

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EE DEN HAAG

Directie Internationale Zaken en Verbruiksbelastingen

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

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

Uw brief (kenmerk)

Datum 19 juni 2015
Betreft Autobrief II

Bijlagen
5

Geachte voorzitter,

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

Het kabinet heeft ingezet op een duurzame economie en groene groei. In het Energieakkoord heeft het kabinet voor de mobiliteit- en transportsector afspraken gemaakt met maatschappelijke organisaties en marktpartijen: na 2035 zijn alle nieuw verkochte personenauto's in staat om CO₂-emissievrij te rijden, na 2050 geldt dit voor alle personenauto's en tot 2020 wordt 15 petajoule bespaard ten opzichte van de referentieramingen 2012. Bovendien is afgesproken het fiscale instrumentarium afzonderlijk te bezien, waarbij ultrazuinige auto's ten minste tot en met 2018 worden gestimuleerd. Door ambitieuze doelen te stellen met breed maatschappelijk draagvlak wordt geappelleerd aan innovatie en ondernemerschap in de maatschappij. Dit vraagt een gedragsverandering van de sector en de autoconsument, maar is ook een opdracht aan het kabinet om de doelstellingen te verwezenlijken vanuit economisch realisme. Dit alles moet leiden tot een kostenefficiënte inzet van overheidsmiddelen en een zo groot mogelijke milieuwinst voor het te besteden overheidsgeld, waarbij het fiscale instrumentarium alleen wordt ingezet waar andere mogelijkheden niet passen.

De Autobrief II is een natuurlijk moment om de autobelastingen op (kosten-) effectiviteit te beoordelen en af te wegen tegen nieuwe niet-fiscale mogelijkheden uit het Energieakkoord. Door maatschappelijke veranderingen, politieke wensen en budgettaire noodzaak is ons fiscale systeem, de autobelastingen voorop, 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 manier kunnen worden behaald. En of er misschien meer milieuwinst geboekt kan worden met dezelfde inzet.

De conclusie is 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. Deze Autobrief II voor de periode 2017-2020 beoogt het tij te keren en te komen tot een financieel verantwoord - en duurzaam - systeem van de autobelastingen in Nederland.

Hoofdpijnen Autobrief II

- ⇒ We verlagen de motorrijtuigenbelasting (MRB) voor reguliere personenauto's met gemiddeld 2%; dit wordt mede mogelijk gemaakt door een verhoging van de MRB van de meest vervuilende dieselpersonen- en dieselbestelauto's.
- ⇒ Zuinige personenauto's in het kleine en middensegment worden minder zwaar belast.
- ⇒ We verlagen het algemene bijtellingspercentage van 25 naar 22.
- ⇒ We verlagen de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) geleidelijk tot 2020 met gemiddeld 12%.
- ⇒ We verminderen het aantal bijtellingscategorieën stapsgewijs van vier naar twee.
- ⇒ We behouden de fiscale stimulering van nulemissievoertuigen.
- ⇒ We verminderen de fiscale stimulering van plug-in hybridevoertuigen.
- ⇒ Het hele pakket is budgettair neutraal binnen het autodomein.

Dit heeft de volgende gevolgen:

Nulemissie-auto's....

- blijven profiteren van een bijtellingspercentage van 4 tot een catalogusprijs van € 50.000;
- behouden de vrijstelling in de MRB;
- behouden de vrijstelling in de BPM.

Plugin hybride auto's....

- worden in de bijtelling stapsgewijs meer en meer als reguliere auto's behandeld;
- worden in de MRB en de BPM ook meer en meer als reguliere auto's behandeld.

Reguliere auto's....

- worden bij aanschaf minder zwaar belast, vooral als het zuinige auto's betreft;
- krijgen een lager bijtellingspercentage (van 25 naar 22);
- worden in de MRB iets goedkoper door een lagere MRB, met uitzondering van de meest vervuilende dieselauto's.

Met de voorstellen ontstaat op termijn een ordentelijk stelsel dat klaar is voor de volgende doorgroefase; een stelsel dat robuust is en toekomstvast.

I. De opgave: efficiënter, stabiel en eenvoudiger verduurzamen

Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

Sinds 2007 heeft Nederland - bij gebrek aan andere instrumenten - sterk ingezet op het stimuleren van zuinig rijden, en in het bijzonder op een transitie naar elektrisch rijden, via fiscale prikkels. Daar waren Nederlanders gevoelig voor; het wagenpark heeft een sterke gedaanteverandering ondergaan. Steeds meer kleine, zuinige en (semi-)elektrische voertuigen verschenen in het Nederlandse straatbeeld. Nederlanders raakten vertrouwd met elektrisch rijden. Een stevige stap is gezet in de uitrol van laadinfrastructuur; Nederland is hierin Europees koploper.

