

Inleiding

Om de transparantie te vergroten en de kwaliteit van de ramingen verder te borgen, worden met ingang van het Belastingplan 2018 toelichtingen op de budgettaire ramingen van fiscale maatregelen gepubliceerd. De ramingen worden gecertificeerd door het Centraal Planbureau (CPB). Hierbij geeft het CPB een oordeel over de neutraliteit en redelijkheid van de ramingen en geeft het een inschatting van de onzekerheid ervan. Met deze certificering wordt het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte gevolgd. Deze publicatie bevat een toelichting op de afzonderlijke maatregelen met een budgettair effect.

1.1 Beëindiging vrijstelling Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen bestelauto's ondernemers (Belastingplan 2023)

Korte beschrijving van de maatregel

In het Belastingplan 2023 is geregeld dat de vrijstelling van de bpm voor bestelauto's van ondernemers wordt afgeschaft in 1 stap per 2025. De maatregel wijkt op een paar punten af van wat in het coalitieakkoord is opgenomen.

- De grondslag is aangepast van catalogusprijs naar CO₂-uitstoot, omdat de catalogusprijs voor de uitvoering zeer moeilijk handhaafbaar bleek te zijn. De formule die gehanteerd gaat worden is € 66,91 x CO₂-uitstoot (WLTP). Dit bedrag is in prijzen 2023 (en wordt nog opgehoogd met de tabelcorrectiefactor tot dat de formule in 2025 daadwerkelijk in werking treedt).;
- De invoering is in één keer per 2025 in plaats van in 3 stappen per 2024, omdat in 3 stappen voor de uitvoering erg lastig bleek te zijn.;
- Omdat door de aanpassingen en de herijking van de raming de opbrengst lager uitkwam dan geraamd voor het coalitieakkoord worden additionele maatregelen genomen ter dekking om het inkomstenkader weer te sluiten (tot en met 2027): enkele forfaits in de bpm worden aangepast (dit is opgenomen in de Eindejaarsregeling 2022), de kansspelbelasting wordt verhoogd en de accijns op shag wordt verhoogd. Voor deze maatregelen zijn aparte ramingstoelichtingen opgesteld.

Tabel 2: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Struc
Bpm-maatregel bestelauto ondernemer	416	407	341	246	154	70	-111

Kern van de raming

Voor de raming wordt uitgegaan van doorrekeningen van Revnext met het rekenmodel gemaakt voor bestelauto's. Dit model vormt de best beschikbare bron om de desbetreffende raming te kunnen maken. In dit model zit zowel het wagenpark als de nieuwverkopen van bestelauto's. Door het rekenmodel te gebruiken voor de raming kan ook goed rekening gehouden worden met het effect van maatregelen op de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm), motorrijtuigbelasting (mrb), brandstofaccijnzen en energiebelasting.

Bij deze raming wordt in het gebruikte model rekening gehouden met verschillende gedragseffecten (verschuivingen binnen segmenten naar goedkoper/zuiniger/lichter en naar parallelimport) en anticipatie-effecten (een fossiele bestelauto kopen voordat de afschaffing van de vrijstelling wordt ingevoerd). In het model wordt de anticipatie laag ingeschat doordat bij gelijkblijvende gebruikelijke gebruiksduur een groot deel van de gebruikperiode na 1-1-2028 zal vallen en de ondernemers dan geen toegang meer hebben tot ZE-zones als ze in een diesel rijden. Voor ondernemers die nieuw leasen en tot uiterlijk 1-1-2028 in de diesel kunnen blijven rijden (wederom in relatie tot de invoering van de ZE-zones) is aannemelijk dat alleen de groep die normaal een kort leasecontract hebben van 3 jaar (10% van de leasemarkt) zal overwegen om de nieuwe lease naar voren te halen. Ondernemers die normaal een vierjarig leasecontract hebben, zouden eenmalig voor een driejarig contract kunnen kiezen en dan dus een hogere leaseprijs voor lief nemen (20% van de leasemarkt heeft een contract van 4 jaar). Hierbij wordt voor het anticipatie-effect echter gekeken naar jaarlijkse beslissingen (de aankoop een jaar naar voren halen), en niet naar anticipatie vlak voor het tijdstip van invoering van de maatregel (de aankoop een aantal maanden naar voren halen). Hiervoor wordt de opbrengst in 2025 die volgt uit de modelberekening nog gecorrigeerd. In totaal wordt uitgegaan van 20% anticipatie-effect.¹ Bij parallelimport ligt de bpm lager doordat al snel afschrijving wordt toegepast.

¹ Deze correctie volgt uit het certificeringsproces met het CPB en maakte daarom nog geen onderdeel uit van het in het Belastingplan 2023 gepresenteerde budgettaire effect.

Voor de berekeningen wordt gebruik gemaakt van profielen/segmenten voor bestelauto's (klein, middel, groot, extra groot), waarbij per profiel gekeken is naar voertuigkenmerken (zoals catalogusprijs, gewicht, CO₂-uitstoot) en gebruik (zoals jaarkilometrages). Er is ook gekeken naar het rijbereik van emissievrije bestelauto's en de gemiddelde afstanden die per dag gereden worden om te bepalen of een emissievrije bestelauto praktisch gezien een goed alternatief is voor een fossiele bestelauto.

De opbrengst van het afschaffen van bpm voor bestelauto's van ondernemers komt niet overeen met het budgettaire beslag zoals gerapporteerd in bijlage 9 van de Miljoenennota. Dit komt doordat in de bijlage van de Miljoenennota geen gedragseffecten worden meegenomen, die wel plaatsvinden als de regeling wordt afgeschaft en waar in deze raming wel rekening mee gehouden is (door het afschaffen van de regeling worden andere bestelauto's gekocht met een andere hoogte van de bpm). Het bedrag in de bijlage van de Miljoenennota is het bedrag dat gemoeid is met de daadwerkelijke nieuwverkopen en de daarbij behorende bpm die is vrijgesteld.

Verder wordt in de raming van het beleidseffect, conform de begrotingsregels, ook rekening gehouden met het directe effect van de bpm-maatregel op andere autobelastingen, zoals de mrb, brandstofaccijns en energiebelasting.

Deze raming kent de onzekerheid dat de ontwikkeling van EV's bij bestelauto's nog pril is en ook lastig te voorspellen is.

1.2 Aanpassing wettelijke forfaits in de Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen (5^e nota van wijziging, Belastingplan 2023)

Korte beschrijving van de maatregel

De forfaitaire afschrijvingstabel voor bpm bij parallelimport en export wordt aangepast.

Met de afschrijvingstabel kan de hoogte van de bpm worden bepaald bij de import van een gebruikte auto. De leeftijd van de auto is daarbij van belang. Met de afschrijvingstabel wordt tevens de hoogte van de teruggaaf van bpm bepaald als een auto wordt geëxporteerd. De afschrijvingstabel wordt aangepast op basis van de actuele marktomstandigheden. De nieuwe tabel geldt vanaf 1 juli 2023.

Het waardeverliespercentage voor de bpm bij parallelimport wordt aangepast.

Als een auto minder waarde heeft door schade, kan de bpm lager worden vastgesteld. Een taxateur moet dan bepalen wat de kosten zijn om de schade te herstellen. Voor de bpm geldt vanaf 1 januari 2023 als uitgangspunt dat 31% van deze getaxeerde herstellkosten als waardeverlies mag worden opgevoerd. Onder bepaalde voorwaarden mag een hoger percentage worden toegepast.

Voor de definitie van een gebruikte auto wordt een kilometergrens opgenomen.

Voor de hoogte van de bpm is van belang of een auto nieuw of gebruikt is. Er wordt bepaald dat een auto in ieder geval als gebruikt wordt aangemerkt als daarmee 3.000 kilometer of meer is gereden. Dit uitgangspunt geldt vanaf 1 januari 2023.

Deze aanpassingen zijn opgenomen in de Eindejaarsregeling 2022.

Tabel 1: Budgettaire effecten maatregel

Bedragen in mln euro, '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend

	2023	2024	Struc.
Afschrijvingstabel	-26	-52	-52
w.v. import	19	37	37
w.v. export	-45	-89	-89
Waardeverliespercentage	90	90	90
Kilometergrens	0	0	0
Totaal	64	38	38

Kern van de raming

Berekeningen zijn gemaakt op basis van belastingdienstdata voor parallelimport en export. De aanpassing van de forfaitaire afschrijvingstabel leidt tot een derving van € 52 miljoen structureel. Door de aanpassing van de afschrijvingstabel wordt de afschrijving van motorrijtuigen jonger dan circa 2 jaar hoger en van oudere motorrijtuigen lager. Hierdoor stijgt de gemiddelde bpm. Bij parallelimport kan gekozen worden uit verschillende manieren om de bpm te bepalen: toepassen van de forfaitaire afschrijvingstabel, toepassen van een koerslijst of toepassen van een taxatierapport bij een auto met schade (alleen voor motorrijtuigen met meer dan normale gebruiksschade, en voor motorrijtuigen die niet in een koerslijst voorkomen). Bij export wordt de bpm altijd bepaald met de afschrijvingstabel. Hierdoor zijn de auto's waar de afschrijvingstabel op wordt toegepast bij import en export verschillend en ligt de gemiddelde teruggaaf van bpm bij export hoger dan de gemiddelde bpm bij import bij toepassing van dezelfde afschrijvingstabel. Dit in combinatie met de verdeling van de leeftijd van de geïmporteerde en geëxporteerde auto's zorgt samen voor een budgettaire derving. Hierbij is uitgegaan van een gedragseffect van 20%.² Doordat de aanpassing van de afschrijvingstabel per 1 juli 2023 ingaat, zijn de budgettaire gevolgen in 2023 voor deze aanpassing de helft van de structurele budgettaire gevolgen.³

² Deze aanname volgt uit van het certificeringsproces met het CPB en maakte daarom nog geen onderdeel uit van het in het Belastingplan 2023 gepresenteerde budgettaire effect.

³ Ten tijde van het Belastingplan 2023 werd nog uitgegaan van invoering per 1 januari 2023, in de Eindejaarsregeling 2022 is uiteindelijk invoering per 1 juli 2023 opgenomen.

De aanpassing van het waardeverliespercentage leidt tot een opbrengst van € 90 miljoen structureel. Het huidige waardeverliespercentage van 72% is gebaseerd op een analyse uitgevoerd in 2014. Om ook dit percentage te herijken heeft VMS Insight onderzoek gedaan naar het waardeverliespercentage. Hierbij is gekeken naar een bestand van schadeauto's met schadecalculatie en gerealiseerde opbrengst door verkoop. Uit dit onderzoek blijkt dat de mediaan van het waardeverliespercentage van deze schadeauto's 31% is. Doordat het waardeverliespercentage omlaag gaat van 72% naar 31% neemt de opbrengst uit de bpm bij berekening op basis van een taxatie toe.

De aanpassing van de kilometergrens leidt niet tot een structurele opbrengst of derving. Voor de kilometergrens voor een gebruikte auto wordt aangenomen dat dit aansluit bij hoe het onderscheid tussen nieuw en gebruikt nu plaatsvindt zonder expliciet vastgelegde kilometergrens. De Hoge Raad heeft immers eerder al bepaald dat een motorrijtuig in ieder geval vanaf 3.000 kilometer als gebruikt moet worden aangemerkt. Hiermee zijn de budgettaire gevolgen van deze aanpassing nihil.

Deze raming kent de onzekerheid dat benodigde gedetailleerde gegevens over de leeftijdsverdeling van geïmporteerde en geëxporteerde auto's vanaf 2019 niet beschikbaar zijn en alleen totalen bekend zijn. Hierdoor is de raming een extrapolatie vanuit eerder jaren waarvoor nog wel gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn.

Verder is de raming voor de aanpassing van het waardeverliespercentage onzeker, omdat daar geen informatie beschikbaar is van de daadwerkelijke schade van de auto's. Als proxy voor de bpm zonder schade is gekeken naar de bpm bij gebruik van de koerslijst, waar afschrijving op basis van de forfaitaire afschrijvingstabel op is toegepast.