

Vergaderjaar 2019–2020

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 65

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 6 februari 2020

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over de brief van 27 november 2019 inzake het rapport van de Algemene Rekenkamer «Autobelastingen als beleidsinstrument» (Kamerstuk 32 800, nr. 63).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 februari 2020. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

Adjunct-griffier van de commissie,
Freriks

Antwoorden Algemene Rekenkamer bij vragen van de Tweede Kamer over het rapport Autobelastingen als beleidsinstrument

1. Zijn er stimuleringsmaatregelen waarmee het bezit/gebruik van schone voertuigen voor mensen met (beneden)modaal inkomen aangejaagd kan worden?

In het huidige stelsel van de autobelastingen zijn er voor de groep mensen met een (beneden)modaal inkomen geen specifieke stimuleringsmaatregelen opgenomen waarmee het bezit/gebruik van schone voertuigen wordt aangejaagd.

2. Hoeveel CO₂ wordt er vergoed per bestede euro aan stimulering (bijvoorbeeld door verlaagde tarieven)?

De autobelastingen omvatten diverse fiscale prikkels die effect kunnen hebben op de CO₂-uitstoot van auto's. De mate waarin een reductie van CO₂ optreedt, is afhankelijk van de gedragsreacties op deze fiscale prikkels. In onze brief van juni 2019 over de stimulering van elektrische auto's¹ hebben we toegelicht dat de becijfering van de mogelijke CO₂-reductie onder meer afhankelijk is van veronderstellingen over benzine- of dieselauto's die niet in het wagenpark terecht komen als gevolg van de stimulering van elektrische auto's (de «counterfactual»). We zijn van plan hierop terug te komen in ons medio dit jaar te verschijnen rapport, waarmee we dit onderzoek van ons naar de autobelastingen afsluiten.

3. Welke remmen zijn er om overstimulering te voorkomen gezien het effect van prikkels, zoals door u aangegeven, op dit moment «beperkt» is?

Overstimulering kan worden beschouwd als het tegenovergestelde van een te beperkte werking van fiscale prikkels. Als voor overstimulering wordt gevreesd, is het mogelijk om fiscale maatregelen bij te stellen of eventueel af te schaffen. Zo is bijvoorbeeld de fiscale stimulering van nul-emissieauto's aangepast, in het kader van het Klimaatakkoord.²

4. Welke andere remmen op overstimulering kunnen er komen?

Zie het antwoord op vraag 3.

5. Heeft u de omzetting naar de (Worldwide Harmonised Light Vehicle Test Procedure-)meetmethode meegenomen in het onderzoek? Zo nee, waarom niet?

Wij hebben in onze brief van juni 2019 gewezen op de betekenis van de verandering van emissietestmethode in relatie tot de effecten op de CO₂-uitstoot.³ We hebben geen onderzoek gedaan naar de omzetting als zodanig.

6. Bent u bereid onderzoek te doen naar de omzetting van de New European Driving Cycle (NEDC) naar de WLTP-meetmethode?

Op dit moment hebben we geen voornemens om onderzoek naar dit onderwerp te doen. Het is ons bekend dat de Tweede Kamer, bij motie van de leden Omtzigt en Lodders⁴, het kabinet heeft verzocht om de omzetting

¹ Kamerstuk 32 800, nr. 60.

² Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord; Stb. 2019, nr. 511.

³ Ibid.

⁴ Kamerstuk 35 302, nr. 48.

van NEDC naar WLTP onafhankelijk te laten toetsen. Voor zover ons bekend, heeft het kabinet de Tweede Kamer daarop nog geen reactie gegeven.

7. Bent u bereid een second opinion te doen naar de berekeningen van het ministerie over de CO₂-uitstoot van auto's en de daaraan gerelateerde omzetting van NEDC naar WLTP?

Zie ons antwoord op vraag 6.

8. In welke mate worden de nagestreefde gedragseffecten daadwerkelijk bereikt en is dit in lijn met andere fiscale maatregelen die gedragseffecten beogen? Valt in zijn algemeenheid iets te zeggen over het effect van fiscale maatregelen op gedragseffecten van individuen?

Om te kunnen vaststellen of de nagestreefde gedragseffecten worden bereikt, is het van belang dat streefwaarden zijn geformuleerd, waartegen de bereikte resultaten kunnen worden afgezet. Uit ons onderzoek blijkt dat dergelijke streefwaarden voor de bijdrage van de autobelastingen aan de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen ontbreken. In ons rapport van november 2019 (bijlage bij Kamerstuk 32 800, nr. 63) belichten we de richting waarin de verschillende fiscale prikkels werken en of er sprake is van samenhang of van een onderling tegengestelde werking. Kwantificering van feitelijke gedragseffecten en vooral van de mate waarin de uiteindelijke doelen worden bereikt (bijvoorbeeld reductie van CO₂-uitstoot) is echter lastig, omdat daarvoor onder andere veronderstellingen nodig zijn over het keuzegedrag van automobilisten. Zie ook ons antwoord op vraag 2. Voor zover mogelijk komen we hierop terug in ons volgende rapport over de autobelastingen.

9. Zou een verkleining van het aantal uitzonderingen de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst ten gunste komen en de problemen bij deze organisatie kunnen verkleinen?

Een reductie van het aantal uitzonderingen en bijzondere regelingen zal naar verwachting de uitvoerings- en handhavingslasten voor de Belastingdienst verminderen.

10. Welke bijzondere regelingen moet het kabinet volgens u specifiek evalueren?

Onze aanbeveling om de bijzondere regelingen te evalueren en te heroverwegen heeft een brede strekking. In ons rapport bevelen we aan de bijzondere regelingen te evalueren en te heroverwegen als zij niet bijdragen aan de hoofddoelen van de autobelastingen en geen actuele reden hebben. We bevelen daarbij onder meer aan om te evalueren of de bijzondere regelingen bijdragen aan de hoofddoelen van de autobelastingen (vooral de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen), zo ja, of de inbreuk op het opbrengstdoel van de autobelastingen proportioneel is en zo nee, of de reden om af te wijken van de hoofddoelen van de autobelastingen actueel is. We gaan er van uit dat de door de Staatssecretaris toegezegde en voor 2020 geplande evaluatie van de bijzondere regelingen een brede opzet heeft, om zodoende het parlement in staat te stellen om afgewogen keuzes te kunnen maken over de complete verzameling van bijzondere regelingen.

11. Waarom zijn de provinciale opcenten niet meegenomen in het onderzoek, aangezien deze door het Rijk worden geïnd en het Rijk de hoogte van de tarieven reguleert?

We hebben de provinciale opcenten buiten het kader van ons onderzoek gehouden, omdat deze opcenten geen onderdeel uitmaken van de belastingontvangsten van het Rijk.

12. Moeten de opcenten ook niet als een bijzondere regeling worden beschouwd, aangezien zakelijke bestelauto's geen opcenten betalen?

De provinciale opcenten vallen buiten het kader van ons onderzoek en zijn geen bijzondere regeling. In het algemeen geldt dat bijzondere regelingen voor bepaalde categorieën voertuigen in de motorrijtuigenbelasting doorwerken naar de provinciale opcenten.

13. Is de btw, die in het rapport buiten beschouwing gelaten is, geen bijzondere regeling, aangezien zakelijke gebruikers van voertuigen de btw op o.a. brandstof en reparaties fiscaal kunnen aftrekken, en particulieren niet?

De aftrekbaarheid van btw voor ondernemingen vloeit voort uit de algemene systematiek van de btw-heffing en betreft geen bijzondere regeling binnen de door ons onderzochte autobelastingen.

14. Waarom zijn de neveneffecten niet meegenomen in het onderzoek?

Waar relevant hebben we in ons onderzoeksrapport aandacht besteed aan neveneffecten van autobelastingen. Een voorbeeld betreft het neveneffect van de BPM op de veroudering van het wagenpark (zie blz. 32 van ons rapport).

15. Hoe kunnen de bpm-inkomsten grilliger verlopen dan de andere autobelastingen?

Diverse factoren, zoals conjuncturele ontwikkelingen of verschuivingen in consumentenvoorkeuren, kunnen hierop van invloed zijn. Wij hebben dit in het kader van ons onderzoek niet verder geanalyseerd.

16. Wat is de verklaring voor het feit dat de bpm-opbrengsten geen stabiele bron van inkomen is geweest?

Zie het antwoord op vraag 15.

17. Klopt het dat, doordat autobelastingen niet direct aangrijpen bij de daadwerkelijke uitstoot van stoffen die schadelijk zijn voor luchtkwaliteit en klimaat en tegelijk een doel van Autobrief II «een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels» (Kamerstuk 32 800, nr. 27), dit doel in feite niet op een efficiënte manier bereikt is? En dat de prikkels in de autobelastingen dus niet proportioneel en niet goed gericht zijn?

In ons rapport concluderen we dat de huidige prikkels in de autobelastingen met het oog op de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen niet optimaal zijn ingericht. De onderbouwing daarvoor is niet alleen dat fiscale prikkels niet direct aangrijpen bij het gebruik en de feitelijke uitstoot van motorvoertuigen, maar ook dat het bereik van fiscale prikkels beperkt is en niet eenduidig gericht, de prikkels op onderdelen tegengesteld werken en onbedoelde negatieve effecten kunnen optreden.

18. Wat is de oorzaak van het feit dat elkaar tegenwerkende maatregelen in stand worden gehouden en amper worden geëvalueerd?

Tijdens ons onderzoek hebben we geen specifieke oorzaken gevonden voor het in stand houden van maatregelen die tegengesteld aan elkaar werken.

19. Is het percentage van 36% dat de juiste waarde voor de bijtelling zou weerspiegelen gelijk over de verschillende brandstofsoorten?

Het percentage van 36% is berekend op basis van een benchmark in een OECD rapport, waaruit blijkt dat Nederland niet 100%, maar 69,9% van het voordeel van privégebruik in aanmerking neemt. In de benchmarkberekeningen houdt de OECD rekening met gemiddelden voor de brandstof- en overige kosten. Voor nadere details verwijzen we naar het rapport van de OECD.⁵

20. In welke mate is sprake van een subsidie van de laagste aan de hoogste inkomens als gevolg van de lage bijtelling, ervan uitgaande dat het bijtellingspercentage met 22% te laag is en dikwijls sprake is van lagere percentages voor relatief dure auto's?

In beginsel geldt de constatering dat het bijtellingspercentage van 22% de waarde van het voordeel van privégebruik van een auto van de zaak onderschat voor alle betrokken belastingplichtigen, ongeacht hun belastbare inkomen en het marginale tarief dat van toepassing is. Voor zover duurdere zakenauto's ter beschikking worden gesteld van belastingplichtigen met een hoger inkomen, zal een lagere bijtelling voor privégebruik voor hen ook een groter financieel voordeel opleveren.

21. Wat is het totaal aan kortingen op de bijtelling voor nulemissievoertuigen? Welke CO₂-reductie wordt hiermee bereikt, wat zijn daarmee de kosten per ton reductie en hoe verhoudt zich dat tot andere reducerende maatregelen?

Het financieel belang van de reductie van de bijtelling voor nulemissieauto's bedraagt volgens gegevens van het Ministerie van Financiën ongeveer € 148,6 miljoen voor 2018 (zie tabel 7 op blz. 43 van ons rapport). Zoals eerder opgemerkt, is niet eenvoudig aan te geven welke CO₂-reductie hiermee wordt bereikt. Dit is onder meer afhankelijk van veronderstellingen over benzine- of dieselauto's die niet in het wagenpark terecht komen als gevolg van de stimulering van elektrische auto's (zie ook onze beantwoording van vraag 2).

22. Welk deel van de inkomsten door autobelastingen is direct gerelateerd aan luchtkwaliteit en klimaat?

De diversiteit van de grondslagen van de autobelastingen en de verschillende bijzondere regelingen maken het onmogelijk om exact aan te geven welk deel van de belastingontvangsten direct is gerelateerd aan luchtkwaliteit en klimaat. Verder moet hierbij worden bedacht dat een deel van de fiscale prikkels in de autobelastingen juist leiden tot een vermindering van de ontvangsten uit de autobelastingen.

⁵ Harding, M. (2014). *Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses: Estimating the Fiscal and Environmental Costs*. OECD Taxation Working Papers, No. 20. Paris: OECD Publishing.

23. Erkent u dat er, naast de prikkel via de bijtelling, nog een verschil is tussen de stimulering van elektrische auto's voor zakelijke en particuliere rijders, namelijk dat de bijtelling een «open einde-regeling» is (die via de inkomstenbelasting loopt) en dat het nog op te tuigen stimuleringspakket voor particulieren een maximumbudget heeft? Zo ja, hoe duidt u dit verschil?

De fiscale prikkel voor elektrische auto's via de bijtellingsregeling is inderdaad te typeren als een «open einde regeling». Het voorkomen van een «open einde karakter» kan een belangrijke overweging vormen om voor (nog te introduceren) stimuleringspakketten te kiezen voor niet-fiscale stimuleringsmaatregelen in plaats van instrumenteel gebruik van belastingwetgeving.

24. Wat is het effect van de grote hoeveelheid uitzonderingen op de doorzichtigheid van het stelsel van autobelastingen en is het voor gewone burgers nog mogelijk om afgewogen keuzes te maken zonder een adviesbureau in te schakelen?

Het aantal en de diversiteit van de bijzondere regelingen in de autobelastingen dragen bij aan de complexiteit van het stelsel en aan de uitvoerings- en handhavingslasten. Hoewel een groot deel van de bijzondere regelingen «gewone burgers» niet direct zal raken, kunnen ook zij hiermee te maken hebben. Dit vormt een extra argument om de bijzondere regelingen te evalueren en te heroverwegen als zij niet bijdragen aan de hoofddoelen van de autobelastingen en geen actuele reden hebben.

25. Wat zouden de voor- en nadelen zijn van het vervangen van bijzondere regelingen in de autobelastingen, bijvoorbeeld de teruggaafregelingen die vermeld zijn in tabel 2, door niet-fiscale maatregelen, zoals subsidies op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement? Welke andere niet-fiscale maatregelen zouden beter kunnen bijdragen aan doelmatig en doeltreffend beleid?

In ons rapport bevelen we aan de bijzondere regelingen te evalueren en te heroverwegen als zij niet bijdragen aan de hoofddoelen van de autobelastingen en geen actuele reden hebben. We kunnen ons voorstellen dat bij deze evaluatie ook de vraag aan de orde komt wat de voor- en nadelen zijn van het eventueel vervangen van bijzondere regelingen in de autobelastingen door niet-fiscale maatregelen, vooropgesteld dat de uitkomst van de evaluatie is dat er nog steeds een actuele reden bestaat voor een regeling.

26. Waarom is het financieel belang van de youngtimerregeling onbekend? Kan hier een inschatting van gegeven worden?

Het ontbreekt aan gegevens over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de youngtimerregeling en daarom kunnen we hier geen inschatting van geven.

27. Is ook de fijnstoftoeslag meegenomen in het onderzoek?

De fijnstoftoeslag is niet meegenomen in ons onderzoek, omdat wij ons hebben gericht op de in 2019 toepasselijke regelgeving.