

Aanleiding

Inleiding

De hoogte van de CO₂-uitstoot van personenauto's is de heffingsgrondslag van de bpm. De CO₂-uitstoot van auto's wordt gemeten met een Europese geharmoniseerde CO₂-test. De oude geharmoniseerde testmethode, de New European Driving Cycle (NEDC) wordt vervangen door de Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure (WLTP). De WLTP-testmethode sluit beter aan bij de praktijkomstandigheden dan de NEDC-testmethode en leidt derhalve tot een betere benadering van de daadwerkelijke CO₂-uitstoot van personenauto's. De WLTP-testmethode is sinds 7 juli 2017 beschikbaar; vanaf 1 september 2018 moeten alle auto's getest worden volgens de WLTP-testmethode. Tot 2022 krijgen alle auto's naast een CO₂-uitstoot volgende de WLTP-testmethode ook een NEDC-CO₂-uitstootcijfer. Dit NEDC-CO₂-uitstootcijfer wordt in de markt ook wel de *NEDC2.0* genoemd. De met de WLTP-testmethode vastgestelde hoogte van de CO₂-uitstoot wordt omgerekend met behulp van de door de EU ontwikkelde CO₂MPAS-methode naar een NEDC-waarde. Daarnaast kunnen autofabrikanten de auto dubbeltesten, dus volgens de WLTP-testmethode en volgens de NEDC-testmethode.

De implementatie van de WLTP-testmethode in de autobelastingen wordt in twee fasen uitgevoerd:

- o De eerste fase van implementatie is bij de Wet Overige fiscale maatregelen 2017 per 1 januari 2017 uitgevoerd. In deze wet is 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. Om de NEDC-CO₂-uitstoot van deze auto's om te rekenen wordt gebruik gemaakt van het door de EU ontwikkelde CO₂MPAS rekenmodel of wordt dubbel getest.
- o De tweede fase van de implementatie van de WLTP-testmethode in de autobelastingen betreft de implementatie van de WLTP-testmethode als enige voorgeschreven testmethode bij het vaststellen van de bpm. Hierbij wordt dus overgegaan van de NEDC-CO₂-uitstoot naar de WLTP-CO₂-uitstoot. De bpm-tabel wordt per 1 juli 2020 hierop aangepast.

Hierbij is door de staatssecretaris van Financiën toegezegd de totale bpm-opbrengst niet te laten stijgen enkel als gevolg van de overgang op de WLTP-testmethode. De CO₂-uitstoot volgens de WLTP-testmethode ligt hoger dan de CO₂-uitstoot volgens de NEDC-testmethode. Daarom worden de tarieven en schijven in de Wet BPM 1992 zodanig aangepast dat de overgang van NEDC naar WLTP budgettair neutraal is voor fossiele brandstofauto's. Deze aanpassing treedt per 1 juli 2020 in werking.

Motie

De motie Omtzigt c.s. verzoekt het kabinet om voor de zomer 2020 onafhankelijk te laten toetsen of 1 "de omzetting van NEDC1-meetmethode naar NEDC2-meetmethode" en 2 "de omzetting van NEDC2-meetmethode naar WLTP-meetmethode" ieder budgetneutraal zijn gegaan, zowel macro als voor de tien meest verkochte auto's.

Onderdeel 1 van de motie betreft het terugkijken naar de totale bpm-opbrengst in de periode 1 september 2017-eerste kwartaal 2019 (= de periode tot wanneer TNO onderzoek heeft gedaan). Onderdeel 2 van de motie betreft de raming van een fiscale maatregel per 1 juli 2020, namelijk het budgetneutraal omzetten van de bpm-tabel van NEDC-grondslag naar WLTP-grondslag.

Eerste fase

Vanaf 2021 moeten autofabrikanten ervoor zorgen dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe personenauto's niet hoger is dan 95 gram per kilometer (g/km). Voor dit jaar (2020) geldt deze uitstootgrens al voor 95% van de nieuwe personenauto's. Deze uitstootgrens wordt ook wel de Europese fabrikantennorm of het Europees bronbeleid genoemd. Deze 95 g/km is een NEDC-uitstootcijfer. Met het oog op monitoring van de Europese fabrikantennorm krijgen alle WLTP-geteste auto's ook een CO₂-uitstoot conform de NEDC. Deze NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's wordt berekend met het Europese rekenmodel CO₂mpas. Dit Europese rekenmodel is in

samenwerking met autofabrikanten zo opgesteld dat het in beginsel leidt tot dezelfde CO₂-uitstoot als wanneer dit voertuig zou zijn getest overeenkomstig de NEDC. Uit onderzoek van TNO¹ kwam naar voren dat de CO₂-uitstoot volgens het rekenmodel CO₂mpas gemiddeld 6-7 g/km hoger is dan de NEDC, maar dat die toename vrijwel volledig (op 1 g/km na) toe te schrijven is aan veranderde voertuigkenmerken: de WLTP-auto's zijn gemiddeld zwaarder en krachtiger dan hun NEDC-voorlopers. In de Wet Overige fiscale maatregelen 2017 is 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 werd het voor Nederland mogelijk om de toenmalige bpm-tarieven te handhaven totdat de WLTP-meetmethode in de wet wordt opgenomen. Op deze wijze voorzagt en voorziet het kabinet in een budgettair neutrale overstap gedurende de jaren dat van WLTP-auto's ook NEDC CO₂-uitstootcijfers beschikbaar zijn en de WLTP-uitstoot nog niet in de wet is opgenomen.

Tweede fase

Voor de implementatie in de wet van de WLTP-meetmethode is uitgegaan van de resultaten van TNO², waarin de relatie tussen de CO₂-uitstoot volgens NEDC en WLTP onderzocht is op basis van de (tot dan toe circa 173.000) verkochte nieuwe WLTP-auto's. Met de resulterende formule worden de grenzen en tarieven in de bpm-tabel per 1 juli 2020 (ex ante) budgettair neutraal aangepast. De raming voor de nieuwe bpm-tabel is door het CPB gecertificeerd en bestempeld als 'redelijk en neutraal'.

Afbakening en doel second opinion

In beide fasen van de implementatie is uitgegaan van de resultaten van het TNO-onderzoek³. De drie onderzoeksrapporten zijn gepubliceerd in juli 2018, oktober 2018 en juli 2019.⁴ In september 2019 heeft TNO nog een aanvullend rapport gemaakt voor de plug-inhybride voertuigen.⁵ De second opinion heeft betrekking op voornoemde onderzoeksrapporten. Daarmee kan worden getoetst of de implementatie in beide fasen goed is uitgevoerd.

De toezegging van de staatssecretaris van Financiën ten aanzien van budgetneutraliteit heeft betrekking op het macroniveau en niet op de tien meest verkochte auto's. Niettemin vraagt de motie Omtzigt c.s. ook om de uitkomsten voor de tien meest verkochte auto's. Deze uitkomsten worden door het Ministerie van Financiën aangeleverd, waarbij TNO input heeft geleverd voor de meest verkochte auto's in 2017 respectievelijk 2019. Daarnaast wordt ook de tabel uit de Nota naar aanleiding van Verslag Overige Fiscale Maatregelen 2020 aangeleverd waarin de gevolgen van de omzetting op microniveau voor de 20 meest verkochte auto's is weergegeven.

Onderzoeksvragen

- In hoeverre is de conclusie van TNO terecht dat de (teruggerekende) NEDC-CO₂-uitstoot volgens het rekenmodel CO₂mpas gemiddeld 6-7 gr/km hoger is dan de (oude) NEDC, maar dat die toename vrijwel volledig toe te schrijven is aan veranderde voertuigkenmerken: de WLTP-auto's zijn zwaarder en krachtiger?

¹ TNO 2018 R10732 Aspecten van de NEDC-WLTP overgang in relatie tot CO₂-waarden van personenauto's – fase 1: de probleemschets; TNO 2018 R11145 Aspects of the transition from NEDC to WLTP for CO₂ values of passenger cars - phase 2: preliminary findings; TNO 2019 R10952 Aspects of the transition from NEDC to WLTP for CO₂ values of passenger cars - Phase 3: After the transition.

² TNO 2019 R10952 Aspects of the transition from NEDC to WLTP for CO₂ values of passenger cars - Phase 3: After the transition

³ Handeling 2019-2020, nr. 23 item 8

⁴ TNO 2018 R10732 Aspecten van de NEDC-WLTP overgang in relatie tot CO₂-waarden van personenauto's – fase 1: de probleemschets; TNO 2018 R11145 Aspects of the transition from NEDC to WLTP for CO₂ values of passenger cars - phase 2: preliminary findings; TNO 2019 R10952 Aspects of the transition from NEDC to WLTP for CO₂ values of passenger cars - Phase 3: After the transition.

⁵ TNO 2019 R11310 Aspects of the transition from NEDC to WLTP - aanvullend rapport: CO₂ waarden van plug-in voertuigen.

- In hoeverre kloppen de achterliggende berekeningen en de resultaten in de onderzoeksrapporten, waarin TNO concludeert dat de omrekenformule voor de omzetting moet zijn $WLTP = 110\% \text{ NEDC} + 15 \text{ g/km}$?
- In hoeverre heeft het ministerie van Financiën de bpm-tabel per 1 juli 2020 aan de hand van de omrekenformule van TNO correct aangepast, zodanig dat macro budgetneutraliteit is bereikt?
- In hoeverre is de omzetting voor de tien meest verkochte auto's budgettair neutraal gegaan?