

Vergaderjaar 2013–2014

33 752

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

Nr. 8

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2013

In deze brief wil ik voldoen aan mijn toezegging¹ gedaan bij de behandeling van het Belastingplan 2013 om de Kamer te informeren over de ontwikkeling van de autoverkopen in de eerste maanden van 2013 met daarbij, zoals gevraagd door uw Kamer, extra aandacht voor de verkoopontwikkeling van (semi-)elektrische voertuigen en (groen)gasvoertuigen (CNG). Met deze brief wordt tevens invulling gegeven aan de bij de behandeling van de Autobrief² gedane toezegging om jaarlijks te rapporteren over de ontwikkeling in de verkopen van (zeer) zuinige auto's. In de eerste helft van 2014 verwacht ik de toegezegde evaluatie³ van de Wet uitwerking autobrief⁴ af te ronden, die onderdeel zal uitmaken van de Autobrief II. In die brief zal, op basis van de analyse van de feitelijke ontwikkeling in de autoverkopen in 2012 en 2013 en de verwachte ontwikkelingen voor de komende jaren, een fiscale doorkijk worden gegeven voor de autogerelateerde belastingen voor de periode 2016 tot en met 2019. Voorts zullen de afspraken die zijn gemaakt in het Energieakkoord over de Autobrief II daarin worden meegenomen.

De nu voorliggende tussentijdse rapportage is van belang om de marktontwikkelingen nauwgezet te kunnen volgen en vroegtijdig de fiscale consequenties daarvan te signaleren en indien daartoe een urgente aanleiding is bij te sturen. Op basis van de beschreven marktontwikkeling is in overleg met de Minister van economische zaken en de Staatssecretaris van infrastructuur en milieu ervoor gekozen om met ingang van 1 januari 2014 te komen tot een meer evenwichtige vorm van stimulering van het terugdringen van de CO₂-uitstoot op basis van innovatieve

¹ Kamerstuk 33 402, nr. 46, blz. 77 en Handelingen II 2012/13, nr. 23, item 14, blz. 108.

² Kamerstuk 32 800, nr. 21, blz. 23.

³ Kamerstuk 33 007, nr. 6, blz. 3.

⁴ Wet van 22 december 2011 tot wijziging van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992, de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 en enige andere wetten (Wet uitwerking autobrief), Stb. 2011, 642.

technologie. Daarbij wordt een eind gemaakt aan de huidige vergaande stapeling van stimuleringsmaatregelen. Uitgangspunt moet zijn dat louter voor de meerkosten verbonden aan de toepassing van de meest innovatieve technieken om de CO₂-uitstoot terug te dringen, een tijdelijke tegemoetkoming geldt. In de praktijk betekent dit dat met ingang van 1 januari 2014 op basis van gebruiksbeperkingen en CO₂-uitstoot een onderscheid wordt gemaakt in de stimulering van enerzijds voertuigen die de conventionele technieken combineren met aandrijftechnieken zonder CO₂-uitstoot en anderzijds zero-emissionvoertuigen.

Hoofdstuk 1 geeft inzicht in de ontwikkeling in omvang en samenstelling van de nieuwverkopen tot en met juni 2013 en de verwachtingen voor de rest van het jaar. In hoofdstuk 2 en 3 wordt ingegaan op de ontwikkeling van de omvang en samenstelling van respectievelijk het (semi)-elektrische voertuigenpark en het voertuigenpark op CNG (groengas). In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de gevolgen voor de met de nieuwverkopen samenhangende belastingopbrengst. In hoofdstuk 5 volgen conclusies.

Op 17 juni 2013 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu een brief aan uw Kamer⁵ gestuurd met de resultaten van het in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu door TNO uitgevoerde onderzoek naar het praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de bij de behandeling van het Belastingplan 2013⁶ door uw Kamer gestelde vragen over het praktijkverbruik van semi-elektrische auto's. Dit TNO-rapport komt aan de orde in hoofdstuk 2.

HOOFDSTUK 1 NIEUWVERKOPEN PERSONENAUTO'S

1.1 Algemeen

Na de forse daling in 2009 en een sterk herstel in 2010 en 2011 liggen de autoverkopen in 2012 met ruim 500.000 personenauto's iets onder het niveau van 2011 maar nog boven het langjarige gemiddelde van 480.000. In 2013 dalen volgens de prognose van de RAI en de Bovag de nieuwverkopen naar verwachting naar 410.000 voertuigen.

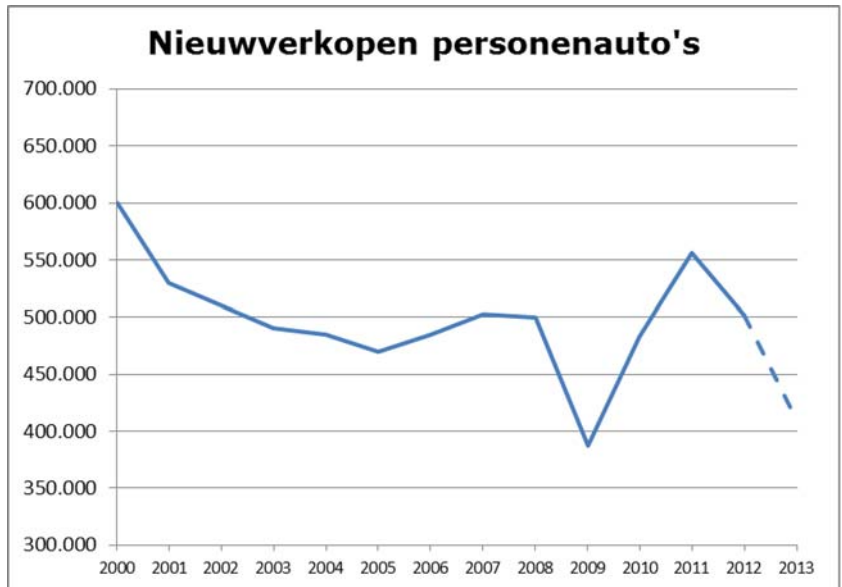
De lagere volumes in 2013 worden voor een belangrijk deel veroorzaakt door de economische situatie en de achterblijvende consumentenbestedingen. Daarnaast speelt een rol dat het aantal registraties in 2009 op een zeer laag niveau lag. Dit heeft door de gemiddelde contractduur van leaseauto's een lager aantal vervangingen tot gevolg in de zakelijke markt in 2013.

Vanaf 2000 ziet het verloop van de autoverkopen inclusief de prognose voor 2013 er als volgt uit:

⁵ Kamerstuk 31 209 , nr. 159.

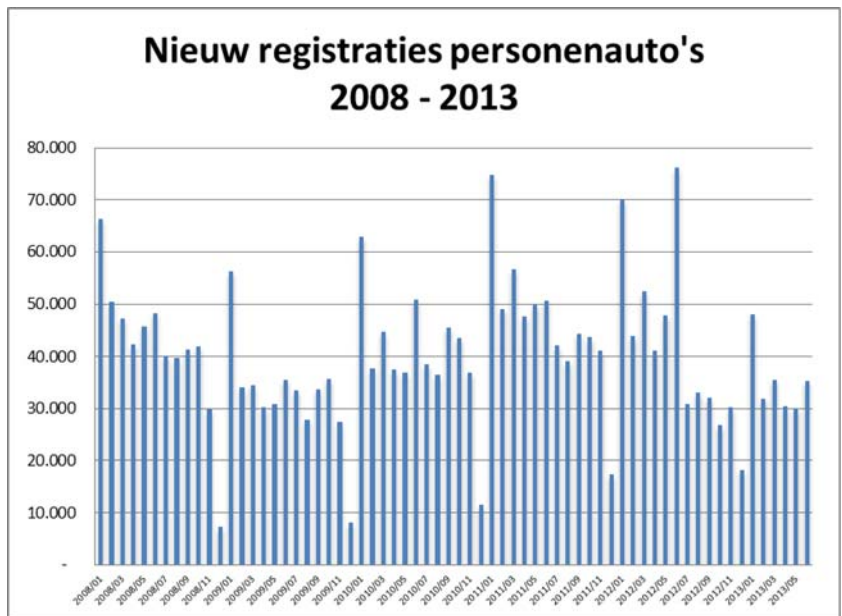
⁶ Kamerstuk 33 402, nr. 14, blz. 47.

Figuur 1 Nieuwverkoppen 2000–2013



Het anticipatie-effect van de aanscherping van de CO₂-normen per 1 juli 2012 in de BPM is goed terug te zien in de relatief hoge maandelijkse verkoopcijfers in de eerste helft van 2012 (zie figuur 2 hierna), met name die van juni 2012. Deze anticipatie werkt vervolgens door in lage verkoopcijfers van de maanden daarna. Consumenten waaronder de zakelijke sector hebben de beslissing om een nieuwe auto te kopen naar voren gehaald. Mede daardoor zijn de traditioneel goede verkopen in de maand januari in 2013 in vergelijking met voorgaande jaren fors lager uitgevallen.

Figuur 2 Nieuwverkoppen 2008–2013 per maand



bron: RDC InMotiv

1.2 Nieuwverkopende naar brandstofsoort

De samenstelling van de nieuwverkopende per brandstofsoort is opgenomen in tabel 3. De laatste kolom geeft een raming van de verkoopsamenstelling in 2013 op basis van de prognose van 410.000 aan nieuwverkopende.

Tabel 3 Nieuwverkopende 2011–2013 naar brandstofsoort

Nieuwverkopende per brandstof	2011	2012	2013 (jan-juni)	2013 (op basis jan-juni)
Benzine	374.791 (67,4%)	323.361 (64,4%)	147.416 (69,8%)	286.180
Diesel	156.819 (28,2%)	142.781 (28,4%)	48.045 (22,7%)	93.270
LPG	7.140 (1,3%)	8.779 (1,7%)	1.450 (0,7%)	2.815
Elektriciteit	861 (0,2%)	828 (0,2%)	358 (0,2%)	695
CNG	493 (0,1%)	776 (0,2%)	320 (0,2%)	621
E-85	835 (0,2%)	411 (0,1%)	15 (0,0%)	29
Hybride totaal	14.870 (2,7%)	25.506 (5,1%)	13.594 (6,5%)	26.390
<i>Hybride 0–50 g/km CO₂</i>	711	4.238	2.134	4.143
<i>Hybride ≥ 51 g/km CO₂</i>	14.159	21.268	11.460	22.247
Totaal	555.809	502.442	211.198	410.000

bron: RDC InMotiv

In tabel 3 is een overzicht opgenomen van de aandelen per brandstofsoort in 2011, 2012 en in de eerste helft van 2013. Het totaal in 2013 is geraamd op basis van 410.000 nieuwverkopende en het aandeel per brandstofsoort in de eerste helft van 2013. Hieruit blijkt een afname van het aandeel verkochte diesels van 28,4% in 2012 naar 22,7% in de eerste helft van 2013. Hier tegenover staat een toename van het aandeel benzineauto's van 64,4% in 2012 naar 69,8% in de eerste helft van 2013. Het aandeel verkochte LPG-auto's is na een stijging in 2012 fors gedaald in 2013. Een van de oorzaken is dat er nog geen model LPG-auto wordt aangeboden dat aan de CO₂-grens voor zeer zuinige auto's voor de BPM in 2013 voldoet. Het aandeel hybrides is toegenomen van 5,1% in 2012 naar 6,5% in de eerste helft van 2013. Op basis van het aantal bestellingen dat is geplaatst op modellen die nog op de markt moeten komen met een CO₂-uitstoot van maximaal 50 g/ km is de verwachting dat het aandeel benzineauto's en hybride auto's over heel 2013 hoger zal uitkomen dan 6,5%.

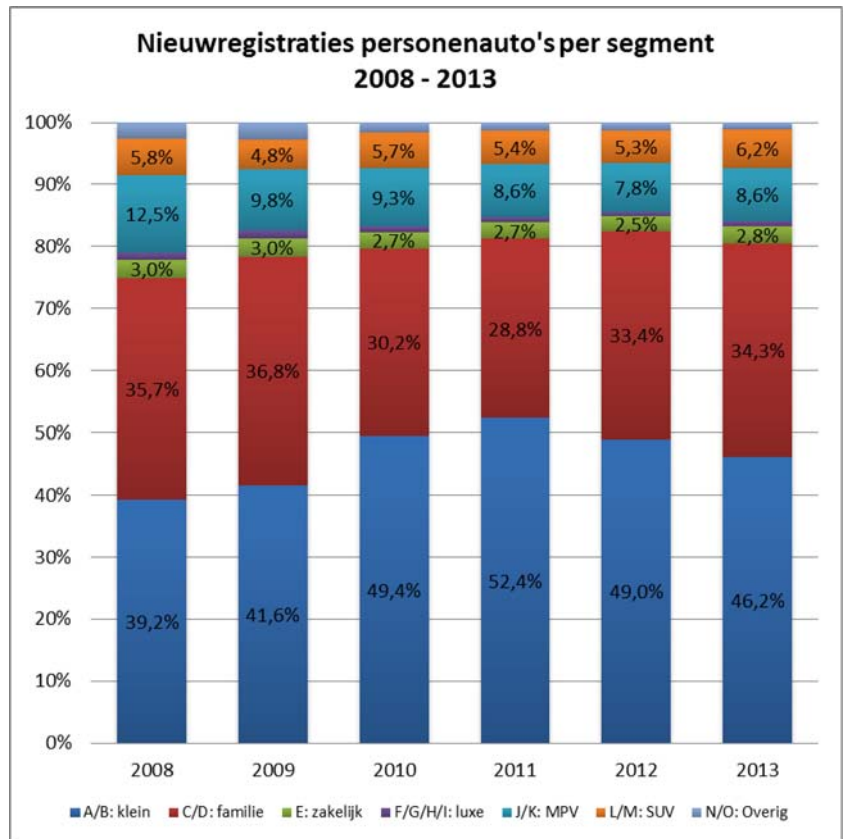
1.3 Nieuwverkopende naar segment

Ook de samenstelling van de nieuwverkopende per segment laat wijzigingen in verkoopaandelen zien. Vanaf 2008 is er (tijdelijk) sprake van «downsizing»: het aandeel verkopen van kleinere auto's in het A/B-segment neemt tot 2011 toe ten opzichte van de verkopen van de middenklassers, te weten het C/D-segment. Vanaf 2012 neemt het aandeel nieuwverkochte kleine auto's weer langzaam af. Dit is mede het gevolg van het ruimere aanbod aan zeer zuinige auto's in het C/D-segment. De meerpersoons familieauto's (MPV's en SUV's) lijken daarentegen wat uit de gratie te zijn geraakt. Het aandeel van MPV's zakte van 12,5% in 2008 naar 7,8% in 2012. SUV's zagen hun aandeel in dezelfde periode dalen van 5,8% naar 5,3%. In de eerste helft van 2013 zijn deze percentages echter weer gestegen. Deze trend is ook bij het luxe segment waar te nemen. Deels is dit te verklaren door het wegvallen in 2013 van het catalogusdeel

als onderdeel van de belastinggrondslag in de BPM en deels door de introductie van semi-elektrische SUV's.

Op dit moment is de tendens dat in Nederland zowel in de particuliere als in de zakelijke markt structureel bezuinigd wordt op nieuwe auto's. Dat vertaalt zich in zowel lagere absolute verkoopcijfers als de keuze van de consument binnen het segment voor zuinigere en goedkopere modellen.

Figuur 4 Nieuwverkopten 2008–2013 naar segment



bron: RDC InMotiv

1.4 Conclusie samenstelling nieuwverkopten

Hoewel er meerdere oorzaken zijn voor verandering in de samenstelling van de autoverkopten is het duidelijk dat het fiscale beleid een belangrijke factor is. In de Autobrief en de Wet uitwerking autobrief is op basis van een extern onderzoek⁷ een inschatting gemaakt van de invloed van technologische ontwikkelingen en het fiscaal beleid op het aanbod van personenauto's tot en met 2015.

De snelheid waarmee de auto-industrie innoveert en de CO₂-uitstoot van nieuwe auto's reduceert, maakt echter een inschatting van de ontwikkeling van de techniek voor een langere periode lastig. Daar speelt in mee dat de auto-industrie in toenemende mate gebruik is gaan maken van de marges in de testmethode om de CO₂-uitstoot volgens de officiële testmethode te verlagen. Dit blijkt ook uit het eerdergenoemde TNO-onderzoek. Daaruit komt naar voren dat het verschil tussen het normverbruik en het praktijkverbruik de afgelopen jaren is toegenomen. De ontwikkeling van de nieuwverkopten over de periode januari 2013 tot en met juni 2013 geeft nog geen antwoord op de vraag of deze ontwik-

⁷ Ecorys, Fiscale stimulering zeer zuinige autos, mei 2011, bijlage bij Kamerstuk 32 800, nr. 1.

keling overeenkomt met de prognose in de Wet uitwerking autobrief. De geanalyseerde periode is daarvoor te kort, mede ook vanwege de fluctuaties in de verkopen als gevolg van de stapsgewijze aanscherping van de CO₂-normen op 1 juli 2012 en 1 januari 2013. Daarnaast veranderen door de aanhoudende economische tegenwind de mobiliteitsvoorkeuren van consument en bedrijfsleven. Op basis van reeds geplaatste bestellingen van nieuwe modellen die gedurende 2013 op de markt komen met een lagere CO₂-uitstoot dan vergelijkbare auto's, is de verwachting dat de gemiddelde CO₂-uitstoot snel verder zal dalen en daarmee de belastingopbrengst.

HOOFDSTUK 2 (SEMI-)ELEKTRISCH

De verkopen van (semi-)elektrische personenauto's zitten in de lift. In 2011 zijn er 873 van deze auto's verkocht, in 2012 betrof het 4.988 auto's en in de eerste helft van 2013 ging het om 2.463 auto's. Het merendeel van de verkopen betrof semi-elektrische auto's, veelal aangeduid met de term plug-in hybrides en wat betreft de fiscaliteit gedefinieerd als auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 g/km maar meer dan nihil. Er komen namelijk ook plug-ins op de markt die meer dan 50 g/km uitstoten, zoals de nieuwe Porsche Panamera. Het aantal verkochte plug-in hybrides was in 2011 slechts 12, in de eerste helft van 2012 was dit opgelopen tot 1.380 en in de tweede helft van 2012 tot 2.801. De eerste helft van 2013 laat met 2.102 nieuwverkopen geen verdere stijging zien. Eind 2012 is de eerste diesel plug-in verkocht. In de eerste helft van 2013 zijn er 362 van dergelijke plug-ins verkocht. Op basis van het aantal bestellingen dat is geplaatst op modellen die nog op de markt moeten komen met een CO₂-uitstoot van maximaal 50 g/km is de verwachting dat het aandeel hybride auto's over tweede deel van 2013 nog een flinke stijging zal laten zien.

Mede onder invloed van het succes van de semi-elektrische auto's daalt de verkoop van volledig elektrische auto's. In 2011 zijn er 861 *volledig elektrische* personenauto's verkocht, in 2012 807. In de eerste helft van 2013 zijn er 361 verkocht. Voor de tweede helft van 2013 zal deze lijn zich naar alle waarschijnlijkheid doorzetten.

De verwachte stijgende verkoopcijfers van (semi-)elektrische personenauto's laten zich voor een groot deel verklaren uit het toenemende aanbod van verschillende modellen en door de tijdelijke fiscale stimuleringsregeling. Tijdelijke stimuleringsregeling is voor deze categorie voertuigen gewenst om een zodanig volume te realiseren dat de prijs van het product kan dalen en daardoor een doorbraak van het product een kans krijgt. De tijdelijke fiscale stimuleringsregeling van auto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 g/km bestaat uit een verlaging van de bijtelling tot nihil voor een auto die in 2012 of 2013 voor het eerst op naam wordt gesteld. Daarnaast geldt een BPM van nihil en tot en met 2015 een vrijstelling van MRB.

Tevens wordt de aanschaf door ondernemers van deze auto's gestimuleerd met de milieuinvesteringsaftrek (MIA), willekeurige afschrijving (VAMIL) en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) (zie tabel 5 hierna). Deze stimuleringsmaatregelen gelden niet alleen voor personenauto's, maar ook voor bestelauto's en andere voertuigen. De belangrijkste regeling is de milieuinvesteringsaftrek van 36%. Om in aanmerking te komen voor de MIA is een ondernemer verplicht zijn investering – aangegane verplichting tot bestelling – binnen drie maanden na het tijdstip van de investering te melden. Dit betekent dat deze meldingen vooruit kunnen lopen op het werkelijke tijdstip van de aankoop.

In 2012 zijn er 4.743 meldingen gedaan voor auto's met een CO₂-uitstoot van maximaal 50 g/km met een geraamd investeringsbedrag van € 267 mln. In het eerste kwartaal van 2013 betrof het 3.368 meldingen met een geraamd investeringsbedrag van € 202 mln. Op 22 mei jl. was de stand voor 2013 7.106 meldingen met een geraamd investeringsbedrag van € 449 mln. Ook is een toename te zien in het aantal meldingen van investeringen in zeer zuinige auto's met een CO₂-uitstoot van meer dan 50 g/km (maar minder dan 88 g/km voor diesel en minder dan 95 g/km voor overige brandstoffen), op 22 mei jl. was sprake van 3.775 meldingen met een geraamd investeringsbedrag van € 134 mln.

Tabel 5 Overzicht fiscale regelingen relevant voor (semi)elektrische en zeer zuinige auto's 2013

Belasting/ categorie g/km CO ₂	BPM	MRBbijtelling	MIA	VAMIL	KIA	
0	0	0	0%	36%	Ja	Ja
1 – 50 g/km	0	0	0%	36%	Ja	Ja
Zeer zuinig: Diesel <= 88 g/km Overig <= 95 g/km	0	0	14%	13,5%	Nee	Ja

Vorenstaande tabel 5 bevat een overzicht van alle fiscale regelingen die de aanschaf van met name (semi)elektrische auto's stimuleren. Het nettovoordeel voor een ondernemer die zo'n auto voor de zaak aanschaf, is afhankelijk van het marginaal belastingtarief. Voor een (semi)elektrische auto met een consumentenprijs inclusief 21% BTW van € 46.000 leiden de investeringsregelingen MIA, VAMIL en KIA tot een nettovoordeel van bijna € 10.000, uitgaande van een IB-ondernemer met een marginaal belastingtarief van 42%.

Tabel 6

Consumentenprijs		46.000
Btw		-/- 7.984
Aanschafprijs ondernemer	Inclusief € 0 BPM	38.016
MIA	36% bij 0–50gr/km CO ₂ , 14% MKB winstvrijstelling, 52% IB = 36% * € 38.016* (1–0,14) * 0,42	-/- 4.943
KIA	28% (investering < 55248), 14% MKB winstvrijstelling, 52% IB = 28% * € 38.016 * (1–0,14) * 0,42	-/- 3.845
Vamil	Rente- en liquiditeitsvoordeel van 3% door versneld afschrijven (75%): 3% * € 38.016	-/- 1.140
Kostprijs ondernemer		28.088
Aanschafprijs minus kostprijs		9.928

Daar komt voor de berijder het voordeel bij van de 0%-bijtelling bij privégebruik van de auto. Dit bedraagt € 2.705 per jaar ten opzichte van bij voorbeeld 14% bijtelling (uitgaande van een marginaal belastingtarief van 42%). Het nettovoordeel van de vrijstelling in de MRB is afhankelijk van het gewicht en de brandstof van de alternatieve auto maar ligt voor een benzineauto in de orde van € 250 tot € 900 per jaar en komt voor een dieselauto al gauw op € 1.500.

De MRB-vrijstelling voor zuinige auto's (uitstoot 95 g/km voor dieselauto's en 110 g/km voor benzineauto's e.d.) vervalt per 1 januari 2014. Dit leidt tot een relatief voordeel voor plug-in hybrides en elektrische auto's aangezien de MRB-vrijstelling voor de auto's met een uitstoot van maximaal 50 g/km blijft gelden tot en met 2015. Voorts worden voor de BPM en de bijtelling de CO₂-schijfgrenzen voor zeer zuinige auto's

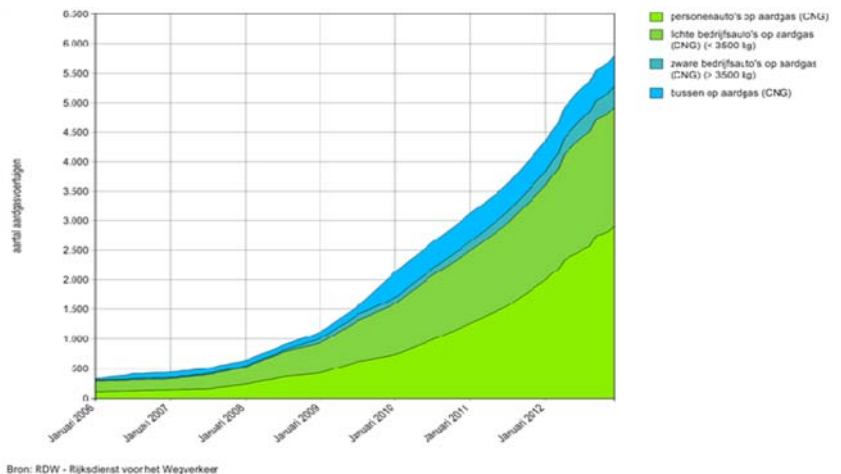
aangescherpt naar 85 g/km voor dieselauto's en naar 88 g/km voor benzineauto's e.d.

Het eerder genoemde TNO-onderzoek bevat ook een analyse van verbruiksgegevens van plug-in hybrides die in 2012 op de markt zijn gekomen. De geanalyseerde modellen plug-in auto's blijken gemiddeld de zuinigste auto's op de Nederlandse markt, niet alleen op basis van de typekeuring maar ook in de praktijk. Uit het onderzoek van TNO blijkt ook dat het verschil tussen norm- en praktijkverbruik bij plug-in hybrides groter is dan bij conventionele auto's, hoofdzakelijk omdat bij de vaststelling van het normverbruik wordt uitgegaan van een groter aandeel elektrische kilometers dan in de praktijk het geval is. Plug-ins rijden in de praktijk 2 tot 3 keer zoveel kilometers op benzine als verondersteld wordt in de verbruiksmeting van de typekeuringstest. Dit komt deels door rijgedrag en deels door de nog beperkte beschikbaarheid van laadpunten. Met de verdere uitrol van laadpunten en een beter oplaad- en rijgedrag van de bestuurders kan het aandeel elektrisch rijden met plug-ins toenemen. Aan beide onderwerpen wordt momenteel in publiek-private samenwerking gewerkt.

HOOFDSTUK 3 CNG (GROENGAS)

Figuur 7 geeft, op basis van gegevens van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, een overzicht van de ontwikkeling in het aantal voertuigen op aardgas (CNG) in Nederland sinds 2006 tot en met december 2012, verdeeld naar type voertuig.

Figuur 7



Het aandeel CNG in de nieuwverkopen neemt gestaag toe. Zoals uit figuur 7 blijkt, is van 2011 op 2012 sprake van een stijging die in absolute aantallen lijkt te stabiliseren in 2013. Ook in 2013 zijn er nieuwe modellen op de markt gebracht die kwalificeren voor een 14% of 20% bijtelling.

Wel is waarneembaar dat de ontwikkeling van het rijden op (groen)gas vooral op gang lijkt te komen bij ondernemers (met name lichte bedrijfsauto's). De consument lijkt toch nog reserveringen te hebben bij de aanschaf van (groen)gasauto's, ondanks het feit dat deze auto's in vergelijking met andere brandstofsoorten fiscaal (zeer) gunstig behandeld worden. Indien wordt gekeken naar de «total costs of ownership» waarin naast de belastingdruk ook naar de aanschafkosten en de brandstofprijzen wordt gekeken, blijkt ook dat CNG auto's er gunstig uitspringen. Ter vergelijking, op één kilo CNG kan even ver worden gereden als op één liter diesel. Een kilo CNG kostte op 9 september jl. gemiddeld aan de

pomp € 1,067 en een liter diesel kostte op gemiddeld aan de pomp € 1,507. Daarmee is rijden op aardgas al snel rendabel. Voor een personenauto is dit vanaf circa 12.000 kilometer per jaar het geval, voor een bestelwagen geldt dit bij circa 14.000 kilometer per jaar⁸.

Tevens wordt de aanschaf van deze auto's gestimuleerd met de MIA, VAMIL en KIA. In dat kader zijn er in 2012 zijn er 15 meldingen ontvangen voor (groen)gasauto's met een investeringsbedrag van € 305.116. Tot en met mei 2013 betrof het twee meldingen met een geraamd investeringsbedrag van € 27.599.

HOOFDSTUK 4 BELASTINGOPBRENGSTEN

4.1 Algemeen

Om bij afname van de CO₂-uitstoot als gevolg van technologische ontwikkelingen de opbrengst van de BPM en bijtelling op peil te houden, is in de Autobrief een jaarlijkse aanscherping van de CO₂-grenzen en aanpassing van de tarieven aangekondigd. Op basis van de op het moment van de indiening van de Wet uitwerking autobrief bekende ontwikkelingen zijn de grenzen en tarieven tot en met 2015 zodanig vastgesteld dat de BPM jaarlijks € 2,1 mld. zou moeten opbrengen, gelijk aan de op dat moment verwachte opbrengst in 2011.

De CO₂-schijfgrenzen zijn voor de BPM en de bijtelling tot en met 2015 jaarlijks neerwaarts bijgesteld (voor het eerst op 1 juli 2012), waarbij de CO₂-grenzen voor benzine en diesel langzaam naar elkaar toe groeien tot gelijke waarden in 2015. In de BPM is de vaste dieseltoeslag met ingang van 1 juli 2012 vervangen door een CO₂-gerelateerde dieseltoeslag. Deze toeslag is dan ook met ingang van die datum verschuldigd en zal tot en met 2015 jaarlijks naar boven toe worden bijgesteld (voor grenzen en tarieven: zie bijlage).

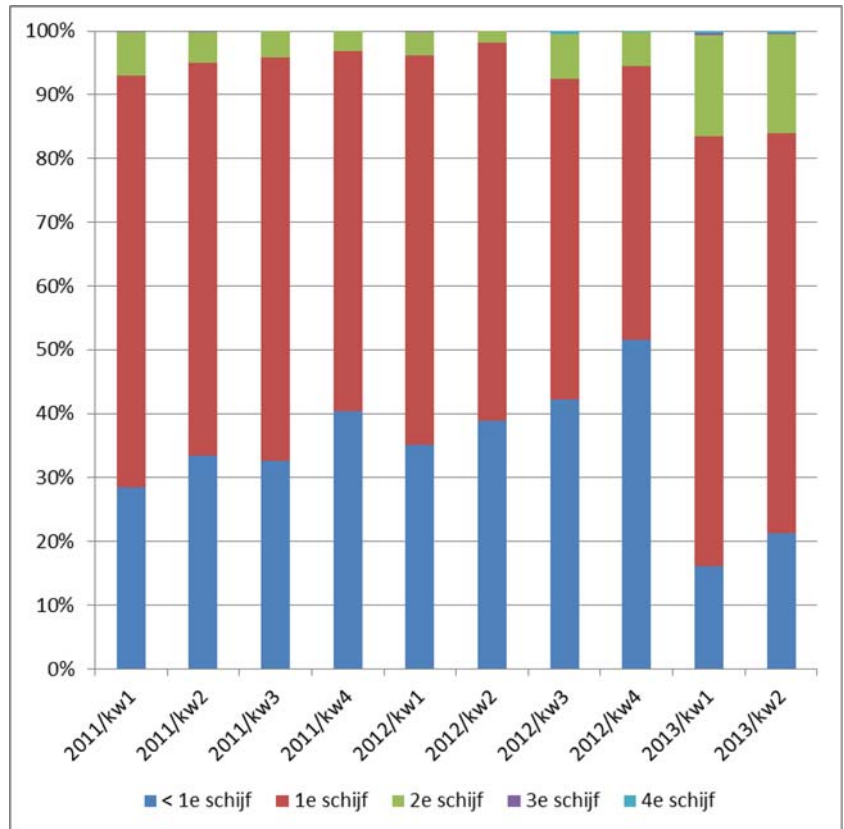
De vrijstelling van de MRB voor zeer zuinige auto's vervalt per 1 januari 2014 voor zowel nieuwe als bestaande personenauto's. Hierdoor zal de MRB vanaf 2014 alleen nog op gewicht en brandstof gebaseerd zijn. Personenauto's met CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 g/km zijn tot en met 2015 vrijgesteld.

4.2 BPM

Bij de vaststelling van de grenzen en tarieven van 2012 is ervan uitgegaan dat deze wijzigingen op 1 januari 2012 zouden ingaan. Deze wijzigingen zijn echter in overleg met de branche pas op 1 juli 2012 ingegaan vanwege de benodigde «leadtime». Als gevolg van het uitstel en de toen geconstateerde anticipatie op de aanscherping van de schijfgrenzen per 1 juli 2012 is het percentage vrijgestelde auto's toegenomen van 36,9% in 2011 naar 39,9% in de eerste helft van 2012. In de tweede helft van 2012 is het percentage vrijgestelde auto's, ondanks de aanscherping van de schijfgrenzen, nog verder toegenomen naar 46,8%. In de figuren 8 en 9 is dit weergegeven voor benzine respectievelijk dieselauto's. Daarbij vallen vrijgestelde auto's – zeer zuinige auto's – onder de «1^e schijf».

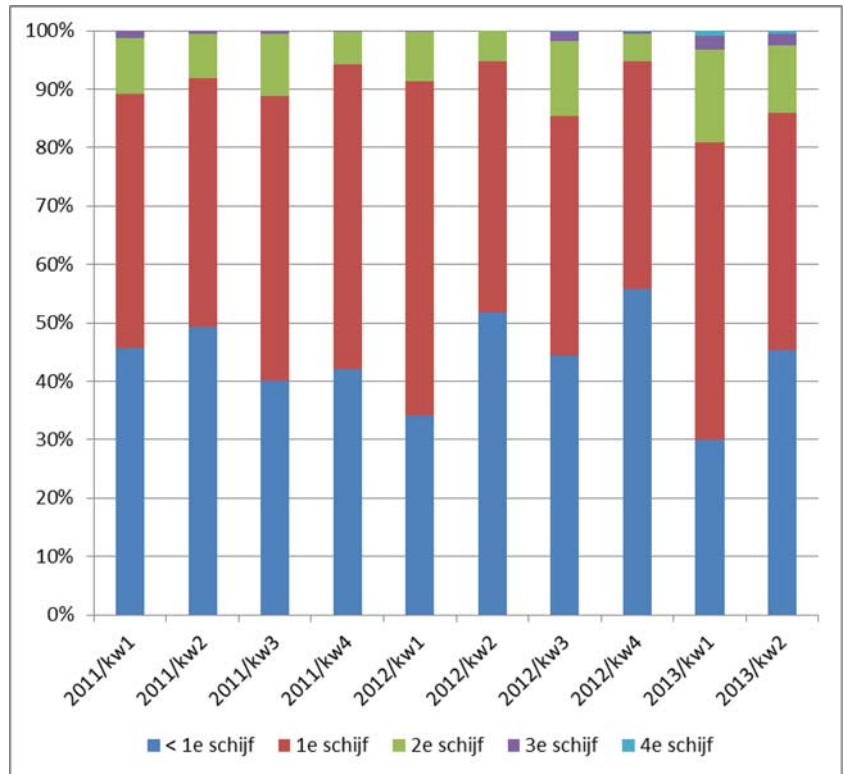
⁸ Informatie en adviesplatform van de provincie Gelderland over de mogelijkheden voor het rijden op hernieuwbare brandstoffen, www.fuelswitch.nl

Figuur 8 Nieuwverkopende benzineauto's naar schijf



bron: RDC InMotiv

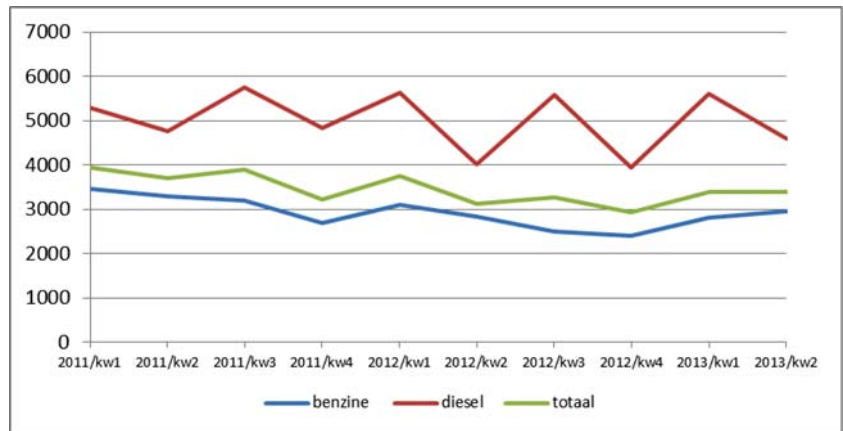
Figuur 9 Nieuwverkopende dieselauto's naar schijf



bron: RDC InMotiv

De stijging van het aandeel zeer zuinige auto's in 2012, ook na de aanscherping per 1 juli 2012, is waarschijnlijk het gevolg geweest van de economische crisis en anticipatie op een verdere aanscherping van de schijfgrenzen per 1 januari 2013. Daarnaast is in 2012 de overgang van een BPM gebaseerd op cataloguswaarde naar een BPM gebaseerd op CO₂-uitstoot verder doorgezet. Hierdoor is ook binnen een segment steeds meer gekozen voor de zuinigste auto. Al deze ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de totale opbrengst van nieuwverkochte personenauto's in 2012 € 1,65 mld bedroeg in plaats van de bij het versturen van de Autobrief beoogde € 2,1 mld. Het aantal nieuwverkochte auto's in 2012 was echter conform verwachting. Om bij 500.000 nieuwverkochte auto's aan een opbrengst van € 2,1 mld. te komen, moet de gemiddelde BPM opbrengst € 4.200 bedragen. De gemiddelde BPM hangt hoofdzakelijk af van het percentage vrijgestelde auto's, de gemiddelde BPM van auto's waarvoor wel BPM betaald wordt en de verhouding benzine-diesel auto's.

Figuur 10 laat de ontwikkeling van de gemiddelde BPM zien van nieuwverkochte benzine- en dieselauto's.

Figuur 10 Gemiddelde BPM nieuwverkopen

In 2011 daalde de gemiddelde BPM van € 3.936 in het eerste kwartaal tot € 3.206 in het laatste kwartaal. Deze daling is hoofdzakelijk veroorzaakt door een stijging van het percentage vrijgestelde auto's. In het eerste kwartaal van 2012 nam het gemiddelde BPM-bedrag weer toe door de stijging van de tarieven, om vervolgens weer af te nemen in het tweede kwartaal, waarin geanticipeerd is op de aankomende aanscherping van de CO₂-grenzen door de verkoop van relatief veel vrijgestelde auto's. Per 1 juli 2012 zijn niet alleen de CO₂-grenzen aangescherpt, maar is er ook een dieseltoeslag ingevoerd. Hierdoor moest ook voor zeer zuinige dieselauto's (vanaf 70 g/km) BPM worden betaald. De gemiddelde BPM voor dieselauto's is daardoor fors toegenomen, maar in het vierde kwartaal van 2012 weer even hard gedaald als gevolg van het relatief grote aandeel (56%) zeer zuinige dieselauto's. Per 1 januari 2013 zijn de CO₂-grenzen opnieuw aangescherpt en is de overgang naar een volledig op CO₂-gebaseerde BPM voltooid. Het percentage vrijgestelde benzineauto's is daardoor gedaald van 40% in de tweede helft van 2012 naar 18,3% in de eerste helft van 2013. Het gemiddelde BPM-bedrag is echter maar weinig toegenomen. Bij dieselauto's is de daling in het eerste kwartaal iets minder geweest (van 45,7% in 2012 naar 29,3% in het eerste kwartaal van 2013) dan bij benzineauto's. De gemiddelde BPM is echter, mede als gevolg van de dieseltoeslag, beduidend gestegen. Vervolgens is in het tweede kwartaal van 2013 het percentage nieuwverkochte dieselauto's met een uitstoot van maximaal 88 g/km weer gestegen naar 45,2%. Dit kwam met name door de introductie van de Renault Megane met een uitstoot van 88 g/km. Het gemiddelde BPM-bedrag is hierdoor weer fors gedaald.

De gemiddelde BPM in de eerste helft van 2013 bedroeg € 3.391. Dit bedrag is aanzienlijk lager dan de beoogde € 4.200, die bij 500.000 nieuwverkochte auto's tot een opbrengst van € 2,1 mld zou leiden. De BPM-opbrengst in 2013 zal derhalve naar verwachting sterk achterblijven bij de in de Autobrief beoogde € 2,1 mld, niet alleen vanwege de verwachte veel lagere verkopen dan 500.000, maar ook vanwege een lagere gemiddelde BPM-opbrengst per auto. Bovendien is de verwachting dat er gedurende 2013 nieuwe modellen op de markt zullen komen met een lagere CO₂-uitstoot dan vergelijkbare auto's, waardoor de gemiddelde BPM-opbrengst nog verder zal dalen.

4.3 Bijtelling

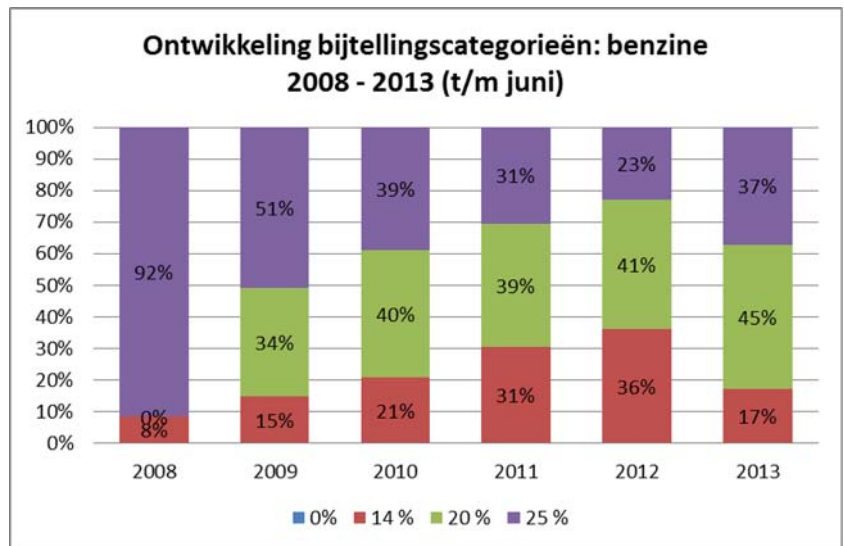
In 2008 is er een 14%-tarief ingevoerd voor zeer zuinige auto's met een CO₂-uitstoot van hooguit 110 g/km (benzine), dan wel 95 g/km (diesel). In 2009 is er voor de zogenoemde zuinige auto's met een CO₂-uitstoot van hooguit 140 g/km (benzine), dan wel 116 g/km (diesel) een 20%-tarief

bijgekomen. Deze grenzen zijn tot 1 juli 2012 hetzelfde gebleven. Uit figuren 11 en 12 blijkt dat het percentage zuinige en zeer zuinige zakelijke auto's over de loop van de jaren aanzienlijk is gestegen. De kosten van deze verlaagde tarieven zijn inmiddels opgelopen tot € 323 mln in 2012 en € 407 mln in 2013 (MN2014).

Per 1 juli 2012 zijn de CO₂-grenzen voor de bijtelling aangescherpt. Voor 2012 als geheel heeft dat nog niet geleid tot een daling van de percentages zuinige en zeer zuinige auto's. Een nieuwe aanscherping per 1 januari 2013 heeft inmiddels wel tot een forse daling van het percentage zeer zuinige auto's geleid. Zo is het aandeel zeer zuinige benzineauto's in het segment «auto van de zaak» gedaald van 36% in 2012 tot 17% in de eerste helft van 2013 en het aandeel zeer zuinige dieselauto's van 45% in 2012 naar 39% in de eerste helft van 2013. Met het op de markt komen van nieuwe modellen zullen deze aandelen voor heel 2013 wel hoger uitkomen. Het aandeel zuinige auto's is weliswaar in de eerste helft van 2013 toegenomen, maar het aandeel zuinige en zeer zuinige nieuwverkochte zakenauto's is gedaald van 79% in 2012 naar 74% in de eerste helft van 2013. De kosten van de verlaagde tarieven zullen naar verwachting in 2013 en 2014 nog verder oplopen en daarna dalen door de jaarlijkse aanscherping van de CO₂-grenzen.

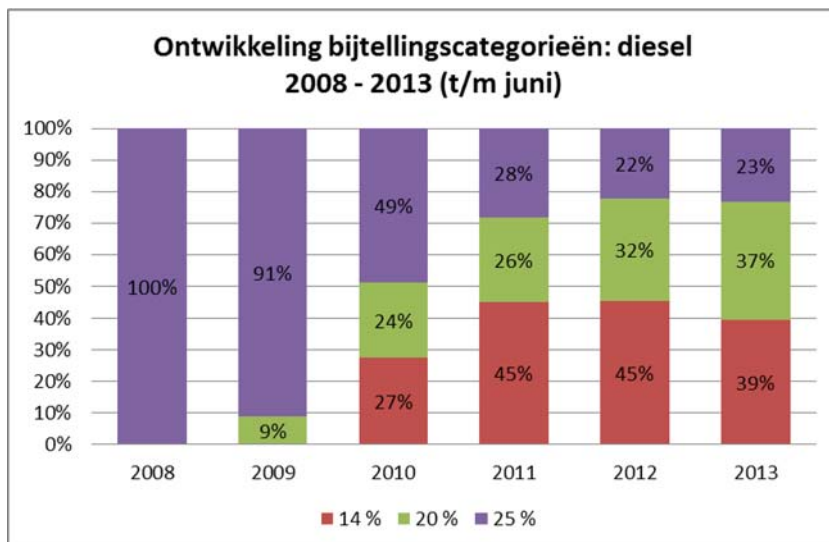
De afname van de derving gaat geleidelijk over een aantal jaren, omdat voor een auto het bijtellingstarief van toepassing blijft dat gold op het moment van de eerste tenaamstelling. Zo geldt voor een benzineauto met een uitstoot van 109 g/km die in 2011 voor het eerst op naam is gesteld, in 2013 nog steeds een bijtellingstarief van 14%, terwijl voor eenzelfde auto die in 2013 voor het eerst op naam is gesteld het 20%-tarief van toepassing is.

Figuur 11



bron: RDC InMotiv

Figuur 12



bron: RDC InMotiv

HOOFDSTUK 5 CONCLUSIE

Als gevolg van het in het verleden ingezette beleid⁹ is de BPM vanaf 2010 in vier jaar geleidelijk omgezet van een op cataloguswaarde gebaseerde heffing naar een volledig op CO₂-uitstoot gebaseerde heffing in 2013. Dit heeft als consequentie gehad dat voor auto's met een gelijke CO₂-uitstoot maar met sterk uiteenlopende prijzen en met voorheen sterk uiteenlopende BPM-bedragen vanaf 2013 gelijke BPM-bedragen gelden. Vanaf 2010 zijn de CO₂-tarieven jaarlijks aangepast op basis van de bij Belastingplan 2009 aangenomen wetgeving rekening houdend met de verwachten technologische ontwikkeling. Zoals bij de behandeling van de Wet Uitwerking Autobrief in 2011 is aangegeven, hebben snellere technologische ontwikkelingen en gedragseffecten geleid tot een constant dalende BPM-opbrengst. Op basis van het door Ecorys uitgevoerde onderzoek voorzag de Wet Uitwerking Autobrief niet alleen in jaarlijkse aanpassing van de CO₂-tarieven, maar ook van de CO₂-grenzen in de periode 2012–2015, zodanig dat verdere uitholling van de BPM-opbrengst zou worden voorkomen. De BPM-opbrengst is echter in 2012 en de eerste maanden van 2013 verder gedaald. Dit kan worden toegeschreven aan verschillende factoren. Op technologisch gebied lijken de ontwikkelingen de afgelopen jaren telkens sneller te zijn gegaan dan wat door experts werd verwacht. Hierbij speelt ook een rol dat het verschil tussen praktijk- en testwaarden de laatste jaren groter is geworden, zoals blijkt uit recent door TNO uitgevoerd onderzoek. Dit wordt veroorzaakt doordat fabrikanten energiebesparende technieken toepassen die op de typekeuringstest meer voordeel opleveren dan in de praktijk en doordat fabrikanten in toenemende mate gebruikmaken van marges in de testprocedures om op papier lage testwaarden te realiseren. Daarnaast is er sprake van een behoorlijke economische tegenwind en veranderende mobiliteitsvoorkeuren. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de stijgende verkoopcijfers van (semi-)elektrische personenauto's. Dit heeft niet alleen geleid tot lagere verkopen, maar ook tot grotere gedragsveranderingen dan verwacht: de keuze voor kleinere auto's, de keuze voor de zuinigste auto's binnen een segment, de keuze voor auto's met de grootste fiscale voordelen en de keuze voor de meest innovatieve technieken. Al deze

⁹ Motie Cramer c.s. – Kamerstuk 31 205, nr. 44.

effecten zijn moeilijk van elkaar te onderscheiden, waardoor een kwantitatieve toewijzing van de verschillende oorzaken van de daling van de BPM-opbrengst niet goed mogelijk is.

Niet alleen de BPM maar ook de differentiaties in de bijtelling en de MRB-vrijstelling voor zeer zuinige auto's spelen een belangrijke rol in de verandering van de samenstelling van het wagenpark. Dit valt in het bijzonder terug te zien in de verkopen van zeer zuinige, met name (semi)elektrische, auto's. Een groot deel van deze auto's wordt bovendien gestimuleerd met de MIA, VAMIL en KIA.

In het Energieakkoord wordt ingezet op een verdere uitrol van elektrisch vervoer. Hierbij staat het belang voorop om een transitie te bewerkstelligen naar zoveel mogelijk elektrische kilometers. Plug-in hybrides en range-extenders zijn van cruciaal belang om deze transitie naar (volledig) elektrisch vervoer aan te jagen. Binnen de categorie van elektrische en semi-elektrische voertuigen is het van belang om de stimulering te richten op de meest innovatieve technieken om de CO₂-uitstoot terug te dringen. Door de snelle technologische ontwikkelingen is het aantal modellen dat in aanmerking komt voor het totale pakket aan in 2013 geldende belastingvoordelen (vrijstelling BPM en MRB, bijtelling, en toepassing van MIA/VAMIL en KIA) wel erg groot; deels komt dit doordat volstrekt gangbare (zeer) zuinige auto's nog dit jaar kunnen profiteren van belastingvoordelen. Dit leidt tot een verwachte overschrijding van het jaarbudget voor MIA/VAMIL. Om de transitie naar volledig elektrisch mogelijk te maken is het bij de huidige stand van de technologie (waarbij de consumentenvoorkeur uitgaat naar semi-elektrisch) gerechtvaardigd om onderscheid te maken in de behandeling van enerzijds de volledig elektrische voertuigen en anderzijds de plug-in hybrides en de range extenders, die ook op conventionele brandstof kunnen rijden. Een evenwichtiger vorm van stimulering is derhalve gewenst om stapeling te voorkomen. In dit kader zullen maatregelen worden voorgesteld waarmee met name de stimulering wordt gericht op de meest innovatieve technieken om de CO₂-uitstoot terug te dringen. De maatregelen zien op de bijtelling auto van de zaak, MIA, VAMIL en KIA. Voorgesteld zal worden de bijtelling van een 0-emissie auto per 1 januari 2014 te verlagen van 7% naar 4%. Verder wordt voorgesteld de KIA voor personenauto's af te schaffen. Voorgaande twee maatregelen zullen worden uitgewerkt in een nota van wijziging op het Belastingplan 2014. Tot slot zal bij de Milieulijst 2014 nader invulling worden gegeven aan het stimuleren van de meest zuinige en innovatieve technologieën. Dit houdt in dat de MIA meer zal worden gericht op (semi-)elektrische auto's. Per investering in het kader van de MIA zal een plafond worden geïntroduceerd. Daarnaast zal de VAMIL niet meer worden toegepast op personenauto's. Met deze vier maatregelen zullen per 1 januari 2014 de meest zuinige en innovatieve technologieën worden gestimuleerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers

Bijlage: Overzicht maatregelen Wet uitwerking autobrief voor BPM, MRB en bijtelling LB/IB

Ontwikkeling BPM zuinigheidsgrenzen benzine per schijf, 2011-2015

	2011	2012 1 jan.	2012 1 juli	2013	2014	2015 ¹
Vrijgesteld	<111	<111	<103	<96	<89	<83
1e schijf	111-180	111-180	103-159	96-140	89-124	83-110
2e schijf	181-270	181-270	160-237	141-208	125-182	111-160
3e schijf	>270	>270	238-242	209-229	183-203	161-180
4e schijf	nvt	nvt	>242	>229	>203	>180

¹ + 2 In 2015 zijn alle grenzen en schijflengtes voor benzine en diesel gelijk.

Ontwikkeling BPM zuinigheidsgrenzen diesel per schijf, 2011-2015

	2011	2012 1 jan.	2012 1 juli	2013	2014	2015
Vrijgesteld	<96	<96	<92	<89	<86	<83
1e schijf	96-155	96-155	92-143	89-131	86-120	83-110
2e schijf	156-232	156-232	144-211	132-192	121-175	111-160
3e schijf	>232	>232	212-225	193-215	176-197	161-180
4e schijf	nvt	nvt	>225	>215	>197	>180

Tariefstelling BPM benzine en diesel in € per gram CO₂ per schijf, 2011-2015

	2011	2012 1 jan.	2012 1 juli	2013	2014	2015
Vrijgesteld	0	0	0	0	0	0
1e schijf	61	94	101	122	105	91 ¹
2e schijf	202	280	121	145	126	110 ¹
3e schijf	471	654	223	270	237	213 ¹
4e schijf	nvt	nvt	559	539	474	427 ¹

¹ Bedragen zijn exclusief inflatiecorrectie 2015

Tariefstelling BPM dieseltolslag per gram CO₂ boven 70 g/km, 2012-2015

	2011	2012 1 jan.	2012 1 juli	2013	2014	2015
Tarief	-	-	€ 40,68	€ 54,92	€ 72,93	€ 84,56 ¹

¹ Bedragen zijn exclusief inflatiecorrectie 2015

Bijtelling LB/IB afhankelijk van CO₂-uitstoot 2011-2015 (in g/km)

	2011	2012 1 jan.	2012 1 juli	2013	2014	2015
Benzine						
14% bijtelling	<111	< 111	<103	<96	<89	<83
20% bijtelling	111-140	111-140	103-132	96-124	89-117	83-110
25% bijtelling	>140	> 140	>132	>124	>117	>110
Diesel						
14% bijtelling	<96	< 96	<92	<89	<86	<83
20% bijtelling	96-116	96-116	92-114	89-112	86-111	83-110

Voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 g/km die in de periode 1 januari 2012 tot en met 31 december 2013 voor het eerst op naam worden gesteld, geldt gedurende 60 maanden een 0%-tarief voor de bijtelling. Voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van niet meer dan 50 g/km die in de periode 1 januari 2014 tot en met 31 december 2015 voor het eerst op naam worden gesteld, geldt gedurende 60 maanden een 7%-tarief voor de bijtelling.

Budgettaire effecten Wet uitwerking autobrief (€ mln, -/- = lastenverlichting)

Onderwerp	2012	2013	2014	2015	struc.
Aanpassing tariefstructuur BPM	0	0	0	0	0
Verschuiving BPM, inclusief compensatie in BPM/MRB	0	0	0	0	0
Vervallen MRB-vrijstelling voor zeer zuinige auto's	0	0	220	220	220
Verlaging MRB ter compensatie van vervallen vrijstelling	0	0	- 220	- 220	- 220
Introductie tijdelijke MRB-vrijstelling voor auto's met CO ₂ -uitstoot <50 g/km	0	0	- 6	- 11	0
Tijdelijke uitbreiding nihiltarief bijtelling tot auto's met CO ₂ -uitstoot <50 g/km	- 2	- 8	- 24	- 47	0