

Vergaderjaar 2018–2019

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 62

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2019

Een belangrijk onderwerp met betrekking tot de autobelastingen is de introductie van de nieuwe CO₂-testmethode voor personenauto's, de Worldwide Harmonized Light Vehicle Test Procedure (WLTP). In deze brief ga ik – zoals eerder toegezegd – in op de implementatie van de WLTP in de Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM).¹

WLTP en BPM

De WLTP vervangt de verouderde NEDC-testmethode. De WLTP-testmethode sluit beter aan bij de praktijkomstandigheden dan de verouderde NEDC-testmethode en biedt daarom beter inzicht in het werkelijke brandstofverbruik en de CO₂-uitstoot van personenauto's. Sinds 1 september 2018 moeten alle nieuwe auto's in de Europese Unie conform de WLTP zijn getest. Een uitzondering hierop zijn auto's die vallen onder de restantvoorraadregeling. Dit betreffen auto's waarvan de CO₂-uitstoot alleen volgens de oude NEDC-testmethode is vastgesteld, de zogenoemde restantvoorraden.

De CO₂-uitstoot van personenauto's, gemeten conform de NEDC-testmethode, is de heffingsgrondslag van de BPM. Hoe hoger deze CO₂-uitstoot van de auto, des te hoger de BPM uitkomt. Uit onderzoek van onder meer TNO blijkt dat de CO₂-uitstoot van personenauto's – zoals gemeten conform de WLTP – op macroniveau gemiddeld significant hoger is dan gemeten volgens de NEDC. Het kabinet heeft toegezegd zich in te zetten om de totale BPM-opbrengst niet te laten stijgen als gevolg van de WLTP-testmethode. De WLTP op zichzelf maakt auto's immers niet onzuiniger. Om uitvoering te geven aan deze toezegging moeten uiteindelijk de CO₂-tarieven van de BPM – die nu zijn gebaseerd op NEDC CO₂-uitstoot – zodanig worden omgerekend naar WLTP CO₂-uitstoot dat

¹ Kamerstuk 32 800, nr. 44.

de budgettaire gevolgen op macroniveau zo klein mogelijk zijn. Deze omzetting vereist solide inzicht in de gevolgen van de invoering van de WLTP op de CO₂-uitstoot van personenauto's. Om die reden heeft het kabinet TNO gevraagd om uitgebreid onderzoek te doen naar de WLTP.²

Het kabinet is zich bewust van het feit dat de Europese invoering van de WLTP heeft geleid tot onzekerheid voor de autobranche en autokopers. Deze onzekerheden worden grotendeels veroorzaakt door het gebrek aan inzicht in de gevolgen die de nieuwe WLTP-testmethode zal hebben voor de CO₂-uitstoot van personenauto's en daarmee de hoogte van de BPM. Om die reden heeft het kabinet, mede ingegeven vanuit gesprekken met belanghebbende partijen, benadrukt dat een spoedige maar tevens zorgvuldige omzetting van de BPM naar op WLTP CO₂-uitstoot gebaseerde tarieven een einde kan maken aan de onzekerheden bij de autobranche en autokopers.³ Tegelijkertijd is het van belang dat de Belastingdienst en de autobranche voldoende tijd krijgen om de WLTP in de systemen te implementeren. In deze brief ga ik, op basis van het TNO-onderzoek, nader in op de meest recente inzichten voor wat betreft de gevolgen van de WLTP op de CO₂-uitstoot van personenauto's. Daarnaast ga ik in op de mogelijkheden voor een spoedige en zorgvuldige omzetting.

Implementatie tot nu toe

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). Een jaar eerder, in 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 daarom in ieder geval tot en met 2021 (naast een CO₂-uitstoot conform de WLTP) ook nog een CO₂-uitstoot conform de NEDC. Deze NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's kan zijn teruggerekend door het rekenmodel CO₂mpas. Dit Europese rekenmodel is – in samenwerking met autofabrikanten – zo opgesteld dat het in beginsel leidt tot dezelfde CO₂-uitstoot als dit voertuig zou zijn getest overeenkomstig de NEDC. Een andere mogelijkheid die autofabrikanten hebben, is ervoor te kiezen om WLTP-auto's ook conform de NEDC te testen, de zogenoemde dubbeltestmethode.

Omdat er sinds 2017 al wel WLTP-auto's op de markt kunnen komen, is bij de Wet Overige fiscale maatregelen 2017 geregeld dat de hierboven beschreven NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's gebruikt kan worden voor de heffing van BPM op WLTP-auto's. Op deze wijze voorziet het kabinet in een tijdelijke oplossing totdat een op WLTP-testresultaten gebaseerde BPM-tarieftabel in de wet kan worden opgenomen. De NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's blijft in ieder geval tot en met 2021 beschikbaar. Om die reden dient de omzetting naar op WLTP-testresultaten gebaseerde CO₂-tarieven in de BPM uiterlijk per 1 januari 2022 in werking te treden. Een eerdere omzetting naar de WLTP ligt echter voor de hand om zo spoedig mogelijk duidelijkheid en zekerheid te bieden aan burgers en bedrijven.

² Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1111.

³ Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1401.

Onderzoek TNO

Om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de WLTP op de CO₂-uitstoot van personenauto's heeft het kabinet TNO gevraagd onderzoek te doen. Het onderzoek van TNO is onderverdeeld in drie fasen. Fase I is bedoeld om uitleg te geven over de complexiteit van de conversie van NEDC naar WLTP. Dit rapport heeft uw Kamer op 5 juli 2018 ontvangen.⁴

Op 19 oktober 2018 heeft uw Kamer het Fase-II-rapport ontvangen.⁵ In Fase II van het onderzoek heeft TNO de eerste kwantitatieve analyses van de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's gemaakt en bood TNO een vooruitblik op de ontwikkeling van de WLTP CO₂-uitstoot. De analyses van de NEDC CO₂-uitstoot zijn onder meer uitgevoerd vanwege signalen van marktpartijen dat de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's hoger is dan verwacht, hetgeen zou leiden tot een stijging van de BPM. Uit de analyses in het Fase-II-rapport werd destijds – op basis van de toen beschikbare CO₂-uitstootdata – door TNO bevestigd dat de NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's gemiddeld hoger is dan van «vergelijkbare» auto's van voor de WLTP. Uit de analyses van TNO bleek destijds echter ook dit verschil in CO₂-uitstoot vrijwel volledig kon worden verklaard door het feit dat de nieuwe WLTP-auto's gemiddeld zwaarder zijn en over meer motorvermogen beschikken dan hun – vergelijkbare maar dus niet identieke – NEDC-voorgangers. Voor dieselauto's spelen tevens de aangescherpte Europese milieueisen voor de uitstoot van schadelijke stoffen een rol bij de veranderingen in de autokenmerken en daarmee ook in de CO₂-uitstoot. Deze voertuigen moeten namelijk tevens voldoen aan de eisen voor de, min of meer gelijktijdig met de WLTP ingevoerde, «real driving emissions-test» (RDE-test), waarbij de uitstoot van gezondheids-schadelijke stikstofoxide (NO_x) ook tijdens een test op de weg binnen bepaalde marges moet blijven. Met andere woorden: WLTP-auto's zijn andere auto's dan hun NEDC-voorgangers en hebben daarom een andere CO₂-uitstoot. Uit het Fase-II-rapport van TNO blijkt niet dat dit het gevolg is van de nieuwe WLTP-testmethode. De bevindingen uit het Fase-II-rapport van TNO gaven het kabinet dan ook geen aanleiding om de BPM-tarieven aan te passen.

Bevindingen Fase-III-rapport TNO

Recent heeft TNO het Fase-III-rapport – het laatste rapport – van het onderzoek naar de WLTP afgerond. Dit onderzoeksrapport is als bijlage bij deze brief gevoegd⁶. In Fase III van het onderzoek heeft TNO een aantal aanvullende analyses gemaakt. TNO heeft voor het Fase-III-rapport de tot nu toe beschikbare uitstootgegevens van zo'n 152.000 WLTP-geteste benzineauto's en zo'n 21.000 WLTP-geteste dieselauto's geanalyseerd.⁷ Op basis van deze uitstootdata heeft TNO voor benzineauto's een solide inschatting van de WLTP CO₂-uitstoot gegeven. Voor WLTP-geteste dieselauto's is de data nog altijd relatief beperkt. Ondanks dat zijn ook de gevolgen van de WLTP op de CO₂-uitstoot van dieselauto's een stuk beter inzichtelijk gemaakt.

Bevindingen voor omzetting BPM naar WLTP

TNO geeft aan dat de WLTP CO₂-uitstoot gemiddeld 10% + 15 g/km hoger is dan de NEDC CO₂-uitstoot. Deze formule kan volgens TNO worden gebruikt als basis voor een budgettair neutrale omzetting van de

⁴ Kamerstuk 32 800, nr. 44, bijlage.

⁵ Kamerstuk 32 800, nr. 46.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Het betreft hier gegevens van in Nederland door de RDW geregistreerde voertuigen.

CO₂-tarieven in de BPM. Omdat de WLTP CO₂-uitstoot gemiddeld hoger is moeten de BPM-tarieven en CO₂-schijfgrenzen worden aangepast om – bij de omzetting van de heffingsgrondslag van de BPM van NEDC CO₂-uitstoot naar WLTP CO₂-uitstoot – een hogere BPM-opbrengst te voorkomen. Wanneer er BPM-tarieven en CO₂-schijfgrenzen worden berekend met inachtneming van de veronderstelling dat de WLTP CO₂-uitstoot gemiddeld 10% + 15 g/km hoger is dan de NEDC CO₂-uitstoot, zullen de gevolgen voor de totale BPM-opbrengst op macroniveau naar verwachting klein zijn. Gemiddeld genomen blijft de BPM dan ongeveer hetzelfde. Dit neemt niet weg dat de BPM-opbrengst hoger of lager kan worden doordat er meer of minder auto's verkocht gaan worden, of doordat de consumentenvoorkeuren veranderen. Daarbij moet ook nadrukkelijk de kanttekening geplaatst worden dat uit de door TNO geanalyseerde data blijkt dat de spreiding van WLTP CO₂-uitstoot tussen en binnen autosegmenten relatief groot is. Hierdoor zullen er – bij een omzetting naar WLTP-tarieven – verschuivingen in de nieuwverkopen tussen en binnen autosegmenten en ook tussen automerken plaatsvinden. Dit laat zich echter zeer lastig voorspellen.

TNO geeft daarbij de waarschuwing dat autofabrikanten onder de WLTP-regelgeving een zogenoemde «declared CO₂-value» als officiële CO₂-uitstootcijfer van de auto kunnen opgeven. Deze declared value mag – bij een controletest door een keuringsinstantie – niet lager blijken dan het daadwerkelijke testresultaat, de «measured value». Deze declared value mag wel onbeperkt hoger zijn dan de measured value. Op dit moment geven autofabrikanten voor hun WLTP-auto's declared values op die substantieel hoger zijn dan de daadwerkelijke testresultaten. TNO spreekt daarom in het rapport van «inflated WLTP-values». TNO verwacht dat fabrikanten, zodra na 2021 de WLTP-uitstootwaarden voor autofabrikanten relevant worden om te voldoen aan de Europese CO₂-fabrikantennorm en fabrikanten de WLTP-test «beter onder de knie hebben», lagere WLTP-waarden zullen gaan opgeven die dichter bij de measured value zullen liggen. Dit betekent dat de WLTP CO₂-uitstootcijfers na 2021 relatief snel kunnen dalen en de WLTP CO₂-uitstootcijfers op dit moment een vertekend beeld kunnen geven. Ook na de omzetting naar de WLTP is het daarom noodzakelijk de CO₂-ontwikkelingen scherp te monitoren.

Overige bevindingen Fase-III-rapport

Om de WLTP meer in lange termijnperspectief te plaatsen heeft TNO een analyse gemaakt van de ontwikkeling van de CO₂-uitstoot van personenauto's in de periode 2005 tot april 2019. Uit deze analyse blijkt onder meer dat de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwverkochte auto's in Nederland sinds 2005 sterk is gedaald van ca. 180 g/km naar ca. 110 g/km in 2015 (exclusief plug-in hybride en emissievrije auto's). Vanaf 2015 tot heden is een licht opwaartse trend van de gemiddelde CO₂-uitstoot van nieuwverkochte auto's in Nederland zichtbaar. De introductie van WLTP-auto's per september 2018 is niet zichtbaar in de opwaartse CO₂-trend van nieuwverkochte auto's. Deze stijgende trend is echter wel opvallend omdat autofabrikanten de gemiddelde CO₂-uitstoot van hun nieuwe auto's met nog zo'n 15–20% omlaag moeten brengen om aan de Europese CO₂-normen te voldoen in 2020 en 2021. Het aandeel dieselauto's onder de nieuwverkopen is in de periode 2009 – 2011 gestegen mede als gevolg van fiscale voordelen voor zeer zuinige personenauto's. Vanaf ongeveer 2013 daalt het aandeel dieselverkopen licht en vanaf 2016 zet een sterkere daling in. Deze daling hangt mogelijk samen met de afnemende populariteit van diesel als gevolg van de affaire rondom de sjoemelsoftware en de afbouw van fiscale voordelen voor zeer zuinige personenauto's.

Overigens is het aandeel dieselauto's in Nederland laag in vergelijking met andere Europese landen.

Uit het Fase-III-rapport blijkt – net als uit het Fase-II-rapport – dat de hogere NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's ten opzichte van «vergelijkbare» NEDC-voorgangers voor wat betreft benzineauto's nog altijd kan worden verklaard aan de hand van toegenomen voertuiggewicht en motorvermogen. Voor de beperkte hoeveelheid geanalyseerde diesel-auto's kan de toegenomen CO₂-uitstoot voor zo'n 7 g/km in mindere mate worden verklaard aan de hand van toegenomen voertuiggewicht en motorvermogen. Dit hoeft echter geen gevolg te zijn van de introductie van de nieuwe WLTP-testmethode. TNO geeft aan dat autofabrikanten hun dieselmotoren min of meer gelijktijdig met de invoering van de WLTP hebben moeten aanpassen vanwege de aangescherpte Europese milieueisen met metingen op de weg, de hierboven al benoemde RDE-test. Ook dit kan een belangrijke verklaring zijn voor veranderingen in zowel de NEDC CO₂-uitstoot als de WLTP CO₂-uitstoot.

Vervolgstappen implementatie WLTP in BPM

Zoals beschreven wordt tot op heden BPM geheven op basis van de NEDC CO₂-uitstoot. Op basis van het Fase-III-rapport van TNO is het niet mogelijk om te concluderen dat er sprake is van een hogere NEDC CO₂-uitstoot van WLTP-auto's als gevolg van de introductie van de nieuwe WLTP-testmethode. De bevindingen uit het Fase-III-rapport van TNO geven het kabinet dan ook geen aanleiding om de BPM-tarieven aan te passen voorafgaand aan de uiteindelijke omzetting naar de WLTP.

Voor de uiteindelijke omzetting naar de WLTP is wel een aanpassing van de BPM nodig. Uit het onderzoek van TNO blijkt namelijk dat de WLTP CO₂-uitstoot gemiddeld zo'n 10% + 15 g/km hoger is dan de NEDC CO₂-uitstoot. Deze hogere uitstoot is het gevolg van het feit dat de nieuwe WLTP-test strenger is dan de NEDC-test. Het kabinet wil voorkomen dat deze 10% + 15 g/km hogere CO₂-uitstoot leidt tot een hogere BPM. Zodra de WLTP CO₂-uitstoot de heffingsgrondslag van de BPM wordt zullen de BPM-tarieven zodanig worden verlaagd en de CO₂-schijflengtes worden aangepast dat een stijging van de totale BPM-opbrengst als gevolg van de WLTP wordt voorkomen. Zo verandert de totale BPM-opbrengst niet als gevolg van de WLTP. Hiermee komt het kabinet de toezegging na dat de implementatie van de WLTP in de BPM niet moet leiden tot een hogere BPM.

Uit de meest recente onderzoeksresultaten van TNO maakt het kabinet op dat er nu voldoende inzicht is in de CO₂-uitstoot van WLTP-auto's om de tarieven van de BPM zodanig te vast te stellen dat de gevolgen van de WLTP-omzetting voor de totale opbrengst van de BPM zeer beperkt zijn. Uit gesprekken met de autobranche blijkt dat het voor hen belangrijk is om een ruime aanlooptijd te krijgen om deze verandering van de testmethode te verwerken in hun bedrijfsprocessen. Een omzetting naar de WLTP per 1 januari 2020 komt voor de autobranche om die reden nog te vroeg. Het kabinet kiest er daarom voor om – onder voorbehoud van de uitvoeringstoets van de Belastingdienst – de nieuwe, op WLTP CO₂-uitstoot gebaseerde, BPM-tarief tabel op te nemen in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2020, met inwerkingtredingsdatum 1 juli 2020. Dit betekent dat tot en met 30 juni 2020 de NEDC CO₂-uitstoot de heffingsgrondslag blijft van de BPM. En dat de WLTP CO₂-uitstoot per 1 juli 2020 de heffingsgrondslag wordt van de BPM. Ook gaat het kabinet de ontwikkelingen rondom de «inflated WLTP-values», na de omzetting naar de WLTP, in beeld brengen.

Op deze wijze biedt het kabinet tijdig duidelijkheid en zekerheid over de BPM voor burgers en bedrijven, krijgt de autobranche de benodigde tijd om de WLTP in de bedrijfsprocessen te implementeren en heeft de Belastingdienst ruimer de tijd om deze omzetting zorgvuldig te realiseren.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel