESO en het onderzoeksconsortium van PRC/TNO constateren dat de kosten van het 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.

In december 2008 zijn op Europees niveau afspraken gemaakt met de autofabrikanten over de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwverkopen: het Europees bronbeleid.<sup>4</sup> 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. In 2014 is de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's in Nederland 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. Omdat het Nederlandse CO<sub>2</sub>-afhankelijke fiscale autobeleid overlapt met het Europese bronbeleid, lekt de Nederlandse milieuwinst elders in Europa weg. Centraal in Autobrief II staat het gegeven dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwverkochte auto's op Europese schaal niet door Nederlandse belastingmaatregelen, maar door Europees bronbeleid moet worden beïnvloed. Zodra fabrikanten dankzij onze fiscale stimulering in Nederland onder het gemiddelde van 130 g/km komen kunnen zij het zich veroorloven in andere landen minder zuinige auto's te verkopen: het waterbedeffect.

### **Wat zeggen de experts?**

De Algemene Rekenkamer en de OESO constateren dat de kosten van het fiscale instrumentarium in Nederland om CO<sub>2</sub> te reduceren uit het lood zijn geslagen. De Algemene Rekenkamer doet de aanbeveling om de kosteneffectiviteit van het fiscale instrumentarium kritisch tegen het licht te houden en voor de doelstelling van CO<sub>2</sub>-reductie over de (fiscale) grenzen van de sector mobiliteit en transport heen te kijken.<sup>5</sup> Doel moet uiteindelijk zijn om financiële middelen zodanig in te zetten dat de CO<sub>2</sub>-reductie op een zo efficiënt mogelijke wijze wordt gerealiseerd. Uitgangspunt is dat de marginale kosten van CO<sub>2</sub>-reductie via de autobelastingen in lijn zouden moeten zijn met de marginale kosten waarmee die bereikt wordt in andere delen van de economie.

De OESO concludeert dat het effect van het Nederlandse beleid "small or non-existent" is.<sup>6</sup> De OESO doet een concrete aanbeveling om met name de differentiatie van de progressieve CO<sub>2</sub>-uitstoot in de BPM te verminderen om zo de kosten van CO<sub>2</sub>-uitstoot meer in lijn te brengen met de marginale kosten van een vermeden ton CO<sub>2</sub> in andere delen van de economie. Dit draagt bij aan een meer robuuste belastingopbrengst en leidt tot een meer stabiele belastinggrondslag waar grondslagerosie naar de achtergrond is gedrongen. Uitgangspunt is dat de marginale kosten van

<sup>4</sup> 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>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 200 IX, nr. 2.

<sup>6</sup> De OESO working party on environmental performance heeft de «Environmental Performance Review» van Nederland op 18 juni 2015 besproken. In het najaar 2015 verschijnt een publicatie van het rapport met de aanbevelingen.

CO<sub>2</sub>-reductie in lijn zouden moeten zijn met de marginale kosten van CO<sub>2</sub>-reductie in andere delen van de economie.

Het PBL constateert dat voor een fiscaal robuuste vergroening niet alleen de klimaatimpact centraal zou moeten staan, maar ook verbetering van de luchtkwaliteit. Dan profiteert niet alleen het mondiale, maar ook het lokale milieu. Bij een eenzijdige focus op klimaatdoelen dreigt eerder probleemverplaatsing. Een voorbeeld is het rijden op diesel dat enerzijds relatief goed is voor klimaat (meer kilometers per liter), maar in vergelijking met benzine aanzienlijk slechter voor de luchtkwaliteit (met name oude, meest vervuilende diesels).<sup>7</sup>

In de evaluatie van de autogerelateerde belastingen wordt uitgebreid ingegaan op de budgettaire effecten van het beleid.<sup>8</sup> Onderstaande tabel afkomstig uit het evaluatierapport geeft het beeld van de budgettaire derving bij de MRB, de BPM en de bijtelling in de loon- en inkomstenbelasting van de periode 2008 tot en met 2013 als gevolg van het fiscaal stimuleringsbeleid.<sup>9</sup>

**Tabel I Budgettaire derving per stimuleringsregeling per jaar en totaal per jaar (referentiejaar 2008)**

(miljoenen €, 2012)	2008	2009	2010	2011	2012	2013
BPM	0	75	433	768	997	1.023
MRB	71	88	184	268	192	71
Bijtelling	48	114	249	389	452	765
MIA, KIA, VAMIL	0	0	2	5	42	216
<b>Totaal</b>	<b>119</b>	<b>278</b>	<b>868</b>	<b>1.430</b>	<b>1.683</b>	<b>2.075</b>

Tabel II zet de totale budgettaire derving van het gevoerde belastingbeleid, gezien over de gehele periode 2008 tot en met 2013, af tegen de bereikte CO<sub>2</sub>-reductie.<sup>10</sup> De budgettaire derving bedroeg in 2013 initieel circa € 1700 per vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot en, gecorrigeerd voor het meerverbruik en de export van tweedehands (semi-)elektrische auto's, circa € 3000 per vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>11</sup> Derving van belastinginkomsten en maatschappelijke kosten mogen niet één op één met elkaar worden vergeleken, maar gezien de verwachte 'horizonprijs' op de CO<sub>2</sub>-emissiemarkt die uitkomt op € 40 ligt hier wel degelijk een opgave: in de volgende fase moet het efficiënter.

**Tabel II CO<sub>2</sub>-reductie en budgettaire derving**

Efficiëntie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CO <sub>2</sub> -reductie initieel (megaton)	0,19	0,13	0,95	1,98	1,56	1,21
CO <sub>2</sub> -reductie gecorrigeerd (megaton)	0,16	0,11	0,70	1,32	0,98	0,69
Totale budgettaire derving (miljoen €, 2012)	119	278	868	1430	1683	2075
Efficiëntie initieel (€ per ton CO <sub>2</sub> -uitstoot)	614	2069	915	722	1.081	1.718
Efficiëntie gecorrigeerd (€ per ton CO <sub>2</sub> -uitstoot)	756	2614	1231	1083	1715	2993
Percentage verslechtering t.o.v. initiële efficiëntie	23%	26%	34%	50%	59%	74%

De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de OESO en de evaluatie van de autogerelateerde belastingen van PRC/TNO tonen aan dat een herijking van het bestaande fiscale instrumentarium noodzakelijk is vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit.

<sup>7</sup> Planbureau voor de Leefomgeving, "Fiscale vergroening: uitdagingen voor de belastingen op energie" (27 juni 2014).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 24, Bijlage, blz. 48-65.

<sup>9</sup> Ibidem, 62.

<sup>10</sup> Ibidem, 64.

<sup>11</sup> Ibidem, 64.

De opgave voor de periode 2017 tot en met 2020 is om de klimaatprijken in de autobelastingen niet langer overlappend met Europees beleid te laten zijn, maar eerder complementair te maken en om een meer proportionele beloning te geven voor CO<sub>2</sub>-reductie.

#### *b) Robuuster maken van belastinginkomsten*

Belastingheffing is primair bedoeld om inkomsten te genereren. Een solide belastinggrondslag met robuuste ontvangsten houdt op lange termijn gelijke tred met de waardeontwikkeling van het bruto binnenlands product (BBP).<sup>12</sup> Dat was bij de autobelastingen de afgelopen jaren zeker niet het geval. De wens om externe effecten te internaliseren via fiscale gedragsprijken – wat de welvaart kan verhogen – lag daaraan ten grondslag. De meest verstandige maatschappelijke uitkomst op het terrein van de autobelastingen is waarschijnlijk een sobere toepassing van fiscale prijken. Gebleken is dat gedragsbeïnvloeding via autobelastingen aan beperkingen gebonden is. Gezien de forse erosie van de BPM-grondslag lijken die de afgelopen jaren overschreden. Bedroeg de opbrengst in 2008 nog € 3,3 miljard, in 2014 is de opbrengst van de BPM teruggelopen tot € 1,1 miljard. Deze afname is voor een belangrijk deel het gevolg van fiscale prijken. Met dit wetsvoorstel worden de fiscale prijken dan ook versoerd teneinde de belastinginkomsten robuuster te maken.

#### *c) Vereenvoudigen van autobelastingen*

De Nederlandse autobelastingen zijn door de jaren heen steeds complexer geworden. Dat zorgt voor een aanzienlijk beslag op de capaciteit van de Belastingdienst en lokt ontwijking uit. De bestaande vrijstellingen, teruggaven, bijzondere tarieven en kortingen voor specifieke groepen voertuigen zorgen gezamenlijk voor een forse uitvoeringslast voor de Belastingdienst. Ook telt dat de vele, verschillende bijtellingspercentages en CO<sub>2</sub>-grenzen per model gedurende ten minste vijf jaren moeten worden gehanteerd. Deze complexiteitstoename met verschillende bijtellingspercentages en CO<sub>2</sub>-grenzen zorgt tegelijkertijd ook voor een forse verstoring van de automarkt. Vereenvoudiging laat daarom ook de omvang van de marktverstoring afnemen.

De BPM is weliswaar goed uitvoerbaar voor nieuwe auto's maar biedt ruime ontwijkmogelijkheden bij import van gebruikte auto's, die steeds gretiger worden benut. De BPM blijkt een aantrekkelijke bron voor discussie met de Belastingdienst. Inmiddels worden jaarlijks 150.000 auto's parallel geïmporteerd in Nederland, op een nieuwverkoop die de afgelopen jaren circa 400.000 bedroeg. De meest voor de hand liggende mogelijkheden om de ontwijking van BPM tegen te gaan zijn de afgelopen jaren stukgelopen op de Europese interne marktregels. Rond BPM-ontwijking is een hele bedrijfstak ontstaan, die ook de reguliere autobranche dreigt te besmetten.