Deze beginfase was effectief, maar had ook duidelijke keerzijden. Die keerzijden, zoals een toename in complexiteit van de uitvoering en een wezenlijke marktverstoring, zijn in de beginfase bewust voor lief genomen. Hiervoor is destijds gekozen, omdat adequate Europese uitstootnormen (bronbeleid) die aansloten bij het verstedelijkte Nederland ontbraken. In een volgende fase van doorgroei van zuinig rijden, met een meer massale opkomst van ultrazuinige en elektrische voertuigen, zijn deze keerzijden echter niet meer aanvaardbaar. Zonder aanpassing van ons autobelastingsysteem lopen we aan tegen uitvoeringsproblemen en slaat de verduurzaming een nieuwe deuk in de belastinginkomsten. Inmiddels is het Europese bronbeleid echter sterk ontwikkeld, zowel qua CO₂-uitstoot als op het terrein van luchtkwaliteit. Dat maakt een meer robuuste inrichting van het autobelastingsysteem mogelijk, waarbij de duurzaamheidsdoelen meer (kosten-) effectief worden nagestreefd.

Voor de periode 2017-2020 staan dan ook twee hoofddoelen 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 luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels. Om die hoofddoelen te kunnen waarmaken, is het kabinet in deze autobrief voor drie opgaven gesteld:

a) Efficiënter sturen op klimaatwinst en intensiever sturen op luchtkwaliteit

De Algemene Rekenkamer, het Planbureau voor de Leefomgeving, de OESO en Policy Research Corporation/TNO constateren dat de kosten van het Nederlandse beleid om de CO₂-uitstoot van auto's te beperken, niet meer in verhouding staan tot de milieuwinst. Door stapeling van CO₂-prikkels in de BPM, de MRB, via de bijtelling én door de accijnzen is de fiscale 'beloning' voor besparend gedrag de afgelopen jaren te hoog geweest. Anders gezegd: voor hetzelfde geld kan meer milieuwinst worden behaald. Bovendien overlapt ons CO₂-afhankelijke autobeleid met het Europese beleid, waardoor de duurbetaalde Nederlandse milieuwinst elders in Europa weer weglekt. Op Europees niveau wordt aan fabrikanten een gemiddeld te realiseren CO₂-uitstoot per kilometer opgelegd: bronbeleid. Zodra fabrikanten in Nederland dankzij onze fiscale stimulering onder dat gemiddelde komen, kunnen zij het zich veroorloven in andere landen minder zuinige auto's te verkopen: het 'waterbedeffect'. Ook de OESO concludeert dat het effect van het Nederlandse beleid hierdoor "small or non-existent" is.¹ Dankzij de Nederlandse

¹ 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.

fiscus kunnen andere Europeanen in verkwistender auto's rijden, maar het klimaat wordt er per saldo niet beter van.

Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

In 2013 lag de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's in Nederland op 109 gr/km, waarmee deze dus al ruim onder de voor 2015 geldende Europese norm van 130 gr/km lag. In 2014 is de CO₂-uitstoot van de nieuwverkopen verder gedaald tot 107 gr/km. De Europese norm van 130 gr/km wordt verder aangescherpt tot 95 gr/km in 2021. Zonder het gevoerde fiscale beleid zou de gemiddelde Nederlandse CO₂-uitstoot in 2013 10% hoger zijn uitgekomen op 120 gr/km. Dit betreft slechts de initiële theoretische effectiviteit op basis van het normverbruik in de test. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat deze zuinige auto's hun gehele levensduur in het Nederlandse wagenpark blijven. Het percentage van het effect dat teniet wordt gedaan door oplopend meerverbruik van auto's in de praktijk en door wegleffecten als gevolg van vroegtijdige export is in de periode 2012-2013 opgelopen tot circa 40%.

Efficiëntie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CO ₂ -reductie initieel (megaton)	0,19	0,13	0,95	1,98	1,56	1,21
CO ₂ -reductie gecorrigeerd (megaton)	0,16	0,11	0,70	1,32	0,98	0,69
Totale budgettaire derving (miljoen €, 2012)	119	278	868	1.430	1.683	2.075
Efficiëntie initieel (€ per ton CO₂-uitstoot)	614	2.069	915	722	1.081	1.718
Efficiëntie gecorrigeerd (€ per ton CO₂-uitstoot)	756	2.614	1.231	1.083	1.715	2.993
Percentage verslechtering t.o.v. initiële efficiëntie	23%	26%	34%	50%	59%	74%

Bron: Policy Research Corporation 2014.

Bovenstaande tabel uit de evaluatie van de autobelastingen van het kabinet laat zien dat over de gehele periode 2008 tot en met 2013 de gederfde belastinginkomsten *gemiddeld* € 1600 per vermeden ton CO₂ bedragen.² Derving van belastinginkomsten en maatschappelijke kosten mogen niet één op één met elkaar worden vergeleken, maar gezien de verwachte 'horizonprijs' van € 40 per ton op de CO₂-emissiemarkt ligt hier een opgave: in de volgende doorgroeifase moet het efficiënter.

Wat zeggen de experts?

De Algemene Rekenkamer en de OESO constateren dat de kosten van het fiscale instrumentarium in Nederland om CO₂ te reduceren uit het lood zijn geslagen. Zij doen de aanbeveling om de kosteneffectiviteit van het fiscale instrumentarium kritisch tegen het licht te houden en voor de doelstelling van CO₂-reductie over de (fiscale) grenzen van de sector mobiliteit en transport heen te kijken.³ Doel moet uiteindelijk zijn om financiële middelen zodanig in te zetten dat de CO₂-reductie op een zo'n efficiënt mogelijke wijze wordt gerealiseerd. Uitgangspunt is dat de marginale kosten van CO₂-reductie in lijn zouden moeten zijn met de marginale kosten in andere delen van de economie.

De Algemene Rekenkamer formuleert twee heldere opdrachten aan het kabinet:

² Kamerstukken II 2014/15 32 800, nr. 24, Bijlage.

³ Kamerstukken II 2014/15 34 200 IX nr. 2.

1. Breng de niet-fiscale alternatieven voor stimuleringsmaatregelen in kaart inclusief de voor- en nadelen van deze alternatieven, waarbij expliciet aandacht moet worden besteed aan de kosteneffectiviteit. De maatregelen moeten een voldoende aanvullende werking hebben op de Europese regelgeving.
2. Voer een discussie met het parlement hoe op basis van deze alternatieven het gebruik van (semi-)elektrische auto's effectief en efficiënt kan worden gestimuleerd.

De OESO voegt hier de concrete aanbeveling aan toe om met name de differentiatie van de progressieve CO₂-uitstoot in de BPM te verminderen om zo de kosten van CO₂-uitstoot meer in lijn te brengen met de marginale kosten van een vermeden ton CO₂ in andere delen van de economie. Dit draagt bij aan een stabielere belastingopbrengst en leidt tot minder grondslagerosie. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer, de OESO en de eigen evaluatie tonen aan dat een herijking van het bestaande fiscale instrumentarium bittere noodzaak is vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit.

Het Planbureau voor de Leefomgeving 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).⁴

Terwijl de fiscale prikkels ten aanzien van CO₂ wel erg ruimhartig waren, lijkt het belang van luchtkwaliteit in onze autobelastingen juist ondergewaardeerd. Ook PBL geeft aan dat de schadelijke uitstoot (NO_x en fijnstof) van vooral zeer oude dieselveertuigen steviger ingrijpen rechtvaardigt. De brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 28 april jl. over het rapport van de RIVM "vroegtijdige sterfte en luchtverontreiniging" geeft een goede weergave van de problematiek.⁵ Op dit punt werken onze autobelastingen averechts; de BPM, een van de hoogste aanschafbelastingen in Europa, ontmoedigt autorijders een nieuwe auto te kopen. Ons wagenpark is gemiddeld dan ook 1,5 tot 2,5 jaar ouder dan dat van bijvoorbeeld Duitsland en België. Nieuwverkochte auto's zijn weliswaar de zuinigste van de ons omringende landen (een voordeel dat helaas teniet wordt door gedaan door het waterbedeffect), het bestaande wagenpark behoort echter tot het sterkst verouderde (een nadeel dat helaas niet gecompenseerd wordt door een waterbedeffect). Oudere dieselpersonen- en -bestelauto's zonder af-fabriek roetfilter stoten wel 30 tot 100 keer zoveel fijnstof uit als hun nieuwere zusjes, die wel van een af-fabriek roetfilter voorzien zijn. Dieselauto's zonder roetfilter zijn daarmee onevenredig bedreigend voor de luchtkwaliteit in de steden. Het kabinet ziet zich dan ook voor de opgave gesteld de fiscale stimulering in deze richting te verbreden.

De opgave voor de periode 2017-2020 is daarmee om de klimaatprijkkels in de autobelastingen niet langer overlappend met Europees beleid te laten zijn, maar

⁴ http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/PBL_2014_Fiscale_vergroening_1440.pdf.

⁵ Kamerstukken II 2014/15 30 175, nr. 219.

eerder complementair te maken en om een meer proportionele beloning te geven voor CO₂-reductie. Daarin past ook een verbreding van het autobeleid naar luchtkwaliteit. En ten slotte herhaal ik dat 'de' oplossing voor het klimaatvraagstuk niet primair in de fiscaliteit moet worden gezocht.

**Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

b) Robuuster maken van belastinginkomsten

Belastingheffing is primair bedoeld - hoe teleurstellend deze mededeling ook altijd is - om inkomsten binnen te halen. Vanuit de wens om externe effecten te internaliseren grijpen economen begrijpelijkerwijs ook naar fiscale gedragsprikkel. Maar het blijft belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om inherent tegengestelde doelen: wijzigt het gedrag zoals de beleidsmaker beoogde, dan zakken de belastinginkomsten in, wijzigt het gedrag niet, dan faalt het beleid. Bovendien zijn belastingprikkel politiek zeer moeizaam terug te draaien. De bevoordeelde groep meent een eeuwig recht te hebben verworven en mobiliseert bij afschaffing van de gunstige prikkel alle geprikkelde lotgenoten. De meest verstandige maatschappelijke uitkomst is waarschijnlijk een sobere toepassing van fiscale prikkels. Gedragsbeïnvloeding via autobelastingen is aan beperkingen gebonden en gezien de forse BPM-erosie (van € 3,3 miljard in 2008 tot € 1,3 miljard in 2014) lijken die de afgelopen jaren overschreden.

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 vele, verschillende bijtellingspercentages en CO₂-grenzen moeten per model gedurende vijf jaar worden gehanteerd, waardoor generatievorming ontstaat in het autobestand. De BPM (ook hier een internationale positie in de kopgroep) is goed uitvoerbaar voor nieuwe auto's maar biedt ruime ontwijkmogelijkheden bij import van gebruikte auto's, die steeds gretiger worden benut. Inmiddels worden jaarlijks 150.000 auto's parallel geïmporteerd in Nederland, op een nieuwverkoop die is ingezakt naar circa 400.000. De meest voor de hand liggende mogelijkheden om de ontwijking tegen te gaan zijn de afgelopen jaren alle stukgelopen op de Europese interne marktregels. Rond BPM-ontwijking is een hele bedrijfstak ontstaan, die ook de reguliere autobranche dreigt te besmetten. De nog steeds groeiende problematiek rond de BPM is nader toegelicht in bijlage II.

De complexiteit treft niet alleen de Belastingdienst. De CO₂-grenzen in de bijtelling (een glijdende schaal is niet uitvoerbaar) zorgen voor een flinke marktverstoring, waardoor sommige modellen nu massaal en later weer helemaal niet worden verkocht. In de laatste maanden van 2013 ging de wereldwijde productie van de Mitsubishi Outlander PHEV en de Volvo V60 Plug-in Hybrid vrijwel geheel naar Nederland. Deze schokgolven door de modellenreeksen maken het de autobranche onredelijk moeilijk. Het kabinet vindt dit ongewenst.

Alle drie deze doelen hebben een zekere urgentie. Bij ongewijzigd beleid worden de inkomsten instabieler, wordt de uitvoering onbeheersbaar, de lucht niet schoner en blijft de verspilling groot. Maar grote stappen zijn uitgesloten. Ten eerste omdat de huidige, kwetsbare systemen van de Belastingdienst dat niet aankunnen en de revisie van de autobelastingprocessen pas op zijn vroegst in 2019 aan de orde is. Ten tweede omdat autobelastingen, en vooral de BPM, een grote invloed hebben op de waarde van het bestaande wagenpark. Eén te onstuimige hervorming drukt

zomaar alle fleetowners in het rood. En ten derde, zo blijkt uit een brede maatschappelijke sondering, is er onvoldoende maatschappelijk draagvlak te vinden voor grote veranderingen in de autobelastingen ineens. Waar de ene autobelasting daalt, moet de andere omhoog. Zelfs afstand nemen van evident ineffektieve of inefficiënte belastingprikkelers valt maatschappelijk soms zwaar.

Daarom kondigt deze Autobrief II geen omwenteling aan, maar vooral beheerste stappen in de goede richting. Die richting is meer eenvoud, soberdere maar beter gerichte en effectievere fiscale stimulering, resulterend in stabielere inkomsten. En daarmee is het autobelastingstelsel klaar voor een verdere doorbraak van ultrazuinige voertuigen.

II. Vier ontwikkelingen in gang zetten om autobeleid robuust te maken voor de volgende fase

Om de zojuist beschreven opgave te kunnen waarmaken heeft het kabinet gekozen voor vier bewegingen in de autobelastingen. Tezamen sturen zij op minder overlap van instrumenten, omdat instrumenten nogal eens tegen elkaar in werken, en op de grootste inzet waar de kosteneffectiviteit van de oplossing het hoogst is. Dat betekent enerzijds een verzwaarde inzet op bijvoorbeeld de stimulering van volelektrisch en terugdringing van de meest vervuilende diesels, en anderzijds een verminderde inzet op belastingmaatregelen die niet langer in verhouding staan tot hun milieuwinst (zoals de stimulering van plug-ins) of die niet goed uitvoerbaar zijn (zoals de BPM). Daarmee kiest het kabinet uitdrukkelijk niet voor symboliek, maar voor maatregelen die het grootste effect per belastingeuro hebben op het gestelde (milieu-) doel.

Het kabinet zet in deze autobrief stapsgewijs in op (verscherpt) Europees bronbeleid, met een minder prominente nationale 'kop', maar met afzonderlijke aandacht voor volelektrisch (meer) en de meest vervuilende diesels (minder). Dit is zeer effectief, relatief efficiënt, weinig verstorend en goed uitvoerbaar. De vereenvoudiging moet leiden tot minder complexiteit, minder erosie van belastinginkomsten, minder marktverstoring en op termijn lagere uitvoeringslasten. De bewegingen worden hieronder toegelicht.

a) Inzetten op aangescherpt bronbeleid

In de afgelopen jaren is Nederland met de verkoop van ultrazuinige auto's Europees koploper geworden. Onze eigen 'fiscale kop' op het Europese beleid heeft vooral een laatste zetje gegeven. Dat heeft een extra bijdrage geleverd aan de door het kabinet beoogde transitie; Nederland raakte gewend aan elektrisch rijden en de laadinfrastructuur kreeg een flinke impuls. Juist dat laatste zetje heeft echter, zoals al toegelicht, een zeer stevige inzet van belastinginkomsten gevraagd, en werd daarna slachtoffer van het waterbedeffect. In de doorgroeifase, waarin het om nog grotere aantallen ultrazuinige auto's zal gaan, is een dergelijke intensieve fiscale inzet dan ook niet langer verantwoord. De evaluatie toont bovendien aan dat Europees bronbeleid niet alleen een effectieve, maar ook een efficiënte manier is om het Europese wagenpark te vergroenen. Inzet op Europees bronbeleid is de logische keuze.

Zoals aangegeven door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu wil het kabinet in de volgende doorgroeifase van ultrazuinige auto's dan ook steviger

inzetten op Europees bronbeleid, en de fiscale kop vooral op emissieloze auto's richten. Het kabinet blijft de duurzaamheidsambitie ten aanzien van de sector vervoer en transport voor 2030 onderschrijven. Dat vraagt in de tussenliggende periode een verdere aanscherping van het Europese bronbeleid. Het kabinet wil zich op basis van onze koppositie in Europa sterk maken voor deze aanscherping, zodat de Nederlandse én de Europese ambities op een kosteneffectieve manier worden gehaald.

Deze inzet betekent dat de CO₂-afhankelijkheid van de bijtelling en de BPM stapsgewijs worden verminderd. Daardoor wordt de verduurzaming efficiënter, worden de belastinginkomsten robuuster en verdwijnt de marktverstoring.

b) Vol concentreren op volelektrisch

In het Energieakkoord heeft het kabinet afgesproken elektrische auto's ten minste tot 2018 fiscaal te stimuleren. Semi-elektrische auto's, de zogenaamde plug-in hybrides, zijn daarbij inbegrepen. Voor deze specifieke voertuigen stelt het kabinet met tevredenheid vast dat dit steeds meer 'normale' auto's worden, die het gaandeweg met minder fiscale prikkels redden; de plug-in wordt volwassen.

Verdere fiscale stimulering na 2018 is voor de plugin steeds minder op zijn plaats. Een plug-in was destijds een nieuw verschijnsel: een ultrazuinige auto, maar dan met een stekker om nog minder op fossiele brandstoffen te hoeven rijden. De verwachting was dat plug-ins zich zouden doorontwikkelen tot 'EV's-met-hulpmotor', een vehikel gericht op elektrisch rijden, maar zonder de beperking in actieradius. Die verwachting is niet helemaal uitgekomen. De plug-in groeide en groeide; onze jonge volwassene is een wel heel grote vent geworden. De gemiddelde plug-in overstijgt de gemiddelde auto inmiddels in zowel formaat als in gewicht. En het werkelijke verbruik, zeker als ook het elektriciteitsverbruik in de beschouwing wordt meegenomen, is niet meer herkenbaar vergroenend. Die trend zet door. Wie de brochures bestudeert van nieuw te lanceren plug-ins ziet nóg grotere modellen, niet zelden groot formaat terreinauto met honderden pk's. Als we zó blijven vergroenen, zijn straks de parkeervakken te klein!

Uit onderzoek van TNO blijkt bovendien dat plug-ins in de praktijk een (veel) kleiner deel van hun kilometers elektrisch rijden dan het deel waarmee in de verbruiksmeting van de Europese typekeuring wordt gerekend.⁶ In 2015 reden plug-ins 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 CO₂, bij een actieradius van 75 km zelfs 200% hoger dan volgens de typekeuringstest. Het aandeel elektrische kilometers van plug-ins vergroten kan niet via de fiscaliteit; de inspecteur komt 's nachts niet langs om te kijken of de stekkers er wel inzitten. De belastingdruk op elektriciteit is momenteel al lager dan op conventionele brandstoffen. Verder vereist het een individuele aanpak waarvoor de fiscaliteit geen geschikt instrument is. Privaatrechtelijke afspraken tussen werkgever en werknemer over brandstofkosten zijn hier effectiever. De transitie blijft in beeld, emissieloos rijden blijft de ambitie: na 2035 worden er alleen nog maar emissievrije auto's verkocht en na 2050 wordt alleen nog maar emissievrij gereden. De fiscale stimulering wordt gericht op de volelektrische auto. Het kabinet stelt voor om deze early adapters onverminderd (en in relatieve zin sterker) te blijven stimuleren. Daarentegen wordt de meer

⁶ TNO-rapport, *Monitoring van plug-in hybride voertuigen van april 2012 tot en met maart 2015* (april 2015).

volwassen markt van de plug-ins (early majority) in de MRB en de bijtelling na 2018 meer als een reguliere techniek behandeld waarbij alleen een beperkt MRB-voordeel en de beperkte CO₂-sturing in de BPM een rol blijven spelen.

**Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

c) Fiscale stimulering sterker richten op luchtkwaliteit

Zoals aangegeven aanvaardt het kabinet de opgave om de onevenredige aantasting van de luchtkwaliteit door oude dieselbestelauto's en -personenauto's zonder affabriek roetfilter aan te pakken. Daarbij kiest het kabinet niet voor een sloopregeling, gezien de te verwachten zeer aanzienlijke 'dead weight loss'. Het kabinet wil de problematiek ook niet afwentelen op de steden, die dan met zwaar geschut als milieuzones moeten werken. Dan blijft alleen de fiscaliteit over: het kabinet acht het redelijk dat van de meest vervuilende dieselauto's een extra bijdrage wordt verwacht in de vorm van een verhoging van de MRB. De Belastingdienst kan deze maatregel met het huidige, gammele MRB-systeem nog niet aan, zodat de maatregel in gaat met de introductie van een verbeterd MRB-systeem in 2019. Door deze extra bijdrage pas te heffen vanaf 1 januari 2019 ontstaat de komende jaren voldoende handelingsperspectief voor de eigenaren van deze voertuigen. De opbrengsten zijn een bijdrage aan de generieke MRB-verlaging.

d) Verstevigen uitvoerbaarheid en eerste stap zetten in afbouw van BPM

Het verstevigen van de uitvoering door de Belastingdienst wordt bereikt door een eerste stap in het verlagen van de BPM. De afbouw van de BPM zal op den duur de mogelijkheden om bij import munt te slaan uit de Europese regelgeving verminderen. De voordelen 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. Dit is een proces van lange adem. We zetten nu een eerste stap waarvan de effecten voor het verstevigen van de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst op termijn merkbaar zullen worden.

Binnen de diverse autobelastingen bestaat bovendien een groot aantal uitzonderingen, vrijstellingen, teruggaven, bijzondere tarieven en kortingen voor specifieke groepen voertuigen. Ik heb draagvlak gezocht om een aantal hiervan af te schaffen, maar niet gevonden. Uiteraard blijf ik op zoek naar vereenvoudigingen binnen de autobelastingen en ben ik bereid met u in gesprek te gaan hierover. Een opsomming van deze bijzondere regelingen is opgenomen in bijlage III.

Ten slotte wil ik de uitvoering van de autobelastingen vereenvoudigen door de grondslagen en definities in de autobelastingen beter aan te laten sluiten op de basisadministratie van de RDW. Het voorbereidend onderzoek is inmiddels gestart.

III. Beleidsvoornemens: afbouw BPM en aanpassingen MRB en bijtelling

Hieronder werk ik langs de lijnen van de bovengenoemde ontwikkelingen de beleidsvoornemens van het kabinet voor de autobelastingen voor de jaren 2017 tot en met 2020 uit. De exacte tarifiering zal worden opgenomen in het wetsvoorstel uitwerking Autobrief II waarmee ik deze Autobrief zal implementeren en dat ik dit najaar aan uw Kamer zal aanbieden.

BPM en bijtelling worden minder CO₂-afhankelijk

Het kabinet vermindert de CO₂-afhankelijkheid van het systeem in de BPM en in de bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak (de bijtelling). We verminderen de CO₂-afhankelijkheid van de BPM door de vaste voet in de BPM te verhogen van € 175 tot € 350 en het CO₂-afhankelijke deel van de BPM tegelijkertijd met een gelijk aandeel te verlagen. Het schijventarief gebaseerd op de CO₂-uitstoot van het voertuig blijft voor het overige in stand.

**Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

De bijtelling wordt minder CO₂-afhankelijk door stapsgewijs naar één nieuw algemeen bijtellingspercentage voor andere dan nulemissievoertuigen te groeien. Daarbij wordt in eerste instantie het bijtellingspercentage voor de zeer zuinige auto's (met CO₂-uitstoot in de categorie 1 – 50 gr/km) geleidelijk verhoogd van 15 in 2016 naar 22 in 2019. Het bijtellingspercentage voor de groep zuinige auto's (met een CO₂-uitstoot van 51 – 106 gr/km) wordt vanaf 2017 budgettair neutraal samengevoegd met het algemene bijtellingspercentage tot het nieuwe percentage van 22. Daarmee zijn er vanaf 2019 nog slechts twee percentages in de bijtelling. De CO₂-afhankelijkheid binnen de bijtelling is daarmee sterk gereduceerd. Dit maakt de belastingopbrengsten stabiel en neemt de bestaande marktverstoring bij de nieuwverkoppen weg (zie tabel).

	2016	2017	2018	2019	2020
Nulemissie	4%	4%	4%	4%	4%
PHEV (1-50 gram/km)	15%	17%	19%	22%	22%
Zuinig (51-106 gram/km)	21%	22%	22%	22%	22%
Overig (> 106 gram/km)	25%	22%	22%	22%	22%

Naar meer emissievrije kilometers

Nulemissievoertuigen blijven tot en met 2020 op hetzelfde niveau gestimuleerd. Dat houdt in dat het bijtellingspercentage van 4 gehandhaafd blijft. Ook in de BPM en de MRB blijven nulemissievoertuigen volledig vrijgesteld. Deze stimulering is techniekneutraal, dus betreft zowel auto's die elektrisch rijden op een batterij als auto's die elektrisch rijden op waterstof. Dit zeer voordelige percentage voor de zakelijke rijder kent het risico vooral voor het luxere segment voertuigen interessant te zijn. Door de gekozen opzet is het financiële voordeel daar het grootst. Bovendien is het vermogen en daarmee het energieverbruik van deze luxe voertuigen veelal dusdanig hoog dat overstimulering geen kosteneffectief duurzaamheidsbeleid is. Daarom begrenst het kabinet vanaf 2019 het verlaagde bijtellingspercentage voor volelektrische voertuigen tot het deel van de catalogusprijs tot € 50.000. Het deel van de catalogusprijs boven € 50.000 komt vanaf 2019 in het algemene bijtellingspercentage van 22 te vallen. Voor voertuigen die elektrisch rijden op waterstof geldt deze beperking niet.

Tegelijkertijd wordt de stimulering van PHEV's stapsgewijs verminderd. Het verlaagde bijtellingspercentage voor zeer zuinige auto's wordt stapsgewijs verhoogd tot het algemene tarief, dus van 15 in het jaar 2016 naar 22 in het jaar 2019. Tot en met 2018 blijft een fiscale stimulans voor PHEV's in de bijtelling nog wel bestaan. Het halftarief in de MRB voor deze categorie voertuigen blijft voor de jaren 2017 en 2018 van toepassing waarbij de kilocorrectie vervalt. Voor de jaren

2019 en 2020 wordt het halftarief omgezet in een voordelige kilocorrectie van 300 kilogram. De kilocorrectie voor alle andere hybride voertuigen komt te vervallen vanaf 1 januari 2017.

**Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

Ook de fiscale behandeling van PHEV's in de BPM wordt genormaliseerd. PHEV's worden voor de BPM op basis van praktijkverbruik grosso modo gelijkgetrokken met conventionele auto's met een vergelijkbare CO₂-uitstoot. In de huidige situatie betalen PHEV's in de BPM een tarief van slechts € 6 per gram CO₂-uitstoot. Ook bekeken op basis van praktijkverbruik is dat veel lager dan de BPM voor vergelijkbare conventionele auto's. Om dit te normaliseren wordt er in de BPM een tarieftabel op basis van CO₂-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 tabel is opgenomen in bijlage IV.

In 2014 en 2015 is de MIA-stimulering van (semi-)elektrische auto's al flink afgebouwd. Het is belangrijk dat we de komende jaren ook buiten de fiscaliteit blijven investeren in de verdere verduurzaming van de mobiliteit. Op dit moment wordt op basis van de Duurzame Brandstofvisie toegewerkt naar een Uitvoeringsagenda. Maatschappelijke partijen doen hierbij ook een beroep op een financiële bijdrage vanuit het Rijk. Het kabinet onderzoekt de mogelijkheden daartoe. De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zal uw Kamer hierover nader informeren.

Generieke MRB verlaging met prikkel voor voertuigen zonder roetfilter

We verlagen de MRB generiek met 2% in 2017 voor alle personenauto's. Alleen voor vervuilende dieselpersonen- en bestelvoertuigen introduceert het kabinet vanaf 2019 een toeslag in de MRB. Bij dieselpersonenauto's en dieselbestelvoertuigen gaat het dan om voertuigen met een fijnstofuitstoot meer dan 5 mg/km. Het betreft met name personenauto's zonder af-fabriekroetfilter die voor 2005 in het verkeer zijn gekomen. Bij bestelvoertuigen gaat het bovendien uitsluitend om voertuigen van 12 jaar en ouder. Dit extra criterium voor bestelvoertuigen is nodig, omdat anders bij aanvang van de toeslag een te grote groep hiermee in aanraking komt. Voor dieselpersonenauto's en dieselbestelvoertuigen van particulieren 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. Het gaat op dit moment om circa 400.000 personenauto's. Ook voor dieselbestelvoertuigen van 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. De opbrengst bedraagt structureel enkele miljoenen en blijft binnen het autodomein.

We verminderen het budgettaire belang van de BPM

Het kabinet heeft ervoor gekozen het belang van de BPM geleidelijk te verminderen. Het kabinet verlaagt de BPM tot 2020 met 12%, uitgaande van de huidige inschatting van de BPM-inkomsten.

IV. Proces

Deze Autobrief II bevat de beleidsvoornemens van het kabinet voor de autobelastingen in de periode 2017-2020. Bij de totstandkoming van deze brief hebben gesprekken plaatsgevonden met uiteenlopende branche- en

milieuorganisaties en andere belanghebbenden. Een overzicht van deze gesprekspartners treft u aan in bijlage V. Tevens heeft het kabinet met veel genoegen kennisgenomen van de voorstellen van de coalitie van RAI Vereniging, BOVAG, VNA, ANWB en Natuur&Milieu. Veel van deze voorstellen hebben een plek in deze Autobrief II gekregen. Iedereen helemaal tevreden stellen was echter mathematisch onmogelijk en budgettair onverantwoord.

**Directie Internationale Zaken
en Verbruiksbelastingen**

Ons kenmerk
IZV/2015/504 M

Met de voorstellen in deze Autobrief II is op basis van een tentatieve modellering een verdere vermindering van de CO₂-uitstoot te verwachten van 106 gr/km nu naar 96 gr/ km in 2020. Het voorgenomen beleidspakket zal leiden tot een forse stijging van 65% tot 95% van het aandeel elektrische kilometers van personenvoertuigen tot en met 2020. Deze stijging komt grotendeels op conto van volledig elektrische voertuigen. 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. Een meer uitvoerige doorrekening van het gehele domein verkeer en vervoer komt dit najaar in het kader van de Nationale Energie Verkenning (NEV).

Ik ga graag met uw Kamer in gesprek over deze voorstellen, ook in relatie tot de bredere belastingherziening, en verheug mij op een vruchtbare discussie. De resultaten van deze discussie zal ik opnemen in een wetsvoorstel Wet uitwerking Autobrief II, waarin de wijzigingen in de autobelastingen voor de gehele periode 2017-2020 zullen worden opgenomen. Gelet op de tijd die nodig zal zijn om de voorstellen zowel bij de Belastingdienst als bij de autobranche te implementeren zal ik dat wetsvoorstel dit najaar aan uw Kamer aanbieden.

Het kabinet evalueert de hier gepresenteerde maatregelen in 2018. Dit ijkmoment zal inzicht geven in enerzijds de ontwikkeling van de kosteneffectiviteit (de belastingopbrengsten) en anderzijds de ontwikkeling van schone lucht (luchtkwaliteit) en klimaat (CO₂). 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 tweedehands markt 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.

Met de maatregelen in deze brief denkt dit kabinet een bijdrage te kunnen leveren aan de kwaliteit van het leefmilieu in Nederland. Daarnaast draagt het bij aan de vergroening van de economie die noodzakelijk is om het verdienvermogen van Nederland voor de langere termijn zeker te stellen en onze afhankelijkheid van fossiele energie te verminderen. En dat alles met een stabiele belastingopbrengst.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes