

Vergaderjaar 2020–2021

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 73

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 februari 2021

Tijdens het Algemeen Overleg Autobelastingen van 4 november 2020 (Kamerstuk 32 800, nr. 72) heb ik het lid Omtzigt toegezegd met een beschouwing te komen over de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) in relatie tot de import van gebruikte motorrijtuigen (parallelimport). Met deze brief voldoe ik aan die toezegging.

Van de ongeveer 2,5 miljoen motorrijtuigen die jaarlijks in Nederland worden verhandeld leidt de huidige opzet van de bpm in ongeveer 96% van de transacties niet tot uitvoeringsproblemen. Dat laat onverlet dat er voor de overige 4% van de autohandel knelpunten bestaan. Dit betreft onder andere de import van gebruikte motorrijtuigen op basis van een taxatierapport, waar de prikkel aanwezig is om zoveel mogelijk schade op te voeren. Daarnaast is een knelpunt dat er no-cure-no-pay bedrijven actief zijn die veelvuldig procederen in de bpm. Om deze knelpunten weg te nemen heeft het kabinet diverse acties ingezet zoals het aanpassen van het belastbaar feit¹, het toewerken naar een adviesrol voor de dienst Wegverkeer (RDW) in het toezichtsmodel² en het instellen van een onderzoek naar no-cure-no-pay bedrijven in de bpm.³

Het is van belang dat door de – begrijpelijke – focus op de knelpunten niet uit het oog wordt verloren wat in het algemeen het belang van de bpm én de parallelimportmarkt is. De bpm voorziet in een milieuprikkel in het autodomein en is van belang voor de overheidsfinanciën. De intracommunautaire handel in gebruikte motorrijtuigen biedt daarbij belangrijke voordelen voor zowel de Nederlandse consument als de autobranche en leidt per saldo tot een verbetering van het Nederlandse wagenpark. Dat licht ik graag nader toe in deze brief.

Het is vanzelfsprekend mogelijk om – in het algemeen – de autobelastingen tegen het licht te houden en op een andere wijze in te richten. Dat

¹ Stb. 2020, nr. 540 (Belastingplan 2021).

² Kamerstuk 32 800, nr. 64.

³ Zie Aangangsel Handelingen // 2018/19, nr. 298, p. 2.

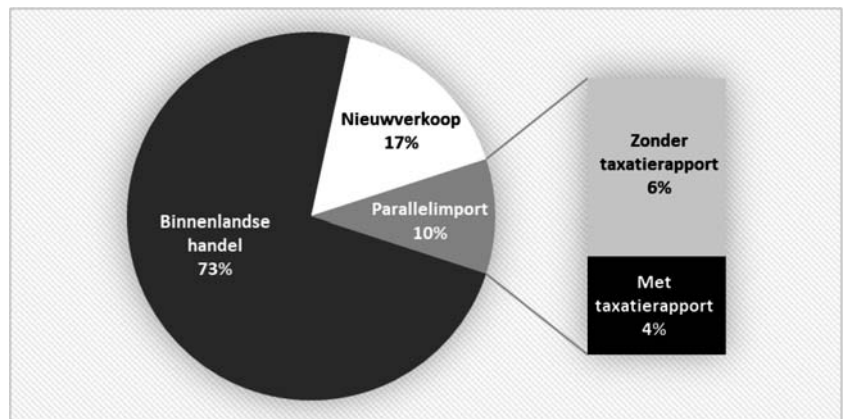
is echter aan een volgend kabinet, waarvoor ik met een ambtelijke verkenning van verschillende beleidsopties kom.

De opzet van de belasting van personenauto's en motorrijwielen

De bpm is in opzet een eenmalige belasting ter zake van de registratie van het motorrijtuig in het kentekenregister.

Een belangrijk aspect van deze opzet is dat de fiscale prikkel gericht wordt op de beslissing van particulieren om over te gaan tot het aanschaffen van een bepaald motorrijtuig. Met name door de progressieve CO₂-differentiatie in de bpm wordt op die beslissing gestuurd. Doordat de prikkel direct bij de koop in zijn totaliteit wordt gevoeld, heeft deze milieudifferentiatie eveneens een directe werking. Het verschil tussen de koop van een schone personenauto en een vervuilende personenauto laat zich direct aflezen in het te betalen bedrag voor de personenauto. Vanwege het karakter van een eenmalige tijdstipbelasting raakt de heffing slechts een relatief klein deel van de jaarlijkse handel in motorrijtuigen. Van de ongeveer 2,5 miljoen motorrijtuigen die jaarlijks worden verhandeld, heeft de binnenlandse handel in gebruikte motorrijtuigen geen consequenties voor de bpm (73% van de markt). Daarnaast verloopt de uitvoering van de bpm goed bij nieuwverkoop via officiële importeurs (17% van de markt) en bij de parallelimport in geval van nieuwverkoop of op basis van de afschrijvingstabel of koerslijst (6% van de markt). Met name bij de parallelimport van gebruikte motorrijtuigen op basis van een taxatierapport is het noodzakelijk voldoende toezicht uit te oefenen op de wijze waarop de bpm wordt bepaald (4% van de markt).

Figuur 1: Handel in voertuigen in 2019.



Ik ben het met het lid Omtzigt eens dat er relatief veel uitvoering gemoeid is met een relatief klein deel van de bpm. Het gaat om de taxatierapporten en de stroom bezwaarschriften van no-cure-no-pay bedrijven die – als het bezwaar wordt afgewezen – meestal ook tot procedures bij de rechter leiden. Er zijn een aantal intermediairs actief die op no-cure-no-pay basis veelvuldig bezwaar maken tegen (met name) de eigen aangifte bpm. De oorzaak van de inzet van veel uitvoeringscapaciteit is in dat opzicht tweeledig, namelijk het moeilijk grip krijgen op de waarde van een voertuig waarvoor aangifte met een taxatierapport wordt ingediend én het beheersen van de bezwaarstroom afkomstig van no-cure-no-pay bedrijven. No-cure-no-pay bedrijven maken op meerdere gronden bezwaar tegen de bpm, het waarde element is slechts één van de vele bezwaargronden. Voor wat betreft dit laatste punt verwacht ik dat binnenkort de uitkomsten van een onderzoek door het kabinet naar de diensten van no-cure-no-pay bedrijven worden gepubliceerd.

Bij de Belastingdienst is de bpm binnen diverse onderdelen belegd. Het grootste deel van de uitvoering van de primaire processen m.b.t. de bpm, in totaal 140 fte, ligt bij het bedrijfsonderdeel Centraal Administratieve Processen. Bij overige directies zijn daarnaast nog ongeveer 10 tot 15 fte beschikbaar voor de primaire processen van de bpm. Van deze capaciteit wordt jaarlijks tussen de 40–50% ingezet op het behandelen van bezwaarschriften en juridische procedures.

Door het toezicht op de parallelimport beter in te richten, met behulp van de RDW, heb ik het vertrouwen dat hier in de toekomst effectiever kan worden gehandeld. Door de RDW het taxatierapport te laten toetsen tegen het fysieke voertuig zoals dat voor de registratie in het kentekenregister wordt aangeboden, kunnen (evidente) misstanden bij de taxatie van gebruikte voertuigen snel worden gedetecteerd. De betrokken uitvoeringsorganisaties maken momenteel een uitvoeringstoets op dit voorgenomen beleid. Daarnaast zal in de komende jaren het bpm proces verder gedigitaliseerd worden, hetgeen gaat bijdragen aan een betere informatiehuishouding én daardoor een beter zicht op de parallelimport.

Erkend moet worden dat een nieuw toezichtsmodel discussies over de waarde van een voertuig niet volledig wegneemt. Het waarderen van geïmporteerde tweedehands voertuigen is nooit volledig in te kaderen, omdat het vaststellen van de economische waarde van een voertuig altijd inherent arbitrair is. Daarom blijft er altijd een mate van onzekerheid in de markt bestaan. Dat betekent dat ook juridische procedures op dit punt niet volledig zijn te voorkomen.

Het belang voor de ondernemer en de consument

De gemeenschappelijke interne markt met vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten van de Europese Unie heeft als doel om de collectieve welvaart te verhogen. Het recht op vrij verkeer van goederen is een van de fundamentele beginselen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie⁴ en bevordert de intracommunautaire handel in gebruikte motorrijtuigen. De schaalvoordelen van een gemeenschappelijke markt laten ondernemers profiteren van een grotere inkoop- en afzetmarkt en consumenten kunnen profiteren van de toegenomen concurrentie met meer aanbod en scherpere prijzen. Juist bij de handel van gebruikte motorrijtuigen kunnen deze schaalvoordelen erin voorzien dat de vraag en het aanbod beter op elkaar aansluiten.⁵

Voor ondernemers is de parallelimport de afgelopen jaren van belang geweest om te kunnen voldoen aan de toenemende vraag naar gebruikte motorrijtuigen. In de afgelopen jaren is de verkoop van gebruikte auto's toegenomen en in het jaar 2019 werden in Nederland bijna 2 miljoen gebruikte auto's verhandeld. Daarmee is de handel in gebruikte motorrijtuigen een belangrijk onderdeel van de autobranche, waarbij ook de aftermarket wordt gezien als een belangrijke waarde voor het rendement van de autobranche.⁶ Deze toenemende vraag naar gebruikte motorrijtuigen in het algemeen vertaalt zich onvermijdelijk naar een toenemende parallelimport. Het marktaandeel van de parallelimport is in de handel van gebruikte motorrijtuigen overigens relatief bescheiden. Van de totale handel in gebruikte motorrijtuigen is maar liefst 88% afkomstig uit de binnenlandse markt. Slechts voor het overige deel is de handel in gebruikte motorrijtuigen afkomstig uit de parallelimport.

⁴ Artikel 28 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵ Bij de aankoop van een gebruikt motorrijtuig zijn er namelijk beperkte mogelijkheden om een gebruikt motorrijtuig volledig af te stemmen op de eigen wensen. De consument moet vaak toegeven in bijvoorbeeld de kleur, accessoires of bepaalde opties. De schaalvoordelen van een interne markt kunnen hierin een gunstige rol spelen voor de consument.

⁶ De auto-aftermarket is de secundaire markt van de auto-industrie, die zich bezighoudt met de productie, herfabricage, distributie, detailhandel en installatie van alle auto-onderdelen, chemicaliën, apparatuur en accessoires.

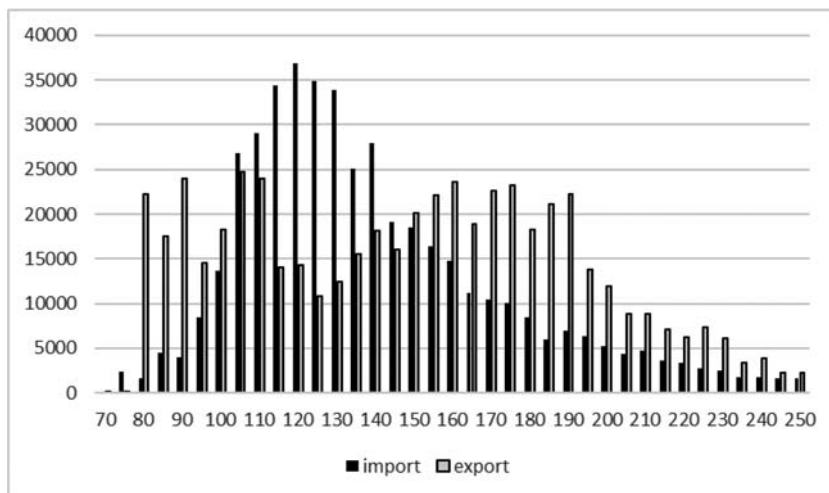
De invloed op het Nederlandse wagenpark

Er is op basis van registraties in het kentekenregister bezien wat het effect is van de intracommunautaire handel in gebruikte auto's op het Nederlandse wagenpark. Daarbij is een vergelijking gemaakt tussen de import en export van gebruikte personenauto's.

Vergelijking op basis van de uitstoot van CO₂

De intracommunautaire handel in gebruikte personenauto's leidde in de periode 2019–2020 per saldo tot minder gemiddelde uitstoot van CO₂ door het Nederlandse wagenpark. De gemiddelde uitstoot van een exportvoertuig bedroeg 151 gram per kilometer terwijl de gemiddelde uitstoot van een importvoertuig 144 gram per kilometer bedroeg. Uit onderstaande figuur blijkt dat de export van motorrijtuigen vanaf >150 gram CO₂-uitstoot per kilometer de import overtreft.

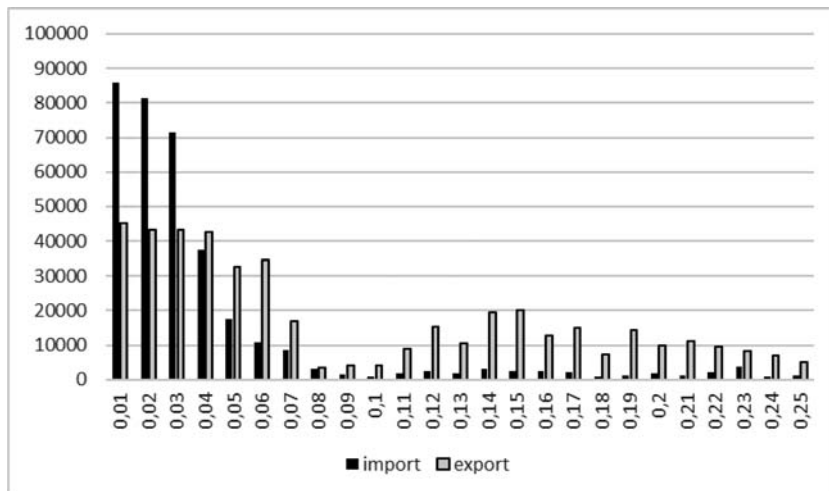
Figuur 2: Import en export in de jaren 2019–2020 naar grammen CO₂-uitstoot per kilometer



Vergelijking op basis van de uitstoot van NO_x

De intracommunautaire handel in gebruikte personenauto's leidde in de periode 2019–2020 per saldo tot minder gemiddelde uitstoot van stikstofoxiden door het Nederlandse wagenpark. De gemiddelde uitstoot van stikstofoxide door een exportvoertuig bedroeg 0,14 gram per kilometer per kilometer terwijl de gemiddelde uitstoot van een importvoertuig 0,05 gram per kilometer bedroeg.

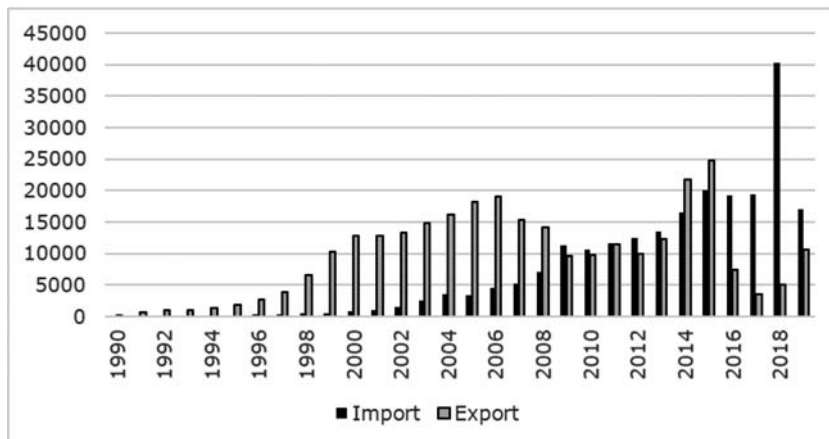
Figuur 3: Import en export in de jaren 2019–2020 naar grammen NOx-uitstoot per kilometer



Vergelijking tussen import en export op basis van de leeftijd

De intracommunautaire handel in gebruikte personenauto's leidde in 2019 per saldo tot een verjonging van het Nederlandse wagenpark. De leeftijd van een importvoertuig was gemiddeld ongeveer 7 jaar, terwijl de leeftijd van een exportvoertuig gemiddeld 12 jaar was. Het exportvolume is bovendien groter dan het importvolume: ruim 300.000 exportpersonenauto's versus 228.000 importpersonenauto's.

Figuur 4: Import en export in het jaar 2019 naar bouwjaar



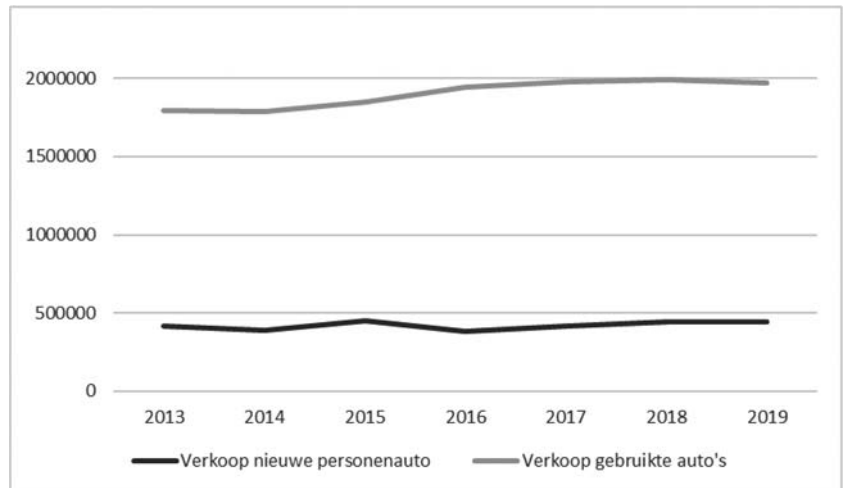
In de discussies over parallelimport komt vaak de vraag terug in hoeverre parallelimport een negatieve invloed heeft op de handel in nieuwe motorrijtuigen. De veronderstelling dat de import van een gebruikt motorrijtuig ten koste gaat van de verkoop van een nieuw motorrijtuig gaat er echter ten onrechte vanuit dat de occasionhandel en nieuwverkoop als een volwaardig substituut fungeren.

Van substitutie zou slechts sprake kunnen zijn voor het deel van de importauto's dat zeer jong is. De import van dergelijke jonge occasions blijkt relatief klein ten opzichte van de nieuwverkoop. De import van occasions van 0 tot 1 jaar bedraagt per saldo ongeveer 5% ten opzichte van de nieuwverkoop. De import van occasions van 0 tot 2 jaar bedraagt per saldo ongeveer 10% ten opzichte van de nieuwverkoop. Van belang is dat bij het kopen van een auto een koper beoordeelt in hoeverre de auto

voldoet aan zijn wensen, en daarbij kijkt naar de totaalprijs van de auto. De bpm is hier slechts een onderdeel van.

In de verkoopcijfers van nieuwe en gebruikte motorrijtuigen over de afgelopen jaren zie ik ook geen trend op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat de nieuwverkoop sterk onder invloed staat van de handel in gebruikte motorrijtuigen.

Figuur 5: Verkoop nieuwe en gebruikte personenauto's 2013-2019



Parallelimport en de gevolgen voor de overheidsfinanciën

Voor de budgettaire gevolgen van de parallelimport voor de staatskas is onderscheid te maken tussen de btw en de bpm.

Voor de btw zijn de budgettaire gevolgen beperkt, en wat dat betreft resumeer ik graag mijn recente antwoord op vragen van het lid Omtzigt.⁷ Er zou namelijk vrijwel evenveel btw zijn geïnd als de parallel geïmporteerde auto's allemaal in Nederland verkocht zouden zijn, ongeacht of deze auto nieuw of gebruikt is. Als een particulier een (bijna) nieuwe auto in Nederland koopt, wordt daarover in Nederland btw afgedragen. Als een particulier een (bijna) nieuwe auto invoert, hetzij van buiten de Europese Unie (EU), hetzij vanuit een lidstaat van de EU is daar ook in Nederland btw over verschuldigd. Onder een (bijna) nieuwe auto wordt in de btw verstaan een auto die niet meer dan zes maanden geleden voor het eerst in gebruik is genomen of niet meer dan 6.000 kilometer heeft gereden. Voor gebruikte importauto's geldt dat het leeuwendeel van de parallel geïmporteerde voertuigen door Nederlandse ondernemers uit het buitenland wordt gehaald en op de Nederlandse markt wordt verkocht (70%).⁸ Over deze verkopen wordt ook btw in Nederland afgedragen. Alleen in het geval dat een particulier zelf een gebruikte auto koopt en invoert vanuit een EU-lidstaat is de particulier in die andere lidstaat btw verschuldigd over deze aankoop. Daar staat tegenover dat particulieren uit een andere lidstaat die een occasion kopen in Nederland de btw in Nederland afdragen. Dit is inherent aan het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Voor de bpm is bij parallelimport het doel om fiscaal een zo gelijk en eerlijk mogelijk speelveld te creëren tussen voertuigen die worden geïmporteerd en voertuigen die op de binnenlandse markt worden verhandeld. Dat houdt in dat op een geïmporteerde occasion niet meer bpm wordt geheven dan de bpm die rust op een vergelijkbaar voertuig op

⁷ Aangangsel Handelingen // 2020/21, nr. 945.

⁸ Circa 70% van de parallelimport loopt via ondernemers. Het restant betreft particuliere parallelimport (gebaseerd op basis van cijfers van 2013 t/m begin 2018).

de binnenlandse markt. Nederland is dit ook juridisch verplicht op grond van de regels van de interne markt en het vrij verkeer van goederen tussen de lidstaten van de Europese Unie. Tegelijkertijd wil het kabinet voorkomen dat voor een geïmporteerde occasion minder bpm zou worden betaald dan die rust op een vergelijkbare binnenlandse occasion. Anders zou de importhandel namelijk worden bevoordeeld ten opzichte van de binnenlandse markt. Het kabinet werkt daarom aan een oplossingsrichting waarbij beter toezicht kan worden gehouden op de wijze waarop de bpm bij parallelimport wordt vastgesteld. Door de RDW het taxatierapport te laten toetsen tegen het fysieke voertuig zoals dat voor de registratie in het kentekenregister wordt aangeboden, kunnen (evidente) misstanden bij de taxatie van gebruikte voertuigen snel worden gedetecteerd.⁹ De betrokken uitvoeringsorganisaties ontwerpen momenteel een uitvoeringstoets op dit voorgenomen beleid, waaruit moet blijken hoe de rol van de RDW het meest efficiënt en effectief kan worden ingeregeld. Zodra deze uitvoeringstoets gereed is, wordt Uw Kamer vanzelfsprekend zo spoedig mogelijk hierover geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief

⁹ Kamerstuk 32 800, nr. 64.