

Vergaderjaar 2000–2001

27 829

Fiscale aspecten mobiliteit

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2001

Inleiding

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2001, de Belastingherziening 2001, en in het bijzonder de Veegwet in de Tweede Kamer is een aantal onderwerpen op het gebied van fiscaliteit en vervoer aan de orde geweest. Daarbij zijn door de Tweede Kamer verschillende moties rondom de fiscale behandeling van met name de auto ingediend. Door de minister van Financiën en mij is toegezegd deze verschillende onderwerpen nader te beschouwen en daarover een notitie aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Met deze notitie wordt uitvoering gegeven aan deze toezegging. Deze notitie is niet alleen beperkt tot de hiervoor bedoelde moties, maar er worden ook onderwerpen aangesneden die verwant zijn aan de moties of op dit moment in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan. Het betreft bovendien onderwerpen die zowel betrekking hebben op de directe belastingen (de inkomstenbelasting en de loonbelasting) als op de indirecte belastingen (accijnzen, motorrijtuigenbelasting en de belasting op personenauto's en motorrijwielen). Deze geïntegreerde aanpak vloeit voort uit de thematische behandeling van de onderwerpen enerzijds en anderzijds onze wens te komen tot een overzichtelijke behandeling van een aantal op zichzelf staande onderwerpen.

Uitvoering autokostenfictie (bestel)auto in 2001

Deze notitie dient te worden gezien in het licht van de komende begrotingsvoorbereiding voor het jaar 2002. Niettemin zijn er thans in de praktijk knelpunten gerezen bij de toepassing van met name de autokostenfictie en dan in het bijzonder in relatie tot de bestelauto. Deze knelpunten zijn geanalyseerd. Vooruitlopend op een mogelijke aanpassing van het regime voor de autokostenfictie voor 2002 heb ik voor het lopende jaar, na overleg met het bedrijfsleven, gezien om binnen de mogelijkheden van de uitvoering reeds daaraan tegemoet te komen door enige versoepelingen aan te brengen. Deze versoepelingen zijn opgenomen in een aanpassing

Aard van de notitie

De notitie is in eerste instantie gericht op het analyseren van de onderwerpen. Per onderwerp wordt een aantal met dat specifieke onderwerp samenhangende aspecten in beeld gebracht die in de verdere gedachtenwisseling met de Tweede Kamer van belang worden geacht. Met deze analyses wordt beoogd meer inzicht te geven in de problematiek. Waar mogelijk geven de analyses ook richtingen aan waarin mogelijke oplossingen gezocht kunnen worden. Verdere uitwerking en fine tuning van de verschillende oplossingen vinden plaats bij het belastingplan 2002.

De uitwerking en de beoordeling van de verschillende onderwerpen en oplossingsrichtingen geschiedt niet vanuit een beleidsvacuüm. Zo is het kabinetsbeleid met betrekking tot de auto gericht op variabilisatie en het koppelen van het betalen van heffingen aan het gebruik. Het gebruik van de auto wordt meer belast onder een gelijktijdige verlaging van de vaste lasten. Dit principe is reeds in het NMP-3 vastgelegd en in het huidige Regeerakkoord bevestigd. In de afgelopen jaren is daaraan uitvoering gegeven door bijvoorbeeld de indexatie en verhoging van de accijnzen op motorbrandstoffen met terugsluizing van de opbrengsten naar de burger, met name de automobilist. In het onlangs uitgekomen Nationaal Verkeers- en Vervoersplan worden deze beleidslijnen doorgetrokken naar de toekomst. Deze beleidslijnen zullen daarom ook als toets worden aangelegd bij de behandeling van deze onderwerpen. Er zijn echter ook andere aspecten die bij de beoordeling van belang zijn. Daarbij kan de Europese regelgeving genoemd worden en de daardoor beperkte nationale beleidsruimte. Dit speelt met name op het gebied van de indirecte belastingen. Ook nut en noodzaak van een bepaalde wens, inkomensgevolgen, de juridische inpasbaarheid, de eenvoud en uitvoerbaarheid zijn belangrijke toetsingscriteria voor de uitwerking van de onderwerpen.

In deze notitie wordt niet ingegaan op de plannen voor een kilometerheffing naar aanleiding van het rapport MobiMiles. Daarvoor wordt verwezen naar de brief van de minister van Verkeer en Waterstaat en de minister van Financiën aan de Tweede Kamer inzake dit onderwerp. De toekomstige vormgeving en hoogte van de motorrijtuigenbelasting en de belasting op personenauto's en motorrijwielen hangt uiteraard mede samen met de invoering van een dergelijke kilometerheffing en de vormgeving daarvan. Het instrument van een kilometerheffing zou in de toekomst ook van belang kunnen zijn voor de autokostenfictie, bijvoorbeeld voor de staffeling. Deze samenhangen zullen nader gezien moeten worden in het kader van de invoering van een kilometerheffing. Ook wordt in deze notitie niet ingegaan op het komende rapport inzake verdere vergroening van de belastingen door de werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel II en het rapport van de werkgroep Stevens (kilometerheffing voor vrachtauto's). Voor deze dossiers lopen afzonderlijke trajecten.

Hierna worden de bevindingen met betrekking tot de verschillende onderwerpen beknopt samengevat. In de notitie zijn deze onderwerpen in al hun nuances uitgeschreven.

Vergroening en verlaging van autobelastingen (motie Hofstra/Crone)

In het kader van vergroening en verlaging van autobelastingen heeft het kabinet reeds in 2001 een substantieel pakket aan maatregelen getroffen. Het betreft een verlaging van de motorrijtuigenbelasting (hierna: mrb) met 310 mln en een stimulering van schone auto's in de vorm van een vermindering op de mrb. Daarmee heeft het kabinet een eerste stap gezet in de uitvoering van de motie Hofstra/Crone (Kamerstukken 1999–2000, 26 800 IXB, nr. 35) en de motie Dijkstal c.s. (Kamerstukken 2000–2001, 27 400, nr. 17). In deze moties wordt het kabinet gevraagd binnen het algemene streven naar variabilisatie een meerjarig perspectief voor vergroening en verlaging van de autobelasting aan te geven, te beginnen met 2001.

In het verlengde van het pakket voor 2001 worden voor 2002 de mogelijkheden voor een verdere verlaging van de mrb onderzocht. Een dergelijke verlaging zou passen in het kabinetsbeleid van variabilisatie van auto-kosten. Hierbij zou rekening moeten worden gehouden met een zeer waarschijnlijke omzetting van de zogenoemde teruggaafregeling paarse dieselolie in een generieke accijnsverlaging waar in dat geval ook de diesel-personenauto van zou profiteren. Deze omzetting vloeit mede voort uit het dieselakkoord dat de regering vorig jaar in september met de vervoerende en verladende sector heeft gesloten.

Aanvullend wordt voorts een mogelijke stimulering van de introductie van de laagzwavelige benzine gezien, analoog aan de met ingang van 2001 ingevoerde stimulering van laagzwavelige diesel. Het betreft milieuvriendelijke benzine die qua zwavelgehalte voldoet aan de op 1 januari 2005 verplicht wordende normen. Daarmee zou tevens een verdere vergroening van het brandstofgebruik worden bereikt.

Bij de bespreking van de verschillende opties moet er rekening mee worden gehouden dat de budgettaire derving gemoeid met een verlaging van de lasten van de benzine en LPG-auto's verhoudingsgewijs vergelijkbaar dient te zijn met de budgettaire derving van de lastenverlichting voor de dieselpersonenauto die zou kunnen voortvloeien uit de omzetting van de paarse teruggaafregeling naar een generieke accijnsverlaging.

Stimulering zuinige auto's

Voorts zou binnen het meerjarenperspectief van deze moties, in het kader van vergroening van belastingen, naast de tijdelijke stimuleringsregeling voor schone auto's, waarvoor een wetsvoorstel door de Tweede Kamer is aanvaard, ook een stimuleringsregeling voor zuinige auto's passen. Uit het rapport dat door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 26 maart 2001 aan de Kamer is aangeboden, komt naar voren dat een stimulering van zuinige personenauto's kan worden gekoppeld aan het op 18 januari 2001 ingevoerde energie-etiket als bedoeld in Besluit etikettering energiegebruik personenauto's (Stb. 2000, 475). Overigens is het voornemen tot een dergelijke stimulering reeds aangekondigd in de memorie van toelichting op de Tariefwet 2001 (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 415, nr. 3).

Stimulering elektrische en hybride auto's

In het kader van vergroening zijn reeds vanaf 1997 fiscale faciliteiten met betrekking tot de stimulering van de elektrische en hybride auto's van toepassing (vrijstelling, verlaging van bpm en/of mrb). Destijds is wettelijk vastgelegd dat de vrijstelling in de bpm voor deze voertuigen tot 1 juli 2002 zou gelden.

Gelet op het positieve milieusignaal dat van deze stimulering uitgaat verdient een verlenging van deze maatregel zeker overweging. Omdat de

technologische ontwikkeling naar milieuvriendelijke brandstoffen en motoraandrijvingen – gelukkig – niet stil staat zou voorts kunnen worden overwogen om het gebruik van waterstof als autobrandstof te stimuleren. Dit is mogelijk door ook motorrijtuigen met een conventionele verbrandingsmotor met waterstof als brandstof te betrekken in de regelingen voor de bpm en mrb.

Vergroening vrijgestelde accessoirelijst in de bpm

Een ander aspect in de bpm dat gericht een bijdrage tot een (bewustwording van) vergroening kan leveren, is de vrijstelling van milieuvriendelijke accessoires. Zo zijn inmiddels de boordcomputer, econometer, cruisecontrol en aardgasinstallaties vrijgesteld voor de bpm. Verdere stappen zijn mogelijk, ook voor veiligheidsbevorderende accessoires. In het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer op 13 april 2000 is aangekondigd dat het voornemen bestaat om de lijst van accessoires die vrijgesteld zijn in de bpm om te vormen tot een dynamisch stimuleringsmiddel voor milieuvriendelijke en veiligheidsvriendelijke voorzieningen die nog niet min of meer standaard in personenauto's of motorrijwielen worden aangebracht.

Bij de nieuwe voorzieningen kan worden gedacht aan levensbesparende voorzieningen bij botsingen, bepaalde remsystemen voor motoren en dergelijke.

Versoepeling inrichtingseisen bestelauto's

In het kader van de verkeersveiligheid is zowel in als buiten de Tweede Kamer een steeds terugkerend thema de inrichtingseisen bij de bestelauto's. De inrichtingseisen vloeien voort uit een uitvoerbare afbakening tussen de personenauto waarover bpm bij aanschaf is verschuldigd en de auto die bestemd is voor goederenvervoer zonder bpm (de zogenoemde grijze kentekens). Erkend wordt dat de inrichtingseisen voor de bestelauto vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid problemen kunnen geven. Bij het belastingplan 2002 zal binnen het huidige bouwwerk van de bpm worden bezien op welke wijze enerzijds tegemoet zou kunnen worden gekomen aan het aspect van verkeersveiligheid en anderzijds de onaantrekkelijkheid van de bestelauto voor particulier vervoer voldoende wordt gewaarborgd.

Analyse stimulering deelauto (Green wheels)

Een ander terugkerend onderwerp van discussie is de stimulering van de deelauto. In de Tweede Kamer is een motie van de leden Vendrik en Giskes aanvaard (Kamerstukken 2000–2001, 27 400 IXB, nr. 11), waarbij de regering wordt verzocht te onderzoeken of de bpm en/of mrb ingezet kan worden om het gebruik van de deelauto te bevorderen. Door het ontbreken van vaste lasten is de deelauto bij een beperkt gebruik goedkoper dan de eigen auto. Het product zou zichzelf dus moeten verkopen. Los daarvan zou een effectieve stimulering via de fiscaliteit moeilijk juridisch inpasbaar zijn, complex en uitvoeringstechnisch lastig. Alles afwegende lijkt het dat aan stimulering van de deelauto, welke gezien de lagere kosten strikt genomen niet nodig is, vooralsnog te veel haken en ogen kleven om deze effectief te laten zijn.

Verruiming tegemoetkoming vergoeding fiets (zgn. E-bikes)

Ook het fiscaal stimuleren van het fietsgebruik is in de afgelopen jaren enkele malen in het parlement aan de orde geweest. Op 27 november 1997 is door de Tweede Kamer een motie aanvaard van de leden Crone c.s. (Kamerstukken 1997–1998, 25 689, nr. 12) waarin het kabinet wordt

verzocht de fiets met elektrische trapondersteuning te laten vallen onder de fiscale regelingen ter bevordering van het fietsgebruik in het woon-werkverkeer. Op zich bestond daarvoor bij ons sympathie. In de notitie wordt ingegaan op de mogelijkheden om aan de motie tegemoet te komen.

Fietsaftrek woon-werkverkeer

Conform de belofte aan het parlement is tevens de fietsaftrek nog eens nader bekeken. Tijdens de mondelinge behandeling van de Veegwet is aangegeven dat ook de fietsaftrek in dit voorjaar tegen het licht gehouden wordt. Vooralsnog wordt nog geen alternatieve uitwerking gezien van de fietsaftrek. Ook de praktijkervaring tot nu toe – hoe kort dan ook – geeft daartoe evenmin aanleiding. Bij de aan de Kamer toegezegde evaluatie over enige jaren zullen de controleerbaarheid en de naheffingsmogelijkheid nogmaals uitgebreid aan de orde komen.

Verruiming openbaar-vervoerverklaringen

Een volgend onderwerp dat verband houdt met fiscale stimulering van milieuvriendelijk reizen is de motie van Bos/Giskes/Reitsma/Vendrik/Schutte/Van der Vlies (Kamerstukken 1999–2000, 26 727, nr. 59). In deze motie wordt de regering verzocht om met de openbaar-vervoerbedrijven in overleg te treden met het oog op ruimere mogelijkheden tot het verkrijgen van een openbaar-vervoerverklaring dan wel andere bewijzen van het reizen per openbaar vervoer. Met het systeem van de reisverklaring als achtervang, die opgesteld wordt door de werkgever, is gewaarborgd dat iedere belastingplichtige kan aantonen dat hij voor de reisaftrek in aanmerking komt indien hij aan de overige voorwaarden voldoet. Hiermee lijken de grootste bezwaren tegen de openbaar-vervoerverklaring opgelost.

Analyse bevordering openbaar vervoer door rijders auto van de zaak

In de motie Giskes (Motie Giskes/Vendrik/Bos, kamerstukken 1999–2000, 26 727, nr. 118 herdruk) wordt de regering verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om het gebruik van openbaar vervoer door bezitters van de auto van de zaak te stimuleren, rekening houdende met de wijze waarop elders in de Wet op de Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) met regelmatig woon-werkverkeer per eigen vervoer wordt omgegaan. In de afweging van alle voors en tegens van de technische mogelijkheden hebben een aantal meer principiële overwegingen de doorslag gegeven om niet verder te gaan dan de huidige fiscale facilitiëring van het openbaar vervoer bij de auto van de zaak. Deze overwegingen zijn:

- a. de auto-van-de-zaak is op zich al fiscaal aantrekkelijker dan de privé-auto waarvan de kosten uit het netto inkomen moet worden betaald;
 - b. de door de werknemer te maken kosten voor woon-werkverkeer met openbaar vervoer zijn bijna altijd al onbelast te vergoeden; dit geldt ook voor de werknemer met een auto-van-de-zaak.
 - c. een positieve stimulans voor uitsluitend bezitters van de auto-van-de-zaak zou weer een verschil doen ontstaan richting andere werknemers.
- Na bestudering wordt dan ook geconcludeerd dat stimulering van het gebruik van het openbaar vervoer door de bezitter van de auto van de zaak, binnen de bestaande wetgeving, noch wenselijk noch mogelijk is.

Opties behandeling woon-werkkilometers auto van de zaak

Verder is tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wet IB 2001 aangekondigd de problematiek rondom het verschil in behandeling van de woon-werkkilometers van de auto van de zaak ten opzichte van de

eigen auto van de werknemer nog eens nader te beschouwen. In de notitie wordt ingegaan op technische mogelijkheden om dit verschil in behandeling weg te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan opties waarbij woon-werkverkeer vanaf een bepaald aantal dagen per jaar en/of bepaalde afstand woon-werk als privé aangemerkt wordt, waarbij de grenzen in de staffel opgehoogd onder handhaving van het huidige percentage van 25%, of een oplossing waarbij het volledige woon-werkverkeer als privé aangemerkt wordt en vervolgens op de bijtelling een bedrag in mindering gebracht wordt. Bij de beoordeling van de mogelijkheden spelen ook de daarmee gemoeide administratieve lasten een rol. Een aanpassing van de autokostenfictie op dit punt zou uiteraard budgettair neutraal moeten worden vormgegeven.

Opties fiscale bijtelling (bestel)auto

Ook de grondslag en problematiek rondom de bewijslast van de (bestel)auto van de zaak is een onderwerp dat in de politieke en publieke belangstelling staat. Voorts is er aandacht voor het gemengde gebruik van de bestelauto. Uit analyses komt naar voren dat voor een nader te bepalen categorie (bestel)auto's de administratieve lasten en de heffingsgrondslag geen juiste verhouding hebben tot het werkelijk genoten privé voordeel. Hierbij kan gedacht worden aan (bestel)auto's met zeer specifieke uiterlijke kenmerken en/of waarvan het privé-gebruik door de werkgever wordt beperkt of waarbij het onderscheid privé-zakelijk om andere redenen moeilijk hanteerbaar blijkt. In de notitie worden opties geschetst om deze nader te bepalen categorieën zowel administratief als financieel tegemoet te komen.

Met betrekking tot vragen en onduidelijkheden rondom de toepassing van de autokostenfictie voor de bestelauto voor het lopende jaar (2001) is, zoals hiervoor is aangegeven, een aanpassing van het zogenoemd Vragen en antwoordenbesluit gepubliceerd. Daarmee wordt beoogd in de uitvoeringssfeer tegemoet te komen aan de vragen die er thans leven op dit punt.

Carpoolen

Het carpoolen komt ook aan de orde, waarbij tevens de resultaten van een evaluatie van de carpoolregelingen zullen worden meegenomen.

Op 1 januari 1998 is een op dat moment geldende carpoolregeling, te weten de kilometerregeling, vervangen door een nieuwe. Voor deze nieuwe regeling (de bonusregeling) is gekozen omdat deze eenvoudiger en flexibeler zou zijn dan een kilometerregeling. Op de beslissing om de kilometerregeling per 1 januari 1998 te laten verdwijnen is na protesten teruggekomen, zodat nog gedurende vier jaar toegestaan was dat ondernemers de kilometerregeling toepassen. Uit onderzoek, gehouden door »Research voor Beleid», blijkt dat het gebruik van de fiscale faciliteiten om te carpoolen redelijk beperkt is. Na overleg met het bedrijfsleven zal worden gezien welke vorm aan de carpoolfaciliteit gegeven wordt. De resultaten hiervan zullen worden betrokken bij het Belastingplan 2002.

In deze brief zijn de bevindingen en de oplossingsrichtingen met betrekking tot de verschillende onderwerpen beknopt samengevat.

In de notitie komen de bovenstaande onderwerpen uitgebreid aan de orde, met de daarbij behorende overwegingen en nuances. Deze onderwerpen dienen beschouwd te worden als een samenhangend pakket. Keuzes voor en vormgeving en maatvoering van zowel begunstigende als verzwarende opties, overigens per saldo leidend tot derving van belastinginkomsten, zullen in het belastingplan 2002 in onderlinge samenhang hun definitieve beslag krijgen. Daarbij zij er nadrukkelijk op gewezen

dat een eventuele aanpassing van de autokostenfictie op het punt van het woon-werkverkeer budgettair neutraal zal worden vormgegeven.

De Staatssecretaris van Financiën,
W. J. Bos

Inhoudsopgave notitie inzake enige fiscale aspecten mobiliteit

1	Inleiding	8
2	Vergroening en verlaging van autobelastingen	9
2.1	Algemeen	9
2.2	Pakket 2001	10
2.2.1	Verlaging motorrijtuigenbelasting per 1-1-2001	10
2.2.2	Stimulering laagzwavelige dieselolie1	10
2.2.3	Stimulering schone auto's	10
2.3	Varianten verdere lastenverlichting	10
2.3.1	Algemeen	10
2.3.2	Context/Paarse dieselregeling	11
2.3.3	Varianten	12
2.4	Stimulering zuinige auto's	12
3	Veiligheid en milieu	13
3.1	Versoepeling inrichtingseisen bestelauto's	13
3.1.1	Inleiding	13
3.1.2	Inrichtingseisen bestelauto	14
3.1.3	Verkeersveiligheid	14
3.2	Stimulering elektrische en hybride auto's	14
3.3	Vergroening vrijgestelde accessoirelijst in de bpm	15
3.4	Analyse stimulering deelauto's	16
3.4.1	Inleiding	16
3.4.2	Het begrip deelauto	16
3.4.3	Stimulering deelauto	17
3.5	Verruiming tegemoetkoming vergoeding fiets (zgn. fiets-regeling)	18
3.6	Fietsaftrek woon-werkverkeer	19
3.7	Verruiming openbaar vervoer-verklaringen	19
4	Autokostenfictie	20
4.1	Analyse bevordering openbaar vervoer door rijders van auto van de zaak	20
4.2	Opties behandeling woon-werkverkeer auto van de zaak	21
4.3	Opties fiscale bijtelling (bestel) auto	24
5	Carpoolen	27

1 Inleiding

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2001 in de Tweede Kamer zijn door de minister van Financiën en mij toezeggingen gedaan met betrekking tot enige fiscale aspecten van de mobiliteit. Ook worden onderwerpen aangesneden die verwant zijn aan de moties of op dit moment in de maatschappelijke en politieke belangstelling staan. De geïntegreerde aanpak van zowel directe als indirecte belastingen vloeit enerzijds voort uit de thematische behandeling van de onderwerpen; anderzijds bestaat de wens om te komen tot een overzichtelijke behandeling van een aantal op zichzelf staande onderwerpen, waarvoor mogelijke oplossingen geschetst worden.

De veelheid aan onderwerpen in de notitie zijn rondom de thema's vergroening en verlaging van autobelastingen (o.a. motie Hofstra/Crone, Kamerstukken 1999–2000, 26 800 IXB, nr. 35), veiligheid en milieu, de autokostenfictie (motie Giskes; Kamerstukken 1999–2000, 26 727, nr. 118 herdruk) en het carpoolen in de notitie verwerkt.

Kilometerheffing

Recentelijk hebben de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financien het kabinetsstandpunt inzake een kilometerheffing naar aanleiding van het rapport MobiMiles aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin wordt ingegaan op de mogelijkheid van en het traject voor invoering van een kilometerheffing. Een dergelijke kilometerheffing dient te worden geplaatst in het kabinetsbeleid om te komen tot verdergaande variabilisatie van autokosten; dit betekent in eerste instantie verhoging van variabele lasten en verlaging van de vaste lasten voor de auto. De toekomstige vormgeving en de mate van verlaging van de motorrijtuigenbelasting en de belasting op personenauto's en motorrijwielen hangen daarom mede samen met deze kilometerheffing. In de studie naar de uitwerking van de kilometerheffing zal deze samenhang nader uitgewerkt worden.

Ook kan deze kilometerheffing van belang zijn voor de fiscale behandeling van de auto van de zaak/de autokostenfictie, bijvoorbeeld voor de staffeling/rittenadministratie. Een definitieve beoordeling daarvan kan plaatsvinden op het moment dat de invulling en vormgeving van zo'n kilometerheffing vaststaat.

2 Vergroening en verlaging van autobelastingen (motie Hofstra/Crone)

2.1 Algemeen

In het jaar 2000 zijn de gestegen brandstofprijzen aanleiding geweest tot een aantal debatten in de Tweede Kamer en tot de indiening van een tweetal moties die enerzijds tot doel hadden om een lastenverlichting voor de automobilist te bewerkstelligen en waarin anderzijds een vergroening van de autobelastingen wordt bepleit. Deze moties zijn opgenomen in de bijlage van deze notitie. In mei 2000 is de motie van de leden Hofstra/Crone ingediend (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 800 IXB, nr. 35). In deze (aanvaarde) motie verzoeken de indieners de regering om in de begroting van 2001, in lijn met het algemeen streven naar variabilisatie, meerjarige samenhangende voorstellen te doen voor:

- een combinatie van vergroening van autobelastingen (wegenbelasting, en accijnzen) en verlaging van de wegenbelasting, te beginnen per 1 januari 2001,
- verhoging van de administratie teruggave «paarse diesel» voor het wegtransport, op zo kort mogelijke termijn.

In september 2000 is de motie van het Lid Dijkstal c.s. ingediend (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400, nr. 17). In deze (eveneens aanvaarde) motie verzoeken de indieners de regering:

- als eerste stap ter uitvoering van de motie Hofstra/Crone de wegenbelasting met 310 mln structureel te verlagen. Dit betekent 6 à 7% verlaging per auto, na eliminatie van de effecten van het «dieselpakket»;
- voor 1 mei 2001 meerjarige voorstellen te doen voor een verdere verlaging, alsmede voor een herziening van het stelsel van autobelastingen mede gericht op variabilisatie en vergroening.

Mede deze moties zijn voor het kabinet aanleiding geweest tot het treffen van maatregelen (2001) waarvan een deel reeds in werking is getreden en een deel in de vorm van een voorstel van wet (Stimulering schone auto's) in de Tweede Kamer in behandeling is.

In dit onderdeel van de notitie zal nader op de verschillende maatregelen worden ingegaan.

2.2 Pakket 2001

2.2.1 Verlaging motorrijtuigenbelasting per 1 januari 2001

Met ingang van 1 januari 2001 is een verlaging van de motorrijtuigenbelasting (mrb) in werking getreden. Deze verlaging bedraagt overeenkomstig vorengenoemde motie Dijkstal c.s. 6,9% van de mrb en was naast personenauto's van toepassing op bestelauto's, motoren, rijdende winkelwagens en autobussen. Voor de gemiddelde personenauto (gewicht van 1000 kg) betekent deze verlaging een lastenverlichting van zo'n f 35 per jaar.

2.2.2 Stimulering laagzwavelige dieselolie

Als een uitvloeisel van het zogenoemde dieselakkoord is in het belastingplan 2001 een maatregel getroffen ter stimulering van een versnelde introductie van laagzwavelige dieselolie. Onder laagzwavelige dieselolie wordt in dit verband verstaan dieselolie die wat betreft het zwavelgehalte voldoet aan de normen die met ingang van 1 januari 2005 verplicht zullen worden. Nadat de hiervoor benodigde derogatie van de Europese Raad van Ministers van Financiën was verkregen, is met ingang van 1 maart 2001 de accijns op laagzwavelige dieselolie met 8,5 cent per liter verlaagd. In het belastingplan 2001 is voorzien in een vermindering van de stimulans voor laagzwavelige dieselolie op het moment dat laagzwavelige dieselolie een bepaald marktaandeel zou hebben bereikt. In maart 2001 was het aandeel laagzwavelige dieselolie reeds meer dan 90% van de totale hoeveelheid dieselolie die in die maand op de markt was gebracht. Overeenkomstig het bepaalde in het belastingplan 2001 is de verlaging van de accijns op laagzwavelige dieselolie op 16 mei 2001 met 5,5 cent teruggebracht tot 3 cent per liter.

2.2.3 Stimulering schone auto's

In het Nationaal Milieu Beleidsplan-3 (NMP-3) is in het kader van de vergroening van de autobelastingen een tariefdifferentiatie van de autobelastingen aangekondigd ter stimulering van schone en zuinige auto's. In de miljoenennota 2001 en in de toelichting op het belastingplan 2001 is hierop ingegaan door specifiek een stimuleringsmaatregel in het vooruitzicht te stellen voor schone personenauto's en bestelauto's, zijnde auto's die voldoen aan de zogenoemde EU-2005 emissiegrenswaarden. Inmiddels is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aanvaard (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 660). Dit wetsvoorstel geeft vorm aan de stimuleringsmaatregel, die het karakter heeft van een premie bij de aanschaf van een nieuwe auto door een vermindering van de mrb. Voor de hoogte van de vermindering wordt een onderscheid gemaakt tussen personenauto's en bestelauto's en voorts – voor zover het betreft personenauto's – naar de brandstof (benzine of dieselolie). Daarnaast neemt de hoogte van de premie af naarmate het tijdstip waarop de emissiegrenswaarden verplicht worden naderbij komt. Naar verwachting treedt deze maatregel op 1 juli 2001 in werking.

2.3 Varianten verdere lastenverlichting

2.3.1 Algemeen

De hiervoor genoemde maatregelen zijn – met uitzondering van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting met ingang van 1 januari 2001 – gerichte maatregelen die een bepaald doel nastreven, zoals bijvoorbeeld een versnelde introductie van schone auto's.

In het kader van een algemene lastenverlichting voor de personenauto in

2002, op basis van de moties Hofstra/Crone en Dijkstal c.s., speelt een aantal elementen een rol. Dit zijn allereerst de Europeesrechtelijke ontwikkelingen ter zake van de teruggaafregeling paarse dieselolie en de ontwikkelingen op het gebied van milieuvriendelijker brandstoffen. Daarnaast dient bij het vaststellen van een algemene lastenverlichting rekening te worden gehouden met de in 1997 ingezette variabilisering van de auto-kosten en voorts met inpasbaarheid daarvan in het budgettaire beeld.

2.3.2 Context/Paarse dieselregeling

Op grond van de teruggaafregeling paarse diesel kan voor dieselolie die wordt gebruikt voor de aandrijving van zware vrachtauto's (vrachtauto's met een toegelaten maximum massa van 12 000 kg of meer) een gedeeltelijke teruggaaf van accijns worden verleend. De teruggaaf bedraagt op dit moment 5,29 cent per liter. Voor deze regeling was en is met toepassing van artikel 8, vierde lid, van Richtlijn 92/81/EEG¹ een derogatie noodzakelijk van de Europese Raad van ministers. Deze derogatie is in 1997 verkregen en sindsdien jaarlijks verlengd. De verlenging voor de jaren 2001 en 2002 is echter een moeizaam proces gebleken. De in februari van dit jaar verkregen derogatie heeft weliswaar een geldigheid van twee jaar (2001 en 2002) maar kent een tweetal beperkingen. Ten eerste is overeengekomen dat de teruggaafregeling voor het jaar 2002 substantieel dient te worden verminderd en ten tweede heeft de Commissie aangegeven geen voorstellen in te zullen dienen tot verlenging van de derogatie na 2002, hetgeen betekent dat na 2002 de derogatie niet opnieuw zal worden verleend. Deze situatie is overigens niet uniek voor Nederland. Frankrijk en Italië kennen een vergelijkbare teruggaafregeling; ook die is voor de beperkte duur van twee jaar verlengd.

Het verminderen en in tweede instantie afschaffen van de teruggaafregeling paarse diesel zou zonder nadere maatregelen een ongewenste lastenverzwaring voor het zware wegtransport met zich meebrengen. Een dergelijke lastenverzwaring wordt voorkomen indien de accijns op dieselolie wordt verlaagd met het bedrag dat overeenkomt met dat waarmee de teruggaafregeling paarse diesel wordt verlaagd. Bij een volledige afschaffing van de teruggaafregeling paarse dieselolie dient alsdan de accijns op diesel met 5,29 cent per liter te worden verlaagd. Dit was ook in het zogenoemde dieselakkoord voorzien.

Van deze (generieke) accijnsverlaging profiteert niet alleen de zware vrachtauto, maar ook de lichte vrachtauto, de bestelauto, de autobus en de dieselpersonenauto. Deze feitelijke lastenverlichting is een bijkomend effect dat los staat van de problematiek van de afschaffing van de teruggaafregeling paarse dieselolie. Het zou dan ook niet onlogisch zijn om deze lastenverlichting te corrigeren door de mrv voor deze categorieën vervoermiddelen te verhogen om zodoende het ontstane voordeel weer weg te nemen. Een dergelijke verhoging zou echter op gespannen voet staan met het streven naar verdere variabilisatie.

Hiermee is echter nog geen lastenverlichting bewerkstelligd voor de benzine- en LPG-personenauto.

Bij de vormgeving van een dergelijke lastenverlichting hecht het kabinet er aan om zoveel mogelijk vast te houden aan het in het verleden ingezette beleid van variabilisatie. Door de koppeling aan de afschaffing van de teruggaafregeling paarse dieselolie lijkt dat onder de huidige omstandigheden niet mogelijk voor de dieselpersonenauto. Het beginsel dat de afschaffing van de teruggaafregeling paarse dieselolie niet mag leiden tot een lastenverzwaring voor het zware wegtransport kan uitsluitend worden vastgehouden indien de accijns op dieselolie generiek wordt verlaagd. Een verlaging waar dus ook de dieselpersonenauto van profiteert. Dat betekent echter niet dat ook voor de benzine- en de LPG-auto van het variabilisatiebeleid zou moeten worden afgeweken. De in het kader van deze notitie onderzochte mogelijkheden tot lastenverlichting dienen bij

¹ Richtlijn 92/81/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op minerale oliën (PbEG L 316).

voorkeur te worden gerealiseerd door een verlaging van de vaste kosten, i.c. de mrb.

Aan de andere kant mag ook het belang van het accijnsinstrument voor de versnelde introductie van milieuvriendelijker brandstoffen niet uit het oog worden verloren. De stimuleringsregeling voor laagzwavelige dieselolie heeft er toe geleid dat in een aantal maanden vrijwel de gehele dieselmarkt is overgeschakeld op laagzwavelige dieselolie en dat de normale «hoogzwavelige» dieselolie vrijwel niet meer verkrijgbaar is. Hierdoor is de omschakeling naar laagzwavelige dieselolie met bijna vier jaar versneld. Het verdient zeker overweging om ook voor benzine – waarvoor ook met ingang van 1 januari 2005 stringentere normen voor het zwavelgehalte van toepassing worden – een stimuleringsregeling vast te stellen.

2.3.3 Varianten

Een lastenverlichting voor benzine- en LPG-auto's kan naar de mening van het kabinet uitsluitend plaatsvinden binnen de context zoals die in de vorige paragraaf is geschetst.

Met inachtneming van het variabilisatiebeleid zou een lastenverlichting moeten worden gerealiseerd door middel van een verlaging van de mrb. Voor de hoogte van een dergelijke verlaging ligt het voor de hand dat aansluiting wordt gezocht bij de uitwerking die een accijnsverlaging zou hebben voor benzine en LPG die gelijk is aan die welke voor dieselolie zal worden vastgesteld als gevolg van de afschaffing van de teruggaafregeling paarse dieselolie. Daarvan uitgaande zou de hoogte van de mrb-verlaging (macro) kunnen worden vastgesteld op het budgettaire belang dat gemoeid is met een accijnsverlaging van 5,29 cent per liter voor zowel benzine als LPG.

Omdat het kabinet eveneens waarde hecht aan een versnelde introductie van laagzwavelige benzine verdient het in zijn ogen overweging om tevens een deel van de lastenverlichting in te zetten voor een accijnsverlaging op benzine, voor zover het benzine betreft die qua zwavelgehalte voldoet aan de op 1 januari 2005 verplicht wordende normen. De hoogte van zo'n stimulering is afhankelijk van de meerkosten van laagzwavelige benzine ten opzichte van «gewone» benzine. De bedoeling van zo'n stimuleringsregeling is immers dat laagzwavelige benzine concurrerend op de markt kan worden gebracht. Er wordt van uitgegaan dat een verlaging van drie cent per liter voldoende is. In een dergelijk scenario zou dan zowel de accijns op laagzwavelige benzine als de mrb kunnen worden verlaagd, de mrb met het budgettaire equivalent van een accijnsverlaging van 2,29 cent per liter en de accijns op laagzwavelige benzine en LPG met 3 cent per liter. Deze combinatie doet recht aan zowel het variabilisatiebeleid als aan de wens om de introductie van laagzwavelige benzine via een fiscale stimuleringsmaatregel te versnellen.

2.4 Stimulering zuinige auto's

Zoals in de memorie van toelichting op de Tariefwet 2001 (kamerstukken II 2000/2001, 27 415, nr. 3) is aangegeven, past binnen het meerjarenperspectief naast de tijdelijke stimuleringsregeling voor schone auto's ook een stimuleringsmaatregel voor zuinige auto's. Het rapport van dit onderzoek is door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 26 maart 2001 aan de Kamer aangeboden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat een zogenoemde premievariant de meest effectieve maatregel is. Het koppelen van het bpm-tarief als zodanig mede aan de zuinigheid is minder effectief omdat onder meer het stimuleringsbedrag minder herkenbaar is voor de autokoper. Alsdan is het stimuleringsbedrag immers verwerkt in de prijs waarvoor de auto in de showroom wordt aangeboden. Een koppeling aan het mrb-tarief komt uit het onderzoek als ineffectief naar voren.

Op basis van deze uitkomsten lijkt een stimulering van zuinige personenauto's door een koppeling aan het op 18 januari ingevoerde energie-etiket als bedoeld in Besluit etikettering energiegebruik personenauto's (Stb. 2000, 475) het meest voor de hand liggend.

In onderstaande tabel is de verdeling van de verkopen naar het energie-etiket volgens de huidige verkopen weergegeven.

A	B	C	D	E	F	G
meer dan 20% zuiniger	10–20% zuiniger	0–10% zuiniger	0–10% minder zuinig	10–20% minder zuinig	20–30% minder zuinig	Meer dan 30% minder zuinig
1%	15%	42%	27%	10%	3%	2%

Personenauto's met het A-, B- en C-label zijn zuiniger dan gemiddeld voor hun grootte.

Binnen de gegeven budgettaire ruimte moet een keuze worden gemaakt ten aanzien van welke labels de stimulering zal plaatsvinden. Het moge duidelijk zijn dat het toekennen van een fiscale premie bij de aanschaf van nieuwe personenauto's die onder het C-label vallen (bijna 250 000 auto's) een relatief groot beslag legt op de budgettaire ruimte voor lastenverlichtingen. Bovendien zou het toekennen van een premie aan personenauto's met een C-label een dusdanig beslag leggen op de gegeven budgettaire ruimte dat de premies voor het A- en B-label aanmerkelijk lager zullen uitvallen en die voor het C-label geen substantiële omvang zal kunnen hebben. Het verwachte milieu-effect van de maatregel zou daarmee aanzienlijk worden beperkt. Het toekennen van een aankooppremie voor auto's met het C-label zou dan voorts veeleer het karakter hebben van een lastenverlichting met relatief weinig additioneel stimulerings-effect.

De stimuleringsmaatregel kan worden vormgegeven door de toekenning van de premie aan de koper (degene op wiens naam de eerste tenaamstelling van het kenteken plaats vindt).

Uitvoeringstechnisch zal de uitkering van de premie geheel geautomatiseerd kunnen verlopen door een koppeling van het label aan het kenteken.

3 Veiligheid en milieu

3.1 Versoepeling inrichtingseisen bestelauto's

3.1.1 Inleiding

De belasting van personenauto's en motorrijwielen wordt, zoals uit de naam reeds voortvloeit, niet geheven van bestelauto's. De Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet bpm) en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (mrb) bevatten beiden een definitie van het begrip bestelauto die aansluit bij de inrichtingseisen die bij een bestelauto horen. Vanuit het verkeersveiligheidsbeleid worden deze inrichtingseisen over het algemeen kritisch bekeken. Er is aangedrongen op een heroverweging daarvan.

Met de vraag van kamerlid Valk (Handelingen II, 2000–2001, 1049) van 15 maart 2001 heeft de kamer zich geïnteresseerd getoond in deze kwestie. Daarop is door de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens ondergetekende aangeduid dat een en ander zou worden bezien binnen het verkeers- en vervoerspakket. Onderstaand wordt hierop nader ingegaan.

Los van de onderhavige problematiek, die te maken heeft met de afbakening van de bestelauto ten opzichte van de personenauto, bestaat de meer principiële vraag of er aanleiding is de positie van de bestelauto in

de bpm en mrb te herzien. Het Nationaal Verkeers- en vervoersplan (NVVP) kenschetst de bestelauto als een grote vervuiler die door de gunstige fiscale behandeling zijn rekening niet betaalt. De vergroeningscommissie besteedt in dit licht aandacht aan deze vraag. Haar aanbevelingen worden met belangstelling afgewacht.

3.1.2 Inrichtingseisen bestelauto

Het onderscheid tussen de personenauto en de bestelauto vloeit voort uit de bestemming voor hetzij personenvervoer, hetzij goederenvervoer. Alleen auto's bestemd voor goederenvervoer dienen als bestelauto te worden aangemerkt.

Het onderscheid tussen bestelauto en personenauto blijkt echter lastig te zijn. Vanwege controleproblemen is het niet uitvoerbaar om bij het daadwerkelijke gebruik van de (bestel)auto aan te sluiten. Aansluiten bij het ondernemerschap van de gebruiker is ook niet voldoende als criterium. Het ondernemerschap garandeert niet dat de auto uitsluitend voor goederenvervoer wordt gebruikt en het is bovendien gemakkelijk om als ondernemer geregistreerd te worden.

Daarom is bij het bepalen van de vereisten voor een bestelauto gekozen voor objectieve criteria die zijn gerelateerd aan inrichting en uiterlijk van de auto. Op deze wijze wordt aangesloten bij het uitgangspunt dat een bestelauto als bestemming het vervoer van goederen heeft en daarom als zodanig is ingericht. Het duidelijke visuele onderscheid met een personenauto maakt het voor particulieren tevens minder aantrekkelijk om een auto met grijs kenteken (bestelauto) te rijden. De inrichtingseisen zijn zo samengesteld dat zij aansluiten bij een bestelauto zoals deze in de normale uitoefening van zijn functie kan worden gebruikt. De huidige inrichtingseisen bestaan sinds 1994.

3.1.3 Verkeersveiligheid

De bestelauto blijkt echter – mede door de inrichtingseisen – een verhoogd verkeersrisico bij afslaan naar rechts te hebben, vergelijkbaar met dat van vrachtauto's. De mate waarin de chauffeur vrij kan manoeuvreren speelt daarbij een rol. Bij het belastingplan 2002 zal worden bezien op welke wijze enerzijds tegemoet kan worden gekomen aan de verkeersveiligheid van deze bestelauto's en anderzijds de onaantrekkelijkheid van deze auto's voor privé-gebruik in voldoende mate kan worden gewaarborgd.

Het is niet de bedoeling dat het gebruik van grijze kentekens door particulieren toeneemt.

3.2 Stimulering elektrische en hybride auto's

Om de milieubelasting door motorrijtuigen te verminderen wordt door de industrie voortdurend gewerkt aan verdere ontwikkeling van meer milieuvriendelijke motorrijtuigen, zowel wat betreft verbetering van conventionele verbrandingsmotoren als andere vormen van aandrijving, zoals elektromotor of brandstofcel. Diverse fiscale regelingen (premies voor schone en zuinige¹ motorrijtuigen, vrijstellingen voor motorrijtuigen met elektromotor) ondersteunen en stimuleren deze ontwikkelingen. De tegemoetkomingen in de bpm en de mrb voor motorrijtuigen met een elektromotor zijn mede op initiatief van de Tweede Kamer gerealiseerd. Deze betreffen een vrijstelling van bpm voor elektrische en hybride personenauto's, een vrijstelling mrb voor elektrische motorrijtuigen en een verlaging van mrb voor hybride motorrijtuigen.

Gebleken is dat er in de praktijk maar weinig personenauto's verkocht worden die volledig door een elektromotor worden aangedreven. Dit hangt samen met de beperkte actieradius en topsnelheid van deze voer-

¹ Zie elders in deze nota.

tuigen. De toepassing van elektromotoren is voornamelijk beperkt gebleven tot compacte personenauto's voor gebruik in de stad en 9-persoonsbusjes. Hybride voertuigen, dat wil zeggen voertuigen die zowel door een elektromotor als een gewone verbrandingsmotor kunnen worden aangedreven, zijn op dit moment nog maar op beperkte schaal op de markt verkrijgbaar. Van auto's met een brandstofcel gevoed door waterstof, de nieuwste techniek, bestaan alleen nog prototypes. Deze aandrijving wordt gezien als een toekomstig alternatief voor de conventionele verbrandingsmotor.

Begin dit jaar was er een totaal van 412 personenauto's en bestelauto's met elektromotor of hybride aandrijfsysteem. Er zijn geen gegevens beschikbaar van vrachtauto's en autobussen.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling per jaar aangegeven.

Jaar	Personenauto's		bestelauto's
	Elektromotor	Hybride	Elektromotor
Stand 1996	41		38
1997	9		1
1998	4	1	
1999	3		10
2000	2	22	5
T/m apr. 2001	2	274	
Totaal	61	297	54

De vrijstelling in de bpm voor elektrische en hybride auto's geldt tot 1 juli 2002. Aan de vrijstelling voor elektrische auto's in de mrb en de grondslagvermindering met het gewicht van de extra accu's en de elektromotor voor hybride motorrijtuigen is geen vervaldatum gekoppeld. Bij de invoering van de tijdelijke vrijstellingen in de bpm in 1997 is met het Parlement afgesproken dat de regeling zou worden geëvalueerd. Uit de tabel blijkt dat met name het aantal hybride personenauto's toeneemt.

Het kabinet acht het van belang dat er een positief signaal blijft uitgaan naar de industrie om deze weg verder te vervolgen; het verdient dan ook zeker overweging om de huidige stimuleringsregelingen te continueren en in die afweging ook de ontwikkeling van de auto met de brandstofcel (gevoed door waterstof) te betrekken.

3.3 Vergroening vrijgestelde accessoirelijst in de bpm

Bij ministeriële regeling kan een aantal voorzieningen worden aangewezen die onderdeel zijn van een bijzondere uitvoering of kunnen worden beschouwd als extra toebehoren, waarvan de waarde geen onderdeel vormt van de belastinggrondslag van de bpm. Destijds is hier invulling aan gegeven in die zin dat in de lijst accessoires zijn opgenomen die toentertijd doorgaans bij de dealer plachten te worden aangebracht en niet reeds door de fabrikant. De lijst bevat op dit moment de autotelefoon, brandblusser, LPG-installatie, motorzijspan, trekhaak en – sinds 1 mei 2000 – boordcomputer, econometer, cruisecontrol en aardgasinstallatie. Inmiddels heeft de automarkt zich zodanig ontwikkeld dat de huidige lijst zijn doel voorbij is geschoten. Enerzijds worden steeds meer onderdelen van de auto door de dealer aangebracht, soms zelfs door het simpelweg verbinden van een door de fabrikant reeds aangebrachte basisvoorziening, anderzijds lijkt de huidige lijst in de praktijk steeds meer te dienen om de daarin opgenomen belastingvrije accessoires juist al in de fabriek aan te brengen. De functie en de inhoud van de lijst is daarmee toe aan herijking. Uitbreiding van de lijst met weer andere voorzieningen die heden ten dage bij de dealer plegen te worden ingebouwd, is daarbij niet

echt een optie. Niet alleen blijft elke keuze en daarmee de lijst arbitrair, ook wordt daardoor het uitgangspunt van de heffing steeds verder uitgehouden.

In het Algemeen Overleg met de vaste commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer op 13 april 2000 is daarom het voornemen aangekondigd om, in het verlengde van de huidige tendens om fiscale wetgeving te vergroenen, de lijst om te vormen tot een dynamisch stimuleringsmiddel voor milieuvriendelijke voorzieningen die nog niet min of meer standaard (van fabriekswege) in personenauto's of motorrijwielen worden aangebracht. Het oogmerk is om hierdoor een bredere toepassing van deze voorzieningen te stimuleren. Ook veiligheidsbevorderende accessoires kunnen op die manier worden gestimuleerd.

De vrijgestelde accessoires dienen vervolgens regelmatig te worden beoordeeld op de mate waarin zij worden toegepast. Ten behoeve van door de branche gewenste zekerheid dient dan bij het opnemen van een voorziening in de lijst te worden aangegeven over welke periode de vrijstelling zal gelden.

De nieuwe accessoirelijst wordt door Financiën, de ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en na overleg met RAI/BOVAG samengesteld.

Bij de nieuwe voorzieningen kan worden gedacht aan levensbesparende voorzieningen bij botsingen (zoals zij-airbags/inflatable curtains), bepaalde remsystemen voor motoren, automatisch bandenspanningscontrolesysteem en dergelijke. De huidige milieuvoorzieningen (econometer, aardgasinstallatie etc.) worden ook in de nieuwe herziene lijst opgenomen. In het kader van het Belastingplan 2002 zal hierop nader worden teruggekomen.

3.4 Analyse stimulering deelauto's

3.4.1 Inleiding

In de Tweede Kamer is een motie van de leden Vendrik en Giskes aanvaard (Kamerstukken II, 2000–2001, 27 400 IXB, nr. 11) waarin de regering wordt gevraagd de mogelijkheid te onderzoeken de bpm en/of mrb op deelauto's af te schaffen dan wel drastisch te verlagen, bijvoorbeeld door de taxiregeling van toepassing te verklaren, alsmede de abonnementskosten van gebruikers van een deelauto voor 50% aftrekbaar te maken. In de bijlage van deze notitie is deze motie te vinden.

3.4.2 Het begrip deelauto

Aan het begrip deelauto blijkt in het spraakgebruik een zeer ruime uitleg te worden gegeven, een uitleg die er feitelijk op neer komt dat elke vorm van autobezit, anders dan het «normale» particuliere autobezit, tot dat begrip zou moeten worden gerekend. In die visie wordt onder het begrip deelauto verstaan: huren (met inbegrip van lease), autodate (bijvoorbeeld Greenwheels), taxi, carpoolen, liften en mengvormen daarvan. Daarnaast valt onder het ruime begrip deelauto ook de auto die in het bezit is van meerdere personen/gezinnen.

Het huren van auto's kan op verschillende manieren plaatsvinden. De traditionele verhuurmaatschappijen breiden op dit moment hun servicepakket uit door de auto's ook voor kortere termijnen te verhuren en de auto's ook «thuis» te bezorgen en af te halen. Bij autodate (zoals bijvoorbeeld het huurconcept van Greenwheels) worden in de wijk een aantal auto's gestald op daarvoor gereserveerde parkeerplaatsen. Op eenvoudige wijze (bijvoorbeeld via internet) kan dan op korte termijn voor kortere of langere periode een auto worden gehuurd. Na afloop parkeert men de auto weer op de daarvoor bestemde plaats en de afrekening vindt achteraf plaats op basis van de huurperiode, het elektronisch vastgestelde

aantal kilometers en het brandstofverbruik. Deze vorm van huur is gebonden aan een abonnement.

Naar de mening van het kabinet zou hoogstens een stimuleringsregeling kunnen worden overwogen voor de deelauto die op basis van een abonnement wordt verhuurd. Eerst dan is sprake van een regelmatige huur die mogelijk in de plaats treedt van het eigen autobezit.

In de eerdergenoemde motie wordt gevraagd om een fiscale stimulering van de deelauto met als kennelijke achtergrond om de deelauto financieel aantrekkelijker te maken. Fiscale stimulering kan een hulpmiddel zijn indien gewenst gedrag niet van de grond komt omdat het te duur is of in ieder geval duurder dan het getoonde gedrag. Het staat echter vast dat de deelauto, in welke vorm dan ook, bij een beperkt gebruik goedkoper is dan de eigen auto. Bedrijfsmatig zou vanuit het kostenbesparende effect dan ook in veel gevallen direct moeten worden overgeschakeld naar de deelauto. Dit geldt ook voor particulieren met een laag jaarkilometrage. Het product zou dus zichzelf moeten verkopen. Het feit dat dit niet gebeurt of slechts in beperkte mate geeft aan dat aan de eigen auto of de auto van de zaak nog steeds een groot belang wordt gehecht. Er is mogelijk sprake van een emotionele waarde of van secundaire arbeidsvoorwaarden in het geval van een auto van de zaak. Daarnaast speelt waarschijnlijk ook mee het aan een eigen auto verbonden gemak, onder andere door de directe beschikbaarheid.

3.4.3 Stimulering deelauto

Zowel binnen de indirecte belastingen als binnen de directe belastingen is er in principe een aantal instrumenten die een rol zouden kunnen spelen bij een eventuele stimulering van de deelauto. Alle instrumenten kennen hun eigen haken en ogen.

In de sfeer van de indirecte belastingen spelen verschillende problemen. Ten eerste is het niet of nauwelijks mogelijk de stimulering bij de huurder te laten neerslaan. De aan de auto gerelateerde belastingen worden betaald door de eigenaar (i.c. de verhuurder) en een eventuele stimulering komt dan ook bij hem terecht. De effectiviteit van de maatregel zou dan in hoge mate afhankelijk worden van de vraag in hoeverre het voordeel aan de huurder wordt doorgegeven. Ten tweede is de stimuleringsruimte beperkt. De mrb is te laag om – verdeeld over de huurders – een effectieve stimulering te kunnen zijn. Hetzelfde geldt feitelijk voor de bpm. Omdat een eventuele vrijstelling van die belasting slechts van toepassing kan zijn gedurende de tijd dat de auto als deelauto wordt ingezet en dus alsnog moet worden geheven (over de restwaarde) op het moment dat de auto anderszins wordt ingezet, is ook in die belasting de stimulering relatief gering. Daarnaast vergt een vrijstelling in zowel de mrb als in de bpm een afzonderlijke registratie van de deelauto's ter bewaking van het recht op vrijstelling en ter voorkoming van misbruik- of oneigenlijk gebruik. Een fiscale stimulering via de directe belastingen lijkt – voor zover het betreft de zakelijke rijder met een lease-auto – niet goed mogelijk. Een eventuele stimulering zou er toe bij moeten dragen dat deze automobilist zijn lease-auto inlevert en overschakelt op een deelauto. De mate van stimulering zou dan echter op moeten wegen tegen de voordelen van de lease-auto van de zaak, waardoor deze stimulering onevenredig hoog zou moeten zijn. Een stimulering in de directe belastingen – gericht op de particuliere autobezitter – zou de vorm moeten hebben van, hetzij een persoonsgebonden aftrekpost, hetzij het introduceren van een heffingskorting. De eerste optie heeft als nadeel dat deze haaks staat op het bij de belastingherziening gehanteerde uitgangspunt van een verbreding van de heffingsgrondslag en voorts dat deze afhankelijk is van het overige inkomen (hoe hoger het inkomen, hoe hoger de aftrekpost). De introductie

van een heffingskorting kent weliswaar dat laatste nadeel niet maar werkt niet bij een nihilinkomen.

Een premiereregeling, vergelijkbaar met die voor energiezuinige apparaten, is nauwelijks realiseerbaar omdat niet kan worden aangesloten bij een door de huurder te betalen belasting. Een dergelijke premie is pas effectief indien deze aan de huurder wordt verstrekt, terwijl de aan de auto gerelateerde belastingen worden betaald door de verhuurder. Een premie die los staat van de autobelastingen vereist afzonderlijke wetgeving (een subsidieregeling) die dan ten laste zou moeten komen van het uitgavenkader.

Alles overwegende blijkt dat aan een stimulering van de deelauto – hetzij langs fiscale weg, hetzij op andere wijze – te veel haken en ogen kleven om tot een effectieve stimulering te kunnen komen. In de overwegingen heeft eveneens een belangrijke rol gespeeld dat de deelauto al een financieel aantrekkelijk alternatief is.

3.5 Verruiming tegemoetkoming vergoeding fiets (E-bikes)

Het fiscaal stimuleren van het fietsgebruik (groen en nog gezond ook) is in de afgelopen jaren enkele malen in het parlement aan de orde geweest. Op 27 november 1997 is door de Tweede Kamer een motie aanvaard van de leden Crone c.s. (Kamerstukken 1997–1998, 25 689, nr. 12). Hierin is het kabinet verzocht de fiets met elektrische trapondersteuning te laten vallen onder de fiscale regelingen ter bevordering van het fietsgebruik in het woon-werkverkeer. De motie is opgenomen in de bijlage.

Een fiets met elektrische trapondersteuning is een fiets waarbij een (elektrisch en oplaadbaar) hulpmotortje het de gebruiker makkelijker maakt vanuit stilstand de fiets in gang te brengen. Daarbij is het trappen door de fietser wel vereist; zonder dit trappen blijft de fiets staan. Dit is het belangrijkste verschil tussen deze fietssoort en fietsen met een hulpmotortje, snorfietsen of brommers waarbij de fietser ook zonder te trappen vooruitkomt. Wanneer een bepaalde snelheid (meestal 20 kilometer per uur) bereikt wordt schakelt de hulpmotor zichzelf uit en moet de fietser de fiets zelf door te trappen in beweging houden.

Naar verwachting zal een groeiend aantal oudere werknemers in deze fiets een mogelijkheid zien het woon-werkverkeer met de fiets af te leggen.

De fiets met elektrische trapondersteuning valt, om twee redenen, niet onder de huidige fietsregeling in de loonbelasting en de fietsaftrek.

Ten eerste kent de huidige regeling een grens van de catalogusprijs van f 1651 inclusief omzetbelasting. De fiets met elektrische trapondersteuning is meestal duurder dan dit bedrag.

Ten tweede voldoet de fiets gelet op de wijze van trapondersteuning niet aan de definitie «rijwiel zonder hulpmotor».

In de fietsregeling zou de fiets met elektrische trapondersteuning opgenomen kunnen worden door de regeling te wijzigen in die zin dat er geen sprake is van een maximale prijs van de fiets maar van een maximaal vrijstellingsbedrag van bijvoorbeeld f 1651. Een voordeel van deze oplossing is dat de fiets met elektrische trapondersteuning dezelfde vrijstelling kent als de «gewone» fiets. Een hogere aparte vrijstelling is niet nodig. Daarnaast wordt het op deze manier mogelijk voor de werknemer om zelf te bepalen hoe duur de fiets is waarop hij naar het werk fietst.

Naast het wijzigen van het karakter van het maximumbedrag in een vrijstellingsbedrag wordt in dit kader overwogen de definitie van de fiets zodanig aan te passen dat ook de fiets met elektrische trapondersteuning binnen de voorwaarden van de fietsregeling onbelast kan worden vergoed.

3.6 Fietsaftrek woon-werkverkeer

Eenzijds is aangegeven dat een evaluatie van de werking van de fietsaftrek (net als dat bij alle wettelijke regelingen het geval is) pas 3 tot 5 jaar na inwerkingtreding uitgevoerd kan worden. Anderzijds is tijdens de mondelinge behandeling van de Veegwet toegezegd dat de fietsaftrek in dit voorjaar tegen het licht gehouden zou worden. Bestudeerd is of de sinds 1 januari 2001 bestaande fietsaftrek op het punt van controleerbaarheid verbeterd kan worden. Ook is bekeken of een alternatief te realiseren is met betrekking tot de naheffingsmogelijkheid die in de Wet op de Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) in de fietsaftrek opgenomen is.

Voor de fietsaftrek komt de belastingplichtige in aanmerking als hij naar het werk fietst. Het probleem dat daarbij op het punt van de controleerbaarheid ontstaat is dat dit fietsen geen schriftelijke of andere administratieve bewijzen produceert op basis waarvan dit fietsen achteraf gecontroleerd kan worden. Dit probleem is tijdens de kamerbehandeling van de fietsaftrek aan de orde geweest. Als oplossing van dit bewijsprobleem is gekozen voor de fietsverklaring, die de werkgever van de belastingplichtige kan verstrekken. De fietsverklaring vereist het waarnemen door de werkgever van de manier waarop de werknemer naar het werk komt. Uit nader onderzoek is gebleken dat er geen werkbaar alternatief is voor de door de werkgever af te geven fietsverklaring. De belangrijkste afwijkingen hierbij zijn:

- het bewijs uit het ongerijmde: als de werkgever tevens een vergoeding geeft voor een andere wijze van vervoer, is het minder aannemelijk dat de werknemer voor woon-werkverkeer hoofdzakelijk gebruik maakt van de fiets;
- doorgaans heeft de werkgever tenminste een globaal inzicht in de wijze van vervoer van de werknemer, ook al kan niet van de werkgever worden verlangd dat deze dagelijks aan de poort controleert op welke wijze de werknemer de werkplek heeft bereikt.

Met betrekking tot de controleerbaarheid is op dit moment de mate en manier van misbruik van deze aftrekfaciliteit moeilijk in te schatten, waarbij overigens niet verwacht wordt dat – mede in het licht van het bovenstaande – werkgevers op grote schaal ten behoeve van een relatief geringe aftrekpost in de inkomstenbelasting van hun werknemers valse verklaringen zullen afgeven.

Wanneer de werkgever ten onrechte een fietsverklaring verstrekt kan hem een naheffingsaanslag loonheffing opgelegd worden. De gedachte achter deze naheffingsmogelijkheid is dat er een reden moet zijn voor de werkgever om bij het verstrekken van de fietsverklaring de vereiste zorgvuldigheid in acht te nemen. Met betrekking tot de naheffingsmogelijkheid in de loonbelasting, naar aanleiding van de ten onrechte in de inkomstenbelasting geclaimde fietsaftrek, dient nog te worden opgemerkt dat deze naheffingsmogelijkheid een noodzakelijk onderdeel vormt van de fietsaftrek waarvoor momenteel geen werkbaar alternatief ter beschikking staat.

Bij de aan de Kamer toegezegde evaluatie zullen de controleerbaarheid en de naheffingsmogelijkheid uitgebreid aan de orde komen.

3.7 Verruiming openbaar vervoerverklaringen

De motie Bos c.s. (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 727, nr. 59) verzoekt de regering om met de openbaar-vervoerbedrijven in overleg te treden met het oog op ruimere mogelijkheden tot het verkrijgen van een openbaar-vervoerverklaring, dan wel andere bewijzen van het reizen per openbaar vervoer. De achtergrond van deze motie is dat met name voor een bepaalde categorie deeltijdwerkers een jaarkaart financieel onaantrekkelijk

is, terwijl men wel vast met het openbaar vervoer naar het werk reist. De motie is de vinden in de bijlage.

Om voor de reisaftrek in aanmerking te komen dient de belastingplichtige over een OV-verklaring te beschikken. Indien het vervoersbedrijf deze verklaring niet kan verstrekken kan de belastingplichtige toch de reisaftrek claimen indien hij, als de Belastingdienst daar om verzoekt, naast de plaatsbewijzen de door de werkgever opgestelde reisverklaring kan tonen. Met het systeem van de reisverklaring als achtervang voor situaties waarbij een openbaar-vervoerverklaring niet afgegeven kan worden is bereikt dat iedere belastingplichtige kan aantonen dat hij voor de reisaftrek in aanmerking komt, indien hij aan de overige voorwaarden van artikel 3.87 van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 voldoet. Het afgeven van een reisverklaring is op basis van het tiende lid van artikel 3.87, wet IB 2001 een wettelijke mogelijkheid om het gebruik van het openbaar vervoer bij regelmatig woon-werkverkeer aan te tonen. Deze mogelijkheid is nader vormgegeven in het tweede lid van artikel 16 van de Uitvoeringsregeling Inkomstenbelasting 2001.

Nieuwe ontwikkelingen worden op de voet gevolgd ik om te bezien of er zich in de nabije toekomst andere mogelijkheden aandienen om gebruik van openbaar vervoer aan te tonen. Zo kunnen in Groningen reizigers in de stadsbus sinds begin dit jaar gebruik maken van een pas die zowel vervoersbewijs als betaalmiddel is. Achteraf worden de kosten van de reis van de rekening van de reiziger afgeschreven. Deze proef is een gezamenlijk project van het vervoerbedrijf, een chipfabrikant en het ministerie van V&W. Het uiteindelijke doel van het project (met een duur van 2 jaar) is de ontwikkeling van een landelijke chipkaart voor het openbaar vervoer. Overleg met het Ministerie van V&W met betrekking tot dit project wordt op korte termijn opgestart, waarbij onderzocht wordt of de door het vervoersbewijs geregistreerde reizigersgegevens van belang kunnen zijn voor de belastingheffing, en als zodanig op termijn een alternatief kunnen vormen voor de OV-verklaring en/of de reisverklaring. Ook wordt onderzocht of registratie door het vervoersbewijs van voor de belastingheffing relevante gegevens mogelijk is, en op welke manier de verstrekking van deze gegevens door het vervoersbewijs aan de Belastingdienst plaats kan vinden.

4 Autokostenfictie

4.1 Analyse bevordering openbaar vervoer voor rijders van de auto van de zaak

In de motie Giskes (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 727, nr. 118) wordt de regering verzocht de mogelijkheid te onderzoeken van een fiscale regeling die het gebruik van het openbaar vervoer door bezitters van een auto van de zaak stimuleert, rekening houdende met de wijze waarop elders in de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) met regelmatig woon-werkverkeer per eigen vervoer wordt omgegaan. In de bijlage van deze notitie is deze motie opgenomen.

Nadat diverse varianten zijn onderzocht, is het volgende overwogen. Een bezitter van een auto van de zaak heeft een financieel voordeel ten opzichte van iemand die de kosten van bezit en gebruik van een auto voor privé-doeleinden geheel uit zijn netto-inkomen moet betalen. Vanwege dit reeds bestaande voordeel lijkt het niet redelijk de bezitter van de auto van de zaak een specifieke fiscale begunstiging te geven, die niet aan andere gebruikers van het openbaar vervoer ten deel zal vallen. Daarnaast is geconstateerd dat een verdere fiscale facilitering van het openbaar vervoer bijna niet mogelijk is. De door de werknemer te maken

kosten voor woon-werkverkeer zijn bijna altijd integraal te vergoeden, ook als men daarnaast een auto van de zaak ter beschikking heeft. Ditzelfde geldt voor de in de Wet IB 2001 opgenomen reisaftrek (forfaitaire aftrek van reiskosten woon-werkverkeer bij gebruik van het openbaar vervoer) dat ook voor de bezitter van de auto van de zaak het gebruik van deze fiscale faciliteit mogelijk is.

Naast het eerder genoemde meer principiële argument is relevant dat het ook vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet voor de hand ligt een positieve stimulans te creëren die zich alleen richt op bezitters van een auto van de zaak. Dit zou immers een moeilijk te verdedigen verschil in behandeling creëren ten opzichte van werknemers die geen auto van de zaak hebben. Dit laatste bezwaar zou kunnen worden voorkomen door een generieke maatregel voor te stellen voor alle gebruikers van het openbaar vervoer. Nadeel hiervan is dat de maatregel budgettair te kostbaar zou worden.

Na bestudering wordt dan ook geconcludeerd dat stimulering van het gebruik van het openbaar vervoer door de bezitter van de auto van de zaak, binnen de bestaande wetgeving, noch wenselijk noch mogelijk is.

4.2 Opties behandeling woon-werkverkeer auto van de zaak

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Wet IB 2001 is gebleken dat één van de aspecten van het vervoersdossier dat nadere bestudering vereiste het aspect van het verschil in behandeling in het woon-werkverkeer van de auto van de zaak ten opzichte van de eigen auto van de werknemer is.

Bij het bepalen van de bijtelling van de auto van de zaak worden geen woon-werkkilometers meegenomen bij de bepaling van het privé-voordeel, en worden dus als zakelijke kilometers gezien. De kosten van met de eigen auto afgelegde woon-werkkilometers zijn echter slechts gedeeltelijk onbelast te vergoeden. Woon-werkkilometers worden indien met de eigen auto gereden wordt tot 10 kilometer per enkele reis en vanaf 20 kilometer als privé-kilometers aangemerkt, en zijn daarom niet onbelast te vergoeden.

Bij de parlementaire behandeling is toegezegd te analyseren of er sprake is van ongelijkheid. In dit kader is aangegeven dat de analyse niet alleen gaat over de mate waarin sprake zou zijn van ongelijkheid, maar ook over de vraag, als er sprake is van ongelijkheid, of die ongelijkheid gerechtvaardigd moet worden geacht, dan wel problematisch is.

Bij bestudering komt onherroepelijk de vraag aan de orde wat de aard is van het woon-werkverkeer, voor de bezitter van de auto van de zaak in het bijzonder. Het verkeer van en naar de plaats van werkzaamheden is niet zonder meer als privé of als zakelijk te bestempelen. In het grijze gebied dat tussen deze beide extremen ligt moet getracht worden een oplossing te vinden die aan het gemengde karakter van dit verkeer recht doet, waarbij rekening gehouden moet worden met budgettaire overwegingen, inkomenseffecten voor werknemers, kostenplaatjes voor werkgevers, administratieve lasten, controleerbaarheidsaspecten en het geheel van de belastingheffing en belastingfaciliteiten met betrekking tot het vervoer in de verschillende belastingwetten. Daarnaast spelen ook milieu- en congestie-overwegingen een rol.

In de regelingen per 2001 is gekozen voor de lijn van de Wet op de Loonbelasting 1964 (Wet LB) op het punt van het woon-werkverkeer met de eigen auto te handhaven. In de Wet LB en de daarvan afgeleide Uitvoeringsregeling Loonbelasting werden kosten van woon-werkverkeer met de eigen auto ook deels zakelijk en deels privé geacht. Dit komt tot uiting in een tabel waarin bedragen zijn opgenomen die door de werk-

gever maximaal onbelast kunnen worden vergoed aan de werknemer, die ten behoeve van woon-werkverkeer gebruik maakt van de eigen auto. De maximaal onbelaste vergoeding is tot een enkele reisafstand van 10 kilometer nihil; boven de 20 kilometer is de vergoeding afgetopt. Deze tabel is in essentie per 2001 niet veranderd.

Bij de auto van de zaak is wel sprake van een andere benadering van het woon-werkverkeer. Tot 2001 werd in de autokostenfictie op globale wijze rekening gehouden met woon-werkverkeer: bij regelmatig woon-werkverkeer over een afstand van meer dan 30 kilometer werd een percentage van 24% van de cataloguswaarde van de auto bij het inkomen geteld (het «normale» percentage bedroeg 20%). In het feit dat die 4%-punt hogere bijtelling niet gold voor bezitters van een auto van de zaak, die weliswaar ook meer dan 30 kilometer geregeld woon-werkverkeer hadden, maar minder dan 1000 privé-kilometers per jaar aflegden, zag de Hoge Raad een niet te rechtvaardigen verschil in behandeling. Mede op basis van deze rechterlijke uitspraak heeft het kabinet er in het kader van de Belastingherziening 2001 voor gekozen het woon-werkverkeer voor bezitters van een auto van de zaak onder alle omstandigheden als zakelijk aan te merken.

De achterliggende gedachte van het als zakelijk aanmerken van woon-werkverkeer voor de gebruiker van de auto van de zaak was dat de werkgever door het aan de werknemer ter beschikking stellen van een auto het vervoer van de werknemer verzorgt. De waarde van het vervoer vanwege de werkgever werd zowel in het stelsel van voor 2001 als daarna op nihil gesteld.

De discussie met de Kamer heeft ertoe aangezet nogmaals na te gaan of het fiscale regime voor woon-werkverkeer met de auto van de zaak beter kan worden vergeleken met het fiscale regime voor het woon-werkverkeer met de eigen auto dan wel met vervoer vanwege de werkgever. Uit voorgaande overwegingen blijkt dat voor beide benaderingen wat te zeggen is. Niettemin wordt gekomen tot de conclusie dat het regime voor de auto van de zaak op het punt van het woon-werkverkeer nader afgestemd kan worden op dat voor de eigen auto. Doorslaggevend bij het komen tot deze voorkeur zijn:

- ten eerste dat hiermee een consistente lijn wordt bereikt met de behandeling van het woon-werkverkeer van de auto van de zaak in het stelsel voor 1 januari 2001, waarin immers het woonwerkverkeer deels als prive en deels zakelijk werd aangemerkt;
- ten tweede dat vervoer met de auto van de zaak net als met de eigen auto doorgaans een individueel vervoer betreft, terwijl het vervoer vanwege de werkgever doorgaans een collectief karakter heeft; vanuit milieu- en congestie-overwegingen is dan ook te rechtvaardigen dat in het geval van vervoer vanwege de werkgever het woon-werkverkeer volledig als zakelijk wordt aangemerkt.

Oplossing van het verschil in fiscale behandeling van het woon-werkverkeer tussen de auto van de zaak en de eigen auto kan op twee, haaks op elkaar staande, manieren.

De eerste manier is het wegnemen van de aftopping van de onbelast te vergoeden woon-werkkilometers die met de eigen auto afgelegd worden. In dat geval worden de vergoede woon-werkkilometers met de eigen auto ook integraal als zakelijk aangemerkt. Het nadeel van deze oplossing is enerzijds dat het wegnemen van de aftopping een structureel en groot negatief budgettair effect heeft, en anderzijds dat het loslaten van de aftopping haaks staat op het beleid om het lange-afstands-woon-werkverkeer niet fiscaal te stimuleren.

De tweede manier is het aanmerken van een deel van de woon-werkkilometers met de auto van de zaak als zakelijk en een deel niet. Het

gevolg van deze oplossing is, afgezien van het verdwijnen van het verschil in behandeling tussen het woon-werkverkeer met de eigen auto en met de auto van de zaak, dat (een deel van de) werknemers die met de auto van de zaak naar het werk gaan een groter privé-voordeel hebben dan thans het geval is.

Zoals hiervoor aangegeven is de conclusie dat bij de fiscale behandeling van de auto van de zaak in het woon-werkverkeer aansluiting gezocht zou kunnen worden bij de gedachte van de in de loonbelasting afgetopte vergoeding voor woon-werkverkeer met de eigen auto.

Er zijn verschillende technieken denkbaar om het gedeeltelijk als privé aanmerken van het woon-werkverkeer met de auto van de zaak in belastingheffing te vertalen:

1. *Privé woon-werkkilometers niet onderscheiden van andere privé-kilometers; eventueel aanpassing van staffel.*

Bij deze techniek wordt bepaald welke woon-werkkilometers niet als zakelijk zijn aan te merken. De privé woon-werkkilometers worden gevoegd bij de andere privé-kilometers en vervolgens wordt de staffel toegepast. De huidige staffel zou daarbij ongewijzigd kunnen blijven. Dit zou tot een lastenverzwaring leiden voor bezitters van een auto van de zaak, die als gevolg hiervan in een kilometerklasse met een hoger bijtellingspercentage terechtkomen. Daarom zou ook kunnen worden overwogen de kilometerklassen aan te passen. In dat geval kan men meer kilometers afleggen voordat men in een klasse met een hoger bijtellingspercentage komt. Deze gedachte is bijvoorbeeld uitgewerkt in amendement 114 van de heer Vendrik (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 727, nr. 114, vervangen door het gelijkkluidende amendement 18, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 466, nr. 18). Ook in amendement 20 van mevrouw Giskes (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 727, nr. 20) wordt een vergelijkbare techniek gehanteerd. Dit amendement heeft echter het nadeel dat al het woon-werkverkeer als privé wordt aangemerkt. Daarnaast staat dit amendement haaks op het uitgangspunt de variabilisatie in de huidige staffel te handhaven. In de bijlage zijn de verschillende amendementen opgenomen.

In algemene zin is een groot voordeel het integreren van de als privé aangemerkte woon-werkkilometers in de staffel dat de maximale bijtelling niet hoger wordt dan nu het geval is, namelijk 25% van de cataloguswaarde. Dit model heeft als bijkomend voordelig effect dat het de auto-van-de-zaak bezitters stimuleert om zoveel mogelijk woon-werkkilometers met een andere vervoersmodaliteit af te leggen, zeker in die gevallen die rondom de staffelgrenzen zitten.

2. *Correctie van de autokostenfictie voor woon-werkverkeer met de hulp van een aparte tabel*

Ook denkbaar is een oplossing buiten de autokostenfictie en introductie van belastingheffing volgens een aparte tabel. Hierbinnen bestaan twee verschillende mogelijkheden.

Bij de eerste mogelijkheid wordt de huidige staffel ongemoeid gelaten. Los van deze staffel wordt aan de hand van een tabel bepaald op welke waarde terbeschikkingstelling voor woon-werkverkeer moet worden gesteld. De waarde hangt af van de afstand tussen de woning en het werk. Het in de tabel vermelde bedrag wordt opgeteld bij de autokostenfictie volgens de staffel. Deze techniek is terug te vinden in amendement 110 van Giskes en Vendrik (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, nr 26 727, nr. 110); in dit amendement wordt woon-werkverkeer belast volgens de reisaf trek-tabel. Nadeel van deze variant is de hiermee gepaard gaande lastenverzwaring. Met name is het bezwaarlijk dat in deze benadering de maximale bijtelling uit kan gaan

boven het huidige maximum van 25% van de cataloguswaarde. Dit amendement is opgenomen in de bijlage.

Een tweede mogelijkheid is het volledig als privé aanmerken van het woon-werkverkeer. Om recht te doen aan het gemengde karakter van het woon-werkverkeer zou vervolgens het zakelijke deel in mindering op de bijtelling kunnen worden gebracht. Daarbij kan dan worden aangesloten bij de tabel waarin de onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer met de eigen auto is opgenomen. In amendement 65 van Vendrik (Tweede kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 727, nr. 65) is deze techniek gehanteerd. Dit amendement is te vinden in de bijlage bij deze notitie. Juist door het aansluiten bij de tabel van onbelast te vergoeden bedragen van kosten voor woon-werkverkeer met de eigen auto oogt deze oplossing theoretisch fraai. Het nadeel is echter dat het toepassen van deze techniek er toe zou leiden dat een lastenverlichting zou resulteren voor die groep die naast een hoog privé-gebruik de auto van de zaak ook gebruikt voor een relatief fors woon-werkverkeer. Voor deze groep zou immers op de 25%-bijtelling conform de tabel het maximale bedrag in mindering worden gebracht. Daarnaast is een bezwaar dat aan het bijhouden van het aantal woon-werkkilometers een administratieve last is verbonden. Dit zou voorkomen kunnen worden door op forfaitaire basis het aantal woon-werkkilometers te bepalen.

3. Correctie van de autokostenfictie voor woon-werkverkeer met een apart percentage

Naar analogie van het stelsel voor 2001 zou ook overwogen kunnen worden de huidige staffel ongemoeid te laten en bij woon-werkverkeer hoger dan een bepaalde afstand een percentage bij te tellen. Om aan eerdergenoemde rechterlijke uitspraak tegemoet te komen zou dit percentage dan moeten gelden voor alle auto's van de zaak, ongeacht de positie in de staffel. Deze techniek is relatief eenvoudig uit te voeren. Nadelig zijn echter de forse inkomenseffecten voor werknemers met een relatief hoge woon-werkafstand, wat vooral problematisch wordt gevonden voor de categorie die ook op basis van het huidige systeem al een bijtelling heeft van 25%.

Een oplossing zou kunnen zijn die waarbij woon-werkverkeer vanaf een bepaald aantal dagen per jaar en/of een bepaalde afstand woon-werk als privé aangemerkt wordt, waarbij de grenzen in de staffels opgehoogd worden, of een oplossing waarbij het volledige woon-werkverkeer als privé aangemerkt wordt, en vervolgens op de bijtelling een bedrag in mindering gebracht wordt. Bij de beoordeling van de mogelijkheden spelen ook de daarmee gemoeide administratieve lasten een rol. In beide gevallen kan een en ander budgettair neutraal worden ingevoerd. Een nadere uitwerking van de gekozen oplossingsrichting zal zijn beslag vinden in het Belastingplan 2002.

Overigens stel ik er prijs op te verklaren dat de meningsvorming op dit punt niet is beïnvloed door het dreigement van de heer Vendrik om met een shovel op het Voorhout langs te komen.

4.3 Opties fiscale bijtelling (bestel)auto

In de Wet op de Inkomstenbelasting 1964 (Wet IB '64) was bepaald dat de autokostenfictie alleen toegepast werd op personenauto's. Het voordeel dat de ondernemer of de werknemer genoot wanneer hij voor privé-doeleinden gebruik maakte van een aan hem ter beschikking gestelde bestelauto vond tot 1 januari 2001 plaats door het in de inkomstenbelasting betrekken van een bedrag dat berekend werd door vermenigvuldiging van het aantal gereden privé-kilometers met een kilometerbedrag. De

hoogte van dat kilometerbedrag was afhankelijk van de waarde van de ter beschikking staande bestelauto.

In de Wet op de Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) is er voor gekozen de bestelauto in principe op dezelfde manier in de belastingheffing te betrekken als de personenauto. De achterliggende gedachte daarbij is dat het gebruik voor privé-doeleinden van de bestelauto in de laatste jaren, waarschijnlijk mede gezien de steeds luxere uitvoering van enkele merken, sterk toegenomen is. Bestelauto's die door aard of inrichting uitsluitend of nagenoeg uitsluitend geschikt blijken te zijn voor het vervoer van goederen vallen niet onder de autokostenfictie.

Er is van verschillende kanten op gewezen dat het onder de autokostenfictie brengen van bestelauto's in de praktijk tot knelpunten leidt. De genoemde knelpunten hebben betrekking op:

- 1) de administratieve lasten,
- 2) de heffingsgrondslag in relatie tot de eigenschappen van de bestelauto, en
- 3) het gemengde gebruik van bestelauto's.

ad 1) administratieve lasten

Indien aan een belastingplichtige een auto van de zaak ter beschikking gesteld is en hij aan wil tonen dat hij op jaarbasis meer dan 500 privé-kilometers, maar niet meer dan 7000 privé-kilometers in de ter beschikking gestelde auto gereden heeft, kan hij het aantal gereden privé-kilometers in principe alleen aantonen door het bijhouden van een volledige rittenadministratie. Voor werknemers en ondernemers aan wie een auto van de zaak ter beschikking gesteld is kan het verplicht bijhouden van een dergelijke administratie een aanzienlijke administratieve last betekenen. Daarbij kan opgemerkt worden dat slechts door een beperkte groep bezitters van een auto van de zaak een volledige rittenregistratie bijgehouden moet worden.

Voor de bezitter van de auto van de zaak die minder dan 500 kilometer per jaar voor privé-doeleinden rijdt is een kilometerregistratie niet voorgescreven. Ook op andere manieren kan het beperkte privé-gebruik aangetoond worden. Een volledige rittenadministratie is dan één van de mogelijke bewijsmiddelen.

De bezitter van de bestelauto die tussen de 500 en de 4000 kilometer voor privé-doeleinden rijdt kan volstaan met registratie van alleen de privé-ritten en opgave van het totaal aantal zakelijke kilometers op jaarbasis. Alleen bij privé-gebruik tussen de 4000 en de 7000 kilometer is een volledige rittenregistratie de enige mogelijkheid om niet een 25%-bijtelling maar 20%-bijtelling te krijgen.

Indien de belastingplichtige meer dan 7000 privé-kilometers rijdt is de bijtelling 25%. Het is in dat geval niet nodig een rittenregistratie bij te houden.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat met name de mogelijkheid van de beperkte rittenadministratie in veel gevallen een oplossing kan bieden. Dit zal echter niet altijd het geval zijn (zie hiervoor punt 3 en het nieuwe vraag en antwoordbesluit).

ad 2) heffingsgrondslag en de eigenschappen van de bestelauto

Bij het bepalen van de heffingsgrondslag kan uitgegaan worden van de eigenschappen van de bestelauto of van de manier waarop de bestelauto gebruikt wordt.

De werknemer of ondernemer (hierna: de gebruiker) die over een auto beschikt voor privé-doeleinden waarvan hij niet de lasten draagt maar wel de lusten heeft, geniet een voordeel ten opzichte van de werknemer of ondernemer die de lasten uit zijn netto-inkomen moet dragen. Over dit voordeel wordt belasting geheven. Bij de vaststelling van de te betalen

belasting is de mate van het voordeel dat de gebruiker heeft bepalend. Dat te berekenen voordeel is idealiter gerelateerd aan het aantal kilometers dat de gebruiker met de aan hem ter beschikking gestelde auto voor privé-doeleinden aflegt en het type auto waarvan hij gebruik maakt. Bij de vaststelling van het bedrag is er voor gekozen het voordeel te koppelen aan de catalogusprijs van de auto. Het voordeel hiervan bij de bepaling van de te betalen belasting is dat op deze manier het genoten voordeel relatief eenvoudig te berekenen is.

Het uitgangspunt bij het in de autokostenfictie betrekken van de bestelauto was de toenemende mate van comfort die deze auto's bieden. Veel bestelauto's zijn personenauto's met afgeplakte zijruiten en twee zitplaatsen. Zeer populair is ook de bestelauto met dubbele cabine (vijf zitplaatsen) die geschikt kan zijn om mee op vakantie te gaan. Met deze grotere gelijkenis aan de personenauto is het hanteren van dezelfde bijtellingsmethode (percentage van de catalogusprijs) enerzijds goed verdedigbaar.

Anderzijds is de primaire functie van de bestelauto (vervoer van goederen en/of gereedschappen, eventueel in combinatie met het vervoer van personen) verschillend van de primaire functie van de personenauto (vervoer van personen). Dit verschil in functie is van invloed op de inrichting van de personenauto en de bestelauto. Aangezien de bestelauto vooral bedoeld is voor het vervoeren van goederen en gereedschappen verschilt de inrichting op enkele punten. Veelal heeft de bestelauto maar twee zitplaatsen, zijn zijruitjes afgeplakt, is er sprake van vervuiling en beschadiging door het gebruik en transport van goederen en gereedschappen en het bezoeken van bouwplaatsen. Ook is er regelmatig sprake van buitenmaten die het parkeren in een woonwijk niet vergemakkelijken, ligt de auto vol met dure gereedschappen of is een deel van de transportruimte ingericht als onderdelen-magazijn c.q. als werkplaatsje en vaak is de auto voorzien van een reclameboodschap.

Hierbij dient nog wel te worden opgemerkt dat er een indirect verschil in heffingsgrondslag bestaat tussen de personenauto en de bestelauto. Ten aanzien van de personenauto is de grondslag de cataloguswaarde, inclusief de over de aanschaf van de auto verschuldigde bpm. Ten aanzien van de aanschaf van een bestelauto is geen bpm verschuldigd, zodat bij overigens vergelijkbare wagens de grondslag voor toepassing van de autokostenfictie voor de bestelauto lager uitvalt dan voor de personenauto.

Van verschillende kanten zijn tegen een in alle gevallen gelijke fiscale behandeling van de personenauto en de bestelauto bedenkingen geuit. Met name tegen belastingheffing over de bestelauto die slechts twee zitplaatsen heeft of die een hoge catalogusprijs heeft (de werkgever bepaalt immers de soort bestelauto) bestaan veel bezwaren. Dit geldt des te sterker als het privé-gebruik van de bestelauto uit de aard van de bestelauto, of als gevolg van een overeenkomst met de werkgever, beperkt is. Daarom kan voor de stelling, dat het onverkort hanteren van dezelfde heffingsgrondslag bij een personenauto en een bestelauto niet in alle gevallen even rechtvaardig is, begrip opgebracht worden.

ad 3) het gemengde gebruik van de bestelauto

Met name tegen het onverkort toepassen van de bijtelling bij de bestelauto die buiten de normale werktijd door de werknemer gebruikt moet worden voor zakelijke ritten bestaan veel bezwaren. Het voordeel van het voor privé-doeleinden gebruiken van een dergelijke bestelauto wordt door dit sterk gemengde gebruik aanzienlijk verminderd.

Gedacht moet worden aan de situatie waarbij bijvoorbeeld een installatiemonteur wiens werkgever zich er toe verbonden heeft gedurende 24 uur

per dag, 7 dagen per week, ingeval van een storing in een raffinaderij binnen 1 uur na melding hiervan een servicemonteur langs te sturen. Gebruik van de auto van de zaak voor privé-ritten kan door het feit dat er sprake is van een wachtdienst enigszins bemoeilijkt worden.

Alles overwegende bestaat er begrip voor de in de praktijk geconstateerde knelpunten ten aanzien van het onder de autokostenfictie brengen van de bestelauto. Geconstateerd wordt overigens dat er ten aanzien van twee categorieën bestelauto's er geen problemen zijn. Dit zijn ten eerste de bestelauto's, die niet of nauwelijks privé worden gebruikt. Voor auto's met een privé-kilometrage onder de 500 kilometer is de bijtelling nihil. De bewijsvoering is op dit punt vrij. Ten tweede zijn er de bestelauto's, die qua luxe en comfort en ook qua privé-gebruik zo veel lijken op een personenauto, dat de toepassing van dezelfde autokostenfictie zonder meer gerechtvaardigd is. Er is echter een derde categorie, een tussencategorie, waarvan bij nader inzien de mening bestaat dat de administratieve lasten en de heffingsgrondslag geen juiste verhouding hebben tot het werkelijk genoten privé-voordeel. Het gaat om een nader te bepalen categorie (bestel)auto's. Daarbij wordt gedacht aan (bestel)auto's die voldoen aan een of meer van de volgende criteria:

- de inrichting van de bestelauto is in meerdere opzichten opvallend verschillend van de personenauto; zo is het alleen ontbreken van een achterbank onvoldoende onderscheidend; zo is bijvoorbeeld een bestelauto, die glas van ramen vervoert, niet geschikt voor privé-vervoer van goederen.
- de (bestel)auto wordt gebruikt voor oproepdiensten, wachtdiensten, of iets vergelijkbaars;
- uit de aard van de (bestel)auto en/of de aard van de dienstbetrekking of de uit de dienstbetrekking voortkomende verplichting vloeit voort dat het privé gebruik van de (bestel)auto beperkt is; in dit kader zou een verklaring van de werkgever, op grond van een overeenkomst met de werknemer, ondersteunend kunnen zijn.

5 Evaluatie Carpoolregelingen

Op 1 januari 1998 is de tot dat moment geldende carpoolregeling (de kilometerregeling) vervangen door een nieuwe carpoolregeling, namelijk de bonusregeling. Op de beslissing om de kilometerregeling per 1 januari 1998 te laten verdwijnen is na protesten van werkgevers en werknemers teruggekomen.

Voor een bonusregeling is gekozen omdat de gedachte was dat een bonusregeling eenvoudiger en flexibeler is dan een kilometerregeling in situaties van wisselende bestuurders en meerijders. Ook was de gedachte dat bij de bonusregeling in tegenstelling tot de kilometerregeling de financiële aantrekkelijkheid van het meerijden toeneemt naarmate meer werknemers meerijden.

De kilometerregeling is onder omstandigheden voor bepaalde werkgevers en werknemers gunstiger dan de bonusregeling. Van de kilometerregeling wordt dan ook aanzienlijk meer gebruik gemaakt dan van de bonusregeling. Door de wetgever is gedurende vier jaar toegestaan dat ondernemers in plaats van de bonusregeling de kilometerregeling toe mogen passen indien ze dat beter uitkomt.

Indien de wetgeving op dit punt niet gewijzigd wordt verdwijnt de kilometerregeling op 1 januari 2002.

Het mogelijke verdwijnen van de kilometerregeling per 1 januari 2002 wordt met name door ondernemers in de bouw en de installatiesector, die hun belangen kenbaar maken via hun vertegenwoordigers en via de poli-

tiel, aan de kaak gesteld. De argumenten die door deze werkgevers voor het in stand laten van de kilometerregeling gehanteerd worden zijn dezelfde als de argumenten die rond 1998 gehanteerd werden.

Op 2 mei 2001 is in opdracht van het ministerie van Financiën door het externe bureau «Research voor Beleid» het eindrapport «Evaluatie Fiscale Carpoolregelingen» uitgebracht. Dit bureau doet verslag van het onderzoek dat zij gedaan heeft onder inhoudingsplichtigen voor de loonbelasting naar de bekendheid en het gebruik van de twee fiscale carpoolregelingen. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek weergegeven. Het volledige rapport is opgenomen in de bijlage bij deze notitie.¹

Gebruik van de regelingen

Nederland kent ongeveer 280 000 werkgevers met 2 of meer werknemers. Van die 280 000 werkgevers hebben 7%, dus ongeveer 20 000 werkgevers, werknemers in dienst die regelmatig carpoolen. Het aantal regelmatige carpoolers bedraagt ongeveer 275 000 personen, (ongeveer 10% van de 3 miljoen werknemers die iedere dag met de auto naar het werk gaan).

Van de 280 000 werkgevers met twee of meer werknemers maakt maar 1%, dus ongeveer 2800 werkgevers, gebruik van de *fiscale* carpoolregelingen. Van deze 2800 inhoudingsplichtigen past 90% de kilometerregeling toe (waaronder ruim 1 000 bouwbedrijven en ongeveer 750 industriële bedrijven).

De bonusregeling wordt volgens het onderzoek toegepast door slechts 187 werkgevers.

De kilometerregeling wordt toegepast bij ongeveer 50 000 carpoolers. De bonusregeling wordt toegepast bij ongeveer 2 700 carpoolers.

Van de ruim 2500 werkgevers die de kilometerregeling toepassen geeft 45% (1130 werkgevers) de maximaal onbelaste vergoeding ad f 0,60 per kilometer. De meerderheid geeft minder dan f 0,60 per kilometer (gemiddeld tussen de 50 en 60 cent).

Uit het onderzoek blijkt voorts dat de keuze voor de kilometervergoeding volgens de geënquêteerden in 60% van de gevallen gebaseerd is op de hogere vergoeding die de chauffeurs bij toepassing van de kilometervergoeding onbelast mogen ontvangen. Van de geënquêteerden gaf 51% aan dat zij het belangrijk vinden dat degene die rijdt meer krijgt dan de bijrijders.

Als belangrijkste belemmering voor toepassing van de kilometerregeling ziet 21% van de gebruikers de administratieve rompslomp. Liefst 52% ziet helemaal geen belemmeringen.

Als belangrijkste belemmering voor toepassing van de bonusregeling ziet 28% de te lage vergoeding van de chauffeur, en 24% de administratieve rompslomp.

De fiscale regelingen zijn niet bij alle inhoudingsplichtigen bekend; 32% kent de kilometerregeling en 17% kent de bonusregeling. Zelfs bij de inhoudingsplichtigen die carpoolers in dienst hebben is slechts 51% bekend met de kilometerregeling en 18% met de bonusregeling.

Conclusies uit het onderzoek

De belangrijkste conclusies die uit het onderzoek getrokken kunnen worden zijn:

- De carpoolregelingen zijn niet erg bekend bij de inhoudingsplichtigen.
- De fiscale kilometerregeling wordt door vooral 1700 bouw- en installatiebedrijven toegepast.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- Minder dan twee procent van de werknemers die met de auto naar het werk gaan vallen onder de kilometerregeling.
- Minder dan één promille van alle werknemers die met de auto naar het werk gaan vallen onder de bonusregeling.
- De gemiddeld toegekende kilometervergoeding ligt tussen de 50 en 60 cent.
- Slechts 1 op de 7 carpoolers wordt fiscaal gefacilieerd.
- De administratieve lasten worden niet als onoverkoombaar ervaren.

Het instellen van een carpool door werknemers is in de praktijk niet eenvoudig. Een carpool vergt een organisatie van personen, voertuigen, werktijden en financiën, en heeft administratieve lasten voor de carpoolers tot gevolg.

Carpoolen is populair in de bouw en de installatiesector waar het een normaal onderdeel van de bedrijfscultuur vormt.

Het voornemen bestaat de conclusies van dit onderzoek te bespreken met vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Dit overleg zal vervolgens benut worden om te bezien op welke wijze het beste kan worden gekomen tot een definitieve regeling.