

Vergaderjaar 2017–2018

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 44

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2018

In het eerste deel van deze brief informeer ik uw Kamer over de tussentijdse evaluatie van de maatregelen uit de Wet uitwerking Autobrief II. In het tweede deel van deze brief ga ik – naar aanleiding van de toezegging aan het lid Omtzigt – in op de problematiek rondom de BPM en parallelimport van gebruikte auto's.¹

Deel I – Tussentijdse evaluatie Wet uitwerking Autobrief II

Bij de fiscale vergroening van de autobelastingen is het een forse uitdaging gebleken om een balans te vinden tussen stabiele belastinggrondslagen en (kosten)effectieve vergroeningsprikkels. Met de Wet uitwerking Autobrief II heeft het vorige kabinet maatregelen genomen om die balans voor de periode 2017–2020 te waarborgen en waar nodig te herstellen. Het is verstandig om gedurende deze periode een vinger aan de pols te houden. Mijn ambtsvoorganger heeft daarom toegezegd deze maatregelen uit de Wet uitwerking Autobrief II tussentijds te evalueren. In deze brief informeer ik uw Kamer over de resultaten van deze tussentijdse evaluatie.

Wet uitwerking Autobrief II

Al ruim 10 jaar zet Nederland via fiscale prikkels sterk in op vergroening van het wagenpark, onder meer door het stimuleren van de aanschaf van schone, zuinige en emissievrije auto's. Om te komen tot effectieve vergroeningsprikkels is het stelsel van autobelastingen sinds 2006 veel in beweging geweest. Zo is de heffingsgrondslag van de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) in enkele jaren tijd omgezet van catalogusprijs naar CO₂-uitstoot (met een vaste voet van € 356). In de bijtelling in de loonbelasting en inkomstenbelasting (LB/IB) bij privége-

¹ Handelingen II, 2017/18, nr. 24, item 5.

bruik van een auto van de zaak (hierna: de bijtelling) is over de jaren een veelvuldig aangepast stelsel van milieukortingen ontstaan. Ook in de motorrijtuigenbelasting (MRB) is een aantal stimuleringsregelingen getroffen voor (zeer) zuinige en emissievrije auto's.

Mede door deze fiscale prikkels is de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's in Nederland, in een relatief korte tijd, van een van de hoogste gedaald tot een van de laagste binnen Europa. Met de intrede van (semi-)elektrische auto's in het wagenpark is bovendien een eerste stap gezet in de transitie naar emissievrij rijden. De wijze waarop deze fiscale vergroening is doorgevoerd heeft echter ook een keerzijde. Zo is het totaalpakket van financiële prikkels voor (zeer) zuinige auto's niet altijd kosteneffectief gebleken in verhouding tot de behaalde CO₂-winst. Mede door de fiscale vergroening is er met name in de BPM en de bijtelling – behoorlijke grondslagerosie opgetreden. Tegelijkertijd leidden de noodzakelijke jaarlijkse aanpassingen van de CO₂-schijfgrenzen in de bijtelling en in de BPM tot stevige marktverstoring en complexiteit in het stelsel van autobelastingen. Die complexiteit is nadelig voor burgers en bedrijven maar ook voor de uitvoering door de Belastingdienst.

De maatregelen uit de Wet uitwerking Autobrief II moeten rust brengen in het stelsel van autobelastingen en leiden tot meer stabiele belasting-grondslagen, minder marktverstoring en een vermindering van de complexiteit. Tegelijkertijd wordt met de maatregelen uit Autobrief II gestreefd naar kosteneffectieve vergroeningsprikkels voor zowel klimaat (CO₂) als luchtkwaliteit (stikstof en fijnstof). Daarbij is het van belang een volgende stap te zetten in de transitie naar emissievrij rijden.

Hoofdmaatregelen Wet uitwerking Autobrief II

- De motorrijtuigenbelasting (MRB) voor reguliere personenvervoertuigen is met gemiddeld 2% verlaagd.
- De belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) (voor met name voor auto's in het kleine en middensegment) wordt geleidelijk over de periode 2017–2020 met 14,7% verlaagd.
- Het algemene bijtellingspercentage is verlaagd van 25 naar 22 (voor auto's vanaf 2017).
- De bijtelling is minder CO₂-afhankelijk doordat het aantal bijtellingscategorieën is teruggebracht van vier naar twee.
- Behoud van fiscale stimulering van emissievrije auto's (vrijstelling BPM, MRB en per saldo 4% bijtelling).
- De korting op de bijtelling voor emissievrije auto's wordt per 2019 begrensd tot een catalogusprijs van € 50.000.
- Plug-in hybride auto's (PHEV's) houden een halftarief in de MRB tot en met 2020 en worden in de BPM meer als normale auto's behandeld.
- Voor PHEV's geldt per 2017 geen korting meer op de bijtelling.
- Invoering MRB-toeslag op oude vervuilende dieselauto's.

Stabiele belastinggrondslagen

De gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwverkochte personenauto's in Nederland is de afgelopen jaren flink gedaald. Deze daling is voor een belangrijk deel het gevolg van de keuze van de consument voor de fiscaal meest aantrekkelijke modellen maar ook door de erosie van de belasting-grondslag als gevolg van een sneller dan verwacht aanbod van zuinigere auto's. In de Wet uitwerking Autobrief II is er – onder meer op basis van adviezen vanuit de OESO en de Algemene Rekenkamer – voor gekozen de belastinggrondslagen – en daarmee ook de belastinginkomsten – robuuster te maken door de CO₂-afhankelijkheid van het stelsel van autobelastingen te verminderen. Om die reden is de vaste voet in de BPM

verhoogd (van € 175 naar € 353). De CO₂-tarieven in de BPM (voor zeer zuinige auto's) zijn met een gelijk aandeel verlaagd. Voor niet-zuinige auto's is de BPM gestegen. Daarnaast is CO₂-afhankelijkheid van de bijtelling verlaagd.

BPM-opbrengst 2017

De opbrengst van de BPM over 2017 is zo'n € 450 miljoen hoger dan de opbrengst over 2016. Deze stijging is – zoals in het Financieel Jaarverslag Rijk 2017 is beschreven (zie Box I) – conjunctureel te verklaren.² Daarnaast is het goed om de in 2017 toegenomen BPM-opbrengst ook in meerjarig perspectief te zien. Naast de reeds benoemde grondslagerosie was er namelijk ook sprake van conjunctureel lagere ontvangsten in de jaren na de crisis (zie Grafiek I)³. Nu zie we het omgekeerde.

De BPM-tarieven worden over de periode 2017–2020 stapsgewijs afgebouwd met in totaal 14,7%. De eerste beperkte stap (0,96%) hiervoor is per 2017 gezet. Deze afbouw geldt echter niet voor de dieseltoeslag in de BPM. Voorts worden plug-in hybride auto's (PHEV's) per 2017 meer als normale auto's behandeld in de BPM. Per saldo werd daarom op voorhand een opwaarts budgettaire effect als gevolg van beleid ingeschat.⁴ Ook wordt de BPM jaarlijks opwaarts gecorrigeerd om gelijke tred te houden met de verwachte autonome vergroening van nieuwe auto's. Deze verwachte autonome vergroening is gebaseerd op een door PRC en TNO onderzocht CO₂-reductiepad dat door Europa is opgelegd aan autofabrikanten, ook wel bronbeleid of fabrikantennorm genoemd.⁵ Als gevolg van de maatregelen van de Wet uitwerking Autobrief II lijkt de BPM-grondslag gestabiliseerd. Voor wat betreft de grondslag blijf ik uiteraard een vinger aan de pols houden. Toekomstige (onder meer conjuncturele) ontwikkelingen kunnen echter tot fluctuaties van de inkomsten blijven leiden.

Box I – Financieel Jaarverslag Rijk 2017 over BPM-opbrengst 2017

De endogene bpm-ontvangsten zijn met 28,6 procent toegenomen ten opzichte van 2016.⁶ Deze toename van 444 miljoen euro bestaat voor meer dan 90 procent uit gestegen ontvangsten over nieuw verkochte personenauto's. Het overige deel bestaat vooral uit per saldo gestegen opbrengsten uit parallelimport minus (teruggaven bij) export.⁷ De hogere ontvangsten bij de nieuw verkochte personenauto's kunnen bijna volledig verklaard worden door drie factoren. Ten eerste is het aantal nieuw verkochte auto's met 8 procent gestegen ten opzichte van 2016. In 2017 zijn 411 duizend nieuwe personenauto's verkocht, ruim 30 duizend meer dan in 2016.

Ten tweede hebben Nederlanders gemiddeld genomen auto's met een hogere CO₂-uitstoot gekocht in 2017. Dat leidt tot hogere bpm-ontvangsten. Het grootste deel van dit effect doet zich voor bij benzineauto's. Overigens worden de bpm-schijfgrenzen jaarlijks aangescherpt om gelijke tred te houden met het (gemiddeld) zuiniger worden van auto's als gevolg van technologische ontwikkeling. Bij een analyse van de ontwikkeling van de gemiddelde

² Kamerstuk 34 950, nr. 1.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Zie Miljoenennota 2017, bijlage 2 tabel 2.3.1, per saldo 6 miljoen euro.

⁵ Kamerstuk 32 800, nr. 28, bijlage, 24–25.

⁶ Het verschil tussen de toename van de endogene toename van 444 miljoen euro en de totale toename van 449 volgt uit het vooraf in de begroting verwerkte effect.

⁷ Voor een onbekend, maar waarschijnlijk verwaarloosbaar deel kan de stijging verklaard worden uit (gestegen) bpm-opbrengsten uit nieuwverkopen van particuliere bestelauto's en motoren.

CO₂-uitstoot is het niet goed mogelijk om onderscheid te maken tussen het precieze aandeel van technologische vooruitgang en het aandeel van veranderende consumentenvoorkeuren: minder zuinige/grotere auto's kopen. Wel is een toename van de «kale» verkoopprijzen (exclusief bpm) van respectievelijk 8 en 4 procent voor benzine en dieselauto's in 2017 een sterke aanwijzing dat vooral veranderende consumentenvoorkeuren een belangrijke verklaring zijn voor de gestegen gemiddelde CO₂-uitstoot en daarmee hogere bpm-ontvangsten.

De derde verklaring voor de toename van de bpm-ontvangsten in 2017 vormen de sterk afgenomen verkopen van plug-inhybrides, mede als gevolg van de normalisering van de fiscale behandeling van deze groep voertuigen. In plaats van deze plug-inhybrides met een lage bpm in 2016, zijn in 2017 andere auto's gekocht, met naar schatting 5 procent hogere bpm-ontvangsten tot gevolg. Daarentegen zijn er fors meer volledig elektrische auto's verkocht in 2017: achtduizend tegenover de helft daarvan in 2016. Dat heeft lagere bpm-ontvangsten van ongeveer dezelfde ordegrrootte als gevolg. De vanaf 1 september 2017 (vrijwillig beschikbare) nieuwe CO₂-testmethode, de WLTP, speelt geen of een marginale rol bij de stijging van de bpm-ontvangsten. In Nederland zijn er in 2017 namelijk slechts 128 WLTP-geteste auto's verkocht. Dat is 0,03 procent van de totale nieuwverkopen.

De grafiek CO₂-uitstoot is raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Ontwikkeling nieuwverkopen

De gemiddelde CO₂-uitstoot van de nieuwverkochte personenauto's in Nederland is in 2017 licht gestegen ten opzichte van 2016 (van 106 g/km naar 108 g/km⁸). Een gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwverkopen van 108 g/km over 2017 is relatief laag in vergelijking tot andere Europese landen. Deze stijging komt grosso modo overeen met de verwachting uit de doorrekening van Autobrief II.⁹ Een mogelijke verklaring voor deze lichte stijging is het terugvallen van de verkopen van PHEV's. Door het hoge aandeel PHEV's in de nieuwverkopen in de jaren voor 2017 is de gemiddelde CO₂-uitstoot destijds lager geweest. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet uitwerking Autobrief II is besloten de korting in de bijtelling voor PHEV's met ingang van 2017 te laten vervallen (in plaats van een geleidelijke afbouw van deze korting).¹⁰ Hierdoor is het aantal PHEV's onder de nieuwverkopen in 2017 fors lager uitgevallen. Een mogelijke tweede verklaring is een verandering van consumentenvoorkeuren samenhangend met de economische groei. Beide verklaringen zijn beschreven in het Financieel Jaarverslag Rijk 2017. De verwachting is dat de CO₂-uitstoot van nieuwverkochte auto's in 2018 weer zal dalen als gevolg van een toename van het aantal emissievrije auto's en een autonome daling van de CO₂-uitstoot van conventionele auto's.¹¹ In deze verwachting is geen rekening gehouden met veranderende consumentenvoorkeuren en economische ontwikkelingen.

⁸ Het betreft hier een tijdelijk cijfer (afgerond van 108,3 g/km). Bron: European Environment Agency (EEA). <https://www.eea.europa.eu/highlights/no-improvements-on-average-co2#tab-related-data>.

⁹ Kamerstuk 32 800, nr. 28, bijlage, 45–46.

¹⁰ Kamerstuk 34 391, nr. 18.

¹¹ Kamerstuk 32 800, nr. 28, bijlage, 45.

Tabel I – Ontwikkeling gemiddelde CO₂-uitstoot nieuwverkopen

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
raming	103	106	108	105	101	96
realisatie	101	106	108			

Bron: realisatie EEA, raming Autobrief II

Luchtkwaliteit

Met name dieselauto's kunnen een negatieve impact hebben op de luchtkwaliteit. Nederland heeft in vergelijking tot veel andere Europese landen een laag aandeel dieselauto's in het wagenpark en onder de nieuwverkopen. De fiscale behandeling van dieselauto's in de BPM en de MRB leidt ertoe dat deze auto's voor veel Nederlanders minder aantrekkelijk zijn. De in de Wet uitwerking Autobrief II opgenomen afbouw van de BPM van 14,7% over de periode 2017–2020 geldt niet voor de dieseltoeslag. Hierdoor is een dieselauto in de BPM relatief duurder geworden ten opzichte van een benzineauto. Het aandeel van de nieuwverkochte dieselpersonenauto's is de afgelopen jaren gedaald van 28,9% in 2015, naar 18,9% in 2016 en 17,4% in 2017. Het aandeel dieselauto's onder de nieuwverkopen is daarmee lager dan de verwachte 20%.¹² Dit kan te maken hebben met het niet verlagen van de dieseltoeslag in de BPM maar ook met afschaffen van de CO₂-afhankelijke kortingen in de bijtelling. Dieselauto's hebben gemiddeld immers een iets lagere CO₂-uitstoot dan benzineauto's, waardoor deze auto's vaker in aanmerking kwamen voor een hogere korting op de bijtelling. Wellicht heeft de dieselauto ook wat aan populariteit ingeleverd als gevolg van de softwarefraude. Tegelijkertijd is het aandeel nieuwverkochte benzineauto's gestegen van 57,6% in 2015, naar 71,8% in 2016 en 75,0% in 2017. Van het totale Nederlandse personenwagenpark is eind 2017 slechts 15,8% een dieselauto en 79,3% een benzineauto.

In de Wet uitwerking Autobrief II is ervoor gekozen per 2019 een MRB-toeslag op oude vervuilende dieselauto's in te voeren. Deze voertuigen zijn door de hoge fijnstofuitstoot een extra grote bedreiging voor de luchtkwaliteit. Zoals in de 21^e Halfjaarsrapportage van de Belastingdienst aan uw Kamer is gemeld, is het ict-systeem van de Belastingdienst echter niet tijdig gereed om deze toeslag per 2019 in werking te laten treden.¹³ Het streven is deze toeslag per 1 januari 2020 in werking te laten treden. Begin 2016 waren er op basis van wagenparkgegevens van de RDW ongeveer 400.000 dieselpersonen- en 410.000 dieselbestelauto's die in 2019 aanmerking zouden komen voor de MRB-toeslag. Volgens de gegevens van december 2017 zouden er in 2020 ongeveer 355.000 dieselpersonenauto's en ongeveer 440.000 dieselbestelauto's in aanmerking komen voor de MRB-toeslag. Op basis van deze cijfers zijn er vooralsnog geen anticipatie-effecten op de MRB-toeslag zichtbaar. De geschatte toename van dieselbestelauto's kan verklaard worden door de aanvullende leeftijdseis van 12 jaar voor deze voertuigen om in aanmerking te komen voor de MRB-toeslag. In 2020 zullen namelijk ook de vervuilende dieselbestelauto's uit 2008 onder de MRB-toeslag vallen. De verwachting is dat de MRB-toeslag ertoe zal leiden dat deze vervuilende dieselauto's versneld het wagenpark uit zullen stromen.

¹² Kamerstuk 32 800, nr. 28, bijlage, 33–34.

¹³ Kamerstuk 31 066, nr. 401, bijlage.

Ontwikkeling emissievrij rijden

De Wet uitwerking Autobrief II zet in op meer kosteneffectieve klimaat-prikkels. Om die reden is er onder meer voor gekozen om het stelsel minder CO₂-afhankelijk te maken en meer in te zetten op de transitie naar emissievrij rijden. Voor emissievrije auto's geldt tot en met 2020 een vrijstelling van BPM en MRB en een korting op de bijtelling waardoor deze uitkomt op 4%. De fiscale behandeling van PHEV's in de BPM en de bijtelling is genormaliseerd. Voor PHEV's geldt tot en met 2020 een halftarief in de MRB om deze voertuigen aantrekkelijker te maken voor de tweedehands autokoper.

De ontwikkeling van volledig elektrische auto's (EV's) in het wagenpark loopt tot en met 2017 achter op de raming van Autobrief II. Eind 2017 stonden er in Nederland 21.115 EV's geregistreerd. Eind mei 2018 waren er 27.179 EV's in Nederland op de weg.¹⁴ Met deze aantallen is Nederland een van de voorlopers in Europa op het terrein van elektrisch rijden. Toch gaat het dan om slechts 0,25% van het totale Nederlandse personenauto-wagenpark. De EV-nieuwverkoop over 2017 beslaan zo'n 2,1% van de totale nieuwverkoop.¹⁵

Tabel II – Ontwikkeling wagenpark EV

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
raming	11.000	18.200	24.900	32.950	44.350	60.825
realisatie	9.368	13.105	21.115			

Bron: realisatie RVO, raming Autobrief II

De markt van EV's is volop in ontwikkeling. Steeds meer automerken hebben inmiddels een of meerdere EV's in het assortiment. Ook is er veel ontwikkeling in prijs, kwaliteit en accubereik van nieuwe elektrische modellen. Het aanbod van betaalbare EV's met een acceptabel accubereik neemt jaarlijks toe.¹⁶ Net als veel marktpartijen verwacht ik daarom dat de toename van het aantal EV's in Nederland zal doorzetten en er eind 2018 in totaal zo tussen de 35.000 en 40.000 EV's in Nederland geregistreerd staan. Daarmee lijkt het totale aantal EV's eind 2018 hoger uit te gaan komen dan de verwachting ten tijde van de doorrekening van Autobrief II.

Het is lastig te voorspellen hoe de markt van EV's zich in 2019 en 2020 verder gaat ontwikkelen. De fiscale voordelen van EV's dragen sterk bij aan het aantrekkelijker maken van deze auto's ten opzichte van vergelijkbare auto's met een verbrandingsmotor (zie tabel III). Op dit moment bereiken mij echter signalen dat er voor EV's soms lange leveringstijden gelden en dat deze auto's ook niet altijd leverbaar zijn. De beschikbaarheid van betaalbare EV's lijkt de komende jaren daarom leidend in de mate waarin er nieuwe EV's in Nederland op de weg zullen verschijnen. De markt zal zich op dit punt nog verder moeten ontwikkelen.

¹⁴ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-en-milieu-innovaties/elektrisch-rijden/stand-van-zaken/cijfers>.

¹⁵ Idem.

¹⁶ Idem.

Tabel III – Fiscale vergelijking EV, PHEV, HEV, benzine, en diesel

soort	EV	PHEV	HEV	B	D
<i>merk</i>	Hyundai	Hyundai	Hyundai	Hyundai	Hyundai
<i>naam</i>	Ionic Electric Comfort	Ionic Plug-in Hybrid Comfort	Ionic Hybrid Comfort	I30 Fastback 1.4 T-GDI Comfort	I30 1.6 CRDI Comfort
<i>jaar</i>	2016–	2018–	2016–	2018–	2017–
<i>schakel</i>	Automaat	Automaat	Automaat	Automaat	Automaat
<i>brandstof</i>	Elektrisch	Benzine/Hybride	Benzine/Hybride	Benzine	Diesel
<i>nieuw prijs</i>	33.067	32.632	27.632	31.996	31.396
<i>kg</i>	1.420	1.480	1.345	1.287	1.368
<i>CO₂</i>		26	79	125	105
<i>Elektrische range km</i>	280	63			
<i>BPM</i>	0	850	880	5.830	6.720
<i>MRB</i>	0	424	672	672	1.496
<i>bijtelling</i>	1.322	6.200	6.079	7.039	6.907

Nulemissieauto's worden in ieder geval tot en met 2020 gestimuleerd met een vrijstelling in de BPM en MRB en lagere bijtelling door toepassing van een milieukorting van 18%. Om het risico op overstimulering bij het luxere segment voertuigen te voorkomen is er in de Wet uitwerking Autobrief II gekozen om deze korting op de bijtelling vanaf 1 januari 2019 alleen te laten gelden tot een catalogusprijs van € 50.000.¹⁷ Voor een nieuwe EV met een catalogusprijs van € 90.000 geldt door deze maatregel vanaf 2019 een bijtelling van in totaal € 10.800 (dat is 4% van € 50.000 + 22% van € 40.000). Dit komt neer op een percentage van ongeveer 12% van de totale catalogusprijs. Een conventionele auto in hetzelfde segment (met een catalogusprijs van € 70.000 tot € 90.000) kent een bijtelling van 22% van de catalogusprijs en komt daarmee uit op een bijtelling van € 15.400 (catalogusprijs € 70.000) respectievelijk € 19.800 (catalogusprijs € 90.000).