De complexiteit treft overigens niet alleen de Belastingdienst. De verschillende, bijzondere regelingen in de MRB en de verschillende percentages in de bijtelling gaan vaak gepaard met (hoge) administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Dat blijkt alleen al uit de 1,3 miljoen vragen over de MRB bij de BelastingTelefoon. Het moet eenvoudiger, niet alleen voor de Belastingdienst, ook voor burgers en bedrijven.

De autobelastingen behoeven vereenvoudiging. De afbouw van de BPM in dit wetsvoorstel moet in het perspectief worden geplaatst van het kabinetsstreven om te komen tot een verdere afbouw van de BPM op termijn. Naar verwachting zal dat leiden tot een vermindering van de BPM-ontwijking. Tevens wordt met dit wetsvoorstel het aantal milieugerelateerde kortingen in de bijtelling verminderd waardoor vanaf 2021 voor nieuwe auto's één bijtellingspercentage resulteert en wordt de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid verkleind. De onder a en b genoemde opgaven dragen bij aan vereenvoudiging; stabiele grondslagen met klimaatprijken die niet ter discussie staan, leiden automatisch tot een eenvoudiger stelsel waarvan zowel burgers en bedrijven als de Belastingdienst zullen profiteren.

---

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, Bijlage, blz. 321.

### Maatregelen om autobeleid robuust te maken voor de volgende fase

Om de hiervoor beschreven hoofddoelen te kunnen waarmaken vermindert het kabinet in dit wetsvoorstel stapsgewijs de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid van het stelsel van autobelastingen, met aandacht voor meer volelektrisch en voor verbetering van de luchtkwaliteit door een heffing gericht op de meest vervuilende diesels. Dit is effectief, relatief efficiënt, minder marktverstoring en goed uitvoerbaar. De aanpassingen moeten leiden tot minder complexiteit, minder erosie van belastinggrondslagen, minder marktverstoring en op termijn minder complexiteit met lagere uitvoeringslasten. Bij de vormgeving van Autobrief II is gekozen voor een geleidelijke, stapsgewijze afbouw van de fiscale stimulering. Om te komen tot een financieel verantwoord en duurzaam systeem van autobelastingen in Nederland zullen ook na de periode die Autobrief II beslaat verdere stappen noodzakelijk zijn. De maatregelen uit dit wetsvoorstel die daaraan uitwerking geven worden hieronder toegelicht.

#### *Verminderde afhankelijkheid van CO<sub>2</sub> in het stelsel van autobelastingen*

Deze inzet betekent dat de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid in zowel de bijtelling als de BPM vanaf 2017 stapsgewijs wordt verminderd. Daarmee nemen ook de verstoringen op de automarkt af. Het kabinet vermindert de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid van de BPM door de vaste voet in de BPM te verhogen en het CO<sub>2</sub>-afhankelijke deel van de BPM tegelijkertijd met een gelijk aandeel te verlagen. Naast het verminderen van de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid van het systeem in de BPM zorgt het verhogen van de vaste voet voor het robuuster maken van de belastingopbrengsten. De bijtelling wordt minder CO<sub>2</sub>-afhankelijk door stapsgewijs naar één nieuw algemeen bijtellingspercentage voor andere dan nulemissievoertuigen te groeien. Daarmee zijn er vanaf 2019 nog slechts twee wettelijke percentages in de bijtelling.

#### *Vol concentreren op volledig elektrisch*

In het Energieakkoord heeft het kabinet afgesproken elektrische auto's tot en met 2018 fiscaal te stimuleren. Plug-in hybride voertuigen (PHEV's) zijn daarbij inbegrepen.

Uit onderzoek van TNO blijkt dat PHEV's in de praktijk gemiddeld een (veel) kleiner deel van hun kilometers elektrisch rijden dan het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.<sup>13</sup> De weging van elektrisch/niet-elektrisch rijden zoals verondersteld voor de Europese testcyclus blijkt niet overeen te komen met de praktijk van PHEV's in Nederland. Omdat in de praktijk minder elektrisch wordt gereden, telt voor PHEV's één gram volgens de in de officiële test uitgestoten CO<sub>2</sub> sterker mee dan één gram CO<sub>2</sub> die wordt uitgestoten door voertuigen met een conventionele aandrijving. In de periode april 2012 tot en met maart 2015 reden PHEV's in Nederland gemiddeld ruim een kwart van hun kilometers elektrisch. Bij een voertuig met een elektrische actieradius van 25 km leidt een dergelijk aandeel tot 50% hogere praktijkemissies van CO<sub>2</sub>, bij een actieradius van 75 km is dat zelfs 200% hoger dan volgens de typekeuringstest. Het aandeel elektrische kilometers van PHEV's vergroten kan niet via de fiscaliteit; als dat al mogelijk zou zijn, zou dat een individuele aanpak vereisen waarvoor de fiscaliteit een ongeschikt instrument is.

Gezien de huidige jaarkilometrages van volelektrische voertuigen (EV's) en PHEV's en de huidige aandelen elektrisch gereden kilometers met PHEV's kan grofweg gesteld worden dat één EV ongeveer gelijk staat aan drie PHEV's qua bijdrage aan het aantal elektrisch gereden kilometers per jaar. Met het gangbaar worden van de techniek van PHEV's voor grotere en zwaardere auto's ligt het dan ook voor de hand om de volgende stap te zetten in de transitie naar de verduurzaming van het wagenpark en de focus te verleggen naar de stimulering van nulemissievoertuigen.

Nulemissievoertuigen blijven tot en met 2020 op hetzelfde niveau gestimuleerd, de voor nieuwe auto's geldende bijtelling voor deze auto's blijft voor deze periode 4%. Deze stimulering is techniekneutraal en geldt dus voor alle nulemissievoertuigen met een elektrische aandrijflijn, ongeacht of de motor wordt aangedreven door een batterij of een waterstofbrandstofcel. Wel begrenst het kabinet vanaf 2019 het verlaagde bijtellingspercentage voor nulemissievoertuigen

<sup>13</sup> TNO "Monitoring van plug-in hybride voertuigen (PHEVs) april 2012 t/m maart 2015" (10 juni 2015), blz. 2-6.

aangedreven door een batterij tot het deel van de catalogusprijs tot en met € 50.000. Voor nullemissievoertuigen met een waterstofbrandstofcel is deze begrenzing niet van toepassing. De nullemissievoertuigen behouden tevens een volledige vrijstelling in de MRB en BPM tot en met 2020.

Zoals uitgebreid is toegelicht in Autobrief II kiest het kabinet ervoor om de PHEV's meer en meer als reguliere auto's te behandelen en de fiscale stimulering in de komende periode met beheerste stappen af te bouwen. In de MRB komt de huidige forfaitaire gewichtscorrectie van 125 kilogram voor alle personenvoertuigen met een elektrische aandrijving te vervallen. Tegelijkertijd blijft het halftarief gedurende de jaren 2017 en 2018 van toepassing voor PHEV's met een uitstoot van 1 tot en met 50 gram CO<sub>2</sub> per kilometer. Voor de jaren 2019 en 2020 wordt het halftarief voor deze groep voertuigen omgezet in een driekwarttarief. Het verlaagde bijtellingspercentage voor deze categorie voertuigen wordt voor nieuwe auto's stapsgewijs verhoogd tot het algemene bijtellingspercentage, dus van 15 in het jaar 2016 naar 22 in het jaar 2019. Ook de fiscale behandeling van PHEV's in de BPM wordt genormaliseerd. Om dit te realiseren wordt er in de BPM een tarieftabel op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot ingevoerd specifiek voor PHEV's. De BPM die met die tabel wordt berekend, komt in de plaats van de BPM op basis van de reeds bestaande tabel. De maatregelen worden in dit wetsvoorstel nader toegelicht.

#### *Fiscale stimulering sterker richten op luchtkwaliteit*

In Autobrief II is uiteengezet dat het belang van luchtkwaliteit in onze nationale autobelastingen ondergewaardeerd is. Het PBL heeft aangegeven dat met name de schadelijke uitstoot (NO<sub>x</sub> en fijn stof) van vooral zeer oude diesellootvoertuigen steviger ingrijpen rechtvaardigt.<sup>14</sup> De brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 28 april jl. over het rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) "vroegtijdige sterfte en luchtverontreiniging" geeft een goede weergave van de problematiek.<sup>15</sup> Oudere dieselpersonen- en -bestelauto's zonder af-fabriek roetfilter stoten substantieel meer fijn stof uit dan nieuwere diesellootvoertuigen met een af-fabriek roetfilter. Het kabinet acht het om die reden redelijk dat van de meest vervuilende diesellootvoertuigen een extra bijdrage wordt verwacht in de vorm van een verhoging van de MRB. Deze diesellootvoeslag wordt vanaf 2019 geïntroduceerd.

De extra toeslag in de MRB gaat gelden voor dieselpersonenlootvoertuigen en dieselbestellootvoertuigen met een fijnstofuitstoot van meer dan 5 mg/km, zij het dat de toeslag in de MRB bij dieselbestellootvoertuigen wordt beperkt tot lootvoertuigen van 12 jaar en ouder. Bij de vormgeving van deze maatregel heeft het kabinet een toeslag op de MRB in de vorm van een percentage van 15% voor zowel dieselbestelauto's als -personenauto's redelijk geacht. Door het verhogen van de belasting op vervuilende, doorgaans oude, diesellootvoertuigen ontstaat een extra stimulans om voor een schonere tweedehandsauto te kiezen. Door deze extra bijdrage pas te heffen vanaf 1 januari 2019 ontstaat de komende jaren voldoende handelingsperspectief voor de eigenaren van deze lootvoertuigen.

#### *Evaluatie Wet uitwerking Autobrief II (2018)*

Het kabinet evalueert de maatregelen uit dit wetsvoorstel in 2018, zodat - indien gewenst - het mogelijk is om beleidsmatig bij te sturen vanaf 2019. Dit ijkmoment zal inzicht geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de maatregelen gericht op het robuust maken van de belastingopbrengsten (geen verdere erosie van de belastinggrondslag) en anderzijds de ontwikkeling van schone lucht (luchtkwaliteit) en klimaat (CO<sub>2</sub>). Met dit wetsvoorstel worden de fiscale prikkels versoerd teneinde de belastinggrondslagen en daarmee ook de belastinginkomsten robuuster te maken. Bij het ijkmoment zal daarom tevens worden gekeken of het oogmerk van robuuste belastinggrondslagen dat met de afbouw van fiscale stimulering is ingezet, wordt gehaald.

De ontwikkeling van het steeds zuiniger worden van de verkochte nieuwe personenauto's maakt deel uit van de toegezegde evaluatie van Autobrief II in 2018. Dit is mede van belang in relatie tot

<sup>14</sup> <http://www.pbl.nl/vraag-en-antwoord/worden-de-normen-voor-luchtkwaliteit-in-binnensteden-gehaald>.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2014/15, 30 175, nr. 219.



de in het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II opgenomen horizonbepaling voor de diverse fiscale faciliteiten. Door het opnemen van een horizonbepaling bij de verschillende stimuleringsmaatregelen in de Wet uitwerking Autobrief II wordt een besluitvormingsmoment gecreëerd waarin bezien zal worden of de belastinguitgave opnieuw prioriteit en inzet van belastinggeld verdient. De evaluatie Wet uitwerking Autobrief II in 2018 moet inzicht geven of het met het oog op de vastgestelde beleidsopgaven wenselijk is om ook na 2020 belastinguitgaven in stand te laten. Door de evaluatie reeds in 2018 af te ronden kan de besluitvorming over het regime dat na 2020 zal gelden, ook tijdig tot stand komen. Dat is van belang voor de bedrijven voor wie de investeringshorizon voorbij 2020 loopt. Voorts ontstaat er voldoende handelingsperspectief voor allen in de keten, van producent tot consument.

Daarnaast zal worden bezien of de transitie naar nulmissievoertuigen zich op het gewenste niveau heeft voortgezet. Daarin wordt ook de inzet van het fiscale instrumentarium voor de ontwikkeling van de tweedehandsmarkt voor (semi-)elektrische voertuigen meegenomen. Een aandachtspunt daarbij is de mate waarin (semi-)elektrische voertuigen geëxporteerd worden. Ten slotte zal ook de noodzaak van stimulering van LNG en infrastructuur (waterstof, LNG en elektrisch) in de evaluatie worden betrokken. De evaluatie zal conform de uitgangspunten en kwaliteitseisen zoals beschreven in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) worden uitgevoerd.

Hierna zal nader op de afzonderlijke maatregelen worden ingegaan.

### **3. Maatregelen BPM**

#### *De uitdagingen*

Van oudsher was de heffing van BPM gebaseerd op de nettocatalogusprijs van nieuwe voertuigen. In het Belastingplan 2009 is de ombouw van de BPM van een heffing op basis van catalogusprijs naar een heffing op basis van absolute CO<sub>2</sub>-uitstoot voor personenauto's vastgelegd.<sup>16</sup> Uit de evaluatie van de autogerelateerde belastingen (2008-2013) van PRC/TNO blijkt echter dat de afhankelijkheid in de BPM van de hoogte van de CO<sub>2</sub>-uitstoot forse risico's met zich brengt. De CO<sub>2</sub>-uitstoot als belastinggrondslag gaat ten koste van de robuustheid van de belastinginkomsten. Sinds de introductie van de CO<sub>2</sub>-prijken in het systeem van de autobelastingen zijn de belastinginkomsten onbedoeld sterk verminderd door de uitholling van de grondslag als gevolg van een sneller dan verwacht aanbod van zuiniger auto's, het volledig uitbaten van de flexibiliteiten van meetmethodes en de keuze van de consument voor de fiscaal meest aantrekkelijke modellen (binnen een klasse).

Het Nederlandse wagenpark is gemiddeld 1,5 tot 2,5 jaar ouder dan dat van bijvoorbeeld Duitsland en België. De hoogte van de BPM speelt hierbij waarschijnlijk een rol. Een aanschafbelasting remt de vraag naar nieuwe auto's. De hoogte van de BPM bij de aankoop van een nieuwe auto werkt ook door bij de aanschafwaarde van een tweedehandsauto. Aangezien nieuwe auto's gemiddeld een lagere CO<sub>2</sub>- (en fijnstof-) uitstoot hebben dan oudere auto's, wordt met het heffen van BPM het CO<sub>2</sub>-stimuleringsbeleid deels teniet gedaan. Bovendien is de BPM een belasting die in grensoverschrijdende situaties complex is en daardoor hoge uitvoeringskosten kent ten opzichte van een relatief geringe belastingopbrengst. Door de toename van dit grensoverschrijdend verkeer zullen deze kosten zonder aanpassing in de BPM alleen maar toenemen. Het maakt duidelijk dat het huidige BPM-systeem tegen grenzen aanloopt.

#### *De BPM wordt minder CO<sub>2</sub>-afhankelijk*

Het kabinet vermindert de CO<sub>2</sub>-afhankelijkheid in de BPM door de vaste voet in de BPM te verhogen van € 175 tot € 350. Bij de vormgeving van de aanpassingen in de BPM heeft het kabinet ervoor gekozen zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande grondslagen, zoals de vaste voet. Het verhogen van de vaste voet zorgt voor een stabielere belastinggrondslag en is eenvoudig

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 704, nr. 3, blz. 16-20.

uitvoerbaar voor de Belastingdienst. De (progressieve) structuur van de heffing van BPM, gebaseerd op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het voertuig, wordt in stand gehouden, met een jaarlijkse aanscherping van de CO<sub>2</sub>-grenzen voor de BPM-tariefschijven en de CO<sub>2</sub>-grens voor de dieseltoeslag. Met de extra opbrengst die de verhoging van de vaste voet genereert, wordt het CO<sub>2</sub>-afhankelijke deel van de BPM met een gelijk aandeel verlaagd.

De verhoging van de vaste voet en de aanpassing van de CO<sub>2</sub>-tarieven zijn zodanig vormgegeven dat de BPM voor (zeer) zuinige conventionele auto's iets daalt en voor niet-zuinige auto's stijgt. Zo wordt de belastingdruk in de schijven 0 en 1 verlaagd en in schijf 2 verhoogd. Hierdoor wordt de BPM-belastingdruk vanaf 2017 licht verlaagd voor conventionele zuinige auto's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot tot maximaal 102 gram per kilometer. De verwachting is dat dit slechts een heel beperkt effect heeft op de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot. De vaste voet zal met ingang van 2017 jaarlijks worden geïndexeerd met de inflatiecorrectie.

De verhoging van de vaste voet is voor alle brandstofsoorten met uitzondering van nulemissievoertuigen en PHEV's gelijk en is dus niet van invloed op de traditionele brandstofmix van de nieuwverkopen die op conventionele brandstoffen (kunnen) rijden.

#### *Technologische ontwikkelingen*

In het meergenoemde onderzoek van PRC/TNO is uitgegaan van een vergroening als gevolg van technologische ontwikkeling van gemiddeld 3,7% per jaar. Het kabinet heeft aansluiting gezocht bij dit onderzoek. Het onderzoeksconsortium is bij zijn berekening uitgegaan van dezelfde relatieve verhoudingen tussen schijfgrenzen in de BPM als in 2015 het geval is. Tevens is rekening gehouden met de stringentie van de Europese CO<sub>2</sub>-normering voor fabrikanten in de periode 2020-2023.

Zoals in onderstaande tabel weergegeven, worden de CO<sub>2</sub>-grenzen voor de BPM-tariefschijven tussen 2015 en 2020 met gemiddeld 3,7% per jaar verlaagd. De tabel geeft het verloop van de schijflengtes voor conventionele voertuigen weer.

**Tabel III      Ontwikkeling BPM bovengrenzen per schijf (2015-2020)**

Tariefschijf	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vrijstelling	0	0	0	0	0	0
0	82	79	76	73	71	68
1	110	106	102	98	95	91
2	160	155	150	144	139	133
3	180	174	168	162	156	150
4	>180	>174	>168	>162	>156	>150

De CO<sub>2</sub>-grens voor de dieseltoeslag in de BPM wordt daarnaast aangescherpt van 70 gram per kilometer in 2015 naar 59 gram per kilometer in 2020 (tabel IV) om ook gelijke tred te houden met de technologische ontwikkeling. De totale nieuwverkopen blijven ten opzichte van huidige beleid naar verwachting stabiel, waarbij Nederland met een gelijkblijvend aandeel diesel tot de minst 'dieselende' landen van Europa blijft horen.

**Tabel IV      CO<sub>2</sub>-startgrens en tariefhoogte BPM-dieseltoeslag (2015-2020)**

BPM-dieseltoeslag	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CO <sub>2</sub> -grens (startgrens)	70	67	65	63	61	59

#### *Behandeling nulemissie en plug-in hybrides in de BPM*

Het wetsvoorstel voorziet in het handhaven van de huidige vrijstelling in de BPM voor de genoemde categorie nulmissievoertuigen tot en met 2020. Deze stimulering is techniekneutraal en geldt dus voor alle nulmissievoertuigen met een elektrische aandrijflijn, ongeacht of de elektromotor wordt aangedreven door een batterij of een waterstofbrandstofcel.

De fiscale behandeling van PHEV's in de BPM wordt genormaliseerd. PHEV's worden voor de BPM op basis van hun praktijkverbruik grosso modo gelijkgetrokken met conventionele auto's met een vergelijkbare CO<sub>2</sub>-uitstoot. In de huidige situatie is voor PHEV's in de BPM een tarief van slechts € 6 per gram CO<sub>2</sub>-uitstoot verschuldigd. Gelet op het praktijkverbruik is dat veel lager dan de BPM voor vergelijkbare conventionele auto's. Het gemiddelde aandeel elektrisch gereden kilometers van alle PHEV's ligt rond de 26%, terwijl de typenormering gebaseerd is op een hoger percentage.<sup>17</sup> Om dit te normaliseren wordt er in de BPM een tarief tabel op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot ingevoerd specifiek voor PHEV's. De BPM die met deze tabel wordt berekend komt in de plaats van de BPM op basis van de reeds bestaande tabel. De nieuwe tariefstructuur kent, in afwijking van de huidige structuur voor conventionele voertuigen, drie schijven en kent geen vaste voet.

Bij de vaststelling van de tarieven en schijfgrenzen voor PHEV's is het uitgangspunt geweest dat de hoogte van de BPM, uitgaande van het huidige aandeel elektrisch gereden kilometers en dus een veel hogere CO<sub>2</sub>-uitstoot dan volgens de typenormering, zoveel mogelijk zou moeten aansluiten bij de hoogte van de BPM voor een conventionele auto. De BPM voor een PHEV met een normuitstoot van 50 gram per kilometer (€ 3400 in 2019) komt ongeveer overeen met de BPM voor een conventionele auto met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 104 gram per kilometer. Bij zeer zuinige PHEV's, met een grote actieradius aan elektrische kilometers, mag verwacht worden dat het werkelijk aandeel elektrisch rijden ongeveer gelijk is aan het aandeel waarvan bij de typegoedkeuring is uitgegaan. Derhalve is het tarief in de eerste schijf zodanig dat er tot een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 20 gram per kilometer niet meer BPM betaald wordt dan volgens de tabel voor een conventionele auto. Voorts is gekozen voor een stapsgewijze invoering door middel van lagere tarieven in de eerste twee schijven in 2017 en 2018. Voor plug-in hybride elektrische personenauto's gelden vanaf 1 januari 2017 in afwijking van de bestaande BPM-tariefschijven de volgende tarieven.

**Tabel V\***      **BPM-tarieven PHEV's per g/km CO<sub>2</sub> (2017-2020)**

	2017 en 2018	2019 en 2020
Vaste voet	€ 0	€ 0
<b>Schijf 1</b> 1-30 gram	€ 20	€ 30
<b>Schijf 2</b> 31-50 gram	€ 90	€ 125
<b>Schijf 3</b> >50 gram	€ 300	€ 300

\* De tarieven zijn prijspeil 2015 en moeten nog geïndexeerd worden. De afbouw van de BPM-tarieven is nog niet in deze tabel verwerkt.

Met de voorgestelde maatregelen neemt het verschil in BPM tussen de meest zuinige PHEV's (CO<sub>2</sub>-uitstoot rond 10 gram per kilometer) en de minst zuinige PHEV's (CO<sub>2</sub>-uitstoot rond 80 gram per kilometer) toe van circa € 500 in 2016 naar € 11.000 tot € 12.000 na 2016. Een onzuinige PHEV met bijvoorbeeld een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 70 tot 80 gram per kilometer krijgt een vergelijkbare BPM-belastingdruk als een conventionele benzineauto met een normuitstoot van 150 g/km. De dieseltoeslag in de BPM geldt ook voor PHEV's. In het huidige wagenpark zijn overigens weinig tot geen PHEV's die de dieseltoeslag in de BPM verschuldigd zijn.

#### *Afbouw BPM*

<sup>17</sup> TNO "Monitoring van plug-in hybride voertuigen (PHEVs) april 2012 t/m maart 2015" (10 juni 2015), blz. 22.

Het verlagen van de BPM is een eerste stap in het verstevigen van de uitvoering door de Belastingdienst. De afbouw van de BPM zal op den duur de mogelijk te behalen belastingvoordelen om bij import munt te slaan uit de Europese regelgeving verminderen. De belastingvoordelen die behaald kunnen worden om de handelsprijs in de BPM bij import met allerlei trucjes lager vast te stellen worden door de afbouw van de BPM uiteindelijk minder.

Het kabinet zet nu een eerste stap in de afbouw van de BPM waarvan de effecten voor het verstevigen van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst op termijn merkbaar zullen worden. De BPM-tarieven voor reguliere voertuigen zullen met gemiddeld 12% worden verlaagd in de periode 2017 tot en met 2020. De mate waarin de tarieven jaarlijks worden verlaagd wordt bepaald door de opbrengst van de voorgenomen maatregelen (zie tabel IX). Het kabinet verlaagt in 2017 de BPM-tarieven met 0,79 procent. In 2018 bedraagt de verlaging van de BPM-tarieven 3,63 procent, in 2019 worden de BPM-tarieven met 6,03 procent verlaagd en in 2020 met 2,30 procent. De vaste voet deelt niet mee in de verlaging. De verlaging van de BPM kan leiden tot een jonger en daardoor iets schoner en zuiniger wagenpark omdat de uiteindelijke verkoopprijs na belastingen waarschijnlijk daalt.

Het voorgaande leidt tot de volgende tarieven in de periode 2017 tot en met 2020. De tarieven in deze tabel zijn gebaseerd op het prijspeil 2015 en moeten nog jaarlijks geïndexeerd worden. De uiteindelijke tarieven zullen daardoor in de meeste gevallen hoger uitvallen dan de tarieven in onderstaande tabellen. De BPM-tarieven worden na indexering en verlaging jaarlijks afgerond op hele euro's. De tarieven van de dieseltoeslag worden na indexering en verlaging jaarlijks afgerond op eurocenten.

**Tabel VI\* BPM-tarieven per g/km CO<sub>2</sub> per tariefschijf benzine en diesel (2017-2020)**

Tariefschijf	2017	2018	2019	2020
vaste voet	350	350	350	350
0	2	2	2	2
1	65	63	59	58
2	144	139	130	127
3	236	228	214	209
4	472	455	428	418

\* De tarieven in deze tabel zijn gebaseerd op het prijspeil 2015 en moeten nog jaarlijks geïndexeerd worden. De uiteindelijke tarieven zullen, na afronding op hele euro's, daardoor in de meeste gevallen hoger uitvallen.

**Tabel VII\* BPM-tarieven PHEV's per g/km CO<sub>2</sub> (2017-2020)**

Tarieven (€, 2015 per g/km)	2017	2018	2019	2020
Vaste voet	0	0	0	0
<b>Schijf 1</b> 1-30 g/km	20	19	27	26
<b>Schijf 2</b> 31-50 g/km	89	86	112	110
<b>Schijf 3</b> > 50 g/km	298	287	270	263

\* De tarieven in deze tabel zijn gebaseerd op het prijspeil 2015 en moeten nog jaarlijks geïndexeerd worden. De uiteindelijke tarieven zullen, na afronding op hele euro's, daardoor in de meeste gevallen hoger uitvallen.

**Tabel VIII\* Dieseltoeslag per g/km CO<sub>2</sub> (2017-2020)**

Dieseltoeslag	2017	2018	2019	2020
	85,32	82,22	77,27	75,49

\* De tarieven in deze tabel zijn gebaseerd op het prijspeil 2015 en moeten nog jaarlijks geïndexeerd worden. De uiteindelijke tarieven zullen, na afronding op eurocenten, daardoor hoger uitvallen.

In onderstaande tabel wordt voor enkele verschillende type personenvoertuigen, waaronder enkele op dit moment populaire leaseauto's, de hoogte van de BPM in 2016 weergegeven. Deze tabel maakt tevens het effect van de verlaging van de BPM-tarieven met gemiddeld 12% inzichtelijk.

Deze exercitie is gemaakt door het bedrag aan BPM te berekenen met de tarieven van 2020 aan de hand van de veronderstelde CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2016. Bij de PHEV's is daarbij de nieuwe schijvenstructuur voor PHEV's toegepast. Alle bedragen zijn in het prijspeil van 2015 en moeten nog jaarlijks geïndexeerd worden.

**Tabel IX Belastinggevolgen diverse voertuigen (afbouw BPM-tarieven)**

	Veronderstelde CO <sub>2</sub> gr/km (2016)	BPM (2016) Met tarieven 2016	BPM (2016) Met tarieven 2020
<b>Conventioneel</b>			
Skoda Octavia (diesel)	82	€ 2146	€ 1814
Volkswagen Up	91	€ 1477	€ 1204
Peugeot 308	105	€ 2443	€ 2016
BMW 5 (diesel)	105	€ 5711	€ 4885
Renault Captur	109	€ 2881	€ 2455
Volkswagen Golf	113	€ 3373	€ 2963
Audi Q5	162	€ 10205	€ 9760
Range Rover Evoque	174	€ 13061	€ 12268
Mercedes S500	199	€ 24961	€ 22718
Porsche Cayenne	215	€ 32577	€ 29406
<b>Volelektrisch</b>			
Tesla Model S	0	€ 0	€ 0
Nissan Leaf	0	€ 0	€ 0
<b>Plug-in hybride</b>			
BMW I3	13	€ 253	€ 338
Volvo V60 (diesel)	48	€ 463	€ 2760
Mitsubishi Outlander	44	€ 439	€ 2320
Volkswagen Golf	35	€ 385	€ 1330
Toyota Prius	49	€ 469	€ 2870

#### 4. Maatregelen MRB

##### *De uitdagingen*

In Autobrief II heeft het kabinet vastgesteld dat de PHEV's steeds meer 'normale' auto's worden in het Nederlandse straatbeeld. Om die reden zullen de PHEV's ook in de MRB steeds meer als reguliere voertuigen worden behandeld. Met een stapsgewijze aanpak wordt voldaan aan de afspraken van het Energieakkoord om deze categorie voertuigen tot en met 2018 te stimuleren. In aanvulling op deze afspraken kiest het kabinet ervoor om PHEV's ook in 2019 en 2020 met het oog op de ontwikkeling van de tweedehandsmarkt nog fiscaal te stimuleren in de MRB.

Het kabinet heeft in Autobrief II tevens een accentverschuiving in de autobelastingen aangekondigd, waarbij het belang van luchtkwaliteit zwaarder zal worden gewaardeerd. Oudere dieselpersonen- en bestelauto's zonder af-fabriek roetfilter stoten substantieel meer fijn stof uit dan nieuwere dieselauto's met een af-fabriek roetfilter en zijn daarmee onevenredig belastend voor de luchtkwaliteit in de steden. Het kabinet ziet zich om die reden voor de opgave gesteld de fiscale stimulering in deze richting te verbreden.

##### *Fiscale stimulering nulmissie en semi-elektrische voertuigen in de MRB*

Het kabinet handhaaft in dit wetsvoorstel de bestaande vrijstelling in de MRB voor nulemissievoertuigen tot en met 2020. Deze vrijstelling is techniekneutraal en geldt voor alle voertuigen waarvan de CO<sub>2</sub>-uitstoot nul bedraagt.

De fiscale stimulering van PHEV's wordt stapsgewijs afgebouwd. Bij het Belastingplan 2015 is als vervolg op de volledige vrijstelling in de MRB voor PHEV's – die eind 2015 afloopt - voor het jaar 2016 gekozen voor een halftarief voor PHEV's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van niet hoger dan 50 gram per kilometer. Om de PHEV's voor de Nederlandse tweedehandsmarkt aantrekkelijker te maken blijft voor PHEV's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van niet hoger dan 50 gram per kilometer tot en met 2018 een korting in de MRB in de vorm van een halftarief bestaan.

Met ingang van 1 januari 2019 wordt de fiscale stimulering van PHEV's verder afgebouwd. Het halftarief wordt met ingang van die datum omgezet in een driekwarttarief. In Autobrief II is initieel gekozen voor een herinvoering van een forfaitaire gewichtscorrectie van 300 kilogram voor de jaren 2019 en 2020. Tijdens het Algemeen Overleg over Autobrief II heeft de Tweede Kamer de wens geuit om de fiscale voordelen van de PHEV's, in het bijzonder voor particulieren, meer transparant te maken zodat de aantrekkelijkheid van deze voertuigen kan worden beoordeeld. Daaraan is gevolg gegeven door de forfaitaire gewichtscorrectie van 300 kilogram voor de jaren 2019 en 2020 te vervangen door een driekwarttarief in de MRB. Een driekwarttarief komt feitelijk overeen met een forfaitaire gewichtscorrectie van 300 kilogram. Met de introductie van het nieuwe MRB-systeem in 2019 bestaat de mogelijkheid tot het invoeren van dit driekwarttarief voor PHEV's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 1 tot en met 50 gram per kilometer. Bovendien is een driekwarttarief robuuster voor de processen van de Belastingdienst en komt het de vereenvoudiging ten goede. Het huidige wagenpark dat daarvoor kwalificeert en elke nieuw verkochte personenauto die aan genoemde criteria voldoet, zal van het driekwarttarief kunnen genieten tot 1 januari 2021.

Op dit moment wordt voor de bepaling van de grondslag van de MRB een forfaitaire gewichtscorrectie van 125 kilogram op het gewicht van alle auto's met elektrische aandrijving in mindering gebracht. Deze forfaitaire gewichtscorrectie komt met ingang van 1 januari 2017 voor alle personenauto's met een elektrische aandrijving te vervallen.

**Tabel X**                    **Verschillende kortingen in de MRB (2015-2020)**

MRB	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Korting nulemissie	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Korting 1-50 g/km (PHEV)	100%	50%	50%	50%	25%	25%
Gewichtscorrectie (kg):	125	125	0	0	0	0

#### *Generieke MRB-verlaging*

In dit wetsvoorstel zet het kabinet de opbrengst van diverse maatregelen in om de MRB in 2017 voor alle personenauto's generiek met gemiddeld 2% te verlagen.

#### *Het zwaarder belasten van de meest vervuilende, oude diesellootvoertuigen*

De maatregel beoogt dieselpersonen- en dieselbestelvoertuigen zwaarder te belasten indien zij een fijnstofuitstoot hebben van meer dan 5 milligram per kilometer. Met deze grens sluit het kabinet aan bij de Europese Euro 5-norm die vanaf 1 september 2009 verplicht is voor nieuwe typen personenauto's en lichte bestelauto's.

Bij dieselbestelvoertuigen wordt het leeftijdscriterium van 12 jaar en ouder toegevoegd om te voorkomen dat in 2019 voor een onevenredig aandeel dieselbestelvoertuigen een toeslag in de MRB zou gaan gelden. De maatregel zou hierdoor te zeer een generieke lastenverzwaring voor de dieselbestelvoertuigen inhouden. Bij dieselbestelvoertuigen worden af-fabriek roetfilters vanaf

ongeveer 2010 toegepast, terwijl bij dieselpersonenvoertuigen de roetfilters al in 2006 en 2007 grootschalig zijn geïntroduceerd.

#### Dieselpersonenvoertuigen

Op dit moment rijden er circa 400.000 dieselpersonenauto's zonder af-fabriek roetfilter in het Nederlandse wagenpark rond. De verwachting is dat dit aantal begin 2019 gedaald is tot 250.000.

#### Dieselbestelvoertuigen

In het voorjaar van 2015 waren in Nederland 185.000 dieselbestelvoertuigen met af-fabriek roetfilter en 512.000 dieselbestelvoertuigen zonder af-fabriek filter. Met een vervangingsgraad van ongeveer 40.000 voertuigen per jaar zal het nog lange tijd duren voordat deze bestelvoertuigen zonder filter op natuurlijke wijze uit het wagenpark zijn verdwenen. De groep dieselbestelvoertuigen van 2007 en ouder (die in 2019 dus 12 jaar of ouder zijn) omvat nu 410.000 voertuigen zonder roetfilter en 9500 voertuigen met filter. De verwachting is dat in 2019 hiervan 160.000 zijn afgevoerd, zodat er in 2019 nog 260.000 bestelauto's van 12 jaar en ouder over zijn. Dit zijn vrijwel allemaal voertuigen zonder filter. In het geval dat het totale bestelwagenpark stabiel blijft op 697.000, betreft dat in 2019 37% van het totale dieselbestel autopark.

De MRB-toeslag voor dieselauto's zonder af-fabriek roetfilter zal met de introductie van een verbeterd MRB-systeem van de Belastingdienst in 2019 ingaan. Door deze toeslag in de MRB pas te heffen vanaf 1 januari 2019 ontstaat de komende jaren bovendien voldoende handelingsperspectief voor de eigenaren van deze voertuigen. De bezitters van deze voertuigen kunnen ervoor kiezen het voertuig van de hand te doen dan wel te vervangen door een milieuvriendelijker model waar geen toeslag in de MRB voor zal gelden.

Voor dieselpersonenvoertuigen wordt een toeslag op de MRB geheven van 15% van de MRB inclusief provinciale opcenten. Voor een gemiddelde dieselpersonenauto in de gewichtsklasse 1350-1450 kilogram betekent dat een verhoging van € 225 per jaar. Omdat de toeslag onderdeel van het rijksdeel van de MRB zal zijn en geen onderdeel wordt van de provinciale grondslag, is de technische uitwerking vormgegeven door een toeslag van 19% op het rijksdeel van de MRB te heffen. In absolute bedragen komt dit neer op hetzelfde bedrag aan toeslag wanneer 15% van de MRB inclusief provinciale opcenten zou worden geheven.

Ook voor dieselbestelvoertuigen van particulieren en ondernemers wordt een toeslag van 15% op de MRB geheven. Die verhoging komt voor een gemiddelde bestelauto van een ondernemer uit op € 62 per jaar.

#### *Bepalen van de fijnstofuitstoot*

Voor het bepalen van de fijnstofuitstoot wordt aangesloten bij de fijnstofuitstoot op de datum van eerste toelating op de weg (DET) zoals deze bij de Dienst Wegverkeer (RDW) geregistreerd staat in het kentekenregister. Deze waarde wordt vastgesteld als onderdeel van de Europese typekeuring van voertuigen.

De grenswaarde van 5 milligram per kilometer is van kracht geworden met de Euro-5 norm. Met deze grens sluit het kabinet aan bij de Euro 5-norm die vanaf 1 september 2009 verplicht is voor nieuwe typen personenauto's en lichte bestelauto's (dat wil zeggen wanneer een nieuwe of gewijzigde Europese typegoedkeuring werd aangevraagd) en op 1 januari 2011 voor alle nieuwe geregistreerde voertuigen. Alle personenvoertuigen met een datum eerste toelating vanaf 1 september 2009 voldoen aan de maximale eis van 5 milligram per kilometer. Bij de vormgeving van de maatregel is daarom gekozen deze datum als peildatum te hanteren, in het geval dat er geen emissiegegevens van een voertuig beschikbaar zijn.

#### Dieselpersonenvoertuigen

Voertuigen met een typegoedkeuring volgens Euro 5 en Euro 6 voldoen aan de fijnstofnorm van 5 milligram per kilometer. Deze voertuigen vallen daarmee buiten de toeslag in de MRB. Bij de

voertuigen met een typegoedkeuring volgens Euro 3 en Euro 4 neemt in de periode 2004 tot 2009 het aandeel voertuigen dat voldoet aan de grenswaarde van 5 milligram per kilometer geleidelijk toe. De voertuigen die aan de grenswaarde van 5 milligram per kilometer fijn stof voldoen, werden destijds vanaf 1 juni 2005 tot 1 september 2009 fiscaal gestimuleerd met een korting op de BPM of een subsidie op BPM-vrije voertuigen. De fijnstofuitstoot van deze voertuigen is bij de RDW bekend. Voor zover bij Euro 3- en Euro 4-dieselauto's de emissiegegevens bij de RDW niet beschikbaar zijn, wordt teruggevallen op de peildatum van 1 september 2009. Op het moment dat de DET van een voertuig is gelegen voor deze peildatum, wordt het betreffende voertuig geacht een fijnstofuitstoot te hebben van meer dan 5 milligram per kilometer. De ontbrekende emissiegegevens worden de komende jaren door de RDW aangevuld. Overigens wordt ook voor andere Euro-klassen, waar mogelijk, de gegevensadministratie door de RDW aangevuld.

Totdat op 1 januari 2011 de Euro 5-norm voor alle typen voertuigen verplicht is geworden, zijn nog in zeer beperkte mate voertuigen geregistreerd, waarvan de fijnstofuitstoot niet beschikbaar is. Van deze voertuigen is het dus niet bekend of ze aan de fijnstofnorm van 5 milligram voldoen. Met de peildatum van 1 september 2009 krijgen deze voertuigen als het ware het voordeel van de twijfel. Met een peildatum van 1 januari 2011 zou deze groep voertuigen het nadeel van de twijfel krijgen. Voertuigen die wel voldoen aan de fijnstofeis krijgen dan ten onrechte een toeslag in de MRB. De vormgeving van deze maatregel is dezelfde als die is gehanteerd bij de totstandkoming van de gemeentelijke milieuzones.

#### Dieselbestelvoertuigen

De systematiek zoals hierboven beschreven geldt overeenkomstig voor de dieselbestelvoertuigen. Voor bestelvoertuigen wordt de maatregel echter beperkt tot auto's die ten minste 12 jaar oud zijn om te voorkomen dat in 2019 voor een onevenredig aandeel dieselbestelvoertuigen een toeslag in de MRB zou gaan gelden. Het aanvullende leeftijds criterium is een relatieve eis, die per MRB-tijdvak zal worden beoordeeld. De maatregel wordt met ingang van 1 januari 2019 geïntroduceerd. Om die reden zullen de voertuigen met een DET van 1 januari 2007 of ouder die niet van een af-fabriek roetfilter zijn voorzien, bij de inwerkingtreding van de maatregel in het eerstvolgende MRB-tijdvak in aanraking komen met de toeslag in de MRB.

De toeslag in de MRB kan niet worden ontlopen door een zogenoemd retrofit roetfilter te plaatsen. Met het naderhand monteren van een retrofit roetfilter kan de fijnstofuitstoot van dieselveertuigen niet onder de grenswaarde van 5 milligram per kilometer komen. Bij retrofit roetfilters gaat het om "open filters" en niet om "gesloten filters", welke laatste alleen af-fabriek kunnen worden gemonteerd. Een open filter vangt slechts ongeveer één derde van de roetdeeltjes af, terwijl een gesloten af-fabriek filter zo goed als alle roetdeeltjes afvangt.

## **5. Maatregelen bijtelling loon- en inkomstenbelasting**

### *Inleiding*

Mensen die een auto van de zaak ook privé mogen gebruiken, moeten over de waarde van dit voordeel belasting betalen. Het is ondoenlijk om de waarde van dat voordeel voor iedereen en voor elke auto apart vast te stellen. Om die reden wordt de waarde vastgesteld door middel van een forfait. Het gaat zowel om het voordeel van de auto van de zaak die ook voor privédoeleinden aan de werknemer ter beschikking is gesteld als om de onttrekking in de winstsfeer van de auto van de zaak die de ondernemer of resultaatgenieter ook voor privédoeleinden ter beschikking staat. In het spraakgebruik is dit de zogenoemde bijtelling privégebruik van de auto van de zaak.

De bijtelling is op dit moment forfaitair bepaald op 25% van de waarde van de auto. De bijtelling kent daarnaast sinds 2008 milieugerelateerde kortingen om de berijder van de auto te stimuleren voor een zuinige auto te kiezen. In 2008 gold uitsluitend een korting van 11%-punt, resulterend in een 14%-bijtelling. Vanaf 2009 werd ook de (per saldo) 20%-bijtellingscategorie geïntroduceerd en in 2012 en 2013 daarnaast de (per saldo) 0%-bijtellingscategorie. Vanaf 2008 is een sterke



toename zichtbaar van auto's van de zaak met een milieugerelateerde korting op de bijtelling. In 2008 viel 92% van de auto's van de zaak in de 25%-bijtellingscategorie. In 2011 ging het om nog maar 34% van de auto's van de zaak en in 2013 is dat verder teruggelopen naar 23%. Dat wil zeggen dat voor 77% van de nieuw gekochte auto's van de zaak in 2013 een milieugerelateerde korting op de bijtelling gold. De derving van belastingopbrengsten is daardoor omvangrijk (zie ook tabel II). In de evaluatie is geconcludeerd dat de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van de nieuw gekochte auto's van de zaak met ruim 40% is gedaald in de periode 2008-2014, namelijk van 157 gram per kilometer in 2008 naar 107 gram per kilometer in 2014. Dit kan deels worden toegeschreven aan het gevoerde Nederlandse fiscale beleid, maar komt voor een belangrijk deel op het conto van het Europese bronbeleid. Als gevolg van het Europese bronbeleid zal de trend van de verlaging van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's doorzetten, ook voor zakelijke auto's.

#### *Algemeen bijtellingspercentage*

Het algemene bijtellingspercentage is het resultaat van een benadering van de gemiddelde waarde van het voordeel van het privégebruik voor de volledige populatie zakelijke auto's. 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. 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.

Diverse factoren aangaande het privégebruik en de kosten van auto's van de zaak zijn van invloed op de benadering van de gemiddelde waarde van het voordeel van het privégebruik. Het voordeel wordt op forfaitaire wijze benaderd met het algemene bijtellingspercentage. De afgelopen jaren hebben zich bij een aantal van deze factoren ontwikkelingen voorgedaan die aanleiding zijn om dit bijtellingspercentage bij te stellen. De meest in het oog springende ontwikkeling is dat het brandstofgebruik van nieuwe auto's ten opzichte van oudere jaargangen flink daalt, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor de kosten. Daarnaast worden in toenemende mate beperkingen gesteld aan het privégebruik van de auto van de zaak, bijvoorbeeld voor vakanties in het buitenland. Gelet op deze significante (meer structurele) trends ligt het in de rede om hier vanaf enig moment consequenties aan te verbinden voor het bijtellingspercentage.

Het jaar 2017 is in het kader van de herziening van de wetgeving naar aanleiding van Autobrief II daarvoor een logisch aangrijpingspunt. Het algemene bijtellingspercentage van 25 wordt met ingang van 1 januari 2017 voor nieuwe auto's verlaagd tot 22. Een nieuwe auto wordt wetstechnisch gedefinieerd als een auto met een DET van na 31 december 2016. Hiermee wordt voorkomen dat een auto die al vóór 2017 in het buitenland in gebruik is genomen, wel zou kwalificeren voor de 22%-bijtelling en een auto die al vóór 2017 te naam is gesteld in het (Nederlandse) kentekenregister niet.

Voor auto's van vóór 2017 blijft op grond van dit wetsvoorstel een bijtellingspercentage van 25 gelden. Gelet op de genoemde (geleidelijke) trends had ook gekozen kunnen worden voor een geleidelijke aanpassing van het algemene bijtellingspercentage. Dit zou de regeling echter aanzienlijk complexer maken, met grotere uitvoeringslasten, administratieve lasten en kans op fouten tot gevolg. Bovendien zijn de gebruikers van auto's van vóór 2017 er bij de keuze voor de auto ook van uitgegaan dat gedurende de gehele gebruiksduur een percentage van 25 zou gelden. Voor deze automobilist wordt geen wijziging gebracht in de hoogte van de bijtelling. Ook wordt een automobilist gedurende 60 maanden niet geconfronteerd met een veranderd bijtellingspercentage vanwege een verlaging van de milieugerelateerde kortingen. Hierdoor kan het gros van de automobilisten bij verhogingen van verlaagde bijtellingspercentages, zijn leasecontract uitdienen tegen het oude, lagere tarief waarvan bij de keuze van de auto is uitgegaan.

#### *Milieugerelateerde kortingen in de periode 2017-2020*

De milieugerelateerde kortingen worden in mindering gebracht op het toepasselijke algemene bijtellingspercentage. Deze kortingen houden geen verband met (een benadering van) het voordeel

van het privégebruik van de auto, maar zijn bedoeld om de keuze voor een milieuvriendelijkere auto via fiscale weg te stimuleren.<sup>18</sup>

Zoals is aangegeven in Autobrief II, is de huidige CO<sub>2</sub>-uitstootafhankelijke bijtelling complex in de uitvoering, zorgt het voor een flinke marktverstoring bij met name de aanschaf van nieuwe auto's van de zaak en staan de kosten niet langer in verhouding tot de te behalen milieuwinst. Om voorgaande redenen stelt het kabinet tevens voor de CO<sub>2</sub>-uitstootafhankelijkheid in de bijtelling verder te verminderen. De bijtelling wordt minder CO<sub>2</sub>-afhankelijk door stapsgewijs naar één nieuw bijtellingspercentage te groeien.

Met ingang van 1 januari 2017 vervalt de korting voor zuinige auto's (met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 51 – 106 gram per kilometer). Daarmee geldt met ingang van deze datum voor nieuwe auto's in deze categorie het algemene bijtellingspercentage van 22. Voor de zeer zuinige auto's (met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van 1 – 50 gram per kilometer) wordt de per saldo geldende bijtelling geleidelijk verhoogd van 15% in 2016 naar 17% in 2017 en 19% in 2018 door de milieugerelateerde kortingen te verlagen. Vanaf 2019 geldt ook voor nieuwe auto's in deze categorie het algemene bijtellingspercentage van 22. Met deze stapsgewijze afbouw van de fiscale voordelen voor zeer zuinige auto's in de bijtelling eerbiedigt het kabinet de afspraken uit het Energieakkoord duurzame groei.

Het kabinet stelt voor de nulemissieauto's tot 2021 onverminderd te blijven stimuleren. Dit houdt in dat voor nieuwe nulemissieauto's op de bijtelling van 22% een korting van 18% van de waarde van de auto wordt toegepast, per saldo resulterend in een bijtelling van 4%. Gelet op de verminderde stimulering voor de (zeer) zuinige auto's wordt de stimulering voor nulemissieauto's dus relatief groter.

Tabel XI geeft de zogenoemde 'per saldo' bijtelling voor nieuwe auto's weer. De 'per saldo' bijtelling is opgebouwd uit het algemene bijtellingspercentage (25% in 2016 en 22% voor nieuwe auto's vanaf 2017) verminderd met de van toepassing zijnde milieugerelateerde korting.

**Tabel XI\*** Bijtellingspercentages in de periode 2016 – 2020.

<b>Nieuwverkopen</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019/2020</b>
Nulemissie	4%	4%	4%	4%*
Zeer zuinig (1-50 g/km)	15%	17%	19%	22%
Zuinig (51-106 g/km)	21%	22%	22%	22%
Overig (> 106 g/km)	25%	22%	22%	22%

\* Bij een nulemissieauto die niet kan worden gevoed met waterstof geldt de 'per saldo' bijtelling van 4% slechts over de eerste € 50.000 van de waarde van de auto.

#### *Begrenzing milieugerelateerde korting nulemissieauto's vanaf 2019*

Het kabinet verwacht dat diverse autofabrikanten de komende jaren (zeer) luxe elektrische voertuigen zullen introduceren op de automarkt. Bij het luxere segment volelektrische voertuigen is het absolute voordeel van de korting op de bijtelling groter aangezien de korting een percentage is van de catalogusprijs. Gelet op het doel van de korting acht het kabinet deze omvang van stimulering niet nodig en ook niet efficiënt. Daarom stelt het kabinet voor om vanaf 2019 de verlaging op de bijtelling voor volelektrische auto's te begrenzen tot het deel van de catalogusprijs tot en met € 50.000, resulterend in een maximale korting van € 9000. Op het deel van de catalogusprijs boven € 50.000 is het algemene bijtellingspercentage van 22 zonder korting van toepassing.

Voor auto's die elektrisch rijden op waterstof zou deze begrenzing op kortere termijn onredelijk uitpakken. Deze auto's zijn niet vanwege luxe en vermogen, maar primair vanwege de toegepaste

<sup>18</sup> Vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 205, nr. 4, blz. 10 en 12.

techniek vooralsnog duurder in aanschaf. Om deze reden geldt de begrenzing vooralsnog niet voor deze auto's. Deze auto's staan bovendien nog in het beginstadium van de marktintroductie. In het voorjaar van 2015 waren er slechts 11 waterstofpersonenauto's in het kentekenregister van de RDW geregistreerd.

#### *Toekomstbeeld en overgangsrecht milieugerelateerde kortingen*

Voor nieuwe auto's van de zaak waarvoor vanaf 2017 tot en met 2020 een milieugerelateerde verlaging van de bijtelling van toepassing is, wordt voorzien in overgangsrecht. De milieugerelateerde korting op de bijtelling blijft gedurende 60 maanden na de maand van de DET van de auto van kracht. Dat betekent dat voor de laatste nieuwe auto's uit 2020 pas vanaf 2026 geen kortingen op de bijtelling meer van toepassing zullen zijn.

Ook voor het op 31 december 2016 bestaande wagenpark auto's van de zaak waarvoor een milieugerelateerde verlaging van de bijtelling van toepassing is, geldt overgangsrecht. Het huidige overgangsrecht voor de milieugerelateerde kortingen in de bijtelling voor het bestaande wagenpark is erg complex. Voor verschillende auto's, afhankelijk van de datum waarop de auto voor het eerst te naam is gesteld in het kentekenregister en van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, gelden verschillende overgangsregels. Door die verschillen en door technologische ontwikkeling die leidt tot een snellere afname van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van auto's dan verwacht, leidt het volledig voortzetten van het huidige overgangsrecht op een aantal punten tot onlogische en daarmee ongewenste uitkomsten. In het huidige overgangsrecht komen onder meer kortingen voor die in beginsel gelden voor onbepaalde tijd en kortingen die gelden voor steeds nieuwe periodes van 60 maanden. Het gevolg daarvan is dat niet al te zuinige auto's voor langere tijd fiscaal gunstig worden behandeld, en soms zelfs gunstiger dan inmiddels zuinigere auto's. Dit staat haaks op het beleid om vol in te zetten op het fiscaal stimuleren van (vol)elektrische auto's en om te streven naar eenvoud. In lijn met dit beleid stelt het kabinet voor om het huidige overgangsrecht met ingang van 1 januari 2017 in te perken. De (oorspronkelijke) milieugerelateerde korting op de bijtelling blijft van kracht gedurende 60 maanden na de maand waarin de auto voor het eerst te naam is gesteld in het kentekenregister. Na deze periode van 60 maanden wordt per jaar bezien of op grond van de in dat jaar in de wet opgenomen CO<sub>2</sub>-uitstootgrenzen nog recht bestaat op een milieugerelateerde korting. Op deze manier ontstaat sneller een eenvoudiger en consistentere systeem: alle auto's waarvan de periode van 60 maanden is verstreken krijgen bij eenzelfde CO<sub>2</sub>-uitstoot dezelfde milieugerelateerde korting.

Een uitzondering geldt voor auto's van vóór 1 juli 2012 waarvoor op grond van het bestaande overgangsrecht een korting van 11% of 5% voor in beginsel onbepaalde tijd van toepassing is. Het gaat om auto's die destijds als zeer zuinig werden aangemerkt, maar dat naar de huidige opvattingen niet meer zijn. Het betreft dieselauto's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van ten hoogste 95 g/km en andere auto's met een CO<sub>2</sub>-uitstoot van ten hoogste 110 g/km. Door de voorgestelde maatregelen ten aanzien van het overgangsrecht wordt die onevenredig gunstigere behandeling weggenomen. Echter, een toepassing van die nieuwe hoofdregel zonder meer, zou voor deze auto's betekenen dat per 1 januari 2017 geen enkele korting meer van toepassing is. Dat zou wel een erg groot verschil vormen met het huidige overgangsrecht. Daarom zal het bestaande overgangsrecht voor deze auto's worden geëerbiedigd tot en met 31 december 2018 waardoor de betreffende automobilisten handelingsperspectief hebben.

## **6. Budgettaire aspecten**

In de tabellen hieronder zijn de budgettaire gevolgen van de Wet uitwerking Autobrief II weergegeven voor de jaren 2017 tot en met 2020. Bij de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen in de Wet uitwerking Autobrief II is rekening gehouden met het feit dat verschillende maatregelen een substantieel effect hebben op het aantal nieuwverkopen van PHEV's

in de komende jaren. Daarbij is aangenomen dat het totaal aantal nieuwverkopen, dus inclusief de conventionele voertuigen, niet wordt beïnvloed.

**Tabel XII Budgettaire effecten Wet uitwerking Autobrief II (mln €)**

	2017	2018	2019	2020
BPM	24	29	29	29
MRB	35	47	83	104
Bijtelling LB/IB	7	23	51	79
<b>Totaal</b>	<b>67</b>	<b>99</b>	<b>163</b>	<b>213</b>
<b>Totaal incl. BP2015</b>	<b>80</b>	<b>126</b>	<b>200</b>	<b>227</b>

De nieuwe tariefstructuur voor PHEV's zorgt voor hogere BPM ontvangsten. Voor de PHEV's wordt een aparte tarieftabel in de BPM geïntroduceerd die is afgestemd op het lagere aantal elektrische kilometers dat in de praktijk met deze auto's blijkt te worden gereden. Met de introductie van de nieuwe tarieftabel betalen kopers van PHEV's daardoor een hoger bedrag aan BPM. De ontvangsten uit de MRB stijgen door het afschaffen van de forfaitaire gewichtscorrectie van 125 kilogram voor hybride personenauto's en door de afbouw van de kortingen in de MRB voor PHEV's in de periode 2017 tot en met 2020. De opbrengst in de bijtelling is voor het grootste deel het gevolg van de stapsgewijze afbouw van de milieugerelateerde kortingen voor PHEV's. De begrenzing van het verlaagde bijtellingspercentage voor volelektrische voertuigen tot het deel van de catalogusprijs tot en met € 50.000 zorgt daarnaast vanaf 2019 voor een budgettaire opbrengst.

Naast de opbrengsten als gevolg van de maatregelen in de Wet uitwerking Autobrief II zijn er beleidsmatige opbrengsten in de jaren 2017 tot en met 2020 veroorzaakt door de maatregelen voor het jaar 2016 die nog niet waren ingeboekt voor deze jaren. In de toelichting op het Belastingplan 2015 is aangegeven dat de maatregelen voor 2016 budgettair neutraal zijn.

De totale opbrengst van de maatregelen uit Belastingplan 2015 en de Wet uitwerking Autobrief II bedraagt € 80 miljoen in 2017. Dit bedrag loopt op naar € 227 miljoen in 2020.

**Tabel XIII Terugsluis (mln €)**

	2017	2018	2019	2020
BPM	11	57	131	158
MRB	69	69	69	69
<b>Totaal</b>	<b>80</b>	<b>126</b>	<b>200</b>	<b>227</b>

De opbrengst wordt allereerst teruggesluisd door de MRB voor reguliere personenauto's in 2017 generiek met 2% te verlagen. De resterende opbrengst wordt ingezet om in de periode 2017 tot en met 2020 de BPM-tarieven met gemiddeld 12 procent te verlagen. Daarmee is het gehele pakket maatregelen in dit wetsvoorstel budgettair neutraal binnen het autodomein.

## 7. EU-aspecten

De maatregelen ten aanzien van de MRB, de BPM en de bijtelling LB/IB zijn technische maatregelen in de zin van Richtlijn 98/34/EG en dienen als zodanig aan de Europese Commissie te worden genotificeerd voor inwerkingtreding.

## 8. Duurzaamheidsaspecten

In het kader van Autobrief II is het onderzoek consortium PRC/TNO gevraagd een inschatting te maken van de gevolgen van de voorgenomen beleidsmaatregelen van Autobrief II op de nieuwverkoppen voor de periode 2017 tot en met 2020.

Volgens de doorrekening zorgt het beleid uit Autobrief II ervoor dat er cumulatief in de periode 2013-2020 circa 160.000 (PH)EV's zullen worden verkocht. Naar verwachting zullen er, rekening houdend met de export-, volume- en (PH)EV-prijsscenario's, met Autobrief II circa 80.000 (ondergrens wagenpark) tot 125.000 (bovengrens wagenpark) (PH)EV's op de weg zijn in 2020. In het meest waarschijnlijke middenscenario voor het verkoopvolume en de prijsontwikkeling van (PH)EV's zullen met het beleid uit de Autobrief II naar verwachting 90.000 tot 110.000 (PH)EV's op de weg zijn in 2020 (middenschatting wagenpark).

Centraal in Autobrief II staat het gegeven dat de CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwverkochte auto's op Europese schaal, als gevolg van het waterbedeffect, niet door Nederlandse belastingmaatregelen, maar vooral door Europees bronbeleid wordt beïnvloed. De Nederlandse inzet in Europa zal dan ook zijn om door strengere normering deze norm verder omlaag te krijgen. De EU-doelstelling voor de periode 2020-2023 is een gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van 95 gram per kilometer.

Als gevolg van het Europese bronbeleid zal de trend van de verlaging van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's doorzetten, ook voor zakelijke auto's.<sup>19</sup> In de rapportage van het onderzoek consortium van PRC/TNO is de verwachte CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2020 bij de doorrekening van Autobrief II vastgesteld op 96 gram per kilometer. In het rapport wordt geconcludeerd dat met 96 gram per kilometer Nederland naar verwachting een middenpositie in Europa zal innemen.<sup>20</sup>

De maatregelen in dit wetsvoorstel, in het bijzonder de stimulering van ultrazuinige auto's, leiden in 2020 tot een extra energiebesparing van 1 tot 2 petajoule. Deze besparing is niet meegenomen in de berekeningen in de Nationale Energieverkenning 2015 (NEV 2015). De verlaging van de BPM en de MRB leidt tot een kleine groei van het wagenpark ( minder dan 0,5 procent), maar ook tot een jonger en daardoor iets schoner en zuiniger wagenpark dan bij de continuering van het huidige beleid. De uitlaatmissie van fijn stof (PM<sub>2.5</sub>) van het personenautoverkeer daalt naar schatting met drie à vijf procent in 2020 ten opzichte van de in de NEV 2015 geraamde uitstoot, als gevolg van de toeslag in de MRB voor oude dieselveertuigen. De effecten van de wijzigingen van de MRB en de BPM op het geraamde energiegebruik en de CO<sub>2</sub>-emissie in 2020 zijn minimaal.

De beleidsvoorstellen in Autobrief II leiden tot een lichte toename van het geraamde energiegebruik van personenauto's in 2020 van twee à drie petajoule (circa 1 procent) ten opzichte van een trendmatige voortzetting van het huidige beleid. Bij deze trendmatige voortzetting is rekening gehouden met de fiscale stimuleringsfaciliteiten zoals die in 2016 gelden.

### *Recente ontwikkelingen: fraude met software*

Op 18 september 2015 is bekend geworden dat Volkswagen op grote schaal heeft gefraudeerd met de software van dieselveertuigen. De software herkent wanneer de auto wordt onderworpen aan een keuringstest op de rollenbank. Hierdoor worden in de praktijksituatie bepaalde emissiereducerende technieken uitgeschakeld met veel hogere uitstoot van stikstofdioxide (NO<sub>x</sub>) tot gevolg. In Nederland gaat het om circa 160.000 Euro 5 dieselpersonen- en dieselbestelauto's van de merken Volkswagen, Seat, Skoda en Audi, waarmee mogelijk gefraudeerd is.

Fiscale maatregelen voor stimulering van zuinige auto's zijn gebaseerd op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een auto zoals die tijdens de officiële typekeuringstest is vastgesteld. De fiscale stimuleringsmaatregelen, zoals in de BPM en bijtelling, vallen buiten de directe invloedssfeer van

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr 28, Bijlage, blz. 45 – 50.

<sup>20</sup> Ibidem, 50.

softwarefraude met specifiek NO<sub>x</sub>-uitstoot van dieselauto's en hebben geen invloed op de maatregelen in dit wetsvoorstel. Mocht sprake zijn van (software)fraude die rechtstreeks ingrijpt op de CO<sub>2</sub>-uitstoot zoals bepaald bij de Europese typegoedkeuring, zal nader bezien worden wat de gevolgen hiervan zijn voor de specifieke Nederlandse situatie.

De afwijking van het praktijkverbruik van het normverbruik heeft overigens geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de fiscale voordelen, omdat als gevolg van het hanteren van de Europees geharmoniseerde typegoedkeuring het normverbruik de grondslag voor het verstrekken van die voordelen is. Om een zo laag mogelijke verbruikswaarde te realiseren maken fabrikanten maximaal gebruik van de flexibiliteiten die de geharmoniseerde testmethode voor het brandstofverbruik, de zogenoemde New European Driving Cycle ("NEDC") biedt. Het betreft een in Europees kader vastgestelde en geharmoniseerde testmethode. Het hogere praktijkverbruik is vanuit de Nederlandse optiek onwenselijk, maar niet a priori frauduleus. Met dit wetsvoorstel zal het belang van uitstootcriteria als grondslag voor de belastingheffing fors verminderen. Het kabinet zet daarnaast bij de lopende onderhandelingen in Europa stevig in om te komen tot een meer realistische testcyclus. De onderhandelingen over de Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedures ("WLTP"), als opvolger van de huidige testprocedure zijn in een vergevorderd stadium. Op dit moment worden de laatste details van deze nieuwe testprocedure uitgewerkt en wordt in Brussel gesproken over de fasering van de invoering en de correlatie tussen de nieuwe en de huidige testprocedure. De Europese Commissie heeft voorgesteld om de nieuwe testmethode per 1 september 2017 in werking te laten treden voor nieuwe type auto's en een jaar later voor bestaande typen. Dit sluit goed aan bij de kabinetsinzet om de nieuwe testmethode zo spoedig mogelijk in te voeren. Over de datum is op internationaal niveau nog geen breed draagvlak. Vooral de auto-industrie en sommige autoproducerende landen pleiten voor een latere datum. Tijdens het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer op 3 september 2015 heeft de Staatssecretaris van Financiën toegezegd bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer terug te komen op de gevolgen van de invoering van de WLTP voor de autofiscaliteit, indien die dan door de EU is vastgesteld.

## **9. Uitvoeringskosten Belastingdienst**

De verschillende maatregelen vergen diverse systeemaanpassingen die eenmalige uitvoeringskosten voor de Belastingdienst met zich brengen. Deze hangen onder andere samen met het kunnen verwerken van de nieuwe voor de heffing van BPM en MRB relevante gegevens, ten aanzien van de aanduiding plug-in en fijn stof. Over de levering van deze gegevens zijn afspraken gemaakt met de RDW. In de eerste jaren na invoering zijn als gevolg van de maatregelen in met name de MRB en bijtelling tevens extra werkzaamheden te verwachten. Dit wordt nader toegelicht in de uitvoeringstoetsen (bijlage I).

Naast deze kosten brengt het wetsvoorstel kosten met zich mee die zich een aantal jaren voordoen. Vanwege de toename op de korte en middellange termijn van de complexiteit van de bijtelling als gevolg van het overgangsrecht, zal de Belastingdienst erop inzetten om de voor het bepalen van de juiste bijtelling relevante gegevens, zoveel mogelijk aan de belastingplichtige en werkgevers te verstrekken om fouten in de aangifte zoveel mogelijk te voorkomen. Als gevolg van deze investering en vanwege de tijdelijkheid van het overgangsrecht komt op de lange termijn een besparing op het toezicht in zicht. Of die behaald kan worden hangt mede af van de vormgeving na 2020.

De maatregelen in de Wet uitwerking Autobrief II leiden tot de in onderstaande tabel opgenomen extra uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Deze kosten zullen binnen de begroting IX worden ingepast.

Naast de hierna opgenomen uitvoeringskosten zijn er kosten verbonden aan de aanpassing van de communicatie, dienstverlening en kleinere systeemaanpassingen. Deze kosten zijn reeds voorzien in het reguliere kader van de Belastingdienst.

### **Tabel XIV      Uitvoeringskosten Belastingdienst (mln €)**

	2016	2017	2018	2019	2020
BPM	0,050	-	-	-	-
MRB	-	0,035	0,050	0,245	0,030
Bijtelling	0,800	0,640	0,440	0,267	-
<b>Totaal</b>	<b>0,850</b>	<b>0,675</b>	<b>0,490</b>	<b>0,512</b>	<b>0,030</b>

## 10. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

De meeste maatregelen in dit wetsvoorstel betreffen tariefswijzigingen in de BPM en MRB die geen additionele structurele administratieve lasten opleveren. De introductie van een aparte tabel in de BPM voor PHEV's en de tariefaanpassing voor dieselauto's in de MRB hebben wel, zij het een verwaarloosbaar, verhogend effect voor de administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Het verminderen van het aantal milieugerelateerde kortingen en de sterke vereenvoudiging van het geldende overgangsrecht in de bijtelling LB/IB in de periode van 2017 tot en met 2020 zal naar verwachting op termijn een positief effect hebben op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, omdat hiermee het proces van de loonaangifte voor werkgevers eenvoudiger wordt.