

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1127

Vragen van de leden **Van Weyenberg** en **Van Veldhoven** (beiden D66) aan de Staatssecretarissen van Financiën en van Infrastructuur en Milieu over *het beleid om op basis van de typegoedkeuringswaarde CO₂ gedifferentieerde belastingen vast te stellen* (ingezonden 14 december 2015).

Antwoord van Staatssecretaris **Wiebes** (Financiën) mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (ontvangen 13 januari 2016)

Vraag 1

Kunt u bevestigen dat de Algemene Rekenkamer in mei 2014 de effectiviteit heeft onderzocht van het beleid om op basis van de typegoedkeuringswaarde CO₂ gedifferentieerde belastingen vast te stellen?

Antwoord 1

De Algemene Rekenkamer heeft op 21 mei 2014 de «Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Financiën» gepubliceerd waarin onder meer de kosteneffectiviteit van de fiscale stimulering voor zuinige auto's is onderzocht.¹ Enkele conclusies uit dit onderzoek zijn dat het fiscaal stimuleren van zeer zuinige auto's een relatief dure maatregel is voor het verminderen van CO₂-uitstoot en dat de CO₂-uitstoot van nieuwe auto's zoals gemeten tijdens de typegoedkeuringstest steeds meer afwijkt van de CO₂-uitstoot in de praktijk. De Algemene Rekenkamer beveelt daarbij aan om na te gaan of er in Nederland kosteneffectievere maatregelen mogelijk zijn voor het verminderen van CO₂-uitstoot, bijvoorbeeld door in te zetten op woningisolatie of duurzame energie (wind, zon).

Vraag 2

Kunt u daarnaast bevestigen dat TNO in oktober 2014 het onderzoek «Evaluatie auto gerelateerde belastingen 2008–2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020» heeft opgeleverd, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Financiën, dat onder meer een samenvatting geeft van de tot dan toe bij TNO opgedane inzichten met betrekking tot meerverbruik in de praktijk?

¹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 942, nr. 1, Bijlage.

Antwoord 2

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft Policy Research Corporation in samenwerking met TNO het Nederlandse fiscale stimuleringsbeleid van de autobelastingen in de periode 2008–2013 onderzocht. Het rapport «Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008–2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020» geeft onder meer inzicht in het praktijkverbruik van benzine-, diesel- en plug-in hybridevoertuigen op basis van tankpasgegevens uit de periode 2009–2013. Tevens wordt ingegaan op de oorzaken van de afwijking tussen norm- en praktijkverbruik.

Vraag 3

Onderschrijft u derhalve de conclusie dat het Ministerie van Financiën al geruime tijd bekend is met de gevolgen van groeiende afwijkingen tussen CO₂-emissies cq. brandstofverbruik in testsituaties en praktijk voor de effectiviteit van het gevoerde fiscale stimuleringsbeleid?

Antwoord 3

Het kabinet is bekend met de afwijking tussen norm- en praktijkverbruik en heeft daar uw Kamer bij verschillende gelegenheden over geïnformeerd. Zo heeft de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu uw Kamer bijvoorbeeld op 17 juni 2013 geïnformeerd over het TNO-rapport «praktijkverbruik zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen» en over de ontwikkeling van een nieuwe testmethode voor het brandstofverbruik van auto's in Europa.² Het kabinet acht het hogere praktijkverbruik vanuit de Nederlandse optiek onwenselijk.³

Vraag 4

Kunt u aangeven of beide onderzoeken zijn gebruikt als input voor de evaluatie van de effectiviteit van het gevoerde fiscale stimuleringsbeleid? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Het onderzoeksrapport «Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008–2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020» vormt de evaluatie van het autogerelateerde fiscale beleid en is op 23 oktober 2014 aan uw Kamer aangeboden.⁴ Zowel de uitkomsten van het onderzoeksrapport van PRC/TNO als het Verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer zijn nadrukkelijk gebruikt bij de totstandkoming van Autobrief II, waarover ik in het Algemeen Overleg op 3 september jl. uitgebreid met uw Kamer van gedachten heb gewisseld. Ook is in dit Algemeen Overleg de discrepantie tussen het verbruik in de typegoedkeuring en het praktijkverbruik aan de orde gekomen.

Vraag 5 en 6

Kunt u bevestigen dat onderzoek naar de geschiktheid van een alternatieve basis dan de typekeuringswaarde om CO₂ gedifferentieerde belastingen op vast te stellen (bijvoorbeeld door de praktijkwaardes als uitgangspunt te nemen) geen onderdeel was van de onderzoeksvragen die aan TNO door het Ministerie van Financiën zijn gesteld?

Kunt u in detail ingaan op de reden dat het Ministerie van Financiën nooit aan TNO of een andere partij opdracht heeft gegeven om juist wél onderzoek te doen naar een alternatieve basis dan de typekeuringswaarde om CO₂ gedifferentieerde belastingen op vast te stellen, terwijl het ministerie al vóór het CO₂-schandaal omtrent Volkswagen op de hoogte was van de genoemde problematiek en de kans dat dit (grote) gevolgen kon hebben voor de rechtmatigheid van de reeds uitgegeven en in de toekomst uit te geven fiscale voordelen?

² Kamerstukken II, 2012/13, 31 209, nr. 159, Bijlage.

³ Kamerstukken II, 2012/13, 31 209, nr. 159.

⁴ Kamerstukken II, 2014/15, 32 800, nr. 24, Bijlage.

Antwoord 5 en 6

Aan het onderzoeksconsortium PRC/TNO is onder meer de vraag voorgelegd onderzoek te verrichten naar de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde stimuleringsbeleid voor zeer zuinige auto's. Het rapport is gebruikt als input voor de aanpassingen in het systeem van autobelastingen in Autobrief II. Zoals in Autobrief II uitgebreid beschreven is, is de (kosten)effectiviteit van het Nederlandse fiscale stimuleringsbeleid vanwege onder andere de overlap met het Europese bronbeleid zeer gering tot nihil. De OESO doet in haar rapport «Environmental Performance Review» een concrete aanbeveling om met name de differentiatie van de progressieve CO₂-uitstoot in de BPM te verminderen om zo de kosten van CO₂-uitstoot meer in lijn te brengen met de marginale kosten van een vermeden ton CO₂ in andere delen van de economie.⁵ Het kabinet heeft, mede om redenen van kostenefficiëntie en -effectiviteit, in Autobrief II voorgesteld deze overlap weg te nemen door de CO₂-afhankelijkheid van het systeem van autobelastingen te verminderen. Het creëren van een alternatieve basis voor de typegoedkeuring onder gelijktijdige handhaving van het huidige systeem van CO₂-gerelateerde autobelastingen zou de geconstateerde problematiek van de overlap met het Europese bronbeleid naar de mening van het kabinet niet wegnemen.

Ook om andere redenen zou een alternatieve basis voor de Europees geharmoniseerde typegoedkeuringstest naar de mening van het kabinet geen goed idee zijn. De gegevens over de CO₂-uitstoot in de praktijk zijn niet standaard beschikbaar en bovendien is de praktijkuitstoot geen vaststaand gegeven. Het praktijkverbruik van een bepaald automodel laat doorgaans een flinke spreiding zien als gevolg van onder andere rijstijl, rijomstandigheden en het gebruik van airconditioning en accessoires. Het is tevens niet mogelijk om praktijkwaarden van de CO₂-uitstoot te gebruiken als grondslag voor de autofiscaliteit zonder dat deze is vastgelegd in een – in Europa geharmoniseerde – vaste testprocedure.

Het voordeel van een geharmoniseerde testmethode als onderdeel van de Europese typegoedkeuring is dat de CO₂-uitstoot volgens vastgelegde meetvoorschriften wordt bepaald. Tijdens de Europese typegoedkeuring wordt de volledig geharmoniseerde testmethode toegepast, de zogenoemde New European Driving Cycle (NEDC). Deze waarden zijn voor alle uitvoeringen van voertuigtypen die op de Europese markt worden aangeboden beschikbaar. Op dit moment is er geen ander, in Europees kader vastgesteld en geharmoniseerd alternatief voor de NEDC-testmethode. De introductie van een afzonderlijke Nederlandse meetmethode, naast de geharmoniseerde testmethode, ten behoeve van de autofiscaliteit kan bovendien strijdig zijn met Europese regelgeving.

Het kabinet zet daarom bij de lopende onderhandelingen in Europa stevig in om te komen tot een meer realistische testcyclus. De onderhandelingen over de Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedures («WLTP»), als opvolger van de huidige testprocedure zijn in een vergevorderd stadium. Op dit moment worden de laatste details van deze nieuwe testprocedure uitgewerkt en wordt in Brussel gesproken over de fasering van de invoering en de correlatie tussen de nieuwe en de huidige testprocedure. De Europese Commissie heeft voorgesteld om de nieuwe testmethode per 1 september 2017 in werking te laten treden voor nieuwe type auto's en een jaar later voor bestaande typen. Dit sluit goed aan bij de kabinetsinzet om de nieuwe testmethode zo spoedig mogelijk in te voeren.

Vraag 7 en 8

Kunt u inmiddels een inschatting geven hoeveel belastingopbrengsten de Nederlandse Staat is misgelopen door onregelmatigheden met CO₂-emissiecijfers bij Volkswagen? Zo nee, waarom laat dit zo lang op zich wachten? Wanneer kan de Kamer dit precies verwachten?

Kunt u aangeven in welke fase het proces met Volkswagen en de fiscus nu verkeert? Hoe loopt dit proces precies en zijn daar nieuwe ontwikkelingen te melden?

⁵ De OESO working party on environmental performance heeft de «Environmental Performance Review» van Nederland op 18 juni 2015 besproken. Op 25 november 2015 heeft de OESO het finale rapport «OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015» gepubliceerd.

Antwoord 7 en 8

In de beantwoording op de Kamervragen van het lid van Tongeren ben ik onder andere ingegaan op de onregelmatigheden in de CO₂-emissies bij Volkswagen Groep, welke van invloed kunnen zijn op eventueel verleende belastingvoordelen.⁶ Daarbij heb ik aangegeven dat het van groot belang is dat alle relevante feiten zo snel mogelijk op tafel komen. Sinds het bekend worden van de onregelmatigheden in de CO₂-emissies is Volkswagen Groep in samenspraak met de Duitse typegoedkeuringsinstantie KBA een onderzoek gestart naar de onregelmatigheden in de CO₂-emissies en de omvang daarvan. Volkswagen Groep heeft in een brief gericht aan de Minister van Financiën op 9 december jl. een weergave van de actuele stand van zaken gegeven. De brief van Volkswagen Groep is bijgevoegd.

Na het hertesten van alle actuele modellen concludeert Volkswagen Groep dat bij negen motor/ versnellingsbakcombinaties een mogelijk verschil bestaat in de CO₂-uitstoot zoals die blijkt uit de test op de rollenbank en zoals deze in de typekeuringsdocumentatie staat beschreven. Deze negen motor/ versnellingsbakcombinaties zullen door een onafhankelijke derde instantie nogmaals getest worden op de rollenbank, onder supervisie van de Duitse typegoedkeuringsinstantie KBA. Mocht op een gegeven moment blijken dat bij de hertest de CO₂-uitstoot zoals die blijkt op de rollenbank afwijkt van de CO₂-uitstoot volgens de typekeuringsdocumentatie, dan zal de Duitse typegoedkeuringsinstantie KBA bij het eerstvolgende modeljaar het CO₂-cijfer op de typegoedkeuring aanpassen.

Op dit moment kan ik nog geen definitieve uitspraken doen met betrekking tot eventueel misgelopen belastingopbrengsten. Als de definitieve resultaten van de hertesten bekend zijn en formeel bekrachtigd worden door de Duitse typegoedkeuringsinstantie KBA aan de RDW, dan zal worden gezien wat de gevolgen zijn voor de belastingopbrengst in Nederland. Ik verwacht daarover in de loop van het eerste kwartaal van 2016 meer duidelijkheid te kunnen geven. Van de negen motor/ versnellingsbakcombinaties worden vier modellen in Nederland verkocht. Volgens een eerste quick scan van RDW blijken van de te hertesten motor/versnellingsbakcombinaties niet meer dan 400 voertuigen in Nederland rond te rijden. Op basis van de recente informatie van Volkswagen Groep over de testresultaten lijken dan ook de gevolgen van de onregelmatigheden bij de CO₂-uitstoot voor de belastingheffing in Nederland zeer beperkt te zijn.

Vraag 9

Een redenatie zou kunnen zijn dat wanneer in het algemeen geldt dat modellen, die op de typekeuring zuiniger zijn dan andere modellen, ook in de praktijk zuiniger zijn, het in principe ook niet nodig is om op een andere basis over te stappen; deelt u de mening dat deze stelling sinds 2014 echter hevig onder druk is komen te staan omdat sindsdien uit monitoring blijkt dat er voorbeelden zijn van voertuigmodellen die grotere afwijkingen tussen norm en praktijk laten zien dan andere voertuigen met vergelijkbare typekeuringswaarden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke conclusie verbindt u hieraan?

Antwoord 9

In het rapport «praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen» van 31 mei 2013 concludeert TNO dat modellen die op de typegoedkeuringstest zuiniger zijn dan andere modellen, dat in het algemeen gemiddeld in de praktijk ook zijn.⁷ In het TNO-rapport «update analysis of real-world fuel consumption of business passenger cars based on Travelcard Nederland fuelpass data» van 21 juli 2014 wordt ook ingegaan op het meerverbruik van auto's in de praktijk.⁸ TNO vermeldt in dat rapport dat ook in de groep voertuigen met een CO₂-uitstoot van tussen de 90 en 100 g/km het meerverbruik in lijn is met de algemene trend voor het verschil tussen het normverbruik en het praktijkverbruik. Modellen die op de typegoedkeurings-test zuiniger zijn dan andere modellen blijken gemiddeld in de praktijk ook zuiniger te zijn.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, Aanhangsel van de Handelingen nr. 664.

⁷ Kamerstukken II, 2012/13, 31 209, nr. 159, Bijlage.

⁸ TNO «Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen» (31 mei 2013).

In het rapport van juli 2014 wordt door TNO wel vermeld dat bij enkele populaire modellen die zich net onder de grens van 120 g/km voor benzine en 95 g/km voor diesel bevinden, een hoger verschil tussen norm- en praktijkverbruik is waargenomen. Het gaat hierbij echter slechts om enkele, specifieke modellen. Deze kanttekening vormt voor mij geen bestendige basis om de mening te delen dat voor auto's met een conventionele aandrijving de correlatie tussen normverbruik en gemiddeld praktijkverbruik hevig onder druk is komen te staan.

Voor plug-in hybride auto's ligt dit anders. Uit het TNO-rapport van juli 2014 blijkt uit de aparte analyse voor plug-in auto's een minder eenduidige correlatie tussen norm- en praktijkverbruik, met grote verschillen tussen modellen met vergelijkbare typekeuringswaarden.⁹ Daarom deel ik voor de plug-in hybride auto's de mening dat sinds 2014 de eerder genoemde stelling onder druk is komen te staan.

Vraag 10

Wat gaat u doen om een einde te maken aan de spanning die gelegen is in de problematiek die in deze vragen wordt geschetst? Welke actie bent u voornemens om te nemen? Indien u geen (aanvullende) actie gaat ondernemen, wat is daar de reden voor?

Antwoord 10

In Autobrief II wordt uitgebreid ingegaan op de forse afwijking tussen norm- en praktijkverbruik van plug-in hybride auto's. In Autobrief II zijn drie maatregelen voorgesteld die verband houden met deze problematiek. Teneinde het «extra» meerverbruik van plug-in hybride auto's te compenseren, zullen met ingang van 2017 plug-in hybride auto's in de BPM *grosso modo* worden gelijkgetrokken met conventionele auto's met een vergelijkbare CO₂-uitstoot. In de huidige situatie betalen plug-in hybride auto's in de BPM een tarief van slechts € 6 per gram CO₂-uitstoot. Dat is veel lager dan de BPM voor vergelijkbare conventionele auto's. Voor plug-in hybride auto's wordt een nieuwe tarieftabel in de BPM geïntroduceerd. De BPM die met deze tarieftabel wordt berekend komt in de plaats van de BPM op basis van de reeds bestaande tabel. Door het bestaan van milieugerelateerde kortingen in de bijtelling kan het verschil tussen norm- en praktijkverbruik op dit moment ook in de bijtelling een rol spelen. In Autobrief II stelt het kabinet voor de CO₂-afhankelijkheid in de bijtelling te verminderen door stapsgewijs naar één algemeen bijtellingspercentage te groeien. Tot slot zet het kabinet in Europa stevig in om te komen tot een meer realistische testcyclus (Worldwide Harmonized Light Vehicles Test Procedures «WLTP»). Met deze meer realistische testcyclus verwacht het kabinet het systeem van autobelastingen beter aan te kunnen sluiten bij het praktijkverbruik van de voertuigen.

⁹ TNO «Update analysis of real-world fuel consumption of business passenger cars based on Travelcard Nederland fuelpass data» (21 juli 2014), blz. 3.