Naast de volledig elektrische auto's die rijden op een batterij staan er in Nederland op dit moment 41 waterstofauto's geregistreerd.¹⁸ Deze emissievrije auto's staan nog in het beginstadium van de marktintroductie. Om die reden geldt de begrenzing in de bijtelling niet voor auto's die elektrisch rijden op waterstof.

Ontwikkeling wagenpark plug-in hybride auto's (PHEV's)

Het aantal PHEV's in Nederland is in de periode 2013–2016 fors toegenomen, vooral door de fiscale voordelen voor deze voertuigen. In plaats van de verwachte 70.100 PHEV's reden er eind 2017 98.217 PHEV's rond in Nederland. Door de afbouw van de fiscale voordelen voor PHEV's zijn er over 2017 weinig van deze voertuigen bijgekomen in Nederland. Eind mei 2018 stonden er 97.910 PHEV's in Nederland geregistreerd. Dit is aanzienlijk meer dan was voorzien in de raming (zie Tabel IV). In Autobrief II is – op basis van onderzoek van TNO – geconcludeerd dat deze auto's niet meer herkenbaar vergroenend zijn. In de Wet uitwerking Autobrief II is de fiscale behandeling van PHEV's daarom genormaliseerd. Voor deze

¹⁷ Kamerstuk 34 391, nr. 3, 20.

¹⁸ <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/energie-en-milieu-innovaties/elektrisch-rijden/stand-van-zaken/cijfers>.

voertuigen geldt tot en met 2020 een halftarief in de MRB en zeer zuinige PHEV's worden relatief gunstig behandeld in de BPM.

Tabel IV – Ontwikkeling wagenpark PHEV

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
raming	56.500	66.800	70.100	63.300	55.650	49.175
realisatie	78.163	98.903	98.217			

Bron: realisatie RVO, raming Autobrief II

Tweedehandsmarkt (PH)EV's

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet uitwerking Autobrief II is meerdere keren aandacht gevraagd voor de ontwikkeling van de tweedehandsmarkt voor (PH)EV's en de mogelijke export van deze voertuigen. Uit cijfers van RVO blijkt dat er in 2017 3.744 (PH)EV's zijn geëxporteerd (630 EV's en 3.056 PHEV's). Dit is een ruime verdubbeling ten opzichte van 2016 (totale export 1.617, waarvan 545 EV's en 923 PHEV's). Van massale export is vooralsnog echter geen sprake. Ik verwacht dat de export wel verder zal toenemen zodra er meer leasecontracten van deze voertuigen aflopen. Daar staat echter tegenover dat het ook mogelijk is dat er – mede door de fiscale voordelen – (PH)EV's worden geïmporteerd.

(PH)EV's zijn voor de Nederlandse tweedehandsmarkt interessant vanwege de gunstige fiscale behandeling in de MRB voor deze voertuigen (tot en met 2020 een vrijstelling voor EV's en een halftarief voor PHEV's). De mate waarin deze voertuigen mogelijk geëxporteerd gaan worden is grotendeels afhankelijk van het verschil met vraag en aanbod van deze auto's in andere landen. Het verschil met vraag en aanbod van (PH)EV's in andere landen wordt grotendeels bepaald door de aldaar bestaande stimuleringsmaatregelen. Het is echter ondoenlijk om via het Nederlandse fiscale instrumentarium (kosten)effectief hierop in te spelen. Mogelijk kunnen niet-fiscale alternatieven hier uitkomst bieden.

Vereenvoudiging en marktverstoring

De fiscale stimulering van CO₂-zuinige auto's heeft de afgelopen jaren geleid tot een complexer stelsel van autobelastingen. Daarnaast hebben jaarlijkse aanpassingen van CO₂-zuinigheidsgrenzen (met name in de bijtelling) ervoor gezorgd dat sommige auto's het ene jaar fiscaal aantrekkelijk zijn en het jaar erna vrijwel niet meer worden verkocht. Deze mate van marktverstoring acht het kabinet onwenselijk. In de Wet uitwerking Autobrief II zijn de kortingen op de bijtelling voor auto's met een relatief lage CO₂-uitstoot afgeschaft. Tot en met 2020 geldt alleen nog een korting op de bijtelling voor emissievrije auto's. Hierdoor wordt het stelsel van autobelastingen eenvoudiger voor burgers, bedrijven en de Belastingdienst. Tegelijkertijd heeft dit geleid tot het wegnemen van een belangrijke oorzaak van onwenselijke marktverstoring.

Naast het afschaffen van de verschillende milieukortingen in de bijtelling is het overgangsrecht in de bijtelling vereenvoudigd. Voor auto's van de zaak met een datum eerste toelating (DET) vanaf 2017 met een milieukorting op de bijtelling is het overgangsrecht als volgt aangepast. De milieugerelateerde korting zoals die gold op de DET van die auto blijft gedurende 60 maanden na de maand waarin die DET ligt 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.

Voor het op 31 december 2016 bestaande wagenpark auto's van de zaak waarvoor een milieugerelateerde verlaging van de bijtelling van toepassing is, was het overgangsrecht 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 CO₂-uitstoot, golden verschillende overgangsregels. Door die verschillen zou het volledig voortzetten van dat overgangsrecht op een aantal punten leiden tot onlogische en daarmee ongewenste uitkomsten. Daarom is het overgangsrecht met ingang van 1 januari 2017 ingeperkt. 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.¹⁹ Na deze periode van 60 maanden wordt per jaar bezien of op grond van de in dat jaar geldende wetgeving voor de auto nog recht bestaat op een milieugerelateerde korting. Op deze manier ontstaat sneller een eenvoudiger en consistentere systeem: auto's waarvan de periode van 60 maanden is verstreken krijgen bij eenzelfde CO₂-uitstoot dezelfde milieugerelateerde korting.²⁰

Conclusie deel I: tussentijdse evaluatie Wet uitwerking Autobrief II

Op basis van de bovenstaande gegevens concludeer ik dat de Wet uitwerking Autobrief II heeft geleid tot meer stabiele belastinggrondslagen en – met name in de bijtelling – minder marktverstoring en minder complexiteit. Tegelijkertijd biedt de fiscale stimulering een belangrijke bijdrage aan het versnellen van de transitie naar emissievrij rijden. De maximering van het bijtellingsvoordeel op EV's boven de € 50.000 draagt bij aan het voorkomen van overstimulering en verbetert op termijn de kosteneffectiviteit van de fiscale stimulering van emissievrij rijden. Vanaf de inwerkingtreding van de MRB-toeslag op oude vervuilende dieselauto's draagt de fiscaliteit (naast de hoge dieseltolagen in de BPM en MRB) tevens sterker bij aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in Nederland.

Al met al zie ik geen noodzaak om op korte termijn bij te sturen. De ervaring van de afgelopen jaren leert echter dat het verstandig is om een vinger aan de pols te houden. Onder meer door technologische ontwikkelingen in de automarkt en veranderende consumentenvoorkeuren kunnen de belastingopbrengsten of milieu- en klimaatdoelstellingen immers in relatief korte tijd onder druk komen te staan. Ik zal de ontwikkelingen als gevolg van de maatregelen van de Wet uitwerking Autobrief II de komende jaren daarom scherp blijven monitoren.

Op de lange termijn vindt het kabinet het belangrijk om een volgende stap te zetten in de transitie naar emissievrij rijden. Met zorgvuldig gekozen maatregelen kan de fiscaliteit een belangrijke bijdrage leveren aan het versnellen van deze transitie. Aan de hand van de ambities uit het regeerakkoord en de toekomstige afspraken uit het klimaatakkoord ga ik daarom eind 2018 aan de slag met het vormen van een visie op het stelsel van autobelastingen voor na 2020. Ik streef ernaar uw Kamer medio 2019 hierover te informeren.

¹⁹ Een uitzondering geldt voor auto's van vóór 1 juli 2012 waarvoor op grond van het destijds bestaande overgangsrecht een korting van 11% of 5% voor in beginsel onbeperkte 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 CO₂-uitstoot van ten hoogste 95 g/km en andere auto's met een CO₂-uitstoot van ten hoogste 110 g/km. Voor deze auto's is het bestaande overgangsrecht geëerbiedigd tot en met 31 december 2018.

²⁰ Vanaf 2019 is wel een onderscheid gemaakt voor nul-emissieauto's die elektrisch rijden op waterstof.

Een ander belangrijk onderwerp met betrekking tot de autobelastingen is de introductie van de nieuwe WLTP-testmethode voor het meten van de CO₂-uitstoot van personenauto's. De implementatie van de WLTP zal de komende tijd de nodige aandacht vragen. Het gaat om een zeer complexe opgave waarbij zorgvuldigheid geboden is. TNO heeft deze complexiteit uiteengezet in het rapport: «Aspecten van de NEDC-WLTP overgang in relatie tot CO₂-waarden van personenauto's – fase 1: de probleemschets». Dit rapport is bijgevoegd als bijlage²¹ bij deze brief. Aanvullend hierop levert TNO in september 2018 een rapport op met de eerste data-analyses van de CO₂-uitstoot van WLTP-auto's. Na de zomer zal ik uw Kamer nader informeren over het proces van de implementatie van de WLTP in de BPM.

Tot slot wordt op dit moment de teruggaafregeling voor de accijns op LNG geëvalueerd. De resultaten van deze evaluatie zal ik uw Kamer na de zomer doen toekomen.

Deel II – BPM en parallelimport

Naar aanleiding van het verzoek van het lid Omtzigt ga ik in dit deel in op de vraag in hoeverre de import van gebruikte auto's (parallelimport) wordt gebruikt om de Nederlandse belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) te drukken en, zo ja, hoe een dergelijke verstoring van de Nederlandse automarkt kan worden tegengegaan. Om deze vraag goed te kunnen beantwoorden is het van belang om kort uiteen te zetten hoe de systematiek van de BPM werkt in de regelgeving en in de uitvoering, te analyseren welke rol de BPM speelt binnen het internationale handelsverkeer van de Nederlandse automarkt en te inventariseren welke knelpunten, uitdagingen en mogelijke oplossingsrichtingen ik zie.

Box I – BPM in perspectief

De BPM is een belasting op de eerste registratie in Nederland van een personenauto, particuliere bestelauto of motor. De BPM voor personenauto's was aanvankelijk gebaseerd op de netto catalogusprijs van de auto. Sinds 2013 is de BPM voor personenauto's gebaseerd op de CO₂-uitstoot van de auto. Omdat de BPM wordt geheven bij de eerste registratie van personenauto's wordt deze belasting vaak geassocieerd met een belasting op nieuwe auto's.

In Nederland hebben in 2017 414.538 nieuwe auto's een eigenaar kregen. Het overgrote deel van deze nieuwe auto's is geproduceerd en geïmporteerd uit het buitenland en vindt, via importeurs, de weg naar de Nederlandse showroom. Voor alle in Nederland nieuw verkochte auto's zorgt de importeur voor de aangifte en betaling van de BPM. Het overgrote deel (circa 80%) van de BPM-ontvangsten (circa € 2 miljard in 2017) komt via deze importstroom binnen en leidt zowel in de uitvoering en handhaving van de BPM tot weinig problemen. De BPM heeft wel een prijsverhogend effect op de automarkt, aangezien de BPM onderdeel uitmaakt van de kostprijs van een auto. De BPM is gebaseerd op de CO₂-uitstoot van de auto. Hoewel het belangrijkste doel van de BPM het financieren van overheidsuitgaven is, is er ook bewust voor gekozen om van de BPM een belangrijk vergroeningsinstrument te maken. De gemiddelde BPM op nieuwverkochte auto's in 2017 bedroeg circa € 4.000 en daarmee ongeveer 13% van de gemiddelde verkoopprijs van een auto (€ 31.500).

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De BPM als belasting op nieuwe auto's werkt ook door in de kostprijs van een auto op de tweedehands markt. Bij een binnenlandse transactie op de Nederlandse tweedehands automarkt is de BPM die bij de eerste registratie van de auto is geheven, reeds verdisconteerd in de prijs. In die zin rust er daarom indirect nog BPM op Nederlandse tweedehands auto's. Jaarlijks worden er in Nederland bijna 2 miljoen tweedehands auto's verhandeld. Voor auto's die de grens overgaan, maar binnen de Europese Economische Ruimte blijven, geldt er een teruggaaf van het BPM-bedrag op basis van een forfait dat is gebaseerd op de afname van de gemiddelde waarde van vergelijkbare voertuigen die reeds op het nationale grondgebied zijn geregistreerd. Daar staat tegenover dat voor auto's die vanuit het buitenland op de binnenlandse markt worden aangeboden bij de eerste registratie in Nederland BPM verschuldigd is. De hoogte van het te betalen BPM-bedrag wordt vastgesteld aan de hand van de waarde van vergelijkbare voertuigen die reeds op Nederlands grondgebied zijn geregistreerd.

Het aantal auto's dat vanuit het buitenland in Nederland is geregistreerd bedroeg in 2017 255.000. De totale BPM-opbrengst van deze geregistreerde voertuigen bedroeg € 386 miljoen.

Het vaststellen van de verschuldigde BPM in grensoverschrijdende situaties – met name bij import van een gebruikte auto – is complex en kent mede daardoor hoge uitvoeringskosten ten opzichte van een relatief beperkte belastingopbrengst. Met de parallelimport houden zich nu al ongeveer zeven keer zoveel medewerkers bezig als met de reguliere nieuwverkopen. Op deze complexiteit zal hierna dieper worden ingegaan. Zij wordt met name veroorzaakt door het internationale karakter van de Nederlandse automarkt en de Europese verplichtingen ten aanzien van het vrije verkeer van goederen.

Waarom zijn gebruikte auto's uit het buitenland interessant voor de Nederlandse markt?

Auto's uit het buitenland zijn om verschillende redenen interessant voor de Nederlandse consument. De belangrijkste reden is dat het aanbod van gebruikte auto's in Nederland niet breed genoeg is om de veelzijdige vraag naar auto's op de Nederlandse tweedehands automarkt te beantwoorden. Dat aanbod is er wel in het buitenland. Bovendien is het voor de consument via de digitale snelweg steeds eenvoudiger geworden om over te gaan tot aanschaf van een buitenlandse auto. Ook autokopers en ondernemers gaan op de Europese automarkt op zoek naar auto's die aan de Nederlandse vraag voldoen. In die zin onderscheidt de automarkt zich niet van andere markten. De open Europese markteconomie draagt logischerwijs bij aan de parallelimport. Tegelijkertijd is er geen sprake van Europese harmonisatie bij de autobelastingen.

Dit gebrek aan harmonisatie leidt zowel voor nieuwverkopen als voor gebruikte auto's tot een marktverstoring en beïnvloedt daarmee mede de kostprijs van een auto. Ook de BPM heeft – als onderdeel van de kostprijs – invloed op de mate van aantrekkelijkheid van buitenlandse gebruikte auto's. Bovendien kan de netto catalogusprijs van nieuwverkopen in de prijsstelling van tweedehands auto's per lidstaat verschillen, ongeacht de belastingen. Deze constatering is een belangrijk gegeven bij de vraag in hoeverre je de marktverstoring via de belastingen, waaronder de BPM, kunt mitigeren. Het uitgangspunt is om het autoaanbod in Nederland fiscaal hetzelfde te behandelen als het buitenlandse aanbod in Nederland. Dit is echter een zeer lastige opgave. Desalniettemin beschouw ik het als mijn taak om voor zover het binnen mijn mogelijk-

heden ligt een gelijk speelveld te bieden. Dit is van belang voor zowel de Nederlandse consument en het Nederlandse bedrijfsleven.

Ook mijn voorgangers hebben de afgelopen jaren gekeken naar de mogelijkheden om het gelijke speelveld zoveel mogelijk te borgen door de onbedoelde fiscale verstoring van de automarkt te verminderen. Dit neemt niet weg dat ik de vraag van de heer Omtzigt serieus neem om te bezien of er verdere verbeteringen mogelijk zijn in zowel de regelgeving als in de uitvoering.

Ontwikkeling parallelimport Nederland

Om de belangrijkste knelpunten met betrekking tot de regelgeving en de uitvoering te inventariseren, is het van belang om de parallelimport te onderwerpen aan een nadere analyse.

De parallelimport is gehouden aan Europese regelgeving. Dit leidt tot het uitgangspunt dat de BPM op een geïmporteerde gebruikte auto in geen enkel geval hoger mag zijn dan de BPM die nog rust op een vergelijkbare auto in Nederland. Om hieraan te voldoen wordt een afschrijvingssysteem gehanteerd met als doel de werkelijke waarde van de auto zo goed als mogelijk te benaderen. Daarbij moeten volgens de Europese regels de voor de waardering van de auto relevante factoren, zoals merk, model, kilometerstand, type aandrijving, technische staat of staat van onderhoud van het voertuig worden meegenomen. Dit heeft in Nederland – mede onder invloed van jurisprudentie – geleid tot drie manieren van waardebepaling:

- 1) op basis van een in de Uitvoeringsregeling BPM vastgelegde **forfaitaire afschrijvingstabel** gebaseerd op gebruiksperiode en type motorrijtuig;
- 2) op basis van een **koerslijst**;
- 3) op basis van een **taxatierapport** (alleen bij een motorrijtuig met meer dan normale gebruiksschade of motorrijtuigen die niet op een koerslijst voorkomen).

Geconcludeerd kan worden dat dit systeem weliswaar voldoet aan de Europese regels maar door de veelheid van te wegen factoren manipuleerbaar en moeilijk uitvoerbaar blijkt. Er is immers altijd discussie mogelijk over de «werkelijke» waarde van een gebruikte auto. Dit biedt dan ook ruime mogelijkheid voor belastingplichtigen en taxateurs om in bezwaar en beroep te gaan, ook tegen de waarde zoals opgenomen in de eigen aangifte, en zo de BPM zoveel als mogelijk te drukken.

De grafiek²² laat zien dat de parallelimport rond 2013 harder is toegenomen dan op grond van een natuurlijk handelsvolume verwacht mag worden. Uit de grafiek kan verder worden afgeleid dat het aantal waardebepalingen op basis van een taxatie of koerslijst procentueel harder is gestegen dan de waardebepaling op basis van de afschrijvingstabel.

²² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Meerjarenoverzicht aangiften en meldingen BPM Parallelimport (Aantal x 1.000; Bedrag x € 1.000.000)										
Periode 2006 tot en met 09-03-2018										
Jaar	Afschrijvingstabel		Koerslijst		Aangiftebasis		Taxatiespoort		Nieuw	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag
2006	69	€ 115	0	€ 1	4	€ 17	9	€ 32	82	€ 166
2007	80	€ 140	1	€ 3	11	€ 64	12	€ 33	103	€ 239
2008	83	€ 137	2	€ 8	10	€ 53	12	€ 27	106	€ 225
2009	79	€ 119	6	€ 41	12	€ 70	9	€ 31	106	€ 261
2010	89	€ 125	11	€ 75	14	€ 68	10	€ 27	124	€ 295
2011	85	€ 93	10	€ 77	9	€ 38	12	€ 22	115	€ 230
2012	65	€ 51	15	€ 91	12	€ 34	10	€ 28	102	€ 205
2013	72	€ 51	19	€ 86	25	€ 50	11	€ 21	126	€ 208
2014	84	€ 58	17	€ 72	37	€ 62	12	€ 21	149	€ 213
2015	109	€ 80	26	€ 97	36	€ 54	15	€ 27	186	€ 258
2016	127	€ 90	30	€ 115	49	€ 68	14	€ 29	219	€ 302
2017	139	€ 105	36	€ 147	66	€ 98	14	€ 35	255	€ 386
2018	25	€ 18	8	€ 33	14	€ 23	3	€ 7	50	€ 81

N.b. Door afronding op aangiftebasis is de som daarvan niet altijd gelijk aan het totaal

Uit de bovenstaande tabel valt af te leiden dat het aantal BPM-aangiften op basis van de afschrijvingstabel toeneemt, maar het BPM-bedrag per auto afneemt. In geval van BPM-aangiften op basis van koerslijsten en taxaties nemen zowel de aantallen aangiften als het BPM-bedrag per auto toe.

Uit de grafiek²³ blijkt dat de toename van de parallelimport vooral terug te zien is bij auto's vanaf vijf jaar en ouder. In de jongere categorieën lijken de aantallen min of meer constant te blijven en in sommige gevallen zelfs af te nemen.

In de grafiek²⁴ wordt de BPM-opbrengst (x miljoen) uit de parallelimport afgezet tegen de totale opbrengst uit de BPM. Hieruit blijkt dat de toename van het aantal parallel geïmporteerde auto's niet leidt tot een hogere opbrengst uit de parallelimport. Dit is deels te verklaren omdat de stijging van de aantallen parallelimport vooral in de oudere leeftijdscategorieën auto's valt. Op oudere auto's rust immers een lagere BPM.

Loopt de schatkist geld mis?

De bovenstaande analyse laat zien dat er sinds 2013 een behoorlijke volumetoename is geweest. De nadere duiding van deze volumetoename laat zien dat deze verschillende factoren kent. Een belangrijke factor is dat de Nederlandse consumentenvoorkeur verschuift naar oudere, luxere auto's. Dit kan ook worden afgeleid uit de toename van de leeftijd van het totale wagenpark in Nederland van 8,4 jaar in 2006 naar 10,2 in 2016. Dit komt onder andere door de technologische vooruitgang en een toename in de levensduur van een auto. Tegelijkertijd heeft de omzetting van de BPM-grondslag naar uitsluitend CO₂-uitstoot ertoe geleid dat auto's met minder optiepakketten aantrekkelijker worden in Nederland. De meeste optiepakketten leiden immers tot een hogere CO₂-uitstoot. Op de Nederlandse tweedehandsmarkt zijn daarom minder auto's verkrijgbaar met uitgebreide optiepakketten. In de ons omringende landen zonder vergelijkbare CO₂-heffing zijn vaak meer luxere uitvoeringen op de tweedehandsmarkt beschikbaar. Ongeveer 65% van de parallelimport in 2017 is afkomstig uit Duitsland en 14% uit België.

Deze constatering nuanceert het beeld dat Nederland – als gevolg van de parallelimport – een fors bedrag aan belastinginkomsten zou mislopen. Ik begrijp deze zorg maar ben tegelijkertijd op basis van de bovenstaande analyse van mening dat dit beeld geen recht doet aan de complexiteit van de Nederlandse automarkt.

²³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

²⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Dit laat onverlet dat het aandeel van de BPM in de kostprijs een belangrijke prikkel kan zijn om de grenzen van de BPM bij parallelimport op te zoeken met mogelijke gevolgen voor de hoogte van de BPM en de interne markt. Het is dan ook een constant punt van aandacht om de BPM te handhaven en waar mogelijk de heffing van BPM te verstevigen. Om te bezien waar het knelt in de uitvoering is hierna een procesbeschrijving gegeven van de BPM-aangifteproces.

Aangifteproces BPM

Het aangifteproces BPM valt ruwweg uiteen in twee verschillende processen. Dat betreft de import en registratie van veelal nieuwe auto's door de officiële importeur en de parallelimport van veelal gebruikte auto's door handelaren, dealers en particulieren.

Met name in de parallelimport zijn zaken te signaleren die leiden tot verstoringen in het aangifteproces. Maar ook in opvolgende trajecten als bezwaar en beroep kent de Belastingdienst de nodige verstoringen.

Ingeval van parallelimport wordt voor elke individuele auto een papieren aangifte gedaan. Om de auto in Nederland te kunnen voorzien van een kenteken, is de procedure zodanig ingericht dat een belanghebbende zich eerst meldt bij de RDW en daar verzoekt om inschrijving van de auto. De RDW voert daarbij een zichtkeuring uit en stelt de identiteit van de auto vast. Die gegevens worden vervolgens aan belanghebbende uitgereikt en daarnaast digitaal aan de Belastingdienst kenbaar gemaakt. Belanghebbende voegt die gegevens bij zijn BPM-aangifte en zendt deze aan de Belastingdienst. De Belastingdienst vergelijkt de fiscaal relevante gegevens in de aangifte met de gegevens zoals die door de RDW zijn vastgesteld. Daarnaast ontvangt de aangever een zogenaamd «betaalbericht» op basis waarvan hij de op aangifte vermelde BPM kan voldoen. Na controle van de ontvangen betaling geeft de Belastingdienst een «fiscaal akkoord» aan de RDW. Voor de RDW is dit het teken dat het kentekenbewijs mag worden afgegeven. Belastingdienst en RDW zijn in de aanvraag en afgifte van het kentekenbewijs dus ketenpartners.

Bij het doen van aangifte BPM voor een gebruikte auto, geldt op basis van de wet dat de afschrijving gebaseerd moet zijn op de waardevermindering van de auto. De aangever kan daartoe kiezen voor de forfaitaire afschrijvingstabel. In die tabel wordt de procentuele afschrijving enkel gebaseerd op de leeftijd van het voertuig. Daarnaast kan worden gekozen voor een algemeen in de handel gebruikte koerslijst. Bij een schade-auto of een auto die niet voorkomt op een koerslijst kan ten slotte gekozen worden voor een taxatierapport.

Tabel:

In de toepassing van de afschrijvingstabel zit voor de heffing van de BPM de minste problematiek. Zeker als het auto's betreft met een datum van eerste toelating vanaf 1-1-2013. De BPM wordt in die gevallen uitsluitend geheven op basis van de CO₂-uitstoot, terwijl de afschrijving is gebaseerd op de tabel. Dit leidt niet of nauwelijks tot verstoring in het proces.

Koerslijst:

Bij de toepassing van een koerslijst heeft de gebruiker een zekere ruimte om te manipuleren. In plaats van het selecteren van de juiste auto in de juiste uitvoering, wordt een basis model geselecteerd waaraan een grote hoeveelheid extra accessoires wordt toegekend.

De afschrijving op losse accessoires verloopt echter veel sneller dan op de auto in een bepaalde uitvoering. Door een dergelijke manipulatie wordt ten onrechte extra afschrijving op het voertuig en daarmee extra korting op de BPM bewerkstelligd. In een onlangs gehouden onderzoek naar de totstandkoming en de werking van de koerslijsten is niet gebleken dat de koerslijsten evident onjuiste informatie bevatten, maar wel is gebleken dat ze niet in alle gevallen zijn gebaseerd op daadwerkelijke handelstransacties. Wel zijn er verschillen tussen de koerslijsten en niet te verklaren gevallen geconstateerd waarbij de koerslijstwaarde afwijkt van de werkelijke marktwaarde. Het idee is om een gezamenlijk platform in te richten waaraan zowel door de koerslijstproviders, de Belastingdienst en de Bovag wordt deelgenomen. In dat platform kunnen speciale gevallen maar ook ongewenste en/of onbedoelde toepassingen van de koerslijst worden besproken. Dat geldt ook voor verdere innovatie op het gebruik en in de automatisering van de koerslijst.

Taxatierapport:

In de toepassing van het taxatierapport zit de meeste verstoring in het proces. Een taxatierapport moet zijn opgemaakt door een onafhankelijk taxateur. In de praktijk blijkt echter dat de taxateur veelal ook tevens de rol vervult van adviseur. Er vindt een hevige concurrentieslag plaats om de gunst van de klant. Dat resulteert in ongewenste situaties waarin schade aan een voertuig wordt uitvergroet of fictief wordt opgevoerd.

Bezwaar en beroep

Ervaringen in de rechtspraak leren dat de waarde van een auto zich leent voor arbitrage. Adviseurs bieden hun diensten aan op basis van «no cure no pay». Dat, in combinatie met diverse gerechtelijke uitspraken, leidt ertoe dat een beperkt aantal adviseurs op grote schaal procedeert en daarmee een groot beslag legt op de uitvoering en de rechterlijke macht.

De Belastingdienst heeft onvoldoende capaciteit om adequaat te kunnen controleren. Bovendien dient een fysieke controle van het voertuig binnen zes werkdagen plaats te vinden. Een dergelijke controle vindt normaliter plaats door de Dienst Roerende Zaken maar ook hier geldt een beperking in de overeengekomen capaciteit.

Zaken die het aangifteproces verstoren:

- De inrichting van het BPM-aangifteproces van de Belastingdienst is op dit moment vooral klantgericht vormgegeven en gericht op een snelle afhandeling. Het proces is niet ingericht voor de vereiste individuele behandeling van grote aantallen parallel geïmporteerde auto's.
- Koerslijsten worden gemanipuleerd om extra afschrijving te genereren.
- Waarde van de auto in taxatie is arbitrair en resulteert in procedures.
- Veel procedures op basis van het Europese uitgangspunt dat de belastingdruk op buitenlandse auto's nooit zwaarder mag zijn dan op vergelijkbare binnenlandse auto's. Hieruit volgen ook veel procedures waarbij men in bezwaar gaat tegen de door hen zelf aangegeven waarde in de eigen aangifte.

Oplossingsrichtingen

De beschrijving van het aangifteproces toont aan dat de uitvoering van de BPM-regelgeving met name voor de importproblematiek zeer complex is en doorwrochten door Europese en nationale jurisprudentie. Deze problematiek speelt al vele jaren, maar wint steeds meer aan belang vanwege de volumetoename en daarmee de druk op het uitvoeringsapparaat.

In het verleden is er al een aantal maatregelen genomen om de problematiek te beperken.²⁵ Hierbij kan worden gedacht aan het afbouwen van het BPM tarief met 14,7% over de periode van 2017–2020. De ratio hierbij is dat hoe lager de BPM druk op een auto is, hoe minder de BPM van invloed kan zijn bij de keuze om een auto parallel te importeren. Ook zijn de keuzes om de waardebepaling van geïmporteerde gebruikte auto te kunnen bepalen ingeperkt. Individuele taxatierapporten zijn alleen nog toegestaan bij schadeauto's en auto's die niet voorkomen op koerslijsten. In de afgelopen tijd is met de meest betrokken partijen bekeken of aanvullende maatregelen dan wel verdere aanpassingen mogelijk zijn, zonder daarbij in strijd met het Europees recht te handelen.

Er zijn meerdere brainstormsessies met de verschillende spelers in de markt geweest: de Belastingdienstmedewerkers in de verschillende autoteams, het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de RDW. Ook is er overleg geweest met de Rai/Bovag en het Verbond van Verzekeraars, ook zij willen een gelijk speelveld.

Naar aanleiding van de gesprekken is, naast het genoemde idee van het oprichten van een platform met betrekking tot de koerslijsten, een aantal mogelijke oplossingsrichtingen die de moeite waard zijn om in de komende maanden nader uit te werken:

1. Fundamentele opties in het BPM-proces gericht op de parallelimport

De waardebepaling van de auto is een cruciaal punt bij het vaststellen van de belastinggrondslag in de BPM op parallel geïmporteerde gebruikte auto's. Een grondslag waarbij de waardebepaling geen rol speelt vereist een andersoortige belasting. Door de veelheid van te wegen factoren is het huidige systeem manipuleerbaar en moeilijk uitvoerbaar. Er is altijd discussie mogelijk over de «werkelijke» waarde van een gebruikte auto. De huidige praktijk laat verder zien dat een oorspronkelijk aangegeven waarde van de auto in de loop van het traject vaak gewijzigd wordt. Een groep maakt zelfs oneigenlijk gebruik van de mogelijkheid om op grote schaal tegen de eigen aangifte in bezwaar te gaan. Een instrument dat beoogt rechtsbescherming te bieden lijkt daarmee vooral te worden gebruikt voor financieel gewin.

Ik ben van plan om te bekijken of er mogelijkheden zijn om de taxaties van tweedehands importauto's meer te reguleren. Ik zal hierbij kijken naar voorbeelden zoals in Denemarken waar een onafhankelijk taxatie-instituut van overheidswege is ingezet. Tegelijkertijd wil ik daar waar mogelijk een aanscherping van wet- en regelgeving voor het verder reguleren van de markt voor schadetaxaties bezien. Het thema omtrent meer regulering van taxateurs speelt breder, hierbij zal ik putten uit de ervaringen die zijn opgedaan bij het vastgoed.

²⁵ Kamerstuk 32 800, nr. 27.

2. Mogelijkheden bezwaar- en beroepsschriften

Een groep ondernemers dient massaal bezwaar en beroep in tegen de BPM-aangifte van geïmporteerde auto's, zelfs in die gevallen waarbij het te behalen BPM-voordeel klein is. Wanneer een belastingplichtige volledig of gedeeltelijk in het gelijk wordt gesteld, kent de rechter tevens een proceskostenvergoeding toe op basis van het Besluit Proceskosten Bestuursrecht. Met name dit laatste zorgt ervoor dat een verdienenmodel is ontstaan. Geregeld gaat men voor een BPM- aangifte van een relatief klein bedrag in dispuut, wat een gemiddelde proceskostenvergoeding oplevert die vele malen hoger ligt. De druk op de Belastingdienst en de rechterlijke macht neemt als gevolg van deze zaken toe.

Aangezien het Besluit Proceskosten Bestuursrecht onder de portefeuille van het Ministerie van Justitie en Veiligheid valt, zal ik met mijn collega van dit ministerie in overleg treden, om te bezien of er mogelijkheden zijn deze praktijk af te remmen. Mogelijke aangrijpingspunten kunnen wellicht zijn het opnemen van een drempel en de hoogte van de proceskostenvergoeding in relatie tot het fiscale belang.

3. Maatregelen bij het informeren van de kentekenhouder

Het komt voor dat de eigenaren van de gebruikte auto niet op de hoogte zijn dat over hun auto door de importeur wordt geprocedeerd. Ik acht het in het kader van zorgvuldig handelen logisch dat de kentekenhouder minimaal zou moeten worden geïnformeerd over de procedure over zijn auto met mogelijke gevolgen voor de waardebepaling. Op basis van de huidige wet- en regelgeving is dit mogelijk. In de praktijk blijkt het echter lastig de juiste eigenaar te informeren, omdat de auto's gedurende het bezwaar- en beroepsschriftprocedure vaak meerdere keren van eigenaar wisselen. Daarom zal ik verder bezien hoe het daadwerkelijk informeren van de (uiteindelijke) kentekenhouder verbeterd kan worden.

4. Inzichtelijk maken van de fiscale afschrijving.

Door het voor iedereen via het kentekenregister van de RDW inzichtelijk maken welke fiscale afschrijving voor de onderhavige auto is toegepast, wordt de markt opener en transparanter, waarmee de consumentenbescherming toeneemt. Als een potentiële koper voor zijn mogelijk te kopen auto kan nagaan welke afschrijving voor die auto is toegepast en/ of het hier bijvoorbeeld om een schadeauto gaat, kan hij zich een beter beeld vormen over de historie van die auto. Zo zal een auto waarvoor de tabel of een koerslijst is toegepast over het algemeen geen schade hebben gehad. Anders was het immers zinvoller geweest om een taxatierapport te gebruiken. Daarentegen zal een auto waarvoor een taxatierapport is toegepast minder aantrekkelijk zijn in de verkoop, juist vanwege zijn schadeverleden. Ik ben voornemens met de betrokken partijen (Belastingdienst/RDW), verder te bekijken hoe het inzichtelijk maken in het kentekenregister gerealiseerd kan worden.

Ik zal mij blijvend inzetten om het proces van de parallelimport te verbeteren en daarmee het gelijke speelveld van de automarkt te borgen. Op termijn kan ook gebruik worden gemaakt van de digitale mogelijkheden en risicoanalyse die de digitale aangifte ons in de toekomst kunnen gaan bieden. Daarmee kunnen de handvatten worden geboden die noodzakelijk zijn om de uitvoering en handhaving door de Belastingdienst te verbeteren.

Tevens zeg ik u toe de komende maanden bovenstaande oplossingsrichtingen verder uit te werken. Ik streef ernaar uw Kamer voor het einde van het jaar daarover te berichten.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel