

Vergaderjaar 2020–2021

35 572

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021)

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2020

Zoals tijdens het wetgevingsoverleg van 2 november jl. (Kamerstuk 35 572, nr. 78) toegezegd treft u in deze brief, mede namens de Minister van Financiën, een nadere toelichting aan over de systematiek van de autonome vergroening en enkele vragen die Kamerleden hierover hebben gesteld.

De systematiek van de autonome vergroening

De CO₂-uitstoot van de personenauto vormt de grondslag van de bpm. Voor conventionele auto's en plug-in hybrides gelden aparte tarieven en voor emissievrije auto's geldt een bpm-vrijstelling tot en met 2024. Wanneer de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwverkochte conventionele personenauto's daalt, daalt de grondslag van de bpm en daarmee de belastinginkomsten. De CO₂-uitstoot van conventionele auto's heeft daarmee direct invloed op de belastingopbrengst.

De ontwikkeling van de CO₂-uitstoot van conventionele personenauto's wordt sterk beïnvloed door de Europese CO₂-normen. In 2015 was de Europese fabrikantennorm 130 g/km. Voor 2021 is deze norm vastgesteld op gemiddeld 95 g/km. Na 2021 worden de normen nog strenger. De gemiddelde CO₂-emissies van nieuwe, in de EU geregistreerde personenauto's zullen in 2025 15% en in 2030 37,5% lager moeten liggen dan de emissiegrenswaarden die voor 2021 gelden. Deze Europese normen zorgen ervoor dat fabrikanten jaarlijks gemiddeld nieuwe CO₂-zuiniger automodellen op de markt brengen.

De autonome vergroening is de verwachte gemiddelde afname van de CO₂-uitstoot van de conventionele personenauto's als gevolg van de technologische ontwikkeling die gedreven wordt door de Europese normen. De emissievrije auto's en plug-in hybrides zijn uiteraard wel van belang voor de te behalen Europese normen, maar die auto's worden niet

meegenomen in de inschatting van de verwachte autonome vergroening bij conventionele auto's en de aanpassing van de bpm-tabel. Het is dus niet zo dat conventionele auto's zwaarder worden belast om de groei van emissievrije auto's en plug-in hybrides budgettaire op te vangen.

De aanpassing van de bpm-tabel met de verwachte gemiddelde CO₂ ontwikkeling van conventionele auto's is uitsluitend bedoeld om te voorkomen dat de grondslag van de bpm wordt uitgehold door voortschrijding van de techniek voor de conventionele auto's, waarmee de opbrengst van de bpm zou teruglopen. De bpm-tabel wordt aangepast om deze technologische ontwikkeling voor conventionele auto's te reflecteren. Er is daarmee geen additionele budgettaire opbrengst beoogd niettegenstaande afwijkingen die kunnen ontstaan op het niveau van individuele modellen.

Aanpassing van de bpm tabel in verband met de verwachte gemiddelde CO₂ ontwikkeling van nieuwe conventionele auto's gebeurt al sinds de bpm wordt gebaseerd op CO₂-uitstoot (sinds 2009). In de eerste jaren werd de bpm-tabel gecorrigeerd voor deze vergroening met 2,8%. In de Wet uitwerking Autobrief I (2012–2015) bedroeg dit percentage 3,4%¹ en in de Wet uitwerking Autobrief II (periode 2015–2020) ging het om gemiddeld 3,7%. Voor het jaar 2021 wordt rekening gehouden met vergroening van 4,2%, gebaseerd op het onderzoek van TNO. In de memorie van toelichting bij deze wetsvoorstellen is terug te vinden dat de aanpassing van de bpm tabel ook is geboekt met een budgettaire opbrengst van nul².

De leden Ladders en Omtzigt vragen hoe het kan dat op individueel niveau bij bestaande modellen de bpm-stijging zo ver kan uitschieten. Dat is onvermijdelijk gegeven dat de gemiddelde verwachte ontwikkeling van de CO₂-uitstoot het uitgangspunt vormt. Bestaande modellen waarvan de CO₂-uitstoot gelijk blijft, zullen in 2021 met een hogere bpm worden belast dan hetzelfde model in 2020. Door de progressiviteit van de bpm-tabel kan dit om een grote (procentuele) stijging gaan. Daar zullen echter ook andere individuele nieuwe modellen tegenover staan die zuiniger worden waar de belasting lager op uitvalt. De maatregel is dan ook wederom ingeboekt met een budgettaire opbrengst van nul euro. Indien geen rekening zou worden gehouden met de autonome vergroening via aanpassing van de bpm-tabel zou er een lastenkaderrelevante budgettaire derving van circa € 315 miljoen structureel ontstaan.

Zoals hierboven aangegeven wordt de systematiek van autonome vergroening al jaren toegepast. Bij de uitwerking van het Klimaatakkoord is er dan ook van uitgegaan dat het corrigeren van de grondslag van de bpm voor de verdere autonome vergroening bij conventionele auto's ook in de periode 2021–2025 zou plaatsvinden. Dit uitgangspunt werkt door in de berekening van zowel de CO₂-effecten als de budgettaire effecten van het Klimaatakkoord. De fiscale stimuleringsmaatregelen zijn vorig jaar verwerkt in de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord (Kamerstuk 35 304). Hierdoor was een aparte Wet uitwerking Autobrief III niet meer nodig. Wel is toen aangegeven dat de autonome vergroening voor de jaren 2020–2025 nog wettelijk geregeld moest worden.

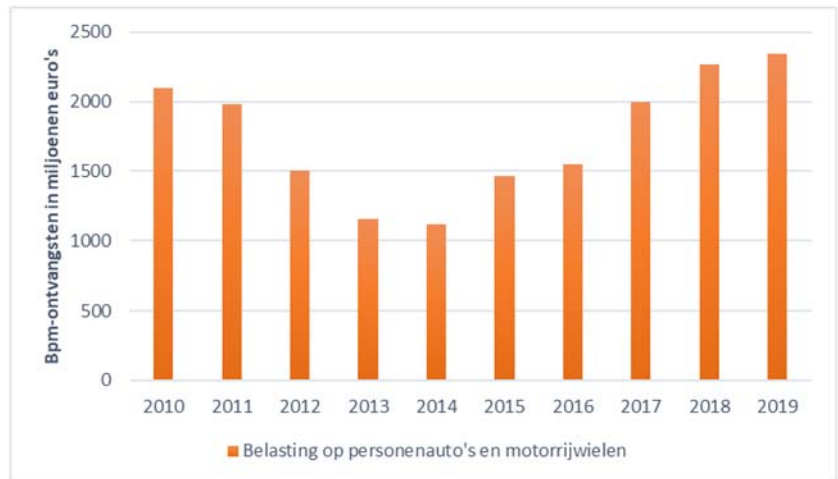
¹ Kamerstuk 33 007.

² Zie pagina's 3 tot en met 7 en 14 van Kamerstuk 33 007, nr. 3 en pagina's 3 en 11 van Kamerstuk 34 391, nr. 3.

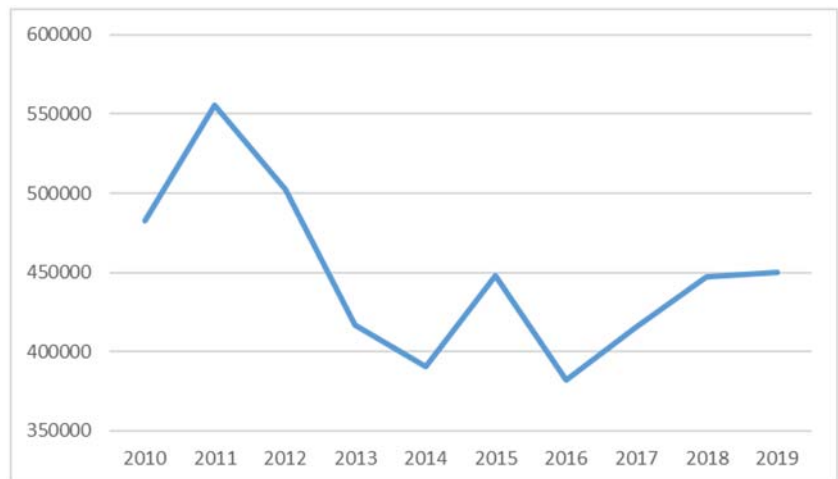
De daadwerkelijke ontwikkeling van de bpm-grondslag vs. verwachte autonome vergroening en de bpm-opbrengst

Het lid Omtzigt geeft aan dat de ontwikkeling van de werkelijke CO₂-uitstoot de laatste jaren anders was dan de verwachte autonome vergroening. De heer Omtzigt vraagt hierop te reflecteren en hoe dit zich verhoudt tot de verwachte autonome vergroening voor komend jaar. De aanpassing van de bpm-tabel berust op een voorspelling van de te verwachten gemiddelde CO₂-uitstoot van de conventionele auto's op basis van de technologische ontwikkeling. De werkelijke gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe conventionele auto's kan anders zijn, omdat meerdere factoren daar invloed op hebben. Zo zijn de fiscale prikkels van belang, maar ook het aanbod, gedragseffecten als gevolg van relatieve prijsveranderingen of veranderende consumentenvoorkeuren. Daarnaast wordt de totale bpm-opbrengst ook bepaald door (de fluctuaties in) het totaal aantal nieuwverkopen. De ontwikkeling van de totale bpm-opbrengst en het totaal aantal nieuw verkochte personenauto's vanaf 2010 is in figuren 1 en 2 weergegeven.

Figuur 1 Totale bpm-opbrengst in miljoenen euro's



Figuur 2 Totaal aantal nieuw verkochte personenauto's



Autofabrikanten waren in de periode tot 2015 vanuit EU verplicht de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's terug te brengen tot 130 g/km. In het vaststellen van de bpm-tabellen is om die reden destijds rekening

gehouden met een stapsgewijze daling van de CO₂-uitstoot richting 130 g/km in 2015. De gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe auto's daalde EU-breed echter sneller, naar ongeveer 120 g/km in 2015. Mede door nationale fiscale prikkels voor zuinige en emissievrije auto's daalde de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwe conventionele auto's in Nederland bovendien nog veel sneller dan in de rest van Europa naar ongeveer 107 g/km in 2015 (de CO₂-uitstoot van alle nieuwverkochte personenauto's daalde naar 102 g/km.). In de periode tot 2015 is, vanwege die sterkere daling van de gemiddelde CO₂-uitstoot dan verondersteld en verwerkt in de bpm-tabellen, de bpm-opbrengst gedaald, zelfs ondanks de relatief hoge verkoopaantallen in die jaren.

In de laatste jaren is de bpm-opbrengst weer toegenomen. Consumenten kozen in die periode voor zwaardere auto's en voor auto's met meer motorvermogen. Dit leidt tot stijging van de bpm-opbrengst. De fabrikanten zijn nu nog ver verwijderd van de Europese norm in 2021. Dit geeft fabrikanten een sterke prikkel om in 2021 de verkoop van auto's met een lagere CO₂-uitstoot te bevorderen ten opzichte van auto's met een hogere uitstoot. De verwachting is dat fabrikanten in 2021 nog een flinke inhaalslag zullen maken in het op de markt brengen van nieuwe conventionele auto's met een lagere CO₂ uitstoot, naast nieuwe emissievrije auto's en plug-in hybrides om flinke boetes te voorkomen.

Daarnaast is door het lid Ladders gevraagd om met voorbeelden inzicht te geven in de bpm-stijging per type auto. Helaas is dit niet mogelijk omdat niet bekend is wat de CO₂-waarde van nieuwe individuele auto's per 2021 gaat worden. Autofabrikanten introduceren immers met grote regelmaat nieuwe (uitvoeringen) van hun modellen, ook gedurende het jaar. Wanneer een specifieke auto zoals verkocht in 2020 niet zuiniger wordt en in exact dezelfde vorm wordt verkocht in 2021, dan zal de bpm op die auto stijgen door de aanscherping van de bpm-tabel. Afhankelijk van de CO₂-uitstoot kan dat gaan om een stijging van circa 15–35%. Met name voor auto's met een CO₂-uitstoot rond de grensovergangen in de bpm-tabel kan de stijging aanzienlijk zijn. Dit is inherent aan de progressiviteit van de huidige bpm-tabel. Deze progressiviteit is een politieke keuze. Gemiddeld is echter de verwachting dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuw verkochte conventionele personenauto's in 2021 met 4,2% zal dalen. Van bestaande modellen waarvan de CO₂-uitstoot niet wijzigt zal de bpm dus toenemen. En hier staat dus tegenover dat voor andere nieuwe modellen de CO₂-uitstoot sterker zal dalen dan met 4,2% ten opzichte van het vorige model en daarmee ook de bpm zal dalen. Dat volgt uit het onderzoek van TNO naar de verwachte autonome vergroening voor 2021.³ De verwachting is dat de conventionele auto's daadwerkelijk zuiniger worden. Dat wil zeggen dat de modellen die in 2021 worden verkocht gemiddeld zuiniger zullen zijn dan de voorgaande modellen. Komt de uitstoot van een in 2021 aangeboden model precies 4,2% lager uit dan in 2020 dan blijft de bpm-stijging beperkt tot de inflatiecorrectie. Daalt de uitstoot met meer dan 4,2% dan zal de bpm (afgezien van de inflatiecorrectie) lager uitkomen ten opzichte van 2020.

Onderzoek autonome vergroening 2021

Het lid Omtzigt vraagt in te gaan op het autonome vergroeningspercentage 4,2% in het benzine – en dieselsegment zonder elektrische auto's erin te mengen.

TNO schat op basis van de huidige beschikbare gegevens dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuw verkochte conventionele personenauto's in 2021 met 4,2% zal dalen. De toename van de verkopen van emissievrije auto's en plug-in hybrides zijn dus geen onderdeel van dit

³ Dit rapport treft u aan als bijlage bij deze brief. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

percentage. Daarmee is uitgesloten dat de ingroei van deze auto's budgettair worden opgevangen door de conventionele auto's. In het onderzoeksrapport merkt TNO terecht op dat de schatting van de gemiddelde CO₂-uitstoot in 2021 met grote onzekerheid is omgeven. Dat komt omdat de verkoopaantallen en marktsamenstelling door de coronacrisis erg onzeker zijn, zowel in 2020 als in 2021. Desondanks concludeert TNO dat een gemiddelde daling van 4,2% de best mogelijke schatting is. Dit percentage acht ik dan ook realistisch, mede gelet op het gegeven dat er voor de sector nog een flinke inhaalslag nodig is om aan de voorgenoemde Europese norm van 2021 te kunnen voldoen (95 gram).

De bpm en verjonging van het wagenpark

Het lid Van Otterloo vraagt hoe het gaat met de vergroening van het wagenpark aangezien een hogere bpm het ook minder aantrekkelijk maakt om een nieuwe auto aan te schaffen. Verjongen van het wagenpark is geen doel op zich van dit kabinet. De afspraken in het Klimaatakkoord zijn gericht op het versnellen van de transitie naar een volledig emissievrij wagenpark. Hierbij maakt het kabinet gebruik van de combinatie van ontmoedigen en stimuleren. Daarnaast is de systematiek van de bpm (progressieve tabel en op CO₂ gebaseerd) erop gericht om de automobilist maximaal te prikkelen over te gaan op de aanschaf van een zuiniger auto. De systematiek van de bpm- gecombineerd met de fiscale stimuleringsmaatregelen voor emissievrije voertuigen prikkelt de automobilist over te gaan op de aanschaf van een emissievrije auto c.q. een zuiniger auto. Het verlagen van de bpm, met als doel het wagenpark te verjongen, werkt contraproductief. Verjonging zonder prikkel om zuinigere auto's aan te schaffen maakt onzuinige voertuigen juist weer aantrekkelijker en heeft zo een negatieve impact op de effectiviteit van de maatregelen voor de transitie naar emissievrij rijden.

Bijtelling voor zonnecelauto's

Tot slot heeft het lid Alkaya gevraagd hoe het kabinet het recente advies (bijvoorbeeld voor een maximumbedrag voor bespaarde ton CO₂-uitstoot) van de Algemene Rekenkamer bij de lagere bijtelling voor zonnecelauto's heeft betrokken. In het Klimaatakkoord is een nieuw fiscaal stimuleringspakket voor emissievrije personenauto's afgesproken voor de periode 2020–2025. Het kabinet stimuleert de verkoop van emissievrije personenauto's, omdat de transitie naar een emissievrij wagenpark noodzakelijk is voor het behalen van de doelen van het klimaatakkoord van Parijs. De CO₂-uitstoot van personenauto's bedroeg in 2019 circa 10% van de totale broeikasgasemissies in Nederland. Als de hele vloot emissievrij is, dan verdwijnt deze uitstoot geheel.

In lijn met de marktontwikkelingen, wordt de fiscale stimulering richting 2025 stapsgewijs versoerd en steeds meer gericht op de lagere segmenten. Onderdeel van het stimuleringspakket is de korting in de bijtelling. De ontwikkeling van waterstof- en zonnecelauto's is nog pril. Daarom is in het Klimaatakkoord afgesproken dat, in tegenstelling tot emissievrije auto's met een accupakket, de korting in de bijtelling voor deze type emissievrije auto's niet wordt gemaximeerd tot een bepaalde cataloguswaarde. Overigens wordt ook voor zonnecelauto's de korting op het bijtellingspercentage de komende jaren verder versoerd. De Algemene Rekenkamer kijkt in haar rapporten terug naar de periode 2018–2019 en doet geen uitspraken over het stimuleringspakket dat in het Klimaatakkoord is afgesproken. Het recente advies van de Algemene Rekenkamer is daarom niet betrokken bij bijtellingsmaatregel voor zonnecelauto's, maar de in het Klimaatakkoord afgesproken stapsgewijze

versoering van het fiscale stimuleringspakket komt overeen met de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in haar rapport heeft gedaan.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief