

Vergaderjaar 2018–2019

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 46

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2018

Een belangrijk onderwerp met betrekking tot de autobelastingen is de introductie van de nieuwe CO₂-testmethode voor personenauto's, de Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure (WLTP). In deze brief ga ik – zoals eerder toegezegd¹ – in op de implementatie van de WLTP in de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM).

WLTP en BPM

De WLTP vervangt de verouderde NEDC-testmethode.² De WLTP sluit beter aan bij de praktijkomstandigheden dan de NEDC-testmethode en biedt daarom beter inzicht in het werkelijke verbruik en de CO₂-uitstoot van personenauto's. Sinds 1 september 2018 moeten alle nieuwe auto's in de Europese Unie conform de WLTP zijn getest. Een uitzondering hierop zijn auto's die nog op voorraad zijn en waarvan de CO₂-uitstoot nog volgens de oude NEDC-testmethode is vastgesteld, de zogenoemde restantvoorraden.

De verwachting is dat de CO₂-uitstoot van personenauto's – zoals gemeten conform de WLTP – op macroniveau gemiddeld hoger is dan gemeten volgens de NEDC. De CO₂-uitstoot van personenauto's is de heffingsgrondslag van de BPM. Hoe hoger de CO₂-uitstoot van de auto, des te hoger de BPM uitkomt. Het kabinet zet zich in om de totale BPM-opbrengst niet te laten stijgen als gevolg van de WLTP testmethode. De WLTP op zichzelf maakt auto's immers niet onzuiniger.

Met het oog op monitoring van de Europese fabrikantennorm krijgen alle WLTP-geteste auto's in ieder geval tot en met 2020 ook een CO₂-uitstoot conform de NEDC. Deze NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's kan zijn berekend door het rekenmodel CO₂mpas. Dit Europese rekenmodel is – in

¹ Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1401

² NEDC staat voor: New European Driving Cycle

samenwerking met autofabrikanten – zo opgesteld dat het in beginsel leidt tot dezelfde CO₂-uitstoot als dit voertuig zou zijn getest overeenkomstig de NEDC. Een andere mogelijkheid die autofabrikanten hebben, is ervoor te kiezen om WLTP-auto's ook conform de NEDC te testen.

In de Wet Overige fiscale maatregelen 2017 is daarom geregeld dat voor de berekening van de BPM op WLTP-geteste auto's gebruik gemaakt kan worden van de NEDC CO₂-uitstoot van deze WLTP-auto's. Door deze NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's te gebruiken is het voor Nederland mogelijk om de huidige BPM- tarieven te handhaven totdat een nieuwe, op WLTP-testresultaten gebaseerde, BPM-tarief tabel in de wet opgenomen wordt. Op deze wijze voorziet het kabinet in een in beginsel budgetneutrale overstap gedurende de jaren dat van WLTP-auto's ook NEDC CO₂-uitstootcijfers beschikbaar zijn.

Marktpartijen geven echter het signaal af dat de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's gemiddeld hoger is dan verwacht. Om die reden heb ik – in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en in afstemming met de RDW – TNO opdracht gegeven onderzoek te doen naar de gevolgen van de WLTP voor de CO₂-uitstoot. De autobranche is hierbij uitvoerig geconsulteerd.

Het onderzoek van TNO is onderverdeeld in drie fasen. Fase I is bedoeld om uitleg te geven over de complexiteit van de conversie van NEDC naar WLTP. Dit rapport heb ik uw Kamer op 5 juli 2018 toegezonden.³ In Fase II maakt TNO de eerste kwantitatieve analyses van de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's en blikt TNO vooruit op de ontwikkeling van de WLTP CO₂-uitstoot. Het rapport van Fase II is als bijlage bij deze brief gevoegd⁴. Vanaf begin 2019 zullen naar verwachting grotere aantallen WLTP-auto's in Nederland op de markt worden gebracht. Dit maakt het voor TNO mogelijk de WLTP CO₂-uitstoot beter in beeld te brengen en in mei 2019 het eindrapport van Fase III op te leveren.

Onderzoeksresultaten TNO

In het Fase-I-rapport van 5 juli 2018 schrijft TNO onder meer dat het door een combinatie van veranderende variabelen en processen erg complex is om een eenduidig beeld te krijgen van de effecten van de overgang van NEDC naar WLTP.⁵ Het beeld van de ontwikkeling van de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's ten opzichte van de oude NEDC CO₂-uitstoot is ten tijde van Fase I en II van het onderzoek daarom mogelijk tijdelijk en vertekend.⁶ In het bijgevoegde Fase-II-rapport toont TNO, op basis van de tot september beschikbare data van in Nederland geregistreerde WLTP-auto's, aan dat de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's gemiddeld 9 g/km hoger is dan van in 2018 geregistreerde auto's die alleen volgens de oude NEDC-testmethode zijn getest. TNO geeft tegelijkertijd aan dat deze WLTP-auto's gemiddeld genomen zwaarder en duurder zijn en over meer motorvermogen beschikken dan hun «vergelijkbare» NEDC-voorgangers. Met andere woorden: de tot op heden in Nederland geregistreerde WLTP-auto's zijn andere auto's dan NEDC-auto's en hebben dan ook een andere NEDC CO₂-uitstoot. Indien TNO corrigeert voor deze verschillen in voertuigkarakteristieken tussen WLTP-auto's en NEDC-auto's dan bedraagt het CO₂-verschil slechts 1 g/km voor benzineauto's en 5 g/km voor dieselauto's. De afwijking bij diesel-auto's is vermoedelijk hoger vanwege aangescherpte Europese milieu-

³ Kamerstuk 32 800, nr. 44, bijlage.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Kamerstuk 32 800, nr. 44, bijlage.

⁶ Kamerstuk 32 800, nr. 44, bijlage.

eisen. Hierdoor zijn autofabrikanten genoodzaakt dieselauto's aan te passen om de uitstoot van andere schadelijke stoffen omlaag te brengen.

TNO benadrukt dat de huidige waarnemingen met veel onzekerheid gepaard gaan. De grote spreiding van uitstootgegevens en de nog altijd beperkte hoeveelheid data leiden ertoe dat het vormen van een eenduidig beeld van eventuele effecten van de WLTP op de NEDC CO₂-uitstoot op dit moment nagenoeg onmogelijk is. Tevens lopen de CO₂-uitstootcijfers per merk en fabrikant zeer ver uiteen. Autofabrikanten zijn volgens TNO namelijk nog op grote schaal WLTP-testen aan het uitvoeren en TNO verwacht daarom dat er het komende jaar ook op grote schaal nieuwe auto's met een WLTP-typegoedkeuring en met een lagere CO₂-uitstoot te verwachten zijn. Het lijkt er daarom op dat autofabrikanten ieder op eigen tempo en uiteenlopende wijzen omgaan met de implementatie van de WLTP. TNO ziet de WLTP-auto's die tot op heden zijn geleverd daarom als een «tussenronde»: een eerste tranche WLTP-auto's die slechts kort op de markt zullen zijn. Daarnaast vertoont de data in het Fase-II-rapport een sterk dalende trend van zowel de WLTP CO₂-uitstoot als de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's. Gelet op het bovenstaande is duidelijk dat zowel de gemiddelde WLTP als ook de NEDC CO₂-uitstootgegevens voorlopig nog in beweging zullen zijn. Hoewel het lastig te voorspellen is welke kant de CO₂-uitstoot opgaat ziet TNO een aantal signalen op basis waarvan de verwachting kan worden uitgesproken dat deze dalende trend van de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's zal doorzetten.

Al met al is het op basis van de geanalyseerde uitstootdata niet mogelijk om te concluderen dat er sprake is van een hogere NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's als gevolg van de introductie van de nieuwe WLTP-testmethode. De hogere NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's lijkt volgens TNO een samenspel van meerdere factoren, waarin de nieuwe WLTP-testmethode slechts een beperkte – niet kwantificeerbare – rol speelt. Het huidige beeld dient – gelet op het beperkte aantal WLTP-auto's – te worden gezien als een momentopname. De bevindingen uit het rapport van TNO geven het kabinet dan ook geen aanleiding om de BPM-tarieven aan te passen.

Vervolgproces

In de autobranche en bij de belastingbetaler leven veel onzekerheden over de gevolgen van de WLTP. Mede vanwege deze onzekerheden hebben Nederlandse auto-importeurs in de afgelopen maanden forse voorraden NEDC-auto's aangelegd. TNO verwacht daarom dat het aandeel WLTP-auto's in de nieuwverkopen, voor alle automodellen, pas begin 2019 sterk zal toenemen. Het gaat namelijk om ruim 90.000 door de RDW als restantvoorraad geregistreerde NEDC-auto's die officieel nog tot 1 september 2019 kunnen worden verkocht. Dit aantal staat grosso modo gelijk aan een kwartaal aan nieuwverkopen in Nederland. Zoals ik eerder aan uw Kamer heb geschreven streef ik ernaar om voor wat betreft de BPM zo snel als mogelijk een einde te maken aan deze onzekerheden.⁷ De WLTP-uitstootdata die vanaf begin 2019 beschikbaar komen, bieden TNO de mogelijkheid om een meer volledig beeld van de ontwikkeling van de WLTP CO₂-uitstoot en eventuele veranderingen in het wagenpark te vormen. TNO maakt hier op voorhand wel de belangrijke kanttekening bij dat ook de WLTP-uitstootdata – bijvoorbeeld als gevolg van veranderende voertuigkarakteristieken, introductie van nieuwe WLTP-auto's en ontwikkelingen op EU-niveau – de komende jaren nog flink in beweging kunnen zijn. TNO rapporteert in mei 2019 over de analyses van de dan beschikbare WLTP-uitstootdata in het Fase-III-rapport van het onderzoek.

⁷ Ahangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1401

Aan de hand van dit TNO-rapport wordt dan bezien of het mogelijk is om per 1 januari 2020 een op WLTP-testresultaten gebaseerde BPM-tarieftabel in de wet op te nemen. Het invoeren van een op WLTP-testresultaten gebaseerde BPM-tarieftabel is daarom in ieder geval niet mogelijk voor 1 januari 2020. Dit betekent dat in ieder geval tot 1 januari 2020 de NEDC CO₂-uitstoot de heffingsgrondslag van de BPM blijft.

Uiteindelijk kan alleen een – op voldoende WLTP-testresultaten gebaseerde – WLTP-tarieftabel in de BPM een einde maken aan de onzekerheden die leven bij de autobranche voor wat betreft de BPM. Ook rondom deze uiteindelijke omzetting naar een WLTP-tarieftabel bestaat de mogelijkheid dat er – net zoals nu ook zichtbaar is bij de grote restantvoorraden NEDC-auto's – in de markt anticipatie-effecten zullen volgen. Dergelijke anticipatie-effecten kunnen echter altijd optreden bij aanpassingen rondom belastingen. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat een wijziging van de BPM-heffingsgrondslag van NEDC CO₂-uitstoot naar WLTP CO₂-uitstoot doorwerkt in de parallelle import van gebruikte auto's. In mei 2019 zal ik uw Kamer het Fase-III-rapport van TNO sturen en uw Kamer nader informeren over de hierboven genoemde aspecten rondom de implementatie van de WLTP in de BPM.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel