

Vergaderjaar 2020–2021

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 69

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 oktober 2020

Zoals in mijn brief van 2 juli jl. aangekondigd heb ik op 8 juli jl. en 28 september jl. de autobrancheorganisaties BOVAG en RAI gesproken (Kamerstuk 35 302, nr. 83). In deze gesprekken heb ik met BOVAG en RAI van gedachten gewisseld over de budgettair neutrale implementatie van de WLTP-testmethode in de bpm en de onderzoeken die TNO en KPMG hebben uitgevoerd in het kader van deze omzetting. De autobrancheorganisaties hebben hierbij aangegeven dat hun zorgen met betrekking tot de budgettair neutrale omzetting zich vooral toespitsen op de periode 2018 tot medio 2020. De omzetting van de bpm-tabel per 1 juli 2020 staat als zodanig niet ter discussie. Met de autobrancheorganisaties is afgesproken dat het Ministerie van Financiën de onderzoeksgegevens en methodiek van KPMG nader analyseert zodat de verschillen in uitkomsten tussen de onderzoeken van KPMG en TNO geduid kunnen worden. Zo kan antwoord worden gegeven op de vraag of sprake is geweest van een gemiddelde budgettair neutrale omzetting op macroniveau in de jaren 2017–2020. In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de uitgevoerde analyse. Ik zal eerst de overstap naar de WLTP op Europees – en nationaal niveau toelichten. Vervolgens ga ik in op de definitie en de toezegging van een budgettair neutrale overgang. Daarna geef ik mijn reactie op de onderzoeken van TNO en KPMG in relatie tot de toezegging omtrent de budgettair neutrale implementatie van de WLTP.

De overstap naar de WLTP

Europese CO₂-norm

Van alle in Europa verkochte personenauto's wordt de CO₂-uitstoot bepaald middels een test in een laboratoriumomgeving. Op Europees niveau is de uitslag van de test van belang voor de CO₂-normen waar autofabrikanten aan moeten voldoen. Voor de Nederlandse situatie is van belang dat de CO₂-uitstoot van personenauto's de heffingsgrondslag is

voor de bpm. Tot en met 2017 werden alle auto's getest volgens de NEDC-test. De CO₂-uitstoot gemeten met deze NEDC-test is, mede doordat autofabrikanten gebruik maken van zogenoemde «testflexibiliteiten», gedurende de jaren steeds meer af gaan wijken van de CO₂-uitstoot bij werkelijk gebruik. Dit verschil tussen test- en praktijkuitstoot kan inmiddels oplopen tot ruim 40%¹. Om een accurater beeld te krijgen van het brandstofverbruik en de emissiewaarden van auto's heeft de EU besloten om de NEDC-testmethode – gefaseerd van 2017 tot en met 2021 – te vervangen door de nieuwe WLTP-testmethode. De WLTP-test geeft een realistischer beeld van de CO₂-uitstoot bij het werkelijke gebruik van de auto.

De overstap naar de WLTP vindt gefaseerd plaats, waardoor autofabrikanten de tijd hebben om hun auto's aan te passen aan de nieuwe test. Zowel qua eisen als qua technologieën zijn er de afgelopen jaren grote stappen gemaakt, die aan de buitenkant van het voertuig niet altijd zichtbaar zijn.

Ondanks het feit dat inmiddels alle personenauto's aan de WLTP-test onderworpen worden, blijft de NEDC-CO₂-uitstootwaarde van nieuwe auto's voor autofabrikanten in de EU tot en met 2021 relevant. De EU gebruikt de NEDC-CO₂-uitstootwaarde van nieuwe auto's namelijk tot en met 2021 om te kunnen controleren of autofabrikanten voldoen aan de Europese CO₂-norm van 95 g/km in 2021. Om die reden wordt voor alle WLTP-geteste personenauto's tot en met 2021 ook een NEDC-CO₂-uitstoot vastgesteld. Bij overschrijding van deze norm kunnen hoge boetes volgen. Het vaststellen van die NEDC-CO₂-uitstootwaarde kan gebeuren door dubbeltesten (de auto wordt ook aan de NEDC-test onderworpen) of via een omrekening met behulp van het Europese rekenmodel CO2MPAS dat, in samenwerking met autofabrikanten, speciaal voor de overstap naar de WLTP ontwikkeld is. Het vaststellen van de NEDC-CO₂-uitstoot via rekenmodel CO2MPAS of dubbeltest mag vanuit Europees perspectief niet leiden tot een verzwaring van de gestelde CO₂-norm. Bij het vormgeven van het rekenmodel CO2MPAS zijn de autofabrikanten daarom nauw betrokken geweest. Het Ministerie van Financiën heeft tot op heden geen signalen ontvangen dat in EU-verband het gebruik van CO2MPAS dan wel dubbeltest wordt gezien als een verzwaring van de CO₂-norm van 95 g/km in 2021.

Bpm in Nederland op basis van NEDC en WLTP

De overgang naar de nieuwe testmethode is niet alleen voor het EU-beleid relevant maar ook voor de Nederlandse bpm. De CO₂-uitstoot van een personenauto vormt immers de heffingsgrondslag van de bpm. Tot 1 juli 2020 is gebruik gemaakt van de CO₂-uitstoot volgens de NEDC-test (verkregen uit CO2MPAS of dubbel getest). Indien tot die tijd CO2MPAS goed werkt of gekozen is voor dubbeltesten is tot de invoering van de WLTP-CO₂-uitstoot als grondslag voor de bpm (1 juli 2020) de budgettaire neutraliteit geborgd.

Sinds 1 juli 2020 is de bpm niet meer gebaseerd op de NEDC-CO₂-uitstootwaarde, maar op basis van de CO₂-uitstoot die volgt uit de WLTP-test. Omdat de CO₂-uitstoot volgens de WLTP-test voor vrijwel alle auto's hoger ligt dan volgens de NEDC-test zijn gelijktijdig met de invoering van de WLTP-CO₂-uitstoot als grondslag voor de bpm, de bpm-tarieven zodanig aangepast dat de totale bpm-opbrengst niet verandert door de overgang van de NEDC-test naar de WLTP-test.

¹ Bron FROM LABORATORY TO ROAD 2018 UPDATE OF OFFICIAL AND «REAL-WORLD» FUEL CONSUMPTION AND CO₂ VALUES FOR PASSENGER CARS IN EUROPE

Definitie van een budgettair neutrale overgang

Aan de Tweede Kamer is door mijn voorgangers een budgettair neutrale implementatie van de WLTP toegezegd. Deze is regelmatig zowel mondeling als schriftelijk door het kabinet gedefinieerd als: «voorkomen van stijging of daling van de totale bpm-opbrengst als gevolg van de WLTP». Budgettaire neutraliteit refereert daarmee aan de macro-opbrengst, die niet mag veranderen als gevolg van de overgang naar de WLTP. Een budgettair neutrale overgang betekent dan ook niet dat de bpm voor elke individuele nieuwe auto gelijk blijft of hoeft te blijven. Een dergelijke toezegging is technisch gezien ook niet mogelijk, omdat de WLTP tot spreiding in CO₂-uitstootcijfers leidt tussen auto's die voorheen een gelijke uitstoot hadden volgens de NEDC-test. Uit analyse blijkt dat die spreiding behoorlijk groot is. Voor auto's met een NEDC-CO₂-uitstootwaarde van 95 gram/km liggen de WLTP-CO₂-uitstootwaarden bijvoorbeeld tussen de 111 en 129 gram/km. Dit zorgt er voor dat de bpm per 1 juli 2020 voor sommige auto's daalt en voor andere auto's stijgt. Neutraliteit op het niveau van individuele auto's zou betekenen dat ieder jaar elke auto een aparte fiscale behandeling zou moeten krijgen. Dit is uiteraard onmogelijk en onwenselijk. Een complicerende factor is verder dat auto's over de tijd veranderen. Auto's die in 2019 (WLTP-tijdperk) verkocht werden zijn grotendeels niet identiek aan de auto's die in 2017 (NEDC-tijdperk) verkocht werden. Fabrikanten hebben nieuwe auto's ontwikkeld en bestaande auto's doorontwikkeld. Bij deze ontwikkeling is logischerwijs door fabrikanten ook al rekening gehouden met de overgang naar de WLTP en de Europese CO₂-norm van 95 g/km in 2021. Dergelijke aanpassingen zijn echter niet altijd zichtbaar aan de buitenkant van een auto. Dit is zeer relevant voor de NEDC-CO₂-uitstoot die volgt uit CO2MPAS of de dubbeltest. CO2MPAS rekent immers niet terug naar de CO₂-uitstoot van het «voorgaande model» maar berekent de NEDC-CO₂-uitstoot die deze nieuwe auto zou hebben wanneer deze volgens de NEDC getest zou zijn. Het is dan ook een misvatting om te stellen dat er geen sprake is van budgetneutraliteit wanneer een auto in 2019 een hogere NEDC-CO₂-uitstoot en bpm heeft dan zijn voorganger uit 2017. Veel auto's zijn immers veranderd.

Om te onderzoeken of er in de periode tot 1 juli 2020 sprake is van budgetneutraliteit dient om bovenstaande redenen gekeken te worden naar factoren als veranderingen in de NEDC-CO₂-uitstoot, veranderingen in voertuigkarakteristieken van auto's en veranderingen in welke auto's er daadwerkelijk worden verkocht, de zogenoemde «verkoopmix».

KPMG-onderzoek in relatie tot macro budgetneutraliteit

KPMG heeft, in opdracht van de autobranche, onderzoek gedaan naar de budgetneutraliteit van de overgang naar de WLTP. Hiervoor heeft KPMG gekeken of er bij identieke of vergelijkbare auto's van voor en na de invoering van de WLTP een stijging van de NEDC-CO₂-uitstootwaarde te vinden is. KPMG heeft daarmee in beginsel een onderzoek uitgevoerd dat ziet op de budgetneutraliteit op individueel niveau. KPMG extrapoleert deze microvergelijking van een bepaalde dataset naar macroniveau en stelt op basis daarvan dat het gebruik van de NEDC-CO₂-uitstootwaarde die volgt uit CO2MPAS of dubbeltesten heeft geleid tot een lastenverzwaring van cumulatief € 600 miljoen over de periode 2018-medio 2020. Het Ministerie van Financiën heeft een vergelijking gemaakt tussen de gegevens die KPMG geanalyseerd heeft (664 autoparen bestaande uit vergelijkbare of identieke NEDC- en WLTP-auto's) en de RDW-registraties (waarin alle in Nederland geregistreerde auto's te vinden zijn) die TNO als uitgangspunt heeft gebruikt.

Uit deze vergelijking volgen enkele belangrijke bevindingen over de voorspellingen van KPMG en de representativiteit van de KPMG-data:

- De voorspelling van KPMG voor wat betreft de WLTP-nieuwverkoop en het NEDC2-effect waarop de KPMG-conclusie gebaseerd is wijkt significant af van de werkelijke verkoop van WLTP-auto's. Dit is onder meer te verklaren doordat sinds de invoering van de WLTP voor een belangrijk deel andere auto's worden verkocht dan voor de WLTP. Zoals verwacht veranderen en herontwerpen fabrikanten hun auto's voor de nieuwe WLTP-test en CO₂-norm. De door KPMG berekende hogere bpm-opbrengst als gevolg van een NEDC2-effect berust dan ook op een voorspelling die niet is waargenomen in de werkelijke Nederlandse autoverkoop. Zo blijkt dat de WLTP-auto's uit de autoparen van KPMG ten tijde van de studie (medio 2019) nog maar zeer beperkt waren verkocht. Om het verschil in NEDC- CO₂-uitstootwaarde tussen de NEDC-auto en de WLTP-auto (KPMG noemt dit het «NEDC2-effect») alsnog te kunnen inschatten is KPMG in haar berekeningen uitgegaan van een voorspelling op basis van de NEDC-verkooptaantallen. Op basis van deze verkopen kwam KPMG uit op een NEDC2-effect van ruim 7 g/km, geldend voor de 664 autoparen. Door uit te gaan van de NEDC-verkooptaantallen wordt er impliciet van uitgegaan dat na de implementatie van de WLTP nog exact dezelfde auto's worden verkocht. Het Ministerie van Financiën heeft dan ook een herberekening gedaan waarbij juist gebruik is gemaakt van de huidige WLTP-verkoopdata. Deze herberekening komt uit op een significant lager effect van 3,5 g/km, geldend voor de 664 autoparen.
- Uit de analyse van Financiën volgt daarnaast dat voor het grootste deel van de WLTP-auto's (ruim 80%) per definitie geen sprake kan zijn van een eventueel NEDC2-effect. Deze auto's zijn namelijk dubbel getest, en hebben geen CO₂-uitstoot verkregen via het rekenmodel CO2MPAS. De NEDC-CO₂-uitstootwaarde waarop de bpm gebaseerd werd tot 1 juli 2020 is dus voor een overgrote meerderheid van de auto's bepaald met een NEDC-test en niet via het rekenmodel CO2MPAS afgeleid uit de WLTP-testgegevens.
- Verder leidt een selectie van individuele uitvoeringen van auto's die tijdens de transitie naar de WLTP onveranderd zijn gebleven -zoals door KPMG gedaan- al snel tot een risico op zogenoemde «selection bias». Zo heeft KPMG slechts circa 1000 autoparen (uitvoeringen van auto's) aangeleverd gekregen, waarvan na controle door externe experts 664 autoparen identiek of vergelijkbaar bleken te zijn. Terwijl er tussen 2016 en maart 2020 bijna 60.000 verschillende uitvoeringen van personenauto's zijn geregistreerd. De groep van identiek of vergelijkbaar gebleven auto's vormt een specifieke groep auto's die niet representatief is voor de WLTP-verkopen. Juist omdat fabrikanten hun auto's zijn gaan herontwerpen voor de nieuwe test. Hiermee worden ruim 59.000 uitvoeringen van auto's die wel veranderd zijn uitgesloten van de analyse. In de door KPMG gekoppelde autoparen ontbreken tevens een aantal gangbare merken (bijvoorbeeld Peugeot, Nissan, Fiat en Mazda) die circa 20% van de Nederlandse automarkt representeren. De gekoppelde data bevat daarentegen wel weer 16 verschillende modellen van Porsche en andere meer exclusieve auto's die een zeer beperkt marktaandeel hebben.
- Het geringe aantal autoparen (664) komt tevens doordat het jaar 2018 een tussenjaar is, waarin voor ongeveer 50% van de registreerde NEDC-auto's nog geen vergelijkbare WLTP-opvolger beschikbaar was. In 2019 is dit percentage gedaald naar 30%. Voor 26% van de NEDC-voertuigmodellen is er zelfs helemaal geen opvolger onder de WLTP.

Gelet op het bovenstaande acht ik de resultaten uit het KPMG-onderzoek ontoereikend om uitspraken te doen over de toegezegde budgetneutraliteit op macroniveau. KPMG maakt wel inzichtelijk dat het beeld dat op

macroniveau geldt niet altijd overeenkomst met het beeld van een selectie van individuele auto's, voor zover (nog) geen sprake is geweest van omvangrijke aanpassingen aan het betreffende type automodel. Deze selectie auto's is echter niet representatief voor de complexe veranderingen rondom CO₂-uitstoot en autokarakteristieken.

TNO-onderzoeken in relatie tot macro budgetneutraliteit

Om budgetneutraliteit op macroniveau te monitoren heeft het Ministerie van Financiën TNO opdracht gegeven onderzoek te doen naar de NEDC-CO₂-uitstoot van WLTP-auto's en vervolgens naar de WLTP-CO₂-uitstoot. De conclusie van TNO is dat de NEDC-CO₂-uitstoot (CO₂MPAS/dubbeltest) van WLTP-auto's *gemiddeld* ongeveer 6 g/km hoger is, waarbij deze stijging vrijwel volledig toe te schrijven is aan het feit dat auto's *gemiddeld* zwaarder en krachtiger zijn geworden. TNO concludeert dit op basis van een dataset met *alle* WLTP-verkopen (zonder een selectie of beperking) over de periode 2018 tot april 2019, zoals deze in de openbare registers van de RDW beschikbaar is. Dat zijn circa 173.000 WLTP-auto's. In deze analyse is, om zoveel mogelijk recht te doen aan alle ontwikkelingen omtrent de Europese invoering van de WLTP gekeken naar veranderingen in de NEDC-CO₂-uitstoot, veranderingen van relevante voertuigkarakteristieken (gewicht en motorvermogen) en veranderingen in de verkoopmix (TNO baseert het onderzoek op WLTP-auto's die ook echt zijn verkocht). Ik acht de data van TNO representatief en de daarop gebaseerde bevindingen voldoende onderbouwd. Daarmee zijn de analyses van TNO op macroniveau en de onderliggende dataset het beste bruikbaar voor een macro budgettair neutrale omzetting van de bpm naar de WLTP.

Conclusie inzake de WLTP

Gelet op het bovenstaande constateer ik dat TNO en KPMG verschillende onderzoeksmethodieken hebben toegepast. Het onderzoek van TNO beantwoordt aan de toegezegde budgetneutraliteit op macroniveau. KPMG laat zien dat niet altijd sprake is van budgetneutraliteit op individueel niveau en stelt op basis daarvan dat geen sprake is van budgetneutraliteit op macroniveau.

De nadere analyse van het KPMG-onderzoek geeft, mede gelet op de hiervoor constateerde bevindingen, echter geen reden om aan te nemen dat de bpm-omzetting op macroniveau niet budgettair neutraal is verlopen, ook al zijn op individueel niveau verschillen geconstateerd. Ik concludeer dan ook dat voldaan is aan de toezegging aan uw Kamer dat sprake is geweest van een gemiddelde budgettair neutrale omzetting op macroniveau in de jaren 2017–2020.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief