

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Koning

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
IZV/2016/20U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen

Datum 22 januari 2016

Betreft Nader rapport inzake 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).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 november 2015, no. 2015001973, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 december 2015, no. W06.15.0398/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies merk ik het volgende op.

1. Belastinguitgaven auto's

De Afdeling vraagt zich in essentie af of een volledige en snellere afbouw van de fiscale stimulering voor nieuwe auto's, in het bijzonder de categorie "zeer zuinig", niet meer in de rede ligt dan de voorgestelde afbouw en voert daar een aantal argumenten voor aan. Het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II strekt ertoe om voor de periode 2017 tot en met 2020 de fiscale stimulering van auto's af te bouwen en om te vormen naar een financieel verantwoord en duurzaam stelsel van autobelastingen in Nederland. Het verheugt mij dat de Afdeling in haar advies de wenselijkheid van het doel van het wetsvoorstel onderschrijft. Met de Afdeling is het kabinet van oordeel dat het niet wenselijk is de fiscale stimulering voor nieuwe auto's op dezelfde leest voort te zetten. Diverse onderzoeken naar het beleid van de afgelopen jaren tonen aan dat voortzetting van het huidige beleid niet ten goede komt aan het milieu, de robuustheid van belastinginkomsten en de vereenvoudiging van het stelsel. Dit is reden geweest voor het kabinet om een voorstel tot wijziging van het systeem van autobelastingen te doen.

Zoals in Autobrief II uiteengezet is, heeft het kabinet bij de herziening van het huidige systeem van de autobelastingen grote stappen ineens uitgesloten.¹ Ten eerste omdat de huidige, kwetsbare systemen van de Belastingdienst dat niet

¹ Kamerstukken II 2014/15, 32 800, nr. 27.

aankunnen en de revisie van de autobelastingprocessen pas op haar vroegst in 2019 aan de orde is. Ten tweede omdat autobelastingen, en vooral de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), een grote invloed hebben op de waarde van het bestaande wagenpark. Een te grote hervorming ineens heeft grote gevolgen voor de waarde van bestaande wagenparken van onder meer bedrijven en ondernemers. En ten derde, zo is gebleken uit een brede maatschappelijke en politieke sondering, is er onvoldoende draagvlak te vinden voor grote veranderingen in de autobelastingen ineens.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2016/20U

Daarom kondigt de Autobrief II geen omwenteling ineens aan, maar vooral beheerste stappen in de goede richting. Ook de maatregelen in dit wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II houden daar rekening mee. Die richting is meer eenvoud, soberdere maar beter gerichte en effectievere fiscale stimulering, resulterend in stabielere inkomsten. Aan het einde van de periode die Autobrief II beslaat, staat een systeem van autobelastingen dat minder overstimulering kent en naar verwachting stabielere belastinginkomsten. De CO₂-afhankelijkheid in de bijtelling is dan nagenoeg verdwenen en in de BPM verminderd. In zoverre worden met dit voorstel de drie in Autobrief II gestelde opgaven bereikt. Terecht merkt de Afdeling op dat de CO₂-uitstoot als belastinggrondslag van de BPM ook na 2020 blijft voortbestaan. Bij de vormgeving 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 meer stabiele belastinggrondslag en is eenvoudig uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Een meer ingrijpende aanpassing van de belastinggrondslag, bijvoorbeeld terug naar de oorspronkelijke grondslag (de catalogusprijs), acht het kabinet niet wenselijk voor de toekomst van de BPM. Deze toekomst moet in het perspectief worden geplaatst van het kabinetsstreven om te komen tot een verdere (volledige) afbouw van de BPM op termijn.

Wat betreft de snelheid waarmee de fiscale stimulering wordt afgebouwd, voeg ik daar nog het volgende aan toe. In het Energieakkoord voor duurzame groei heeft het kabinet afspraken gemaakt om auto's met een CO₂-uitstoot tot 50 gram per kilometer in de periode tot en met 2018 te blijven stimuleren. Ook gelet op deze afspraak acht het kabinet een snellere afbouw van de fiscale stimulering voor genoemde auto's onwenselijk. Een te snelle afbouw van de fiscale stimulering heeft ten slotte een sterke invloed op de automarkt en leidt tot extra marktverstoring als gevolg van forse anticipatie-effecten. Bij de vormgeving van Autobrief II is daarom bewust gekozen voor een geleidelijke, stapsgewijze afbouw van de fiscale stimulering. Wel omarmt het kabinet de suggestie van de Afdeling van een volledige 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 memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

Vereenvoudiging van autobelastingen

Het kabinet zet met het wetsvoorstel een eerste beheerste stap in het verstevigen van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst. De Afdeling merkt terecht op dat het voorstel op een aantal punten in eerste instantie een toename in de complexiteit met zich brengt. Tegenover deze complexiteitstoename staan ook enkele belangrijke structurele vereenvoudigingen. Met het voorstel dient een onderscheid te worden gemaakt tussen incidentele en structurele gevolgen voor de complexiteit en de uitvoerbaarheid. De focus ligt in dit voorstel op de

structurele gevolgen voor de complexiteit en uitvoerbaarheid. Zo wordt het aantal bijtellingspercentages op termijn teruggebracht naar één en wordt het voor de milieukortingen geldende overgangsrecht sterk vereenvoudigd. Deze vereenvoudiging van het overgangsrecht bijvoorbeeld maakt het systeem niet alleen voor de Belastingdienst, maar ook voor burgers en bedrijven aanzienlijk minder complex. De tariefsverlagende maatregel in de BPM moet uitdrukkelijk worden geplaatst in het licht van een stap richting afschaffing van de BPM. Dat laatste levert voor de Belastingdienst een enorme complexiteitsreductie op. Al met al leiden de wijzigingen per saldo dus op korte termijn tot beperkt complexere uitvoerbaarheid. Dit wordt echter gerechtvaardigd door de in het wetsvoorstel opgenomen structurele vereenvoudigingen.

Norm- en praktijkverbruik

In Autobrief II is uitgebreid ingegaan op de afwijking tussen norm- en praktijkverbruik van plug-in hybride auto's. Uit het TNO-rapport van juli 2014 blijkt uit de aparte analyse voor plug-in auto's een weinig eenduidige correlatie tussen norm- en praktijkverbruik, met grote verschillen tussen modellen met vergelijkbare typekeuringswaarden.² Anders dan de Afdeling stelt, staat echter niet vast dat bij een hogere praktijkuitstoot dan de tijdens de typekeuringstest officieel vastgestelde CO₂-uitstoot, sprake is van minder belastingopbrengst of besteding van belastinggeld op een wijze waarvoor het niet is bedoeld. Ook heeft de afwijking van het praktijkverbruik van het normverbruik 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. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling op dit punt verduidelijkt.

De Afdeling vraagt zich af of het verantwoord is belastingheffing te baseren op gegevens die worden verzameld met technieken die voorwerp zijn van manipulatie op grote schaal. Hoewel het hogere praktijkverbruik vanuit de Nederlandse optiek onwenselijk is, staat niet vast dat sprake is van manipulatie op grote schaal. Ook is, anders dan de Afdeling lijkt te suggereren, tot op heden niet vastgesteld dat de fraude met software zich ook uitstrekt tot het meten van CO₂-uitstoot. 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 uitputten van flexibiliteiten door fabrikanten binnen de toegestane marges van de testprocedure is onwenselijk, maar niet a priori frauduleus. Met dit wetsvoorstel zal het belang van uitstootcriteria als grondslag voor de belastingheffing fors verminderen. In dit wetsvoorstel zijn drie maatregelen voorgesteld die verband houden met deze problematiek. Teneinde het "extra" meerverbruik van plug-in hybride auto's te compenseren, zullen met ingang van 2017 plug-in hybride auto's in de BPM grosso modo worden gelijkgetrokken met conventionele auto's met een vergelijkbare CO₂-uitstoot. In dit wetsvoorstel stelt het kabinet verder voor de CO₂-afhankelijkheid in de bijtelling te verminderen door stapsgewijs naar één algemeen bijtellingspercentage te groeien. Voor het overige, ook met het oog op niet- fiscale doeleinden, zet het kabinet stevig in om in Europees verband te komen tot aanscherping van de testprocedure door een meer realistische testcyclus. De onderhandelingen over de Worldwide Harmonized Light Vehicles

² TNO "Update analysis of real-world fuel consumption of business passenger cars based on Travelcard Nederland fuelpass data" (21 juli 2014), blz. 3.

Test Procedures (WLTP), als opvolger van de huidige testprocedure zijn in een vergevorderd stadium. Het betreft een in Europees kader vastgestelde en geharmoniseerde testmethode. Het voordeel van een geharmoniseerde testmethode als onderdeel van de Europese typegoedkeuring is dat de CO₂-uitstoot volgens vastgelegde meetvoorschriften wordt bepaald. Op dit moment worden de laatste details van deze nieuwe testprocedure uitgewerkt en wordt in Brussel gesproken over de fasering van het invoeren van de nieuwe testprocedure en de correlatie tussen de nieuwe en de huidige testprocedure.

2. Overige opmerkingen

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

De Afdeling merkt terecht op dat naast het brandstofverbruik van auto's en aan het privégebruik van de auto van de zaak gestelde beperkingen ook andere factoren van belang zijn voor de benadering van de gemiddelde waarde van het voordeel van het privégebruik. De in de memorie van toelichting genoemde meer structurele ontwikkelingen en trends zijn echter zodanig significant dat deze aanleiding hebben gegeven tot de voorgestelde verlaging van het algemene bijtellingspercentage waarmee genoemd voordeel op forfaitaire wijze wordt benaderd. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling.

b. Uitvoeringstoets "Autobrief II MRB"

De maatregel voor vervuillende diesels zal op basis van het wetsvoorstel in werking treden op 1 januari 2019. Dat geeft de Dienst Wegverkeer (RDW) als beheerder en leverancier van de door de Belastingdienst benodigde fijnstofuitstootgegevens nog een behoorlijke periode om de op dit moment nog ontbrekende gegevens aan te vullen. In de uitvoeringstoets van het wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II is daarom aangegeven dat deze gegevens nog aangevuld moeten worden om de maatregel uitvoerbaar te maken voor de Belastingdienst. Medio 2017 wordt bezien of de fijnstofuitstootgegevens voldoende zijn aangevuld om de maatregel conform het voorstel per 1 januari 2019 in te kunnen voeren.

c. Uitvoeringstoets "Autobrief II BPM"

Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen in de BPM per saldo niet een zodanige verlaging voor het wagenpark als geheel meebrengen, dat al effecten voor de uitvoerbaarheid van de BPM bij import voor de Belastingdienst te verwachten zijn. Dit is in de uitvoeringstoets tot uitdrukking gebracht. Anders dan de Afdeling stelt, is in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel niet opgenomen dat door de afbouw van de BPM de fraudebestendigheid bij import afneemt (overigens zal de Afdeling bedoelen 'toeneemt'). In de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer bij de 15^e halfjaarsrapportage Belastingdienst heb ik aangegeven dat wat in de memorie van toelichting als 'munt slaan uit' en 'trucjes' wordt beschreven, niet per se fraude is.³ Een verdere verlaging van de BPM heeft mogelijk wel invloed op de BPM-problematiek bij import. Welke verdere verlaging daarvoor nodig is en in welke mate een verlaging hierop van invloed zal zijn, is echter moeilijk te voorspellen. Wel is duidelijk dat de problematiek wordt weggenomen door afschaffing van de BPM. Zoals in de memorie van toelichting opgenomen, is de verlaging van de BPM

³ Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 234, blz. 3.

dan ook een eerste stap. Deze moet uitdrukkelijk in het licht worden geplaatst van het kabinetsstreven tot (volledige) afschaffing van de BPM.

**Directie Internationale
Zaken en
Verbruiksbelastingen**

3. Inwerkingtreding

Ons kenmerk
IZV/2016/20U

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de inwerkingtredingsbepaling van het wetsvoorstel aangevuld in verband met de Wet raadgevend referendum die op 1 juli 2015 in werking is getreden. In verband met de reeds vanaf 1 januari 2017 beoogde budgettaire effecten (zie paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting) is bij de inwerkingtredingsbepaling een beroep gedaan op artikel 12 van de Wet raadgevend referendum.

Ten slotte is van de gelegenheid gebruikgemaakt om een aantal redactionele en technische wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes