[redacted]

[redacted]

Landsadvocaat

B.

Bezorgen
Ministerie van Financiën
Directoraat-Generaal Belastingdienst | Team Juridische Zaken
[redacted]
Korte Voorhout 7
DEN HAAG

Ministerie van Financiën
DSB 2015-247
Ontv. 19-1-2015
Uiterl. afdoening
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor archiveren

[redacted]

DSB 14-6846

onze ref. GvM/KK/10043420
uw ref. -
inzake Staat / Stichting Accijnsclaim Pomphouders e.a.

[redacted]
t (070) [redacted]
f (070) [redacted]
[redacted]@[redacted].nl

16 januari 2015

Te uwer kennisneming hierbij

een exemplaar van de conclusie van antwoord ten behoeve van de zitting in het kort geding dat 20 januari 2015 om 11.00 uur in bovengenoemde zaak plaatsvindt.

Toegezonden door
[redacted]

Digitaal beschikbaar

Voorzieningenrechter Rechtbank Den Haag
Zitting van 20 januari 2015, om 11:00 uur
Nr. KG ZA 14/1453

Conclusie van antwoord

inzake

De Staat der Nederlanden (Ministerie van Financiën),
zetelende te Den Haag,
gedaagde

tegen

1. De vennootschap onder firma
gevestigd te
2. de besloten vennootschap Hamelandstop B.V.,
gevestigd te Aalten,
3. Stichting Accijnsclaim Pomphouders
zetelende te Rotterdam,
eiseressen
advocaten:

Gedaagde - de Staat der Nederlanden, hierna: **de Staat** - doet zeggen voor antwoord:

1 Inleidende opmerking

1.1 Eiseressen, hierna: **Stichting Accijnsclaim c.s.,** hebben de Staat in kort geding gedagvaard teneinde een financiële voorziening te verkrijgen ter compensatie van de schade die zij over een periode van bijna tweeënhalf jaar stellen te hebben geleden en te zullen lijden als gevolg van de verhoging van de accijnstarieven op diesel en LPG met ingang van 1 januari 2014 (hierna ook, **de accijnsmaatregel**). Zij menen dat zij daar recht op te hebben omdat de accijnsmaatregel naar hun oordeel onrechtmatig is.

1.2 De Staat betwist al hetgeen eiseressen bij inleidende dagvaarding hebben gesteld, behoudens voor zover uit het navolgende van een uitdrukkelijke erkenning blijkt. De accijnsmaatregel is niet onrechtmatig en voor het treffen van compenserende maatregelen, dan wel voor het anderszins verstrekken van een schadevergoeding, bestaat naar het oordeel van de Staat geen aanleiding.

1.3 Ten behoeve van een voortvarende behandeling van deze zaak ter zitting van 20 januari 2015, zal de Staat middels onderhavige conclusie van antwoord alvast, onder meer ter toelichting op enkele producties waar een beroep op zal worden gedaan, een uiteenzetting geven van de relevante voorgeschiedenis en de feiten betreffende de verhoging van de accijns op diesel en LPG en in dat verband waar nodig feitelijk ingaan op de (soms onjuiste) stellingen en veronderstellingen van Stichting Accijnsclaim c.s. (hierna, in hoofdstuk 4). Tevens zal de Staat een tweetal exceptieve verweren bespreken (hoofdstuk 3). De Staat zal zijn standpunt over de door Stichting Accijnsclaim c.s. aangevoerde stellingen op de zitting van 20 januari 2015 verder gemotiveerd toelichten.

2 Omschrijving vordering

2.1 De vordering van Stichting Accijnsclaim c.s. strekt ertoe om voor de duur van de nog te entameren bodemprocedure ten titel van schade een overbruggingsuitkering te verkrijgen. Zij meent daarop recht te hebben omdat de pomphouders in de grensstreek, het gebied dat zij afbakent op 20 kilometer van de landsgrens, als gevolg van de accijnsmaatregel zwaar getroffen zouden zijn.

2.2 De accijnsmaatregel zou volgens Stichting Accijnsclaim c.s. een ongerechtvaardigde inbreuk vormen op het in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) (hierna, **artikel 1 EP**) beschermde eigendomsrecht. Tevens zou de Staat in strijd handelen met het gelijkheidsbeginsel, nu de pomphouders in de grensstreek harder zijn getroffen dan pomphouders elders in het land. De Staat handelt, naar haar

zeggen, eveneens in strijd met het gelijkheidsbeginsel omdat er geen compenserende maatregel is getroffen, waar een dergelijke compensatie bij de accijnsverhoging met het zogenoemde 'Kwartje van Kok' wel was getroffen. Ten slotte, zou de Staat in strijd handelen met het vertrouwensbeginsel, aangezien de regering in 2011 publiekelijk zou hebben verklaard dat in de toekomst niet tot accijnsverhoging zou worden besloten, zonder acht te slaan op de situatie in Duitsland en België.

2.3 Stichting Accijnsclaim c.s. meent dat de Staat aldus onrechtmatig handelt (paragraaf 4 van de inleidende dagvaarding) en stelt voornemens te zijn om een bodemprocedure aanhangig te maken tegen de accijnsmaatregel, waarin een prejudiciële uitspraak van de Hoge Raad zal worden uitgelokt. Omdat zij verwacht dat deze uitspraak redelijkerwijze rond 30 juni 2016 bekend zal zijn, wenst zij voor de tussenperiode een overbruggingsbijdrage teneinde te voorkomen dat eiseressen sub 1 en 2 in staat van faillissement geraken.

2.4 Eiseressen sub 1 en 2 vorderen, met het oog op de te voeren bodemprocedure, een schadecompensatie ter hoogte van vijf maal het verschil in winst tussen het eerste half jaar van 2014 en het eerste half jaar van 2013. Voor eiseres 1 komt dat neer op € 71.755,- en voor eiseres sub 2 komt dat neer op een schadevergoeding van € 572.842,50.

2.5 Eiseres sub 3, Stichting Accijnsclaim Pomphouders (hierna, **de Stichting**) komt op voor de belangen van de gehele groep pomphouders in de grensstreek en vordert uit dien hoofde dat aan de Staat de verplichting wordt opgelegd om een tijdelijke regeling te treffen die inhoudt dat voor elke pomphouder die in een vergelijkbare positie als eiseressen sub 1 en 2 verkeert, op aanvraag eveneens een overbruggingsuitkering wordt verstrekt totdat in de bodemprocedure prejudicieel is beslist.

3 Excepties

3.1 Stichting Accijnsclaim Pomphouders voldoet niet aan artikel 3:305a BW

3.1.1 Eiseres sub 3, de Stichting Accijnsclaim Pomphouders komt, zo volgt uit rnr. 130 van de inleidende dagvaarding, in deze procedure op voor de belangen van de gehele groep pomphouders in de grensstreek. Gelet op het in haar statuten omschreven doel van de Stichting Accijnsclaim Pomphouders – het voeren van collectieve acties ten behoeve van pomphouders (in de grensstreek en daarbuiten) – neemt de Staat aan dat de Stichting Accijnsclaim Pomphouders beoogt haar vordering op de voet van artikel 3:305a BW in te dienen. Niet is gebleken dat zij een zelfstandig belang bij haar vorderingen heeft.

3.1.2 Aangezien niet aan de voorwaarden van artikel 3:305a BW is voldaan, kan de Stichting Accijnsclaim Pomphouders niet in haar vordering worden ontvangen. De Staat licht dat toe.

3.1.3 Artikel 3:305a BW schept de mogelijkheid voor een stichting of vereniging met volledige rechtsbevoegdheid om een rechtsvordering in te stellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge haar statuten behartigt. Een dergelijke rechtsvordering kan, ingevolge artikel 3:305a, lid 3, BW niet strekken tot schadevergoeding te voldoen in geld. De wetgever heeft schadevergoedingsacties uitgesloten omdat die "de vaststelling vergen van diverse elementen die slechts aan de hand van individuele omstandigheden kunnen worden beoordeeld."

3.1.4 De vordering van de Stichting Accijnsclaim Pomphouders sterkt ertoe om de Staat te verplichten een tijdelijke regeling te treffen die inhoudt dat aan een niet nader omschreven groep pomphouders die "in een vergelijkbare positie is komen te verkeren" als eiseressen sub 1 en 2 eveneens een overbruggingsuitkering wordt verstrekt totdat in de bodemprocedure op de aan de Hoge Raad te stellen prejudiciële vragen is beslist. Met deze vordering wenst Stichting Accijnsclaim Pomphouders feitelijk een schadevergoeding voor de door haar vertegenwoordigde pomphouders te bewerkstelligen.

3.1.5 Dat de Stichting Accijnsclaim Pomphouders niet met zoveel woorden een (concreet onderbouwde) schadevergoeding vordert – maar 'slechts' een daarop ziende regeling – doet hier niet aan af. Immers zou deze regeling zien op een vergelijkbare uitkering als die door eiseressen sub 1 en 2 ten titel van schade wordt gevorderd. Zij vordert immers een *onverkorte verplichting* om een uitkering te verlenen aan *elke pomphouder* die "in een vergelijkbare positie" als eiseressen sub 1 en 2 verkeert.

3.1.6 De vordering van de Stichting Accijnsclaim Pomphouders is dan ook niet anders dan een verkapte vordering tot vergoeding van de schade in geld. Verkapt of niet, een dergelijke vordering stuit af op het vereiste van het derde lid van artikel 3:305a BW.

> Vgl. in deze ook Rb. Alkmaar 12 december 2002, NJ 2003, 68 (Legionella-zaak), waarbij een vordering van vergoeding van alle vorderbare schade die is of zal worden geleden door - kort gezegd - personen en hun nabestaanden die na een bezoek aan de 66e Westfriese Flora besmet zijn geraakt met de legionella-bacterie en bij wie als gevolg daarvan ziekteverschijnselen zijn ontstaan, afstuitte op de beperking van het derde lid van artikel 3:305a BW.
>
> "Immers, bij de beoordeling van de onderwerpelijke vordering moeten elementen zoals causaliteit en relativiteit worden onderzocht die, evenzeer als vaststelling van de omvang van schadevergoeding, een beoordeling per individueel geval vergen. Daarmee leent de vordering zoals ingesteld door de Consumentenbond zich niet voor collectieve actie.

Aan het voorgaande doet niet af het betoog van de Consumentenbond in haar conclusie van repliek sub 16 en verder dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen de "vestigingsfase" en de "omvangsfase" van de aansprakelijkheid en dat de door haar gevorderde verklaring voor recht uitsluitend ziet op de vestiging van de aansprakelijkheid waar de beoordeling van de individuele omstandigheden nog niet aan de orde is.

Dit betoog is onjuist, omdat bij de beantwoording van de vraag of sprake is van aansprakelijkheid (de vestigingsfase) weliswaar buiten beschouwing kan blijven hoeveel schade is geleden, maar niet of schade is geleden. Ook dit vergt een beoordeling per individueel geval, waardoor het gevorderde zich niet leent voor een collectieve actie."

3.1.7 Ook hier geldt dat, indien de vordering van de Stichting Accijnsclaim Pomphouders zou worden toegewezen, de Staat geen ruimte heeft voor een individuele beoordeling. Als gezegd, zou eenieder die in met eiseressen sub 1 en 2 "vergelijkbare positie" verkeert, volgens de vordering van de Stichting Accijnsclaim Pomphouders, recht hebben op een overbruggingsuitkering, zonder de mogelijkheid voor de Staat om vanwege individuele omstandigheden – bijvoorbeeld vanwege het bestaan van eigen schuld – van een vergoeding af te kunnen zien. Voor toewijzing van een dergelijke ongeclausuleerde verplichting om schade te vergoeden, bestaat geen ruimte.

3.1.8 De Stichting Accijnsclaim Pomphouders moet dan ook niet-ontvankelijk worden verklaard in haar vordering.

3.2 Stichting Accijnsclaim c.s. zijn bij de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk

3.2.1 Stichting Accijnsclaim c.s. keren zich tegen de verhoging van de accijnstarieven van diesel en LPG, zoals deze bij Wet van 18 december 2013 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Stb. 2013, 565, hierna: het Belastingplan 2014) met ingang van 1 januari 2014 zijn gewijzigd.

3.2.2 Primair meent de Staat dat Stichting Accijnsclaim c.s. niet kunnen worden ontvangen in hun vorderingen, omdat een bijzondere en exclusieve met voldoende waarborgen omklede rechtsgang bij de fiscale rechter voorhanden is.

3.2.3 Stichting Accijnsclaim c.s. verzetten zich tegen de verhoogde accijnsheffing. Deze belasting dient ter zake van de uitslag tot verbruik uit een accijnsgoederenplaats maandelijks op aangifte te worden voldaan (zie artikel 53 van de Wet op de accijns). Op grond van artikel 26 lid 2 AWR wordt de voldoening op aangifte voor de mogelijkheid van beroep gelijk gesteld met een voor bezwaar vatbare beschikking.[1]

[1] Zie *Kamerstukken II* 2003-2004, 29251, nr. 3, blz. 23. Zie ook Ch.J. Langereis en I. de Roos, *Procesrecht in belastingzaken*, Deventer: Kluwer 2010, blz. 27/28.

Tegen de voldoening op aangifte kan ingevolge artikel 26 lid 2 AWR jo artikel 6:1 Awb bezwaar worden gemaakt bij de inspecteur, waarbij de bezwaartermijn zes weken bedraagt (artikel 6:7 Awb). Artikel 8:1 jo. hoofdstuk 1 Awb bepaalt dat beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter tegen een besluit van een bestuursorgaan. Zodra bezwaar is gemaakt, kan bij wege van voorlopige voorziening om schorsing worden verzocht.

3.2.4 Dit betekent dat wettelijk een speciale rechtsgang is aangewezen, die met voldoende waarborgen voor goede justitie is omkleed, zodat Stichting Accijnsclaim c.s. niet-ontvankelijk in hun vorderingen zijn. Zij dienen zich tot de gespecialiseerde fiscale rechter te wenden, uit het oogpunt van een (i) duidelijke taakverdeling tussen de burgerlijke rechter en de bestuursrechter, (ii) het voorkomen van tegenstrijdige uitspraken, (iii) de specialiteitsgedachte en (iv) de rechtszekerheid.

3.2.5 De jurisprudentie van de Hoge Raad laat er geen twijfel over bestaan dat Stichting Accijnsclaim c.s. in hun vorderingen bij de burgerlijke rechter niet-ontvankelijk zijn. Weliswaar is er in bijzondere gevallen ondanks het bestaan van de gespecialiseerde en met voldoende waarborgen omklede andere rechtsgang toch toegang tot de burgerlijke rechter mogelijk, maar die positie doet zich hier niet voor, zeker niet in het geval van de Stichting Accijnsclaim Pomphouders. Voor het aannemen van zo'n bijzonder geval kan met name aanleiding zijn, indien van een belanghebbende niet gevergd kan worden dat eerst een beschikking wordt afgewacht, die vervolgens aangevochten kan worden.

3.2.6 Deze omstandigheid doet zich hier niet voor. Inmiddels is alweer een jaar verstreken sinds de invoering van de accijnsverhoging gedurende welke periode de nodige accijnzen op aangifte zijn voldaan en daartegen de nodige rechtsmiddelen openstonden of openstaan bij de ter zake bevoegde fiscale rechter. In die fiscale rechtsgang konden en kunnen de argumenten die Stichting Accijnsclaim c.s. nu aan de orde stellen, naar voren brengen. Zij hebben de mogelijkheid (gehad) een verzoek om een voorlopige voorziening te doen, maar hebben tot dusver niet van die mogelijkheid gebruik gemaakt. Ook overigens kan niet worden aangenomen dat zich hier één van die (categorieën) bijzondere gevallen voordoet, nog daargelaten dat Stichting Accijnsclaim c.s. in de dagvaarding niet toelichten op grond waarvan zou kunnen worden aangenomen dat de civiele rechter bevoegd is.

3.2.7 De omstandigheid dat in de onderhavige civiele procedure schadevergoeding wegens onrechtmatige accijnsheffing dan wel de voorziening in een tijdelijke compensatieregeling wordt gevorderd, is onvoldoende om een uitzondering in voormelde zin aan te nemen. Immers wordt aan deze vorderingen de stelling ten grondslag gelegd dat sprake is van een onrechtmatige accijnsheffing of –verhoging.

Vgl. HR 21 april 2006, NJ 2006, 271 (Abacus/Staat).

3.2.8 Dit arrest had betrekking op een gevorderde verklaring voor recht. Uit de overwegingen volgt echter dat ook de formulering van een vordering als de onderhavige onvoldoende is om met zich te brengen dat het oordeel van de fiscale rechter over de rechtmatigheid van de accijns niet kan worden afgewacht. Stichting Accijnsclaim c.s. kunnen de in deze procedure betrokken stellingen ook bepleiten in een hangende bezwaar te vragen voorlopige voorziening bij de fiscale rechter. Niet valt in te zien waarom deze rechtsgang niet (veel eerder) had kunnen worden bewandeld.

Het ging om een civiele procedure waarin een verklaring voor recht werd gevorderd dat de tussenplaatsing van een Antilliaanse vennootschap tussen een Nederlandse vennootschap en een trust niet in strijd was met een vaststellingsovereenkomst die de belanghebbenden met de Belastingdienst hadden gesloten. Het oordeel van de rechtbank dat Abacus c.s. niet-ontvankelijk in hun vorderingen waren, werd in hoger beroep door het Hof bekrachtigd. In cassatie bleef het oordeel van het Hof in stand. De Hoge Raad oordeelde:[2]

"3.4.1 Ook in cassatie staat de volgende vraag centraal: zijn X. en Abacus ontvankelijk in hun vorderingen, nu deze ertoe strekken dat de burgerlijke rechter vaststelt dat de tussenplaatsing niet in strijd is met de Transparantieovereenkomst en derhalve geen grond kan opleveren voor het alsnog opleggen van een aanslag schenkingsrecht ter zake van de inbreng van de aandelen UBM in de trust?
3.4.2 *Een beslissing op die vorderingen vergt* uitleg van de Transparantieovereenkomst en daarmee *een oordeel over de bevoegdheid van de inspecteur om, indien tot de tussenplaatsing wordt overgegaan, alsnog die aanslag schenkingsrecht op te leggen. Dat oordeel is - in beginsel - uitsluitend aan de belastingrechter en niet aan de burgerlijke rechter. Hierop kan zich slechts in één geval een uitzondering voordoen: het geval dat het door de inspecteur ingenomen standpunt onmiskenbaar onjuist of zonder grond is (zie HR 27 oktober 2000, nr. C99/009, NJ 2001, 106). Het gesloten stelsel van rechtsbescherming in het belastingrecht biedt X. en Abacus niet de mogelijkheid bij de belastingrechter een verklaring voor recht als door hen gevorderd te verkrijgen, hoe groot hun financiële belang - een argument dat door menige belastingplichtige zou kunnen worden aangevoerd - daarbij ook moge zijn. Dat stelsel laat slechts toe het standpunt van de inspecteur ter toetsing aan de rechter voor te leggen indien de inspecteur de daad bij het woord voegt, aldus dat hij op uitvoering van het voornemen tot tussenplaatsing een (navorderings)aanslag schenkingsrecht laat volgen. Deze door de wetgever gewilde beperking levert, zoals het hof terecht heeft geoordeeld, niet een rechtstekort op waarin door de burgerlijke rechter zou moeten worden voorzien.*" [cursivering toegevoegd]

[2] Ook bepaald lezenswaardig is de conclusie van A-G Wattel voor dit arrest.

3.2.9 Uit dit arrest volgt dat het niet mogelijk is van de burgerlijke rechter (vooraf) een oordeel te verkrijgen omtrent de bevoegdheid van de belastingwetgever tot (of de rechtmatigheid van de) verhoging van de accijnsheffing, tenzij sprake is van een onmiskenbaar onjuist of ongegrond standpunt van de belastingwetgever. Dat brengt des te meer mee dat vragen met betrekking tot de rechtmatigheid van voldoeningen op aangifte die reeds hebben plaatsgevonden en waartegen in een fiscale procedure kan worden opgekomen (en ook daadwerkelijk wordt opgekomen), uitsluitend door de belastingrechter moeten worden beantwoord en niet (tevens) door de burgerlijke rechter kunnen worden beantwoord vanwege de hiervoor in par 3.2.4 genoemde klemmende gronden.

> Advocaat-generaal Wattel gaat in zijn conclusie voor het arrest Abacus/Staat uitdrukkelijk in op de vraag of het feit dat bij de belastingrechter geen verklaring voor recht kan worden gevraagd maakt dat de burgerlijke rechter toch bevoegd is. Hij leidt uit het arrest van de Hoge Raad in de zaak Van Oss (HR 27 oktober 2000, *NJ* 2001, 106 m.nt. Zwemmer en Bloembergen) af dat "de onbeschikbaarheid van een separate prealabele procedure bij de belastingrechter over de niet-afgifte van een loonbelastingverklaring niet wegnam dat de belastingrechter de aangewezen rechter was, nu over de gewraakte te verwachten inhouding van loonbelasting wél bij hem geprocedeerd kon worden" (conclusie A-G onder 5.5). Wattel signaleert ook dat de poort naar de burgerlijke rechter op een kier wordt gehouden voor één uitzonderingssituatie, te weten als de weigering tot afgifte van de gewenste verklaring "is gebaseerd op een standpunt dat onmiskenbaar onjuist of zonder grond is". Wattel vervolgt:
>
> > "5.6 Het arrest Van Oss c.s. houdt niet in dat belastingplichtigen niet onder omstandigheden aanspraak zouden kunnen maken op zekerheid vóóraf omtrent de fiscale consequenties van voorgenomen (rechts)handelingen. Het houdt slechts in (i) dat als het (wél desgevraagd ingenomen) standpunt van de fiscus hen niet bevalt, zij ter zake geen bevelen, verboden of verklaringen voor recht bij de burgerlijke rechter kunnen betrekken als dat onwelgevallige standpunt normaal aangevochten kan worden bij de belastingrechter naar aanleiding van een aanslag of andere appellabele beschikking na uitvoering van de door hen voorgenomen handelingen, en (ii) dat dit slechts anders is als dat standpunt onmiskenbaar onjuist is."

3.2.10 Uw rechtbank heeft eerder eisers om deze redenen niet-ontvankelijk verklaard in hun vorderingen.

> Zie bijv.:
> - Rechtbank 2 oktober 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:12925, rov. 4.3 en 4.4, waarin twee beroepsverenigingen van artsen opkwamen tegen de beëindiging van een BTW-vrijstelling;

- Rechtbank Den Haag 18 december 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:19337, rov. 4.4 t/m 4.4.6. Hier betrof het energieproducenten die het vervallen van een vrijstelling op kolenbelasting bestreden, en
- Rechtbank Den Haag 7 mei 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:5582, rov. 3.3 t/m 3.10. In deze zaak kwamen woningcorporaties op tegen de aan hen opgelegde verhuurderheffing.

3.2.11 Zoals onder meer uit het laatstgenoemde vonnis blijkt, doet niet ter zake dat Stichting Accijnsclaim c.s. zelf eventueel niet de gang naar de fiscale rechter zouden kunnen maken. Dat geldt in elk geval voor eiseres sub 3, de Stichting Accijnsclaim Pomphouders. Deze omstandigheid onderstreept dat de Stichting geen eigen (fiscaal) belang heeft in de onderhavige procedure, hetgeen door de Stichting niet wordt weerlegd. De Stichting wijst er immers op (op blz. 5 van de inleidende dagvaarding) dat zij onder meer als statutair doel heeft de behartiging van de gelijksoortige (collectieve) belangen van rechts- en natuurlijke personen die eigenaar zijn van een tankstation of een tankstation op een andere wijze (voor eigen rekening) houden (zie in dit verband ook het als productie 1 van eiseressen).

3.2.12 Illustratief is in dit verband het arrest van de Hoge Raad van 9 juli 2010 (NJ 2012, 241, m.nt. H.J. Snijders), waarin de Hoge Raad belangenorganisaties die optraden namens individuele vreemdelingen in hun vordering tot onverbindendverklaring van een algemeen verbindend voorschrift niet-ontvankelijk verklaarde. De Hoge Raad overwoog daarbij, kort gezegd, dat een enkele "bundeling van belangen" in zaken die op individueel niveau bij de bestuursrechter thuishoren, geen bevoegdheid van de burgerlijke rechter kan creëren:

> "4.4 (...) Het hof is met het oog op de beantwoording van de vraag of voor de vreemdelingenorganisaties een met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang openstaat of heeft opengestaan, kennelijk ervan uitgegaan dat die organisaties niet een eigen belang behartigen, maar dat zij slechts optreden ter behartiging van de gebundelde belangen van individuele vreemdelingen ter zake van besluiten tot legesheffing, welke besluiten die vreemdelingen in een met voldoende waarborgen omklede rechtsgang ook op het punt van de verbindendheid van de legesregeling bij de bestuursrechter kunnen aanvechten. *In een dergelijk geval moet, met het oog op een behoorlijke taakverdeling tussen de bestuursrechter en de burgerlijke rechter, worden aangenomen dat de verbindendheid van de legesregeling alleen door de betrokken vreemdeling zelf kan worden aangevochten in de voor hem openstaande bestuursrechtelijke rechtsgang.* De vreemdelingenorganisaties kunnen daarbij de betrokken vreemdeling voorzien van alle argumenten die daartoe dienstig zijn. Daarnaast bestaat, afgezien van gevallen waarin een voorziening bij voorraad niet door de bestuursrechter kan worden getroffen, geen taak voor de burgerlijke rechter. *In gevallen waarin de rechtsbescherming van individuele vreemdelingen is opgedragen aan de bestuursrechter, kan de enkele bundeling van hun belangen door een rechtspersoon niet ertoe leiden dat voor die rechtspersoon de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan."*

[cursiveringen advocaat]

3.2.13 Wellicht geldt nog ten aanzien van eiseressen sub 1 en 2 dat zij zelf geen vergunninghouder van een accijnsgoederenplaats zijn en als zodanig geen aangifte (kunnen) doen en dus ook geen bezwaar tegen de voldoening op eigen aangifte kunnen doen.

> Artikel 40, tweede lid, van de Wet op de accijns bepaalt dat een plaats van waaruit accijnsgoederen worden geleverd aan een verbruiker, niet in aanmerking kan komen als accijnsgoederenplaats, terwijl zij waarschijnlijk evenmin aan de minimum opslageis zullen voldoen. Het tankstation zou dan minimaal 10.000 hl (1 mln. liter) gemiddeld in voorraad moeten hebben (zie artikel 17, eerste lid onder e, van de Uitvoeringsregeling accijns).

3.2.14 Het is echter niet uitgesloten dat zich onder de rechts- en natuurlijke personen waarvan de Stichting de belangen stelt te behartigen, wél een of meer vergunninghouders van een accijnsgoederenplaats bevinden die toegang tot de fiscale rechter hebben. De enkele bundeling van de belangen van pomphouders in de grensstreek, waaronder mogelijk ook vergunninghouders, door een rechtspersoon kan er niet toe leiden dat voor die rechtspersoon de weg naar de burgerlijke rechter komt open te staan.

3.2.15 Gelet hierop moet worden geconcludeerd dat in elk geval de Stichting Accijnsclaim Pomphouders, voor zover al ontvankelijk met het oog op artikel 3:305a BW, geen belang als bedoeld in art. 3:303 BW heeft bij haar vorderingen. Een dergelijk belang bij het onder III. van het dictum van de dagvaarding gevorderde (om de Staat op te dragen een tijdelijke compensatieregeling te treffen) is door de Stichting in deze procedure niet gesteld en overigens ook niet gebleken.

3.2.16 Stichting Accijnsclaim is om de vorenstaande redenen niet-ontvankelijk in haar vorderingen. Subsidiair zal de Staat hierna en ter zitting toelichten dat het betoog van Stichting Accijnsclaim c.s. ook op inhoudelijke gronden geen doel treft.

4 Feiten en achtergronden

Regeerakkoord en Belastingplan 2014

4.1 In het op 29 oktober 2012 gepresenteerde regeerakkoord tussen VVD en PvdA is een verhoging van de accijns voor diesel en LPG per 1 januari 2014 aangekondigd (**Productie 1**). Het betrof een verhoging, naast de jaarlijkse inflatiecorrectie, van 3 cent per liter voor diesel (tot in totaal, na verhoging en inflatiecorrectie, ongeveer 48 cent per liter) en 7 cent per liter voor LPG naast een al eerder in de Wet uitwerking autobrief opgenomen verhoging van 0,68 cent per liter (tot in totaal, na beide

verhogingen, ongeveer 17 cent per liter). Op grond van de Wet uitwerking autobrief is de accijns van LPG per 1 januari 2014 niet geïndexeerd.

4.2 Met de accijnsverhoging heeft de regering tot doel de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. De opbrengst van deze accijnsverhoging werd in het regeerakkoord berekend op € 280 miljoen in totaal, waarvan € 230 miljoen als gevolg van de accijnsverhoging op diesel en € 50 miljoen als gevolg van de accijnsverhoging op LPG.[3] Dit bedrag is gebaseerd op een *ex ante* berekening van de opbrengsten, waarbij gebruik wordt gemaakt van een rekenmodel. Bij deze berekening zijn eventuele gedragseffecten, conjuncturele effecten en alle factoren die relevant zijn voor de ontwikkeling van de belastinggrondslag, niet meegenomen.

4.3 De plannen voor de verhoging van accijnzen zijn verder uitgewerkt in het op 19 september 2013 gepresenteerde Belastingplan 2014[4] (**Productie 2**), waarmee uitvoering is gegeven aan de verschillende fiscale maatregelen uit het regeerakkoord. Na behandeling in de Tweede en Eerste Kamer is de accijnsverhoging bij Wet van 18 december 2013, gepubliceerd in Staatsblad 2013, nr. 565 van 23 december 2013, met ingang van 1 januari 2014 ingevoerd.

De accijnstarieven

4.4 De accijnstarieven zijn per 1 januari 2014 als volgt:

- Benzine: € 0,759 per 1 ltr. (slechts geïndexeerd)
- Diesel: € 0,478 per 1 ltr. (verhoogd met in totaal € 0,038, incl. indexatie)
- LPG: € 0,174 per 1 ltr. (verhoogd met in totaal € 0,077, incl. verhoging op grond van de Wet uitwerking autobrief)

4.5 De verschillen in accijnstarieven per liter ten opzichte van Duitsland en België zijn sindsdien als volgt:

	Nederland	*Duitsland*	*België*
Benzine	€0,759	€0,655 **-€0,104**	€0,614 **-€0,145**
Diesel	€0,478	€0,470 **-€0,008**	€0,428 **-€0,05**
LPG	€0,174	€0,097 **-€0,077**	€0,00 **-€0,174**

[3] Kamerstukken 33 410, nr. 15, p. 65.
[4] Kamerstukken 33 752, nr. 3.

4.6 De accijnstarieven in Nederland zijn met de verhoging hoger in vergelijking met de ons omringende landen. Wat betreft de accijnzen op diesel zijn de verschillen klein (België), zo niet verwaarloosbaar (Duitsland). Voor LPG zijn de verschillen iets groter, wat mede verklaard kan worden door het feit dat er in België geen accijns op LPG wordt geheven. Opgemerkt moet worden dat deze verschillen in accijnstarieven minder groot zijn dan de verschillen in accijnstarieven op benzine.

4.7 Als gekeken wordt naar de verschillen tussen de accijnstarieven over de afgelopen zeven jaren, is het beeld voor accijnzen op diesel als volgt[5]:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NL	€0,376	€0,413	€0,421	€0,424	€0,431	€0,440	€0,478
D	€0,470	€0,470	€0,470	€0,470	€0,470	€0,470	€0,470
	+0,094	**+0,057**	**+0,049**	**+0,046**	**+0,039**	**+0,030**	**-0,008**
B	€0,318	€0,318	€0,353	€0,393	€0,428	€0,428	€0,428
	-0,058	**-0,095**	**-0,068**	**-0,031**	**-0,003**	**-0,012**	**-0,050**

4.8 De verschillen in accijnstarieven voor LPG zijn als volgt:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
NL	€0,052	€0,068	€0,083	€0,084	€0,090	€0,097	€0,174
D	€0,097	€0,097	€0,097	€0,097	€0,097	€0,097	€0,097
	+0,045	**+0,029**	**+0,014**	**+0,013**	**+0,007**	**+0,00**	**-0,077**
B	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
	-0,052	**-0,068**	**-0,083**	**-0,084**	**-0,090**	**-0,097**	**-0,174**

4.9 Wat opvalt is dat de Nederlandse accijnstarieven voor diesel in vergelijking met de Belgische accijnstarieven voor diesel niet buitensporig hoger zijn dan in het verleden het geval was. Voor LPG waren de Nederlandse accijnstarieven altijd al hoger, omdat België überhaupt geen accijns op LPG heft.

4.10 Verder valt het op dat de Duitse accijnstarieven voor zowel LPG als diesel tot en met 2013 altijd hoger lagen dan de Nederlandse tarieven. Pas in 2014 is het Nederlandse accijnstarief op diesel iets hoger komen te liggen dan het Duitse accijnstarief. Het verschil in accijnstarief van LPG is ook pas sinds 2014 groter.

Verschillen in prijzen aan de pomp

4.11 Voor de beoordeling van de grenseffecten, waar het Stichting Accijnsclaim c.s. om is te doen, zijn niet zozeer uitsluitend de (verhoogde) accijnstarieven van belang, als wel de prijzen die de consument aan de pomp moet betalen. Zoals uit de bijlage bij de

[5] Zie bijlage bij de accijnsbrief, p. 17 (**Productie 3**).

accijnsbrief blijkt (Productie 3, blz. 9 van de bijlage), lag de Nederlandse dieselprijs tot en met het vierde kwartaal van 2012 lager ten opzichte van zowel de Belgische als Duitse dieselprijs. Voor beide landen geldt dat sinds de verhoging van de accijnzen per 2014 het prijsverschil is toegenomen tot €0,05 (Duitsland), resp. € 0,06 (België) per liter.

4.12 Wat betreft de LPG-prijzen, valt het op dat de Nederlandse LPG-prijs ten opzichte van de Belgische LPG-prijs altijd tussen € 0,05 en € 0,10 hoger heeft gelegen. Sinds de accijnsverhoging is dit verschil opgelopen tot € 0,15 per liter. Dat dit verschil relatief groot is, laat zich verklaren door het feit dat er in België geen accijns op LPG wordt geheven. Ten opzichte van de Duitse LPG-prijs was de Nederlandse LPG-prijs altijd iets lager. Sinds de accijnsverhoging met ingang van 1 januari 2014 is die Nederlandse LPG-prijs ongeveer € 0,075 hoger geworden (Productie 3, blz. 10 van de bijlage).

4.13 Deze prijsverschillen zijn overigens kleiner dan de prijsverschillen voor benzine – waar onderhavig geding geen betrekking op heeft. Al enige jaren ligt de Nederlandse benzineprijs met € 0,10 tot € 0,17 hoger dan de Belgische en Duitse benzineprijzen, zonder overigens dat de branche daar tegen op is gekomen.

Evaluatie in de accijnsbrief

4.14 Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2014 is door de (toenmalige) Staatssecretaris van Financiën (hierna, **de Staatssecretaris**) aan de Tweede Kamer toegezegd dat er voor de zomer van 2014 een evaluatie van de gevolgen van deze belastingmaatregel zou worden verricht. Bij brief van 28 mei 2014 heeft de Staatssecretaris een evaluatie met de Tweede Kamer gedeeld (hierna, **de accijnsbrief**) (reeds aangehaalde Productie 3).

Tevens verwijst de Staat naar een nadere reactie van de Staatssecretaris op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de accijnsbrief (**Productie 4**).

4.15 In de evaluatie is gekeken naar de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG. Daarbij is niet alleen gekeken naar de landelijke effecten, maar ook specifiek naar de effecten in de grensstreek. Voor het landelijk beeld is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en de kasontvangsten van de Belastingdienst. Omdat deze gegevens niet kunnen worden uitgesplitst naar regio, is ten behoeve van de evaluatie van de grenseffecten informatie opgevraagd bij een aantal oliemaatschappijen.

4.16 Ondanks de afname van het aantal verkochte liters brandstof (zie hierna) is, anders dan Stichting Accijnsclaim c.s. in haar dagvaarding stelt, er in 2014 wel degelijk sprake van significant hogere inkomsten dan in 2013. Zoals in de accijnsbrief toegelicht, zijn de inkomsten uit brandstofaccijns over het eerste kwartaal van 2014

met in totaal € 159 miljoen gestegen ten opzichte van het eerste kwartaal van 2013. Uit nadere analyse bleek dat een deel van deze inkomsten betrekking hadden op de afzet in december 2013, vanwege te late betalingen door belastingplichtigen. Daarnaast waren er incidentele inkomsten over deze periode die betrekking hadden op de bijbetaling van accijns over voorraden diesel en benzine in het vrije verkeer per 1 januari 2014.

4.17 Na correctie van voor de vertraagde inkomsten respectievelijk de incidentele extra ontvangsten, komt de totale toename van accijnsinkomsten op diesel en LPG voor het eerste kwartaal van 2014 neer op € 51 miljoen. Dat is een toename van 5,8%. De suggestie van Stichting Accijnsclaim c.s. in productie 3 bij de inleidende dagvaarding dat aan de cijfers van het eerste kwartaal geen waarde kan worden gehecht, omdat de januarimaand geen representatieve maand is, mist in het licht van de hiervoor kort aangeduide correcties dus feitelijke grondslag.

4.18 De Staat benadrukt dat deze gerealiseerde kasontvangsten niet één-op-één mogen worden vergeleken met een vooraf geraamde *ex ante* opbrengst. Als hiervóór toegelicht, geeft deze geraamde opbrengst namelijk uitsluitend het effect aan van een de tariefverhoging bij een gelijkblijvende grondslag, waarbij geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten, conjuncturele effecten en alle factoren die relevant zijn voor de ontwikkeling van de belastinggrondslag.

4.19 De door BOVAG in productie 3 van de inleidende dagvaarding gegeven berekeningen zijn ook overigens onjuist. In de eerste plaats omdat zij louter uitgaan van gegevens van het CBS over het aantal gebruikte liters in het wegverkeer. Deze cijfers sluiten (per definitie) niet aan bij de *daadwerkelijke* kasinkomsten van de Belastingdienst. De Staatssecretaris merkt in zijn nadere reactie op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de accijnsbrief (reeds aangehaalde Productie 4, op p. 5) over de berekening van BOVAG het volgende op:

> "Eerst wil ik opmerken dat het door BOVAG berekende bedrag van € 35 miljoen is berekend op basis van de gegevens van het CBS betreffende het aantal gebruikte liters in het wegverkeer. Zoals ik hierna ook in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie aangeef is het per definitie niet mogelijk een sluitend verband te leggen tussen de cijfers van CBS en Belastingdienst (zo zien de cijfers van de Belastingdienst niet alleen op het wegverkeer). Verder heb ik in de evaluatie slechts geconstateerd dat in het eerste kwartaal van 2014 de ontvangsten circa € 51 miljoen hoger lagen dan in dezelfde periode in 2013. Het gaat hier om de totale kasontvangsten in de maanden februari tot en met april 2014 die betrekking hebben op de leveringen van overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG) in het eerste kwartaal. Ik heb daarbij nog gecorrigeerd voor eenmalige effecten in de kasontvangsten die het beeld kunnen vertekenen. De gerealiseerde toename van accijnsopbrengsten in het eerste kwartaal van 2014, net als de € 3 miljoen bij de benzine, is het resultaat van vele factoren waaronder de

beleidsmatige tariefstijging (niet van toepassing voor benzine), de wettelijke indexatie, de conjunctuur, een steeds zuiniger wordend wagenpark en andere endogene effecten. Deze gerealiseerde ontvangsten mogen niet één-op-één worden vergeleken met een vooraf geraamde ex ante opbrengst die uitsluitend het effect aangeeft van een tariefsprijsverhoging bij een gelijkblijvende grondslag. Immers, bij het ex ante effect van de tariefverhoging wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten, conjuncturele effecten en alle factoren die relevant zijn voor de ontwikkeling van de belastinggrondslag. In de evaluatie heb ik dit ook toegelicht. BOVAG trekt in zijn berekening nu uitsluitend het ex ante effect van de wettelijke indexatie af van de gerealiseerde meeropbrengsten van € 51 miljoen in het eerste kwartaal van 2014. Dit zonder daarbij rekening te houden met aan die indexatie verbonden gedragseffecten. Dat geeft een onjuiste vergelijkingsmaatstaf. Ik kan helaas de gedragseffecten van de tariefsverhoging respectievelijk de wettelijke indexatie niet onderscheiden van de effecten van alle andere relevante factoren. Anders gezegd, ik kan geen kwantitatieve decompositie geven van de gerealiseerde meeropbrengst van € 51 miljoen in het eerste kwartaal van 2014 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2013 naar de onderliggende factoren. Hetzelfde geldt voor de gerealiseerde meeropbrengst van € 3 miljoen bij benzine. Ik heb met die € 51 miljoen aan extra ontvangsten slechts vastgesteld dat in het eerste kwartaal van 2014 meer aan kasontvangsten is binnengekomen dan in het eerste kwartaal van 2013. Het berekende cijfer van BOVAG mag dan ook niet worden gezien als het cijfer dat de extra opbrengst weergeeft."

4.20 In het onderzoek is ook aandacht geweest voor de effecten van de maatregel op de verkoop van brandstoffen. Daarbij is niet alleen gekeken naar de ontwikkeling van de verkoop van diesel en LPG in de grensstreek, maar is ook gekeken naar de algehele landelijke ontwikkeling van brandstofverkopen. Dit laat het volgende beeld zien:

De ontwikkeling in brandstofverkopen eerste kwartaal van 2014, afgezet tegen het eerste kwartaal van 2013:

	Landelijk	*Grensstreek (0-10 km)*
Benzine	-4%	-11%
Diesel	-3%	-7%
LPG	-18%	-37%

De ontwikkeling in brandstofverkopen vierde kwartaal van 2013, afgezet tegen het vierde kwartaal van 2012:

	Landelijk	*Grensstreek (0-10 km)*
Benzine	n.b.	n.b.
Diesel	-1%	-6%
LPG	-12%	-20%

4.21 Wat opvalt is dat over de gehele linie – en dus niet alleen wat betreft de verkoop van diesel en LPG – een daling van brandstofverkopen waarneembaar is. Wat verder opvalt is dat ook al in de verkopen over het vierde kwartaal 2013 een aanzienlijke daling waarneembaar is. Deze daling – die in elk geval niet verband kán houden met de per 1 januari 2014 ingevoerde verhoging van accijnzen – is voor een niet onbelangrijk deel te verklaren door de stagnerende economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Daarbij geldt bovendien specifiek voor de grensregio's dat deze te maken hebben met een bevolkingskrimp, wat evenzeer (tot op de dag van vandaag) effect heeft op de mate van economische groei.

4.22 Wat betreft de opmerking onder punt 2 van Productie 3 van eiseressen dat de grafiek op pagina 4 van de bijlage bij de accijnsbrief niet volledig is, moet worden opgemerkt dat de Staatssecretaris in zijn nadere reactie (Productie 4 bij onderhavige conclusie) een geactualiseerde (en met de grafiek van BOVAG overeenstemmende) grafiek heeft toegestuurd. Deze grafiek doet niet af aan de conclusie dat over de gehele periode een daling van de verkoopvolumes zichtbaar is en de negatieve ontwikkeling van de brandstofverkopen dus in het negatieve economische beeld past.

> Zie ook de branche-onderzoeken van Rabobank voor de jaren 2011 en 2014 (**Producties 10 en 11**).

4.23 Bovendien is een niet onbelangrijke factor gelegen in het feit dat auto's als gevolg van technologische ontwikkelingen aanmerkelijk zuiniger zijn geworden, wat vanzelfsprekend ook leidt tot minder brandstofverbruik. Deze ontwikkeling is ook door het Planbureau voor de Leefomgeving vastgesteld.

> Zie Beleidsstudie van het PBL "Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen van fiscaal beleid", p. 7, 25 en 44 (**Productie 5**).

4.24 Wat specifiek de dieselverkoop betreft, geldt dat in de transportsector, die 36% van de verkochte diesel afneemt, in toenemende mate in het buitenland wordt getankt. Die ontwikkeling is niet aan de accijnsverhoging toe te schrijven. Transportbedrijven beschikken in de regel over eigen brandstofvoorzieningen en hoeven voor internationale transporten niet in Nederland te tanken. De weglek naar België is na de accijnsverhoging slechts beperkt toegenomen en naar Duitsland is geen weglek waarneembaar. Bovendien was – als gezegd – die tendens al vóór de accijnsverhoging duidelijk waarneembaar.

4.25 Voor LPG was de daling met 18% (en 37% in de grensstreek) aanmerkelijk sterker. Deze daling over het eerste kwartaal laat zich deels verklaren door de accijnsverhoging, maar kan niet los worden gezien van een jarenlange negatieve trend. Het aantal auto's dat rijdt op LPG is sterk afgenomen tot thans slechts 1,8% van het Nederlandse wagenpark. Ook speelt de omstandigheid mee dat veel mensen

hun LPG-installatie uit hun oldtimer hebben laten bouwen als gevolg van de versobering van de vrijstelling van de motorrijtuigenbelasting.

> Uit CBS-onderzoek[6] naar het totaal aantal motorvoertuigen (2012) blijkt dat in 2012 in totaal 203.851 LPG-voertuigen waren geregistreerd, op een motorvoertuigenpark (personenauto's, bedrijfsvoertuigen en motorfietsen) van in totaal 10.656.190 motorvoertuigen.
>
> Uit onderzoek van TNO[7] blijkt dat de oldtimer-maatregelen grote gevolgen hebben gehad op het oldtimerwagenpark. De invoer van diesel- en LPG-oldtimers is vrijwel tot nul gereduceerd, terwijl de uitvoer van oldtimers sterk is toegenomen.

4.26 Dat BOVAG in zijn onderzoek van 7 februari 2014 naar de effecten van de accijnsverhoging op de brandstofverkoop (productie 4 bij de inleidende dagvaarding) voor wat betreft dieselverkoop een grotere daling constateert, doet aan de juistheid van bovengenoemde cijfers niet af. Immers zijn deze cijfers uit de accijnsbrief gebaseerd op de daadwerkelijke kasinkomsten bij de Belastingdienst en op de door de oliemaatschappijen verstrekte informatie, waar BOVAG zich baseert op een niet-representatieve steekproef. Bovendien zijn de cijfers van BOVAG beperkt tot één maand, waar de cijfers van de Staatssecretaris het gehele eerste kwartaal omvatten.

4.27 De conclusie van de evaluatie van de Staatssecretaris is in de eerste plaats dat de maatregel onmiskenbaar tot hogere accijnsinkomsten heeft geleid. De door de branche geuite bezorgdheid dat de maatregel niets zou opleveren, kan dus ontzenuwd worden.

4.28 Dat er een zekere terugloop van omzetten uit verkoop van diesel en LPG in de grensstreek waarneembaar is, wordt niet ontkend. Daarbij moet worden bedacht dat dit geen op zichzelf staand effect is, maar dat dit past binnen een reeds langer waarneembare trend van teruglopende brandstofverkopen. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat ook de verkoop van benzine, waar geen extra accijnsverhoging heeft plaatsgevonden, sterk is gedaald – zelfs sterker dan de verkoop van diesel. Voor het treffen van maatregelen bestaat dan ook geen aanleiding.

4.29 In de woorden van de Staatssecretaris:

> "Uit deze analyse over het eerste kwartaal van 2014 blijkt vooralsnog een toename van de accijnsinkomsten. Daarmee is de vrees dat de accijnsinkomsten juist zouden afnemen, niet bewaarheid. Dat betekent echter niet dat we onze ogen moeten sluiten voor problemen in de

[6] Website van het CBS: http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70071ned&D1=0,3-8,12,39-45,665-671&D2=a&D3=0,l&HDR=T&STB=G1,G2&VW=T

[7] Website Rijksoverheid: http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/05/20/tno-rapport-in-en-uitstroom-en-samenstelling-van-het-nederlandse-personenautopark/tno-rapport-in-en-uitstroom-en-samenstelling-van-het-nederlandse-personenautopark.pdf

grensstreek. De terugloop in specifiek de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) is groter dan die in de rest van het land. Dat is geen nieuwe ontwikkeling. Deze past in de langjarige trend van een dalende afzet van brandstoffen in de directe grensstreek in vergelijking met het binnenland, die ook zou kunnen samenhangen met verschillen in regionale economische ontwikkelingen.

De uitkomsten over het eerste kwartaal geven het kabinet geen aanleiding om maatregelen te treffen. Er is een aanzienlijke extra opbrengst gerealiseerd en de effecten in de directe grensstreek tot 10 kilometer van de grens lopen niet significant uit de pas met een meerjarige trend van teruglopende verkopen. De geconstateerde grenseffecten lijken slechts ten dele het gevolg van de recente accijnsverhoging.

Het kabinet beseft dat dit niet de uitkomst is waar met name de tankstations in de grensstreek op hadden gehoopt. Dit kabinet heeft een aantal lastige maatregelen moeten nemen om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De onderhavige accijnsmaatregel valt daar zonder twijfel onder."

Vervolg: accijnsdebat van 26 juni 2014

4.30 Naar aanleiding van de accijnsbrief heeft op 26 juni 2014 een debat in de Tweede Kamer plaatsgevonden over de brandstofaccijnzen (verslag aangehecht als **Productie 6**). In dat debat heeft de Staatssecretaris, in navolging van zijn hierboven aangehaalde brief van 11 juni 2014, een nadere toelichting gegeven op de evaluatie en daarbij herhaald dat aangezien de accijnsverhoging heeft geleid tot extra accijnsinkomsten hij geen reden zag deze terug te draaien.

4.31 In de woorden van de Staatssecretaris:

"We hebben dus 51 miljoen meer binnen gekregen aan accijnzen op diesel, ten opzichte van het jaar daarvoor in het eerste kwartaal. In de maand april komt daar nog 22 miljoen euro bij. Dat betekent dat in totaal in de eerste vier maanden 73 miljoen euro meer aan accijnzen over diesel is ontvangen dan in de vergelijkbare periode in het jaar ervoor. Dat is nog — wij hebben dat met de kasontvangsten gedaan — na correctie van het effect waarvan wij vermoeden dat het eenmalig is. Dat hebben wij er nog van afgetrokken. De ongecorrigeerde kascijfers waren nog veel hoger geweest. Uiteindelijk is het dus 73 miljoen na vier maanden, dit tegen de achtergrond van een markt die in volumes krimpt sinds 2011. Sterker nog: de daling in het eerste kwartaal bij diesel is van alle kwartalen sinds 2011 de op een na geringste daling ten opzichte van een jaar eerder. Wij zien dus niet duidelijk dat de afkalving van het dieselvolume landelijk versneld wordt door deze accijns. Tegen de achtergrond van een al langer dalend volume zijn er nu hogere accijnsinkomsten uit diesel. Daaruit kun je toch wel de conclusie trekken dat het zeer waarschijnlijk is dat deze maatregel inderdaad heeft bijgedragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën.
[...]

> Het onderzoek maakt het erg waarschijnlijk en erg aannemelijk dat deze accijnsverhoging heeft bijgedragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën en maakt daarmee dan ook duidelijk dat het terugdraaien van deze laatste accijnsverhoging niet zou bijdragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën, maar geld zou kosten ten opzichte van de situatie waarin wij nu zitten."

4.32 De door de Staatssecretaris ingenomen beleidslijn is door een meerderheid van de Tweede Kamer onderschreven en gesteund. Wel heeft de Staatssecretaris toegezegd om op Prinsjesdag een update te geven van de ontwikkelingen van de brandstofaccijnzen.

De Prinsjesdagbrief

4.33 De Staatssecretaris heeft bij brief van 16 september 2014 (hierna, **de Prinsjesdagbrief**) (**Productie 7**) deze update aan de Tweede Kamer gestuurd. Uit de gerealiseerde kasopbrengsten blijkt dat de stijging van de inkomsten uit accijns op diesel en LPG zich ook over het tweede kwartaal van 2014 heeft doorgezet, zij het dat deze enigszins is afgevlakt. In totaal bedroeg de stijging over het eerste halfjaar van 2014, ten opzichte van het eerste halfjaar van 2013, € 73 miljoen, te weten een stijging van 4%. Over het gehele jaar 2014 worden voor € 150 miljoen extra inkomsten verwacht; een aanzienlijke verhoging ten opzichte van 2013.

4.34 In de brief wijst de Staatssecretaris erop dat deze inkomsten moeten worden bezien in het licht van de tendens van dalend brandstofgebruik die al enige jaren waarneembaar is. Deze daling is, zoals ook in de accijnsbrief toegelicht, toe te rekenen aan veranderend consumptiegedrag (minder gereden kilometers) en technologische ontwikkelingen (zuiniger auto's).

4.35 Ook wijst de Staatssecretaris erop dat deze dalende tendens geen zuiver Nederlandse aangelegenheid is, maar ook in de ons omringende buurlanden waarneembaar is. Zo is ook in België een sterke daling van verkoop van diesel waarneembaar.

Tot slot: WGO over Belastingplan 2015 en brief van 30 oktober 2014

4.36 In het wetgevingsoverleg over het Belastingplan 2015, dat op 27 oktober 2014 plaatsvond, kwam eveneens de accijnsverhoging aan de orde. Daarbij kwamen ook de conclusies van het door Stichting Accijnsclaim c.s. als Productie 5 overgelegde Panteia-rapport aan de orde. In reactie op vragen van de Tweede Kamer, ging de Staatssecretaris bij brief van 30 oktober 2014 eveneens in op het Panteia-rapport (**Productie 8**) (op pagina 22-23).

4.37 Het Panteia-rapport berekent de maatschappelijke effecten van de accijnsverhoging op basis van een gehanteerd onderscheid tussen grensregio gebonden effecten en niet-

grensregio gebonden effecten. Vervolgens worden op basis van tal van aannames en veronderstellingen de aan de hand van cijfers van CBS, Bovag en Panteia zelf berekende ontwikkelingen in omzet en accijnsopbrengsten toegerekend aan bepaalde oorzaken, waaronder de accijnsverhoging. De bevindingen zijn aldus niet onderbouwd.

4.38 Zo meent Panteia dat de verminderde afzet van diesel geheel het gevolg is van de accijnsverhoging, zonder daarbij rekening te houden met de algehele ontwikkelingen. Zij komt tot deze conclusie door het (volgens Panteia lineair) dalend effect van een zuiniger wordend wagenpark volledig weg te strepen tegen het effect van toenemende bedrijvigheid zonder hiervoor een nadere cijfermatige te bieden (daarbij gaat zij er van uit dat de toegenomen bedrijvigheid zich uit in toegenomen vervoersprestatie van transportbedrijven). Dit laatste geldt vooral voor het vervolgens gemaakte onderscheid tussen grensregio gebonden en grensregio niet-gebonden weglek. Illustratief voor de onderzoeksmethode is de gegeven onderbouwing hiervoor:

> "Onder de veronderstelling dat tankstations in de grensregio niet wezenlijk anders zijn wat betreft prijsstelling en omzetgroei dan de overige tankstations in Nederland, zouden we deze verschillen (in daling van afzetcijfers, opm. advocaten) in afzet kunnen toeschrijven aan extra weglekeffect in 2014 als gevolg van (toegenomen) prijsverschillen tussen Nederland en de buurlanden (niet uitsluitend als gevolg van accijnsverhoging)." Zie het Panteia-rapport, blz. 13

4.39 Het aldus beredeneerde weglekeffect wordt vervolgens ten grondslag gelegd aan berekeningen van gevolgen van de accijnsverhoging voor omzet en werkgelegenheid. Daarbij wordt weer uitgegaan van allerlei ongefundeerde aannames over ontwikkelingen in consumentenbestedingen, die geheel worden toegerekend aan de accijnsverhoging. Voor een inschatting van het banenverlies, combineert Panteia dit ongefundeerde omzetverlies met de gemiddelde arbeidsproductiviteit in Nederland, zonder ook daarvoor een onderbouwing te geven. Het is op die basis dat Panteia komt tot een banenverlies van 713 fte voor heel Nederland als gevolg van de accijnsverhoging (343 fte voor de grensregio) en van 1.000 tot 2.000 fte als gevolg van dalende bestedingen. Overigens stelt Panteia dat het hier om lange termijn effecten gaat en doet Panteia geen uitspraken over werkgelegenheidseffecten op de korte termijn. Met andere woorden, Panteia stelt niet dat die 713 fte nu al verloren is gegaan. Zelfs al zal er sprake zijn van structureel banenverlies in de grensstreek in bepaalde sectoren, dan wil dat niet zeggen dat dit zich vertaalt in een even hoge werkloosheid, aangezien het – juist op de langere termijn – niet waarschijnlijk is dat personen niet in een andere sector werk zullen vinden.

5 Bewijsmiddelen

5.1 De relevante bewijsmiddelen waarover de Staat beschikt tot staving van de gronden van zijn verweer zijn als productie(s) aan deze conclusie gehecht.

6 Bewijsaanbod

6.1 De Staat biedt – doch slechts voor zover op grond van art. 150 Rv de bewijslast op hem zou rusten en in het kader van eventueel tegenbewijs, voor zover daarvoor in kort geding ruimte is – bewijs aan van zijn stellingen dat de Staat niet onrechtmatig heeft gehandeld jegens Stichting Accijnsclaim c.s.

7 Conclusie

De Staat concludeert:

(i) tot niet-ontvankelijkverklaring van eiseres sub 3 in haar vorderingen, althans tot afwijzing van het gevorderde;

(ii) tot afwijzing van het door eiseressen sub 1 en 2 gevorderde.

(iii) met veroordeling van eiseressen in de kosten van het geding, zulks met bepaling dat over die proceskostenveroordeling de wettelijke rente verschuldigd zal zijn met ingang van de vijftiende dag na de datum van het te dezen te wijzen vonnis;

(iv) en met veroordeling van eiseressen in de nakosten, conform het liquidatietarief begroot op € 131, dan wel in het geval van betekening € 199;

(v) met verklaring dat deze proceskostenveroordelingen uitvoerbaar bij voorraad zijn.

Den Haag, 15 januari 2015

behandeld door
correspondentie Postbus 11756, 2502 AT Den Haag
telefoon (070)
fax (070)
e-mail @ .nl
zaaknr

Producties

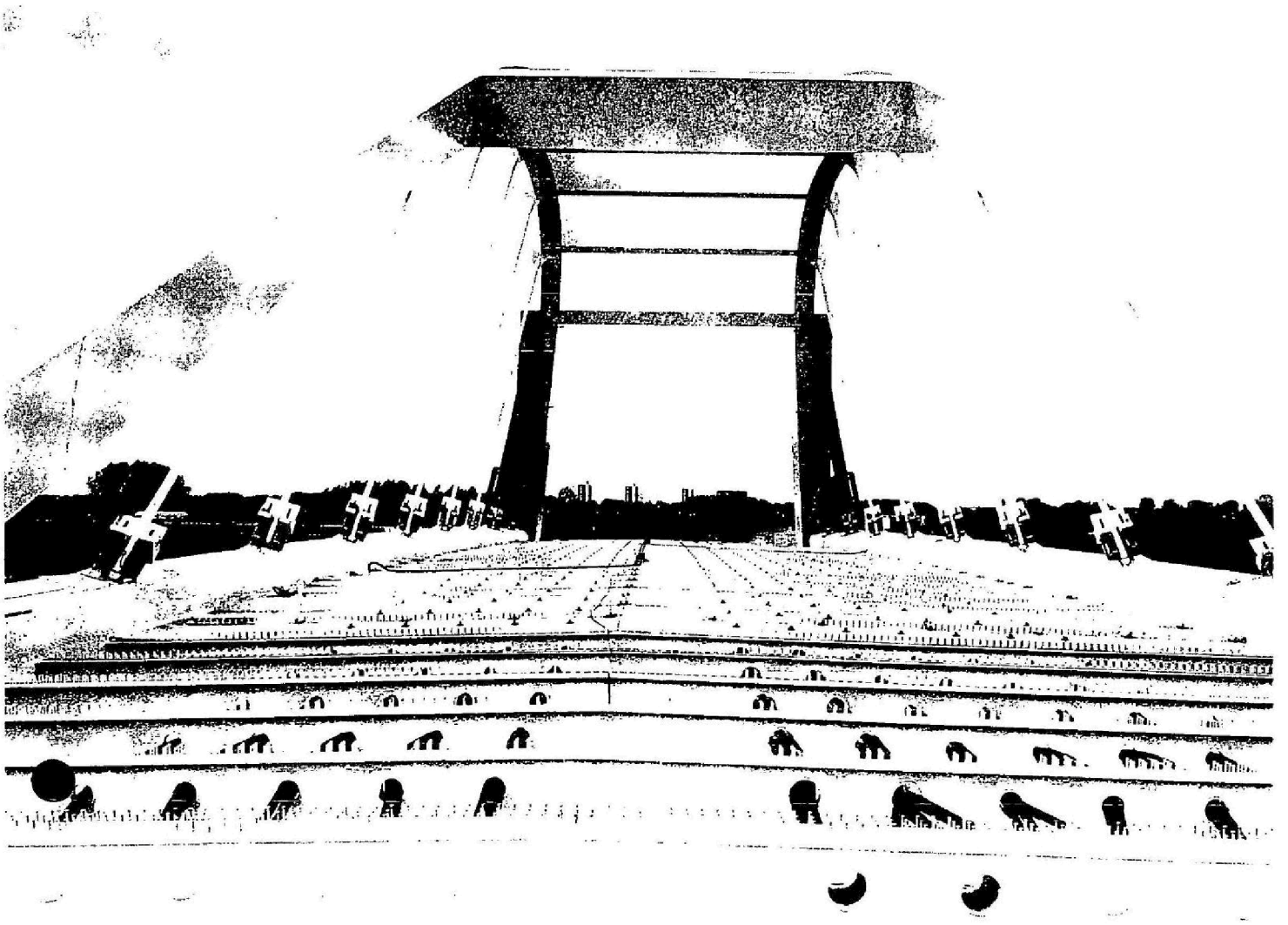
1. Regeerakkoord "Bruggen slaan" VVD – PvdA van 29 oktober 2012
2. Belastingplan 2014, Kamerstukken 33 752, nr. 3
3. Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 28 mei 2014 (de Accijnsbrief) (met bijlage)
4. Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 juni 2014 met reactie op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van de accijnsbrief (met bijlage)
5. Beleidsstudie van het PBL "Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen van fiscaal beleid"
6. Verslag debat Tweede Kamer 26 juni 2014 over brandstofaccijnzen
7. Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2014 (de Prinsjesdagbrief)
8. Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 30 oktober 2014
9. Overzicht aantal tankstations per provincie
10. Branche-onderzoek Rabobank naar Tankstations oktober 2011
11. Branche-onderzoek Rabobank naar Tankstations mei 2014

1894815 02184

Bruggen slaan

Regeerakkoord VVD - PvdA

29 oktober 2012



Bruggen slaan

VVD en PvdA delen een onverwoestbaar geloof in de toekomst, een rotsvast vertrouwen in wat Nederlanders samen voor elkaar kunnen krijgen en de diepe overtuiging dat ons land de komende jaren een stabiel en daadkrachtig kabinet nodig heeft om hiervoor kracht en energie vrij te maken.

Als volkspartijen met steun in brede lagen van de bevolking zien wij het als onze opdracht om bruggen te slaan. Tussen Den Haag en de samenleving. Tussen stad en landelijk gebied. Tussen rijk en arm. Tussen jong en oud. Tussen hoog- en laagopgeleiden. Tussen mensen die in elke verandering een uitdaging zien en mensen die vooral bezorgd naar veranderingen kijken. Deze coalitie wil de onderlinge verbondenheid, het optimisme en de kracht van Nederland versterken.

Dit regeerakkoord weerspiegelt onze zoektocht naar het beste van twee werelden. Wij hebben ons niet laten verlammen door verschillen of het tegenhouden van plannen van de ander; wij zoeken inspiratie in wat ons bindt. Het land heeft samenwerking nodig en daar vroeg de kiezer op 12 september om.

Dus reiken wij elkaar de hand en halen we het beste uit elkaar. Dat maakt grote hervormingen en noodzakelijke doorbraken mogelijk: in de zorg, op de woningmarkt, op de arbeidsmarkt, in het buitenlands beleid en op energiegebied. Hervormingen en doorbraken waardoor Nederland sterker uit de crisis kan komen.

De ene partij is beducht voor een overheid die in de weg loopt. De andere partij vreest een overheid die mensen in de steek laat. Samen kiezen we voor een overheid die mensen niet in de eerste plaats als consument ziet, maar als burgers die de ene keer zelfstandig, de andere keer samen de toekomst van Nederland vormgeven. Een betrouwbare overheid die kansen biedt en grenzen stelt; die optimaal beschermt en minimaal belemmert.

Wij zijn ervan overtuigd dat het goed is voor onze samenleving en onze burgers om ruimte te maken voor initiatief en ondernemerschap. En wij weten dat het verstandig en sociaal is om er te zijn voor mensen, die niet mee kunnen komen. Ieder mens is allereerst zelf verantwoordelijk voor succes in het leven en de mogelijkheden daartoe willen wij zo groot mogelijk maken. Maar nooit zullen wij de ogen sluiten voor de mensen die het zonder extra zetje in de rug niet kunnen redden.

Wij willen Nederland sterker uit deze crisis laten komen. Met een solide beleid: dus brengen wij de overheidsfinanciën op orde en stimuleren wij innovatie en duurzame technologie. En op een sociale manier: dus verdelen wij de lasten eerlijk en richten wij onze collectieve voorzieningen zo in dat ze ook voor latere generaties toegankelijk blijven. We investeren extra in onderwijs en stellen hogere kwaliteitseisen aan leraren en schoolleiders. Ook dat is solide en sociaal.

Een sterke economie heeft baat bij een hoge kwaliteit van dienstverlening door de overheid. Dat kan alleen als we vakmanschap meer ruimte en waardering geven. Mensen in de voorste linie van het onderwijs, in de zorg en bij de politie moeten trots kunnen zijn op hun werk en zich gesteund weten door hun leidinggevenden. Vertrouwen, ruimte en voldoende tijd zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden. Niet toegeven aan de reflex om op elk incident te reageren met nieuwe regelgeving. Bewezen vakmanschap belonen met minder verantwoording en controle. Het loongebouw moet zo in elkaar zitten dat echte vakmensen voor promotie niet hoeven te vluchten in managementfuncties.

Werk blijft de snelste route naar een goed inkomen en economische zelfstandigheid. Dat moet lonen. En werk moet fatsoenlijk zijn. Dus verkleinen wij de verschillen tussen flexibel en vast werk. Na ontslag staat alles in het teken van het vinden van nieuw werk. We accepteren niet dat mensen onnodig thuis zitten en spreken daar zowel hen als de werkgevers op aan.

Ook voor de integratie van nieuwkomers in Nederland is werk van het grootste belang. Daarom stellen wij hoge eisen aan mensen die uit vrije wil naar Nederland komen: een opleiding, beheersing van de taal, een gedegen voorbereiding en het vermogen om hier economisch zelfstandig te kunnen leven. Maar wie dat doet en zijn of haar bijdrage levert aan de toekomst van ons allemaal, is en blijft welkom.

Een sociale samenleving is een veilige samenleving. Een samenleving waarin bewoners en ondernemers zich gesteund weten door het gezag. Met politie die zichtbaar is op straat om duidelijke regels effectief te handhaven.

Europa heeft ons vrede, veiligheid en welvaart gebracht. Als het Europa goed gaat, gaat het ons goed. Veel van onze werkgelegenheid en welvaart wortelt in een Europese markt waar Nederlandse ondernemers hun producten en diensten slijten. Van de euro hebben we veel profijt gehad en het einde van de euro zou grote onzekerheden voor onze economie en welvaart met zich mee brengen. We zijn bereid elkaar te helpen om de Europese Unie en de euro te versterken, maar niet tot elke prijs. Steun dient hand in hand te gaan met bewezen inspanningen van landen om hun financiële problemen op te lossen en hun economieën te versterken.

Wij gaan aan de slag. Met passie voor ons mooie land en met hart voor de mensen. Met een open oog voor de wereld om ons heen. Met gevoel voor urgentie, maar ook met energie voor jaren en ideeën die aan één kabinetsperiode niet genoeg hebben. We gaan aan de slag door kansen te pakken, problemen op te lossen en bruggen te slaan.

Mark Rutte Diederik Samsom

Inhoudsopgave

I. Nederland uit de crisis: solide en sociaal..... 4

II. Sociale zekerheid en inkomensbeleid..... 5

III. Duurzaam groeien en vernieuwen..... 8

IV. Nederland in Europa.....13

V. Nederland in de wereld.....14

VI. Van goed naar excellent onderwijs.....16

VII. Zorg dichtbij.....20

VIII. Veiligheid en justitie.....26

IX. Immigratie, integratie en asiel.....29

X. Woningmarkt.....32

XI. Arbeidsmarkt.....33

XII. Ruimte en mobiliteit.....37

XIII. Bestuur.....40

BIJLAGE A - Financieel kader.....43

BIJLAGE B – Begrotingsregels.....79

1894815 02184

I. Nederland uit de crisis: solide en sociaal

Het financieel en sociaal-economisch beleid van dit kabinet kent drie onlosmakelijk met elkaar verbonden pijlers: de schatkist op orde brengen, eerlijk delen en werken aan duurzame groei. Samen dragen ze onze welvaart en ons welzijn. De offers die de komende jaren worden gevraagd zijn groot en komen bovenop eerder beleid dat ook al tot forse offers van burgers en bedrijven leidt. Op maatschappelijk draagvlak voor de door ons voorgestane bezuinigingen mogen we alleen rekenen als we rechtvaardige keuzes maken en perspectief bieden op houdbare overheidsfinanciën en een duurzame, gezonde economie.
Nederland heeft er in Europa steeds op aangedrongen dat landen hun zaken op orde hebben en zich aan afspraken houden. Een gedegen begrotingsbeleid is ook in ons eigen belang, versterkt onze positie in Europa en maakt het makkelijker bij een onverhoopte volgende crisis klappen op te vangen. Het wekt vertrouwen bij degenen van wie we geld lenen, waardoor we minder rente hoeven te betalen. Dat stelt ons op termijn in staat de lasten te verlagen of meer te investeren in essentiële maatschappelijke voorzieningen als onderwijs, onderzoek, innovatie en duurzaamheid. Ook voorkomen we op deze manier dat lasten onnodig doorschuiven naar volgende generaties.

- Met de maatregelen vermeld in bijlage A besparen we netto 16 miljard, conform de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte.
- Op grond van de effecten van het regeerakkoord (inclusief basispad) stijgt de mediane koopkracht van mensen met een inkomen tot modaal met gemiddeld 0,2 procent per jaar. De mediane koopkracht van mensen met meer dan drie keer modaal daalt met gemiddeld 0,6 procent per jaar.
- Bij de budgettaire verwerking van dit akkoord zijn de bedragen leidend. Ombuigingen worden geboekt op het betreffende begrotingshoofdstuk, intensiveringen worden aangehouden op de aanvullende post. De uitgaven- en inkomstenkaders worden aan het begin van de kabinetsperiode gebaseerd op het uitgaven- en lastenbeeld uit bijlage A.
- We houden vast aan het trendmatig begrotingsbeleid met een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. De begrotingsregels zijn opgenomen in bijlage B.

II. Sociale zekerheid en inkomensbeleid

Wie kan werken, hoort niet van een uitkering afhankelijk te zijn. Wie buiten eigen schuld toch niet aan het werk komt, heeft de zekerheid van een uitkering op tenminste het bestaansminimum. Dat willen wij zo houden. Daarom bestrijden we actief misbruik en fraude en worden alle regelingen zo ingericht, dat ze houdbaar en toegankelijk blijven nu de vergrijzing toeneemt en de beroepsbevolking daalt.
Iedereen zal naar vermogen moeten bijdragen om de rekening van de crisis te betalen. Dat betekent dat er sprake is van een inkomensbeeld waarbij meer wordt gevraagd naarmate het inkomen hoger is. Daarnaast bestrijden wij de armoedeval. Werken moet lonen en daarom wordt het verschil tussen uitkering en inkomen uit werk vergroot door lagere belastingen voor werkenden. De financiering van de zorg verandert: premies en eigen risico worden inkomensafhankelijk. We gaan meer geld uittrekken voor armoedebestrijding.

- De AOW-leeftijd wordt geleidelijk verhoogd tot 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021 en vervolgens gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting.
- Voor mensen die per 1-1-2013 deelnemen aan een VUT- of prepensioenregeling en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de AOW leeftijdsverhoging wordt een overbruggingsregeling ontworpen. De regeling geldt voor deelnemers met een inkomen tot 150 procent van het wettelijk minimumloon en kent een partner- en vermogenstoets (exclusief eigen woning en pensioenvermogen). Mocht invoering per 1 januari 2013 op praktische bezwaren stuiten, dan krijgt de regeling terugwerkende kracht tot die datum. Met de pensioenfondsen bespreken we de mogelijkheid ter overbrugging pensioen naar voren te halen.
- Er komt een doorwerkbonus voor werknemers van 61 tot 65 jaar met een laag inkomen. Hiermee kan een werknemer die doorwerkt, sparen om de financiële gevolgen van de stijging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 op te vangen. Wanneer in 2021 de AOW-leeftijd 67 is kunnen degenen die doorwerken tot 65,5 jaar gemiddeld anderhalf jaar eerder met pensioen zonder er financieel op achteruit te gaan. De doorwerkbonus geldt voor werknemers met een inkomen vanaf 90 procent van het wettelijk minimumloon, is maximaal van 100 tot 120 procent en stopt bij een inkomen van 175 procent van het wettelijk minimumloon.
- De uitkering op basis van de algemene ouderdomswet (AOW) voor samenwonende AOW-ers wordt gelijkgetrokken met die van gehuwden.
- De bezuiniging op de AOW-tegemoetkoming aan personen die een onvolledige AOW- uitkering hebben, wordt teruggedraaid.
- De partnertoeslag voor AOW gerechtigden wordt per 1 juli 2014 ingeperkt. AOW-gerechtigden die samen met hun partner (die nog niet AOW gerechtigd is) een totaalinkomen hebben van meer dan 50.000 (exclusief AOW) ontvangen niet langer de partnertoeslag.
- De huishoudinkomenstoets wordt vervangen door een huishouduitkeringstoets. Dit voorkomt dat binnen een huishouden sprake kan zijn van stapeling van uitkeringen, waardoor de inkomsten hoger zijn dan bij de buurman of buurvrouw die aan het werk is. Tegelijkertijd zorgen we ervoor dat het wel loont om aan het werk te gaan door dit loon niet te verrekenen met de uitkeringen in het huishouden.

- Om het activerende karakter van de bijstand te vergroten, geldt de arbeids- en re-integratieplicht en de plicht tot tegenprestatie naar vermogen voortaan voor iedereen.

Er zijn geen categoriale ontheffingen meer. Een individuele ontheffing heeft een tijdelijke karakter en betreft alleen de arbeidsverplichting. Permanente ontheffing van de arbeids- en re-integratieverplichting bestaat alleen nog voor mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

- We bekijken of door toepassing van het urencriterium in inkomensregelingen méér werken beter kan gaan lonen.
- In de WWB leggen we vast dat gemeenten een bijstandsuitkering drie maanden moeten stoppen als de sollicitatieplicht niet wordt nageleefd. Hervatting vindt slechts plaats na een verzoek van betrokkene.
- Om de naleving van WWB-verplichtingen te verbeteren wordt de handhaving strikter. De arbeidsverplichtingen en de duur en hoogte van de bijbehorende sancties worden geüniformeerd. Ernstige misdragingen tegen ambtenaren die de regelingen uitvoeren, leiden tot onmiddellijke stopzetting van de uitkering. Dit gaat gelden voor de hele sociale zekerheid.
- De individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten wordt verruimd. Extra aandacht is er voor gezinnen met kinderen, werkenden met een laag inkomen en ouderen met een klein pensioen. De mogelijkheden voor bijzondere bijstand in de vorm van een aanvullende zorgverzekering of een pas voor culturele, maatschappelijke en sportvoorzieningen worden ruimer. Het is belangrijk dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen kunnen sporten. Daarom wordt de subsidie aan Jeugdsportfonds Nederland verlengd en de Sportimpuls verhoogd. Mensen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder zicht op verbetering, krijgen op individuele basis een toeslag. Categoriale bijzondere bijstand voor aannemelijke kosten wordt beperkt. Voor dit hele pakket wordt structureel 100 miljoen vrijgemaakt.
- Voor nieuwe gevallen wordt de maximale duur van een nabestaandenuitkering beperkt tot een jaar. In dat jaar kunnen zij met behulp van bestaande instrumenten een baan zoeken. Er is geen re-integratieplicht.
- We hervormen en versoberen de kindregelingen. Oogmerk is het stelsel te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardste nodig is. De negen kindregelingen worden teruggebracht tot maximaal vier. Twee zijn in samenhang gericht op inkomensondersteuning (Algemene Kinderbijslagwet en Wet Kindgebonden Budget) en twee op participatiebevordering (inkomensafhankelijke combinatiekorting en kinderopvangtoeslag).
- De arbeidskorting neemt toe met een bedrag dat oploopt tot 500 euro per werkende per jaar in 2017.

Er zijn weinig of geen landen waar de oudedagsvoorziening zo solide en sociaal geregeld is als in ons land. Wij richten ons beleid met betrekking tot de AOW en de aanvullende pensioenen er op deze voorzieningen ook voor de jonge generaties veilig te stellen. Dat houdt in dat wij de noodzakelijke maatregelen nemen om –nu het aantal ouderen snel groeit en de beroepsbevolking licht zal gaan krimpen- de betaalbaarheid oftewel de houdbaarheid van de AOW en de aanvullende pensioenen te kunnen garanderen.

- Het is een maatschappelijk aanvaarde norm dat met veertig jaar werken iedereen redelijk in staat moet zijn om een pensioen bij elkaar te sparen van 70 procent van het gemiddeld verdiende loon. Het Witteveen-kader, de wettelijke regeling waarbij

fiscaal aantrekkelijk sparen voor het pensioen mogelijk wordt gemaakt, wordt op deze norm gebaseerd. Dit leidt tot een verlaging van het opbouwpercentage met -0,4%.

- Met het inkomen boven 100.000 (drie keer modaal) kan niet langer fiscaal gunstig pensioen worden opgebouwd.

III. Duurzaam groeien en vernieuwen

De positie van Nederland in de top 5 van de meest concurrerende economieën moet de komende jaren verankerd en versterkt worden. Ons land heeft daarvoor een uitstekende uitgangspositie met zijn innovatieve bedrijven en excellente kennisinstellingen. Een compacte, krachtige overheid die haar zaken financieel op orde heeft, kan in belangrijke mate bijdragen aan de versterking van die positie.
Nederland komt sterker uit de crisis door de goede keuzes te maken. Keuzes voor hervormingen, ombuigingen en ambitie. De innovatiekracht van het bedrijfsleven, de kennisinstellingen en de overheid zal optimaal worden gericht op de transitie naar een duurzame economie en groene groei, mede met het oog op versterking van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie. Wij zorgen er voor dat de overheid daarbij een betrouwbare partner is die weet wat ze wil bereiken, besluitvaardig is en in staat vast te houden aan de ingeslagen koers.

De succesvolle samenwerking tussen bedrijfsleven, wetenschappelijke instellingen, regio's en overheid, in het kader van het topsectorenbeleid, wordt voortgezet en in het nieuwe financiële kader ingepast.

- Via NWO blijft 275 miljoen beschikbaar voor programmatisch onderzoek voor de topsectoren, waarbij de publiek-private samenwerking voor excellent fundamenteel onderzoek wordt voortgezet.
- Er komt 150 miljoen extra beschikbaar voor versterking van het fundamenteel onderzoek, waarvan 50 miljoen door herprioritering. Een substantieel deel zetten we in om te kunnen meedingen voor extra middelen uit het Europese onderzoeksprogramma Horizon 2020.
- Door verschuiving maken we 110 miljoen vrij om samenwerking tussen bedrijven en kennisinstellingen verder te stimuleren. Hier staat tegenover dat generieke (fiscale) subsidies worden verlaagd.
- De verschillen in belastingheffing tussen ondernemers en werknemers zijn de afgelopen jaren toegenomen. Om meer evenwicht te bereiken wordt een winstbox ingevoerd in 2015.

We willen met bedrijfsleven en onderwijsinstellingen een Techniekpact 2020 afsluiten. Daarin wordt uitgegaan van het wederzijdse belang van bedrijven en onderwijsinstellingen en de ambities die de sector voor zichzelf formuleert. In het Techniekpact komen tenminste afspraken over de volgende onderwerpen:

- Transparantie door onderwijsinstellingen en bedrijven voor leerlingen en studenten over de loopbaanperspectieven.
- Het beschikbaar stellen van voldoende stageplekken.
- Verbeteren van de doorstroom door praktisch ingestelde leerlingen een verkorte route door het beroepsonderwijs te bieden.
- Verkennen van mogelijkheden voor aanpassing van de bekostiging van instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en/of van meer cofinanciering door bedrijfsleven, waaronder een investeringsfonds voor moderne apparatuur en middelen voor techniekopleidingen.

- We verminderen de schooluitval in het technisch onderwijs door betere structurering van dat onderwijs en intensievere begeleiding.
- Het aantal kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven wordt sterk gereduceerd en taken worden ondergebracht bij de Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven.

We kiezen voor een realistische, ambitieuze groene groeistrategie, waarin ruimte en zekerheid verankerd worden. Ons land heeft alles in huis om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de snelle ontwikkeling van nieuwe energiebronnen als zon, wind, biomassa en geothermie: hoogwaardige chemie, een innovatieve agrarische sector, grote havens en een sterke energiesector. Die ontwikkeling is noodzakelijk vanuit het perspectief van klimaatverandering en eindige grondstoffen en is tevens een uitdaging voor innovatieve ondernemingen. Een groot aantal veelbelovende 'biobased' initiatieven is de laatste jaren al tot stand gekomen. Deze 'biobased economy' kan een van de pijlers vormen voor groene groei. We willen – met een breed draagvlak in parlement en samenleving – een stabiel en ambitieus beleid voor de lange termijn neerzetten. In internationaal verband zal getracht worden daar zoveel mogelijk landen bij te betrekken, ook om zo de kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven te vergroten.

- Nederland zet in op een ambitieus internationaal klimaatbeleid. Nieuwe internationale doelstellingen voor de jaren 2020, 2030 en verder moeten technologische vooruitgang aanjagen en ecologisch evenwicht voor de toekomst veilig stellen. Wij streven internationaal naar een volledig duurzame energievoorziening in 2050.
- We kiezen voor een aandeel duurzame energie in 2020 van 16 procent. Om innovatie te stimuleren, wordt een optimale mix ingezet van subsidies (SDE+) en mogelijk ook de leveranciersverplichting en bijmengverplichtingen. De concurrentiepositie van de energie-intensieve sectoren en de werkgelegenheidseffecten worden daarbij in het oog gehouden. Voor de aan het eind van deze kabinetsperiode optredende lastenverzwaring komt een compensatie. In 2016 wordt de voortgang beoordeeld en over het vervolg besloten.
- Energiebesparing krijgt prioriteit. De aanpak van de Green Deals wordt uitgebreid met ten minste een besparingsdeal met energiebedrijven en woningbouwcorporaties voor een versnelling in het verduurzamen van de bestaande woningen. Ook voor kantoren, scholen en andere gebouwen wordt energiebesparing via energiebedrijven op deze wijze bevorderd. Het kabinet zal dit ondersteunen door waar mogelijk belemmeringen in wet- en regelgeving weg te nemen.
- Het kleinschalig, duurzaam opwekken van (zonne-)energie waarvoor geen rijkssubsidie wordt ontvangen, wordt fiscaal gestimuleerd door invoering van een verlaagd tarief in de eerste schijf van de energiebelasting op elektriciteit die afkomstig is van coöperaties van particuliere kleinverbruikers, aan deze verbruikers geleverd wordt en in hun nabijheid is opgewekt. Deze wordt lastenneutraal gefinancierd door een generieke verhoging van het reguliere tarief in de eerste schijf van de energiebelasting.
- Om de kostprijs van windenergie op zee versneld omlaag te brengen zal het kabinet samen met energiebedrijven en de Nederlandse offshore industrie initiatieven nemen om de innovatie in deze veelbelovende sector te stimuleren. Met netbeheerders wordt verkend hoe de benodigde transportinfrastructuur voor elektriciteitswinning op zee tot stand kan komen.

- Elektrisch vervoer biedt veel kansen voor Nederland. Met netbeheerders, energiebedrijven en lokale overheden worden afspraken gemaakt over de laadinfrastructuur om de groei van elektrische mobiliteit verder te stimuleren.
- Biomassa moet zo hoogwaardig mogelijk worden ingezet ('cascadering') en de duurzame productie en herkomst van biomassa gegarandeerd.
- Het kabinet streeft naar een circulaire economie en wil de (Europese) markt voor duurzame grondstoffen en hergebruik van schaarse materialen stimuleren.
- De agrarische sector is een belangrijke economische motor. Nederland is de tweede exporteur van agrarische producten ter wereld. Boeren en tuinders verdienen dus de ruimte om te ondernemen en een fatsoenlijke beloning voor hun bijdragen aan het cultuurlandschap en de natuur.

Een effectieve borging van publieke belangen moet samengaan met ruimte voor vernieuwing. Daarom gaan we met kracht door met het verminderen van regeldruk en kiezen we voor een samenhangende aanpak in de verschillende sectoren op het terrein van ordening, sturing en toezicht.

- We koersen aan op een structurele verlaging per 2017 met 2,5 miljard (ten opzichte van 2012) van de regeldruk voor bedrijven, professionals en burgers. Daartoe wordt een verband gelegd tussen het invoeren van nieuwe regels en het laten vervallen van bestaande regels.
- We gaan ook de minder meetbare, maar zeer merkbare regeldruk verminderen door met belanghebbenden in tenminste vijftien regeldichte sectoren en domeinen de ervaren problemen te verkennen en concrete oplossingen te vinden. Sectoren als chemie, logistiek, agri & food, life sciences, de bouw, (jeugd)zorg, onderwijs en politie zullen hier deel van uitmaken.
- De wettelijke winkelsluiting op zondag wordt opgeheven. Het is aan gemeenten om desgewenst nadere regels te treffen.
- We gaan de vormgeving van toezicht waar nodig herbezien – ook in samenwerking met de medeoverheden – om met behoud van effectiviteit de toezichtlasten te verminderen.
- De dienstverlening door overheden moet beter. Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen – zoals het aanvragen van een vergunning – digitaal afhandelen. Er komt een eenmalige gegevensuitvraag voor ondernemers die gebruik maken van het Ondernemingsdossier om bedrijfsgegevens uit te wisselen met de overheid.
- Er komen tien publiek-private doorbraakprojecten, ondermeer gericht op het vergroten van het gebruik en de kennis van ICT door het midden- en kleinbedrijf, in de topsectoren en in sectoren als onderwijs en zorg.
- Door de ordening en de governance te verbeteren kunnen de belangrijke bijdragen die woningcorporaties, pensioenfondsen, zorginstellingen, scholen en spoorbedrijven aan de welvaart en het welzijn in ons land leveren, vergroot worden. Het kabinet zal hiertoe voorstellen doen.

Ondernemers hebben ruimte nodig om te groeien. Die kan verkregen worden door vernieuwing via ICT en vermindering van regeldruk en nalevingskosten, maar vooral ook door betere toegang tot krediet en kapitaal.

- De Garantie Ondernemingsfinanciering wordt structureel gemaakt, met een garantieplafond van 400 miljoen per jaar. Zo blijven ondernemers in staat bankleningen aan te trekken en bankgaranties te verkrijgen.
- Om kleine, startende ondernemers beter te kunnen helpen zal het kredietplafond van de microfinancieringsorganisatie Qredits worden verhoogd van 50.000 tot 150.000 euro. Er zal met Qredits en de banken een afspraak worden gemaakt om dit te bewerkstelligen.
- We maken binnen het bestaande Innovatiefonds MKB+ ruimte om meer risicodragend vermogen aan jonge innovatieve bedrijven te kunnen verstrekken.
- Nieuwe alternatieve financieringsvormen zoals kredietunies, crowdfunding en MKB-obligaties zullen worden ondersteund via promotie, wegnemen van belemmeringen in de regelgeving en door de inzet van kennis en bestaande instrumenten.

Een gezonde financiële sector is onmisbaar voor het functioneren van onze economie. Maar als bankiers te grote risico's nemen, kan dat onze economie ook grote schade toebrengen. Die ervaring hebben we en dat willen we niet nog eens meemaken. Daarom zetten we de fundamentele hervorming van de bankensector door, zodat banken weer een positieve bijdrage kunnen leveren aan het herstel van de reële economie.

- Er komt een verplichte bankierseed met strenge sancties bij overtreding.
- Niet alleen topbankiers worden door de Autoriteit Financiële Markten en de Nederlandsche Bank gescreend, ook bankmedewerkers verantwoordelijk voor transacties met hoge risico's.
- Producten die niet in het belang zijn van de klant mogen niet worden verkocht. De zorgplicht van banken wordt wettelijk verankerd.
- Op basis van het advies van de onlangs ingestelde commissie structuur Nederlandse banken komen er voorstellen om spaartegoeden van burgers beter te beschermen tegen risicovol bankieren.
- Tussen 2013 en 2018 worden de kapitaaleisen voor banken (Basel III) geleidelijk verhoogd om de kans op financiële crises fors te verkleinen. We halen het groeipad voor de additionele buffers voor systeemrelevante banken (SIFI) naar voren om risico's verder in te perken. Dat doen we verantwoord op basis van een risico-inschatting en een internationale vergelijking, mede met het oog op de concurrentiepositie.
- Nederland steunt de stapsgewijze totstandkoming van een Europese bankenunie. Er dient zo snel mogelijk sprake te zijn van effectief Europees bankentoezicht en opschoning van balansen. Onder strikte voorwaarden kan daarbij directe bankensteun uit het Europees stabiliteitsmechanisme (ESM) aan de orde zijn. Sluitstuk is een gemeenschappelijke resolutiemechanisme en een Europees depositogarantiestelsel.
- Voor organisaties die (mede) met publiek geld zijn gefinancierd, is het verboden te speculeren met complexe financiële producten zoals derivaten. Verzekeren tegen renterisico's is wel toegestaan. Toezicht hierop vindt plaats bij de jaarlijkse accountantscontrole.
- In Europa is een versterkte samenwerking op gang gekomen met het oog op een mogelijke heffing op de financiële sector. Nederland zal zich hierbij aansluiten op voorwaarde dat onze pensioenfondsen hiervan gevrijwaard blijven, er geen disproportionele samenloop is met de huidige bankenbelasting en de inkomsten terugvloeien naar de lidstaten.

- ABN AMRO kan pas terug naar de markt als de financiële sector stabiel is. Er moet voldoende interesse zijn in de markt, de onderneming moet er klaar voor zijn en zoveel mogelijk van de totale investering van de Staat moet terugverdiend kunnen worden. Tegen deze achtergrond onderzoeken we ook andere opties dan een volledige beursgang.
- De hoogte van de maximale variabele beloning binnen de financiële sector wordt wettelijk vastgelegd op 20 procent van de vaste beloning.
- Om misbruik, fraude, constructies en witwassen effectiever aan te kunnen pakken, krijgen belastingdienst en de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst / Economische controledienst meer capaciteit.

IV. Nederland in Europa

Europa is van groot belang voor onze vrede, veiligheid en welvaart. We verdienen er ons geld; onze banen zijn er voor een groot deel van afhankelijk. De interne markt is de kern van de Europese samenwerking. Daarnaast versterken we door samen te werken onze geopolitieke positie ten opzichte van opkomende en gevestigde machten elders in de wereld. Ook voelen vele Europeanen zich verbonden door de idealen van democratie, rechtstaat en gelijke behandeling. Langs deze assen geeft Nederland invulling aan zijn rol in Europa.
Als het goed gaat met Europa gaat het goed met Nederland. Een crisis in Europa voelt Nederland heftiger dan veel andere landen. Daarom hebben we belang bij een sterk Europa dat zo snel mogelijk de crisis overwint.

- Landen gaan zelf over hun eigen beleid maar voor het voortbestaan van de euro is het van cruciaal belang dat alle landen financieel-economisch sterker worden en daarbij naar elkaar toegroeien. Om economische onbalans te voorkomen, houden landen elkaar effectief aan afspraken en worden controlemechanismen waar nodig versterkt.
- Landen hebben de verantwoordelijkheid hun begroting op orde te brengen en hun economie te versterken. Als er sprake is van steun moet die hand in hand gaan met hun inzet voor een gestaag herstel. Structurele steun van landen die hun verantwoordelijkheid wel nemen richting landen die deze verantwoordelijkheid niet nemen, kan niet aan de orde zijn.
- De interne markt wordt verder versterkt. Effectieve maatregelen om de noodzakelijke groei in Europa te versterken, worden bevorderd en ondersteund. Protectionisme is in strijd met de Europese gedachte. De inrichting van de (semi-)publieke sector en sociale zekerheid is primair een verantwoordelijkheid van lidstaten.
- Nederland steunt de stapsgewijze totstandkoming van een Europese bankenunie. Er dient zo snel mogelijk sprake te zijn van effectief Europees bankentoezicht en opschoning van balansen. Onder strikte voorwaarden kan daarbij directe bankensteun uit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) aan de orde zijn. Sluitstuk is een gemeenschappelijke resolutiemechanisme en een Europees depositogarantiestelsel.
- Nederland vraagt de Europese Commissie te inventariseren, op basis van het beginsel van subsidiariteit, welke beleidsterreinen kunnen worden overgedragen aan nationale overheden en zal zelf ook voorstellen doen.
- Toetreding van lidstaten wordt getoetst aan de hand van de Kopenhagen criteria.
- De positie van de Eurocommissaris voor economische en monetaire zaken zal verder versterkt moeten worden.
- Het in onderling overleg uit het gemeenschappelijk arrangement treden (Schengen, Eurozone, Europese Unie) moet mogelijk zijn.
- De ontwikkeling van de Europese begroting dient in lijn te zijn met de ontwikkeling van nationale begrotingen. Nederland steunt geen voorstellen voor een substantiële verruiming, terwijl nationale lidstaten bezuinigen.
- Door verlaging van landbouw- en cohesiebudgetten wordt de Europese begroting gemoderniseerd ten gunste van investeringen in innovatie en duurzaamheid.
- De lasten tussen Europese lidstaten moeten eerlijk worden verdeeld. Voor Nederland betekent dit ten minste voortzetting van de eerder afgesproken correctie van 1 miljard.
- Een betere verantwoording over de besteding van Europees geld blijft voor ons prioriteit houden.

V. Nederland in de wereld

Nederland kent van oudsher een sterke internationale oriëntatie, zowel omdat het in ons belang is als uit overtuiging. Nederlanders en Nederlandse bedrijven hebben grote belangen in het buitenland. Het buitenlands beleid is gericht op het behartigen en beschermen daarvan en bevordert de internationale rechtsorde en de mensenrechten. De allerarmsten staan centraal bij ontwikkelingssamenwerking. Onze krijgsmacht moet in staat blijven in internationaal verband de veiligheid van ons land te garanderen en bij te dragen aan vrede en veiligheid in de wereld. Zij moet hiertoe beschikken over eenheden en materieel van hoge kwaliteit. Zo dienen we internationale stabiliteit, veiligheid en welvaart.

- In bilaterale- en multilaterale samenwerking en contacten bevorderen we mensenrechten, duurzaamheid en goede arbeidsomstandigheden en krijgt energie- en grondstoffenzekerheid bijzondere aandacht.
- Nederland zet zich in voor een effectieve werking van internationale organisaties.
- Waar mogelijk draagt Nederland bij aan vrede en veiligheid in het Midden-Oosten en benut daarbij de goede banden met zowel Israël als de Palestijnse autoriteit.
- We besparen op het postennetwerk, vooral door samenwerking in EU-verband en met andere (Europese) landen.
- De Dienst Buitenlandse Zaken gaat per 1 januari 2013 vallen onder de Algemene Bestuursdienst.
- De minister van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de coördinatie van het buitenlandse beleid, inclusief de Europese agenda van het kabinet. De voorbereiding van de Europese Raad vindt plaats onder regie van de minister-president.

Er komt een minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hiermee wordt het belang van samenhang tussen beide beleidsterreinen bevestigd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vergroten van de mogelijkheden van het midden- en klein bedrijf om te investeren in zich ontwikkelende landen, en ook voor het creëren van nieuwe coalities tussen bedrijven, NGO's en particulieren zoals die om HIV/AIDS in Afrika te bestrijden. Het belang van de 3D-benadering (defense, diplomacy, development) bij internationale crisisbeheersings-operaties en vredesmissies komt tot uiting in een nieuw budget voor internationale veiligheid.

- Om kansen te creëren voor Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen werken we actief aan de versterking van internationale economische relaties en blijft economische diplomatie een zware component in het werk van ambassades en consulaten.
- De versterkte samenhang tussen buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking krijgt onder meer vorm door het in samenwerking met het bedrijfsleven ontwikkelen van een revolverend fonds van 750 miljoen dat in de jaren 2014-2016 vanuit de begroting van Ontwikkelingssamenwerking wordt gevoed. Hieruit kunnen investeringen in ontwikkelingslanden worden ondersteund, in het bijzonder die van het midden- en kleinbedrijf.
- Het belang van vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden wordt onderstreept door vanaf 2014 een nieuw structureel budget voor Internationale

Veiligheid in te stellen van 250 miljoen, dat ter beschikking komt voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid, die nu nog drukken op de begroting van Defensie. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de aanwending, in overeenstemming met de minister van Defensie.

- Met het oog op het financieren van bovenstaand fonds en budget en als bijdrage aan het oplossen van de algemene financiële problematiek wordt gekort op de begrotingen van Ontwikkelingssamenwerking en Defensie, oplopend tot respectievelijk 1 miljard en 250 miljoen in 2017.
- Nederland zet zich binnen de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in voor modernisering van de criteria voor officieel erkende ontwikkelingshulp.
- De prioriteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking blijven watermanagement, voedselzekerheid, veiligheid en rechtsorde, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Hetzelfde geldt voor de doorsnijdende thema's: gender, milieu (inclusief de internationale klimaatdoelstellingen uit Kopenhagen) en goed bestuur.
- Voor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake zijn van een humanitaire noodsituatie. Verzoeken daartoe worden overwogen in het perspectief van onze internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen.
- Bij internationale missies naar landen in conflict moeten veiligheid, ontwikkeling en diplomatie hand in hand gaan.
- De oorspronkelijke voornemens met betrekking tot de vervanging van de F16 zijn niet uitvoerbaar zonder aanpassing hiervan of herprioritering binnen het totale Defensiebudget. De minister van Financiën verzoekt de Algemene Rekenkamer een onderzoek in te stellen naar de ontwikkeling van de financiële perspectieven ten aanzien van de aanschaf en exploitatie van de vervanger van de F16 en de informatievoorziening daarover in de afgelopen periode. De minister van Defensie ontwikkelt, in overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en uitgaande van het beschikbare budget, een visie op de krijgsmacht van de toekomst. Ook in de toekomst zal de krijgsmacht de verplichtingen in NAVO- verband gestand moeten kunnen doen en in staat zijn in internationaal verband een bijdrage te leveren aan crisisbeheersingsoperaties. Mede op basis van beide rapportages zal het kabinet eind 2013 een beslissing nemen over de vervanging van de F16. Gelet op het rapport van de Algemene Rekenkamer ter zake zetten we de ontwikkel- en testprogramma's conform de MOU's voort.
- De missie in Afghanistan (Kunduz) wordt afgemaakt en conform planning afgerond in 2014.

VI. Van goed naar excellent onderwijs

Onderwijs en wetenschap in Nederland zijn van hoog niveau, maar onze ambitie reikt verder: wij willen tot de top vijf van de wereld gaan horen. De kwaliteit van de man of vrouw voor de klas of in de collegezaal is daarbij van doorslaggevende betekenis. En die kwaliteit staat of valt met opleiding en selectie van leraren en van directeuren en bestuurders die hun medewerkers stimuleren, belonen en zo nodig sanctioneren. Dit zijn de mannen en vrouwen van wie we het moeten hebben: in hen willen we investeren.

Zo kan onderwijs het beste uit kinderen en studenten halen. Talent meer uitdagen en achterstanden verkleinen, ook als je geboren bent in een migrantenfamilie, een gezin met een laag inkomen of deelneemt aan het speciaal onderwijs. Het belang dat wij hechten aan goed onderwijs, wordt onderstreept door het feit dat wij onderwijs buiten de bezuinigingen hebben weten te houden en er in deze crisistijd zelfs in investeren.

- Met het onderwijsveld willen wij tot afspraken komen over verbetering van de kwaliteit van leraren en schoolleiders. Over betere begeleiding van startende docenten en bijscholing van bestaande docenten en schoolleiders. Over professionalisering van het personeelsbeleid met behulp van de Onderwijsinspectie. Over terugdringing van het aantal onbevoegde docenten. Het oordeel van de Onderwijsinspectie over scholen zal zich ook gaan uitstrekken tot de categorieën "goed" en "excellent". Onderdeel van het akkoord is dat scholen die hun kwaliteit op orde hebben, minder hoeven te verantwoorden dan scholen die slecht scoren. Scholen gaan publieke verantwoording afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen.
  Andere elementen die we betrekken bij te sluiten akkoorden:

  - Het zo effectief mogelijk benutten van kostbare onderwijstijd.
  - Modernisering van de huidige wettelijke onderwijstijdnorm.
  - De ouderenregeling (BAPO) afbouwen om ruimte te creëren voor moderne arbeidsvoorwaarden.
  - Het versneld voldoen aan gewenste beloningscodes.
  - Vanaf 2017 is voor dit pakket ruim 340 miljoen beschikbaar, op voorwaarde dat het lukt de arbeidsvoorwaarden te moderniseren.

- De eisen rond lerarenopleidingen worden aangescherpt en een groter deel van dit onderwijs moet in de praktijk plaatsvinden.
- De eisen van bekwaamheid uit het Lerarenregister en de bijscholingsplicht van docenten worden met ingang van 2017 wettelijk verankerd.
- De mogelijkheden om slecht functionerende docenten aan te pakken, nemen toe nu de rechtspositie van ambtenaren in overeenstemming zal worden gebracht met die van andere werknemers.
- Het participatie- en vervangingsfonds wordt gemoderniseerd, zodat goed werkgeverschap beter kan worden beloond.
- In het onderwijs zal een stofkamoperatie plaatsvinden, zodat het aantal administratieve verplichtingen en voorschriften voor verantwoording kan verminderen.
- Er komen normen die borg moeten staan voor de menselijke maat in het onderwijs en voor minder overhead. De bekostiging wordt daarop geënt en deze normen zijn ook leidend bij fusies.
- In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie

noch fusietoets mag daarbij in de weg staan.

- Het leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) en het praktijkonderwijs (PRO) worden doelmatiger en gaan vallen onder het gebudgetteerde stelsel van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs.
- Consultatiebureaus gaan doelgroepkinderen voor wat betreft risico op taalachterstand toetsen en doorverwijzen. Het beschikbare extra geld voor Vroeg en voorschoolse educatie zal in het licht van bovenstaande worden aangewend.
- In het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) gaan we door met actieplan 'Focus op vakmanschap', maar op een verantwoord tijdpad. Daarbij betrekken we inkorting en intensivering van de opleidingen en een sterk vereenvoudigde kwalificatiestructuur.
- Er komen minder opleidingen en uitstroomprofielen zodat de kwaliteit in het MBO kan toenemen. Kleine opleidingen worden in principe beëindigd.
- Er is 250 miljoen beschikbaar om te intensiveren in het MBO, gekoppeld aan prestatieafspraken met instellingen. Volle roosters, uitdagende opleidingen, voldoende aandacht voor de basisvaardigheden taal/rekenen en een sterke praktijkoriëntatie dragen bij aan meer kwaliteit.
- De langstudeerdersboete voor studenten wordt afgeschaft.
- Er komt een sociaal leenstelsel in het hoger beroeps- en universitair onderwijs voor de basisbeurs in de bachelor- en in de masterfase. Dit geldt voor nieuwe studenten met ingang van september 2014. De aanvullende beurs blijft buiten het sociale leenstelsel, om de toegankelijkheid van het onderwijs te garanderen.
- De openbaarvervoerkaart voor studenten wordt een kortingkaart in 2015, die ook beschikbaar komt voor scholieren in het MBO. Vervoerskosten vallen (tot een zeker maximum) onder het sociaal leenstelsel.
- De opbrengsten van de maatregelen in de studiefinanciering worden geïnvesteerd in het onderwijs en onderzoek.
- Voor het compenseren van onbedoelde effecten van het vrijgeven van het collegegeld voor een tweede studie is 20 miljoen beschikbaar.
- De verstrekking van gratis schoolboeken wordt teruggedraaid. Het huidig systeem van inkoop van boeken door scholen kan in stand blijven. Een deel van de besparing wordt teruggeven in inkomensondersteuning. De maatregel levert per saldo 185 miljoen op.
- Er komt 150 miljoen extra beschikbaar voor versterking van het fundamenteel onderzoek, waarvan 50 miljoen door herprioritering.
- In lijn met de motie Van Haersma Buma wordt 256 miljoen uit het gemeentefonds overgeheveld naar de scholen ten behoeve van hun huisvesting.
- Het beleid gericht op bekostiging op basis van kwaliteit wordt voortgezet.
- Toelating tot het hoger onderwijs vindt plaats op basis van een daarvoor kwalificerend diploma. Selectie aan de poort blijft toegestaan voor University colleges, studies waar het aantal aanmeldingen het aantal opleidingsplaatsen overstijgt en voor opleidingen met bijzondere toelatingseisen, zoals in de kunsten.
- Bestuur, beheer en beloningen bij instellingen van hoger onderwijs worden in overleg met de sector versneld op orde gebracht.

Emancipatie en gelijke behandeling

Iedereen moet iets van zijn of haar leven kunnen maken, ongeacht geslacht, seksuele geaardheid, afkomst, religie, levensovertuiging of handicap. Dat vraagt van iedereen een bijdrage: van individuen zelf, sociale partners, overheden, levensbeschouwelijke groepen en etnische gemeenschappen. De overheid kan anderen alleen met overtuiging aanspreken als zij zelf het goede voorbeeld geeft.

- Nieuwe 'weigerambtenaren' worden niet aangesteld. De algemene wet gelijke behandeling wordt aangepast naar Europees model. De 'enkele feitconstructie' verdwijnt uit de wet. Scholen mogen homoseksuele leraren niet ontslaan en homoseksuele leerlingen niet weigeren of wegsturen vanwege hun seksuele voorkeur. Op scholen zal ook voorlichting worden gegeven over 'seksuele diversiteit'. Het wetsvoorstel lesbisch ouderschap treedt zo spoedig mogelijk in werking. Daardoor verbetert de juridische positie van lesbische ouders en hun kinderen.
- Bestrijding van homofoob geweld blijft een prioriteit voor politie en Openbaar Ministerie.
- De sterilisatie-eis met betrekking tot officiële geslachtsregistratie zal worden geschrapt uit de wet.
- Het kabinet zet zich actief in om nog bestaande loonverschillen tussen mannen en vrouwen voor gelijke arbeid weg te nemen.
- Het kabinet bestrijdt alle vormen van onderdrukking van vrouwen. Geweld in afhankelijkheidssituaties is onaanvaardbaar en wordt opgespoord en bestraft. Dat geldt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, genitale verminking, eerwraak, prostitutie en mensenhandel. Op schijnhuwelijken wordt strenger gecontroleerd. Gedwongen huwelijken worden strafbaar en herhaalde huwelijksmigratie gaan we tegen.
- Nederland zal het verdrag van de Verenigde Naties voor de rechten van gehandicapten ratificeren, onder de voorwaarde dat hieruit volgende verplichtingen geleidelijk ten uitvoer kunnen worden gebracht.

Kunst en Cultuur

Kunst en cultuur zijn van grote waarde voor de samenleving. Nederland heeft een naam hoog te houden in kunst en cultuur. Nederlandse ontwerpers, modemakers, dj's en architecten veroveren de wereld. Beeldende kunst, dans, opera en musicals trekken een groot publiek. Instellingen en kunstenaars ontpoppen zich als cultureel ondernemer en boren nieuw publiek en nieuwe middelen aan. Het overheidsbeleid richt zich vooral op een sterke basisinfrastructuur, talentontwikkeling en internationale bekendheid van onze topkunst.

- Cultuur moet toegankelijk blijven. De BTW-verhoging voor podium- en beeldende kunsten gaat definitief niet door.
- We ondersteunen en stimuleren cultureel ondernemerschap en nieuwe financieringsvormen.
- De cultuurkaart CJP voor jongeren blijft behouden. Culturele instellingen richten hun educatie op deze groep.

- Talentontwikkeling wordt gestimuleerd via het Fonds voor de podiumkunsten en cultuureducatie.
- Gesubsidieerde culturele instellingen hanteren de Code culturele diversiteit.
- Het onderwijs en de cultuursector bundelen krachten ten behoeve van cultuureducatie in het basis- en voortgezet onderwijs.

Media

Centraal in het mediabeleid staat het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en hoogwaardig aanbod, toegankelijk voor alle lagen van de bevolking. Het bestaande beleid wijzigen we op een aantal punten.

- De regionale omroepen worden niet langer gefinancierd door de provincies, maar door het Rijk. Het budget wordt overgeheveld van het provinciefonds naar de mediabegroting. Door samenwerking en integratie van taken met de landelijke publieke omroep is een besparing mogelijk.
- We heroverwegen het eerder aangekondigde mediafonds. Het Stimuleringsfonds voor de Pers blijft bestaan.
- De zogenaamde 'artikel 2.42 omroepen' worden - zoals eerder besloten - ondergebracht bij omroeporganisaties. Dat maakt het schrappen van de hiermee samenhangende uitgaven mogelijk.
- De landelijke publieke omroep krijgt daarnaast een extra taakstelling. Deze kan onder meer worden gerealiseerd door de eigen inkomsten te vergroten, onnodige uitgaven aan ledenwerving te voorkomen en door de voorgenomen koppeling tussen ledenaantallen en budgetten van omroepverenigingen los te laten en te vervangen door systeem met A- en B-licentie. Toetreding van nieuwe omroepen blijft mogelijk.

VII. Zorg dichtbij

Goede zorg en, nog belangrijker, goede gezondheid is niet alleen een zaak van de overheid. Succes boeken we alleen door samen te werken. Dat begint bij preventie en een gezonde levensstijl. Natuurlijk zijn mensen hiervoor in de eerste plaats zelf verantwoordelijk, maar wij willen dit ondersteunen. Daarnaast kiezen wij de komende kabinetsperiode voor een drietal andere prioriteiten. Allereerst willen wij de kwaliteit van de geleverde zorg verder verbeteren. We doen dit door het inzicht in de geleverde kwaliteit te verbeteren, praktijkvariatie te verminderen en zinloos medisch handelen tegen te gaan. Kwaliteitsverhoging gaat in de zorg gelukkig vaak samen met kostenverlaging; daar ligt een tweede prioriteit. Wij drukken de stijging van de kosten door de hoeveelheid geleverde zorg beter te beheersen, overbehandeling tegen te gaan, stringent pakketbeheer in te voeren, overcapaciteit te verminderen en verspilling te bestrijden. Een derde prioriteit betreft het bevorderen van (regionale) samenwerking tussen zorgaanbieders. Dure, complexe en acute zorg willen we concentreren; minder complexe zorg organiseren we dichter bij de mensen. Beide is goed voor kwaliteit én kosten.

Binnen het stelsel van curatieve zorg gaan we nieuwe accenten leggen op meer samenwerken in plaats van enkel concurreren, op het wegnemen van perverse volumeprikkels en de introductie van inkomensafhankelijke financiering. De sleutelrol van verzekeraars blijft in stand. In 2015 zijn zij volgens plan volledig risicodragend.

- Financiering van zorg wordt in hoofdzaak inkomensafhankelijk. De zorgtoeslag verdwijnt. Voor 2017 gaan we uit van een nominale premie van 400, daarna blijft de verhouding tussen de nominale en inkomensafhankelijke premie constant. Het bestaande eigen risico wordt budgettair neutraal omgezet in een inkomensafhankelijk eigen risico. De zorgkosten blijven gelijk verdeeld tussen werkgevers en werknemers.
- Met behulp van convenanten houden we het zorgstelsel binnen maatschappelijk en politiek wenselijke bandbreedtes. Met verzekeraars sluiten we een convenant over preventie en het bevorderen van een gezonde levensstijl. Na 2014 zetten we het hoofdlijnenakkoord voort met instellingen voor medisch specialistische zorg, vrijgevestigde medisch specialisten, huisartsen en instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Daarbij wordt de kostenstijging verder gedrukt van 2,5 naar 2 procent (huisartsen naar 2,5 procent). We willen de kans op inzet van het macro beheersingsinstrument zo klein mogelijk maken en bekijken daarom of het mogelijk is de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) vooraf te laten toetsen of het door de verzekeraars gecontracteerde volume past binnen het begrotingskader zorg.
- Concentratie van voorzieningen zorgt vaak voor een hogere kwaliteit tegen lagere kosten. Verzekeraars zijn er verantwoordelijk voor dat dit doel bereikt wordt, door selectiever te contracteren op basis van heldere kwaliteitscriteria. Daarom wordt de basisverzekering beperkt tot naturapolissen; de restitutiepolis gaat naar de aanvullende verzekering.

1894815 02184

- Het naast elkaar bestaan van verschillend gefinancierde spoedeisende hulpposten (SEH's) en huisartsenposten (HAP's) zorgt voor volumeprikkels die bijdragen aan overbehandeling en verspilling. Om dit tegen te gaan wordt de ingezette beweging richting concentratie en specialisatie van SEH's voortgezet en zullen deze worden geïntegreerd met de HAP's. Huisartsenzorg moet altijd bereikbaar zijn. Mensen die zich zonder verwijzing van een huisarts melden bij de SEH, betalen een eigen bijdrage van 50 euro. Uiteindelijk zullen deze voorzieningen onder regie van de verzekeraars in één bekostigingssysteem met de huisartsen worden ondergebracht. Dit systeem gaat uit van populatiegebonden bekostiging en biedt ruimte voor aanvullende beloningsafspraken met verzekeraars. Die afspraken zijn gericht op het vervangen van tweedelijnszorg door de eerste lijn, het ontmoedigen van onnodige doorverwijzingen en het bevorderen van chronische zorg in de eerste lijn. Voor nieuwe aanbieders blijft ruimte. Dit pakket van maatregelen legt het fundament voor een structuur van sterke eerste- en anderhalvelijnszorg, dicht bij de mensen en met de huisarts in een sleutelrol. Ook wordt op deze manier onnodig gebruik van dure ziekenhuiszorg ontmoedigd.
- Met verzekeraars sluiten we een convenant af gericht op concentratie van acute zorg, omdat dit leidt tot hogere kwaliteit van zorg. Ook de top-referente zorg die op dit moment door academische ziekenhuizen wordt verleend, wordt geconcentreerd.
- Zorgverzekeraars worden in 2017 financieel verantwoordelijk voor de Geestelijke GezondheidsZorg (GGZ). Dit vergt vervanging van de kostenverevening achteraf door een goede vereveningssystematiek vooraf, een deugdelijke productstructuur en goede kwaliteitsmeting. Langdurige geestelijke gezondheidszorg kan dan ook overgeheveld worden naar de zorgverzekeringswet. Om afwenteling te voorkomen wordt de bestaande eigen bijdrage in de eerste lijn budgettair neutraal omgezet in een procentuele eigen bijdrage voor alle GGZ-kosten in eerste en tweede lijn gezamenlijk. Dit resulteert in een lagere eigen bijdrage in de eerste lijns GGZ.
- Vanaf 2015 gaan we investeren in extra wijkverpleegkundigen met een bedrag dat oploopt tot minimaal 250 miljoen in 2017. Dit financieren we met middelen die we vrijspelen bij medische zorg in de tweede lijn (substitutie). Zo bevorderen we dat meer zorg dicht bij de mensen thuis wordt geleverd.
- De mogelijkheid om winst uit te keren in de zorg zal zo ingeperkt worden dat het alleen interessant is voor investeerders met een langetermijnperspectief. Winstuitkering is alleen mogelijk bij surpluswinst boven 20 procent solvabiliteit en alleen bij winst uit reguliere exploitatie. Zorgverzekeraars krijgen de mogelijkheid een minderheidsbelang bij zorgaanbieders te verwerven.
- Het rapport van de commissie-Meurs is leidraad bij het inkomensbeleid gericht op medisch specialisten. Het fiscale ondernemersvoordeel voor medisch specialisten vervalt in 2015, als het specialistenhonorarium integraal onderdeel is van het ziekenhuisbudget en het beheersmodel medisch specialisten verdwijnt. De vorming van mega- of regiomaatschappen wordt ontmoedigd.

- Publiek toegankelijke informatie over kwaliteit is van groot belang voor verzekeraars, patiënten, patiëntenverenigingen, de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Nederlandse Zorgautoriteit. Lopende initiatieven worden met kracht doorgezet, eventueel ondersteund door convenanten. Het Kwaliteitsinstituut krijgt doorzettingsmacht als de voortgang stokt. We verplichten aanbieders van zorg om bij de declaratie ook informatie te geven die nodig is om vast te kunnen stellen dat kwaliteit geleverd is. Het gros van deze informatie, bijvoorbeeld voortkomend uit klinische registraties, bestaat reeds maar moet nog ontsloten worden. Vanzelfsprekend wordt hierbij recht gedaan aan de bestaande privacy regelingen.

In de langdurige en welzijnszorg willen we de komende periode een omslag maken naar meer maatwerk, meer zorg in de buurt, meer samenwerking tussen de verschillende aanbieders maar ook naar houdbaar gefinancierde voorzieningen, zodat ook latere generaties er nog gebruik van kunnen maken. Dit betekent dat maximaal aansluiting gezocht zal worden bij wat mensen nodig hebben en wat gemeenten in staat zijn te doen. Ook richten wij de voorzieningen scherper op beschikbaarheid voor mensen, die zich uit eigen middelen geen alternatief kunnen veroorloven. Daarbij geven wij prioriteit aan zorg met een medisch karakter boven zorg met een niet-medisch karakter, omdat mensen bij die laatste vorm van zorg vaker (maar niet altijd) op alternatieven in eigen kring kunnen terugvallen.

- De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt omgevormd tot een een nieuwe landelijke voorziening waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg (vanaf ZZP 5) landelijk wordt georganiseerd met een budgetgrens middels de contracteerruimte. De voorziening krijgt daarbij een centraal beleidskader, zowel zorg in natura als pgb's maken deel uit van de voorziening. Zowel inkoop als indicatiestelling komt hier terecht. De bestaande regionale structuur van zorginkoop met budgetplafond wordt vooralsnog gehandhaafd, terwijl de indicatie wordt beperkt tot degenen die het echt nodig hebben. De besparing ontstaat door het terugdringen van regionale variatie en spreiding in tariefstelling. Het gebruik van persoonsgebonden budgetten heeft juist bij deze zorg overigens geleid tot zorg op maat en institutionele innovaties. Dat willen we verder bevorderen.
- Voor verbetering van verpleegkundige zorg buiten instellingen zijn al veel goede ideeën ontwikkeld, onder meer door de Sociaal Economische Raad en in de Agenda voor de Zorg. Wij sluiten daarbij aan. Extramurale verpleging wordt in 2017 van de AWBZ overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet (ZVW) en valt daar onder het zelfde systeem van populatiegebonden bekostiging als de huisartsenzorg. De indicatiestelling vervalt. Zo verdwijnen schotten, bevorderen we wijkverpleging, ontmoedigen we overbehandeling en stimuleren we een sterke eerste lijn waar de huisarts integraal deel van uitmaakt.
- Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De aanspraken worden beperkt, dienstverlening wordt versoberd en meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). De aanspraken op huishoudelijke hulp worden vervangen door een maatwerkvoorziening voor degenen die het echt nodig hebben en het niet uit eigen middelen kunnen betalen.
- De combinatie van de introductie van inkomensafhankelijke zorgfinanciering en het organiseren van zorg dicht bij mensen maakt beperking, vereenvoudiging en

decentralisatie mogelijk van regelingen als compensatie eigen risico, de aftrek specifieke zorgkosten en de wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten. Hieruit wordt een nieuwe gemeentelijke voorziening gefinancierd met een omvang van ruim 750 miljoen.
- De gemeenten wordt een zeer ruime beleidsvrijheid gegeven met betrekking tot de concrete invulling van deze gedecentraliseerde voorzieningen.

De afgelopen jaren hebben grote groepen medewerkers in de (semi-)collectieve sector hun bijdrage aan het herstel van de overheidsfinanciën geleverd,doordat de groei in hun arbeidsvoorwaarden afgeremd werd met de zogeheten "nullijn". De medewerkers in de zorg zijn hier tot nu toe uitgezonderd van geweest. Het is dus redelijk van hen een bijdrage te vragen. Voorts nemen de stijgende collectieve zorguitgaven een steeds groter aandeel in de collectieve uitgaven in; binnen de collectieve zorguitgaven nemen de personele uitgaven een dominante positie in. Het beheersen van deze uitgaven is dan ook van toenemend belang om adequaat te kunnen reageren op verslechteringen van het EMU-saldo. Het vigerende convenant voor de overheidsbijdrage in de arbeidskosten-ontwikkeling in de zorg (OVA), waarin geregeld is hoe de overheid de jaarlijkse bijdrage voor de arbeidskosten voor de zorg vaststelt, heeft momenteel geen mogelijkheid om af te wijken. Dat is wel mogelijk in de overige delen van de collectieve sector. In het recente verleden zijn werkgevers bereid geweest om af spraken te maken over de incidentele loonontwikkeling. Het kabinet zal nu in gesprek gaan met de zorgsector, met als uitgangspunt een meer gelijke behandeling tussen de verschillende onderdelen van de collectieve sector. In dit overleg zal het kabinet er tevens op aandringen om, binnen de beschikbare middelen, ruimte vrij te maken (100 miljoen) voor het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van specifieke groepen zorgmedewerkers. Eind 2013 beoordeelt het kabinet de voortgang op beide punten. Om ervan verzekerd te zijn dat per 1 januari 2016 daadwerkelijk stappen gezet kunnen worden, zet het kabinet per onmiddellijk de procedure in gang om het OVA-convenant met ingang van die datum op te schorten.

Voortschrijdende mogelijkheden, toenemend zelfbewustzijn bij burgers en definiëring van nieuwe ziekten leiden tot nieuwe medisch-ethische vragen. Om deze vragen op zorgvuldige wijze te beantwoorden is een brede maatschappelijke discussie nodig. Leidend is het beginsel van zelfbeschikking, altijd in samenhang met menselijke waardigheid, goede zorg en beschermwaardigheid van het leven.

- Er is geen aanleiding om de grens voor het uitvoeren van abortus aan te passen.
- De maatschappelijke discussie over het vrijwillige levenseinde zal worden voortgezet en kan leiden tot aanpassing van wet- en regelgeving.
- Embryoselectie is toegestaan op medische gronden.
- Het oordeel over een actief donorregistratiesysteem wordt aan de Kamer overgelaten.

Ouders zijn er voor verantwoordelijk hun kinderen veilig en gezond te laten opgroeien. Wanneer de ontwikkeling van kinderen ernstig in gevaar komt, moet de overheid tijdig ingrijpen. Dat is in het verleden ondanks toenemende budgetten niet altijd gebeurd. De jeugdzorg zal daarom de komende jaren sterk worden verbeterd. Tegelijkertijd zullen de fors gestegen uitgaven voor jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd worden teruggebracht.
De jeugdzorg wordt in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. De decentralisatie omvat alle onderdelen: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, de jeugd-GGZ die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. Deze decentralisatie wordt gecoördineerd op het ministerie van VWS.

- "Eén gezin, één plan, één regisseur" is het uitgangspunt bij de decentralisaties in het sociale domein: bij de wet werken naar vermogen, de algemene wet bijzondere ziektekosten, de wet maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulpverlening. Dit vergt ook één budget en één verantwoordelijke van overheidszijde. Er komt een einde aan de praktijk waarbij vele hulpverleners langs elkaar heen werken bij de ondersteuning van één gezin.
- Consultatiebureaus worden verplicht kinderen voor wie taalachterstand dreigt, door te verwijzen naar vroeg- en voorschoolse educatie. Sluitende samenwerking tussen gemeenten en scholen moet waarborgen dat achterstanden spoedig mogelijk en in ieder geval voor het eind van de basisschoolperiode zijn weggewerkt.
- Om de effecten van Jeugdzorg te kunnen beoordelen worden prestatiegegevens aangeleverd en openbaar.
- De decentralisatie moet ertoe bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Het accent zal steeds liggen op participatie in de samenleving.
- We versnellen de professionalisering van de jeugdzorg, inclusief opleidingseisen, beroepscodes en tuchtrecht.
- De nieuwe Jeugdwet waarborgt de gemeentelijke beleidsvrijheid. Elementaire kwaliteitswaarborgen voor cliënten blijven wettelijk verankerd.
- De voorgenomen eigen bijdrage in de jeugdzorg wordt niet ingevoerd.

Sport brengt mensen bij elkaar en is van groot maatschappelijk belang. Kinderen verwerven belangrijke sociale vaardigheden. Voldoende en veilig sporten houdt jonge en oude mensen fitter en gezonder. We willen dat meer mensen kunnen sporten en bewegen in hun eigen omgeving. Er zijn nog veel mogelijkheden om de openbare ruimte beter te benutten.

- We bevorderen samenwerking van gemeenten, bedrijven, scholen en sportverenigingen.
- Met gemeenten willen we bevorderen dat er bij de aanleg van nieuwe wijken voldoende ruimte voor sport en bewegen is.
- Het kabinet streeft naar meer gymlesuren per week in het primair onderwijs.
- Topsportevenementen kunnen waardevol zijn voor de Nederlandse economie en hebben een positieve uitstraling naar de breedtesport. Het binnenhalen en organiseren van de Olympische Spelen brengt echter veel financiële risico's met zich mee.

Hiervoor is weinig draagvlak in de samenleving in een tijd van crisis en bezuinigingen. We onderschrijven de ambitie om de Nederlandse sport op Olympisch niveau te brengen, zonder de Olympische Spelen naar Nederland te willen halen.

- Sporten en als toeschouwer aanwezig zijn bij wedstrijden moeten veilig zijn. Helaas zijn er nog altijd te veel mensen die sport voor anderen verpesten. Voetbalhooligans worden daarom hard aangepakt.
- Verbaal en fysiek geweld op of om het sportveld verdient een strenge straf. Ook sportbonden en sportverenigingen hebben hier een taak.
- Mochten de loterijen de komende jaren meer omzet maken, dan zal de extra afdracht ten goede komen aan de sport.

VIII. Veiligheid en justitie

Veiligheid is een kerntaak van de overheid. Burgers moeten zich veilig kunnen voelen op straten en in wijken. Politie en justitie moeten daadkrachtig en gezaghebbend kunnen optreden tegen overlast, intimidatie, agressie, overvallen, inbraken en geweld. Kwetsbare groepen moeten op de overheid kunnen rekenen. Door een goede onderlinge samenwerking kunnen ouders, onderwijs, jeugdzorg en politie tijdig risicogedrag signaleren en zo criminele carrières voorkomen. De rechter krijgt de mogelijkheid als aanvullende maatregel "ter beschikking aan het onderwijs" (TBO) op te leggen. Barrières die effectief optreden van politie en justitie in de weg staan, worden waar dat kan weggenomen. Met de komst van de nationale politie blijft er aandacht voor lokale prioriteiten. Burgers worden meer betrokken bij het veiligheidsbeleid in wijken. Aandachtswijken houden prioriteit. De mannen en vrouwen in de frontlinie verdienen steun en moeten voor een hoger salaris niet de straat voor het bureau hoeven te verruilen. Door meer blauw op straat nemen de veiligheid en de pakkans toe. Recidive dringen we terug door passende straffen en tijdige resocialisatie, zodat ook weer een nieuw perspectief ontstaat. We verbeteren de positie van slachtoffers voor, tijdens en na afloop van het strafproces. De schade verhalen we op de daders. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer van burgers is van groot belang. De overheid dient daarvoor borg te staan.

- De nationale politie krijgt structureel 105 miljoen per jaar extra. Dat maakt meer blauw op straat en meer capaciteit voor opsporing mogelijk.
- Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 2012 wordt voortgezet om de lokale inbedding van de politie te versterken, met name door burgemeesters meer te betrekken bij de aanwijzing van de regioburgemeester en door geregeld overleg tussen minister en burgemeesters te voeren over onderwerpen van lokaal belang zoals de verdeling van de sterkte en benoeming van leden van de politieleiding.
- Gezagsdragers en hulpverleners verdienen respect. Het programma Veilige publieke taak ondersteunt dit. Ook kan er anoniem aangifte worden gedaan.
- Bevoegdheden en uitrusting van lokale toezichthouders en handhavers (BOA's) worden beter geregeld.
- In de strafrechtketen krijgen de volgende punten bijzondere aandacht: innovatie, pakkans, optimalisatie van de executieketen, doelmatiger strafrechtsketen, verkorting van doorlooptijden van strafzaken, intensivering van opsporing en berechting van jeugdcriminaliteit en aanpak van ingrijpende misdrijven zoals overvallen, woninginbraken en geweldsdelicten.
- Straffen van meer dan twee jaar in eerste aanleg worden direct geëffectueerd, ook al wordt er hoger beroep aangetekend. Bij een delict met slachtoffers geldt dit bij straffen van meer dan een jaar.
- Er komt een adolescentenstrafrecht met een maximum voor jeugddetentie van twee jaar.
- Er komt een eigenbijdrageregeling voor gedetineerden.
- Met goed gedrag kunnen gedetineerden meer bewegingsruimte en vervroegde invrijheidstelling verdienen. De algemeen geldende detentiefasering verdwijnt.

- Betere informatievoorziening – onder strikte voorwaarden – en zo nodig intensivering van de observatie moet een einde maken aan de gunstige positie van verdachten die weigeren mee te werken aan een onderzoek. Om dit mogelijk te maken wordt het wetsvoorstel Forensische Zorg (WFZ) zo spoedig mogelijk ingevoerd.
- Het wordt mogelijk levenslang toezicht te houden op zeden- en geweldsdelinquenten.
- Publieke- en private toezichthouders gaan camerabeelden van delicten en incidenten direct doorsturen naar de meldkamer van de politie.
- Er komt één loket voor slachtofferhulp. De reikwijdte van het schadefonds geweldsmisdrijven wordt uitgebreid met onder meer dood door schuld bij ernstige verkeersovertredingen. Slachtoffers krijgen meer spreekrecht in het strafproces.
- De kosten van het strafproces worden waar mogelijk verhaald op de daders.
- Verdachten kunnen eenvoudiger tot de (snel)rechtszitting in voorlopige hechtenis worden gehouden.
- De rechter krijgt in geval van meerdaadse samenloop ruimere mogelijkheden om een passende straf te bepalen.
- In de strafvorderingrichtlijnen van het openbaar ministerie worden minimale strafeisen voor ernstige gevallen van recidive vastgelegd.
- Mensenhandel en de daaraan gerelateerde prostitutie worden harder bestreden.
- We intensiveren de aanpak van de georganiseerde misdaad over de hele linie. Zo gaan we witwassen strenger straffen en criminele vermogens beter afromen. Het boeteplafond bij de bestraffing van rechtspersonen wordt opgeheven.
- Er is sprake van toenemende bedreigingen en kwetsbaarheden op het terrein van cybersecurity. Die willen we het hoofd bieden door krachten te bundelen met alle belanghebbenden, de opsporingscapaciteit te versterken en het juridisch instrumentarium aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden.
- We onderzoeken of het verlengen van bewaartermijnen kan bijdragen aan het oplossen van oude, onopgeloste zaken.
- De wietpas vervalt, maar de toegang tot coffeeshops blijft voorbehouden aan ingezetenen die een identiteitsbewijs of verblijfsvergunning, samen met een uittreksel uit het bevolkingsregister kunnen tonen. De handhaving van dit ingezetenencriterium geschiedt in overleg met betrokken gemeenten en zonodig gefaseerd, waarbij wordt aangesloten bij het lokale coffeeshop- en veiligheidsbeleid zodat er sprake is van lokaal maatwerk.
- De bestrijding van drugstoerisme en georganiseerde drugsmisdaad zetten we met kracht door. Drugsrunners en illegale straathandel pakken we hard aan. Het gehalte werkzame stoffen in softdrugs wordt aan een maximum gebonden.
- Het civiele proces wordt vergaand vereenvoudigd en gedigitaliseerd. Het onderscheid tussen verzoekschrift en dagvaarding kan vervallen. Hoger beroep wordt gestroomlijnd.
- Echtscheiding zonder tussenkomst van de rechter wordt mogelijk als er geen kinderen betrokken zijn en partners overeenstemming over de scheiding hebben bereikt.

- We moderniseren het kansspelbeleid. Online kansspelen, sportweddenschappen en pokerevenementen worden strikt gereguleerd. Het illegale aanbod aan kansspelen dringen we daarmee terug. Op de naleving van de aan de vergunning verbonden voorwaarden wordt strikt toegezien. Het aanbieden van gokspelen is geen kerntaak van de overheid, daarom wordt Holland Casino onder voorwaarden verkocht.
- Het auteursrecht wordt zo gemoderniseerd dat recht wordt gedaan aan de bescherming van creatieve prestaties zonder dat de gebruiksmogelijkheden voor consumenten in het gedrang komen.
- We gaan digitaal procederen in het bestuursrecht mogelijk maken.
- De Raad van State wordt gesplitst in een rechtsprekend deel en een adviserend deel. Het rechtsprekende gedeelte wordt samengevoegd met de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.
- De privacytoezichthouder, het College Bescherming Persoonsgegevens, krijgt meer bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid meer boetes uit te delen. Bij de bouw van systemen en het aanleggen van databestanden is bescherming van persoonsgegevens uitgangspunt. Daar hoort een zogenaamd privacy impact assessment (PIA) standaard bij. Inbreuken door de overheid zijn voorzien van een horizonbepaling en worden geëvalueerd.
- Het verdrag ter bestrijding van namaak (ACTA) krijgt in de huidige vorm geen steun.
- Bij nieuwe wetgeving wordt netneutraliteit strikt gehandhaafd.
- We ondersteunen de samenwerking in en tussen veiligheidsregio's en gaan door met de regionalisering van de brandweer.
- Er komt een aangescherpte Voetbalwet met hogere straffen, boetes voor clubs die het hooliganverbod niet handhaven en stadion- en gebiedsverboden voor degenen die voor het eerst de fout in gaan.
- Overmatig alcoholgebruik door met name jongeren is zeer zorgelijk en leidt tot grote schade. De minimumleeftijd voor de verstrekking van alcohol gaat naar 18 jaar. Dit gaat gepaard met intensieve voorlichting en adequate handhaving.

IX. Immigratie, integratie en asiel

Ons immigratiebeleid is restrictief, rechtvaardig en gericht op integratie. Bij het immigratiebeleid zal rekening gehouden worden met de draagkracht van de samenleving. Voor betrokkenen en voor de samenleving is het van belang dat migranten op eigen benen kunnen staan, door werk in hun levensonderhoud voorzien, snel integreren en meehelpen de samenleving op te bouwen. Op die basis blijven ook EU-inwoners en kennismigranten welkom.
Ook bij gezinshereniging en gezinsvorming waarborgen we integratie door eisen te stellen. In een andere vorm doen we dat ook bij immigranten uit de drie andere landen van het Koninkrijk. Vluchtelingen die aan de voorwaarden voldoen krijgen bescherming en voorzieningen die hen in staat stellen zo snel mogelijk volwaardig deel uit te maken van onze samenleving. We verwachten van hen dat zij zich optimaal inzetten om de geboden kansen te benutten. Voor alle nieuwkomers biedt beheersing van het Nederlands, kennis van de samenleving en betaald werk het beste perspectief op succesvolle integratie.

Integratie- en inburgeringsbeleid zal worden ondergebracht bij het ministerie van SZW, asiel en immigratie bij het ministerie van V&J.

- We blijven in EU-verband pleiten voor aanscherping van de richtlijn die eisen stelt aan huwelijk- en gezinshereniging. Dit betreft een leeftijd van tenminste 24 jaar, het in voldoende mate in eigen levensonderhoud kunnen voorzien door inkomen uit werk en maatregelen om schijnhuwelijken en huwelijksdwang effectief tegen te gaan.
- De DNA-test wordt gebruikt als middel tegen identiteitsfraude.
- Huwelijken tussen neef en nicht worden in beginsel verboden.
- Een verblijfsvergunning wordt niet verstrekt als de aanvrager eerder illegaal in Nederland verbleef of fraude pleegde.
- Vreemdelingen die veroordeeld zijn voor een delict worden eerder uitgezet. De toetsingsperiode wordt verlengd tot vijf jaar en bij recidive wordt de norm voor veelplegers toegepast.
- Gezinsmigratie betreft het kerngezin: een duurzame, exclusieve relatie tussen partners en degenen die door biologische verwantschap tot het gezinshuishouden behoren.
- Alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden, mede in het belang van de ontwikkeling van de kinderen zelf, zo snel mogelijk in het land van herkomst met hun familie herenigd, of ondergebracht in een opvangvoorziening in het land van herkomst.
- Het toelatingsbeleid richt zich op de bescherming van vreemdelingen die zelf, op grond van de internationale en Europese beschermingsnormen, vervolging of ernstige mensenrechtenschendingen te vrezen hebben; nationale beschermingsgronden, waaronder het categoriaal beschermingsbeleid, worden uit de Vreemdelingenwet geschrapt. Toelatingsprocedures worden gestroomlijnd en zoveel mogelijk bekort, in het bijzonder als het gaat om vervolgaanvragen en om reguliere aanvragen die worden ingediend door vreemdelingen die een machtiging tot voorlopig verblijf moeten aanvragen. De prikkels en mogelijkheden om procedure op procedure te stapelen, worden weggenomen. Deze maatregelen zijn erop gericht zorgvuldig te toetsen of bescherming nodig is en bij afwijzing het perspectief eenduidig op terugkeer te richten.

- Het kind van een afgewezen asielzoeker dat tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in ons land is krijgt een verblijfsvergunning indien het deze aanvraagt voor het bereiken van de leeftijd van 21 jaar en zich niet langdurig aan het toezicht van de rijksoverheid heeft onttrokken. Hetzelfde geldt voor een alleenstaande minderjarige vreemdeling die tenminste vijf jaar voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar in ons land is. Alleen de in Nederland verblijvende gezinsleden van het kind van een afgewezen asielzoeker, krijgen bij deze vergunningsverlening een afgeleide verblijfsvergunning. Het voorgaande wordt vervat in een overgangsregime als onderdeel van een definitieve regeling in het kader van de stroomlijning en bekorting van toelatingsprocedures. In de definitieve regeling, die naar zijn aard betrekking zal hebben op een klein aantal personen, kunnen kinderen van afgewezen asielzoekers of alleenstaande minderjarige vreemdelingen die vijf jaar of langer aaneengesloten in ons land verblijven voor het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, alleen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij deze aanvragen voordat zij de leeftijd van 19 jaar hebben bereikt. Zij moeten dan, voordat zij de leeftijd van 18 jaar bereikten, hebben voldaan aan de voorwaarden dat zij zich niet langdurig aan het toezicht van de rijksoverheid hebben onttrokken, aan hun terugkeer hebben meegewerkt en hun identiteit hebben aangetoond, onder meer door het overleggen van documenten en/of consistent en naar waarheid verklaren en antwoorden. Een beroep op deze regeling biedt geen recht op opvang. Geen vergunning op grond van deze regeling wordt verleend aan een vreemdeling die een zwaar delict heeft begaan of aan wie is tegengeworpen dat hij oorlogsmisdaden heeft begaan en evenmin aan zijn gezinsleden. Indien voor, tijdens of na de aanvraag voor de overkomst van een of beide ouders door een alleenstaande minderjarige vreemdeling die een verblijfsvergunning heeft gekregen op grond van deze regeling onjuiste gegevens zijn verstrekt met betrekking tot zijn ouders, leidt dit tot intrekking van zijn verblijfsvergunning.
- Werkgevers en malafide verhuurders die personen zonder verblijfsvergunning te werk stellen of onderdak bieden pakken we hard aan.
- Illegaal verblijf wordt strafbaar gesteld. Daarbij zijn particulieren en particuliere organisaties die individuele hulp bieden niet strafbaar.
- We verhogen de Nederlandse bijdrage aan de opvang van vluchtelingen in de regio.
- Op basis van criteria zoals de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten zelf hanteren (onder meer toets op strafblad en inkomen) komen we met een voorstel tot regulering van de vestiging van inwoners uit die landen in Nederland.
- Bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid hoort ook een actief en consequent terugkeerbeleid. Wie hier niet mag blijven moet vertrekken of wordt uitgezet. We oefenen druk uit op landen om hun onderdanen terug te nemen aan wie de toegang tot Nederland is ontzegd. Dit betreft ook de handels- en ontwikkelingscontacten met deze landen.
- We scherpen de eisen voor inburgering aan, zowel in het buitenland als in Nederland.
- Voorbereiding op het inburgeringexamen is een verantwoordelijkheid van betrokkenen zelf. Mensen met een asielstatus doen we een aanbod, voor anderen is een sociaal leenstelsel beschikbaar.

- Inburgeringinspanningen worden consequent en vanaf het begin gevolgd. Wie zich onvoldoende inzet verliest de verblijfsvergunning, met uitzondering van degenen met een verblijfsvergunning asiel. Maar ook voor de laatste groep geldt dat zij zich in moeten zetten om belemmeringen voor werk, zoals het niet beheersen van het Nederlands, weg te nemen. Alleen dan kunnen zij in aanmerking komen voor een bijstandsuitkering.
- Gezichtsbedekkende kleding wordt verboden in het onderwijs, de zorg, het openbaar vervoer en in overheidsgebouwen. In de openbare ruimte kan de politie ten behoeve van identificatie gelasten de gezichtsbedekkende kleding af te leggen. Wie deze kleding draagt, voldoet niet aan de eisen voor een bijstandsuitkering.
- Voor stemmen bij gemeenteraadsverkiezingen, naturalisatie en het niet verliezen van het verblijfsrecht bij het aanvragen van een bijstandsuitkering geldt nu een periode van vijf jaar. Die wordt verlengd tot zeven jaar.
- Het kabinet spant zich in EU-verband in om ook voor EU-onderdanen te laten gelden dat zij pas na zeven jaar bijstand kunnen krijgen, mede in het kader van een te ontwikkelen ingroeimodel voor de sociale zekerheid.
- Immigranten met een gewelddadige partner komen in aanmerking voor een partneronafhankelijke verblijfsvergunning; de dader wordt vervolgd.
- Wie de Nederlandse taal niet beheerst krijgt geen bijstandsuitkering. Dit uitgangspunt wordt consequent toegepast: voor vreemdelingen uit derde landen, EU-onderdanen en Nederlanders.
- Het ingezet beleid gericht op het verblijf en de terugkeer van EU-arbeidsimmigranten wordt voortgezet.
- Per 1 januari 2014 vervallen de beperkingen voor de toegang van Bulgaarse en Roemeense werknemers tot de arbeidsmarkt. Dat vergroot het belang om het project EU-arbeidsmigratie, het programma aanpak malafide uitzendbureaus en de Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving met kracht uit te voeren.
- Nederland zet zich er internationaal en in bilaterale contacten voor in dat mensen de mogelijkheid krijgen vrijwillig afstand te doen van een nationaliteit zonder stateloos te worden.

X. Woningmarkt

De woningmarkt zit op slot. Dat is slecht voor onze economie en buitengewoon belemmerend voor mensen die willen kopen, huren of verhuizen. Door annuïtair aflossen als voorwaarde te stellen voor belastingaftrek bij nieuwe hypotheken en de overdrachtsbelasting structureel te verlagen zijn de eerste belangrijke stappen gezet om de woningmarkt weer in beweging te krijgen. Als sluitstuk scheppen wij een helder en houdbaar kader voor de koop- en de huurmarkt. Zo maken we een einde aan de heersende onzekerheid en brengen we een eerlijke en goedlopende woningmarkt binnen bereik. Vanwege het grote belang en de grote complexiteit van de hervormingen wordt op het departement van BZK een nieuwe minister voor Wonen en Rijksdienst belast met het woondossier.

- De hypotheekrenteaftrek blijft bestaan om de aanschaf van een eigen woning te stimuleren en wordt als volgt aangepast. Voor bestaande en nieuwe hypothecaire leningen wordt vanaf 2014 het maximale aftrektarief (vierde schijf), in stappen van een half procent per jaar, teruggebracht naar het tarief van de derde schijf. De opbrengst sluizen we jaarlijks budgettair neutraal terug naar de groep die door de maatregel geraakt wordt. Voor de helft door verlaging van het hoogste tarief in de inkomstenbelasting en voor de helft door verlenging van de derde belastingschijf in de inkomstenbelasting. De problemen met restschulden worden gericht aangepakt. De rente betaald op restschulden kan tijdelijk (maximaal 5 jaar) en onder voorwaarden blijven worden afgetrokken. De gunstige leningsfaciliteit voor starters van de Stichting Volkshuisvesting Nederland zal worden uitgebreid.
- De huurtoeslag blijft intact om woningen voor lagere inkomens betaalbaar te houden. Dat maakt een gedifferentieerde huurverhoging mogelijk. Voor huurders met een huishoudinkomen tot 33.000 is dat 1,5 procent plus inflatie. Bij mensen met een inkomen tussen de 33.000 en 43.000 gaat het om 2,5 procent bovenop de inflatie. Boven de 43.000 is de huurverhoging 6,5 procent plus inflatie. Verhuurders mogen hierbij werken met een huursombenadering. De systematiek met een huurliberalisatiegrens blijft intact. Het systeem voor woningwaardering wordt sterk vereenvoudigd met als grondslag 4,5 procent van de waarde op basis van de wet waardering onroerende zaken. Daarmee komt een einde aan het ingewikkelde puntensysteem. Voor huurders met een inkomen boven 43.000 wordt de maximale huurprijs op basis van het woning waarderingssysteem tijdelijk buiten werking gesteld. Na vertrek van de zittende bewoners geldt de maximale huurprijs weer. Zo pakken we scheefwonen aan en blijft de sociale woningvoorraad in stand.
- Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed. Corporaties komen onder directe aansturing van gemeenten. Gemeenten met meer dan honderdduizend inwoners krijgen extra bevoegdheden. De schaal van een woningbouwcorporatie moet in overeenstemming zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak. De extra huuropbrengsten van corporaties die het gevolg zijn van de maatregelen in de huursector worden via een heffing afgeroomd. De beloning van bestuurders van woningbouwcorporaties wordt versneld aangepast op basis van de nieuwe wet normering topinkomens.

XI. Arbeidsmarkt

De werking van de arbeidsmarkt zal voor alle werknemers verder moeten verbeteren. Kansen van vooral oudere werknemers op nieuw werk zijn te laag en flexwerkers verdienen betere bescherming. Een snelle doorstroming van baan naar baan, met een zo kort mogelijke terugval op een uitkering, is voor iedereen wenselijk. Door het ontslagrecht te hervormen en de Werkloosheidswet (WW) te moderniseren kan de route van werk naar werk sterk worden verkort. We streven naar overeenstemming met de sociale partners over een sociale agenda waarvan deze plannen deel uitmaken.

- We handhaven de preventieve ontslagtoets in de vorm van een verplichte adviesaanvraag aan de Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen (UWV). Criteria voor rechtmatig ontslag worden nauwkeurig omschreven. De parallelle route via de kantonrechter vervalt. Het UWV gaat het overgrote deel van de aanvragen binnen vier weken afhandelen (nu zes weken).
- Bij ontslag wegens bedrijfseconomische redenen blijft het UWV dezelfde toetsingscriteria hanteren als tot nu toe. Werkgevers zullen een transitiebudget moeten betalen, tenzij het ontslag ingegeven is door de slechte financiële situatie van de werkgever en de werkgever failliet zal gaan als hij aan die verplichting moet voldoen.
- De preventieve UWV-toets vervalt als in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) is voorzien in een qua inhoud en snelheid vergelijkbare procedure.
- Een werkgever kan zich tot de rechter wenden als hij iemand wil ontslaan in strijd met het opzegverbod, of een tijdelijk contract wil ontbinden terwijl de arbeidsovereenkomst die mogelijkheid niet biedt.
- Een ontslagen werknemer kan zich tot de rechter wenden. Die zal het UWV-advies zwaar laten wegen. De toetsingscriteria voor de rechter worden identiek aan de criteria die het UWV toepast voor een werkgever.
- Indien de rechter een ontslag onterecht vindt of in hoofdzaak aan de werkgever te wijten, kan hij een vergoeding toekennen. Indien de werkgever is afgeweken van een negatief ontslagadvies van het UWV, kan de rechter het ontslag ook ongedaan maken. De ontslagvergoeding bedraagt maximaal een half maandsalaris per dienstjaar, met een grens van 75.000 euro. Er is geen mogelijkheid tot hoger beroep.
- Werknemers hebben bij ontslag in de periode tussen twee banen recht op de volgende voorzieningen. Allereerst de bestaande wettelijke opzegtermijn van één tot vier maanden, afhankelijk van de duur van het dienstverband. Daarnaast is de werkgever bij onvrijwillig ontslag of het niet verlengen van een tijdelijk contract van minstens een jaar een vergoeding voor scholing in de vorm van een transitiebudget verschuldigd. De omvang van dit budget bedraagt een kwart maandsalaris per dienstjaar met een maximum van vier maandsalarissen.
- De duur van de WW-uitkering wordt maximaal 24 maanden: 12 maanden gerelateerd aan het laatstverdiende loon en 12 maanden gerelateerd aan het wettelijk minimumloon. In de eerste tien jaar bouwen werknemers per gewerkt jaar één maand WW-recht op, daarna een halve maand per gewerkt jaar. Bestaande rechten voor wat betreft de opgebouwde jaren worden binnen het maximum van de nieuwe systematiek gerespecteerd.

- Voor 55-plussers die ontslagen worden gaat de inkomensvoorziening voor oudere werklozen (IOW) gelden, zonder partner- of vermogenstoets en met sollicitatieplicht. De IOAW vervalt.

- Het financiële voordeel dat werkgevers hebben door deze hervorming van het ontslagrecht wordt verrekend door verhoging van de WW-premie. We bezien de mogelijkheid om de WW-premie per werkgever te differentiëren op basis van criteria van goed werkgeverschap.
- Bij cao mag worden afgeweken van het afspiegelingsbeginsel, dat bepaalt dat ontslagen evenwichtig moeten worden gespreid over de verschillende leeftijdsgroepen.
- Flexibele arbeid is belangrijk voor een goed functionerende arbeidsmarkt en economie. Het is nodig om bedrijven in staat te stellen pieken en dalen op te vangen. Flexibele arbeid mag echter niet verworden tot een goedkoop alternatief voor werk dat beter door vaste werknemers gedaan kan worden. We nemen initiatieven om flexibele en vaste arbeid beter met elkaar in balans te brengen.
- Door openstelling van de laagste loonschalen kunnen flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals schoonmakers en cateringmedewerkers, gewoon weer in dienst worden genomen. De rijksoverheid zal op dit punt het goede voorbeeld geven.
- Samen met sociale partners kijken wij naar verbetering van de wettelijke bescherming voor verschillende vormen van flexibel werken. Daarbij betrekken wij onder andere ketenregelingen en concurrentiebedingen.

Het wetsvoorstel Werken naar Vermogen wordt vervangen door een nieuwe Participatiewet, in te voeren op 1 januari 2014. Het kabinet ontwerpt een quotumregeling voor het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten door grotere werkgevers. We zorgen ervoor dat niemand tussen wal en schip valt. Naarmate het aantal plaatsen in de sociale werkvoorziening afneemt, neemt het aantal reguliere plaatsen voor arbeidsgehandicapten toe. De quotumregeling wordt vanaf 1 januari 2015 (het jaar waarin de nieuwe wet ook voor bestaande gevallen in de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) gaat gelden) in zes jaar stapsgewijs ingevoerd. Zo voorkomen we dat verdringing optreedt en krijgen de werkgevers tijd om aanpassingen door te voeren. Ten opzichte van het wetsvoorstel Werken naar Vermogen bevat de Participatiewet de volgende wijzigingen.

- Wij schrappen de herbeoordeling voor jongeren die al een arbeidsongeschiktheidsuitkering (Wajong) hebben en de verlaging van de uitkering voor deze groep.
- Wij bouwen in zes jaar een quotum van vijf procent op voor bedrijven voor het aannemen van arbeidsgehandicapten. Wanneer een bedrijf niet aan het quotum voldoet volgt een boete van 5.000 per werkplaats voor een arbeidsgehandicapte. Er komt een uitzondering op de quotumregeling voor bedrijven met minder dan 25 werknemers.
- Wij spreiden van de efficiencykorting op de sociale werkvoorziening over zes jaar.
- De instroom in de sociale werkvoorziening in zijn huidige vorm stopt met ingang van 1 januari 2014. Gemeenten krijgen binnen de wettelijke kaders ruimte om zelf beschut werk als een voorziening te organiseren. Er is geld om via deze voorziening structureel uiteindelijk dertigduizend werkplekken te realiseren afgestemd op honderd procent van het wettelijk minimumloon. De verplichting voor gemeenten om één op de drie vrijgevallen plaatsen in de sociale werkvoorziening op te vullen vervalt.
- Voor zover werknemers voor een loon onder het wettelijk minimumloon werken, is dat altijd tijdelijk en groeit het totaal van loon en aanvullende uitkering toe naar het wettelijk minimumloon. Op basis van de evaluatie van de lopende experimenten met

loondispensatie wordt een beslissing genomen over de maatvoering en invulling hiervan.
- Op de bij gemeenten en UWV beschikbare re-integratiemiddelen wordt een doelmatigheidskorting doorgevoerd, mede in het licht van grote decentralisaties zoals bij de Participatiewet.

In het licht van ons streven naar een gezamenlijke sociale agenda hecht het kabinet aan constructieve samenwerking met de sociale partners. We willen met hen in gesprek over de invulling en uitwerking van de maatregelen in dit regeerakkoord, in het bijzonder voor de maatregelen inzake ontslag en WW, binnen de financiële kaders. Doel is het verbeteren van het functioneren van de arbeidsmarkt, waarbij iedereen - flexwerker of vaste werknemer – in staat wordt gesteld zo snel mogelijk nieuw werk te vinden.

Bijna 800.000 kinderen maken gebruik van kinderopvang. Het gaat om kinderen in een kwetsbare leeftijd. Daarom moeten de opvangvoorzieningen een gezonde en veilige omgeving bieden, die bijdraagt aan de ontwikkeling van kinderen. Kinderopvang biedt ouders de mogelijkheid om deel te nemen aan het arbeidsproces. Al met al voldoende redenen om betaalbaarheid en kwaliteit van kinderopvang te blijven borgen.

Onderwijs, kinderopvang, peuterspeelzalen en voor- en vroegschoolse educatie moeten op elkaar afgestemd zijn. In de voorschoolse periode is dat van belang om ontwikkelingsachterstanden te voorkomen, te signaleren en tijdig aan te pakken. Het leren van de Nederlandse taal door jonge kinderen verdient daarbij bijzondere aandacht. Dit stelt ook eisen aan de vaardigheden van de beroepskrachten in de sector. Bij buitenschoolse opvang is afstemming noodzakelijk om waar mogelijk een sluitend dagarrangement te realiseren, bijvoorbeeld in het kader van de brede school of integrale kindcentra. Ouders kiezen de voorziening die het beste bij hun kind past. Klachten moeten makkelijk kunnen worden ingediend, verdienen serieuze en snelle behandeling en worden betrokken bij het toezicht. Het risicogestuurde toezicht verbetert verder: streng waar nodig, zelf verantwoordelijk waar dat kan.

- Om de onderlinge afstemming van onderwijs, peuterspeelzaalwerk en kinderopvang te optimaliseren wordt de financiering van het peuterspeelzaalwerk onder de Wet Kinderopvang gebracht. Daarbij zal bestaande gemeentelijke financiering worden betrokken. Belemmeringen voor samenwerking zullen op basis van de ervaringen in de nu lopende pilots worden weggenomen. De bestaande minimumeisen aan voor- en vroegschoolse educatie worden onderdeel van de afspraken. Financieringsstromen stemmen we op elkaar af.
- Door extra investeringen in voor- en vroegschoolse educatie verbeteren we de kwaliteit en de taalvaardigheid van het personeel.
- De veiligheid van kinderen in de kinderopvang heeft de hoogste prioriteit. Screening van het personeel zal voortdurend plaatsvinden.

- De positie van ouders wordt versterkt. De verschillende klachten- en geschillenregelingen worden gestroomlijnd, zodat ouders bij elke voorziening een beroep kunnen doen op een klachtenfunctionaris/vertrouwenspersoon en een laagdrempelige geschillenregeling.
- Het aanbod van voorzieningen dient aan te sluiten bij de wensen van ouders. Met de sector worden afspraken gemaakt over een grotere flexibiliteit in het aanbieden van contracten. Doel is een verbeterde aansluiting tussen gebruikte en betaalde uren. Indien nodig wordt dit wettelijk vastgelegd.

XII. Ruimte en mobiliteit

Infrastructuur en bereikbaarheid zijn van doorslaggevend belang voor onze economie. Ook in de afgelopen jaren is de mobiliteit gegroeid, ondanks de economische crisis. Op twee manieren werken we aan het verbeteren van bereikbaarheid en doorstroming. Door te investeren, vooral in het aanpakken van fileknelpunten en de aanleg van ontbrekende schakels in hoofdverbindingen. En door de bestaande infrastructuur - weg, spoor en water - beter te benutten. Openbaar vervoer moet betrouwbaar, toegankelijk en efficient zijn. Spoor en andere vormen van openbaar vervoer moeten beter op elkaar aansluiten. De veiligheid op het spoor moet verder verbeteren. Het kabinet bevordert de ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam vanwege hun grote belang voor de Nederlandse economie. Zij krijgen ruimte om te groeien, met blijvende aandacht voor een goed woon- en leefklimaat.

- De resterende investeringsruimte in Infrastructuurfonds en Deltafonds tot 2028 kan in de komende kabinetsperiode voor 80 procent worden bestemd voor nieuwe projecten.
- Projecten met een gunstige maatschappelijke baten/kostenverhouding voeren we volgens plan uit. Dit geldt onder meer voor de aanleg van de Blankenburgtunnel. Knelpunten in het aansluitende wegennet worden gelijktijdig aangepakt. De besluitvorming over de verbreding van de Ring Utrecht (2 x 7 rijstroken) wordt afgerond.
- Er komt geen kilometerheffing. In plaats daarvan zetten we het programma Beter Benutten door dat een bijdrage levert aan het verminderen van files.
- Om de beschikbare middelen optimaal te gebruiken en ondernemerschap en innovatie te bevorderen zetten we in op publiek-private samenwerking bij de aanleg van infrastructuur.
- Het Eurovignet wordt verder toegespitst op schonere vrachtwagens. Eventuele geraamde meeropbrengsten komen ter beschikking voor investeringen in weg-infrastructuur.
- De vrijstelling in de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers wordt vanuit milieu-overwegingen afgeschaft.
- Vanaf 2016 wordt met gebruikmaking van bestaande budgetten het Europees spoorbeveiligingssysteem (ERTMS) gefaseerd ingevoerd. Om het aantal overwegincidenten te verminderen komt er een verbeterprogramma.
- In het kader van de op te stellen lange termijn agenda spoor analyseren we organisatie en ordening op het spoor. Op basis van de uitkomsten volgen eventueel aanpassingen.
- De onderhandse gunning aan de NS van het vervoer op het hoofdrailnet voor de periode 2015-2024 wordt afgerond.
- Belemmeringen voor grensoverschrijdend treinverkeer worden waar mogelijk weggenomen.
- We verkennen de mogelijkheden voor verdere decentralisatie, maar houden het hoofdrailnet in stand.
- Regionale luchthavens mogen zich verder ontwikkelen, ook om de groei van Schiphol te ondersteunen.
- We inventariseren belemmeringen voor duurzame binnenvaart die kan bijdragen aan de ontwikkeling van de kernfuncties van de haven Rotterdam en nemen die waar mogelijk weg.

- Belemmeringen voor het goederenvervoer worden weggenomen door het bevorderen van snelle en goede douaneafhandeling.

Het kabinet kiest bij de ruimtelijke inrichting voor economische groei die geen afbreuk doet aan ecologie en omgevingskwaliteit.

- Nederland wil internationaal concurrerend blijven en investeringen moeten maximaal renderen. Daarom krijgen de economische gebieden rond de mainports, brainports en greenports prioriteit.
- De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet- en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel omgevingswet ter vervanging van onder meer de wet op de ruimtelijke ordening en de waterwet.
- Er komt een databank voor ruimtelijke gegevens, waardoor informatie makkelijker kan worden ontsloten.
- De krimpproblematiek krijgt aandacht vanuit verschillende ministeries. In het onderwijs moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn wanneer krimp daartoe noopt. Woningen zullen moeten worden aangepast met het oog op de bevolkingssamenstelling en soms is sloop aan de orde. Voorzieningen zullen waar mogelijk moeten worden gebundeld. Het voortouw ligt hiervoor bij de lokale overheid. Regio's die hiermee te maken hebben, moeten ruimte krijgen door middel van maatwerk in regelgeving.

Bij het natuurbeleid is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de kaders en ambities. De provincies zijn verantwoordelijk voor het invullen en uitvoeren van het beleid, zoals in het Natuurakkoord is afgesproken.

- De ecologische hoofdstructuur wordt uitgevoerd, inclusief de verbindingszones, maar we nemen er meer tijd voor. Daarom maken we afspraken met provincies en natuurbeheerorganisaties over prioriteiten, tijdpad en de inzet van middelen. Bij een evaluatie in 2016 betrekken we de effecten van planologische claims.
- Het beheren en beschermen van bestaande natuurgebieden krijgt voorrang. Hiervoor is de 200 miljoen die in het begrotingsakkoord 2013 voor natuur is bestemd geoormerkt via het Provinciefonds beschikbaar.
- De Natuurbeschermingswet die in behandeling is wordt aangepast. Waar mogelijk worden de verschillende beschermingsniveaus geharmoniseerd en waar relevant in overeenstemming gebracht met de Vogel- en Habitatrichtlijn en andere relevantie regelgeving. Zo zal de wet bijdragen aan de biodiversiteit in Nederland.
- Om een grotere private betrokkenheid mogelijk te maken bezien we de positionering van Staatsbosbeheer. Voor alle natuurbeheerorganisaties geldt dat zij zo veel mogelijk eigen middelen moeten genereren.
- Binnen het natuurbeleid streven we naar synergie met andere maatschappelijke belangen zoals waterveiligheid, recreatie, ondernemerschap, gezondheid, energie en klimaat.
- Alle alternatieven voor natuurcompensatie rond de verdieping van de Westerschelde zijn zorgvuldig gewogen op kosten en effecten. Op grond daarvan besluiten we de volledige ontpoldering van de Hedwigepolder zo spoedig mogelijk ter hand te nemen.

Nederland leeft met water. Zorg voor waterbeheer en waterkwaliteit zal daarom altijd een essentiële overheidstaak blijven. Nederland heeft unieke kennis en kunde op het gebied van waterbeheer en waterkwaliteit en verdient daar veel geld mee. Deze kennis kunnen we ook gebruiken voor verduurzaming van de waterketen, waardoor de leefomgeving verbetert.

- Het Rijk beperkt zich tot de normstelling en het toezicht op de primaire waterkeringen, de provincie tot de secundaire keringen en zijn rol als gebiedsregisseur.
- Water- en natuuropgaven raken steeds meer met elkaar vervlochten. Rijkswaterstaat, de dienst landelijk gebied en de waterschappen krijgen de opdracht om met voorstellen te komen die de efficiency bij beheer en onderhoud verhogen.
- Het in stand houden van de bestaande infrastructuur voor waterveiligheid krijgt bij het waterbeleid prioriteit. In een programma waterveiligheid zullen de verschillende opgaven optimaal en innovatief worden gecombineerd.
- Uitgaven voor waterveiligheid en de zoetwatervoorziening worden gefinancierd uit het Deltafonds. Dit fonds wordt met ingang van 2014 afgesplitst van het Infrastructuurfonds.
- De uitvoering van de programma's Ruimte voor de Rivier en Maaswerken wordt voortgezet.
- Het kabinet zet zich in voor de export van producten, kennis en kunde van de watersector.

Dierenwelzijn is belangrijk en leeft breed onder de bevolking. De afgelopen jaren is veel verbeterd en die lijn trekken we door.

- De komende jaren wordt dierenwelzijn verder verankerd in de intensieve veehouderij. Uitgangspunt is het advies van de commissie Van Doorn.
- We ondersteunen samenwerking van organisaties binnen de voedselketen op het terrein van dierenbescherming, consumentenbelangen, landbouw en levensmiddelenhandel.
- We toetsen planologische regels voor de bouw van zeer grote stallen en regels voor het gebruik van antibiotica voor dieren op volksgezondheidsaspecten en scherpen ze zo nodig aan.
- De reguliere politie pakt verwaarlozing en mishandeling van dieren hard aan. Zware straffen en verboden om dieren te houden ondersteunen dit beleid.
- Er komt een verbod op het gebruik van wilde dieren in circussen.

XIII. Bestuur

Een krachtige en dienstverlenende overheid vraagt een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen bestuurslagen. Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld. Hiertoe biedt het Rijk hen ruime beleidsvrijheid.
Een grote decentralisatie van taken en bevoegdheden vergt medeoverheden die op een passende schaal zijn georganiseerd. Voor de lange termijn hebben wij het perspectief van vijf landsdelen met een gesloten huishouding en gemeenten van tenminste honderdduizend inwoners voor ogen. De inwonersnorm kan worden aangepast aan de bevolkingsdichtheid in verschillende delen van het land. De waterschappen worden samengevoegd met de landsdelen. Samen met de medeoverheden willen we dit lange termijn perspectief realiseren. Ontwikkelingen in de gewenste richting worden aangemoedigd.
De landelijke overheid zal zijn doen en laten in de contacten met medeoverheden richten op het gewenste eindbeeld. Dit heeft gevolgen voor het overleg en de vormgeving van decentralisaties en financieringsarrangementen. Decentralisaties zullen in principe gericht worden op 100.000+ gemeenten. Gemeenten benutten mogelijkheden om bewoners van wijken, buurten en dorpen te betrekken bij zaken die hen raken.

- De provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland worden samengevoegd, waarbij over de positie van de Noordoostpolder later een beslissing valt.
- Met de overige provincies bespreken we initiatieven gericht op vergroting van de provinciale schaal.
- Wij kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid.
- Waterschapsverkiezingen gaan plaatsvinden op de dag van de verkiezingen voor provinciale staten. We bevorderen opschaling tot tien à twaalf waterschappen. Waterschappen verdwijnen uit de Grondwet.
- Een wetsvoorstel tot afschaffing van de WGR+ samenwerkingsverbanden zal worden ingediend.
- We nodigen provincies uit om met gemeenten initiatieven gericht op vergroting van de gemeentelijke schaal te bespreken.
- Het wetsvoorstel tot vermindering van politieke ambtsdragers met 25 procent zal worden aangepast. Het aantal gemeenteraadsleden daalt tot het aantal dat bestond voor de dualisering van het gemeentebestuur. We verwelkomen het initiatief op dit punt vanuit de Tweede Kamer. Dat geldt ook voor het initiatief tot deconstitutionalisering van de aanstelling van de burgemeester en de commissaris van de Koningin. De voorgestelde daling van het aantal provinciale politieke ambtsdragers zal wel 25 procent blijven.
- Het BTW-compensatiefonds zal worden afgeschaft. Uit de evaluatie van het fonds is gebleken dat het niet tot het achterliggende doel -doelmatigheidswinst door uitbesteding- heeft geleid.

- Decentrale overheden gaan in 2013 verplicht schatkistbankieren. Niet alleen daalt hierdoor de schuld van Nederland, maar met schatkistbankieren worden de risico's van beleggen voor decentrale overheden tot nul gereduceerd.
- Stemmen vanuit het buitenland wordt makkelijker gemaakt.
- Ook lokale partijen gaan onder de wet financiering politieke partijen vallen.
- Het toezicht op de landen van het Koninkrijk op grond van de rijkswet financieel toezicht blijft gehandhaafd. Fundamentele menselijke rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid bestuur en beheer blijven het uitgangspunt voor de Koninkrijksrelaties. De specifieke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als onderdeel van het land Nederland wordt gerespecteerd.

De rijksoverheid gaat goedkoper, flexibeler en efficiënter werken, met minder bestuurlijke en ambtelijke drukte en regeldruk. Dat moet bijdragen aan verbetering van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Beleid en uitvoering worden vereenvoudigd, toezichtstaken en adviesfuncties samengevoegd, taken beëindigd of gedecentraliseerd naar andere overheden en de deregulering met kracht voortgezet. Dit leidt tot lagere nalevingskosten. Vanwege het grote belang en de complexiteit van deze opgave wordt de verantwoordelijkheid hiervoor ondergebracht bij een nieuwe minister voor Wonen en Rijksdienst met doorzettingsmacht, op het ministerie van BZK.

- Aanvullend op de eerdere besparingen wordt binnen de rijksdienst in 2017 nog eens 900 miljoen (1,1 miljard structureel) omgebogen. De bezuiniging richt zich op vastgoed en huisvesting, basisregistratie en keteninformatie en de bedrijfsvoering bij zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en daarmee vergelijkbare organisaties. Het project compacte rijksdienst wordt afgerond. Alle ministeries en ZBO's nemen deel aan rijksbrede shared services onder meer op het gebied van bedrijfsvoering.
- Het strategisch personeelsbeleid richt zich op voortdurende kwaliteitsverbetering, het flexibiliseren van de organisatie en het verminderen van het aantal coördinatielagen.
- Het kabinet streeft naar meer vrouwen in hogere (management)functies bij de rijksoverheid, zowel bij nieuwe instroom in de algemene bestuursdienst als in overige functies. In 2017 bestaat tenminste 30 procent van de algemene bestuursdienst (ABD) uit vrouwen.
- Wij willen onderzoeken of het werkt om bij de arbeidsvoorwaarden uit te gaan van de loonsombenadering. Op die manier wordt het mogelijk ruimte voor secundaire arbeidsvoorwaarden – het pensioen uitgezonderd – te gebruiken voor meer loon.
- Het ontslagrecht van ambtenaren wordt in overeenstemming gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid. Ook secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden – na raadpleging van de sociale partners – gelijkgetrokken met die in de private sector.
- Met de organisaties van werknemers bespreken we het openstellen van de laagste ambtelijke loonschalen, zodat medewerkers in facilitaire functies eventueel in dienst genomen kunnen worden.
- In afwijking van het advies van de commissie Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee passen we het wetsvoorstel normering topinkomens aan, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi-) publieke sector. De norm wordt 100 in plaats van 130 procent van een ministersalaris. Die geldt niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers. Het is mogelijk een uitzondering te maken als dat noodzakelijk is.

- De procesketens binnen de Rijksdienst houden we tegen het licht om doelmatigheidswinst en kostenbesparing te kunnen realiseren. Na de al gestarte doorlichting van de vreemdelingenketen volgt de veiligheidsketen.
- Niet alleen de bedrijfsvoering van ZBO's wordt tegen het licht gehouden, ook kijken we of de ZBO-vorm de meest geëigende is. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten:
  - uitbesteding of uitvoeren binnen het publieke domein?
  - in het publieke domein "agentschap, tenzij"
  - als het een ZBO moet zijn, dan kan zich dat beperken tot het bestuur.
- De product- en bedrijfschappen worden opgeheven. Publieke taken die nu binnen de publiekrechtelijke organisatie (PBO) worden uitgevoerd, zullen worden ondergebracht bij het ministerie van Economische Zaken. Ondernemers kunnen er voor kiezen de andere taken als voorlichting, promotie en belangenbehartiging voor eigen rekening uit te voeren, bijvoorbeeld in een brancheorganisatie.

BIJLAGE A

Financieel beeld

Samenvatting financieel beeld.

Totaaloverzicht (in € mln. -/- is saldoverbeterend)	2013	2014	2015	2016	2017	struc
Uitgaven (incl. indicatief GF/PF-effect)	527	-12	-3.293	-5.874	-8.998	-10.522
wv ombuigingen	-77	-1.708	-6.240	-9.285	-12.896	-17.674
wv intensiveringen	604	1.696	2.947	3.411	3.898	7.152
Lasten	-284	-2.295	-5.106	-4.628	-4.431	-6.492
Subtotaal	243	-2.307	-8.399	-10.502	-13.429	-17.014
Inkomsten niet lastenrelevant	-705	-1.157	-1.156	-2.096	-2.586	-694
Totaal	-462	-3.464	-9.555	-12.598	-16.015	-17.708

	Maatregelen (in € mln. -/- is saldoverbeterend)	2013	2014	2015	2016	2017	struc
A	Openbaar bestuur	58	-187	-827	-1.591	-2.571	-3.581
B	Veiligheid	0	0	0	0	0	0
C	Energie	-155	212	212	212	212	212
D	Onderwijs	313	181	326	196	196	196
E	Zorg	145	-370	-3.441	-4.307	-5.384	-5.734
F	Sociale Zekerheid	-401	-1.054	-1.614	-2.429	-3.241	-4.877
G	Overdrachten bedrijven	0	-286	-437	-446	-484	-484
H	Internationale samenwerking	0	-520	-540	-540	-1.040	-1.040
I	Overige uitgaven	0	-69	-226	-319	-402	-467
J	Overige belastingen en premies	-422	-1.371	-3.008	-3.374	-3.301	-1.933
	totaal	-462	-3.464	-9.555	-12.598	-16.015	-17.708

Voor de budgettaire verwerking van dit akkoord zijn alle bedragen in de tabellen uit de financiële bijlage leidend. Ombuigingen uit dit regeerakkoord zullen direct op de departementale (meerjaren)begrotingen worden verwerkt. Intensiveringen uit dit akkoord worden op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën geboekt, in afwachting van de concrete en doelmatige beleidsvoorstellen ter uitwerking van de in dit akkoord aangekondigde beleidsvoornemens. Deze worden vervolgens tranchegewijs uitgekeerd.

Toelichting

A	Openbaar bestuur	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**58**	**-187**	**-827**	**-1.591**	**-2.571**	**-3.581**
1	Rijksoverheid (incl. ZBO's)				-400	-900	-1.100
2	Decentrale overheden (trap-op-trap-af)	58	13	-48	-237	-352	-307
3	Verlaging topinkomens publieke sector				-10	-10	-10
4	Incidentele loonontwikkeling op nul voor de (semi-) collectieve sector				-100	-400	-400
5	Terugdraaien vermindering politieke ambtsdragers			110	110	110	110
6	Initiatiefwet Heijnen (PvdA)			-18	-18	-18	-18
7	Motie Van Haersma Buma afromen gemeentefonds onderwijshuisvesting			-256	-256	-256	-256
8	Lagere apparaatskosten gemeenten			-60	-120	-180	-975
9	Minder provincies			-5	-10	-15	-75
10	BTW-compensatiefonds		-200	-550	-550	-550	-550

1. Rijksoverheid (incl. ZBO's)

- Vanaf 2016 zal een nieuwe taakstelling op de Rijksdienst gelden, die oploopt tot 1,1 mld. Deze taakstelling wordt over de departementen (inclusief ZBO's c.a.; exclusief krijgsmacht en politie) versleuteld en in de begroting ingeboekt op basis van de apparaatsuitgaven. De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de realisatie van hun taakstelling en moeten daartoe met specifieke maatregelen komen. Een deel van de departementale taakstelling kan gerealiseerd worden met behulp van:
    - Geïntensiveerde inzet op programma's Compacte Rijksdienst;
    - Efficiënter beheer, onderhoud en gebruik van Rijksvastgoed;
    - Versnelde effectieve inzet van basisregistraties;
    - Het wettelijk normeren van de bedrijfsvoeringsuitgaven van ZBO's c.a.; gebaseerd op het niveau van kerndepartementen en agentschappen;
    - Het versterken van de governance en sourcing binnen de bedrijfsvoering.

- Voor de verdeling over de departementale begrotingen zijn de volgende percentages gehanteerd:

	2016	2017	2018 e.v.
HCvS, AZ, Fin, SZW, VWS	1,6%	3,6%	4,4%
VenJ, Defensie, EZ, IenM,	3,2%	7,3%	8,9%
BuiZa, BZK, OCW	4,8%	10,9%	13,3%

- De taakstelling van agentschappen is verdeeld over de begrotingen van de opdrachtgevende departementen. De agentschappen vallen hierbij onder het taakstellingspercentage van het moederdepartement.
- De AIVD en het postennetwerk zijn deel van de grondslag van de taakstelling. Additioneel aan de algemene taakstelling worden hier aanvullende maatregelen genomen.

- De taakstelling leidt per begroting tot de volgende bezuiniging:

Departement (in € mln., -/- is saldoverbeterend)	2016	2017	2018 e.v.
HCvS	-3	-6	-7
AZ	0	0	-1
BuiZa	-22	-49	-60
BZK (incl. KR)	-64	-143	-175
DEF (excl. krijgsmacht)	-17	-39	-48
EZ	-35	-79	-96
FIN	-50	-112	-136
I&M	-43	-98	-119
OCW	-24	-54	-67
SZW	-23	-52	-64
VWS	-9	-21	-26
V&J (excl. politie)	-109	-245	-300
Totaal apparaattaakstelling	-400	-900	-1.100

Bij eventuele departementale herschikkingen worden naast de programmamiddelen, ook de bijbehorende apparaatsuitgaven overgeheveld. Hierbij wordt voor uitvoeringsorganisaties (ZBO's en agentschappen) uitgegaan van de apparaatskosten. Bij kerndepartementen wordt uitgegaan van het aantal beleidsmedewerkers maal de totale apparaatsuitgaven per beleids-fte van het oude departement, tenzij de betrokken departementen onderling tot andere afspraken komen. Daarmee wordt een evenredig budget overgeheveld voor ondersteunende dienstverlening. Bij deze afspraken geldt dat medewerkers het budget volgen.

Op alle overgehevelde apparaatsuitgaven is het taakstellingspercentage van het oude departement van toepassing.

Het kabinet hanteert in plaats van een nullijn voor de contractloonstijging een budgettaire nullijn voor de loonsom voor overheidspersoneel in 2012 en 2013. Op voorwaarde van modernisering van CAO's en het in lijn brengen van de secundaire arbeidsvoorwaarden met kabinetsbeleid, kunnen financiële besparingen door het afschaffen van secundaire arbeidsvoorwaarden in dezelfde CAO-periode worden ingezet voor stijging van het primair loon. De budgettaire arbeidsvoorwaardenruimte als geheel neemt hierdoor niet toe.

2. Decentrale overheden trap-op-trap-af
De doorwerking van de normeringsystematiek (samen trap-op-trap-af) leidt tot een daling van het Gemeentefonds/Provinciefonds.

3. Verlaging topinkomens publieke sector
In afwijking van het advies van de commissie Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee wordt het wetsvoorstel normering topinkomens aangepast, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi-) publieke sector. De norm wordt 100% in plaats van 130% van een ministerssalaris. Die geldt niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers. Uitzonderingen op de norm moeten een wettelijke basis hebben. De (budgettaire)

verantwoordelijkheid voor het realiseren van de (resterende) taakstelling ligt bij de minister van BZK.

4. Incidentele loonontwikkeling op nul voor de (semi-)collectieve sector
De bijdrage aan de incidentele loonontwikkeling (ILO) in de (semi)collectieve sector in 2016 en 2017 wordt beleidsmatig op nul gesteld.

5. Terugdraaien vermindering politieke ambtsdragers
Het verminderen van het aantal politieke ambtsdragers met 25% zoals opgenomen in het regeerakkoord Rutte I vindt voor gemeenten geen doorgang. Voor de provincies blijft de maatregel wel van kracht (10 mln. vanaf 2015).

6. Initiatiefwet Heijnen (PvdA)
Het kabinet kiest voor gemeenten voor het toepassen van een dualiseringscorrectie conform het wetsvoorstel van lid Heijnen tot wijziging van de gemeentewet in verband met het terugbrengen van het aantal gemeenteraadsleden tot op het niveau van voor de dualisering van het gemeentebestuur. Dit houdt in dat het aantal raadsleden wordt teruggebracht met 1500 raadsleden. De besparing wordt gerealiseerd door een uitname uit het Gemeentefonds van 18 mln.

7. Motie Van Haersma Buma afromen Gemeentefonds onderwijshuisvesting
Er vindt een uitname uit het Gemeentefonds plaats van de middelen die in de verdeling toegerekend worden aan onderwijshuisvesting, maar daar niet aan uitgegeven worden, zoals geconstateerd in de motie Van Haersma Buma (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 000, nr. 12).

8. Lagere apparaatskosten gemeenten
Het eindperspectief voor gemeenten leidt tot besparingen die ontstaan door schaalvoordelen, verminderen van toezicht, vereenvoudiging van regelgeving en minder dubbeling van taken. De besparing gaat uit van een daling van het aantal gemeenteambtenaren doordat gemeenten groter worden of met elkaar gaan samenwerken. Er is uitgegaan van het rekenkundige equivalent van een vermindering met 75 gemeenten in de periode tot 2017. Voor de totale periode komt deze benadering neer op een resterend aantal van 100-150 gemeenten in 2025. Dit leidt tot een uitname uit het Gemeentefonds.

9. Minder provincies
Ons lange termijn perspectief leidt tot aanzienlijke besparingen op de middellange termijn. Een deel van deze besparing wordt in de periode tot 2017 gerealiseerd door een eerste opschaling naar 10 provincies. Het eindbeeld betreft 5 landsdelen in 2025. De besparing leidt tot een uitname uit het Provinciefonds. In deze kabinetsperiode worden Noord-Holland, Utrecht en (delen van) Flevoland samengevoegd.

10. BTW-compensatiefonds

Gemeenten en provincies zullen via de reguliere normeringssystematiek worden gecompenseerd voor de btw-verhoging. De automatische compensatie die via het BCF voor de btw-verhoging plaatsvindt, wordt door de sector gefinancierd via een structurele uitname uit het Gemeentefonds en Provinciefonds van per saldo 200 mln. euro met ingang van 2014. Ook kunnen met ingang van 2014 geen vorderingen meer ontstaan bij het BTW compensatiefonds, aangezien het fonds wordt afgeschaft met ingang van 2015. Bij de overheveling van de middelen uit het BTW-compensatiefonds naar het Gemeentefonds en Provinciefonds zal een taakstellende structurele korting van 350 mln. euro plaatsvinden, mede als gevolg van de hogere groei van het BCF de afgelopen jaren ten opzichte van de accrespercentages.

B	Veiligheid	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
11	Doelmatiger strafrechtsketen		-30	-60	-60	-60	-60
12	AIVD		-10	-23	-35	-45	-45
13	Intensivering veiligheid		40	83	95	105	105

11. Doelmatiger strafrechtsketen
Door een betere aansluiting van de te onderscheiden schakels (politie, OM en ZM, maar bijvoorbeeld ook jeugdzorg) worden in de strafrechtketen efficiëntiewinsten gerealiseerd, onder meer door ICT-systemen beter op elkaar aan te laten sluiten.

12. AIVD
De taken van de AIVD worden heroverwogen. Voor de informatieverwerving in het buitenland wordt overgestapt op samenwerking met buitenlandse diensten en wordt de eigen buitenlandtaak geschrapt. Daarnaast wordt de taak in het kader van het stelsel bewaken en beveiligen verplaatst naar de politie. Deze beide maatregelen leveren bij de AIVD een besparing op, oplopend van 13 mln. in 2014 tot structureel 55 mln. vanaf 2017. De maatregel leidt tot extra kosten voor de politie die oplopen van 3 mln. in 2014 tot structureel 10 mln. in 2017 en worden toegevoegd aan het budget van de politie. Deze besparingen zijn additioneel aan de generieke apparaattaakstelling.

13. Intensivering veiligheid
Er is een bedrag van 105 mln. structureel beschikbaar voor Veiligheid en Justitie, met name gericht op het versterken van de recherchecapaciteit. De precieze invulling wordt door de nieuwe minister vorm gegeven.

C	Energie	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**-155**	**212**	**212**	**212**	**212**	**212**
14	Terugdraaien intensivering duurzaamheid	- 155	-163	-163	-163	-163	-163
15	SDE+ regeling						
	wv uitgaven			20	80	395	2.420
	wv lasten			-20	-80	-395	-2.420
16	Inzet terugsluis vergroening begrotingsakkoord		375	375	375	375	375

14. Terugdraaien intensivering duurzaamheid
In het begrotingsakkoord is een enveloppe voor duurzaamheid gevormd. Deze wordt teruggedraaid.

15. SDE+ regeling
Het kabinet zet in op het realiseren van 16% duurzame energie in 2020. Om dit te realiseren worden de uitgaven SDE+ verhoogd en komen er middelen beschikbaar voor het stimuleren van bij- en meestook van biomassa in kolen- en gascentrales. Het in de kolom structureel opgenomen bedrag heeft betrekking op de benodigde middelen voor 16% duurzame energie in 2020. Na 2020 zijn de benodigde middelen afhankelijk van de reeds aangegane verplichtingen en de dan geldende doelstelling.

De verhoging van de uitgaven voor duurzame energie (zie post 114) wordt gedekt uit een verhoging van de SDE+ heffing.

De uitgaven en ontvangsten ten behoeve van de COVA (stichting centraal orgaan voorraadvorming aardolieproducten) worden als gevolg van gewijzigde Europese regelgeving vanaf 2013 verhoogd met 18 mln.

16. Inzet terugsluis vergroening begrotingsakkoord
De bij het begrotingsakkoord gereserveerde middelen voor terugsluis vergroening worden gedeeltelijk ingezet voor lastenverlichting bij bedrijven ter compensatie van de SDE+ heffing.

D	Onderwijs	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**313**	**181**	**326**	**196**	**196**	**196**
17	Schrappen subsidies	0	-100	-200	-200	-200	-200
18	Beëindiging specifieke subsidies onderwijsvernieuwing groen onderwijs na 2015				-55	-55	-55
19	Leerwegondersteunend onderwijs			-15	-50	-50	-50
20	Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages			-20	-70	-75	-75
21	Afschaffen gratis schoolboeken			-55	-185	-185	-185
22	Minder opleidingen en macrodoelmatigheid mbo					-60	-120
23	Samenvoegen kenniscentra mbo			-40	-80	-80	-80
24	Minder opleidingen hoger onderwijs (inclusief kunstopleidingen)				-70	-90	-130
25	Verminderen overhead in het hoger onderwijs		-15	-33	-50	-65	-65
26	Sociaal leenstelsel basisbeurs bachelor/masterfase hbo/wo met cohortgarantie				-15	-55	-810
27	OV-Kaart -> kortingskaart (incl mbo 18-)				-5	-45	-425
28	Effect vereenvoudiging Wet studeren is investeren		1	-9	-14	-19	-33
29	Budget motie Van Haersma Buma naar scholen ipv gemeenten			256	256	256	256
30	Verdubbeling intensivering leerkrachten vo (bèta, jong academisch)	50	50				
31	Schrappen maatregel langstudeerders (plus teruggaaf 2012)	263	220	230	230	230	230
32	Intensivering onderwijs en onderzoek		25	212	504	689	1.938

17. Schrappen subsidies
Er wordt structureel 200 mln. op subsidies omgebogen.

18. Beëindiging specifieke subsidies onderwijsvernieuwing groen onderwijs na 2015
Alle specifieke subsidies onderwijsvernieuwing groen onderwijs worden per 2016 beëindigd.

19. Leerwegondersteunend onderwijs
Het Leerwegondersteuning (LWOO) en Praktijkonderwijs (PRO) worden onder het gebudgetteerde stelsel van samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs ondergebracht. Daarbij wordt een korting op het huidige zorgmiddelenbudget LWOO PRO toegepast.

20. Afschaffen wettelijk verplichte maatschappelijke stages
De wettelijke verplichte maatschappelijke stages worden per 2015 (voor scholen schooljaar 2015/16) afgeschaft. Daarbij zal een uitname uit de algemene uitkering van het Gemeentefonds plaatsvinden (20 mln. struc). De alternatieve invulling van de onderwijstijd wordt gedekt uit het bestaande onderwijsbudget.

21. Afschaffen gratis schoolboeken
De wettelijke regeling voor gratis schoolboeken wordt afgeschaft. Het huidige systeem van inkoop van schoolboeken kan in stand blijven. Voor ouders/verzorgers met een laag inkomen komt er compensatie in de vorm van een intensivering in het op de vo-leeftijd gerichte deel van het kindgebondenbudget (90 mln. structureel). De reeks is inclusief deze compensatie.

22. Minder opleidingen en macrodoelmatigheid mbo
Het aantal opleidingen in het mbo wordt verminderd en de macrodoelmatigheid van het opleidingenaanbod in het mbo wordt vergroot. Deze maatregel resulteert in een verminderde complexiteit van het mbo en minder kleine mbo opleidingen.

23. Samenvoegen kenniscentra mbo
De Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven worden samengevoegd. Waar mogelijk worden (zo nodig via een wetswijziging) de taken van de kenniscentra ondergebracht bij de Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven en mbo-onderwijsinstellingen; dergelijke overdracht verloopt budgettair neutraal. De bezuiniging is taakstellend.

24. Minder opleidingen hoger onderwijs (inclusief kunstopleidingen)
De doelmatigheidswinst van het ingezette beleid om te komen tot een efficiënter opleidingenaanbod komt ten goede aan de algemene middelen. Het aantal plaatsen aan de kunstopleidingen wordt gereduceerd; via scherpere selectie voor en na de poort is er op de kunstopleidingen alleen plaats voor de meest getalenteerden.

25. Verminderen overhead in het hoger onderwijs
De overhead in het hoger onderwijs, zowel in het onderwijs- als in het onderzoeksdeel, wordt verminderd.

26. Sociaal leenstelsel basisbeurs bachelor/masterfase HBO/WO met cohortgarantie
Met ingang van studiejaar 2014/2015 wordt de basisbeurs in de bachelor- en masterfase vervangen door een sociaal leenstelsel. Er is sprake van cohortgarantie (binnen de bachelorfase respectievelijk binnen de masterfase). Fiscale weglek wordt voorkomen.

27. OV-kaart -> kortingskaart (incl. mbo 18-)
De OV-studentenkaart wordt per 2016 omgezet in een studentenkortingskaart voor het openbaar vervoer. Deze kortingskaart wordt ook verstrekt aan mbo-studenten jonger dan 18 jaar. Fiscale weglek wordt voorkomen.

28. Effect vereenvoudiging Wet studeren is investeren
De vereenvoudigingsvoorstellen op het gebied van de studiefinanciering uit het Voorstel tot wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 (Studeren is Investeren) worden alsnog doorgevoerd.

29. Budget motie Van Haersma Buma naar scholen ipv gemeenten
De onder maatregel 7 uitgenomen middelen worden volledig toegevoegd aan de lumpsumbekosting van het funderend onderwijs.

30. Verdubbeling intensivering leerkrachten vo (Bèta, jong academisch)
In het begrotingsakkoord is 105 mln. beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van docenten en schoolleiders. Voor begeleiding van startende bèta leraren en jonge academische leraren in het voortgezet onderwijs wordt 100 mln. incidenteel extra uitgetrokken: 50 mln. in 2013 en 50 mln. in 2014. Deze middelen worden ingezet via een tijdelijke regeling (niet lumpsum).

31. Schrappen maatregel langstudeerders (plus teruggaaf 2012)
De langstudeerdersmaatregel wordt voor studenten teruggedraaid. De in 2012 reeds geïnde boetes worden zo snel mogelijk terugbetaald. De Dienst Uitvoering Onderwijs heeft extra uitvoeringskosten (eenmalig 1 mln.).

32. Intensivering onderwijs en onderzoek
De beschikbare middelen van 689 mln. (808 mln. in 2018) worden als volgt ingezet:

- Er wordt 75 mln. geïntensiveerd in fundamenteel wetenschappelijk onderzoek. Dit loopt op naar 150 mln. structureel. Hiervan komt 25 mln. beschikbaar door herprioritering binnen OCW (nader in te vullen) en 25 mln. door een besparing op fiscale subsidies voor bedrijven (onderdeel van regel 81). Hiermee zullen de ministers van OCW en EZ de Rijkscofinancieringsbehoefte voor Horizon 2020 dekken.
- Er wordt 344 mln. geïntensiveerd in het primair en voortgezet onderwijs. De middelen worden vooral ingezet voor kwaliteitverbetering van leraren en schoolleiders. Daarnaast worden middelen aangewend, onder andere ter financiering van de wens om tenminste 3 uur per week gymnastiek in het primair onderwijs te geven binnen de bestaande onderwijsuren.
- Er wordt 250 mln. geïntensiveerd in het MBO. Hierbij staat kwaliteitverbetering van leraren en schoolleiders voorop. Verder ligt er een accent op techniekonderwijs en vakscholen.
- Er komt 20 mln. beschikbaar om onbedoelde effecten op te vangen van de maatregel collegegeld tweede studie.

De middelen voor het onderwijs komen beschikbaar na de vaststelling van een onderwijsakkoord tussen Rijk en onderwijssectorraden, op voorwaarde dat de

arbeidsvoorwaarden in het onderwijs worden gemoderniseerd, teneinde deze meer participatiebevorderend en meer kwaliteitsbevorderend te maken. In afwachting van een onderwijsakkoord met concrete en doelmatige bestedingsplannen en vervolgens een akkoord tussen sociale partners waarin de arbeidsvoorwaarden gemoderniseerd worden, worden de intensiveringsmiddelen op de Aanvullende Post geplaatst.

De resterende oploop in de middelen na 2017 is beschikbaar voor verdere versterking van de kwaliteit van het onderwijs.

E	Zorg	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**145**	**-370**	**-3.441**	**-4.307**	**-5.384**	**-5.734**
	Cure						
33	Hoofdlijnenakkoord medisch specialistische zorg/GGZ naar 2,0%; huisartsen naar 2,5%.			-355	-760	-1.175	-1.175
34	Honoraria medisch specialisten			-100	-100	-100	-100
35	Harmoniseren duur vervolgopleiding medisch specialisten			20	10	10	-180
36	Concentratie topreferente zorg (IBO rapport)			-70	-70	-70	-70
37	Stringenter pakketbeheer		3	3	-50	-200	-200
38	Schrappen eigen bijdrage GGZ en liggeld ziekenhuizen; nieuwe eigen bijdrage GGZ	145	145	145	145	145	145
39	Intensivering wijkverpleegkundige			50	100	250	250
40	Dekking intensivering wijkverpleegkundige uit Zvw budget tweedelijn			-50	-100	-250	-250
41	Afschaffen zorgtoeslag wv lasten		-4.512	-4.512	-4.512	-4.512	-4.512
42	Invoering inkomensafhankelijke zorgpremie en terugsluis zorgtoeslag wv lasten		4.512	4.512	4.512	4.512	4.512
43	Besparing uitvoeringskosten zorgtoeslag		-15	-15	-15	-15	-15
44	Eigen bijdrage zelfverwijzers SEH (€50)		-24	-24	-24	-24	-24
45	Invoering inkomensafhankelijk eigen risico		30	0	0	0	0
	Care						
46	Geen aanspraak op begeleiding, budget 75% naar gemeenten, overheveling persoonlijke verzorging		-290	-1.540	-1.565	-1.580	-1.700
47	Landelijke invoering intramurale AWBZ			25	-20	-475	-475
48	Overheveling extramurale verpleging naar Zvw (5%)					-30	-30
49	Overheveling langdurige GGZ naar de Zvw					0	0
50	Extramuraliseren ZZP 4				-35	-70	-110
51	Verhogen intramurale eigen bijdrage AWBZ		-30	-40	-50	-50	-50
52	Ontschotten jeugdzorg			-40	-100	-150	-150
53	Schrappen eigen bijdrage jeugdzorg			70	70	70	70
54	Intensivering arbeidsmarkt zorg					100	100

55	Huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken	-89	-975	-1.140	-1.140	-1.140
56	Verplicht hergebruik scootmobiel/rolstoel etc. in Wmo		-15	-25	-50	-50
	Inkomensregelingen					
57	Maatwerkvoorziening inkomenssteun chronisch zieken en gehandicapten	100	709	759	761	761
58	Wtcg afschaffen		-553	-645	-649	-649
59	Regeling specifieke zorgkosten					
	wv uitgaven		-36	-42	-42	-42
	wv lasten		-450	-450	-450	-450
60	CER afschaffen	-200	-200	-200	-200	-200

Cure

33. Hoofdlijnenakkoorden medisch specialistische zorg/GGZ naar 2%, huisartsen naar 2,5%

Met de sectoren van medisch specialisten/medisch specialistische instellingen, de GGZ en de huisartsen worden voor de periode 2015-2017 nieuwe hoofdlijnenakkoorden gesloten met daarin afspraken over het beperken van de jaarlijkse groei tot 2% (ruim boven de demografische groei van 1,1%). Huisartsen krijgen 0,5 procentpunt extra ten opzichte van de medisch specialistische zorg en de GGZ om substitutie te faciliteren.

In deze akkoorden worden onder meer afspraken gemaakt over een meer integrale benadering in de aanpak van de zorgvraag, substitutie van 2e naar 1e lijn, verdere kwaliteitsverbetering, meer inzicht in zorgzwaarte, verbetering van de informatievoorziening, aanpassing van de bekostigingsstructuur (meer afrekenen op gezondheidswinst i.p.v. productie), doelmatig gebruik (specialité) geneesmiddelen en de inzet van het macrobeheersingsinstrument (MBI) als stok achter de deur.

De overheid werkt verder aan het versterken van de rol van verzekeraars door onder andere het nemen van de volgende maatregelen: het afschaffen van art. 13 Zvw zodat selectieve inkoop wordt ondersteund, het uitsluitend verplicht verzekeren van zorg uit het basispakket via de naturapolis, het toezien op verbetering van de informatievoorziening en ondersteunen/ingrijpen waar noodzakelijk. Tevens zet de overheid zich in voor het maken van prijs/volume afspraken met fabrikanten over specialité geneesmiddelen. Verder wordt vastgehouden aan afspraken rond het volledig afschaffen van de ex-post risicoverevening per 2015. Onder de met de akkoorden te realiseren opbrengsten vallen ook maatregelen als een doelmatiger verdeling van SEH's en doelmatiger inkoop van medische technologie en hulpmiddelen.

34. Honoraria medisch specialisten
De onder het huidige hoofdlijnenakkoord afgesproken route van de invoering van integrale tarieven blijft van kracht, in lijn met de zienswijze van de commissie Meurs. De commissie concludeert dat er onder het huidige beheersmodel ruimte voor inkomensmatiging resteert. Derhalve wordt aanvullend op de hoofdlijnenakkoorden een besparing van 100 mln. doorgevoerd op het budgettair kader van medisch specialisten door deze na afloop van het lopende hoofdlijnenakkoord taakstellend te verlagen in combinatie met de honorariumtarieven.

35. Harmoniseren duur vervolgopleiding medisch specialisten
Het aantal jaren van publieke bekostiging voor medisch specialistische vervolgopleiding wordt geharmoniseerd tot de opleidingsduur zoals geformuleerd in de EU-richtlijn voor erkenning van beroepskwalificaties (2005/36/EU). De herziening van het curriculum gaat met invoeringskosten gepaard. Structureel levert deze maatregel vanaf 2020 een besparing op van 180 mln. euro.

36. Concentratie topreferente zorg (IBO rapport)
Doelmatigheidsverbeteringen op het vlak van topreferente zorg en onderzoek worden bereikt door verdere concentratie en via mogelijke toetreding van andere instellingen dan UMC's. Door het bereiken van hogere vaardigheid van ziekenhuizen kan met een hogere kwaliteit eenzelfde productie worden bereikt in een topreferent (deel)specialisme. Hiermee wordt een doelmatigheidswinst op de academische component gehaald. Deze wordt taakstellend verlaagd.

37. Stringenter pakketbeheer
Deze maatregel betreft het stringenter beheren van het verzekerd basispakket, zodat alleen nog noodzakelijke en (kosten)effectieve zorg wordt vergoed. Hiertoe worden de volgende wijzigingen doorgevoerd:

1. Noodzakelijkheid (medisch-inhoudelijk en budgettair) wordt een apart voorliggend (en daardoor op zichzelf doorslaggevend) criterium. Een uitzondering hierop betreft zorg die een ketenfunctie heeft, bijvoorbeeld de huisartsenzorg. Daarnaast wordt het criterium (relatieve) kosteneffectiviteit wettelijk verankerd.

2. Het instrument van voorwaardelijke toelating/financiering tot het pakket in combinatie met risicogericht pakketbeheer wordt breed en met een sunset-clausule ingezet. Tijdens de periode van voorwaardelijke toelating/financiering (maximaal 4 jaar) wordt (kosten)effectiviteit in beeld gebracht. Bij het besluit van de Ministerie van VWS tot het wel/niet toelaten tot het pakket, speelt ook de beschikbare ruimte binnen het budgettaire kader een rol.

3. Het CVZ licht elk jaar een deel van het pakket door met een taakstellend percentage uitgavenbesparing. Ook vinden meer ex ante toetsingen op instroom en risicogericht ex-post toetsingen ter bevordering van uitstroom plaats. Selectief doch systematisch wordt de kosteneffectiviteit in beeld gebracht. De maatregel vereist investeringen in de capaciteit bij het CVZ; hiermee is in de opbrengst rekening gehouden.

38. Schrappen eigen bijdrage GGZ en liggeld ziekenhuizen; nieuwe eigen bijdrage eerste en tweedelijns GGZ

De invoering van de eigen bijdrage tweedelijns GGZ en de eigen bijdrage van 7,50 euro per verpleegdag in instellingen voor medisch-specialistische zorg worden teruggedraaid. Om afwenteling binnen de GGZ te voorkomen wordt de bestaande eigen bijdrage in de eerste lijn budgettair neutraal omgezet in een eigen bijdrage voor alle GGZ-kosten in eerste en tweede lijn gezamenlijk. Dit resulteert in een lagere eigen bijdrage in de eerstelijns GGZ.

39. Intensivering wijkverpleegkundige
Met deze intensivering wordt het mogelijk op grotere schaal wijkverpleegkundigen in te zetten. Met dit budget wordt de zorg en ondersteuning die wijkverpleegkundigen leveren bekostigd. De wijze van bekostigen wordt nog nader bezien. Bij deze maatregel wordt er vanuit gegaan dat eventuele in- en uitvoeringskosten uit de intensivering worden gedekt. Er is totaal 250 mln. beschikbaar die wordt ingezet voor opleidingen, infrastructuur (daar waar nodig) en ondersteuning om meer wijkverpleegkundigen in te kunnen zetten.

40. Dekking wijkverpleegkundige
Aanvullend op de hoofdlijnenakkoorden wordt, in het kader van de substitutie van zorg, taakstellend budget vrijgemaakt ten gunste van een budget voor verpleegkundigen.

41. Afschaffen zorgtoeslag
Door invoering van de inkomensafhankelijke zorgpremie, wordt de zorgtoeslag overbodig.

42. Invoering inkomensafhankelijk zorgpremie en terugsluis zorgtoeslag
De zorgpremie wordt inkomensafhankelijk gemaakt. De nominale premie komt gemiddeld uit op €400 in 2017. De inkomensafhankelijke premie wordt geheven vanaf het wettelijk minimumloon (incl. vakantiegeld) tot een grens van 2x modaal en het tarief wordt geharmoniseerd. De inkomensgrens van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) wordt eveneens verhoogd naar 2x modaal. De IAP en de IAB worden beide uitgevoerd door de belastingdienst.

De zorgtoeslag wordt met de invoering van de inkomensafhankelijke premie afgeschaft. Het budget van de zorgtoeslag in 2014 wordt teruggesluisd via een verlaging van de belastingtarieven tweede en derde schijf met 4,05%.

43. Besparing uitvoeringskosten zorgtoeslag
Door het afschaffen van de zorgtoeslag wordt 15 mln. bespaard aan uitvoeringskosten.

44. Eigen bijdrage zelfverwijzers SEH (€50)
Voor zelfverwijzers op de spoedeisende hulp (SEH) wordt een eigen bijdrage geïntroduceerd van 50 euro per bezoek.

45. Invoering inkomensafhankelijk eigen risico
Het eigen risico wordt in 2015 budgettair neutraal omgezet in een inkomensafhankelijk eigen risico. De additionele uitvoeringskosten worden gedekt binnen het eigen risico. De drie tredes gelden voor drie even grote inkomensgroepen (en zullen bij invoering grofweg 180-350-595 bedragen).

Care

De huidige langdurige zorg (AWBZ) kent brede aanspraken die naast zorg ook meer algemeen ondersteunend kunnen zijn. Voor houdbare langdurige zorg is een koerswijziging noodzakelijk waarbij is gekeken naar te behalen synergievoordelen en de mogelijkheid tot volledig risicodragende uitvoering om te bezien welke zorg vanuit welk domein wordt geleverd.

De AWBZ zorg die nu thuis of in de omgeving wordt geleverd en die met name ondersteunend van aard is, wordt vanaf 2015 door gemeenten uitgevoerd (onder de Wmo). Gemeenten kunnen meer maatwerk bieden en inspelen op lokale omstandigheden en zorgbehoefte van cliënten.

Zorg die meer medisch gericht is, zoals de AWBZ verpleging aan huis en de GGZ, wordt risicodragend ondergebracht bij zorgverzekeraars. Zij hebben de kennis in huis om hiervoor de juiste zorg in te kopen voor patiënten en er een integraal aanbod van te maken.

De AWBZ in nieuwe opzet blijft behouden voor echt onverzekerbare risico's, de zwaardere zorg voor ouderen en gehandicapten. Deze doelgroep kenmerkt zich door een brede zorgvraag (levenslang) die vanuit zorginstellingen wordt geleverd. Om de kennis over gespecialiseerde zorg te optimaliseren wordt de uitvoering gecentraliseerd (landelijk).

46. Geen aanspraak op begeleiding, budget 75% naar gemeenten, overheveling persoonlijke verzorging
Gemeenten worden geheel verantwoordelijk voor de activiteiten op het gebied van ondersteuning, begeleiding en verzorging. De dienstverlening wordt meer gericht op waar ze het hardste nodig is en gaat vallen onder de wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). In 2014 wordt de aanspraak voor de functie begeleiding in de AWBZ beperkt door de aanspraak op dagbesteding te laten vervallen. Voor de functie persoonlijke verzorging vervalt in 2014 het recht op zorg bij een indicatie korter dan 6 mnd. en wordt de norm voor gebruikelijke zorg van 60 naar 90 minuten per week verhoogd. Vanaf 2015 wordt de extramurale zorg overgeheveld naar het gemeentelijk domein. De opbrengst vanaf 2014 is een netto reeks.

47. Landelijke invoering intramurale AWBZ
De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) wordt omgevormd tot een nieuwe landelijke voorziening waarin de intramurale ouderen- en gehandicaptenzorg (vanaf ZZP 5) landelijk wordt georganiseerd met een budgetgrens middels de contracteerruimte. De voorziening krijgt daarbij een centraal beleidskader, zowel zorg in natura als pgb's maken deel uit van de voorziening. Zowel inkoop als indicatiestelling komt hier terecht. De bestaande regionale structuur van zorginkoop met budgetplafond wordt vooralsnog gehandhaafd, terwijl de indicatie wordt beperkt tot degenen die het echt nodig hebben. De besparing ontstaat door het terugdringen van regionale variatie en spreiding in tariefstelling. Het gebruik van persoonsgebonden budgetten heeft juist bij deze zorg overigens geleid tot zorg op maat en institutionele innovaties.

48. Overheveling extramurale verpleging naar Zvw (5%)
De AWBZ functie extramurale verpleging wordt per 2015 overgeheveld naar de Zvw. In 2017 zijn zorgverzekeraars hiervoor volledig risicodragend, waardoor een besparing van 30 mln. (5% van grondslag van 600 mln.) wordt bereikt. Voor de jaren 2015 en 2016 wordt een hoofdlijnenakkoord gesloten met verzekeraars waarin het budgetplafond voor de uitvoering van de functie verpleging en het tempo van opbouw risicodragendheid zorgverzekeraars wordt vastgelegd.

49. Overheveling langdurige GGZ naar de Zvw
De huidige intramurale GGZ in de AWBZ wordt per 2015 overgeheveld naar de Zvw, waarbij over het onderdeel maatschappelijke opvang (Zvw of gemeenten) nog een nader besluit wordt genomen. Voor de jaren 2015 tot 2017 wordt een hoofdlijnenakkoord gesloten met verzekeraars, zorgkantoren en aanbieders. Daarin wordt voor de over te hevelen zorg een budgetplafond en het tempo van opbouw risicodragendheid voor de uitvoering van de huidige intramurale GGZ vastgelegd. In 2017 worden zorgverzekeraars hiervoor volledig risicodragend.

50. Extramuraliseren ZZP 4
Met deze maatregel wordt beoogd dat cliënten met een lichtere zorgvraag die voorheen in een intramurale setting zorg zouden ontvangen, voortaan de zorg in de eigen omgeving krijgen (scheiden wonen en zorg). Concreet wordt met deze maatregel de aanspraak voor ouderen (V&V) en verstandelijk gehandicapten op zorgzwaartepakket (ZZP) 4 geschrapt en ZZP's met een vergelijkbare zorgzwaarte in de gehandicaptenzorg. De maatregel wordt ingevoerd voor nieuwe cliënten/herindicaties vanaf 2016.

51. Verhogen intramurale eigen bijdrage AWBZ
Met deze maatregel wordt de intramurale eigen bijdrage verhoogd tot de zak- en kleedgeldnorm. Bovendien wordt de huidige korting die cliënten ontvangen op de eigen bijdrage vanuit de Wtcg beperkt. Besparing is structureel 50 mln.

52. Ontschotten jeugdzorg
Het jeugdzorgbudget, dat per 2015 met een decentralisatie-uitkering naar gemeenten wordt overgeheveld, wordt additioneel verlaagd met 150 mln. met een ingroei in 2015 en 2016. Gemeenten kunnen deze taak veel doelmatiger uitvoeren door ontschotting, preventie/vroegtijdig signaleren, verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg en eenvoudigere (indicatie-)procedures. Het 'recht op zorg', de PGB 'kan' bepaling en de gemeentelijke taak worden in de nieuwe wet zodanig beschreven dat dit voldoende beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk biedt. Daarnaast is scherpere tarifering van zorgaanbieders mogelijk en kunnen gemeenten efficiency behalen bij de gesloten jeugdzorg door de overcapaciteit in het aanbod niet langer te bekostigen en de gemiddelde verblijfsduur te verlagen.

53. Schrappen eigen bijdrage jeugdzorg
De introductie van een eigen bijdrage in de jeugdzorg, die per 2015 was voorzien en door gemeenten zou worden uitgevoerd, wordt ongedaan gemaakt.

54. Intensivering arbeidsmarkt zorg
Er wordt 100 mln. ingezet om het voor gemeenten financieel mogelijk te maken huishoudelijke dienstverlening aan te bieden waarbij voor de dienstverlener in beginsel dezelfde sociale rechten gaan gelden als voor een gewone werknemer. Dit in tegenstelling tot de sociale rechten onder de regeling dienstverlening aan huis.

55. Huishoudelijke hulp inkomensafhankelijk beperken
Het beroep op de bestaande huishoudelijke hulp in de WMO wordt voor nieuwe cliënten in 2014 beëindigd. Voor bestaande cliënten gaat de maatregel een jaar later in. Gemeenten behouden 25% van het budget voor een maatwerkvoorziening.

56. Verplicht hergebruik scootmobiel/rolstoel etc in de Wmo
Hulpmiddelen zoals rolstoelen en scootmobiel worden verstrekt door gemeenten binnen de Wmo. Hiervoor geldt voortaan een plicht tot hergebruik. Er wordt taakstellend uitgegaan van een structurele opbrengst van 50 mln.

Inkomensregelingen

57. Maatwerkvoorziening inkomenssteun chronisch zieken en gehandicapten
De combinatie van de introductie van inkomensafhankelijke zorgfinanciering en het organiseren van zorg dicht bij mensen maakt vereenvoudiging en decentralisatie mogelijk van regelingen als de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg), de fiscale regeling voor aftrek van specifieke zorgkosten en de Compensatie Eigen Risico (CER). Door decentralisatie van de financiële ondersteuning voor chronisch zieken en gehandicapten met meerkosten ontstaat uit een complex van ongerichte regelingen één eenduidig vangnet, waarmee de doelgroep op transparante wijze en met scherpe focus bereikt wordt.

Voor het leveren van maatwerk door gemeenten aan chronisch zieken en gehandicapten die in de knel kunnen komen door meerkosten komt structureel ruim 760 mln. beschikbaar. Dit budget wordt vrijgemaakt uit het afschaffen van de Wtcg, de fiscale regeling voor aftrek van specifieke zorgkosten, de daarmee samenhangende Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten (TSZ) en de CER.

Het wettelijk kader voor het uitvoeren van deze taak door gemeenten kan de Wmo of de Wet bijzondere bijstand zijn, maar ook een nieuw op te stellen wettelijk kader behoort tot de mogelijkheden.

58. Wtcg afschaffen
De Wtcg wordt vóór 1-1-2014 in zijn geheel afgeschaft. Dit betekent dat in 2014 (met een kleine doorloop naar 2015) de laatste uitbetalingen van Wtcg-forfaits plaatsvinden voor rechten die in jaren t/m 2013 zijn opgebouwd. Ook de Wtcg-korting op de eigen bijdrage AWBZ/Wmo voor extramurale gevallen vervalt (voor intramurale gevallen, zie de maatregel verhogen intramurale eigen bijdrage AWBZ). Per 2015 wordt de taak naar gemeenten overgeheveld. Het afschaffen van de Wtcg levert structureel 649 mln. op. Hierin is ook de structurele doorwerking van de doelgroepverkleining door de maatregel rond fysiotherapie opgenomen. Bijna tweederde van dit besparingsbedrag wordt aan het budget voor maatwerk gemeenten toegevoegd.

59. Regeling specifieke zorgkosten afschaffen
De fiscale regeling voor de aftrek van specifieke zorgkosten wordt in zijn geheel – net als de Wtcg - per 2014 afgeschaft. Daarmee verliest ook de Tegemoetkoming Specifieke Zorgkosten (TSZ) zijn functie en vervalt derhalve tegelijkertijd. De helft van de besparing van 492 mln. komt ten gunste van het budget voor gemeentelijk maatwerk.

60. CER Afschaffen
De Compensatie Eigen Risico (CER) wordt afgeschaft. Voor de CER geldt, net als voor de Wtcg, dat de regeling ongericht en ondoelmatig is. Van de besparing van 200 mln. wordt de helft aan gemeenten beschikbaar gesteld voor het gerichter ondersteunen van chronisch zieken en gehandicapten die door meerkosten in de problemen komen.

F	Sociale Zekerheid	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**-401**	**-1.054**	**-1.614**	**-2.429**	**-3.241**	**-4.877**
61	WW/Ontslag (ten opzichte van basispad)						
	wv uitgaven		784	947	592	284	-140
	wv lasten		-1.300	-1.300	-1.300	-1.300	-1.300
62	Participatiewet (Voorheen Werken naar Vermogen, taakstelling oplopend in 6 jaar)		-60	-180	-290	-400	-1.830
63	Quotumregeling bedrijven arbeidsgehandicapten (ingroei in 6 jaar)		10	-5	-60	-130	-340
64	Hervorming kindregelingen						
	wv uitgaven	-2	19	309	73	-90	-59
	wv lasten			-830	-840	-840	-840
65	Ombuiging reïntegratie		-55	-83	-110	-138	-138
66	Aanscherpen definitie passende arbeid WW	3	3	-21	-32	-46	-57
67	Algehele arbeids-en reintegratieplicht en naleving WWB		-13	-45	-90	-95	-95
68	AOW voor samenwonenden naar 50% WML			-10	-30	-50	-200
69	Overbruggingsregeling AOW-verhoging		75	45	45	20	0
70	Doorwerkbonus/mobiliteitsbonus						
	wv lasten	150	150	300	300	300	300
71	Schrappen voorschotregeling AOW	-10	-30	-30	50	20	0
72	Snellere verhoging AOW leeftijd				-70	-160	0
73	Schrappen toeslag jonge partner AOW > 50.000		-15	-40	-40	-40	0
74	Terugdraaien geen MKOB bij onvolledige opbouw		8	16	16	16	16
75	Niet invoeren vitaliteitssparen						
	wv lasten	-580	-764	-759	-734	-700	-140
76	Huishouduitkeringstoets			-80	-80	-80	-80
77	Modernisering ZW: 1 jaar uitstel werknemerprikkel	38	24	0	0	0	0
78	ANW naar maximaal 1 jaar			-8	-23	-35	-74
79	Intensivering armoedebeleid		80	100	100	100	100
80	Temporiseren afbouw ahk in referentieminimumloon		30	60	94	123	0

61. WW/ontslag (ten opzichte van basispad)
De maximale WW-duur wordt per 1-7-2014 voor nieuwe instroom in de WW beperkt tot 24 maanden, waarvan 12 loongerelateerde uitkering gevolgd door maximaal 12 maanden vervolguitkering van 70% WML. De opbouw van het arbeidsverleden wordt aangepast. De opbouw in de eerste 10 jaar is 1 maand WW per gewerkt jaar en daarna is de opbouw een halve maand WW per gewerkt jaar. Daarbij wordt het reeds opgebouwde arbeidsverleden van voor 2014 gerespecteerd, zodat de jaren die liggen voor het kalenderjaar 2014 blijven tellen voor 1 jaar en de jaren 2014 en later tellen voor ½ jaar vanaf het 11e jaar arbeidsverleden. De IOAW wordt in 2014 afgeschaft. De IOW (zonder vermogenstoets en partner- of inkomenstoets) wordt daarentegen toegankelijk gemaakt voor mensen die werkloos worden op het moment dat zij 55 jaar of ouder zijn.

De raming van de opbrengst van deze maatregelen, zie eerste rij in de tabel, betreft de duurverkorting, de aanpassing van de opbouw, het afschaffen van de IOAW, de uitbreiding van de IOW, de doorwerking op de WGA en de uitvoeringskosten.

Het verhalen van de eerste zes maanden WW/uitkering op werkgevers vindt geen doorgang. De WW-premies gaan structureel vanaf 1-1-2014 met 1,3 mld. omhoog. Deze lastenverzwaring voor werkgevers komt in de plaats van het WW-verhaal en wordt gecompenseerd door lagere ontslagvergoedingen, die door een wettelijke norm in omvang beperkt worden, en omgezet in een transitiebudget ten bate van (om)scholing en van werk-naar-werk trajecten. De omvang van het budget wordt een kwart maand per gewerkt jaar vanaf het eerste jaar met een maximum van 4 maanden. Verder ontstaat door de hervorming het ontslagstelsel, ingaand per 1-7-2014, één route voor ontslag via het UWV, in de vorm van een preventieve toets. De kantonrechtersroute wordt opgeheven, waardoor uitvoeringskosten (5 mln.) worden overgeheveld van de rechtspraak naar het UWV.

(in € mln., -/- is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017	struc.
WW	34	-53	-408	-716	-1140
Schrappen WW-verhaal	750	1.000	1.000	1.000	1.000
Totaal uitgaven	784	947	592	284	-140
Totaal lasten: WW premieverhoging	-1.300	-1.300	-1.300	-1.300	-1.300
Totaal	-516	-353	-708	-1.016	-1.440

62. Participatiewet (voorheen Wet Werken naar vermogen, taakstelling oplopend in 6 jaar)

(in € mln., -/- is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017	struc
Wajong: beperken toegang tot volledig en duurzaam	0	-40	-80	-120	-1.180
Wsw: geen nieuwe instroom + nieuwe voorziening beschutte werkplek	-20	-50	-70	-90	-650
Efficiencykorting Participatiebudget geleidelijk	-40	-90	-140	-190	0
Totaal	-60	-180	-290	-400	-1.830

Er komt één participatiewet die de Wwb, Wsw en een deel van de Wajong samenvoegt. Voor de hele doelgroep wordt een systeem van loondispensatie geïntroduceerd zoals dat nu in de Wajong bestaat. Hierdoor kunnen de gemeenten meer mensen laten participeren, budgetten gerichter en effectiever inzetten en kosten besparen. Met ingang van 1-1-2014 wordt de Wajong alleen toegankelijk voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten; voor de groep 'niet volledige en duurzame arbeidsongeschikten' is de nieuwe participatiewet beschikbaar. Huidige Wsw'ers en Wajong'ers worden niet herkeurd. Instroom in de Wsw in zijn huidige vorm en voorwaarden wordt gestopt met ingang van 1-1-2014. Gemeenten krijgen binnen de kaders van de participatiewet de ruimte om beschut werk zelf te organiseren als voorziening. Voor deze nieuwe voorziening beschut werk komen geleidelijk middelen beschikbaar voor structureel 30.000 plekken, afgestemd op 100% WML. Re-integratie en begeleidingsbudgetten worden samengevoegd in een gebundeld re-integratiebudget. Deze middelen zullen gerichter en efficiënter worden ingezet, waarbij speciale aandacht zal worden besteed aan mensen met een arbeidshandicap. Vanaf 1-1-2014 nemen deze middelen over een periode van zes jaar geleidelijk af. Tot slot geldt dat de doelgroep arbeidsgehandicapten voor de mobiliteitsbonus toeneemt. De extra kosten die hieruit voortvloeien worden gedekt binnen de beschikbare middelen voor mobiliteitsbonussen.

63. Quotumregeling bedrijven arbeidsgehandicapten (ingroei in 6 jaar)
Er komt per 1-1-2015 een verplicht quotum voor middelgrote en grote werkgevers in de markt-, premiegesubsidieerde en collectieve sectoren voor het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten op straffe van een boete. Dit quotum wordt stapsgewijs in zes jaar ingevoerd. De opbrengst bestaat uit boeteopbrengsten en lagere uitkeringslasten, na aftrek van uitvoeringskosten, weglekeffecten en de dubbeltelling met de Wajong maatregel uit de Participatiewet.

64. Hervorming kindregelingen
Het aantal kindregelingen wordt per 1-1-2015 beperkt tot vier: Kinderbijslag (AKW), Kindgebonden budget (WKB), Kinderopvangtoeslag (KoT) en de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). De besparing bij deze hervorming betreft een saldo van maatregelen aan zowel de uitgaven- en inkomstenkant van de begroting, zie tabel.

(in € mln., -/- is saldoverbeterend)	2013	2014	2015	2016	2017	struc
1. Afschaffen aanvulling alleenstaande ouders	0	0	-350	-350	-350	-350
3. Introduceren kop op kindgebonden budget (WKB)	0	76	915	915	915	915
4. Verlagen WKB afbouwgrens	0	-19	-226	-233	-240	-200
5. Versoberen kinderbijslag	-2	-59	-283	-501	-647	-656
6. Hervormen WTOS en TOG	0	0	0	0	0	0
8. WKB: Verhogen bedrag 1e kind met 25 euro	0	1	15	15	14	14
9. WKB: Verhogen bedrag 2e kind met 517 euro	0	20	238	227	218	218
10. WKB: Compensatie afschaffen schoolboeken *			(30)	(90)	(90)	(90)
Totaal uitgaven	-2	19	309	73	-90	-59
2. Afschaffen (aanvullende) alleenstaande ouderkortingen	0	0	-530	-540	-540	-540
7. Afschaffen ouderschapsverlofkorting en aftrek LOK	0	0	-300	-300	-300	-300
Totaal lasten	0	0	-830	-840	-840	-840
Totaal	-2	19	-521	-767	-930	-899

* Is niet meegenomen in de totaaltelling, komt terug bij maatregel 35.

(1) De aanvulling in de bijstand en de Anw voor alleenstaande ouders wordt afgeschaft.

(2) De fiscale alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting worden afgeschaft.

(3) Daarvoor in de plaats komt in het kindgebonden budget een alleenstaande ouderkop van 2800 euro per jaar.

(4) In het kindgebonden budget wordt de inkomensgrens waar onder het volledige bedrag wordt ontvangen, verlaagd naar de inkomensgrens die ook in de zorgtoeslag wordt gebruikt.

(5) In de kinderbijslag worden de bedragen verlaagd naar de bedragen van de jongste leeftijdscategorie, er gelden leeftijdsonafhankelijke bedragen. Deze maatregel wordt al in 2014 ingevoerd. Daarnaast wordt de kinderbijslag in de tweede helft van 2013 en 2014 niet geïndexeerd. Dit geldt ook voor het hele jaar 2015.

(6) De WTOS 17- wordt afgeschaft en budgettair neutraal geïntegreerd met het kopje op het kindgebonden budget voor ouders van kinderen van 16-17 jaar. De TOG wordt afgeschaft en budgettair neutraal geïntegreerd met de AKW.

(7) De ouderschapsverlofkorting en de aftrek voor levensonderhoud kinderen (Lok) worden afgeschaft.

(8) In het kindgebonden budget wordt het bedrag voor het eerste kind met ingang van 2015 met 25 euro verhoogd.

(9) In het kindgebonden budget wordt het bedrag voor het tweede kind met ingang van 2015 met 517 euro verhoogd.

(10) Ter compensatie van het afschaffen van de gratis schoolboeken worden de bedragen in het kindgebonden budget voor ouders van kinderen van 12-17 jaar in 2 stappen verhoogd (zie ook maatregel 35.).

65. Ombuiging re-integratie
Het re-integratiebudget van UWV en het participatiebudget van gemeenten worden gekort. De korting wordt voor 30% verhaald op het re-integratiebudget van het UWV en voor 70% op het participatiebudget van gemeenten. Dit levert een besparing op, oplopend tot netto 138 mln. in 2017, rekening houdend met uitverdieneffecten van 25% in het eerste jaar en 50% in latere jaren.

66. Aanscherpen definitie passende arbeid WW
De definitie van passende arbeid wordt in 2014 aangescherpt. De maatregel houdt in dat reeds na 6, in plaats van 12 maanden, alle arbeid als passend wordt aangemerkt. Eveneens vanaf 6 maanden komt de WW-gerechtigde in aanmerking voor inkomstenverrekening in plaats van urenverrekening.

67. Algehele arbeids- en re-integratieplicht en naleving WWB
De algemene arbeids- en re-integratieplicht in de Bijstand wordt aangescherpt door het gebruik van ontheffingen te beperken. Tevens wordt in 2014 de naleving en handhaving geïntensiveerd, onder meer door verplichtingen in de regelgeving te uniformeren en sancties wettelijk voor te schrijven. Wettelijk voorgeschreven wordt dat gemeenten de bijstandsuitkering 3 maanden stoppen in geval van het niet nakomen van de arbeids- en re-integratieplicht. De besparing wordt taakstellend in de begroting van SZW verwerkt.

68. AOW voor samenwonenden naar 50% WML
De uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen (ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten) wordt per 2015 vastgesteld op 50% van het netto minimumloon. Dit geldt voor nieuwe instroom in de AOW, voor AOW-ers waarvan de huishoudsituatie wijzigt en na afloop van het overgangsrecht voor het zittend bestand.

69. Overbruggingsregeling AOW-verhoging
Voor mensen die per 1-1-2013 nu reeds deelnemen aan een vut- of prepensioenregeling, en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de AOW leeftijdsverhoging, wordt vanaf 2013 een overbruggingsregeling ontworpen. De regeling geldt voor deelnemers met een inkomen tot 150% WML en kent een partner- en vermogenstoets (exclusief eigen woning en pensioenvermogen). Mocht invoering per 1-1-2013 op praktische bezwaren stuiten, dan wordt aan de regeling terugwerkende kracht vanaf 1-1-2013 toegekend.

70. Doorwerkbonus/mobiliteitbonus
Er wordt een doorwerkbonus ingevoerd voor werknemers (voltijd en deeltijd) vanaf 61 tot 65 jaar. Werknemers die doorwerken tot 65,5 jaar, kunnen zo gemiddeld 1,5 jaar eerder met pensioen zonder er financieel op achteruit te gaan. Deze doorwerkbonus geldt voor werknemers met een inkomen vanaf 90% WML, wordt maximaal van 100% tot 120% WML en loopt daarna af tot 175% WML. Het structurele budgettaire beslag van deze regeling is ruim 200 mln. Daarnaast komen middelen beschikbaar voor de reeds bestaande mobiliteitsbonus, om de arbeidsparticipatie te stimuleren in het kader van de Participatiewet. Mocht invoering per 1-1-2013 op praktische bezwaren stuiten, dan wordt de bonus in 2014 met terugwerkende kracht alsnog ter beschikking gesteld.

71. Schrappen voorschotregeling AOW
De huidige voorschotregeling voor de AOW leeftijdsverhoging wordt afgeschaft. Deze is niet langer nodig, wanneer de nieuwe overbruggingsregeling in werking treedt.
72. Snellere verhoging AOW-leeftijd
De AOW leeftijd wordt na 2015 versneld verhoogd volgens onderstaand schema. Hierdoor wordt in 2018 de AOW leeftijd 66 jaar en in 2021 67 jaar.

Tabel: nieuw tijdpad verhoging AOW-leeftijd (aantal maanden)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Huidige wet	1	2	3	5	7	9	12	15	18
Na deelakkoord	1	2	3	6	9	12	16	20	24

73. Schrappen toeslag jonge partner AOW > 50.000
De partnertoeslag voor AOW-gerechtigden wordt per 1-7-2014 ingeperkt. AOW-gerechtigden die samen met hun partner een totaalinkomen van meer dan 50.000 euro (exclusief AOW) hebben, ontvangen niet langer partnertoeslag. Dit geldt voor nieuwe instroom en, na afloop van een overgangsperiode, voor het zittend bestand. Structureel kent de maatregel geen opbrengst omdat in de wet verhoging AOW en pensioenrichtleeftijd besloten is dat de AOW partnertoeslag voor nieuwe gevallen helemaal wordt afgeschaft.

74. Terugdraaien geen MKOB bij onvolledige opbouw
De maatregel "geen aow-tegemoetkoming bij onvolledige opbouw" uit het vorige regeerakkoord wordt per 1-7-2014 teruggedraaid. Dit betekent dat de MKOB niet langer meegenomen wordt in de middelentoets van de bijstand voor 65-plussers (AIO).

75. Niet invoeren vitaliteitssparen
Het vitaliteitssparen wordt niet ingevoerd. Kasbedragen zijn leidend.

76. Huishouduitkeringstoets
Een huishouduitkeringstoets wordt ingevoerd per 2015. Het normbedrag van de WWB wordt verlaagd naarmate in een huishouden meer inwonende volwassenen aanwezig zijn. De inkomsten van gezinsleden binnen het huishouden worden niet verrekend met de uitkering van de bijstandsontvanger, zodat werken lonend is en niet direct consequenties heeft voor de overige gezinsleden. Wel wordt de bijstandsuitkering lager naarmate er meer boven bedoelde gezinsleden zijn. Elk van de gezinsleden blijft een zelfstandig recht op bijstand houden.

77. Modernisering ZW: 1 jaar uitstel werknemerprikkel
De invoering van de prikkel voor werknemers uit de modernisering van de Ziektewet (duur van de loongerelateerde uitkering afhankelijk van arbeidsverleden) wordt met een jaar uitgesteld. Binnen een jaar wordt een alternatief gevonden om de hoge instroom van werknemers zonder vast contract (flexwerkers) in de Ziektewet het hoofd te bieden.

78. Anw naar maximaal 1 jaar
Vanaf 1-7-2014 geldt voor nieuwe instroom in de Anw een maximum duur van één jaar (exclusief de wezenuitkering). De gerapporteerde besparing is inclusief weglek. In de besparing is verondersteld dat de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering uit het wetsvoorstel deregulering SVB zijn beslag heeft gekregen.

79. Intensivering armoedebeleid
De mogelijkheden voor individuele bijzondere bijstand (van daadwerkelijke kosten) worden verruimd en de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand (aannemelijke kosten) worden beperkt. Daarbij is er bijzondere aandacht voor werkenden met een laag inkomen en ouderen met klein pensioen. Daarnaast kan categoriale bijzondere bijstand voor gezinnen met kinderen in de vorm van aanvullende zorgverzekering en stadspas voor culturele/maatschappelijke/sportieve voorzieningen worden uitgebreid. De overheidssteun aan het Jeugdsportfonds Nederland wordt verlengd (2015 en 2016) en de Sportimpuls wordt structureel verhoogd. Tot slot wordt de langdurigheidstoeslag in de WWB vervangen door een individuele toeslag voor personen die langdurig van een laag inkomen rond moeten komen zonder zicht op verbetering. Voor dit pakket wordt structureel 100 miljoen vrijgemaakt.

80. Temporiseren afbouw AHK in referentieminimumloon
De afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (ahk, in de fiscaliteit voor werkenden al vanaf 2009 afgebouwd) wordt sinds januari 2012 ook doorvertaald naar de uitkeringshoogte (excl. AOW). Deze afbouw wordt in de jaren 2014 t/m 2017 getemporiseerd, zodat per jaar 2,5 procentpunt wordt afgebouwd in plaats van 5 procentpunt per jaar.

G	Overdrachten bedrijven	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**0**	**-286**	**-437**	**-446**	**-484**	**-484**
81	Subsidies bedrijven						
	wv uitgaven		260	244	244	244	244
	wv lasten		-502	-574	-583	-596	-596
82	Doorberekenen kosten toezicht AFM/DNB		0	-38	-38	-38	-38
83	Afschaffen PBO's						
	wv uitgaven		-184	-191	-198	-206	-206
	wv lasten		215	222	229	237	237
84	Boetes marktwerking (NMa)		-75	-100	-100	-125	-125

81. Subsidies bedrijven

(in € mln.; -/- is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017	Struc.
1. Beperken subsidies bedrijfslevenbeleid en topsectoren EZ	-46	-52	-52	-52	-52
2. Beperking subsidies bedrijfslevenbeleid en topsectoren overige departementen	-8	-8	-8	-8	-8
3. Verlagen uitgaven ondernemerspleinen	-5	-15	-15	-15	-15
4. Verhogen budget TKI-toeslag	110	110	110	110	110
5. Subsidieregeling	209	209	209	209	209
Totaal uitgaven	260	244	244	244	244
6. WVA Onderwijs	-409	-414	-423	-436	-436
7. Beperking fiscale innovatieregelingen	-93	-160	-160	-160	-160
Totaal lasten	-502	-574	-583	-596	-596
Totaal	-242	-330	-339	-352	-352

1. *Beperken subsidies bedrijfslevenbeleid en topsectoren EZ*
   De uitgaven aan het bedrijfslevenbeleid en topsectoren worden taakstellend beperkt.

2. *Beperking subsidies bedrijfslevenbeleid en topsectoren overige departementen*
   Ook de andere betrokken departementen dragen bij aan een ombuiging op subsidies aan het bedrijfslevenbeleid en topsectoren, te weten: VWS (3 mln.), IenM (2 mln.), OCW (2 mln.) en Defensie (1 mln.)

3. *Verlagen uitgaven ondernemerspleinen*
   Op de ondernemerspleinen kan worden bespaard door meer producten en diensten tegen een kostendekkende vergoeding aan te bieden en door het beëindigen van taken.

4. *Verhogen budget TKI-toeslag*
   Het budget van de TKI-toeslag wordt verhoogd. Hiermee wordt een stimulans gegeven aan de publiek-private samenwerking. Die stimulans kan eveneens worden bereikt door gebruik te maken van programma's en projecten in het kader van Horizon 2020. Mocht EZ hiervoor cofinanciering dienen te leveren, dan zal die ten laste van de TKI-toeslagmiddelen worden gebracht.

5. *Subsidie en 6. WVA Onderwijs*
   Het budgettair beslag van de WVA onderwijs is vanaf 2007 verdubbeld van 200 mln. naar 400 mln. De Wet afdrachtvermindering Onderwijs wordt afgeschaft en vervangen door een veel beter te richten subsidieregeling op de begroting van OCW. Het voor de nieuwe regeling beschikbare budget wordt teruggebracht naar het niveau van 2007.

7. *Beperking fiscale innovatieregelingen*
   In 2014 wordt er in totaal 93 mln. bezuinigd op de RDA, de innovatiebox en de WBSO. Dit bedrag loopt op naar 160 mln. in 2015 e.v.

82. Doorberekenen kosten toezicht AFM/DNB
Het toezicht door AFM en DNB wordt doorbelast aan de partijen die actief zijn op de financiële markten. Voor het toezicht op de BES-eilanden blijft, vanwege de bijzondere omstandigheden aldaar, de bestaande situatie gehandhaafd. Bij de vaststelling van de nieuwe (hogere) tarieven zullen kleinere partijen zoveel mogelijk worden ontzien.

83. Afschaffen PBO's
De PBO's en de PBO heffing worden afgeschaft. De medebewindstaken en autonome publieke taken van de PBO's worden door EZ uitgevoerd vanaf 2014. Voor de uitvoering van deze taken wordt 31 mln. aan de EZ begroting toegevoegd.

84. Boetes marktwerking (NMa)
De boetes marktwerking (NMa) worden verhoogd omdat de NMa meer kartelboetes gaat opleggen. De ontvangsten worden geraamd op 75 mln. in 2014 oplopend naar 125 mln. structureel. Deze bezuiniging wordt taakstellend ingeboekt op de EZ begroting. Bij eventuele besparingsverliezen kunnen extra opbrengsten uit maatregel 111 binnen het EZ domein gebruikt worden.

H	Internationale samenwerking	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**0**	**-520**	**-540**	**-540**	**-1.040**	**-1.040**
85	Ontwikkelingshulp		-750	-750	-750	-1.000	-1.000
86	Defensie		-250	-250	-250	-250	-250
87	Nieuw budget internationale Vrede en Veiligheid		250	250	250	250	250
88	Revolving fund internationale samenwerking		250	250	250	0	0
89	Reductie postennetwerk		-20	-40	-40	-40	-40

85. Ontwikkelingshulp
De uitgaven voor OS worden verlaagd met de in de tabel opgenomen bedragen, de ontwikkeling van de uitgaven blijft gerelateerd aan de ontwikkeling van het BNP. De publieke uitgaven voor de lange termijn financiering van het internationale klimaatbeleid –zoals toegezegd tijdens de Klimaattop in Kopenhagen in 2009- worden gefinancierd uit het OS budget.

86. Defensie
Om de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor vrede en veiligheid in de wereld te kunnen blijven verzekeren, wordt vanaf 2014 jaarlijks 0,25 mld. van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking omgezet in een budget voor Internationale Veiligheid. Dit budget komt beschikbaar voor Defensie voor aan internationale veiligheid verbonden kosten. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de aanwending, in overeenstemming met de minister van Defensie. Corresponderend wordt de begroting van Defensie vanaf 2014 met 0,25 mld. verlaagd, waaronder de volledige huidige HGIS-middelen voor vredesoperaties.

87. Nieuw budget internationale Vrede en Veiligheid
Zie maatregel 86.

88. Revolving fund internationale samenwerking
Er wordt, binnen het geldende begrotingsbeleid, een revolverend fonds opgericht waarmee investeringen in ontwikkelingslanden gefaciliteerd kunnen worden. Daartoe wordt in de jaren 2014 t/m 2016 jaarlijks 250 mln. van de 750 mln. besparing in deze jaren ingezet ter voeding van het fonds.

89. Reductie postennetwerk
De uitgaven aan het interdepartementale postennetwerk onder hgis worden in 2014 met 20 mln. en vanaf 2015 met 40 mln. gekort. Deze taakstelling is additioneel aan de generieke taakstelling.

I	Overige uitgaven	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**0**	**-69**	**-226**	**-319**	**-402**	**-467**
90	Taakstelling MRB (hogere boete bij herhaaldelijk te laat betalen)		-50	-70	-70	-70	-70
91	Doorberekenen kosten strafzaken en detentie aan veroorzaker		0	-60	-60	-60	-60
92	Publieke omroep				-50	-100	-100
93	Belasting- en invorderingsrente		-19	-96	-139	-172	-237

90. Taakstelling MRB (hogere boete bij herhaaldelijk te laat betalen)
Bij het te laat betalen van de Motorrijtuigenbelasting (MRB) wordt een boete opgelegd van 50 euro. Bij een tweede en derde (en verdere) verzuim binnen een periode van 2 jaar bedraagt de boete respectievelijk 100 en 150 euro. Dat is een verzwaring van de huidige systematiek waarbij een boete wordt opgelegd van 50 euro voor het tweede en verdere verzuim binnen een periode van één jaar.

91. Doorberekenen kosten strafzaken en detentie aan veroorzaker
Er komt een eigen bijdrageregeling voor gedetineerden. Voor de verblijfkosten wordt (indicatief) 12,50 euro per dag in rekening gebracht (maximum 6 maanden). Daarnaast worden griffierechten geheven voor strafzaken in eerste aanleg, waarmee (een deel van) de kosten van het strafrecht (in geval van een veroordeling) aan de veroordeelde worden doorberekend. Ter indicatie: De gemiddelde gerechtskosten van een strafzaak in eerste aanleg bedragen 950 euro.

92. Publieke omroep
De bezuiniging op de publieke omroep wordt langs 4 sporen ingevuld:

-Een efficiencytaakstelling van 25 mln. bij het centraliseren van het budget voor regionale omroepen (uitname uit het Provinciefonds per 2014 van 142 mln.).
-Het eerder aangekondigde mediafonds wordt heroverwogen. Alleen het Stimuleringsfonds voor de Pers blijft bestaan. Dit levert een besparing op van 16 mln.
-Artikel 2.42 omroepen gaan 'inwonen' bij één van de landelijke ledenomroepen. De budgetten voor 2.42 omroepen vervallen. Dit levert een besparing op van 14 mln.
-Een nader in te vullen taakstelling van 45 mln.

93. Belasting- en invorderingsrente
Het rentepercentage van de belastingrente wordt voor de vennootschapsbelasting gekoppeld aan de wettelijke rente voor handelstransacties met een ondergrens van 8%. Het rentepercentage van de belastingrente voor de overige belastingmiddelen en het rentepercentage van de invorderingsrente blijft gekoppeld aan de wettelijke rente voor niet-handelstransacties met een ondergrens van 4%.

J	Overige belastingen en premies	2013	2014	2015	2016	2017	struc
	Subtotaal	**-422**	**-1.371**	**-3.008**	**-3.374**	**-3.301**	**-1.933**
94	AOW premies door 65 en 66 jarigen				-25	-55	0
95	Terugdraaien reiskostenaftrek						
	wv uitgaven	-17	-49	-91	-108	-121	-121
	wv lasten	1.669	1.719	1.754	1.794	1.794	1.794
96	Assurantiebelasting naar 21%	-1.222	-1.379	-1.403	-1.403	-1.403	-1.403
97	Witteveen aftoppen 100.000			-317	-529	-635	-297
98	Witteveen opbouwpercentage- 0,4%						
	wv uitgaven (toeslagen)			-36	-60	-72	0
	wv lasten			-1.075	-1.792	-2.150	-1.116
99	Verlaging maximaal aftrekpercentage hypotheekrente		-45	-89	-133	-175	-770
100	Gekoppelde verlaging toptarief/ verlenging 3e schijf		45	89	133	175	770
101	Restschulden	10	20	30	40	50	0
102	Maatregel huurmarkt						-770
	wv uitgaven (huurtoeslag)	45	135	225	315	420	
	wv lasten (verhuurdersheffing)	-45	-485	-725	-965	-1.190	
103	Afromen kansspelbelasting						
	wv uitgaven			-10	-10	-10	-10
	wv lasten			-25	-28	-31	-31
104	Schrappen aftrekbaarheid provisies tussenpersonen	-75	-84	-92	-100	-109	-150
105	Vervallen vrijstelling oldtimers		-156	-155	-154	-153	-153
106	Invoering Winstbox						
	wv uitgaven (toeslagen)			-27	-27	-27	-27
	wv lasten			-473	-473	-473	-473
107	Verhoging accijnzen (tabak en alcohol)		-187	-200	-200	-200	-200
108	Verhoging accijnzen (diesel en LPG)		-280	-280	-280	-280	-280
109	Lastenverlichting arbeidskort. €500		785	1.570	2.355	3.140	3.140
110	Versterking toezicht Belastingdienst, UWV en SVB						
	wv uitgaven	108	169	157	157	157	157
	wv inkomsten	-265	-533	-533	-566	-623	-663
111	Werkkostenregeling		-100	-100	-100	-100	-100
112	Tegemoetkoming ondernemers afdracht BTW	19					
113	Incidentele lastenruimte 2013	-649					
114	Ongedaan maken technische veronderstelling in basispad (terugsluis vergroening)		-375	-375	-375	-375	-375
115	Zorgpremies en overige lastenmaatregelen		-571	-827	-840	-855	-855

94. AOW premies door 65 en 66 jarigen
Het versnellen van de verhoging van de AOW-leeftijd leidt tot hogere ontvangsten uit de AOW-premies, omdat het aantal personen dat AOW-premie dient te betalen toeneemt.

95. Terugdraaien maatregel reiskostenaftrek
De maatregel uit het begrotingsakkoord rond de afschaffing van de fiscale reiskostenaftrek wordt in zijn geheel teruggedraaid, inclusief de maatregel "auto van de zaak". Het feit dat de reiskostenaftrek blijft bestaan geeft belastingplichtigen mogelijk een lager verzamelinkomen; dit heeft effect op toeslagen en werknemersverzekeringen.

96. Assurantiebelasting naar 21%
Het tarief van de assurantiebelasting wordt per 1-4-2013 verhoogd naar 21%. Het overgangsrecht wordt zo vormgegeven dat het nieuwe tarief van 21% van toepassing is op premies voor zover die betrekking hebben op een verzekerde periode van na 31-3-2013 (ongeacht wanneer deze premies betaald zijn).

97. Witteveen aftoppen 100.000
Vanaf een inkomensniveau van 100.000 euro kan niet langer fiscaal gefaciliteerd voor aanvullend pensioen worden gespaard. Dit geldt voor zowel voor pensioenopbouw in de tweede als de derde pijler (individuele lijfrenteopbouw). Kasbedragen zijn leidend.

98. Witteveen opbouwpercentage -0,4%
Het maximale jaarlijkse opbouwpercentage voor nieuwe pensioenopbouw wordt verlaagd met 0,4%. Voor het gebruikelijke middelloonpensioen betekent dit dat jaarlijks een opbouw van maximaal 1,75% van het pensioengevend loon fiscaal wordt gefaciliteerd. Na 40 jaar werken kunnen mensen een pensioen opbouwen van 70% van hun gemiddelde loon. De derde pijler (individuele lijfrenteopbouw) wordt op overeenkomstige wijze aangepast. Kasbedragen zijn leidend.

99. Verlaging maximaal aftrekpercentage hypotheekrente
Het maximale aftrekpercentage voor hypotheekrente wordt vanaf 2014 in jaarlijkse stappen van een half procentpunt verlaagd van het tarief in de vierde naar de derde schijf.

100. Gekoppelde verlaging toptarief/schijflengte (50-50)
De opbrengst van de beperking van het aftrektarief voor hypotheekrente wordt voor 50% teruggesluisd in verlaging van het toptarief en voor 50% via een verlenging van de 3^{e} belastingschijf.

101. Restschulden
De problemen met restschulden worden gericht aangepakt. De rente betaald op restschulden kan tijdelijk (maximaal 5 jaar) en onder voorwaarden in mindering worden gebracht op het belastbaar inkomen in box 1.

102. Maatregel huurmarkt
De huren worden richting marktconform niveau gebracht. Er wordt voor alle huurders een additionele huurverhoging van 1,5% boven de reeds bepaalde huurverhogingen toegestaan. In het woningwaarderingsstelsel (WWS) wordt de maximale huur niet langer bepaald met het puntensysteem, maar vastgelegd op 4,5% van de WOZ van de woning. Verhuurders mogen hierbij werken met een huursombenadering. De systematiek met een huurliberalisatiegrens blijft intact. Daarbij wordt het wettelijk mogelijk gemaakt dat voor huurders met een inkomen boven de 43.000 in een gereguleerde huurwoning de maximale huur volgens het WWS tijdelijk buiten werking wordt gesteld en dus tijdelijk boven de huurliberalisatiegrens kan uitkomen. Hierbij blijft de woning zelf wel tot de sociale woningvoorraad behoren. Daarnaast wordt de heffing voor verhuurders verhoogd, rekening houdend met extra middelen om toenemend gebruik van huurtoeslag als gevolg van de huurverhogingen op te vangen. Als gevolg hiervan wordt de heffing reeds in 2013 met 45 mln. euro verhoogd. Op lange termijn wordt de heffing voor verhuurders evenredig met het toenemend gebruik van de huurtoeslag als gevolg van de maatregelen verhoogd.

103. Afromen kansspelbelasting

Deze maatregel bestaat uit twee delen.

a) Vergunningen loterijen (niet on-line)
Per 2015 worden de vergunningen voor loterijen niet meer ondershands gegund, maar door middel van een transparante procedure, zoals bijvoorbeeld een veiling of beauty contest. Dit geldt ook voor de staatsloterij. De nieuwe vergunninghouders betalen een marktconforme licentie-fee. De opbrengst hiervan is 10 mln.

b) Online regulering
Binnen de termijn van de komende regeerperiode wordt de online markt gelegaliseerd en gereguleerd. Door te reguleren levert de heffing van de kansspelbelasting van 29% bij online aanbieders circa 31 mln. structureel op (geldt niet als lastenverzwaring). Illegale aanbieders worden actief geweerd en vergunningen vervallen wanneer belasting niet wordt voldaan.

104. Schrappen aftrekbaarheid provisies tussenpersonen
Door de maatregel vervalt in verband met het provisieverbod de aftrekbaarheid van bepaalde fee's van tussenpersonen in het kader van de lijfrenteaftrek en de aftrek van premies voor arbeidsongeschiktheidsrenten.

105. Vervallen vrijstelling oldtimers MRB
De vrijstelling in de motorrijtuigenbelasting voor oldtimers komt te vervallen.

106. Invoering Winstbox
De verschillen in belastingheffing tussen ondernemers en werknemers zijn de afgelopen jaren toegenomen. Om meer evenwicht te bereiken zullen de ondernemersfaciliteiten waaraan het urencriterium is verbonden per 2015 met 0,5 mld. worden versoberd en/of afgeschaft.

Daarnaast worden deze kabinetsperiode stappen gezet om een winstbox in te voeren. Hierbij worden betrokken de zelfstandigenaftrek, fiscale oudedagsreserve, meewerkaftrek, startersaftrekken en de S&O-aftrek. Het bewerkelijke urencriterium kan dan komen te vervallen.

107. Verhoging accijnzen (tabak en alcohol)
De accijns op bier, wijn, sherry en port wordt met ingang van 1-1-2014 verhoogd met ongeveer 14% en de accijns op gedistilleerde dranken met ongeveer 5%. Hiermee wordt een opbrengst gerealiseerd van 120 mln. De accijns op een pakje sigaretten van 19 stuks en de accijns op een pakje shag van 40 gram worden, met ingang van 1-3-2014, verhoogd met ongeveer 9 cent. Hiermee wordt een opbrengst gerealiseerd van 80 mln.

108. Verhoging accijnzen (diesel en LPG)
De accijns voor diesel wordt verhoogd met 3 cent per liter en komt daarmee op ongeveer 46 cent per liter. De opbrengst van deze accijnsverhoging, die ingaat per 1-1-2014, bedraagt 230 mln. De accijns op LPG wordt verhoogd met 7 cent per liter en komt daarmee op ongeveer 18 cent per liter. De opbrengst van deze accijnsverhoging, die ingaat per 1-1-2014, bedraagt 50 mln.

109. Lastenverlichting arbeidskorting €500
Het maximum van de arbeidskorting wordt in 2014 verhoogd met 125 euro. Dit bedrag wordt in gelijke stappen verder verhoogd tot 500 euro in 2017 en daarna. Deze maatregel geldt voor iedereen die recht heeft op arbeidskorting, ongeacht het inkomen.

110. Versterking toezicht Belastingdienst, UWV en SVB
De Belastingdienst heeft bekeken of door het versterken van toezicht door de Belastingdienst meer belastingontvangsten binnen kunnen komen. De capaciteit van de Belastingdienst kan met structureel 157 mln. worden geïntensiveerd. Bij particuliere belastingplichtigen gaat het om het versterken van de controle van aangiften. Daarnaast zal de Belastingdienst extra controles uitvoeren bij bedrijven die fiscaal ongewenst gedrag vertonen. Ook de capaciteit voor de invordering wordt vergroot, waardoor de Belastingdienst meer verschuldigde belasting zal innen. Het is geen lastenverzwaring omdat de fiscale regelgeving niet wordt aangescherpt.

Ook UWV en SVB kunnen mogelijk, zonder verdere aanpassingen van wetgeving, het toezicht zodanig versterken dat daardoor besparingen op uitkeringslasten worden gerealiseerd. Indien daartoe overtuigende business cases worden ontwikkeld, zal de capaciteit worden geïntensiveerd ten einde de besparingen te kunnen realiseren.
111. Werkkostenregeling
In het Belastingplan 2013 is een verhoging opgenomen van de forfaitaire ruimte van de

werkkostenregeling van 0,1%. Deze verhoging wordt teruggenomen. Dit levert vanaf 2014 een besparing op van structureel 100 mln.

112. Tegemoetkoming ondernemersafdracht BTW
Voor ondernemers wordt een uitstelregeling ontworpen, die ruimer is dan het huidige voorstel in het Belastingplan 2013. De grens voor de uitstelregeling wordt opgetrokken van 12.000 euro naar 20.000 euro, dezelfde grens bestaat al voor particulieren. Dit kost 19 mln. eenmalig in 2013.

113. Incidentele lastenruimte 2013
De voor 2013 beschikbare incidentele lastenenveloppe van 649 mln. (verlaging AOF premie) wordt ingezet in het deelakkoord. De bijbehorende incidentele lastenschuif tussen burgers en bedrijven in 2014 van 195 mln. komt hiermee te vervallen.

114. Ongedaan maken technische veronderstelling in basispad (terugsluis vergroening)
Deze maatregel dient ter dekking van maatregel 16 (inzet terugsluis vergroening begrotingsakkoord).

115. Zorgpremies en overige lastenmaatregelen
De maatregelen in de curatieve zorg leiden tot mutaties in de Zvw-premie. Deze worden teruggesluisd naar burgers en bedrijven, afgezien van 145 mln. ter dekking van het terugdraaien van de eigen bijdrage van de tweedelijns GGZ en de eigen bijdrage van 7,50 euro per verpleegdag in instellingen voor medisch-specialistische zorg. De terugsluis naar bedrijven gaat via de Aof-premie. Als onderdeel van de maatregelen die het beoogde koopkrachtbeeld moeten bewerkstellingen worden, aanvullend op andere maatregelen het belastingtarief eerste schijf met 0,5% verlaagd en de algemene heffingskorting met 160 euro verhoogd. Hiermee wordt de terugsluis van de BTW-verhoging in 2014 en 2015 alsmede de terugsluis van de vergroeningsmaatregel voor burgers anders vorm gegeven. Ook wordt de oploop van de af te schaffen zorgtoeslag in 2015-2017 hiermee teruggegeven aan de burgers.

(in € mln., -/- is saldoverbeterend)	2014	2015	2016	2017
Tarief 1e schijf	980	980	980	980
Algemene heffingskorting	62	1660	1790	1972
Effect zorgpremies	-17	61	-466	-1.128
Oploop zorgtoeslag na 2014	-1280	-2560	-2560	-2560
Terugdraaien BTW terugsluis begrotingsakkoord	-200	-200	-200	-200
Terugdraaien Vergroening (burgers) begrotingsakkoord	-250	-250	-250	-250
Totaal	-571	-827	-840	-855

BIJLAGE B

Begrotingsregels

Het trendmatige begrotingsbeleid wordt voortgezet.

Onderstaande afspraken dienen ter explicitering of verbetering van bestaande begrotingsregels. Voor het overige worden de vigerende begrotingsregels de komende jaren bestendigd (inclusief de technische aanpassingen van de 14e Studiegroep begrotingsruimte (bijlage 7)[1].

1. *Europese begrotingsafspraken zijn leidend*
   We houden ons aan Europese begrotingsafspraken van het SGP. Het bedrag van 16 miljard netto besparingen, conform de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte, stelt ons in staat deze afspraken na te komen en leidt –in combinatie met onderliggende structurele hervormingen- tot een houdbaarheidsoverschot, zodat toekomstige schokken kunnen worden opgevangen en de Nederlandse economie weerbaar wordt voor financiële schokken.
2. *Een strikte scheiding tussen de inkomsten en de uitgaven*
   Een meevaller bij de inkomsten wordt niet gebruikt voor extra uitgaven. Andersom hoeft er niet direct bezuinigd te worden op de uitgaven wanneer er sprake is van een tegenvaller aan de inkomstenkant.
3. *Uitgavenkader en uitgavenplafonds*
   Voor de uitgaven geldt een onderscheid naar drie sectoren: Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg. Voor een goede beheersing van de overheidsuitgaven werkt het kabinet met een vooraf afgesproken maximum aan uitgaven: het uitgavenkader. Het uitgavenkader werkt als een plafond waarbinnen de uitgaven en dus het te voeren beleid moeten blijven. Deze afspraken worden gemaakt in reële termen, dus uitgedrukt in euro's van een bepaald jaar.
4. *Conjunctuurgevoelige uitgaven*
   Rente-uitgaven worden buiten het uitgavenkader gehouden. Andere conjunctuurgevoelige uitgaven worden wèl gehandhaafd onder het uitgavenkader. Ook bij rente-tegenvallers geldt dat de Europese afspraken leidend zijn. Eventuele rentemeevallers worden direct ingezet ten gunste van het saldo.
5. *Compensatie tegenvallers binnen eigen uitgavenkader*
   Elke sector moet overschrijdingen binnen het betreffende uitgavenkader compenseren

   Dit betekent dat tegenvallers in een sector binnen dat betreffende uitgavenkader moeten worden opgevangen. Zo staan voor overschrijdingen in de zorg de overheid prijs- en volumemaatregelen ter beschikking, naast pakketmaatregelen en eigen betalingen.
6. *Terugsluis zorgpremies*
   Incidentele stijgingen van de premies ZVW worden niet langer gecompenseerd met incidentele lastenverlichting. Dit komt de ordentelijke besluitvorming en efficiënte aanwending van overheidsmiddelen ten goede. Structurele stijgingen zullen wel worden teruggesluisd.

[1] Met uitzondering van de voorgestelde wijziging in regel 28. Het nieuwe kabinet presenteert zo spoedig mogelijk de nieuwe integrale set begrotingsregels.

1894815 02184

7. *Inkomstenkader*
   Voor de inkomsten wordt een reëel inkomstenkader vastgesteld en wordt uitgegaan van automatische stabilisatie. De begroting kan aan de inkomstenkant mee ademen met de economische ontwikkelingen en er hoeft niet direct actie te worden ondernomen bij een meevaller of tegenvaller. Meevallers en tegenvallers aan de inkomstenkant komen ten gunste of ten laste van het EMU- saldo.
8. *Meevallersregel bij meerjarig overschot*
   Indien het EMU-saldo een meerjarig overschot laat zien is 75 procent van het overschot bestemd voor het aflossen van de staatsschuld en 25 procent voor lastenverlichting.
9. *Gemeenschappelijke verantwoordelijkheid EMU-saldo*
   Gegeven het belang van houdbare overheidsfinanciën en het belangrijke aandeel dat decentrale overheden hierin hebben, zullen in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (HOF) ook regels worden opgenomen ten aanzien van de bijdrage die decentrale overheden moeten leveren aan het bereiken en vasthouden van houdbare overheidsfinanciën.
10. *Garanties en achterborgstellingen*
    Garanties en achterborgstellingen brengen risico's met zich mee. Het blijft van belang deze risico's te beheersen. Garanties zullen de financiële verantwoordelijkheid zijn van het verantwoordelijke departement.
11. *Ombuigingen en intensiveringen*
    Voor de budgettaire verwerking van dit akkoord zijn alle bedragen in de tabellen uit de financiële bijlage leidend. Ombuigingen uit dit Regeerakkoord zullen direct op de departementale (meerjaren)begrotingen worden verwerkt. Intensiveringen uit dit akkoord worden op de aanvullende post van het Ministerie van Financiën geboekt, in afwachting van de concrete en doelmatige beleidsvoorstellen ter uitwerking van de in dit akkoord aangekondigde beleidsvoornemens. Deze worden vervolgens tranchegewijs uitgekeerd.
    De benodigde wetgeving voor de uitvoering van bijlage A van het Regeerakkoord zal in het eerste jaar van de kabinetsperiode aan de Staten-Generaal worden voorgelegd.

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 752 Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2014)

Nr. 3 **MEMORIE VAN TOELICHTING**

INHOUDSOPGAVE

ALGEMEEN		2
1.	Inleiding	2
2.	Indeling fiscaal pakket Belastingplan 2014	3
3.	Opzet algemeen deel	4
4.	Maatregelen regeerakkoord, motie Zijlstra/Samsom, aanvullend pakket en koopkrachtpakket	4
4.1.	Inkomensbeleid	4
4.2.	Afdrachtvermindering onderwijs	9
4.3.	Begunstiging lokaal duurzaam opgewekte energie	10
4.4.	Accijns van alcoholhoudende producten, tabak, diesel en LPG en alcoholvrije dranken	11
4.5.	Motorrijtuigenbelasting voor oldtimers	13
4.6.	Fiscale innovatieregelingen	16
4.7.	Stamrechten	19
4.8.	Geen inflatiecorrectie inkomstenbelasting/loonbelasting 2014	20
4.9.	Verlengen looptijd werkgeversheffing	20
4.10.	Afschaffen integratieheffing btw	20
4.11.	Verruimen vrijstelling schenkbelasting	21
5.	Diverse aanpassingen EIA, MIA en Vamil	21
6.	Herziening keuzeregeling buitenlandse belastingplichtigen	22
7.	Omzetbelasting en overdrachtsbelasting	25
8.	Motorrijtuigenbelasting en buitenlandse kentekens	26
9.	Bepaling toetsingsinkomen na overlijden (toeslagen)	29
10.	Budgettaire aspecten	30
11.	EU-aspecten	32
12.	Uitvoeringskosten Belastingdienst	32
13.	Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	33
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	35

kst-33752-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

1894815 02184

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het voorliggende pakket Belastingplan 2014 staat voor een groot deel in het teken van het uitvoering geven aan diverse fiscale maatregelen uit het regeerakkoord[1] met een voorziene inwerkingtreding op 1 januari 2014, uiteraard met inbegrip van de maatregelen die voortvloeien uit de motie Zijlstra/Samsom.[2] Tevens zijn in dit pakket Belastingplan 2014 de fiscale maatregelen opgenomen die volgen uit het zogenoemde aanvullend pakket met een voorziene inwerkingtreding per 1 januari 2014.

De volgende uit het regeerakkoord voortvloeiende maatregelen zijn in het pakket Belastingplan 2014 opgenomen:
- aanpassing algemene heffingskorting;
- aanpassing arbeidskorting;
- aanpassing tarief eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting;
- afschaffing afdrachtvermindering onderwijs;
- begunstiging lokaal duurzaam opgewekte energie;
- verhoging accijns op alcoholhoudende producten;
- verhoging accijns op tabaksproducten;
- verhoging accijns op diesel en LPG;
- herziening vrijstelling motorrijtuigenbelasting oldtimers;
- beperking fiscale innovatieregelingen;
- wijziging percentage belasting- en invorderingsrente.

De maatregelen uit het aanvullend pakket die in het pakket Belastingplan 2014 zijn opgenomen, zijn:
- stamrechten:
  - fiscale stimulering vrijval stamrechten;
  - beëindiging fiscale facilitering voor nieuwe gevallen;
- achterwege laten inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting in 2014;
- verlengen werkgeversheffing hoge lonen;
- versnellen verhoging arbeidskorting 2014;
- begunstiging lokaal duurzaam opgewekte energie;
- afschaffen integratieheffing btw;
- verruimen vrijstelling schenkbelasting;
- afbouwen algemene heffingskorting voor hogere inkomens naar nihil.

Ook zijn in het pakket Belastingplan 2014 de fiscale maatregelen volgend uit de reguliere koopkrachtbesluitvorming verwerkt. Hierbij gaat het om een aanpassing van de afbouw van de algemene heffingskorting, een beperkte verhoging van het tarief in de eerste schijf in de inkomsten- en loonbelasting en een verhoging van het maximum van de algemene heffingskorting.

Daarnaast wordt in het pakket Belastingplan 2014 uitwerking gegeven aan de in de brief van 10 mei 2013[3] opgenomen maatregelen ten behoeve van de aanpak van fraude met toeslagen. Deze maatregelen zijn opgenomen in het wetsvoorstel Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Naast deze maatregelen bevat dat wetsvoorstel tevens een aantal maatregelen op het gebied van handhaving en invordering. De daarin opgenomen maatregelen laten zich op hoofdlijnen samenvatten tot de volgende drie thema's:
- versterking toezichtinstrumentarium toeslagen;

---

[1] Bruggen slaan – regeerakkoord VVD–PvdA, 29 oktober 2012, Kamerstuk 33 410, nr. 15, bijlage B.
[2] Kamerstuk 33 410, nr. 32.
[3] Kamerstuk 17 050, nr. 435.

1894815 02184

- versterking boete- en strafrecht;
- versterking verhaalsfunctie.

Ook elders in het pakket Belastingplan 2014 zijn maatregelen opgenomen ter bestrijding van fraude en constructies. Zo is in het wetsvoorstel Belastingplan 2014 een maatregel opgenomen die bij moet dragen aan het terugdringen van het gebruik in Nederland door ingezetenen van Nederland van (bestel)auto's met een buitenlands kenteken, waarvoor ten onrechte geen motorrijtuigenbelasting (MRB) wordt betaald. Daarnaast is in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2014 een maatregel opgenomen ter bestrijding van constructies door gebruikmaking van het regime voor afgezonderde particuliere vermogens (APV's) in de sfeer van het aanmerkelijk belang en van de renteaftrekbeperking gericht tegen winstdrainage in de vennootschapsbelasting.

Naast het uitvoering geven aan diverse fiscale maatregelen uit het regeerakkoord, het aanvullend pakket en de fraude- en constructiebestrijding worden in dit pakket Belastingplan 2014 ook maatregelen getroffen die passen bij het streven om, in lijn met de Fiscale agenda[4], vereenvoudiging van het fiscale stelsel te bewerkstelligen. Belastingheffing gaat onvermijdelijk gepaard met administratieve lasten voor burgers en bedrijven en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Door de complexiteit van het huidige belastingstelsel zijn de administratieve lasten en uitvoeringskosten echter relatief hoog. Het pakket Belastingplan 2014 bevat dan ook maatregelen die bijdragen aan het terugdringen van de administratieve lasten en de uitvoeringskosten. Hierbij kan worden gedacht aan de reeds genoemde afschaffing van de afdrachtvermindering onderwijs en het vervangen van de keuzeregeling voor buitenlands belastingplichtigen door de eenvoudigere regeling voor kwalificerende buitenlands belastingplichtigen. Beide maatregelen zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel Belastingplan 2014. In het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2014 is ook een aantal maatregelen opgenomen dat bijdraagt aan vereenvoudiging, zoals de introductie van de mogelijkheid om bij periodieke giften gebruik te maken van een onderhandse akte in plaats van een notariële akte, de vrijstelling in de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken voor de eerste 12.000 liter en het niet langer heffen van de leidingwaterbelasting voor afzonderlijke watervoorzieningen, tenzij de betrokken leverancier in totaal via ten minste 1000 aansluitingen leidingwater levert. Het pakket Belastingplan 2014 bevat ook maatregelen die niet direct bijdragen aan vereenvoudiging, zoals het stimuleren van lokaal duurzaam opgewekte energie of het behoud van cultureel erfgoed door middel van de oldtimerregeling. Bij deze maatregelen is gezocht naar zo eenvoudig mogelijke en uitvoerbare vormgeving. Het voorgaande neemt niet weg dat het onvermijdelijk is dat door de inzet op constructie- en fraudebestrijding de uitvoeringskosten in dit pakket Belastingplan 2014 per saldo toch een stijging laten zien.

2. Indeling fiscaal pakket Belastingplan 2014

Het pakket Belastingplan 2014 bestaat uit vier wetsvoorstellen. Deze wetsvoorstellen worden in het volgende kader opgesomd.

Kader 1 Indeling fiscaal pakket Belastingplan 2014

Wetsvoorstellen
1. Belastingplan 2014
2. Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit
3. Wet wijziging percentage belasting- en invorderingsrente

[4] Kamerstuk, 32 740, nr. 1.

1894815 02184

Het wetsvoorstel Belastingplan 2014 bevat zoals gebruikelijk maatregelen die betrekking hebben op het budgettaire en koopkrachtbeeld van het komende jaar.

Het wetsvoorstel Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit biedt handvatten ten behoeve van een adequate bestrijding van fraude bij zowel de toeslagen als in de fiscaliteit.

Het wetsvoorstel Wet wijziging percentage belasting- en invorderingsrente geeft uitvoering aan de in het regeerakkoord voorziene (taakstellende) wijziging van de belasting- en invorderingsrente.

De overige maatregelen waarvan wenselijk is dat zij uiterlijk op 1 januari 2014 in werking treden, zijn ondergebracht in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2014.

Het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2014 zijn aan te merken als inhoudelijke verzamelwetsvoorstellen. Beide wetsvoorstellen voldoen aan de criteria in de Notitie Verzamelwetgeving.[5] In de eerste plaats is in deze wetsvoorstellen sprake van budgettaire samenhang. De opbrengst van bepaalde maatregelen wordt gebruikt als dekking voor andere maatregelen. Bij het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2014 is sprake van uitvoeringstechnische samenhang, waarbij voor de doelgroep of de Belastingdienst gelijktijdige invoering op 1 januari 2014 gewenst is. De onderdelen zijn niet van een omvang of complexiteit dat een afzonderlijk wetsvoorstel gerechtvaardigd zou zijn.

3. Opzet algemeen deel

De paragrafen in het algemeen deel van deze toelichting zijn onderwerpsgewijs ingedeeld. Allereerst worden in paragraaf 4 de maatregelen toegelicht die voortvloeien uit het regeerakkoord, de motie Zijlstra/Samsom, het aanvullend pakket en het koopkrachtpakket. Daarna wordt een toelichting gegeven op de overige in dit wetsvoorstel Belastingplan 2014 opgenomen maatregelen. Aan het slot van het algemeen deel van deze memorie wordt in een aantal paragrafen ingegaan op de budgettaire effecten, de EU-aspecten, de gevolgen voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst en de gevolgen voor bedrijfsleven en burger van dit wetsvoorstel.

4. Maatregelen regeerakkoord, motie Zijlstra/Samsom, aanvullend pakket en koopkrachtpakket

4.1. Inkomensbeleid

Het betalen van de rekening van de crisis noopt tot maatregelen die de koopkracht van eenieder beïnvloeden. Het kabinet is van mening dat de gevolgen van die maatregelen evenwichtig verdeeld moeten worden. Het regeerakkoord in combinatie met de eerder genoemde motie Zijlstra/Samsom, het aanvullend pakket en het koopkrachtpakket bevatten een aantal maatregelen die betrekking hebben op het inkomensbeleid die

[5] Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 20 juli 2011, Kamerstuk 32 500 VI, M.

1894815 02184

tezamen leiden tot een evenwichtige uitkomst. Tegelijkertijd dragen deze maatregelen bij aan het uitgangspunt van het kabinet dat werken moet lonen.

Het kabinet geeft in dit wetsvoorstel uitvoering aan de genoemde elementen door enerzijds de maxima van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting te verhogen, onder meer op grond van de in het regeerakkoord voorziene stapsgewijze verhoging van de arbeidskorting, oplopend tot € 500 in 2017 (in prijzen 2013). Anderzijds wordt de algemene heffingskorting met ingang van 1 januari 2014 in drie jaarlijkse stappen inkomensafhankelijk afgebouwd, vanaf 2015 tot nihil, en wordt de arbeidskorting voor hoge inkomens in drie jaarlijkse stappen verder afgebouwd tot uiteindelijk nihil in 2016. Tegelijkertijd wordt in dit Belastingplan 2014, als gevolg van een samenstel van verschillende maatregelen van zowel het huidige als het vorige kabinet, het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting aangepast. Met dit pakket aan maatregelen krijgt tevens de terugsluis van de btw-verhoging met ingang van 1 oktober 2012 vorm.[6] Ook wordt met dit pakket de terugsluis naar burgers van de in het Begrotingsakkoord 2013 opgenomen vergroeningsmaatregelen concreet ingevuld. Hierna worden de verschillende maatregelen afzonderlijk toegelicht. Vooraf wordt opgemerkt dat de heffingskortingen bestaan uit verschillende delen, zoals een inkomstenbelastingdeel en een deel dat verband houdt met de algemene ouderdomsverzekering (AOW). Op welke delen van een heffingskorting een belastingplichtige recht heeft is afhankelijk van de specifieke situatie van een belastingplichtige. Zo betaalt een belastingplichtige die de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt geen AOW-premie, en om die reden bestaat ook geen recht op het AOW-deel van een heffingskorting. De hierna volgende toelichting op de wijzigingen in de algemene heffingskorting en de arbeidskorting hebben betrekking op de gehele heffingskorting, en zijn daarom niet volledig van toepassing voor bijvoorbeeld AOW-gerechtigden. Indien in een specifiek geval geen recht bestaat op de volledige heffingskorting, geldt het hiernavolgende pro rata.

Tarief eerste schijf loon- en inkomstenbelasting

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen leiden tot een wijziging van het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting. Het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting zal in 2017 als gevolg van dit wetsvoorstel 0,23%-punt lager zijn dan het huidige tarief. Deze verlaging vindt plaats in een aantal stappen. Met ingang van 1 januari 2014 verandert het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting per saldo niet. Met ingang van 1 januari 2015 wordt het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting als gevolg van dit wetsvoorstel verlaagd met 0,29%-punt, met ingang van 1 januari 2016 verhoogd met 0,06%-punt en in 2017 blijft het tarief gelijk aan dat in 2016.

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen die leiden tot een mutatie van het tarief van de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting zijn de in het regeerakkoord voorziene verlaging van dat tarief, de in de reguliere koopkrachtbesluitvorming en het aanvullend pakket opgenomen compensaties voor lagere zorgpremies en de doorwerking van eerder

[6] Overigens wordt een deel van de terugsluis van de btw-verhoging niet via het lastenkader gerealiseerd (welk deel dus niet is opgenomen in dit wetsvoorstel) maar via een verhoging van het kindgebonden budget en een tragere afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand.

1894815 02184

vastgesteld beleid.[7] De verlaging van het tarief in de eerste schijf in de loon- en inkomstenbelasting heeft in de jaren 2014 tot en met 2017 en structureel het in de volgende tabel weergegeven budgettaire beslag.

Tabel 1 Budgettair beslag mutaties tarief eerste schijf loon- en inkomstenbelasting (€ mln., -/- is lastenverlichting)

Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Verlaging tarief eerste schijf	0	– 564	– 434	– 441	– 441

Algemene heffingskorting

De aanpassing van de algemene heffingskorting in dit wetsvoorstel krijgt in de eerste plaats vorm door het maximum van de algemene heffingskorting in een periode van vier jaar per saldo te verhogen met in totaal € 196 (in prijzen 2013). Dit gebeurt door het maximum van de algemene heffingskorting met ingang van 1 januari 2014 te verhogen met € 138, met ingang van 1 januari 2015 met € 83, met ingang van 1 januari 2016 met € 14 en met ingang van 1 januari 2017 te verlagen met € 39. Deze mutaties vloeien voort uit het regeerakkoord en voorts uit het aanvullend pakket en uit de reguliere koopkrachtbesluitvorming. Hierbij speelt een rol dat het Belastingplan 2012 reeds een verlaging bevat van de algemene heffingskorting met € 39 met ingang van 1 januari 2014. Per saldo wordt het maximum van de algemene heffingskorting op 1 januari 2014 dus verhoogd naar € 2.100.

Tegelijkertijd wordt de algemene heffingskorting voor inkomens vanaf het begin van de tweede tariefschijf in de loon- en inkomstenbelasting (in 2013 en 2014 is dat € 19.645) afgebouwd. In 2014 loopt deze afbouw tot een inkomen aan het einde van de derde tariefschijf (in 2013 ligt die grens bij € 55.991, in 2014 – rekening houdend met het wetsvoorstel Wet maatregelen woningmarkt 2014 – ligt die grens bij € 56.531). Op grond van het aanvullend pakket wordt de algemene heffingskorting met ingang van 1 januari 2015 tot nihil afgebouwd. Verder is op grond van de koopkrachtbesluitvorming en het aanvullend pakket het tempo van de afbouw gewijzigd ten opzichte van het regeerakkoord. De resultante van deze beleidswijzigingen is dat in 2014 een afbouw geldt van 2% van het inkomen uit werk en woning die loopt tot een inkomen aan het einde van de derde tariefschijf, in 2015 een afbouw van 2,1% die doorloopt tot nihil en vanaf 2016 een afbouw van 3,05% die eveneens doorloopt tot nihil. Dit alles resulteert erin dat de algemene heffingskorting in 2014 voor inkomens vanaf het begin van de vierde tariefschijf € 1.363 bedraagt. In 2015 bedraagt de algemene heffingskorting vanaf een inkomen van circa € 120.000 nihil en vanaf 2016 vanaf een inkomen van circa € 90.000.

De verhoging en de afbouw van de algemene heffingskorting hebben in de jaren 2014 tot en met 2017 en structureel het volgende budgettaire beslag.

Tabel 2 Budgettaire beslag verhoging en afbouw algemene heffingskorting (€ mln., -/- is lastenverlichting)

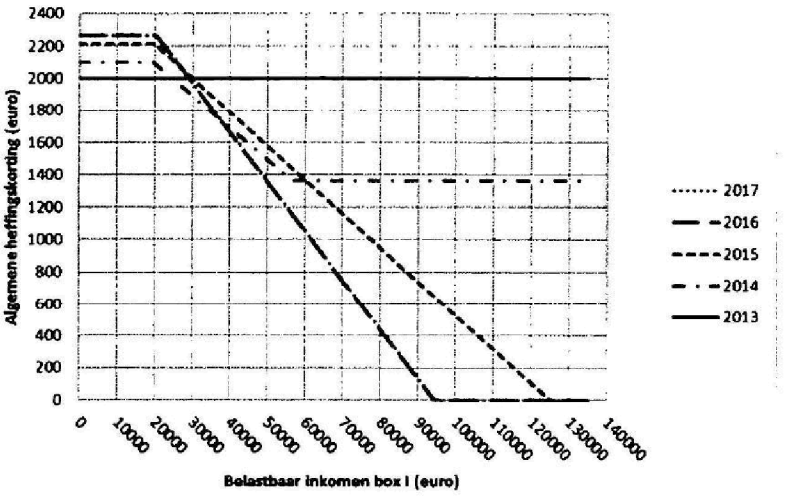
Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Verhoging algemene heffingskorting	– 1.749	– 2.805	– 2.969	– 2.481	– 2.481
Afbouw algemene heffingskorting	2.083	2.558	3.609	3.601	3.601

[7] Dit betreft mutaties van het tarief in de eerste schijf in de inkomstenbelasting die zijn vastgesteld bij het Begrotingsakkoord 2013 en bij de koopkrachtbesluitvorming in 2012.

1894815 02184

In de hierna opgenomen grafiek is het verloop van de algemene heffingskorting in de jaren 2013 tot en met 2017 weergegeven, waarbij rekening is gehouden met de verwachte inflatiecorrectie in de komende jaren. Per jaar is zichtbaar hoe hoog de heffingskorting is bij een bepaald inkomensniveau. Rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie in de komende jaren loopt het maximum van de algemene heffingskorting op van € 2.001 in 2013 naar circa € 2.265 in 2017.

Figuur 1 Verloop algemene heffingskorting in 2013 t/m 2017 (rekening houdend met verwachte inflatiecorrectie)



De lijn voor het jaar 2017 loopt vrijwel geheel gelijk met de lijn voor het jaar 2016 en is daardoor niet goed zichtbaar.

In de hierna opgenomen tabel is zichtbaar hoe hoog de algemene heffingskorting bij een bepaald inkomen is in de jaren 2013 tot en met 2017, op basis van de maatregelen in dit wetsvoorstel en rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie over de komende jaren.

Tabel 3 Hoogte algemene heffingskorting bij een bepaald inkomen in 2013 t/m 2017 in €.

	2013	2014	2015	2016	2017
20.000	2.001	2.093	2.211	2.267	2.263
40.000	2.001	1.693	1.791	1.665	1.670
60.000	2.001	1.362	1.371	1.055	1.060
80.000	2.001	1.362	951	445	450
90.000	2.001	1.362	741	140	145
100.000	2.001	1.362	531	0	0
120.000	2.001	1.362	111	0	0

Arbeidskorting

De aanpassingen in de arbeidskorting vloeien deels voort uit de in het regeerakkoord voorziene stapsgewijze verhoging van de arbeidskorting. Daarnaast wordt de arbeidskorting ingevolge de motie Zijlstra/Samsom verder verhoogd. Voorts is in het aanvullend pakket erin voorzien dat de arbeidskorting in 2014 sneller stijgt dan in het regeerakkoord (aangevuld met de motie Zijlstra/Samsom) was voorzien. Door de forse verhoging van de arbeidskorting wordt werken lonender. In totaal stijgt het maximum van arbeidskorting als gevolg van deze maatregelen in een periode van vier jaar met in totaal € 836 (in prijzen 2013). Dit gebeurt door het maximum van de arbeidskorting met ingang van 1 januari 2014 te

1894815 02184

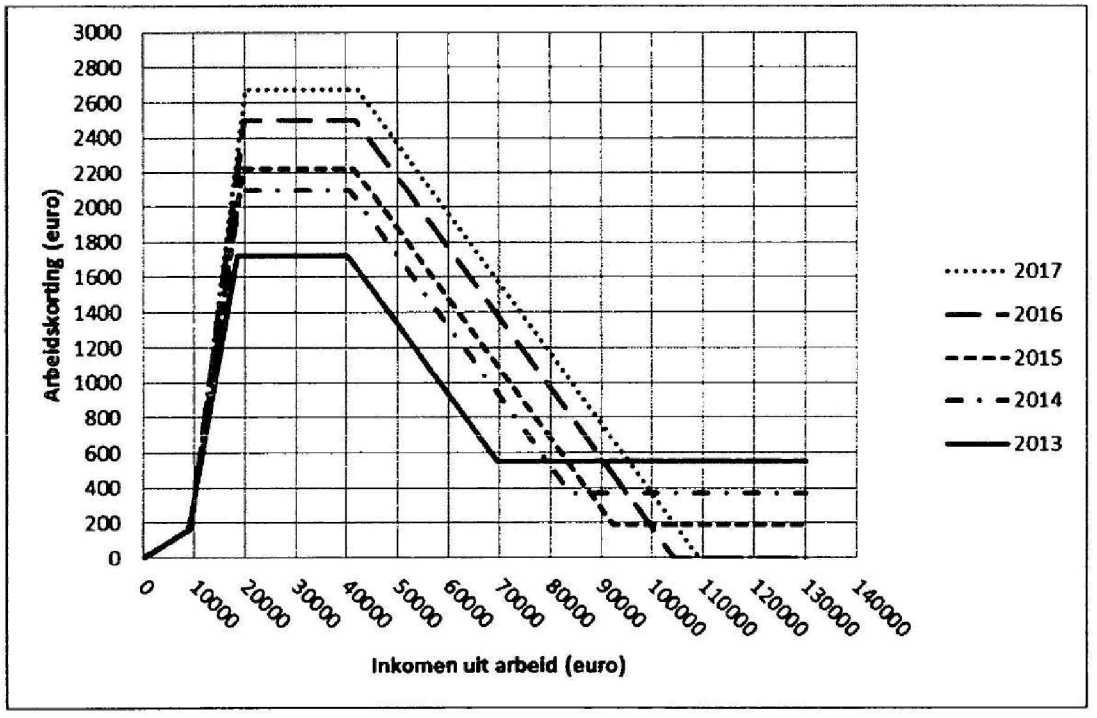
verhogen met € 374 van € 1.723 tot € 2.097. Vervolgens wordt het maximum van de arbeidskorting met ingang van 1 januari 2015 verder verhoogd met € 103, met ingang van 1 januari 2016 met € 229 en met ingang van 1 januari 2017 met nog eens € 130.
Daarnaast wordt de arbeidskorting voor hogere inkomens in drie stappen verder afgebouwd, uiteindelijk tot nihil. Daardoor zal in 2017 vanaf een inkomen van circa € 110.000 geen recht op arbeidskorting meer bestaan. Deze wijzigingen in de arbeidskorting hebben in de jaren 2014 tot en met 2017 en structureel het volgende budgettaire beslag.

Tabel 4 Budgettair beslag verhoging en afbouw arbeidskorting (€ mln., -/- is lastenverlichting)

Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Verhoging arbeidskorting	– 2.281	– 2.941	– 4.357	– 5.162	– 5.162
Afbouw arbeidskorting	159	266	343	363	363

In onderstaande grafiek is het verloop de arbeidskorting in de jaren 2013 tot en met 2017 weergegeven, waarbij rekening is gehouden met de verwachte inflatiecorrectie over de komende jaren. Per jaar is zichtbaar hoe hoog de arbeidskorting is bij een bepaald inkomen. Rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie over de komende jaren loopt het maximum van de arbeidskorting op van € 1.723 in 2013 naar circa € 2.675 in 2017. Door het samenstel van de beschreven maatregelen kan het voor inkomens tussen circa € 80.000 en € 110.000 zo zijn dat de arbeidskorting het ene jaar daalt en een volgend jaar stijgt. Dit effect is ook zichtbaar in de grafiek, en in de daarna opgenomen tabel.

Figuur 2 Verloop arbeidskorting in 2013 t/m 2017 (rekening houdend met verwachte inflatiecorrectie)



In de hierna opgenomen tabel is zichtbaar hoe hoog de arbeidskorting bij een bepaald inkomen is in de jaren 2013 tot en met 2017, op basis van de maatregelen in dit wetsvoorstel en rekening houdend met de verwachte inflatiecorrectie over de komende jaren.

1894815 02184

Tabel 5 Hoogte arbeidskorting bij een bepaald inkomen in 2013 t/m 2017 in €.

	2013	2014	2015	2016	2017
20.000	1.723	2.097	2.228	2.501	2.667
40.000	1.723	2.097	2.228	2.501	2.674
60.000	933	1.325	1.484	1.775	1.966
80.000	550	525	684	975	1.166
90.000	550	367	284	575	766
100.000	550	367	184	175	366
≥110.000	550	367	184	0	0

4.2. Afdrachtvermindering onderwijs

De afdrachtvermindering onderwijs beoogt werkgevers te ondersteunen die kosten maken voor begeleiding van werknemers die een leerwerktraject volgen om zo het aanbieden van de benodigde leerwerkplaatsen te stimuleren. Uit recent onderzoek is evenwel gebleken dat de toepassing van het fiscale instrument van de afdrachtvermindering onderwijs en het daarmee gemoeide budgettaire beslag zich in de afgelopen jaren in een ongewenste richting hebben geëvolueerd. In een periode van ongeveer 5 jaar is het budgettaire beslag van de regeling verdubbeld van circa € 200 miljoen naar circa € 400 miljoen. In het in 2012 door Regioplan uitgevoerde evaluatieonderzoek van de afdrachtvermindering onderwijs[8] zijn verschillende vormen van misbruik en onbedoeld gebruik vastgesteld en zijn door de onderzoekers kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit en doelmatigheid van de afdrachtvermindering onderwijs. Ook bestaan bij de Onderwijsinspectie en de FIOD ernstige vermoedens dat in een aantal gevallen zelfs sprake is van fraude bij de toepassing van deze fiscale regeling.

De huidige regeling is moeilijk specifiek te richten en er is wildgroei ontstaan. In het evaluatierapport maken de onderzoekers melding van het feit dat adviesbureaus de afdrachtvermindering onderwijs «verkopen» waarbij het vooral gaat om financieel gewin en niet om de onderwijskundige inhoud van trajecten. Het blijkt dan ook voor te komen dat afdrachtvermindering wordt geclaimd voor opleidingen en leerwerkplaatsen die niet aan de eisen voldoen. Ter verduidelijking een praktijkvoorbeeld van een adviesbureau dat ermee adverteert dat een cursus voor seizoenarbeiders per saldo geen geld hoeft te kosten, en zelfs geld op kan leveren. Ook zijn er signalen dat werkgevers hier ontvankelijk voor zijn en geneigd zijn het aanbod werknemers dat scholing behoeft hierop aan te passen. Door dat misbruik en onbedoelde gebruik worden niet altijd de met de regeling beoogde stageplaatsen en leerwerkplaatsen ondersteund en is de regeling budgettair onbeheersbaar geworden. Daarnaast kan de Belastingdienst niet goed controleren of de leerwerktrajecten waarvoor afdrachtvermindering onderwijs wordt geclaimd wel de vanuit onderwijsdoelstellingen gewenste kwaliteit hebben.

Het is tegen deze achtergrond dat in het regeerakkoord is vastgelegd dat de afdrachtvermindering onderwijs wordt afgeschaft en vervangen door een beter te richten en budgettair beter beheersbaar te houden subsidieregeling op de begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Over de vormgeving van de nieuwe subsidieregeling heeft de Minister van OCW de Tweede Kamer op 23 mei 2013 per brief geïnformeerd.[9] Op basis van het onderhavige wetsvoorstel komt de afdrachtvermindering onderwijs met ingang van 1 januari 2014 te

[8] «Evaluatie van de afdrachtvermindering onderwijs 2006–2011» door Regioplan, Kamerstuk 31 935, nr. 11.
[9] Kamerstuk 13, 33 650, nr. 2.

1894815 02184

vervallen. Op dat moment zal de nieuwe vervangende subsidieregeling van kracht worden.

4.3. Begunstiging lokaal duurzaam opgewekte energie

In het regeerakkoord is een verlaagd energiebelastingtarief voor duurzaam opgewekte energie aangekondigd. De verlaging heeft betrekking op kleinschalige, duurzame opwekking van (zonne-) energie waarvoor geen rijkssubsidie wordt ontvangen. In het regeerakkoord is opgenomen om dergelijke energieopwekking fiscaal te stimuleren door invoering van een verlaagd tarief in de eerste schijf in de energiebelasting op elektriciteit. Het moet dan gaan om elektriciteit die afkomstig is van coöperaties van particuliere kleinverbruikers, aan deze verbruikers is geleverd en in hun nabijheid is opgewekt. Uitgangspunt is dat het verlaagde tarief lastenneutraal wordt gefinancierd door een generieke verhoging van het reguliere tarief in de eerste schijf in de energiebelasting op elektriciteit.

Het verlaagde tarief wordt niet beperkt tot zonne-energie, maar indien dat wenselijk blijkt kunnen bepaalde technieken bij algemene maatregel van bestuur wel van de regeling worden uitgesloten. De duurzaamheid en de plaats waar de elektriciteit is opgewekt moeten worden aangetoond met garanties van oorsprong.

Het verlaagde tarief is alleen bedoeld voor collectieve opwekking door en ten behoeve van particuliere kleinverbruikers. Voor de handhaving is het van belang om de collectieve opwekking vorm te geven via een rechtspersoon, waarmee energiebedrijven contracten kunnen sluiten en die eventueel kan worden aangesproken als niet aan de voorwaarden voor het verlaagde tarief wordt voldaan. De vormgeving via een rechtspersoon heeft mede als voordeel dat de deelnemers beschermd worden. In het regeerakkoord wordt alleen de coöperatie als rechtsvorm genoemd, omdat in deze rechtsvorm de directe invloed van de leden, de particuliere kleinverbruikers, verzekerd is. Het kabinet stelt voor om de rechtsvorm vereniging van eigenaars (V.v.E.) daaraan toe te voegen, omdat deze wat betreft samenwerkings- en rechtsvorm vergelijkbaar is met een coöperatie, zij het toegespitst op het eigen gebouw. Het toevoegen van de rechtsvorm V.v.E. voorkomt dat leden van V.v.E.'s die met gebruikmaking van het verlaagde tarief gezamenlijk willen investeren in een installatie voor opwekking van duurzame energie op of aan het gebouw, een coöperatie moeten oprichten om recht te kunnen krijgen op toepassing van het verlaagde tarief. Het staat leden van een V.v.E. uiteraard vrij om toch deel te nemen via een coöperatie. Dit kan wellicht wenselijk zijn als de V.v.E. zelf niet aan de voorwaarden van de regeling kan of wil voldoen. Daarnaast biedt een coöperatie, anders dan een V.v.E., de mogelijkheid om behalve de V.v.E.-leden ook andere particuliere kleinverbruikers te laten deelnemen, zoals huurders in het gebouw van de V.v.E. of buurtbewoners. Coöperaties die lokaal duurzaam energie opwekken en leveren aan een energiebedrijf zijn belastingplichtig voor de vennootschapsbelasting en de btw. Voor V.v.E.'s geldt dat zij ter zake btw-plichtig zijn en dat zij slechts belastingplichtig zijn voor de vennootschapsbelasting indien en voor zover zij een onderneming drijven en niet zijn vrijgesteld op grond van de Wet op de vennootschapsbelasting. Of dit het geval is hangt af van de feiten en omstandigheden.

Het begrip «nabijheid» (wijk- en dorpsniveau) is in het wetsvoorstel vertaald in het criterium dat de aansluitingen van de leden van de coöperatie/V.v.E. zich in hetzelfde postcodegebied met vier gelijke cijfers bevinden als de installatie waarmee de elektriciteit wordt opgewekt, dan wel in de direct daaraan grenzende postcodegebieden, welk geheel ook

1894815 02184

wel wordt aangeduid als een postcoderoos. Het aantal huishoudens dat in een dergelijke postcoderoos woont, varieert tussen circa 75.000 in stedelijk gebied en circa 10.000 in landelijk gebied.

Het reguliere tarief van de energiebelasting voor het elektriciteitsverbruik tot 10.000 kWh bedraagt in 2013 11,65 cent/kWh. De voorgestelde belastingkorting bedraagt 7,5 cent/kWh (excl. btw). Deze korting is gebaseerd op een kosteneffectief stimuleringsniveau voor duurzame elektriciteit plus een waardering voor de lokale duurzame opwekking van duurzame energie. Het verlaagde belastingtarief tot 10.000 kWh bedraagt dan 4,15 cent/kWh op basis van het tarief in 2013. Zoals voorzien in het regeerakkoord dient de met deze maatregel gepaard gaande derving te worden opgevangen door een verhoging van het tarief in de energiebelasting voor elektriciteit. In het aanvullend pakket wordt voorzien in een (gedeeltelijke) dekking voor deze maatregel van structureel € 10 miljoen. Daarmee kan de hiervoor genoemde verhoging van het tarief in de energiebelasting voor elektriciteit worden beperkt en in de eerste jaren zelfs achterwege blijven. Dat houdt in dat eerst in 2017 voor de eerste maal een dergelijke verhoging plaats zal vinden.

De regeling zal als belastinguitgave worden aangemerkt. Uitgangspunt is dat het aantal deelnemers jaarlijks zal groeien met zo'n 25.000 deelnemers, en dat per deelnemer voor gemiddeld zo'n 3.000 kWh elektriciteit per jaar het verlaagde tarief toegepast zal kunnen worden. Op deze basis zal de lokale duurzame opwekking van elektriciteit jaarlijks toenemen met 75 miljoen kWh. De regeling zal na vier jaar worden geëvalueerd op basis van het gebruik. Daarbij zal ook worden bezien op welke wijze een horizonbepaling voor deze regeling kan worden vormgegeven. De budgettaire derving zal jaarlijks worden gemonitord. Mocht er aanleiding zijn de regeling substantieel te beperken of te beëindigen, dan zal een passende overgangsvoorziening worden getroffen.

4.4. Accijns van alcoholhoudende producten, tabak, diesel en LPG en alcoholvrije dranken

In de Wet op de accijns worden de accijnstarieven van diesel en LPG overeenkomstig het regeerakkoord verhoogd. De accijns van diesel wordt, naast de jaarlijkse inflatiecorrectie, verhoogd met 3 cent per liter, terwijl de accijns van LPG wordt verhoogd met 7 cent per liter.

In het regeerakkoord is eveneens voorzien in een accijnsverhoging op sigaretten en rooktabak. Zoals blijkt uit de grenseffectenrapportage die op verzoek van de Tweede Kamer is opgesteld, blijft de opbrengst van de verhogingen van de accijnstarieven per 1 januari 2013 van tabaksproducten vooralsnog fors achter bij de oorspronkelijke verwachtingen, onder meer door substitutie-effecten en grenseffecten. Ervaringen uit het verleden leren evenwel dat goed denkbaar is dat deze derving in de loop van de jaren grotendeels verdwijnt. In dit licht stelt het kabinet voor de in het regeerakkoord voorziene accijnsverhoging op tabaksproducten van 9 cent per pakje sigaretten van 19 stuks en pakje shag van 40 gram uit te stellen tot 1 januari 2015. Het kabinet houdt daarmee vast aan de in het regeerakkoord afgesproken verhoging maar laat deze op een later moment ingaan. De met dit uitstel gemoeide derving van € 67 miljoen kan worden opgevangen binnen dit pakket Belastingplan 2014.

Voor alcoholhoudende dranken is in het regeerakkoord een verhoging voorzien van 14% voor bier, wijn en tussenproducten en van 5% voor overige alcoholhoudende dranken (gedistilleerd). Gelet op de al bestaande accijnsverschillen met onze buurlanden geeft het kabinet er de voorkeur aan om deze accijnsverhoging te beperken door de budgettaire

1894815 02184

opbrengst ten opzichte van die welke in het regeerakkoord is beoogd te halveren en tegelijkertijd de verhoging voor alle alcoholhoudende dranken in relatieve zin gelijk te maken. De in dit wetsvoorstel voorgestelde verhoging komt daarmee op 5,75% voor alle alcoholhoudende dranken. Ook met deze beperkte verhoging nemen de accijnsverschillen met bijvoorbeeld Duitsland weliswaar toe, maar (voor bier en wijn) minder dan bij het regeerakkoord beoogd is. De verwachting is dat de gedragseffecten beperkt zullen blijven. Als gevolg van deze wijziging ontstaat ten opzichte van het regeerakkoord een budgettaire derving van € 60 miljoen. Deze wordt gedekt door een verhoging van de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken. In het Belastingplan 2012 was voorzien in de afschaffing van deze belasting met ingang van 1 januari 2013. Bij het Begrotingsakkoord 2013 is echter afgesproken de afschaffing uit te stellen.[10] Daartoe is in de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 de inwerkingtreding van de afschaffing met ingang van 1 januari 2013 omgezet in inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Nu deze belasting voorshands blijft bestaan is er geen beletsel om een verhoging van deze belasting als dekking te laten dienen voor de derving als gevolg van het mitigeren van de accijnsverhoging op alcoholhoudende dranken. Hier speelt mee de overweging dat deze belasting sinds 2003 niet is verhoogd. De thans voorgestelde verhoging leidt ertoe dat de belasting op limonade wordt verhoogd van 5,5 cent per liter naar 7,59 cent per liter en dat de belasting op onder meer vruchtensap en mineraalwater wordt verhoogd van 4,13 cent per liter naar 5,7 cent per liter.

In de hierna opgenomen tabel is het budgettaire belang inzichtelijk gemaakt van de hiervoor beschreven accijnsverhogingen van tabak en alcohol en hoe deze zich verhouden tot de verhogingen zoals deze in het regeerakkoord waren voorzien.

Tabel 6 Budgettaire gevolgen aangepaste accijnsverhogingen tabak en alcohol ten opzichte van reeks regeerakkoord (€ mln., -/- = lastenverlichting)

Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Regeerakkoord: verhoging accijns alcoholhoudende dranken	120	120	120	120	120
Halvering verhoging accijns alcoholhoudende dranken	- 60	- 60	- 60	- 60	- 60
Alternatieve invulling: verhoging frisdrankbelasting	60	60	60	60	60
Invulling verhoging accijns alcoholhoudende dranken	**120**	**120**	**120**	**120**	**120**
Regeerakkoord: verhoging accijns tabak	67	80	80	80	80
Jaar uitstel verhoging accijns tabak	- 67	0	0	0	0
Dekking uit incidentele lastenruimte pakket Belastingplan 2013	67	0	0	0	0
Invulling verhoging accijns tabak	**67**	**80**	**80**	**80**	**80**

Daarnaast wordt ingevolge dit wetsvoorstel een drempelbedrag gewijzigd in de Wet op de accijns. Bij een verhoging van de accijns van minerale oliën moet het verschil tussen het oude en nieuwe accijnstarief worden bijbetaald over commerciële voorraden minerale oliën waarover al accijns is betaald, tenzij het bedrag van de bijbetaling niet meer is dan € 91. Dit bedrag, dat oorspronkelijk 200 gulden bedroeg, is in de loop van de jaren nooit aangepast. Mede ter besparing van administratieve lasten voor betrokkenen en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst wordt voorgesteld dit drempelbedrag te verhogen naar € 250. Wat betreft de

[10] Bijlage 2 bij de Voorjaarsnota 2012, Kamerstuk 33 280, nr. 1.

1894815 02184

verhoging van de accijns op diesel, zoals opgenomen in dit wetsvoorstel, betekent de verhoging van het drempelbedrag dat een groot aantal ondernemers voor de commercieel voorhanden voorraden geen aangifte hoeft te doen voor doorgaans zeer kleine bedragen, vooral inzake tanks waarin voorheen rode diesel was opgeslagen.

In verband met de verhoging van de accijns van LPG wordt tevens een tijdelijke en gedeeltelijke teruggaaf van accijns voorgesteld voor vloeibaar gemaakt aardgas, vloeibaar gemaakt methaan en vloeibaar gemaakt biogas (hierna gezamenlijk LNG genoemd). LNG wordt belast naar het accijnstarief van LPG en loopt dus ook mee in de voorgenomen accijnsverhoging. LNG wordt onder meer gebruikt als motorbrandstof in het vrachtvervoer. Wanneer de in dit wetsvoorstel voorziene verhoging van het accijnstarief van LPG zou doorwerken naar LNG, zouden met name vrachtauto's die LNG als motorbrandstof gebruiken economisch mogelijk niet rendabel meer zijn. Dit komt door het nu nog grote prijsverschil tussen vrachtauto's met dieselmotoren en vrachtauto's met LNG-motoren. Ten opzichte van diesel heeft LNG positieve milieuaspecten, vooral wat betreft luchtkwaliteit en geluid. Omdat gebruik van LNG ook positieve economische gevolgen heeft voor investeringen, werkgelegenheid en innovatie wordt voor de jaren 2014 tot en met 2018 een tijdelijke stimulering voorgesteld in de vorm van een gedeeltelijke teruggaaf van accijns, zijnde een vast bedrag van € 125 per 1.000 kg, over een periode van vijf jaar zonder toepassing van de jaarlijkse inflatiecorrectie. Hiermee wordt in die jaren de accijnsverhoging op LNG die volgt uit dit wetsvoorstel per saldo ongedaan gemaakt. In dekking voor deze maatregel is voorzien binnen het pakket Belastingplan 2014.

4.5. Motorrijtuigenbelasting voor oldtimers

Regeerakkoord en totstandkoming alternatief

Oldtimers, auto's ouder dan 30 jaar, zijn thans vrijgesteld van MRB, waarbij nu al een overgangsregeling geldt voor auto's tussen de 25 en 30 jaar. Zowel het aantal als het gebruik van oldtimers is de afgelopen jaren substantieel toegenomen. Op 1 januari 2008 waren er nog 215.000 oldtimer-personenauto's, begin 2013 waren er bijna 90.000 meer, te weten 305.000 oldtimer-personenauto's. Dat is een groei van 40% in vijf jaar. Van deze groep rijden vooral jonge oldtimers relatief veel kilometers, wat erop duidt dat deze niet alleen voor recreatief verkeer, maar vooral voor dagelijks verkeer worden gebruikt. Het jaarkilometrage van oldtimers neemt af naarmate de leeftijd van de personenauto stijgt.

Zowel vanuit budgettaire beheersbaarheid als vanuit milieuoogpunt is deze toename ongewenst. Het budgettaire belang van deze vrijstelling is inmiddels zodanig toegenomen dat afschaffing daarvan tot een besparing leidt van € 153 miljoen. De uitstoot van oldtimers bedroeg in 2011 bijna 3 kiloton stikstofoxiden (NO_x) en 0,2 kiloton fijnstof (PM10). Oldtimers waren daarmee verantwoordelijk voor 10% van de NO_x-emissie en 5% van de PM10-emissie van personenauto's, terwijl hun bijdrage in het aantal voertuigkilometers maar zo'n 1,5% bedraagt. Het terugdringen van de relatief jonge oldtimers op diesel draagt dan ook bij aan de verbetering van de lokale luchtkwaliteit, met name in gemeenten[11].

Mede in het licht van voorgaande is in het regeerakkoord voorzien in de afschaffing van de vrijstelling van MRB voor oldtimers. Deze «aankondiging» heeft er vrijwel direct toe geleid dat het aantal importen van vaak

[11] Zie ook de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 20 december 2012, Kamerstuk 30 175, nr. 154.

1894815 02184

relatief jonge oldtimers op diesel en LPG, sterk is afgenomen. De afgelopen jaren leek het aandeel diesel- en LPG-auto's in de import van deze relatief jonge oldtimers aanzienlijk groter dan het aandeel diesel en LPG-auto's in de rest van het wagenpark. Tegelijkertijd is het aantal exporten van vergelijkbare oldtimers sterk toegenomen. Er is onmiskenbaar sprake van anticipatie op het (voorgestelde) regime.

Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft de oorspronkelijk in het regeerakkoord opgenomen volledige afschaffing van de vrijstelling MRB indicatief doorgerekend op zijn milieueffecten.[12] Het afschaffen van de vrijstelling van de MRB voor oldtimers zou leiden tot een verbetering van de lokale luchtkwaliteit. Onder de conditie dat deze maatregel voor alle oldtimers geldt, daalt de NO_x-emissie van personenauto's in 2015 met 3 à 4% (0,7 kiloton). De verbrandingsemissie van fijnstof daalt met circa 5%.

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2013 is toegezegd om bij de uitwerking van deze maatregel te zoeken naar een goed uitvoerbare oplossing waarin het mobiel historisch erfgoed wordt ontzien en de mogelijkheid blijft bestaan om met behoud van de vrijstelling MRB een aantal keren per jaar dit erfgoed te gebruiken. Tegelijkertijd moeten de auto's die niet kwalificeren als historisch erfgoed, die wel aan het jarencriterium van de huidige oldtimerregeling voldoen, maar die de facto elke dag in het verkeer worden gebruikt en zorgen voor nogal wat milieuuitstoot, wel worden belast. De Tweede Kamer heeft vervolgens bij deze behandeling twee moties over dit onderwerp aangenomen. In de eerste plaats betreft dit de motie Bashir.[13] In deze motie wordt het kabinet verzocht om in het voorjaar van 2013 een aantal voorstellen te doen waardoor het dagelijks gebruik van de oldtimer wordt ontmoedigd, maar tevens de vrijstelling van MRB in stand te houden voor mensen die de oldtimer hobbymatig gebruiken. In de tweede plaats gaat het om de motie Van Vliet.[14] In deze motie wordt het kabinet verzocht om een oplossing te zoeken die bezitters van oldtimers in enige vorm in staat stelt hun voertuig (cultureel erfgoed) niet op te hoeven geven.

Overgangsregeling

Op basis van de toezegging en de moties is een aantal alternatieven besproken met vertegenwoordigers van de oldtimerbranche. Zoals meegedeeld in de brief van 24 april 2013 aan de Tweede Kamer is overeenstemming bereikt over een alternatief voor de in het regeerakkoord aangekondigde volledige afschaffing van de vrijstelling MRB voor oldtimers.[15] Dit alternatief is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel en ziet er als volgt uit.

Vanaf 1 januari 2014 geldt een vrijstelling van MRB voor alle motorrijtuigen van 40 jaar en ouder. Daarnaast komt er een overgangsregeling voor personen- en bestelauto's rijdend op benzine, motorrijwielen, bussen en vrachtauto's die op 1 januari 2014 26 jaar of ouder zijn maar nog geen 40 jaar. Deze voertuigen komen in aanmerking voor een kwarttarief in de MRB over het gehele kalenderjaar met een maximum van € 120 onder de voorwaarde dat er in de maanden januari, februari en december niet van de openbare weg gebruik wordt gemaakt. Om tot een eenvoudige en praktisch uitvoerbare regeling te komen benadert de Belastingdienst jaarlijks in het vierde kwartaal de houder van een in aanmerking komend voertuig met de vraag of hij vóór 1 januari van het komend kalenderjaar

[12] Kamerstuk 33 410, nr. 30.
[13] Kamerstuk 33 402, nr. 33.
[14] Kamerstuk 33 402, nr. 39.
[15] Kamerstuk 33 402, nr. 59.

1894815 02184

kiest voor de overgangsregeling. Indien de houder vervolgens vóór aanvang van het kalenderjaar het begunstigde tarief met een maximum van € 120 onder vermelding van het betalingskenmerk voldoet, geldt voor hem het begunstigde tarief. Om bij de inwerkingtreding op 1 januari 2014 de houder voldoende gelegenheid te bieden een keuze te maken zodat hij ook in 2014 gebruik kan maken van de overgangsregeling, zal de houder tijdig een brief ontvangen en krijgt hij, in afwijking van de reguliere procedure waarbij de betaling bij de aanvang van het tijdvak betaald moet zijn, tot 1 maart 2014 de tijd om te kiezen voor de overgangsregeling, waarbij in de maanden januari en februari 2014 gewoon gebruik van de weg kan worden gemaakt.
Met deze overgangsregeling wordt het overgrote deel van de oldtimers die per 1 januari 2014 tussen de 26 en 40 jaar oud zijn en die niet dagelijks gebruik van de weg maken, ontzien. Hiermee vallen veel van de oldtimers die onder de «oude» overgangsregeling vallen onder de nu voorziene overgangsregeling. Deze regeling wordt breed gesteund in de Tweede Kamer.[16]

Personen- en bestelauto's op diesel of LPG van 26 jaar en ouder maar die nog geen 40 jaar oud zijn komen niet in aanmerking voor de overgangsregeling.[17] Voor deze auto's geldt geen overgangsrecht en dat betekent dat voor deze auto's het volle MRB-tarief verschuldigd is. Hierbij zij bedacht dat met name relatief jonge geïmporteerde diesel- en LPG-oldtimers bestemd zijn voor dagelijks gebruik, veel meer dan benzine-oldtimers. Uitgangspunt is dat het cultureel rijdend erfgoed behouden blijft en het dagelijks gebruik van oldtimers zoveel mogelijk wordt voorkomen. Het milieuaspect speelt daarnaast een belangrijke rol om de diesels niet in aanmerking te laten komen voor de begunstigende overgangsregeling. Voor de LPG-auto's geldt dat het vrijwel nooit om origineel rijdend cultureel erfgoed gaat. Voor al deze auto's blijft altijd de mogelijkheid open van de zogenoemde schorsing van het voertuig, waardoor ook de verschuldigdheid van de MRB wordt opgeschort.

Houders van een oldtimer die gebruikmaken van de overgangsregeling mogen in de maanden januari, februari en december geen gebruik maken van de openbare weg. Dit houdt in dat die voertuigen zich in die periode niet op de openbare weg mogen bevinden en daar dus ook niet op mogen parkeren. De Belastingdienst zal in die periode de kentekens van de desbetreffende oldtimers matchen met de voertuigpassagegegevens waarover de dienst beschikt. Als blijkt dat deze oldtimers in die periode toch gebruik hebben gemaakt van de weg, dan ontvangen de houders van die oldtimers een verzuimboete die kan oplopen tot maximaal € 4.920 (het maximum dat geldt ingevolge artikel 67c van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)). Bovendien zullen ze dan ook het normale MRB-tarief moeten betalen. Deze werkwijze wijkt niet af van de werkwijze die nu al wordt gehanteerd bij het toezicht op andere onderdelen van de MRB, zoals de regeling met betrekking tot schorsing van voertuigen.

In de hierna opgenomen tabel is inzichtelijk gemaakt wat de budgettaire gevolgen zijn van het overgangsrecht ten opzichte van de in het regeerakkoord voorziene afschaffing van de vrijstelling van MRB voor oldtimers.

---

[16] De in het voortgezet algemeen overleg van 25 april over onder meer Belastingplicht overheidsbedrijven en oldtimers ingediende moties (Kamerstuk 33 402, nr. 56, 57 en 58) pleitend voor een bredere toepassing van de overgangsregeling voor oldtimers zijn verworpen.

[17] Circa 45.000 diesel- en 29.000 LPG personen- en bestelauto's, gebaseerd op de stand medio 2012 excl. geschorste voertuigen.

1894815 02184

Tabel 7 Budgettaire gevolgen overgangsrecht oldtimers ten opzichte van reeks regeerakkoord (€ mln., -/- = lastenverlichting)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
In regeerakkoord voorziene opbrengst afschaffing vrijstelling	156	155	154	153	153
Overgangsregeling MRB voor oldtimers	– 33	– 32	– 30	– 29	– 16
Per saldo opbrengst aanpassing oldtimervrijstelling MRB	**123**	**123**	**124**	**124**	**137**

4.6. Fiscale innovatieregelingen

In dit Belastingplan 2014 wordt uitvoering gegeven aan een aantal in het regeerakkoord voorziene maatregelen op het gebied van de fiscale innovatieregelingen. Dit betreft allereerst de taakstellende besparing van structureel € 160 miljoen (€ 93 miljoen in 2014). Ten tweede is in het regeerakkoord bepaald dat, ingeval een besparingsverlies op zou treden binnen de (taakstellende) maatregel «Boetes marktwerking NMa», deze taakstelling ook binnen de fiscale innovatieregelingen gerealiseerd moet worden. Dat besparingsverlies wordt geraamd op € 75 miljoen in 2014, oplopend tot € 115 miljoen structureel. Dit leidt tot de volgende taakstelling op fiscale innovatieregelingen.

Tabel 8 Taakstelling fiscale innovatieregelingen (€ mln., -/- = lastenverlichting)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
Beperking fiscale innovatieregelingen	93	160	160	160	160
Boetes marktwerking NMa – alternatieve invulling	75	100	100	115[1]	115[1]
Totale taakstelling fiscale innovatieregelingen	**168**	**260**	**260**	**275**	**275**

[1] Het kabinet stelt voor deze maatregel in 2017 en structureel voor € 115 miljoen te realiseren binnen de fiscale innovatiemaatregelen en dat de boetes marktwerking NMa een taakstellende opbrengst kennen van € 10 miljoen.

In 2014 wordt de taakstelling ingevuld door het budget van de regeling Research en Development Aftrek (RDA) met € 138 miljoen terug te brengen. De overige € 30 miljoen taakstelling wordt gerealiseerd door een structurele korting op de energie-investeringsaftrek (EIA), milieuinvesteringsaftrek (MIA) en de willekeurige afschrijving milieuinvesteringen (Vamil) van € 10 miljoen per regeling. De invulling van de taakstelling voor de jaren 2015 en verder staat nog niet vast en is voorlopig technisch geboekt, zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

Tabel 9 Invulling taakstelling fiscale innovatieregelingen na 2014 (€ mln., -/- = lastenverlichting)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
WBSO	0	– 135[1]	– 135[1]	– 145[1]	– 145[1]
RDA	– 138	– 95[1]	– 95[1]	– 100[1]	– 100[1]
EIA MIA Vamil	– 30	– 30	– 30	– 30	– 30
Taakstelling RA	**– 168**	**– 260**	**– 260**	**– 275**	**– 275**

[1] Er is nog geen concrete uitwerking van de invulling van de taakstelling vanaf 2015. Om die reden zijn de bedragen vooralsnog (technisch) ingeboekt op de WBSO en de RDA. De precieze verdeling van de taakstelling op het innovatie instrumentarium kan per 2015 worden gewijzigd. Daarbij worden ook de Innovatiebox en de TKI-toeslag (een subsidieregeling voor Topconsortia voor Kennis en Innovatie) betrokken.

1894815 02184

Voorts wordt nog een aantal andere maatregelen getroffen in de sfeer van de fiscale innovatieregelingen. Hierna worden deze maatregelen toegelicht.

De afdrachtvermindering speur- en ontwikkelingswerk (S&O-afdrachtvermindering)[18] en de RDA zijn twee fiscale instrumenten ter stimulering van innovatie door private partijen. De S&O-afdrachtvermindering faciliteert loonkosten van speur- en ontwikkelingswerk (S&O). De RDA faciliteert niet-loonkosten en investeringen in S&O.

S&O-afdrachtvermindering

Het kabinet stelt voor om met betrekking tot de S&O-afdrachtvermindering de eerste schijf te verlengen van € 200.000 naar € 250.000. Hierdoor is het hoge percentage van de S&O-afdrachtvermindering van toepassing op een groter deel van de loonkosten van S&O. Deze maatregel is met name van belang om het MKB meer mogelijkheden te bieden om door te groeien, omdat met name kleinere tot middelgrote bedrijven van een schijfverlenging kunnen profiteren. Uit de evaluatie WBSO 2006–2010[19] is gebleken dat het verlengen van de eerste schijf in 2009 en 2010 bedrijven tot meer speur- en ontwikkelingswerk heeft aangezet. Het tarief in de eerste schijf wordt verlaagd van 38% naar 35%. Dit sluit aan op de uitkomst van de evaluatie dat de effectiviteit van hogere percentages beperkter is. Het gebruik van de S&O-afdrachtvermindering heeft in 2012 geleid tot een overschrijding van het budget met € 35 miljoen. Die overschrijding wordt conform de budgetsystematiek gedekt in 2014, wat voor 2014 leidt tot een lager beschikbaar budget. Om het verlengen van de eerste schijf, het verlagen van het tarief in die eerste schijf en het continueren van overige parameters mogelijk te maken, wordt structureel € 60 miljoen van het budget van de RDA naar het budget van de S&O-afdrachtvermindering verplaatst. Deze verplaatsing wordt in 2014 deels ingezet om de budgetoverschrijding in 2012 te dekken. Voorts wordt in 2014 € 16 miljoen van de onderuitputting van het RDA-budget in 2012 ingezet voor het beschikbare budget. Het beschikbare budget voor de S&O-afdrachtsvermindering in 2014 bedraagt € 756 miljoen, zoals in de hierna opgenomen tabel zichtbaar is. De maatregelen voor de S&O-afdrachtvermindering voor 2014 worden ingevuld met inachtneming van de in bijlage 1 bij de memorie van toelichting op het Belastingplan 2012 beschreven budgetsystematiek.

Tabel 10 Budget van de S&O-afdrachtvermindering in 2014 (€ mln.)

	2014
Budget voor BP2014	715
Structureel van RDA naar S&O-afdrachtvermindering	60
Incidentele inzet deel onderuitputting RDA-budget 2012	16
Compensatie overschrijding 2012	– 35
Beschikbaar budget na BP2014	**756**

Daarnaast worden binnen de S&O-afdrachtvermindering twee technische maatregelen (jaaraanvraag en ruimere verrekeningsmogelijkheden) getroffen. Deze wijzigingen leiden tot een intensivering van € 2 miljoen, die wordt opgevangen binnen het budget.

[18] Gangbare term voor deze regeling is ook wel «WBSO».
[19] Kamerstuk 32 637, nr. 32.

1894815 02184

Jaaraanvraag

Het kabinet stelt voor om iedere S&O-inhoudingsplichtige de mogelijkheid te bieden om een S&O-verklaring voor een periode langer dan 6 maanden, met een maximum van een geheel kalenderjaar, aan te vragen. Momenteel staat de mogelijkheid van een jaaraanvraag alleen open voor S&O-inhoudingsplichtigen die beschikken over een onderzoek- of een ontwikkelafdeling en die tevens in het voorafgaande kalenderjaar een S&O-verklaring ontvangen hebben. Inhoudingsplichtigen die niet aan beide voorwaarden voldoen, kunnen momenteel een S&O-verklaring voor ten hoogste zes kalendermaanden aanvragen. Deze maatregel leidt tot een afname van de administratieve lasten bij S&O-inhoudingsplichtigen.

Ruimere verrekeningsmogelijkheden

De toegekende S&O-afdrachtvermindering mag op grond van de thans geldende regelgeving alleen verrekend worden in de aangiftetijdvakken voor de loonheffingen die eindigen in de periode waarop de S&O-verklaring ziet. De huidige verrekeningssystematiek kan tot gevolg hebben dat inhoudingsplichtigen niet alle toegekende S&O-afdrachtvermindering kunnen verzilveren, omdat ze in de periode van de S&O-beschikking onvoldoende loonkosten hebben. Om de verzilveringsmogelijkheden zo veel mogelijk te verhogen, stelt het kabinet voor toe te staan dat inhoudingsplichtigen de S&O-afdrachtvermindering – die niet verzilverd kon worden in de periode waarop de S&O-verklaring ziet – kunnen verrekenen in andere aangiftetijdvakken die eindigen in het kalenderjaar waarop de S&O-verklaring ziet.

Het geheel van de bovenstaande wijzigingen resulteert in de volgende parameters van de S&O-afdrachtvermindering.

Tabel 11 Parameters S&O-afdrachtvermindering

	2012	2013	2014
Tarief eerste schijf	42%	38%	35%
Tarief eerste schijf starters	60%	50%	50%
Loongrens eerste schijf	€ 110.000	€ 200.000	€ 250.000
Tarief tweede schijf	14%	14%	14%
Plafond	€ 14 mln.	€ 14 mln.	€ 14 mln.

Research en Development Aftrek (RDA)

De RDA is in 2012 geïntroduceerd. In 2012 was het beschikbare budget voor de RDA € 250 miljoen.[20] In 2013 liep dit budget op tot € 375 miljoen en vanaf 2014 was structureel een budget van € 500 miljoen voorzien. Zoals hiervoor is aangegeven wordt de taakstelling op de fiscale innovatieregelingen in 2014 voor een deel ingevuld door het budget van de RDA te korten met € 138 miljoen. Voorts wordt, zoals eveneens hiervoor aangegeven, € 60 miljoen budget van de RDA structureel naar het budget van de S&O-afdrachtvermindering overgeheveld. Daarmee resteert in 2014 een RDA-budget van € 302 miljoen, zoals in onderstaande tabel zichtbaar is. Met dit budget bestaat ruimte voor een voorlopig percentage van de RDA in 2014 van circa 60% (ten opzichte van 54% in 2013). Dit komt overeen met een nettovoordeel van 15% bij een Vpb-tarief van 25%. Dit is met inachtneming van de budgetsystematiek van deze regeling, het RDA-percentage kan op basis van de ontwikkelingen in 2013 nog worden

[20] In 2012 was sprake van een onderuitputting van het budget van € 120 miljoen. Deze onderuitputting wordt voor € 16 miljoen toegevoegd aan het WBSO budget voor 2014 en voor € 104 miljoen incidenteel toegevoegd aan het RDA-budget voor 2015.

1894815 02184

bijgesteld. Eind 2013 wordt het definitieve RDA-percentage voor 2014 bij ministeriële regeling vastgesteld.

Tabel 12 Budget van de RDA in 2014 (€ mln.)

	2014
Budget RDA in 2014 voor Belastingplan 2014 (a)	500
Taakstelling regeerakkoord (incl. «boetes marktwerking NMa») (b)	– 138
Overheveling budget van RDA naar S&O-afdrachtvermindering (c)	– 60
Budget RDA na Belastingplan 2014 (a+b+c)	**302**

4.7. Stamrechten

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2013 is aan de Tweede Kamer toegezegd om beklemmingen van vermogen in fiscale regelingen nader te bezien.[21] Naar aanleiding hiervan is over dit onderwerp op Prinsjesdag 2013 een brief naar de Tweede Kamer gezonden. De in die brief voorgestelde ontklemming van bestaande en het niet beklemmen van toekomstige vergoedingen ter vervanging van gederfd of te derven loon is in dit wetsvoorstel nader uitgewerkt.

Ontklemming komt in dit geval neer op het laten vervallen van de eis dat alle op 1 januari 2014 bestaande, onder de stamrechtvrijstelling vallende, stamrechten in periodieke termijnen moeten worden uitgekeerd. Deze bestaande stamrechten kunnen daardoor, zonder heffing van revisierente, ineens worden uitgekeerd. Het maakt niet uit of het stamrecht is ondergebracht in een stamrecht-bv of bij een bank, een beleggingsinstelling of een verzekeraar. De uitkering ineens wordt vervolgens bij belastingplichtige in haar geheel in box 1 in de heffing van de inkomstenbelasting betrokken. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het een keuze voor belastingplichtige betreft en dus geen verplichting. Zolang het bestaande stamrecht niet wordt uitgekeerd, is van heffing in beginsel geen sprake. Om belastingplichtigen desalniettemin een impuls te geven om wel tot uitkering over te gaan, wordt in dit wetsvoorstel eveneens opgenomen dat als de aanspraak in 2014 ineens wordt uitgekeerd slechts 80% van de uitkering in de heffing wordt betrokken. Op die manier worden belastingplichtigen, net als in 2013 bij het levenslooptegoed[22], extra geprikkeld het stamrecht in 2014 te gelde te maken en aan te wenden voor consumptief gebruik, voor schuldafbouw of voor bufferopbouw (sparen).

Gelijktijdig met voornoemde impuls voor bestaande stamrechten wordt per 1 januari 2014 de stamrechtvrijstelling voor nieuwe stamrechten afgeschaft. Die afschaffing heeft tot gevolg dat vanaf 1 januari 2014 ontvangen vergoedingen ter vervanging van gederfd of te derven loon in het jaar van ontvangst volledig in box 1 in de heffing worden betrokken. De scherpste kantjes van de afschaffing van de stamrechtvrijstelling voor nieuwe gevallen kunnen (afhankelijk van de persoonlijke situatie) worden gemitigeerd door gebruikmaking van de middelingsregeling.

Met het niet beklemmen van toekomstige vergoedingen wordt een bijdrage geleverd aan het structureel op orde brengen van de overheidsfinanciën. Daarnaast past de ontklemming van bestaande en het niet beklemmen van toekomstige vergoedingen ter vervanging van gederfd of te derven loon in het algemene streven naar minder beklemde besparingen, tenzij daarvoor goede redenen bestaan (zoals bij pensioen en lijfrente) en waarbij bestaande rechten in beginsel worden geëerbiedigd (zoals bij levensloop en de kapitaalverzekering eigen woning). Deze

[21] Kamerstuk 33 402, nr. 46, blz. 59 en Handelingen II 2012/13, nr. 23, item 14, blz. 110.
[22] Zie het aangenomen amendement Dijkgraaf, Neppérus en Groot (Kamerstuk 33 402, nr. 28).

1894815 02184

maatregel leidt ten slotte tot een aanzienlijke vereenvoudiging in de uitvoering en dientengevolge tot lagere uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

In de hierna opgenomen tabel is weergegeven wat de budgettaire consequenties zijn van deze maatregel. Bij de ramingen van de gefaciliteerde vrijval van bestaande stamrechten in 2014 is ervan uitgegaan dat slechts een beperkt deel van de belastingplichtigen met stamrechten van deze mogelijkheid gebruik zal maken.

Tabel 13 Budgettair beslag vrijval en afschaffing vrijstelling stamrechten (€ mln., -/- is lastenverlichting)

Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Vrijval stamrechten	1.235	10	10	10	20
Afschaffen vrijstelling stamrechten	830	830	830	830	830

4.8. Geen inflatiecorrectie inkomstenbelasting/loonbelasting 2014

De inflatiecorrectie in de loon- en inkomstenbelasting blijft op grond van het aanvullend pakket – net als in 2013 – achterwege.

4.9. Verlengen looptijd werkgeversheffing

De pseudo-eindheffing voor hoog loon, een heffing van 16% over het loon van een werknemer voor zover dat loon een bedrag van € 150.000 overstijgt, wordt op grond van het aanvullend pakket met één jaar verlengd. Dat betekent dat werkgevers ook in het jaar 2014 de pseudo-eindheffing voor hoog loon moeten afdragen. Deze heffing is voor het jaar 2013 ingevoerd en wordt berekend over het loon waarover in het kalenderjaar 2012 loonbelasting is geheven. Analoog wordt de pseudo-eindheffing voor hoog loon voor het jaar 2014 berekend over het loon waarover in het kalenderjaar 2013 loonbelasting is geheven.

4.10. Afschaffen integratieheffing btw

Het aanvullend pakket voorziet tevens in de afschaffing van de integratieheffing btw. De integratieheffing is een correctie op de btw-heffing bij zelfvervaardiging van goederen. Deze heffing heeft tot doel het verschil in btw-heffing te neutraliseren tussen een zelf vervaardigd product en een soortgelijk product indien dat van een andere ondernemer zou worden gekocht. Met de integratieheffing wordt per saldo alsnog btw geheven over zelf vervaardigde producten, waarover nog geen btw gerekend werd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de kosten voor de inzet van eigen personeel bij de vervaardiging van de woning, de waarde van de ingebrachte kavel grond waarop de woning wordt gebouwd of de waarde van een leeg kantoorpand dat wordt omgevormd tot nieuwe woningen. Deze heffing kan zich onder meer voordoen indien een ondernemer nieuwe woningen gaat verhuren, die hij zelf heeft vervaardigd of heeft laten vervaardigen op eigen grond. De integratieheffing wordt door ondernemers als een drempel ervaren bij de ombouw van oude leegstaande kantoren in te verhuren nieuwe woningen en weerhoudt hen ook om voor de verkoop gebouwde nieuwbouwwoningen, in afwachting van de verkoop ervan, te verhuren. Om dit knelpunt op de woningmarkt weg te nemen, wordt de integratieheffing afgeschaft. Met het vervallen van de integratielevering komt een eind aan de heffing van btw over de waarde van zelf vervaardigde goederen als die goederen worden gebruikt voor prestaties waarvoor geheel of gedeeltelijk geen recht op aftrek van voorbelasting bestaat.

1894815 02184

4.11. Verruimen vrijstelling schenkbelasting

De eenmalig verhoogde vrijstelling in de schenkbelasting voor schenkingen van ouders aan kinderen tussen de 18 en 40 jaar voor schenkingen die verband houden met de eigen woning wordt op grond van het aanvullend pakket verruimd. In de Successiewet 1956 is een eenmalig verhoogde vrijstelling van € 51.407 opgenomen voor schenkingen van ouders aan kinderen tussen 18 en 40 jaar, mits de schenking verband houdt met de verwerving of verbouwing van een eigen woning, de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot die woning dan wel voor de aflossing van de eigenwoningschuld van het kind. In de eerste plaats wordt de hoogte van de vrijstelling tijdelijk (namelijk van 1 oktober 2013 tot 1 januari 2015) verruimd van het huidige bedrag van de vrijstelling van € 51.407 tot € 100.000. Voorts vervalt eveneens tijdelijk (voor dezelfde periode) de beperking dat de schenking moet zijn gedaan van een ouder aan een kind tussen 18 en 40 jaar. Dit betekent dat van 1 oktober 2013 tot 1 januari 2015 iedereen van een familielid of van een derde vrij van schenkbelasting een schenking mag ontvangen van maximaal € 100.000, mits deze wordt aangewend voor de eigen woning. Tot slot wordt de reeds bestaande vrijstelling met ingang van 1 oktober 2013 zodanig uitgebreid dat ook een schenking die is bestemd voor de aflossing van een restschuld onder de faciliteit wordt gebracht. Deze laatste verruiming is niet tijdelijk van aard maar structureel. Vooruitlopend op de voorziene inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal deze maatregel bij beleidsbesluit reeds in werking treden.

5. Diverse aanpassingen EIA, MIA en Vamil

Intensivering investeringsfaciliteiten asbestsanering en plaatsing zonnepanelen

Op dit moment kunnen bedrijven die bijvoorbeeld investeren in het saneren van asbest, al dan niet in combinatie met het plaatsen van zonnepanelen, in aanmerking komen voor de MIA, tenzij wordt geïnvesteerd in een woonhuis of een woonschip, met inbegrip van de gedeelten van andere zaken die dienen voor bewoning. Bedrijfsmatige verhuurders van woonruimte hebben derhalve geen recht op MIA. Om deze onevenwichtigheid op te heffen wordt voorgesteld om ook bedrijfsmatige verhuurders van woonruimte voor bijvoorbeeld het saneren van asbest, al dan niet in combinatie met het plaatsen van zonnepanelen, in aanmerking te laten komen voor de MIA. Dit past binnen de budgettaire kaders van de MIA.

Verhoging doeltreffendheid en kostenefficiëntie EIA en MIA/Vamil

Voor toepassing van de EIA en de MIA/Vamil dient een investering aangemeld te worden bij Agentschap NL. Afgelopen periode is de EIA geëvalueerd[23], evenals de MIA en Vamil.[24] Uit de evaluatie van de EIA is onder andere naar voren gekomen dat veel aanvragen voor de EIA worden gedaan voor geringe bedragen, hetgeen naar verhouding hoge administratie- en uitvoeringskosten met zich brengt. In dat evaluatierapport wordt daarom aanbevolen het drempelbedrag voor energie-investeringen te verhogen naar € 2.500. Een verhoging van de drempel naar € 2.500 per investering leidt tot een daling van het aantal aanvragen met 19%, terwijl het gemelde investeringsbedrag met slechts 0,3% zal dalen. Om de EIA zo veel mogelijk analoog te houden aan de MIA/Vamil,

[23] Evaluatie Energie Investeringsaftrek, Ex post evaluatie 2006-2011.
[24] «Evaluatie MIA en Vamil 2005-2010. Een Ex-post evaluatie» en «Evaluatie MIA/Vamil, Onderdeel Effectiviteit».

1894815 02184

wordt ook het drempelbedrag voor de MIA en Vamil verhoogd naar € 2.500. Het effect van deze laatste wijziging zal overigens niet substantieel zijn, aangezien milieuinvesteringen in de regel een aanzienlijk hoger investeringsbedrag kennen.

Horizonbepaling en integratie MIA en Vamil

In de genoemde evaluaties van de MIA en Vamil is onder andere geconstateerd dat de MIA en Vamil met betrekking tot de lijst van bedrijfsmiddelen en gebruikers van de regeling naar elkaar toegroeien. In die evaluatierapporten wordt daarom aanbevolen om te onderzoeken of een (procedureel) samengaan of integratie of varianten daarvan tot verdere efficiencyverbetering kunnen leiden. Het kabinet neemt de aanbeveling over om te onderzoeken de MIA en de Vamil te integreren. Voorts wordt aan deze twee regelingen een horizonbepaling gekoppeld. Gelet op de samenhang tussen de EIA, MIA en Vamil wordt ook aan de EIA een horizonbepaling gekoppeld. Dit is in lijn met de motie Dijkgraaf[25] waarin de regering wordt opgeroepen tot het opnemen van horizonbepalingen bij bestaande fiscale instrumenten. De invoering van een horizonbepaling houdt in dat na een termijn van circa 5 jaar op basis van een positieve evaluatie besloten moet worden de regeling te continueren en anders te beëindigen. In het geval van de EIA, MIA en VAMIL betekent dit er voor 1 januari 2019 een evaluatie gereed moet zijn voor de beslissing de regelingen per die datum te continueren of anders te laten vervallen.

6. Herziening keuzeregeling buitenlandse belastingplichtigen

Het kabinet stelt een wijziging voor van de regeling voor buitenlandse belastingplichtigen op grond waarvan zij onder bepaalde voorwaarden wat betreft hun persoonlijke en gezinssituatie gelijk behandeld (kunnen) worden met binnenlandse belastingplichtigen. Hierbij vervalt de huidige keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen op grond waarvan zij kunnen kiezen voor toepassing van de regels van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor binnenlandse belastingplichtigen. Ter vervanging van de keuzeregeling wordt een nieuwe regeling in het leven geroepen voor buitenlandse belastingplichtigen die hun inkomen geheel of nagenoeg geheel in Nederland verdienen en die op grond van Europese jurisprudentie een gelijke behandeling met binnenlandse belastingplichtigen behoren te krijgen. De achtergrond van deze herziening is de volgende. De huidige keuzeregeling gaat enerzijds verder dan Europeesrechtelijk noodzakelijk is, doordat het personele bereik van de keuzeregeling ruimer is dan de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) op dit punt. Anderzijds acht het kabinet een aantal aspecten van de huidige regeling mogelijk niet in overeenstemming met het recht van de Europese Unie (EU). Deze aspecten zijn in twee beleidsbesluiten[26] reeds in overeenstemming gebracht met het Europese recht. Met de voorgestelde regeling worden deze beleidsbesluiten gecodificeerd en worden voorts nog enkele andere aanpassingen gedaan ten opzichte van de huidige keuzeregeling. Het kabinet brengt de regeling op grond waarvan bepaalde buitenlandse belastingplichtigen gelijk behandeld kunnen worden met binnenlandse belastingplichtigen hiermee in overeenstemming met het recht van de EU. Voorts wordt de regeling hierbij fors vereenvoudigd.

---

[25] Kamerstuk, 33 003, nr. 54.

[26] Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 2 juni 2012, nr. DGB 2012/2190M, Stcrt. 2012, 11800, en Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 26 april 2013, nr. DGB 2013/201M, Stcrt. 2013, 12466, welk besluit een actualisering is van het eerstgenoemde besluit.

1894815 02184

Het vrije verkeer van werknemers[27] is de achtergrond van de huidige keuzeregeling en van de voorgestelde regeling voor kwalificerende buitenlands belastingplichtigen ter vervanging van de keuzeregeling. Uit jurisprudentie van het HvJ EU ter invulling van deze verkeersvrijheid, waarvan het Schumacker-arrest[28] de basis vormt, volgt dat lidstaten in het geval van in het buitenland woonachtige belastingplichtigen in beginsel niet gehouden zijn rekening te houden met hun persoonlijke en gezinssituatie. Dit is echter anders als het gaat om belastingplichtigen die in een lidstaat van de EU wonen, die hun inkomen geheel of nagenoeg geheel verdienen in een andere lidstaat van de EU en die in hun woonstaat onvoldoende inkomsten genieten om aldaar rekening te kunnen houden met de persoonlijke en gezinssituatie.[29] In latere jurisprudentie heeft het HvJ EU verder invulling gegeven aan de zogenoemde «Schumacker-criteria». Zo heeft het HvJ EU in het arrest Gschwind[30] bevestigd dat het criterium dat een werknemer zijn inkomen «geheel of nagenoeg geheel» in de werkstaat moet verdienen, ingevuld mag worden als «ten minste 90%». In het arrest Zurstrassen[31] heeft het HvJ EU uitgemaakt dat belastingvoordelen voor ingezeten partners die aangrijpen bij de gezinssituatie, ook gegeven moeten worden aan een werknemer en zijn partner die nagenoeg hun gehele gezinsinkomen verwerven in de werkstaat. Van meer recente datum is het arrest Commissie v. Estland[32]. Hierin bepaalde het HvJ EU dat een werkstaat een niet-inwoner gelijk moet behandelen met een inwoner indien een belastingplichtige wegens een gering wereldinkomen niet belastbaar is in het woonland, zodat daar de draagkracht en persoonlijke en gezinssituatie, in het bijzonder de weerslag daarop door het belasten van inkomen verworven in een andere lidstaat, niet in aanmerking kunnen worden genomen. In dergelijke omstandigheden resulteert de weigering van de werkstaat om de niet-ingezetene gelijk te behandelen met een ingezetene in een niet te rechtvaardigen schending van het vrije verkeer van werknemers. Met betrekking tot de hypotheekrenteaftrek is het arrest Renneberg[33] belangwekkend. Hierin bepaalde het HvJ EU dat een in België wonende ambtenaar die werkzaam was in Nederland en die geen inkomsten van betekenis genoot in België of een ander land, zijn hypotheekrente met betrekking tot zijn Belgische woning in aftrek mocht brengen in Nederland, waarbij het HvJ EU de hypotheekrenteaftrek ook onder de «Schumacker-doctrine» heeft gebracht.

In het arrest Gielen[34] heeft het HvJ EU bepaald dat een mogelijkheid om te kiezen voor een niet-discriminerende belastingregeling niet de discriminerende gevolgen van een met het recht van de EU strijdige regeling weg kan nemen. Verder is door de Nederlandse rechter bepaald dat de inhaalregeling[35] en de terugploegregeling[36] in strijd zijn met het

---

[27] Artikel 45 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
[28] HvJ EU 14 februari 1995, C-279/93, BNB 1995/187.
[29] Zie Schumacker, r.o. 31 t/m 38.
[30] HvJ EU 14 september 1999, C-391/97 (Gschwind), BNB 2001/78.
[31] HvJ EU 16 mei 2000, C-87/99 (Zurstrassen), BNB 2001/79.
[32] HvJ EU 10 mei 2012, C-39/10 (Commissie/Estland), NTFR 2012/1371.
[33] HvJ EU 16 oktober 2008, C-527/06 (Renneberg), BNB 2009/50.
[34] HvJ EU 18 maart 2010, C-440/08 (Gielen), BNB 2010/179.
[35] De inhaalregeling houdt kort gezegd in dat negatief niet-Nederlands inkomen dat in een jaar op het Nederlandse inkomen in mindering is gekomen, in een volgend jaar in aanmerking wordt genomen bij de aftrek ter voorkoming van dubbele belasting. Hiermee wordt voorkomen dat negatieve niet-Nederlandse inkomsten dubbel in aanmerking worden genomen.
[36] De terugploegregeling treedt in werking indien in enig jaar niet meer wordt gekozen voor behandeling als binnenlandse belastingplichtige, terwijl deze keuze wel nog mogelijk is. In dat geval wordt in het voorafgaande jaar kort gezegd het inkomen van de belastingplichtige vermeerderd met de negatieve, niet-Nederlandse inkomsten van de laatste acht jaren.

1894815 02184

Europese recht.[37] Deze regelingen zijn onderdeel van de huidige keuzeregeling.

Deze ontwikkelingen in de jurisprudentie hebben geleid tot de eerder genoemde beleidsbesluiten, en tot de afweging van het kabinet dat de keuzeregeling aan herziening toe is. De criteria voor buitenlandse belastingplichtigen om te kwalificeren voor de voorgestelde regeling, zijn gebaseerd op de genoemde arresten van het HvJ EU. De nieuwe regeling voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen sluit bij deze ontwikkelingen aan. Buitenlandse belastingplichtigen die inwoner zijn van de EU, de Europese Economische Ruimte (EER), Zwitserland of de BES eilanden en van wie 90% of meer van hun inkomen in Nederland aan de heffing van inkomstenbelasting of loonbelasting is onderworpen, zijn kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen. Tevens kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere buitenlandse belastingplichtigen aangewezen worden als kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om belastingplichtigen die (zoals het geval was in het genoemde arrest Commissie v. Estland) een klein wereldinkomen hebben. Het keuze-element van de huidige regeling komt te vervallen: een buitenlandse belastingplichtige kwalificeert wel of niet voor de regeling. Het aantal landen dat valt onder deze regeling, wordt beperkt ten opzichte van de keuzeregeling. Voor de keuzeregeling kwamen namelijk ook inwoners van andere landen waarmee Nederland een verdrag ter voorkoming van dubbele belasting heeft afgesloten in aanmerking. Overigens hebben ingezetenen van Suriname, Curaçao, Aruba en St. Maarten, die niet vallen onder de voorgestelde regeling voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen, toegang tot de voordelen van inwonerbehandeling op grond van discriminatiebepalingen in het belastingverdrag of in de Belastingregeling voor het Koninkrijk. Of aan de 90%-eis wordt voldaan, wordt naar Nederlandse heffingsmaatstaven beoordeeld. Hiertoe zal een buitenlandse belastingplichtige met een inkomensverklaring van de belastingautoriteit in zijn woonland inzage moeten geven in zijn niet-Nederlandse inkomen. De Belastingdienst kan op basis van die verklaring beoordelen of sprake is van een kwalificerende buitenlandse belastingplichtige.

De huidige keuzeregeling gaat uit van het wereldinkomen, waarna voorkoming van dubbele belasting wordt verleend. In de nieuwe regeling worden bij kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen alleen de inkomsten uit Nederland belast, net als bij andere buitenlandse belastingplichtigen. Daardoor vervalt het progressievoorbehoud en kunnen tevens de voorkomingsregels in het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001, de terugploegregeling en de inhaalregeling vervallen. Dit maakt de regeling aanzienlijk eenvoudiger. Bovendien vervallen hiermee enkele elementen van de keuzeregeling die mogelijk in strijd zijn met het EU-recht.

De nieuwe regeling geeft kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen recht op dezelfde aftrekposten en heffingskortingen als binnenlandse belastingplichtigen, dit in overeenstemming met het arrest Schumacker. Voor zover kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen aftrekposten kunnen effectueren in hun woonland, hebben zij in Nederland geen recht op de aftrekposten. In dat geval kan de woonstaat namelijk al rekening houden met de persoonlijke en gezinssituatie. Hiertoe is in de regeling een vangnetbepaling opgenomen.

[37] Hof Den Bosch 25 november 2011, nr. 11/00340, V-N 2012/17.2.1.

1894815 02184

De regeling zal met ingang van 1 januari 2015 in werking treden om de overgang van de keuzeregeling naar de regeling voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen in de praktijk zo geruisloos mogelijk te laten verlopen. Daarnaast is het streven om in de loop van 2014 de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot deze regeling in het Staatsblad te publiceren. Voorts biedt deze termijn voldoende tijd om aandacht te besteden aan de gevolgen van de afschaffing van de keuzeregeling voor migrerende binnenlandse belastingplichtigen.

7. Omzetbelasting en overdrachtsbelasting

Btw - personenalarmering

In het kader van de in de Wet op de omzetbelasting 1968 opgenomen vrijstelling voor leveringen en diensten van sociale of culturele aard geldt onder meer een vrijstelling voor niet-winstbeogende bejaardenoorden en andere instellingen voor bejaardenzorg voor prestaties die er op zijn gericht ouderen zolang mogelijk thuis te laten wonen. Deze vrijstelling strekt zich ook uit tot de door deze instellingen verleende zogenoemde personenalarmeringsdiensten. Meer in het algemeen bestaat de personenalarmeringsdienst eruit dat daarbij aangesloten personen ingeval van een calamiteit contact kunnen leggen met een alarmcentrale. Het voornemen is om deze vrijstelling voor personenalarmeringsdiensten, die door de desbetreffende instellingen mede worden verricht aan anderen dan de bewoners van deze instellingen, te beperken tot uitsluitend bewoners van de instelling. Dit vloeit voort uit het feit dat inmiddels is gebleken dat de commerciële aanbieders van de personenalarmering concurrentieverstoring als gevolg van een ongelijke btw-behandeling ervaren. De aanpassing van de personenalarmeringsvrijstelling geschiedt via een wijziging van het Uitvoeringsbesluit omzetbelasting 1968. De opbrengst van deze maatregel, die € 2,5 miljoen bedraagt, wordt ingezet in het kader van het pakket Belastingplan 2014.

Overdrachtsbelasting en btw bij koop-/aannemingsovereenkomst

De Hoge Raad heeft op 22 maart 2013[38] geoordeeld dat de handelingen van de aannemer met betrekking tot de overdracht van de grond en de bouw van een appartement voor de heffing van omzetbelasting tezamen als de belaste levering van een onroerende zaak moet worden beschouwd. Hierdoor hoefde de procederende burger geen overdrachtsbelasting te betalen over de volledige verkrijgingprijs van het nieuwe appartement waarover de vorige verkrijger (zijn leverancier) al btw had betaald. Dit arrest heeft voor de btw tot effect dat bij nieuwbouw van woningen op basis van koop-/aannemingsovereenkomsten waarbij door dezelfde ondernemer eerst grond wordt geleverd én daarna nieuwbouw wordt opgeleverd, sprake is van één met btw belaste levering. Daarmee is een einde gekomen aan de mogelijkheid om in dergelijke gevallen de grond (anders dan een bouwterrein) vrij van btw over te dragen. Dit arrest leidt tot een budgettaire opbrengst van € 35 miljoen per jaar, die wordt ingezet in het pakket Belastingplan 2014. Voor de heffing van overdrachtsbelasting bij de overdracht van grond bij koop-/aannemingsovereenkomsten voor lopende bouwprojecten wordt een overgangsregeling getroffen. Dit overgangsrecht wordt in een beleidsbesluit vastgelegd. De kosten van deze overgangsregeling bedragen € 3 miljoen in de jaren 2014 en 2015.

[38] HR 22 maart 2013, nr. 12/02180, BNB 2013/133.

1894815 02184

Btw – makelaarsdiensten

Op 5 juli 2012 heeft het HvJ EU[39] beslist dat bij de verkoop van een onroerende zaak de bemiddelingdienst door een makelaar – anders dan in de tot dusverre bestaande praktijk – is vrijgesteld van btw wanneer die verkoop door middel van een aandelentransactie plaatsvindt. Als gevolg hiervan treedt een (jaarlijkse) budgettaire derving op van circa € 25 miljoen. Deze derving wordt gedekt binnen het pakket Belastingplan 2014. Er is overwogen om de gevolgen van dit arrest te repareren door gebruik te maken van de mogelijkheid die de BTW-Richtlijn[40] aan de lidstaten biedt om expliciet te regelen dat aandelen die recht geven op het eigendom of het genot van onroerend goed voor btw-doeleinden als dat onderliggende goed worden behandeld. Dit zou echter leiden tot gevolgen voor de uitvoering en afbakening van de regeling, doordat er dan een eind gemaakt zou worden aan de eenvormige behandeling van aandelen als financiële instrument binnen de btw. Daarom is ervoor gekozen om de gevolgen van dit arrest niet te repareren.

8. Motorrijtuigenbelasting en buitenlandse kentekens

De laatste jaren blijkt het gebruik van een buitenlands gekentekend motorrijtuig door een ingezetene van Nederland, waarbij ten onrechte geen MRB voor het betreffende motorrijtuig wordt betaald, sterk te zijn toegenomen. Dit is een onwenselijke situatie. Net als alle andere vormen van fraude holt deze fraude het maatschappelijk draagvlak voor belastingheffing uit. Dit standpunt wordt ook in de Tweede Kamer breed gedragen getuige de motie Van Vliet[41], een motie waarop hierna nog zal worden teruggekomen. Het kabinet is van mening dat het toezicht en de handhaving op het naleven van de verplichting tot betaling van de MRB moet worden geïntensiveerd en dat de Belastingdienst meer handvatten moet krijgen om deze fraude adequaat aan te kunnen pakken. In dit wetsvoorstel is een aantal voorstellen tot wijziging van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (Wet MRB 1994) opgenomen die daar aan bij moeten dragen. Zonder deze wijziging is en blijft deze vorm van fraude moeilijk te bestrijden. Alleen een intensivering van het toezicht is namelijk ontoereikend.

Iedere inwoner van Nederland is verplicht zijn motorrijtuig op Nederlands kenteken te registeren in het kentekenregister van de Dienst Wegverkeer (RDW).[42] Alleen al de inschrijving in het Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) leidt tot de verplichting om het buitenlands motorrijtuig in te schrijven in het Nederlands kentekenregister. Dit is een niet-fiscale verplichting en de handhaving van deze kentekenplicht is een onderdeel van de reguliere politietaak. Het niet naleven van de inschrijving in het kentekenregister is strafbaar gesteld. Hoewel de kentekenplicht geen fiscale verplichting is, heeft het plaatsen van een motorrijtuig op Nederlands kenteken wel fiscale gevolgen. Het op kenteken zetten van het motorrijtuig leidt ertoe dat in beginsel de MRB verschuldigd wordt.

Ingezetenen die rijden met een buitenlands gekentekend motorrijtuig en niet zelf aangifte MRB doen, ontduiken dus de MRB. Deze vorm van ontduiking is moeilijk aan te pakken. Dit is vaak alleen bij staandehouding

---

[39] HvJ EU 5 juli 2012, C-259/11 (DTZ Zadelhoff), BNB 2012/311.

[40] Artikel 15, tweede lid, onderdeel c, van de Richtlijn 2006/112/EG van de raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

[41] Kamerstuk 33 402, nr. 37.

[42] Er is één uitzondering, namelijk indien de auto eigendom is van een niet in Nederland gevestigde natuurlijk of rechtspersoon die zich tijdelijk in Nederland bevindt.

1894815 02184

van buitenlands geregistreerde motorrijtuigen te achterhalen en dan nog vergt dit nader, arbeidsintensief onderzoek teneinde te kunnen beoordelen of iemand voor de fiscaliteit zijn woonplaats in Nederland heeft. Dit is namelijk afhankelijk van iemands individuele omstandigheden. In de brief inzake het ontduiken van MRB door ingezetenen, die in eerste helft van september aan de Tweede Kamer is gestuurd, is uitgebreid ingegaan op deze vorm van fraude en is ook een plan van aanpak opgenomen. Het plan van aanpak bevat ook voorstellen voor enkele wijzigingen in de Wet MRB 1994, voorstellen die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel.

In de hiervoor genoemde motie Van Vliet wordt de regering opgeroepen om de mogelijkheid te onderzoeken of toekenning van een burgerservicenummer (BSN) aan een buitenlandse natuurlijk persoon of rechtspersoon automatisch kan betekenen dat alle motorrijtuigen die door deze personen gebruikt worden in de heffing van MRB worden betrokken. Dit is onderzocht. Toekenning van een BSN wil zeggen dat een natuurlijk persoon zich heeft ingeschreven in de GBA. Dit duidt erop dat deze persoon belastingplichtig is voor de MRB, maar het uiteindelijke toetsingscriterium is of een persoon ingezetene is. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een persoon een half jaar vanwege werk in Nederland verblijft, maar zijn persoonlijke leven zich in een ander land afspeelt. Derhalve is de conclusie dat een dergelijk automatisme niet mogelijk is gelet op het Europese en internationale recht. Wel geeft dit onderzoek reden om voor te stellen om een zogenoemd woonplaatsvermoeden voor de MRB in te voeren.

Het woonplaatsvermoeden houdt in dat een natuurlijk persoon geacht wordt voor de Wet MRB 1994 ingezetene van Nederland te zijn indien hij is ingeschreven in de GBA of zich had moeten inschrijven in de GBA. Uiteraard blijft het woonplaatsbegrip in de AWR en Richtlijn 83/182/EEG[43] het criterium. Daarom heeft de belastingplichtige de mogelijkheid aan te tonen dat zijn hoofdverblijf niet in Nederland is, waardoor hij (voor de MRB) ook niet als ingezetene wordt aangemerkt. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een persoon die weliswaar is ingeschreven in de GBA maar uitsluitend in Nederland verblijft voor studie of vanwege detachering. Voor het aantonen van het hoofdverblijf van de belanghebbende geldt een vrije bewijsvoering, dus alle feiten en omstandigheden wegen mee. Invoering van het woonplaatsvermoeden kan het toezicht – ook bij staandehouding op de weg – vergemakkelijken. Het is voor de Belastingdienst eenvoudiger na te gaan of iemand in de GBA en de eigen bestanden voorkomt dan op basis van andere gegevens, feiten en omstandigheden te moeten onderzoeken of iemand ingezetene is. Het enkele feit dat iemand is ingeschreven in de GBA leidt – behoudens tegenbewijs als hiervoor bedoeld – voor de MRB tot de veronderstelling dat die persoon Nederlands ingezetene is. Het is denkbaar dat een belastingplichtige mede vanwege het daardoor ontstane woonplaatsvermoeden afziet van inschrijving in de GBA. Overigens ligt de controle op

[43] Met name artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn 83/182/EEG van de Raad betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PbEG 1983, L 105); voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder «gewone verblijfplaats» verstaan de plaats waar iemand gewoonlijk verblijft, dat wil zeggen gedurende ten minste 185 dagen per kalenderjaar wegens persoonlijke en beroepsmatige bindingen, of, voor personen zonder beroepsmatige bindingen, wegens persoonlijke bindingen, waaruit nauwe banden tussen hemzelf en de plaats waar hij woont blijken. De gewone verblijfplaats van iemand die zijn beroepsmatige bindingen op een andere plaats heeft dan zijn persoonlijke bindingen en daardoor afwisselend verblijft op verschillende plaatsen gelegen in twee of meer lidstaten, wordt evenwel geacht zich op dezelfde plaats te bevinden als zijn persoonlijke bindingen, op voorwaarde dat hij daar op geregelde tijden terugkeert. Deze laatste voorwaarde vervalt wanneer de betrokkene in een lidstaat verblijft voor een opdracht van een bepaalde duur. Het feit dat college wordt gelopen of een school wordt bezocht, houdt niet in dat de gewone verblijfplaats wordt verplaatst.

1894815 02184

de inschrijving bij gemeenten, hetgeen niet wegneemt dat bij een staandehouding door de Belastingdienst van een in het buitenland gekentekende auto het vermoeden kan ontstaan dat de houder van het motorrijtuig ten onrechte niet is ingeschreven bij de GBA. Om tegen te gaan dat iemand afziet van inschrijving in de GBA wordt voorgesteld dat het woonplaatsvermoeden ook door de Belastingdienst kan worden ingeroepen als die persoon zich had moeten inschrijven in de GBA.

Tegelijkertijd wordt – eveneens met de mogelijkheid van tegenbewijs – een fictie voorgesteld ter zake van de verschuldigdheid van de belasting en de aanvang van de belastingplicht, namelijk de datum waarop de houder zich heeft ingeschreven of had moeten inschrijven in de GBA.

Deze aanpassingen zullen alleen effectief kunnen zijn indien tegelijkertijd ook de mogelijkheden tot naheffing van de MRB worden uitgebreid. Daartoe wordt voorgesteld naheffing mogelijk te maken vanaf de datum van aanvang van de belastingplicht in plaats van de maximaal twaalf maanden zoals nu in de wet is geregeld. Daarnaast wordt het mogelijk een verzuimboete op te leggen.

In samenhang bezien dragen deze aanpassingen er naar verwachting toe bij dat een ingezetene van Nederland als houder van een buitenlands gekentekend motorrijtuig dat motorrijtuig op Nederlands kenteken plaatst, dan wel op eigen initiatief aangifte MRB doet. De Belastingdienst zal dit faciliteren met informatievoorziening, zoals brochures en informatie op internet. De niet-ingezetene die zich meldt bij de GBA moet weten dat inschrijving in de GBA ook gevolgen heeft voor de MRB. Daarom zal de Belastingdienst enkele gemeenten die te maken hebben met grote toestroom van niet-ingezetenen benaderen met het verzoek om het moment van de GBA-inschrijving ook te benutten om actief te informeren over en te wijzen op de belastingplicht voor voertuigen. Daartoe zullen enkele pilots worden gestart waarin deze samenwerking concreet gestalte krijgt. Na een halfjaar zullen de pilots worden geëvalueerd om te bezien in welke mate deze aanpak effectief is.

Een andere intensivering is meer «controle op de weg» op locaties waar zich grote concentraties buitenlands geregistreerde motorrijtuigen bevinden, bijvoorbeeld bouwplaatsen en agrarische gebieden waar veel buitenlanders werkzaam zijn. Waar mogelijk zullen voertuigen staande worden gehouden en zullen relevante gegevens worden vastgelegd. Door matching van deze gegevens met bijvoorbeeld GBA-gegevens kan worden nagegaan of er sprake is van mogelijke MRB-plicht en – als blijkt dat die niet wordt nagekomen – zal actief handhavend worden opgetreden, zowel bij adrescontroles, maar ook bij automatische nummerplaatherkenning (anpr)-acties. Onderzocht wordt nog in hoeverre bij anpr-acties ook een koppeling kan worden gemaakt met de registratie-plicht, zodat de politie beter handhavend kan optreden vanwege de niet naleving van de registratieplicht. Het is de bedoeling dat de niet-compliante groep gaat merken dat blijven rondrijden zonder belasting te betalen onaangename gevolgen heeft: een naheffing en een boete. De detectiekans neemt toe en de sanctiekans wordt groter. Daar gaat ook een preventieve werking vanuit.

De Belastingdienst zal de inzet op dit terrein gaan verdubbelen, van 20 fte naar 40 fte. Dit alles om het gebruik van een buitenlands gekentekend motorrijtuig door een ingezetene van Nederland, zonder daarbij MRB te betalen, terug te dringen. Via de halfjaarsrapportages van de Belasting-dienst zal de Tweede Kamer op de hoogte worden gehouden over de effectiviteit van het aangescherpte toezicht en de effectiviteit van de maatregel.

1894815 02184

9. Bepaling toetsingsinkomen na overlijden (toeslagen)

Het kabinet stelt voor de regels voor het herleiden van het toetsingsinkomen na het overlijden van een toeslaggerechtigde aan te vullen. Wanneer een toeslaggerechtigde is overleden, zal op verzoek het inkomen van de overledene van het berekeningsjaar vóór het overlijdensjaar als toetsingsinkomen kunnen worden gehanteerd. Deze optie vormt een aanvulling op de al geldende regeling waarin het inkomen in het overlijdensjaar tijdsevenredig wordt herleid. De achtergrond is de volgende.

Voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van toeslagen hanteert de Belastingdienst/Toeslagen het toetsingsinkomen. Wanneer de belanghebbende is overleden moet het toetsingsinkomen over het overlijdensjaar worden bepaald. Omdat dit inkomen meestal betrekking heeft op een kortere periode dan een heel jaar valt dit doorgaans relatief laag uit als geen rekening wordt gehouden met het feit dat dit inkomen ziet op een kortere periode dan een jaar. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat een overledene die normaliter een hoog toetsingsinkomen heeft, in het overlijdensjaar plotseling (meer) recht op toeslagen heeft. Om dit te voorkomen, wordt het door de inspecteur vastgestelde inkomen van overledenen door de Belastingdienst/Toeslagen tijdsevenredig herleid tot een jaarinkomen.

Deze herleiding kan in sommige gevallen echter erg ongunstig uitvallen, waardoor erfgenamen met een onverwachte terugvordering van toeslagen worden geconfronteerd. Een voorbeeld is een box 3-inkomen, dat wordt bepaald op basis van het op 1 januari aanwezige vermogen en dat in geval van overlijden niet tijdsevenredig wordt herleid in de inkomstenbelasting. Wanneer de belanghebbende in januari overlijdt, telt dit inkomen bij toepassing van de tijdsevenredigheidsfactor twaalfmaal mee. Dit leidt tot een veel hoger herleid inkomen dan in aanmerking zou worden genomen als de belanghebbende niet zou zijn overleden. Een ander voorbeeld is arbeidsinkomen dat niet gelijkmatig over het jaar wordt verdiend, door de aard van bepaalde werkzaamheden (bijvoorbeeld seizoenswerk). Doordat het toetsingsinkomen als gevolg van de herleiding hoger uitvalt, kan mogelijk geen of minder recht op inkomensafhankelijke regelingen ontstaan. Voor de nabestaanden komt dit veelal als een onaangename verrassing, en bovendien is dit een ongewenst effect van de herleiding van het inkomen van de overledene tot een jaarinkomen. Met ingang van 1 januari 2012 is een wetswijziging doorgevoerd om ongewenste effecten in de situatie van een eerstoverleden partner ongedaan te maken door de herleiding in die gevallen geheel achterwege te laten.[44]

Het kabinet komt thans met een tegemoetkoming voor de situatie van een overledene zonder partner door het voor die gevallen introduceren van een keuzeregeling. In een voorkomend geval kunnen de erfgenamen verzoeken om het toetsingsinkomen van het jaar voor het overlijdensjaar te hanteren in plaats van het toetsingsinkomen van het overlijdensjaar. Dit verzoek wordt, aangezien het de toeslagen betreft, ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Bij het vaststellen van de definitieve toekenning van de toeslag zal de Belastingdienst/Toeslagen dan uitgaan van het inkomen uit het jaar voorafgaand aan het overlijdensjaar. Wordt dit verzoek niet gedaan, dan vindt herleiding naar jaarinkomen plaats zoals hiervoor beschreven.

---

[44] Voor een toelichting zie Kamerstuk 33 004, nr. 3, artikel XIII, onderdeel A.

1894815 02184

Aangezien de ongewenste effecten van de tijdsevenredige herleiding zich in de praktijk veelal voordoen als een box 3-inkomen wordt genoten, wordt voorgesteld de keuzeregeling reeds toepassing te laten vinden op berekeningsjaren die zijn aangevangen op of na 1 januari 2011, zijnde de datum vanaf wanneer de berekening van het box-3 inkomen is gebaseerd op één peildatum.

10. Budgettaire aspecten

In de hierna opgenomen tabel is het totale budgettaire beeld van het pakket Belastingplan 2014 weergegeven.

Tabel 14 Budgettaire effecten van het pakket Belastingplan 2014 inclusief maatregelen regeerakkoord, motie Zijlstra/Samsom, het aanvullend pakket en de koopkrachtbesluitvorming (€ mln., -/- = lastenverlichting)

Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Inkomensbeleid					
Mutaties tarief eerste schijf	0	- 564	- 434	- 441	- 441
Verhoging maximum algemene heffingskorting	- 1.749	- 2.805	- 2.969	- 2.481	- 2.481
Afbouw algemene heffingskorting	2.083	2.558	3.609	3.601	3.601
Verhoging maximum arbeidskorting	- 2.281	- 2.941	- 4.357	- 5.162	- 5.162
Afbouw arbeidskorting hoge inkomens	159	266	343	363	363
Vrijval stamrechten	1.235	10	10	10	20
Afschaffen vrijstelling stamrechten	830	830	830	830	400
Fiscale innovatieregelingen[1]	168	260	260	275	275
Geen inflatiecorrectie IB/LB 2014	981	981	981	981	981
Afdrachtvermindering onderwijs	409	414	423	426	436
Verlengen werkgeversheffing	500	0	0	0	0
Verhoging accijns alcoholhoudende dranken	60	60	60	60	60
Verhoging accijns diesel en LPG	280	280	280	280	280
Verhoging accijns tabak	0	80	80	80	80
Verhoging verbruiksbelasting alcoholvrije dranken	60	60	60	60	60
Afschaffen integratieheffing btw	- 95	- 95	- 95	- 95	- 95
MRB voor oldtimers	123	123	124	124	137
Begunstiging lokaal duurzaam opgewekte energie	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10
Verruimen vrijstelling schenkbelasting	- 80	0	0	0	0
Herziening keuzeregeling buitenlandse belastingplichtigen	0	11	11	11	11
Btw - makelaarsdiensten	- 25	- 25	- 25	- 25	- 25
Btw - personenalarmering	2	2	2	2	2
Ovb en btw bij koop-/aannemingsovereenkomst	32	32	35	35	35
Waterwoningen[2]	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2
Bepaling toetsingsinkomen na overlijden (toeslagen)	- 2	- 2	- 2	- 2	- 2
MRB en buitenlandse kentekens	2	2	2	2	2
Teruggaaf accijns LNG	- 1	- 2	- 3	- 4	0
Totaal Belastingplan 2014	**2.679**	**- 477**	**- 787**	**- 1.082**	**- 1.475**
Totaal Overige fiscale maatregelen 2014	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Totaal Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

1894815 02184

Maatregel	2014	2015	2016	2017	Struc.
Totaal pakket Belastingplan 2014	**2.679**	**- 477**	**- 787**	**- 1.082**	**- 1.475**

[1] *Deze regel is een samenstel van verschillende maatregelen uit het regeerakkoord. In paragraaf 4.6 is dit nader toegelicht.*
[2] *Derving als gevolg van het arrest van de Hoge Raad van 9 maart 2012 (Hoge Raad 9 maart 2012, nr. 11/01761, V-N 2012/637). Zie ook de nadere toelichting hierop in de verzameltoezeggingenbrief van de Staatssecretaris van Financiën die eveneens op Prinsjesdag 2013 naar de Tweede Kamer is verzonden.*

Toelichting

In de tabel zijn voor de jaren 2014 tot en met 2017 en structureel de budgettaire gevolgen weergegeven van de diverse maatregelen in dit wetsvoorstel en in de overige wetsvoorstellen in het pakket Belastingplan 2014. Het gaat hierbij om de maatregelen die zijn opgenomen in de wetsvoorstellen Belastingplan 2014, Overige fiscale maatregelen 2014 en Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit. Zoals in de tabel is te zien hebben het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen en het wetsvoorstel Wet aanpak fraude toeslagen en fiscaliteit geen budgettaire consequenties voor het lastenkader. Het wetsvoorstel Belastingplan 2014 heeft ook voor 2013 nog budgettaire gevolgen, die niet in de tabel zijn weergegeven. Het gaat daarbij om een derving van € 20 miljoen als gevolg van de verruiming van de vrijstelling in de schenkbelasting die verband houdt met de eigen woning, welke maatregel is toegelicht in paragraaf 4.11. Omdat die maatregel met terugwerkende kracht in werking zal treden per 1 oktober 2013 leidt deze maatregel ook in 2013 al tot een derving.

Het grootste deel van de budgettaire gevolgen van dit pakket Belastingplan 2014 komt voort uit het regeerakkoord en het aanvullend pakket. Het geheel van deze maatregelen maakt deel uit van het totale lastenbeeld zoals dat wordt beschreven in de Miljoenennota 2014.

Budgettaire gevolgen voor het uitgavenkader

Daarnaast heeft dit pakket Belastingplan 2014 ook gevolgen voor het uitgavenkader. Het gaat daarbij om de budgettaire gevolgen van de maatregelen die in het op het regeerakkoord gebaseerde wetsvoorstel Wet wijziging percentage belasting- en invorderingsrente zijn opgenomen. In de hiernavolgende tabel zijn deze gevolgen voor het uitgavenkader weergegeven. Dit zijn geen belastinginkomsten, maar besparingen op de uitgaven van de rijksoverheid.

Tabel 15 Budgettaire effecten regeerakkoord Belastingplan 2014 voor uitgavenkader (€ mln., + = lagere uitgaven)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
Wet wijziging belasting- en invorderingsrente	**12**	**106**	**155**	**193**	**267**

1894815 02184

11. EU-aspecten

In het verlengde van twee beleidsbesluiten[45] wordt de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen vervangen door de regeling voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen. Hiermee wordt de wetgeving zodanig aangepast dat enkele (mogelijke) strijdigheden met het Europese recht worden weggenomen.

12. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De uitvoeringskosten van de Belastingdienst voor de wetsvoorstellen Overige fiscale maatregelen 2014, Wet aanpak fraude fiscaliteit en toeslagen en Wet wijziging percentage belasting- en invorderingsrente worden in de memories van toelichting bij die wetsvoorstellen nader toegelicht.

Alle voorstellen in dit wetsvoorstel zijn beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De Belastingdienst heeft aangegeven dat de maatregelen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

De maatregel «MRB buitenlandse kentekens» leidt tot een aanzienlijke intensivering van het toezicht. De introductie van het woonplaatsvermoeden maakt de handhaving van de belastingplicht beter mogelijk. De Belastingdienst zal de inzet op de naleving van de belastingplicht op het terrein van buitenlandse kentekens verdubbelen.

De herziening van de vrijstelling in de MRB voor oldtimers leidt feitelijk tot een afzonderlijk tarief voor de voertuigen die in aanmerking komen en die opteren voor de overgangsregeling. De begunstiging van lokaal duurzaam opgewekte energie brengt activiteiten met zich mee die betrekking hebben op het administreren van de coöperaties die voor die begunstiging in aanmerking willen komen. Verder moeten kosten worden gemaakt om de systemen aan te passen vanwege de afbouw van de algemene heffingskorting en de verdere afbouw van de arbeidskorting. De afschaffing van de afdrachtvermindering onderwijs en de wijziging van de keuzeregeling buitenlands belastingplichtigen leiden tot besparingen op de toezichtlasten van de Belastingdienst.

Het vervallen van de stamrechtvrijstelling voor nieuwe gevallen leidt tot een structurele besparing op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst ter grootte van 45 fte, wat leidt tot een besparing van € 4,5 miljoen. De maatregel is uitvoerbaar per 1 januari 2014. Voor het toezicht op de mogelijkheid om de aanspraak in een keer op te nemen, in combinatie met de 80%-faciliteit, is voor kalenderjaar 2014 een aantal uren begroot van 15.000 (kosten € 0,75 miljoen). De verwachting is dat deze verhoogde behoefte aan toezicht tijdelijk is gedurende 1 à 2 jaar. Voor de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting zijn aanpassingen nodig van de toelichting en de website. Dit wordt meegenomen in de jaaraanpassing inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting 2014. De maatregel heeft geen gevolgen voor de aangiften loonheffingen en dividendbelasting en evenmin voor het invorderingsproces.

Voor de Belastingdienst vervalt, als gevolg van het vervallen van de integratieheffing btw, de specifieke controle op het detecteren van de integratieleveringen en de discussies over het al dan niet plaatsvinden van de integratielevering en de maatstaf van heffing van de belaste

[45] Besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 2 juni 2012, nr. DGB 2012/2190M (Stcrt. 2012, 11800) en het besluit van de Staatssecretaris van Financiën van 26 april 2013, nr. DGB 2013/201M (Stcrt. 2013, 12466), zie ook paragraaf 6.

1894815 02184

integratielevering, alsmede de werkzaamheden die gepaard gaan met de afhandeling van bezwaarschriften en juridische procedures. De besparing die hiermee is gemoeid neemt vanaf 2 jaar na de afschaffing in 5 jaar geleidelijk toe tot € 1,8 miljoen per jaar.

In de hierna opgenomen tabel is een overzicht opgenomen van de gevolgen van het wetsvoorstel Belastingplan 2014 voor de uitvoeringskosten van de Belastingdienst.

Tabel 16 Uitvoeringskosten Belastingplan 2014 (€ mln., -/- is een afname)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Herziening oldtimervrijstelling	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3
Bepaling toetsingsinkomen na overlijden (toeslagen)	0,0	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1
Herziening keuzeregeling buitenlands belastingplichtigen	0,0	0,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0
Afschaffing afdrachtvermindering onderwijs	0,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0	- 1,0
Lokaal duurzaam opgewekte energie	0,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
MRB buitenlandse kentekens	0,0	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Afschaffing integratieheffing btw	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,4	- 0,7
Afschaffen stamrechtvrijstelling	0,0	- 3,8	- 4,1	- 4,5	- 4,5	- 4,5
Afbouw algemene heffingskorting	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Totaal	**0,4**	**- 1,3**	**- 3,5**	**- 3,9**	**- 4,3**	**- 4,7**

De aan dit wetsvoorstel verbonden additionele uitvoeringskosten en besparingen die betrekking hebben op 2014 en verder liggende jaren, worden verwerkt bij de budgettaire besluitvorming in het voorjaar van 2014.

Door de verhoging van het drempelbedrag voor toepassing van de MIA en de EIA bespaart Agentschap NL een bedrag van ruim € 70.000 aan uitvoeringskosten.

13. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

In deze paragraaf worden de gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven voor zover relevant en meer dan verwaarloosbaar per maatregel toegelicht en gekwantificeerd. Het wetsvoorstel leidt per saldo tot een structurele daling van de administratieve lasten met € 2,89 miljoen voor bedrijven en een structurele stijging van de administratieve lasten voor burgers met € 0,4 miljoen.

Afdrachtvermindering onderwijs

Het afschaffen van de afdrachtvermindering onderwijs betekent een administratieve lastenverlichting voor bedrijven. Door het afschaffen van de regeling vervalt de verplichting voor bedrijven om per aangifte loonheffingen bij te houden hoeveel afdrachtvermindering onderwijs er is toegepast. Dit levert een structurele afname van de administratieve lasten op van € 1,2 miljoen.

1894815 02184

Lokaal duurzaam opgewekte energie

Het verlaagde tarief zal zodanig worden vormgegeven, dat de energiebedrijven die dat tarief toepassen rechtstreeks van de coöperaties en V.v.E.'s de informatie ontvangen die zij nodig hebben om het verlaagde tarief toe te kunnen passen met betrekking tot de daartoe gerechtigde afnemers van elektriciteit. Het is daarbij echter onvermijdelijk dat de regeling zal leiden tot eenmalige administratieve lasten voor de betrokken energiebedrijven, coöperaties en V.v.E.'s. Deze eenmalige lasten bestaan uit het aanpassen van de (factureringsjsystemen van de energiebedrijven ten behoeve van de toepassing van het lage tarief, uit activiteiten voor de oprichting van coöperaties voor lokaal duurzaam op te wekken energie en uit de activiteiten rond de aanvraag van een aanwijzing door de inspecteur als toegelaten coöperatie of V.v.E. voor de toepassing van deze regeling. De toename van de structurele administratieve lasten voor de betrokken bedrijven is beperkt. Het gaat hierbij om het na afloop van ieder jaar aanleveren door coöperaties/V.v.E.'s of het verwerken door energiebedrijven van de gegevens inzake de in het afgelopen jaar daadwerkelijk duurzaam opgewekte energie die aan de leden/afnemers kan worden toegerekend. Voor de deelnemende burgers vloeien uit de regeling geen administratieve lasten voort.

Verhoging minimuminvesteringsbedrag voor EIA, MIA en Vamil

Het gevolg van de verhoging van het minimuminvesteringsbedrag van een investering om deze in aanmerking te doen komen voor EIA, MIA en Vamil van € 450 naar € 2.500 is dat het aantal meldingen zal afnemen. Deze afname resulteert in een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven van € 190.000.

Oldtimers

De vrijstelling van MRB voor oldtimers geldt vanaf 1 januari 2014 voor motorrijtuigen van 40 jaar en ouder. Gevolg is dat voor alle motorrijtuigen met een leeftijd tussen de 26 en 40 jaar met ingang van die datum aangifte voor de MRB moet worden gedaan. Dat betreft een aangifte voor de reguliere MRB of een aangifte op basis van de door de Belastingdienst toegestuurde brief indien het motorrijtuig valt onder de zogenoemde overgangsregeling en daarvoor wordt gekozen. De hiermee gemoeide administratieve lasten worden geschat op € 0,4 miljoen.

Vervallen integratieheffing

Met het vervallen van de integratielevering vervalt ook de daarmee gemoeide administratieve last van het apart registreren van op de levering betrekking hebbende voorbelasting en het bepalen van de waarde van de integratielevering en het doen van aangifte ervan. Dit geldt sterker bij die ondernemers die doorgaans van btw vrijgestelde prestaties verrichten zoals verhuurders van woningen, ziekenhuizen, banken en verzekeraars en waarbij de btw normaliter niet apart wordt geadministreerd. Een en ander leidt tot een afname van de administratieve lasten voor bedrijven van circa € 1,5 miljoen.

1894815 02184

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Artikel I, onderdelen A en B (artikelen 3.42 en 3.42a van de Wet inkomstenbelasting 2001)

De artikelen 3.42, derde lid, en 3.42a, derde lid, van de Wet IB 2001 bepalen het percentage van de energie-investeringsaftrek (EIA), onderscheidenlijk de milieuinvesteringsaftrek (MIA), wanneer een ondernemer in een jaar meer dan € 2.300 aan energie- respectievelijk milieuinvesteringen pleegt. Gelet op de eveneens in dit wetsvoorstel voorgestelde verhoging van het minimuminvesteringsbedrag per energie- en milieuinvestering naar € 2.500, verliezen de grenzen in voornoemde artikelen hun betekenis en kunnen deze derhalve vervallen.

Artikel I, onderdelen C, D en E (artikelen 3.43, 3.45 en 3.47 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Het minimuminvesteringsbedrag ten aanzien van de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) blijft gehandhaafd op € 450. Om het minimuminvesteringsbedrag voor de toepassing van de EIA en de MIA te verhogen, komt de voor alle investeringsaftrekken geldende vermelding hiervan in artikel 3.45, eerste lid, onderdeel a, van de Wet IB 2001 te vervallen, onder verlettering van de onderdelen b tot en met h van dat lid tot onderdelen a tot en met g. Dit is opgenomen in artikel I, onderdeel D, onder 1.
Ingevolge artikel I, onderdeel D, onder 3, wordt het minimuminvesteringsbedrag voor de KIA (€ 450) opgenomen in artikel 3.45, tweede lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 en ingevolge artikel I, onderdeel D, onder 5, wordt het minimuminvesteringsbedrag voor de EIA en de MIA (€ 2.500) opgenomen in artikel 3.45, vierde lid, onderdeel b, van de Wet IB 2001. In artikel I, onderdelen C, D, onder 2 en 6, en E, zijn enige technische wijzigingen opgenomen, die voortvloeien uit de wijzigingen in artikel I, onderdeel D, onder 1 en 5.
Ten slotte wordt in artikel I, onderdeel D, onder 4, voorgesteld artikel 3.45, derde lid, van de Wet IB 2001 zodanig te wijzigen dat de MIA toepassing kan vinden op kwalificerende investeringen in woonhuizen en woonschepen.

Artikel I, onderdeel F (artikel 3.119a van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Ingevolge het in artikel XIV, onderdeel C, opgenomen artikel 33a, eerste lid, van de Successiewet 1956 (SW 1956) wordt de vrijstelling in de schenkbelasting tijdelijk uitgebreid voor schenkingen die gerelateerd zijn aan de verkrijging van een eigen woning, voor de kosten van verbetering of onderhoud van die woning, ter zake van de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot die woning dan wel voor de aflossing van een eigenwoningschuld of voor de aflossing van een restschuld van een vervreemde eigen woning. Artikel 3.119a van de Wet IB 2001 wordt in overeenstemming hiermee aangepast.

Artikel I, onderdeel G (artikel 8.10 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Met de wijziging van artikel 8.10 van de Wet IB 2001 wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven aan de motie Zijlstra/Samsom[46] waarin is opgenomen dat de algemene heffingskorting wordt afgebouwd met uiteindelijk 3% van het inkomen uit werk en woning gelegen tussen het begin van de tweede en het einde van de derde schijf. Deze afbouw wordt

[46] Kamerstuk 33 410, nr. 32.

1894815 02184

grotendeels overeenkomstig genoemde motie gefaseerd over drie jaren ingevoerd. In 2014 geldt een afbouw met 2% van het genoemde inkomenstraject.
In afwijking van de genoemde motie vindt de afbouw vanaf 1 januari 2015 zonder begrenzing plaats; de bovengrens van het inkomenstraject waarover de afbouw wordt berekend (het bedrag van het einde van de derde schijf) vervalt. Dit betekent dat de algemene heffingskorting vanaf een bepaald inkomen (uitgaande van de huidige tariefschijven vanaf circa € 120.000 in 2015 en vanaf circa € 90.000 vanaf 2016) nihil bedraagt. In 2015 geldt een afbouw met 2,1% van het genoemde inkomenstraject (artikel II, onderdeel J) en in 2016 een afbouw met – eveneens in afwijking van de genoemde motie – 3,05% van het genoemde inkomenstraject (artikel III, onderdeel C).
Voorts regelt de wijziging van artikel 8.10 van de Wet IB 2001 de verhoging van het maximumbedrag van de algemene heffingskorting voor 2014 met € 138. Doordat in het Belastingplan 2012 reeds een verlaging (met € 39) van het maximumbedrag van de algemene heffingskorting voor het jaar 2014 was opgenomen, wijkt het ingevolge de wijzigingsopdracht per 1 januari 2014 te vervangen bedrag (€ 1.962) af van het voor het jaar 2013 geldende maximumbedrag van de algemene heffingskorting (€ 2.001).
Het maximumbedrag van de algemene heffingskorting wordt ook in de jaren tot en met 2017 gewijzigd (zie artikel II, onderdeel J, artikel III, onderdeel C, en artikel IV, onderdeel A). In het algemeen deel van deze memorie worden deze maatregelen nader toegelicht.

Artikel I, onderdelen H, J en K, artikel II, onderdeel K, artikel III, onderdeel D, artikel IV, onderdeel B, artikel V, onderdeel F, artikel VI, onderdeel D, artikel VII, onderdeel D, en artikel VIII, onderdeel B (artikelen 8.11, 10.1 en 10.7 van de Wet inkomstenbelasting 2001 en artikel 22a van de Wet op de loonbelasting 1964)

Met de in artikel I, onderdelen H, J en K, artikel II, onderdeel K, artikel III, onderdeel D, artikel IV, onderdeel B, artikel VI, onderdeel D, artikel VII, onderdeel D, en artikel VIII, onderdeel B, opgenomen wijzigingen van de artikelen 8.11, 10.1 en 10.7 van de Wet IB 2001 en artikel 22a van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB 1964) wordt uitvoering gegeven aan het regeerakkoord[47], de eerder genoemde motie Zijlstra/Samsom en het aanvullend pakket. Met deze wijzigingen wordt de arbeidskorting voor de lagere inkomens in vier jaarlijkse stappen verhoogd. Voorts wordt, overeenkomstig genoemde motie, de arbeidskorting voor hogere inkomens in twee jaar verder afgebouwd naar nihil. Een en ander is nader toegelicht in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel I, onderdeel I (artikel 9.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Het vervallen van artikel 9.2, vierde lid, van de Wet IB 2001 en de daaruit voortvloeiende aanpassing van de verwijzing in het tot achtste lid te vernummeren negende lid van dat artikel hangen samen met de voorgestelde afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling.

Artikel I, onderdeel J (artikel 10.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

In artikel 10.1 van de Wet IB 2001 kan de verwijzing naar artikel 3.42a van die wet vervallen, omdat in dat artikel 3.42a niet langer een bedrag is opgenomen waarop de inflatiecorrectie moet worden toegepast. De

[47] Bruggen slaan – regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012, Kamerstuk 33 410, nr. 15, bijlage B.

1894815 02184

andere wijziging in dit artikel hangt samen met de in artikel I, onderdeel H, opgenomen wijziging van artikel 8.11 van de Wet IB 2001.

Artikel I, onderdeel L (artikel 10a.13 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

In het nieuwe artikel 10a.13 van de Wet IB 2001 wordt het bij het vervallen van artikel 9.2, vierde lid, van de Wet IB 2001 behorende overgangsrecht opgenomen.

Artikel I, onderdeel M (artikel 10b.1 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Met deze wijziging van artikel 10b.1 van de Wet IB 2001 wordt, zoals in het algemeen deel van de memorie is uiteengezet, een horizonbepaling voor de EIA, MIA en willekeurige afschrijving milieuinvesteringen (Vamil) opgenomen.

Artikel II

Artikel II, onderdeel A (artikel 1.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

In beginsel wordt een persoon die geen inwoner is van Nederland voor de Wet IB 2001 niet als partner aangemerkt. Als de persoon echter door gebruikmaking van de keuzeregeling voor buitenlands belastingplichtigen (artikel 2.5 van de Wet IB 2001) kiest voor behandeling als binnenlandse belastingplichtige, kan die persoon op grond van het huidige artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, van de Wet IB 2001 wel als partner worden aangemerkt. Het kabinet stelt voor om de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen te laten vervallen. Ter vervanging van de keuzeregeling wordt een regeling voorgesteld voor buitenlandse belastingplichtigen die voldoen aan bepaalde criteria (kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen; zie het nieuwe artikel 7.8 van de Wet IB 2001, opgenomen in artikel II, onderdeel I, en de toelichting daarop). De hoofdregel daarbij is dat een buitenlandse belastingplichtige een kwalificerende buitenlandse belastingplichtige is als zijn inkomen geheel of nagenoeg geheel (ten minste 90%) in Nederland onderworpen is aan de heffing van loon- of inkomstenbelasting. Het partnerbegrip in artikel 1.2 van de Wet IB 2001 wordt op deze transitie aangepast.
Het voorgestelde artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, van de Wet IB 2001 bepaalt dat een persoon die geen inwoner is van Nederland, niet als partner van de belastingplichtige kan worden aangemerkt. Op deze regel zijn twee uitzonderingen. De eerste uitzondering geldt voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen in de zin van het nieuwe artikel 7.8 van de Wet IB 2001 (artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, onder 1°, van de Wet IB 2001). De tweede uitzondering geldt voor een inwoner van een lidstaat van de EU, een andere staat die partij is bij de EER, Zwitserland of de BES eilanden welke inwoner geen kwalificerende buitenlandse belastingplichtige is maar voldoet aan de voorwaarde dat 90% of meer van het gezamenlijke inkomen van hem en de belastingplichtige met wie hij als partner aangemerkt wil worden in Nederland aan de heffing van inkomstenbelasting of loonbelasting is onderworpen. Bij de berekening van dit inkomenscriterium moet worden aangesloten bij het vijfde lid van het hiervoor genoemde artikel 7.8 van de Wet IB 2001. Voornoemde twee groepen buitenlandse belastingplichtigen kunnen wel als partner voor de inkomstenbelasting worden aangemerkt. Hierna volgen enkele voorbeelden ter verduidelijking.

1894815 02184

Voorbeeld 1

A woont in België en heeft een inkomen van 1000, waarvan 990 in Nederland is belast. Het in Nederland belaste deel is meer dan 90%, dus A is kwalificerende buitenlandse belastingplichtige. B is de echtgenoot van A. B woont eveneens in België en heeft alleen een Belgisch inkomen van 500. Op grond van artikel 5a, eerste lid, onderdeel a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) wordt de echtgenoot als partner aangemerkt. In afwijking hiervan bepaalt artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, van de Wet IB 2001 dat een persoon die geen inwoner is van Nederland niet als partner wordt aangemerkt. De hierop voorziene uitzonderingen in laatstgenoemde bepaling gelden niet voor B. B is namelijk geen kwalificerende buitenlandse belastingplichtige. Evenmin verdienen A en B gezamenlijk meer dan 90% van het inkomen in Nederland. Van het gezamenlijke wereldinkomen van 1500 wordt immers slechts 990 in Nederland verdiend. B wordt voor de Wet IB 2001 dus niet als partner van A aangemerkt.

Voorbeeld 2

Als B, anders dan in voorbeeld 1, een inkomen heeft van 500, waarvan 490 in Nederland, wordt B wel als partner van A aangemerkt. Omdat B in België woont en meer dan 90% van het inkomen in Nederland verdient, is B een kwalificerende buitenlandse belastingplichtige. Daarom geldt de uitsluiting voor het partnerschap voor niet-inwoners van Nederland in dit geval niet op grond van het voorgestelde artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, onder 1°, van de Wet IB 2001.

Voorbeeld 3

Als B, anders dan in voorbeeld 1, alleen een Belgisch inkomen heeft van 50, wordt B eveneens als partner van A aangemerkt, ook al is B geen inwoner van Nederland en heeft hij geen Nederlands inkomen. De uitsluiting voor het partnerschap voor niet-inwoners van Nederland geldt in dit geval niet, op grond van het voorgestelde artikel 1.2, vierde lid, onderdeel b, onder 2°, van de Wet IB 2001. A en B verdienen namelijk tezamen meer dan 90% van het gezamenlijk inkomen in Nederland. Van het gezamenlijke wereldinkomen van 1.050 wordt immers 990 in Nederland verdiend.

Artikel II, onderdeel B (artikel 2.5 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Dit wetsvoorstel voorziet in de introductie van een regeling voor buitenlandse belastingplichtigen die aan bepaalde criteria voldoen (kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen). Deze regeling dient ter vervanging van de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen zoals opgenomen in artikel 2.5 van de Wet IB 2001. Laatstgenoemd artikel kan dientengevolge vervallen.

Artikel II, onderdeel C (artikel 2.7 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Dit wetsvoorstel strekt er mede toe om de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen te laten vervallen. Deze regeling wordt vervangen door een regeling voor buitenlandse belastingplichtigen die aan bepaalde criteria voldoen (kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen). Deze categorie belastingplichtigen wordt ingevoegd in de laatste volzin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wet IB 2001. Dit betekent dat kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen recht hebben op de

1894815 02184

volledige heffingskortingen, als zij het gehele jaar kwalificeren als kwalificerende buitenlandse belastingplichtige. Voor zover de hoogte van de heffingskortingen afhankelijk is van het inkomen, wordt voor het bepalen hiervan het inkomen zoals berekend volgens de regels voor binnenlandse belastingplichtigen in aanmerking genomen. Hiermee wordt aangesloten bij de berekening die geldt voor binnenlandse belastingplichtigen, zodat geen ongerechtvaardigde verschillen ontstaan tussen binnenlandse en kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen.

Artikel II, onderdelen D en E, artikel III, onderdelen A en B, VI, onderdelen A en B, en artikel VII, onderdelen A en B (artikelen 2.10 en 2.10a van de Wet inkomstenbelasting 2001 en de artikelen 20a en 20b van de Wet op de loonbelasting 1964)

De wijzigingen opgenomen in artikel II, onderdelen D en E, artikel III, onderdelen A en B, VI, onderdelen A en B, en artikel VII, onderdelen A en B, betreffen aanpassing voor de jaren 2015 en 2016 van het tarief van de eerste schijf van de inkomsten- en loonbelasting, zoals dat vanaf 1 januari 2015 is opgenomen in de tarieftabel van de artikelen 2.10, eerste lid, en 2.10a, eerste lid, van de Wet IB 2001 en in de tarieftabel van de artikelen 20a, eerste lid, en 20b, eerste lid, van de Wet LB 1964. De aanpassing behelst het verlagen in de inkomsten- en loonbelasting van het tarief van de eerste schijf met 0,29%-punt in het jaar 2015 en het verhogen van het tarief van de eerste schijf met 0,06%-punt in het jaar 2016. Deze wijzigingen maken deel uit van het pakket maatregelen voor de jaren 2015 tot en met 2017 zoals dat is opgenomen in het regeerakkoord, de motie Zijlstra/Samsom en het aanvullend pakket.

Artikel II, onderdeel F (artikel 2.17 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Artikel 2.17, zevende lid, van de Wet IB 2001 bepaalt dat een belastingplichtige die gedurende een deel van het jaar een partner heeft, kan kiezen voor het partnerschap voor het hele jaar. Dit geldt niet als de belastingplichtige of zijn partner als gevolg van emigratie of immigratie niet het gehele kalenderjaar binnenlands belastingplichtig is en niet kiest voor toepassing van artikel 2.5 van de Wet IB 2001 (de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen). Voorgesteld wordt om met ingang van 1 januari 2015 deze keuzeregeling te laten vervallen. Daarom wordt de zinsnede «en niet kiest voor toepassing van artikel 2.5» in de laatste volzin van het zevende lid van artikel 2.17 van de Wet IB 2001 geschrapt. Deze wijziging heeft tot gevolg dat emigrerende en immigrerende binnenlandse belastingplichtigen die gedurende een deel van het kalenderjaar een partner hebben, niet meer via de keuzeregeling kunnen kiezen voor partnerschap gedurende het gehele kalenderjaar.

Artikel II, onderdeel G (artikel 3.119a van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Deze wijziging van artikel 3.119a van de Wet IB 2001 met ingang van 1 januari 2015 hangt samen met de aanpassing van artikel 33a van de SW 1956 per 1 januari 2015 (artikel XV).

Artikel II, onderdeel H (artikel 3.154 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

De huidige middelingsregeling, zoals opgenomen in artikel 3.154 van de Wet IB 2001, geldt ook voor buitenlandse belastingplichtigen van wie het verzamelinkomen geheel of nagenoeg geheel in Nederland is onderworpen aan de loonbelasting of inkomstenbelasting, maar die geen inwoner zijn van een lidstaat van de EU, een andere staat die partij is bij de EER, Zwitserland of de BES eilanden. Conform de beperking van de landenkring in dit wetsvoorstel voor de invoering van artikel 7.8 in de Wet

1894815 02184

IB 2001 wordt ook het recht op middeling met ingang van 1 januari 2015 ingeperkt tot kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen, die per definitie in de EU, EER of Zwitserland of op de BES eilanden wonen.

Artikel II, onderdeel I (artikel 7.8 van de Wet inkomstenbelasting 2001)

Voorgesteld wordt om met ingang van 1 januari 2015 de in het nieuwe artikel 7.8 van de Wet IB 2001 opgenomen regeling voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen in de plaats te laten komen van de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen (thans opgenomen in artikel 2.5 van de Wet IB 2001). Genoemd artikel 7.8 van de Wet IB 2001 geeft invulling aan het begrip kwalificerende buitenlandse belastingplichtige en bepaalt voor deze groep belastingplichtigen het belastbare inkomen in Nederland. Hierna wordt per lid van dit artikel een toelichting gegeven.
Het eerste lid bepaalt dat het belastbare inkomen uit werk en woning in Nederland bij kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen wordt aangevuld met de belastbare inkomsten uit eigen woning indien deze negatief zijn, de uitgaven voor inkomensvoorzieningen en de persoonsgebonden aftrekposten. De belastbare inkomsten uit eigen woning zijn de voordelen uit eigen woning verminderd met de op die voordelen drukkende aftrekbare kosten (artikel 3.110 van de Wet IB 2001). Alleen indien dit saldo negatief is, worden de belastbare inkomsten uit eigen woning in aanmerking genomen. Kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen mogen de negatieve belastbare inkomsten uit eigen woning, de uitgaven voor inkomensvoorzieningen en de persoonsgebonden aftrek voor 100% in aanmerking nemen, ook al is niet 100% van hun inkomen belast in Nederland. Voor zover de hoogte van deze inkomensbestanddelen afhankelijk is van het inkomen (zie bijvoorbeeld artikel 6.39, eerste lid, van de wet IB 2001), wordt voor het bepalen hiervan het inkomen zoals berekend volgens de regels voor binnenlandse belastingplichtigen in aanmerking genomen. Hiermee wordt aangesloten bij de berekening die geldt voor binnenlandse belastingplichtigen, zodat geen ongerechtvaardigde verschillen ontstaan tussen binnenlandse en kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen. Zie ook de toelichting op het derde lid.
Het tweede lid bepaalt dat het belastbare inkomen uit aanmerkelijk belang in een in Nederland gevestigde vennootschap en het belastbare inkomen uit sparen en beleggen, worden aangevuld met de persoonsgebonden aftrek. Voor zover de hoogte van de persoonsgebonden aftrek afhankelijk is van het inkomen (zie bijvoorbeeld artikel 6.39, eerste lid, van de wet IB 2001), wordt voor het bepalen hiervan het inkomen zoals berekend volgens de regels voor binnenlandse belastingplichtigen in aanmerking genomen. Voor de persoonsgebonden aftrek geldt de normale volgorde van toerekening aan boxen, zoals bepaald in artikel 6.2 van de Wet IB 2001. Samen met het eerste lid zorgt het tweede lid ervoor dat kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen niet zwaarder worden belast dan binnenlandse belastingplichtigen.
Het derde lid is een vangnetbepaling die bepaalt dat voor zover de belastingplichtige, zijn partner of de persoon die zou worden aangemerkt als zijn partner indien beide personen binnenlands belastingplichtig zouden zijn, aftrekposten in het woonland in aanmerking kan nemen, deze niet in Nederland in aanmerking mogen worden genomen, ongeacht of de belastingplichtige, zijn partner of die andere persoon de aftrekpost in het woonland daadwerkelijk in aanmerking neemt.
Het vierde lid definieert de term «kwalificerende buitenlandse belastingplichtige» aan de hand van een aantal criteria. Het eerste criterium is dat de belastingplichtige in een lidstaat van de EU, een andere staat die partij is bij de EER, Zwitserland of op de BES eilanden als inwoner in de belastingheffing wordt betrokken. Het tweede criterium is dat het inkomen van de belastingplichtige voor 90% of meer in Nederland is onderworpen

1894815 02184

aan loonbelasting of inkomstenbelasting. In het vijfde lid, is opgenomen hoe dit moet worden bepaald. Het derde criterium is dat buitenlandse belastingplichtigen die een beroep doen op de regeling voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen, een verklaring van de belastingautoriteit van hun woonland moeten overleggen die een overzicht bevat van de inkomsten zoals die in het woonland zijn aangegeven. Met een dergelijke verklaring kan worden gewaarborgd dat alleen belastingplichtigen die aan de eisen voldoen voor de regeling in aanmerking komen en kan oneigenlijk gebruik worden voorkomen. In de laatste volzin van het vierde lid is een delegatiebepaling opgenomen. Deze voorziet erin dat bij algemene maatregel van bestuur eisen kunnen worden gesteld aan de verklaring. Daarnaast regelt de delegatiebepaling dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld op grond waarvan om doelmatigheidsredenen de verklaring achterwege kan blijven. Hierbij kan gedacht worden aan het achterwege laten van de verklaring voor buitenlandse belastingplichtigen die reeds meerdere jaren op rij voldoen aan de criteria voor kwalificerende buitenlandse belastingplichtigen en waarbij het niet voor de hand ligt dat er wijzigingen in de situatie optreden.
Het vijfde lid bepaalt welke inkomens tegen elkaar moeten worden afgezet om te bepalen of wordt voldaan aan het criterium, gesteld in het vierde lid. Als basis wordt genomen het verzamelinkomen zoals berekend volgens de regels voor binnenlandse belastingplichtigen, verminderd met de negatieve uitgaven voor inkomensvoorzieningen, de negatieve persoonsgebonden aftrek en de belastbare inkomsten uit eigen woning en vermeerderd met de uitgaven voor inkomensvoorzieningen, de persoonsgebonden aftrek en de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Voor het bepalen van het belastbare inkomen uit sparen en beleggen wordt daarbij uitgegaan van de grondslag sparen en beleggen vermeerderd met het heffingvrije vermogen. Daartegenover staat het inkomen dat in Nederland is onderworpen aan de loonbelasting of inkomstenbelasting. Dit is het, zonder de toepassing van onderhavig artikel 7.8 bepaalde, gezamenlijke bedrag van het inkomen uit werk en woning in Nederland, het inkomen uit aanmerkelijk belang in een in Nederland gevestigde vennootschap en het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen in Nederland, voor zover dat inkomen op grond van regelingen ter voorkoming van dubbele belasting aan Nederland ter heffing is toegewezen, verminderd met de negatieve uitgaven voor inkomensvoorzieningen, de negatieve persoonsgebonden aftrek en de belastbare inkomsten uit eigen woning en vermeerderd met de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld. Indien dit bedrag geheel of nagenoeg geheel gelijk is aan het inkomen dat als basis is genomen (het inkomen als bedoeld in de eerste volzin van het vijfde lid), wordt voldaan aan het criterium, gesteld in het vierde lid.
In het zesde lid is een delegatiebepaling opgenomen op basis waarvan belastingplichtigen die in de EU, de EER, Zwitserland of op de BES eilanden wonen maar van wie het inkomen niet voor meer dan 90% in Nederland aan de loonbelasting of inkomstenbelasting is onderworpen, onder bepaalde voorwaarden als kwalificerende buitenlandse belastingplichtige kunnen worden aangewezen. Deze delegatiebepaling is opgenomen om snel en adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen in de jurisprudentie van het HvJ EU. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitspraak van het HvJ EU in de zaak Commissie v. Estland.[48] Hierin stond een inwoonster van Finland centraal met een klein pensioeninkomen uit Finland en een klein pensioeninkomen uit Estland. Beide pensioeninkomens waren gering en ongeveer gelijk. Zij was wegens haar geringe wereldinkomen niet belastbaar in haar woonstaat Finland, zodat daar haar draagkracht en persoonlijke- en gezinssituatie, in

[48] HvJ EU 10 mei 2012, C-39/10 (Commissie/Estland), NTFR 2012/1371.

1894815 02184

het bijzonder de weerslag daarop door het belasten van inkomen verworven in een andere lidstaat, niet in aanmerking konden worden genomen. Het HvJ EU heeft uitgemaakt dat in dergelijke omstandigheden de weigering van de werkstaat om de niet-ingezetene gelijk te behandelen aan een ingezetene in een niet te rechtvaardigen schending van het vrije verkeer van werknemers resulteert. Hoe aan deze uitspraak exact invulling moet worden gegeven in de nationale wetgeving, is nog onduidelijk omdat de jurisprudentie van het HvJ EU op dit punt nog in ontwikkeling is.[49] Op basis van het zesde lid kunnen verder regels worden gesteld voor de aanwijzing als kwalificerende buitenlandse belastingplichtige voor een deel van het jaar, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan migrerende belastingplichtigen.

Artikel V

Artikel V, onderdelen A, B, C, D en G (artikelen 10, 11, 11a, 19b en 32bb van de Wet op de loonbelasting 1964)

De artikelen 10, vijfde lid, onderdeel c, 11, eerste lid, onderdeel g, en vierde lid, 11a, 19b, achtste lid, en 32bb, zesde lid, van de Wet LB 1964 vervallen in verband met de afschaffing van de thans nog in artikel 11, eerste lid, onderdeel g, van de Wet LB 1964 opgenomen stamrechtvrijstelling. De overige wijzigingen in deze artikelen hangen daarmee samen.

Artikel V, onderdeel E, artikel VI, onderdeel C, artikel VII, onderdeel C, en artikel VIII, onderdeel A (artikel 22 van de Wet op de loonbelasting 1964)

De aanpassing van artikel 22 van de Wet LB 1964 houdt in de eerste plaats verband met de op grond van het onderhavige wetsvoorstel in artikel 8.10 van de Wet IB 2001 op te nemen afbouw van de algemene heffingskorting vanaf 1 januari 2014 en is bij die wijziging toegelicht (artikel I, onderdeel G). Onderhavige wijziging bewerkstelligt dat ook bij de inhouding van loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen rekening wordt gehouden met de inkomensafhankelijke afbouw van de algemene heffingskorting. De bijbehorende wijzigingen voor de jaren 2015 en 2016 zijn opgenomen in de artikelen VI, onderdeel C, en VII, onderdeel C.
Voorts regelt de wijziging van artikel 22 van de Wet LB 1964 de verhoging van het maximumbedrag van de algemene heffingskorting voor 2014. Het maximumbedrag van de algemene heffingskorting wordt ingevolge de artikelen VI, VII en VIII ook in de jaren 2015 tot en met 2017 gewijzigd (zie ook hier de hiervoor bedoelde toelichting op de in artikel I, onderdeel G, opgenomen wijziging van artikel 8.10 van de Wet IB 2001).
In het algemeen deel van deze memorie worden deze maatregelen nader toegelicht.

Artikel V, onderdeel F, artikel VI, onderdeel D, artikel VII, onderdeel D, en artikel VIII, onderdeel B (artikel 22a van de Wet op de loonbelasting 1964)

De wijziging van artikel 22a van de Wet LB 1964 (arbeidskorting) is toegelicht bij de in artikel I, onderdeel H, opgenomen wijziging van artikel 8.11 van de Wet IB 2001.

Artikel V, onderdelen H en I, en artikel VI, onderdeel E (artikelen 37 en 39f van de Wet op de loonbelasting 1964)

In verband met de afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling per 1 januari 2014 en het in verband daarmee in het nieuwe artikel 39f van

[49] Zie bijvoorbeeld ook: Conclusie AG Niessen 6 maart 2013, nr. CPG 12/02305, VN 2013/21.9 en Gerechtshof Amsterdam 30-05-2013, LJ CA3283.

1894815 02184

de Wet LB 1964 op te nemen overgangsrecht, kan artikel 37 van de Wet LB 1964 vervallen.
In artikel 39f van de Wet LB 1964 wordt het overgangsrecht opgenomen voor op 31 december 2013 bestaande aanspraken op periodieke uitkeringen ter vervanging van gederfd of te derven loon als bedoeld in de artikelen 11, eerste lid, onderdeel g, en 37 van de Wet LB 1964 en daarmee gelijkgestelde bedragen als bedoeld in artikel 11a, eerste lid, van de Wet LB 1964. Dat laatste ziet op bedragen die ter vervanging van gederfd of te derven loon door de inhoudingsplichtige zijn overgemaakt naar een zogenoemde stamrechtspaarrekening of die ter vervanging van gederfd of te derven loon door de inhoudingsplichtige ten behoeve van de werknemer zijn overgemaakt naar een beheerder van een beleggingsinstelling ter verkrijging van een stamrechtbeleggingsrecht.
Ingevolge artikel 39f, eerste lid, van de Wet LB 1964 blijven de op 31 december 2013 met betrekking tot de hiervoor genoemde aanspraken en bedragen geldende bepalingen ook na 31 december 2013 van toepassing. In artikel 39f, tweede lid, van de Wet LB 1964 wordt als uitzondering op de hiervoor genoemde hoofdregel bepaald dat de in het eerste lid van dat artikel bedoelde aanspraken en bedragen ook in een bedrag ineens mogen worden uitgekeerd. Daarmee wordt onder meer bewerkstelligd dat de revisierente, die tot 1 januari 2014 bij een dergelijke eenmalige opname zou worden berekend, vanaf 1 januari 2014 achterwege blijft.
In artikel 39f, derde lid, van de Wet LB 1964 wordt geregeld dat indien de werknemer in het jaar 2014 in een bedrag ineens over de in artikel 39f, eerste en tweede lid, van de Wet LB 1964 bedoelde aanspraak (of het daarmee gelijkgestelde bedrag) beschikt, slechts 80% van het ingevolge de laatstgenoemde leden als loon in aanmerking te nemen bedrag in aanmerking wordt genomen. Genoemd derde lid vervalt per 1 januari 2015 ingevolge artikel VI, onderdeel E. Hiermee wordt bewerkstelligd dat deze 80%-regeling alleen geldt in 2014.

Artikel IX

Artikel IX (indexatiebepaling)

Artikel IX voorziet erin dat de bedragen, opgenomen in de verschillende in dat artikel genoemde artikelen en onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel, overeenkomstig de berekening van de budgettaire gevolgen en inkomenseffecten van de voor de jaren 2015–2017 voorziene aanpassing van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting, bij ministeriële regeling worden geïndexeerd aan de hand van de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet IB 2001.

Artikel X

Artikel X (aanpassing tarieftabellen inkomstenbelasting en loonbelasting)

Deze bepaling bewerkstelligt dat kolom III van de tarieftabel van de artikelen 2.10, eerste lid, en 2.10a, eerste lid, van de Wet IB 2001 en van de artikelen 20a, eerste lid, en 20b, eerste lid, van de Wet LB 1964 wordt aangepast aan het aan het begin van de jaren 2015 en 2016 te wijzigen tarief van de eerste schijf van de inkomsten- en loonbelasting.
In voornoemde kolom III van de tarieftabel is het bedrag van de verschuldigde belasting opgenomen berekend op basis van de tariefschijven en het tarief. Doordat het percentage van het tarief aan het begin van de jaren 2015 en 2016 wordt aangepast, dienen ook de bedragen in kolom III op die momenten te worden aangepast.

1894815 02184

Artikel XI

Artikel XI, onderdeel A (artikel 1 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

In artikel 1 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA) zijn de voor die wet geldende definities opgenomen. In het eerste lid, onderdeel c, van dat artikel is de definitie van het begrip loon opgenomen. Die definitie wordt onder meer gebruikt voor de bepaling van het thans nog voor de afdrachtvermindering onderwijs geldende toetsloon, dat is gedefinieerd in het eerste lid, onderdeel d, van genoemd artikel. Voor de afdrachtvermindering zeevaart geldt een op een aantal punten van de in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de WVA opgenomen definitie afwijkend loonbegrip; de afwijkingen zijn geregeld in artikel 17 van de WVA. Ook voor de S&O-afdrachtvermindering geldt een van de in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de WVA opgenomen definitie afwijkend loonbegrip; dit loonbegrip is opgenomen in artikel 23, vierde en achtste lid, van de WVA. Met het vervallen van de afdrachtvermindering onderwijs is het loonbegrip van artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de WVA alleen nog relevant voor de afdrachtvermindering zeevaart. Als gevolg daarvan wordt de in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de WVA opgenomen definitie beperkt tot het voor de afdrachtvermindering zeevaart relevante loonbegrip. In het kader van het vervallen van het toetsloon kan artikel 1, eerste lid, onderdeel d, van de WVA vervallen. Met deze aanpassingen en het bepaalde in artikel 22a van de Wet LB 1964 vervalt ook het belang van artikel 1, tweede lid, van de WVA en artikel 17, derde lid, van de WVA. Zoals uit het voorgaande volgt, hebben deze aanpassingen geen inhoudelijke wijziging van het begrip loon voor de afdrachtvermindering zeevaart tot gevolg. De overige wijzigingen van artikel 1 van de WVA zien op het vervallen van bepalingen die alleen relevant zijn voor de afdrachtvermindering onderwijs. Tevens vinden enkele technische wijzigingen plaats als gevolg van voornoemde wijzigingen.

Artikel XI, onderdeel B (artikel 2 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Op basis van artikel 2 van de WVA worden bepaalde personen mede beschouwd als werknemer. In artikel 2, tweede en derde lid, van de WVA zijn enkele ficties uit de Wet LB 1964 opgenomen. Een aantal van deze ficties is echter niet relevant voor de vanaf 2014 nog resterende afdrachtverminderingen (de afdrachtvermindering zeevaart en de S&O-afdrachtvermindering). Daarom kunnen deze ficties vervallen. Artikel 2, vierde lid, van de WVA is alleen relevant voor de afdrachtvermindering onderwijs. Met het vervallen van laatstgenoemde regeling kan ook artikel 2, vierde lid, van de WVA vervallen.

Artikel XI, onderdeel C (artikel 3 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

In artikel 3 van de WVA vervallen, in het kader van het vervallen van de afdrachtvermindering onderwijs, de onderdelen die hiernaar verwijzen en vinden tevens enkele technische aanpassingen plaats.

Artikel XI, onderdeel D (artikel 5 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

In artikel 5 van de WVA vervallen, in het kader van het vervallen van de afdrachtvermindering onderwijs, de onderdelen die hierop betrekking hebben en vindt tevens een technische aanpassing plaats.

1894815 02184

Artikel XI, onderdeel E (artikel 6 en hoofdstuk V van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Artikel 6 van de WVA en hoofdstuk V van de WVA (artikelen 13a tot en met 15) hebben betrekking op de afdrachtvermindering onderwijs. Met het vervallen van deze regeling kunnen ook de artikelen 6 en 13a tot en met 15 van de WVA vervallen.

Artikel XI, onderdeel F (artikel 17 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

De wijzigingen van artikel 17 van de WVA zijn reeds toegelicht bij de wijzigingen van artikel 1 van de WVA (artikel XI, onderdeel A) en zijn overigens technisch van aard.

Artikel XI, onderdeel G (artikel 21 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Als er na afloop van de periode waarop een S&O-verklaring betrekking heeft een nog niet verrekend bedrag aan S&O-afdrachtvermindering resteert, kan dat resterende bedrag momenteel enkel verrekend worden met de belasting en de premie voor de volksverzekeringen die zijn verschuldigd over andere aangiftetijdvakken die geëindigd zijn in de periode waarop de S&O-verklaring betrekking heeft. Als daar in de aangiftetijdvakken die geëindigd zijn in de periode waarop de S&O-verklaring betrekking heeft onvoldoende ruimte voor is, kan de S&O-inhoudingsplichtige niet het gehele bedrag aan S&O-afdracht-vermindering verzilveren. Om de verzilveringsmogelijkheden te verruimen, wordt artikel 21, derde lid, van de WVA aangepast. S&O-inhoudingsplichtigen wordt de mogelijkheid geboden de S&O-afdrachtvermindering die resteert na afloop van een periode waarop de S&O-verklaring betrekking heeft, te verrekenen met de belasting en de premie voor de volksverzekeringen die in totaal zijn verschuldigd over alle aangiftetijdvakken die eindigen in het kalenderjaar waarin de periode valt waarop de S&O-verklaring betrekking heeft. In die aangiftetijdvakken moet dan wel ruimte voor afdrachtvermindering zijn. Verrekening kan zowel plaatsvinden met de belasting en de premie voor de volksverzekeringen die zijn verschuldigd over reeds verstreken aangiftetijdvakken die in het desbetreffende kalenderjaar eindigen als met de belasting en de premie voor de volksverzekeringen die zijn verschuldigd over volgende aangiftetijdvakken die in het desbetreffende kalenderjaar eindigen. Als een nog niet verrekend bedrag wordt verrekend met de belasting en de premie voor de volksverzekeringen die is verschuldigd over een reeds verstreken aangiftetijdvak wordt de aangifte over dat reeds verstreken tijdvak, op grond van artikel 21, derde lid, tweede volzin, van de WVA, voor de toepassing van artikel 28a van de Wet LB 1964 aangemerkt als een onjuiste of onvolledige aangifte. Voorts wordt van de gelegenheid gebruikgemaakt om enkele redactionele verbeteringen aan te brengen in artikel 21, derde lid, van de WVA.

Artikel XI, onderdeel H (artikel 22 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Met de wijziging van artikel 22, eerste lid, van de WVA en het vervallen van het tweede lid van dat artikel, wordt bewerkstelligd dat iedere S&O-inhoudingsplichtige voortaan de mogelijkheid krijgt om een S&O-verklaring voor een geheel kalenderjaar aan te vragen. Daarmee vervalt de huidige beperking dat alleen S&O-inhoudingsplichtigen die beschikken over een onderzoek- of een ontwikkelafdeling en die tevens in

1894815 02184

het voorafgaande kalenderjaar een S&O-verklaring ontvangen hebben, een jaaraanvraag kunnen indienen.

Artikel XI, onderdeel I (artikel 23 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Met betrekking tot artikel 23 van de WVA worden twee aanpassingen voorzien. De eerste aanpassing betreft een verlaging van het samengestelde percentage van de eerste schijf van de S&O-afdrachtvermindering voor niet-starters. Het samengestelde percentage van de eerste schijf bestaat uit het basispercentage van de tweede schijf vermeerderd met een opslagpercentage. Het basispercentage blijft onveranderd 14. Voorgesteld wordt om het opslagpercentage te verlagen van 24 naar 21. Daarmee wordt het samengestelde percentage voor niet-starters verlaagd van 38 naar 35. Voor starters blijft het samengestelde percentage van de eerste schijf van de S&O-afdrachtvermindering gehandhaafd op 50. De tweede aanpassing betreft een aanpassing van de bovengrens van de eerste schijf van de S&O-afdrachtvermindering. Deze bovengrens wordt verhoogd van € 200.000 naar € 250.000.

Artikel XI, onderdeel J (artikel 29 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Door de voorgestelde aanpassing van artikel 29 van de WVA worden de in dat artikel genoemde percentages in overeenstemming gebracht met de ingevolge artikel XI, onderdeel I, in artikel 23 van de WVA op te nemen percentages, waarnaar in artikel 29 van de WVA verwezen wordt.

Artikel XI, onderdeel K (artikel 30 van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Artikel 30 van de WVA bevat enkele bijzondere bepalingen inzake beroep en bevoegdheden. De onderdelen van dit artikel die betrekking hebben op de uitvoering van de afdrachtvermindering onderwijs kunnen in het kader van het vervallen van de afdrachtvermindering onderwijs ook vervallen.

Artikel XI, onderdeel L (artikelen 30a, 31, 34 en 41a van de Wet vermindering afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen)

Artikel 30a van de WVA bevat de indexeringsbepaling voor de bedragen van de afdrachtvermindering onderwijs. Artikel 31 van de WVA regelt de indexering van het toetsloon. Met het vervallen van de afdrachtvermindering onderwijs kunnen beide bepalingen vervallen.
Artikel 34 van de WVA bevat overgangsrecht met betrekking tot de per 1 januari 2005 vervallen arboafdrachtvermindering. Artikel 41a van de WVA bevat overgangsrecht met betrekking tot de per 1 januari 2006 vervallen afdrachtvermindering betaald ouderschapsverlof. Aangezien voornoemd overgangsrecht inmiddels is uitgewerkt en voornoemde bepalingen derhalve hun belang hebben verloren, kunnen deze bepalingen vervallen.

Artikel XII

Artikel XII, onderdelen A en B (artikelen 23a en 25 van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969)

Het vervallen van de artikelen 23a, tweede lid, en 25, vierde lid, van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 (Wet Vpb 1969) en de daaruit voortvloeiende aanpassing van de verwijzing in het tot vierde lid te

1894815 02184

vernummeren vijfde lid van laatstgenoemd artikel hangen samen met de afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling.

Artikel XII, onderdeel C (artikel 34b van de Wet op de vennootschapsbelasting 1969)

In het voorgestelde artikel 34b van de Wet Vpb 1969 is het bij het vervallen van de artikelen 23a, tweede lid, en 25, vierde lid, van de Wet Vpb 1969 behorende overgangsrecht opgenomen.

Artikel XIII

Artikel XIII, onderdeel A (artikel 4 van de Wet op de dividendbelasting 1965)

De wijziging van artikel 4, zesde lid, van de Wet op de dividendbelasting 1965 (Wet DB 1965) hangt samen met de afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling.

Artikel XIII, onderdeel B (artikel 16a van de Wet op de dividendbelasting 1965)

Met de wijziging van artikel 16a van de Wet DB 1965 wordt aan dat artikel het bij de wijziging van artikel 4, zesde lid, van de Wet DB 1965 behorende overgangsrecht toegevoegd.

Artikel XIV

Artikel XIV, onderdeel A (artikel 32 van de Successiewet 1956)

De wijziging van artikel 32, eerste lid, onderdeel 5°, van de SW 1956 en het vervallen van het vijfde lid van dat artikel hangen samen met de afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling.

Artikel XIV, onderdeel B (artikel 33 van de Successiewet 1956)

De wijziging van artikel 33, onderdelen 5° en 6°, van de SW 1956 strekt ertoe de verhoogde vrijstelling in de schenkbelasting ook te laten gelden voor een schenking van ouders aan een kind die dient voor de aflossing van een restschuld van een vervreemde eigen woning van dat kind.
De schenkbelasting kent voor schenkingen van ouders aan kinderen een jaarlijkse vrijstelling van € 5.141 (alle bedragen zijn voor 2013). Deze vrijstelling kan eenmalig worden verhoogd tot € 24.676 voor een kind tussen 18 en 40 jaar dan wel tot € 51.407 indien de schenking wordt aangewend voor, onder meer, de aflossing van een eigenwoningschuld in de zin van artikel 3.119a van de Wet IB 2001 (artikel 33, onderdeel 5°, van de SW 1956). Dit laatste bedrag bedraagt € 26.732 indien vóór 1 januari 2010 al gebruik is gemaakt van de eenmalig verhoogde vrijstelling voor een schenking aan een kind (artikel 33, onderdeel 6°, van de SW 1956). Voor die datum bestond de extra verhoogde vrijstelling voor onder meer de aflossing van een eigenwoningschuld nog niet. De eenmalig verhoogde vrijstelling tot € 51.407, respectievelijk € 26.732, geldt op grond van de huidige wet echter niet voor de aflossing van een restschuld die is ontstaan na de vervreemding van de eigen woning. Een restschuld van een vervreemde eigen woning behoort niet tot de eigenwoningschuld in de zin van artikel 3.119a van de Wet IB 2001.
Het is de bedoeling om, bij ministeriële regeling, aan deze vrijstelling dezelfde voorwaarden te verbinden als aan de vrijstelling voor de aflossing van een eigenwoningschuld. Dat wil zeggen dat de schenking onder meer moet worden gedaan onder de opschortende voorwaarde dat

1894815 02184

de schuld is afgelost (zie ook artikel 5 van de Uitvoeringsregeling schenk- en erfbelasting). Dit biedt een waarborg dat het geld ook daadwerkelijk voor dat doel wordt gebruikt. Een en ander moet desgevraagd ook met schriftelijke bescheiden kunnen worden aangetoond.

Artikel XIV, onderdeel C (artikel 33a van de Successiewet 1956)

In het nieuwe artikel 33a van de SW 1956 wordt uitwerking gegeven aan de in het kader van het aanvullend pakket voorziene tijdelijke verruiming (van 1 oktober 2013 tot 1 januari 2015) van de vrijstelling in de schenkbelasting voor schenkingen die gerelateerd zijn aan de verkrijging van een eigen woning of voor de kosten van verbetering of onderhoud van die woning, ter zake van de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot die woning dan wel voor de aflossing van een eigenwoningschuld. De vrijstelling wordt – naast de in artikel XIV, onderdeel B, toegelichte verruiming – op een aantal onderdelen verruimd. De vrijstellingen voor schenkingen door ouders aan kinderen en die voor zogenoemde overige verkrijgers worden ingevolge het voorgestelde artikel 33a, eerste lid, van de SW 1956 eenmalig verhoogd tot € 100.000. Deze verhoging geldt voor alle schenkingen die worden gedaan met het oog op de verwerving van een eigen woning of voor verbetering of onderhoud van die eigen woning, de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot de eigen woning of voor de aflossing van een eigenwoningschuld of – in lijn met de aanpassing van artikel 33, onderdelen 5° en 6°, van de SW 1956 – voor een restschuld van een vervreemde eigen woning waarvan de rente en kosten van geldlening aftrekbaar zijn voor de inkomstenbelasting en is niet, zoals de bestaande verhoogde vrijstellingen van artikel 33, onderdelen 5° en 6°, van de SW 1956, beperkt tot schenkingen van ouders aan kinderen. Ook vervalt tijdelijk de voorwaarde dat de verkrijger tussen de 18 en 40 jaar oud moet zijn. Iedereen mag dus van een familielid en ook van een derde vrijgesteld een schenking van € 100.000 ontvangen, mits deze wordt aangewend voor de eigen woning. Ingevolge de tweede volzin van genoemd artikel 33a, eerste lid, moet het bedrag van € 100.000 dat voor vrijstelling in aanmerking komt op grond van de eerste volzin van genoemd artikel 33a, eerste lid, worden verminderd met de verhoogde vrijstelling, bedoeld in artikel 33, onderdelen 5° en 6°, van de SW 1956, waarop door de verkrijger al een beroep is gedaan in een eerder jaar. Omdat laatstbedoelde vrijstellingen alleen zijn toegepast bij schenkingen door ouders aan kinderen, vindt deze vermindering alleen plaats indien die ouders in aanvulling op de reeds eerder door hen gedane schenking die samenhangt met de financiering van de eigen woning of studie van hun kinderen, nogmaals een schenking doen. In het voorgestelde artikel 33a, tweede lid, van de SW 1956 wordt in lijn daarmee geregeld dat op de laatstgenoemde vrijstellingen niet in een later jaar een beroep kan worden gedaan indien reeds gebruik is gemaakt van de in het voorgestelde artikel 33a van de SW 1956 opgenomen vrijstelling.
Bij ministeriële regeling zullen voorwaarden worden gesteld die ertoe strekken zeker te stellen dat het verkregen bedrag wordt aangewend voor de verwerving van een eigen woning of voor verbetering of onderhoud van die eigen woning. Dezelfde voorwaarden zijn, onderscheidenlijk zullen in verband met de hiervoor bedoelde restschulden worden, gesteld voor toepassing van de verhoogde vrijstellingen van artikel 33, onderdelen 5° en 6°, van de SW 1956.

1894815 02184

Artikel XIV, onderdeel D (opschrift van hoofdstuk XIII van de Successiewet 1956)

In verband met de invoeging van artikel 82 in de SW 1956 (artikel XIV, onderdeel E) dient het opschrift van hoofdstuk XIII van de SW 1956 te worden gewijzigd.

Artikel XIV, onderdeel E (artikel 82 van de Successiewet 1956)

In het nieuwe artikel 82 van de SW 1956 is het bij de wijziging van artikel 32, eerste lid, onderdeel 5°, van de SW 1956 en het vervallen van het vijfde lid van laatstgenoemd artikel behorende overgangsrecht opgenomen.

Artikel XV

Artikel XV (artikel 33a van de Successiewet 1956)

Beoogd is dat de eenmalig verhoogde vrijstelling schenkbelasting ad € 100.000 van het nieuwe artikel 33a van de SW 1956 tijdelijk werkt. Daarom vervalt artikel 33a, eerste lid, van de SW 1956 met ingang van 1 januari 2015. Voorts wordt geregeld dat de tot 1 januari 2015 in het tweede lid van genoemd artikel 33a opgenomen regeling van toepassing blijft. Daarmee blijft ook vanaf 1 januari 2015 gelden dat geen beroep kan worden gedaan op de verhoogde vrijstelling van artikel 33, onderdelen 5° en 6°, van de SW 1956 indien het kind reeds gebruik heeft gemaakt van de in genoemd artikel 33a, eerste lid, opgenomen vrijstelling ter zake van een verkrijging van de ouders.

Artikel XVI

Artikelen XVI en XVII (artikel 3 van de Wet op de omzetbelasting 1968 en overgangsrecht ten aanzien van de wijziging van dat artikel 3)

De in artikel 3, derde lid, onderdeel b, van de Wet op de omzetbelasting 1968 (Wet OB 1968) opgenomen integratielevering vervalt. Dit heeft gevolgen voor zowel de reeds genoten aftrek, als voor de nieuw in rekening gebrachte btw.

Gevolgen voor de reeds genoten aftrek

Het kan zijn dat ondernemers bij de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van de Wet OB 1968 al btw op goederen en diensten in aftrek hebben gebracht (zogenoemde voorbelasting) met het oog op een aanstaande integratielevering op het moment dat het nieuw vervaardigde goed in gebruik wordt genomen. Het nieuw vervaardigde goed wordt dan in gebruik genomen voor (geheel of gedeeltelijk) van btw vrijgestelde prestaties. Met de intrekking van de voor de btw belaste integratielevering verdwijnt op dat moment ook de belaste bestemming die aan dit vrijgestelde gebruik voorafgaat en waarvan men ten tijde van de initiële aftrek uit is gegaan. Het initiële recht op aftrek van btw, op goederen en diensten die zijn aangewend met het oog op de vervaardiging van een nieuw goed wordt door de intrekking van de integratielevering niet aangetast, voor zover ondernemers dit recht al hadden vóór de intrekking. Dit initiële recht op aftrek kent op grond van artikel 15, vierde lid, van de Wet OB 1968 wel een tweede toetsmoment op het moment dat de ondernemer de eerder aangeschafte goederen en diensten gaat gebruiken. Als op dat moment de eerdere aftrek op basis van de toenmalige belaste bestemming niet overeenkomt met de daadwerkelijke aanwending wordt die eerdere aftrek gecorrigeerd. Voor de goederen en

1894815 02184

diensten die zijn aangeschaft op het moment dat de integratielevering nog als belaste bestemming gold, vindt dit tweede toetsmoment uiterlijk plaats op het moment van ingebruikname van het nieuw vervaardigde goed waarvoor die goederen en diensten zijn aangewend. Daarmee wordt de ondernemer niet geschaad. Immers, ook bij een integratielevering zou de btw die is verschuldigd ter zake van die levering van aftrek worden uitgesloten voor zover dit nieuwe goed voor vrijgestelde prestaties zou worden aangewend.

Gevolgen voor nieuw in rekening gebrachte btw

De btw die met ingang van de datum van intrekking van de integratielevering in rekening wordt gebracht voor goederen en diensten die worden aangewend voor de vervaardiging van een nieuw goed waarop de integratielevering van toepassing zou zijn geweest, kan – anders dan voorheen – initieel niet meer in aftrek worden gebracht voor zover het nieuw vervaardigde goed zal worden gebruikt voor van btw vrijgestelde prestaties.

Artikel XVIII

Artikel XVIII (artikel 12b van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992)

Ingevolge artikel 1 van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992) is de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) verschuldigd voor een niet in Nederland geregistreerde personenauto, motorrijwiel of bestelauto die feitelijk ter beschikking staat van een in Nederland wonende natuurlijke persoon of gevestigd lichaam, ter zake van de aanvang van het gebruik van de weg. In artikel 12b van de Wet BPM 1992 wordt voor deze motorrijtuigen het tijdstip van aanvang van het gebruik van de weg om praktische redenen gelijkgesteld met het tijdstip van constatering.
Het in de toelichting van artikel XIX beschreven non-compliant gedrag van ingezetenen die de verschuldigde MRB niet betalen voor een buitenlands geregistreerd motorrijtuig doet zich vaak tegelijkertijd voor met betrekking tot de BPM. Artikel 12b van de Wet BPM 1992 regelt dat bij constatering van dit feit, de belasting kan worden nageheven waarbij het tijdstip van constatering het tijdstip van aanvang van het gebruik van de weg vormt. Voorgesteld wordt naar analogie van de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de Wet MRB 1994, ook in de BPM de fictie te introduceren dat de belastingplicht voor een ingezetene van Nederland die de feitelijke beschikking heeft over een buitenlands gekentekende auto, aanvangt met ingang van de datum van inschrijving van deze natuurlijke persoon in de GBA of de datum dat hij zich had moeten inschrijven in de GBA dan wel indien het een onderneming of rechtspersoon betreft, de datum van inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. De houder heeft de mogelijkheid om aan te tonen dat hij ten tijde van deze datum niet over een motorrijtuig beschikte maar pas op een later tijdstip het gebruik van de weg in Nederland is aangevangen. Indien dat latere tijdstip wordt aangetoond, wordt voor de heffing van dat tijdstip uitgegaan. Deze aanpassing stimuleert de houder eerder op eigen initiatief aangifte BPM te doen.

1894815 02184

Artikel XIX

Artikel XIX, onderdeel A (artikel 7 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

De registratie van een motorrijtuig met een Nederlands kenteken in het kentekenregister, genoemd in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Wegenverkeerswet 1994 is verplicht voor elke in Nederland wonende persoon dan wel gevestigd rechtspersoon ingevolge artikel 36 van die wet. Artikel 37 van die wet bevat enkele uitzonderingen daarop. Deze registratie bij de Dienst Wegverkeer (RDW) is alleen mogelijk indien een persoon is ingeschreven in de GBA dan wel indien de rechtspersoon in Nederland is gevestigd.[50] De registratie in het hiervoor bedoelde kentekenregister gehouden door de RDW, vormt de aangifte voor de motorrijtuigenbelasting (MRB). Op het moment van registratie ontstaat de verschuldigdheid van de MRB en het tijdvak van heffing van de MRB begint op die dag. Alleen al de inschrijving in de GBA brengt de verplichting met zich het buitenlandse motorrijtuig op Nederlandse kenteken te plaatsen en dus het motorrijtuig te registreren bij de RDW. Het niet registreren bij de RDW leidt ertoe dat ingezetenen van Nederland met een buitenlands gekentekend motorrijtuig gebruik maken van de weg in Nederland zonder betaling van de wel degelijk verschuldigde MRB. Artikel 7, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (Wet MRB 1994) kent hiervoor een vangnetbepaling, die de belastingplicht legt bij degene die het motorrijtuig in Nederland feitelijk ter beschikking heeft. Als degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft wordt ingevolge artikel 9 van de Wet MRB 1994 beschouwd degene ten aanzien van wie het gebruik van de weg is geconstateerd. Thans is het vaak alleen bij staandehouding van buitenlands geregistreerde motorrijtuigen mogelijk te achterhalen of de houder van dat voertuig ingezetene van Nederland is en dus MRB verschuldigd is. Ook dan vergt dit nader, arbeidsintensief, onderzoek naar iemands individuele omstandigheden. Waar iemand woont, wordt voor de fiscaliteit op grond van de AWR beoordeeld aan de hand van feiten en omstandigheden. Ook moet de bepaling van de woonplaats in overeenstemming zijn met het Europees recht. In Richtlijn 83/182/EEG[51] is een dwingende definitie van de woonplaats opgenomen. Voor de toepassing van deze richtlijn wordt onder «gewone verblijfplaats» verstaan de plaats waar iemand gewoonlijk verblijft, dat wil zeggen gedurende ten minste 185 dagen per kalenderjaar wegens persoonlijke en beroepsmatige bindingen, of, voor personen zonder beroepsmatige bindingen, wegens persoonlijke bindingen, waaruit nauwe banden tussen hemzelf en de plaats waar hij woont blijken. De gewone verblijfplaats van iemand die zijn beroepsmatige bindingen op een andere plaats heeft dan zijn persoonlijke bindingen en daardoor afwisselend verblijft op verschillende plaatsen gelegen in twee of meer lidstaten, wordt evenwel geacht zich op dezelfde plaats te bevinden als zijn persoonlijke bindingen, op voorwaarde dat hij daar op geregelde tijden terugkeert. Deze laatste voorwaarde vervalt wanneer de betrokkene in een lidstaat verblijft voor een opdracht van een bepaalde duur. Het feit dat college wordt gelopen of een school wordt bezocht, houdt niet in dat de gewone verblijfplaats wordt verplaatst. Uit de jurisprudentie blijkt dat ook hier individuele feiten en omstandigheden een belangrijke rol spelen.

---

[50] Een en ander volgt uit de artikelen 48 en 50 van de Wegenverkeerswet 1994 en de Regeling legitimatievoorschriften kentekenbewijzen en kentekenplaten (artikelen 1 en 3).

[51] Richtlijn 83/182/EEG van 28 maart 1983 van de Raad betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PbEG 1983, L 105).

1894815 02184

Naar aanleiding van de motie Van Vliet[52] en gelet op de geconstateerde ontduiking van de MRB door ingezetenen van Nederland wordt het introduceren van een woonplaatsvermoeden in de Wet MRB 1994 voorgesteld.
Het woonplaatsvermoeden houdt in dat een natuurlijk persoon geacht wordt voor de Wet MRB 1994 ingezetene van Nederland te zijn indien hij is ingeschreven in de GBA. Dit woonplaatsvermoeden wordt opgenomen in artikel 7, derde lid, van de wet. Voor het woonplaatsvermoeden wordt aangesloten bij de al bestaande terminologie in de Wet MRB 1994, te weten hoofdverblijf in Nederland. A contrario wordt op de voet van artikel 73 van de Wet MRB 1994 een vrijstelling verleend voor een buitenlands gekentekend motorrijtuig dat in Nederland feitelijk ter beschikking staat van een natuurlijk persoon die zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft.
Het derde lid regelt dat een natuurlijke persoon vermoed wordt zijn hoofdverblijf in Nederland te hebben en derhalve belastingplichtig voor de MRB te zijn indien hij ofwel is ingeschreven in de GBA, ofwel zich had moeten inschrijven in de GBA overeenkomstig artikel 65 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens maar dit heeft nagelaten. Voorts wordt in artikel 7, vierde lid, van de Wet MRB 1994 de fictie opgenomen dat een houder geacht wordt voor de Wet MRB 1994 in Nederland te zijn gevestigd indien de onderneming of rechtspersoon is ingeschreven in het handelsregister gehouden door de Kamer van Koophandel.
Ook met invoering van de (woonplaats)fictie blijft de Belastingdienst afhankelijk van staandehouding om het feitelijk ter beschikking staan aan te tonen. Wel wordt dit door de introductie van de fictie vergemakkelijkt. Uiteraard blijft het woonplaatsbegrip in de AWR en in het Europese recht het criterium. Daarom heeft de belastingplichtige de mogelijkheid aan te tonen dat zijn hoofdverblijf niet in Nederland is. Er geldt een vrije bewijsvoering op dit punt, dus alle feiten en omstandigheden wegen mee. Daarbij zijn alleen die feiten en omstandigheden van belang die aantonen dat de woon- of vestigingsplaats op grond van de AWR of het EU-recht niet in Nederland is gelegen.
Invoering van het woon- respectievelijk vestigingsplaatsvermoeden kan het toezicht – ook bij staandehouding op de weg – vergemakkelijken. Het is voor de Belastingdienst eenvoudiger na te gaan of iemand in de GBA respectievelijk de Kamer van Koophandel en de eigen bestanden voorkomt dan te onderzoeken of iemand ingezetene van Nederland is.

Artikel XIX, onderdeel B (artikel 13 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

De belastingplicht voor een motorrijtuig met een buitenlands kenteken vangt ingevolge artikel 13 van de Wet MRB 1994 aan op het moment dat met dat motorrijtuig gebruik wordt gemaakt van de weg in Nederland. Voor een ingezetene die een motorrijtuig met een Nederlands kenteken tot zijn beschikking heeft, wordt voor de ingangsdatum van de belastingplicht aangesloten bij de datum van eerste tenaamstelling van dat motorrijtuig in het Nederlands kentekenregister.
Gelet op het feit dat de MRB een houderschapsbelasting is, zouden beide gevallen op dezelfde wijze in de heffing moeten worden betrokken vanaf de datum van het houderschap. In de praktijk is met name sprake van ongelijke behandeling indien er voor een motorrijtuig met een buitenlands kenteken geen aangifte MRB is gedaan en constatering van het weggebruik op een veel later tijdstip plaatsvindt dan de dag waarop het gebruik van de weg in Nederland is gestart.
Om deze ongelijke behandeling en het nalevingstekort aan te pakken wordt voorgesteld in artikel 13 van de Wet MRB 1994, onder vernum-

[52] Kamerstuk 33 402, nr. 37.

1894815 02184

mering van het tweede lid tot derde lid, een nieuw tweede lid op te nemen. Dit nieuwe tweede lid voorziet er in dat bij fictie de belastingplicht voor een ingezetene van Nederland die de feitelijke beschikking heeft over een buitenlands gekentekende auto aanvangt met ingang van de datum van inschrijving van deze persoon in de GBA of de datum dat hij zich had moeten inschrijven in de GBA. Ingevolge de tweede volzin van het nieuwe tweede lid geldt dit naar analogie voor een onderneming of rechtspersoon; het betreft in dat geval de datum van inschrijving in het handelsregister. De houder heeft de mogelijkheid om aan te tonen dat hij ten tijde van deze datum niet over een motorrijtuig beschikte maar dat het motorrijtuig hem pas op een later tijdstip in Nederland feitelijk ter beschikking stond. In dat geval vangt het tijdvak aan met ingang van dat latere tijdstip. Deze aanpassing stimuleert de houder eerder op eigen initiatief aangifte te doen. Deze aanpassing zal echter alleen effectief kunnen zijn indien de mogelijkheden tot naheffing worden uitgebreid. Daartoe vindt in onderdeel C een wijziging van artikel 34 van de Wet MRB 1994 plaats. In dat geval zal de Belastingdienst minder afhankelijk worden van constatering van het weggebruik.

Artikel XIX, onderdelen C en D (artikelen 34 en 37 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

Ingevolge artikel 34, eerste lid, van de Wet MRB 1994 kan de belasting worden nageheven bij constatering van gebruik van de weg met een buitenlands geregistreerd motorrijtuig waarvoor de belasting geheel of gedeeltelijk niet is betaald. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat de na te heffen belasting wordt berekend over een tijdsduur van twaalf maanden, waarbij als laatste dag geldt de dag die voorafgaat aan de dag waarop het gebruik van de weg wordt geconstateerd. In de praktijk is dit onvoldoende om non-compliant gedrag van ingezetenen van Nederland die de feitelijke beschikking hebben over een motorrijtuig met een buitenlands kenteken, te voorkomen. Daarom wordt voorgesteld om voor de naheffing aansluiting te zoeken bij het tijdvak bedoeld in het eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen artikel 13, tweede lid, van de Wet MRB 1994 (artikel XIX, onderdeel B). Ingevolge dat tweede lid vangt het tijdvak aan met ingang van de datum waarop de houder zich heeft ingeschreven of had moeten inschrijven in de GBA of als de houder een onderneming of rechtspersoon is, de datum waarop inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel heeft plaatsgevonden, tenzij wordt aangetoond met ingang van welke dag het gebruik van de weg in Nederland is aangevangen. In dat laatste geval wordt voor de aanvang van het tijdvak van die datum uitgegaan. Voor alle duidelijkheid kan worden opgemerkt dat het derde, vierde en zesde lid van artikel 34 van de Wet MRB 1994 geen toepassing vinden. Op grond van het onderhavige artikel XIX, onderdeel D, wordt artikel 13, tweede lid, van de Wet MRB 1994 toegevoegd aan de opgesomde artikelen in artikel 37 van die wet. Gevolg is dat de inspecteur in zo'n geval een verzuimboete kan opleggen van ten hoogste € 4.920.

Een voorbeeld kan de werking hiervan illustreren.

A is op 1 februari 2012 in Nederland komen wonen en werken en heeft zijn auto naar Nederland meegenomen. Hij heeft zich ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens op 1 maart 2012 maar heeft verzuimd zijn auto in te schrijven in het kentekenregister (RDW). Ook heeft A geen aangifte MRB voor zijn buitenlands gekentekende auto gedaan. A wordt op 1 maart 2015 staande gehouden op de weg. Geconstateerd wordt dat A is ingeschreven in de GBA. Als gevolg van de invoering van het woonplaatsvermoeden wordt A in beginsel aangemerkt als een ingezetene van Nederland die MRB is verschuldigd. Vervolgens is A MRB

1894815 02184

verschuldigd over het tijdvak dat start op de dag van zijn inschrijving in de GBA, dus 1 maart 2012. A zal dan ook alsnog over drie jaar MRB moeten betalen. Wel heeft A de mogelijkheid om tegenbewijs te leveren. Dit tegenbewijs kan zien op het feit dat A geen ingezetene van Nederland is – A is bijvoorbeeld uitsluitend in Nederland vanwege zijn studie – maar ook dat A niet vanaf 1 maart 2012 de feitelijke beschikking had over de auto. Indien A niet slaagt in het tegenbewijs, is artikel 67c van de AWR van toepassing. De inspecteur kan dan een verzuimboete opleggen. Als gevolg van deze wijzigingen heeft A een grotere stimulans om direct na inschrijving in de GBA de auto te laten voorzien van een Nederlands kenteken dan wel aangifte MRB te doen.

Artikel XIX, onderdeel E (artikel 72 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

In artikel 72 van de Wet MRB 1994 is geregeld dat voor bepaalde categorieën motorrijtuigen onder voorwaarden een vrijstelling van de MRB wordt verleend. Het eerste lid, onderdeel b, van dit artikel voorziet in een vrijstelling voor oldtimers, gedefinieerd als motorrijtuigen die ten minste 30 jaar geleden voor het eerst in gebruik zijn genomen. Ter uitvoering van hetgeen daarover is neergelegd in het regeerakkoord, wordt, met ingang van 1 januari 2014, de leeftijdsgrens verhoogd tot 40 jaar. Als gevolg daarvan geldt, onder voorwaarden, een vrijstelling voor motorrijtuigen die ten minste 40 jaar eerder in gebruik zijn genomen. Het huidige derde en vierde lid van dit artikel bevatten overgangsbepalingen voor motorrijtuigen die per 1 januari 2012 niet aan de leeftijdsgrens van 30 jaar voldeden.[53] In verband met de genoemde verhoging van de leeftijdsgrens naar 40 jaar vervallen deze overgangsregelingen en wordt het vijfde lid vernummerd tot derde lid. Het nieuwe overgangsrecht dat bij de verhoging van de vrijstelling naar 40 jaar wordt geïntroduceerd, is opgenomen in de eveneens in dit wetsvoorstel opgenomen artikelen 84a en 84b van de wet MRB (artikel XIX, onderdeel G).

Artikel XIX, onderdeel F (artikel 81a van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

Artikel 81a van de Wet MRB 1994 voorziet in de gebruikelijke inflatiecorrectie van de in die wet opgenomen tarieven. Door de toevoeging van een verwijzing naar het in het nieuwe artikel 84a, tweede lid, (artikel XIX, onderdeel G) genoemde maximumbedrag aan artikel 81a van de Wet MRB 1994 wordt bewerkstelligd dat de inflatiecorrectie ook jaarlijks wordt toegepast op het maximumbedrag van het overgangsrecht voor oldtimers met ingang van 1 januari 2015.

Artikel XIX, onderdeel G (hoofdstuk XA en de artikelen 84a en 84b van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994)

Inleiding overgangsrecht

Ingevolge artikel XIX, onderdeel G, wordt een hoofdstuk XA in de Wet MRB 1994 ingevoegd. In de eerste plaats ziet het hoofdstuk op overgangsrecht voor oudere motorrijtuigen (veelal aangeduid met de term oldtimers), een overgangsrecht dat zich uitstrekt tot het kalenderjaar 2028. Daarnaast introduceert het hoofdstuk een aantal bepalingen voor dit overgangsrecht die afwijken van de bepalingen in de wet omtrent de wijze van heffing, tarief en naheffing. Door deze afwijkende bepalingen in hetzelfde hoofdstuk onder te brengen als de materiële omschrijving van het overgangsrecht ontstaat een overzichtelijk geheel.

[53] Kamerstuk 33 007, nr. 10.

1894815 02184

Hoofdstuk XA bevat het overgangsrecht voor oudere motorrijtuigen die niet voldoen aan de voorgestelde leeftijdsgrens van 40 jaar voor de vrijstelling in de MRB voor oldtimers. Het in het hoofdstuk opgenomen artikel 84a van de Wet MRB 1994 regelt de kenmerken van de overgangsregeling op zowel het materieeljuridische als formeel-juridische vlak. De overgangsregeling ingevolge dat artikel 84a staat open voor personenauto's en bestelauto's rijdend op benzine, en motorrijwielen, bussen en vrachtauto's die uiterlijk in 1987 voor het eerst in gebruik zijn genomen. Indien een motorrijtuig op grond van de registratie in het basisregister voertuigen van de RDW kwalificeert voor de overgangsregeling, ontvangt de houder van dat motorrijtuig een brief van de Belastingdienst waarin hij wordt geïnformeerd dat hij kan kiezen voor de toepassing van de overgangsregeling voor het komende kalenderjaar door indiening van een verzoek daartoe. De keuze voor de overgangsregeling geldt in beginsel voor een geheel kalenderjaar. Wordt er in de loop van het kalenderjaar alsnog overgestapt naar de reguliere MRB dan wordt het reguliere tarief aan belasting nageheven over het gehele kalenderjaar. Hiermee wordt het «cherry picking» effect ondervangen zodat het niet mogelijk is bijvoorbeeld voor de maanden maart tot en met november onder het tarief van de overgangsregeling te vallen en voor de maanden december tot en met februari onder het reguliere MRB-tarief. Het verzoek voor de toepassing van de overgangsregeling bestaat uit het betalen van de MRB over het gehele kalenderjaar onder vermelding van het betalingskenmerk zoals in de brief aangegeven door de inspecteur. Zodra de betaling volledig en tijdig bij de Belastingdienst is binnengekomen, is het verzoek ingewilligd. Indien de betaling niet volledig of niet tijdig is, valt het motorrijtuig voor dat kalenderjaar niet onder de overgangsregeling. In dat geval valt de belastingplichtige voor dat motorrijtuig onder de reguliere MRB en betaalt hij op de gebruikelijke wijze. Het in hoofdstuk XA opgenomen artikel 84b van de Wet MRB 1994 geeft enkele afwijkende bepalingen voor de toepassing van de overgangsregeling in het eerste jaar dat deze regeling in werking moet treden, het kalenderjaar 2014.

Tijdvak en tarief

Het eerste lid van eerdergenoemd artikel 84a bepaalt dat het tijdvak voor de overgangsregeling, in afwijking van artikel 10 van de Wet MRB 1994, geen drie maanden is maar een kalenderjaar.
Het tweede lid van dat artikel 84a regelt dat op verzoek van de belastingplichtige de belasting wordt berekend op basis van het driemaandstarief, toegepast over het kalenderjaar (kwarttarief). Aangezien de belasting al voor aanvang van het kalenderjaar moet zijn voldaan, wordt als grondslag uitgegaan van het driemaandstarief geldend op 31 december voor de belasting van het daaraan voorafgaande kalenderjaar. Daarbij wordt verwezen naar het driemaandstarief, genoemd in de artikelen 23, 24, 24a, 24b, 25, 25a of 25c van de Wet MRB 1994, dat van toepassing is voor het kalenderjaar in plaats van het daar genoemde tijdvak van drie maanden. Er is niet expliciet verwezen naar het eerste lid van artikel 23 van de Wet MRB 1994 omdat het alleen gaat om door benzine aangedreven personen- en bestelauto's en de brandstoftoeslagen derhalve niet van toepassing zijn. Kampeerauto's en rijdende winkels vallen niet onder de overgangsregeling. De reden hiervoor is dat de wet al voorziet in bijzondere regelingen voor deze categorieën voertuigen en cumulatie van bijzondere regelingen niet wenselijk wordt geacht. Voor een kampeerauto geldt al een kwarttarief MRB ingevolge artikel 23a van de Wet MRB 1994 (bij bedrijfsmatige verhuur geldt een halftarief). Een rijdende winkel valt ingevolge artikel 25b van de Wet MRB 1994 onder een verlaagd tarief. Ook ontbreekt in de opsomming artikel 26 van de Wet MRB 1994 dat ziet op in het buitenland geregistreerde motorrijtuigen die in Nederland worden gebruikt door een houder die niet in Nederland zijn hoofdverblijf heeft of

1894815 02184

is gevestigd. Dit omdat voor het merendeel van de niet-inwoners met een buitenlands getekende auto een vrijstelling geldt. Op grond van het tweede lid, tweede volzin, van het nieuwe artikel 84a van de Wet MRB 1994 wordt de belasting met inbegrip van de provinciale opcenten gemaximeerd op € 120 per kalenderjaar. Provinciale opcenten zijn naast de belasting verschuldigd voor personenauto's en motorrijwielen. Het maximumbedrag van € 120 wordt jaarlijks geïndexeerd.

Voor welke voertuigen

Het derde lid van artikel 84a van de Wet MRB 1994 geeft weer welke motorrijtuigen onder de overgangsregeling kunnen vallen en welke voorwaarden en beperkingen daarbij van toepassing zijn. Het betreft personenauto's en bestelauto's rijdend op benzine, en motorrijwielen, bussen en vrachtauto's die vóór 1 januari 1988 voor het eerst in gebruik zijn genomen. Personen- en bestelauto's rijdend op een andere brandstof dan benzine, dit zal vaak gasolie (diesel) of vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG) zijn, komen niet in aanmerking voor de overgangsregeling. Het derde lid, onderdeel b, van dit artikel 84a ziet hierop. Met diesel- en LPG-auto's worden in de regel veel kilometers gereden. De houder van een diesel- of LPG-auto jonger dan 40 jaar heeft derhalve de keuze tussen het betalen van de reguliere MRB dan wel het schorsen van deze auto (gedurende een deel van het jaar). Overigens is het ook mogelijk om een LPG-auto weer in de originele staat te herstellen, zodat die weer als benzineauto wordt aangemerkt. Alsdan komt die auto dan weer met ingang van het eerstvolgende kalenderjaar in aanmerking voor het overgangsrecht. Het derde lid, onderdeel c, regelt de beperking dat met het motorrijtuig waarvoor het overgangsrecht van toepassing is geen gebruik van de weg mag worden gemaakt in de maanden januari, februari en december. Voor het begrip «weg» wordt aangesloten bij de definitie in artikel 5 van de Wet MRB 1994. Er mag niet op de openbare weg worden geparkeerd of gereden indien de overgangsregeling toepassing vindt op een motorrijtuig in genoemde maanden van het toepasselijke kalenderjaar. Hierop is slechts één uitzondering mogelijk. Het is toegestaan om gebruik van de weg te maken op de dag waarop het motorrijtuig aan een APK-keuring wordt onderworpen naar aanleiding van de aanvraag van een keuringsbewijs. Deze uitzondering is ontleend aan artikel 72, eerste lid, onderdeel m, van de Wet MRB 1994.
Op grond van het derde lid, onderdeel d, van genoemd artikel 84a is de overgangsregeling, indien het een vrachtauto of autobus betreft, slechts van toepassing indien deze vrachtauto of autobus niet bedrijfsmatig wordt gebruikt. Deze voorwaarde wordt eveneens gesteld voor de vrijstelling in artikel 72, eerste lid, onderdeel b, van de Wet MRB 1994. De overgangsregeling kan alleen toepassing vinden indien de belasting in haar geheel is betaald vóór aanvang van het kalenderjaar. Dit vloeit voort uit artikel 84a, derde lid, onderdeel e, van de Wet MRB 1994.

Aanvullende aangifte en betaling

Artikel 84a, vierde lid, van de Wet MRB 1994 regelt dat het verzoek om toepassing van het artikel wordt aangemerkt als het doen van een aanvullende aangifte. Het doen van een aanvullende aangifte is een begrip dat reeds voorkomt in artikel 17, tweede lid, van de Wet MRB 1994. Om aan te sluiten bij de bestaande systematiek is ervoor gekozen om het verzoek om toepassing van het verlaagde tarief aan te merken als een aanvullende aangifte. Onder de huidige regels wordt de aanvraag om afgifte van een kentekenbewijs (nieuwe registratie) of om wijziging van de tenaamstelling (verkoop) aangemerkt als het doen van (reguliere) aangifte. Iedere auto die in Nederland (opnieuw) is geregistreerd, wordt onder deze systematiek geacht aangifte te hebben gedaan. Deze aangifte

1894815 02184

geldt vervolgens voor alle opvolgende tijdvakken waarin het motorrijtuig wordt gehouden. Zonder toepassing van de overgangsregeling valt een motorrijtuig van nog geen 40 jaar oud per 1 januari 2014 onder het reguliere tarief. Een toepassing van de overgangsregeling op verzoek kan dan ook als een verandering worden beschouwd waardoor de belasting lager wordt. Het is dan ook een logische stap om het verzoek om toepassing van het verlaagde tarief als gevolg van deze overgangsregeling aan te merken als een aanvullende aangifte.
Ingevolge het vijfde lid van artikel 84a van de Wet MRB 1994 bestaat het verzoek uit het betalen van de belasting onder vermelding van het betalingskenmerk zoals aangegeven door de inspecteur. Indien een motorrijtuig op grond van de inschrijving in het kentekenregister, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van de Wegenverkeerswet 1994, kwalificeert voor de overgangsregeling, ontvangt de houder van dat motorrijtuig een brief van de Belastingdienst in het laatste kwartaal van het lopende kalenderjaar. In deze brief wordt hij geïnformeerd dat hij kan kiezen voor de toepassing van de overgangsregeling voor het kalenderjaar door het indienen van een verzoek. Door indiening van het verzoek aanvaardt de houder de voorwaarden en beperkingen van de overgangsregeling. Het verzoek bestaat uit het betalen van de MRB conform het overgangsrecht over het kalenderjaar vóór 1 januari van het kalenderjaar. Zodra de betaling volledig en tijdig bij de Belastingdienst met de correcte vermelding van het betalingskenmerk is binnengekomen, is het verzoek ingewilligd. De belastingplichtige ontvangt hiervan een kennisgeving. Indien het verzoek niet adequaat is ingediend – de betaling is niet volledig of niet tijdig – valt het motorrijtuig voor dat kalenderjaar niet onder de overgangsregeling. Dit is het gevolg van artikel 84a, derde lid, onderdeel e, van de Wet MRB 1994 in combinatie met het vijfde lid van dat artikel. In dat geval valt dat motorrijtuig onder de reguliere MRB voor het kalenderjaar en dient de belastingplichtige op de gebruikelijke wijze te betalen.

Bijzondere situaties

Het zesde en zevende lid van het onderhavige artikel 84a zien op specifieke situaties die zich in de loop van het kalenderjaar kunnen voordoen. Het zesde lid ziet op een motorrijtuig dat uit het buitenland afkomstig is en wordt voorzien van een Nederlands kenteken door registratie bij de RDW. In afwijking van het eerste lid van genoemd artikel, vangt het eerste tijdvak voor dit motorrijtuig aan met ingang van de dag van dagtekening van de eerste tenaamstelling van het in Nederland afgegeven kentekenbewijs. De houder van het in Nederland geregistreerde motorrijtuig ontvangt van de Belastingdienst standaard een rekening voor de reguliere MRB. Indien belastingplichtige nog vóór het verstrijken van de betalingstermijn kenbaar maakt gebruik te willen maken van de overgangsregeling, wordt er door de Belastingdienst een brief met de uitnodiging tot het doen van het eerdergenoemde verzoek gestuurd en kan dan op basis van dat verzoek de overgangsregeling worden toegepast waarbij de belasting overeenkomstig het overgangsrecht is verschuldigd. De tijdvakken volgend op het tijdvak waarin de eerste tenaamstelling heeft plaatsgevonden volgen het normale systeem van de overgangsregeling en vangen derhalve aan op 1 januari.
Bij verkoop van een motorrijtuig in de loop van het kalenderjaar vindt een wijziging van de tenaamstelling van het kentekenbewijs voor dat motorrijtuig plaats. Het zevende lid bepaalt dat indien de overgangsregeling in het kalenderjaar is toegepast, de nieuwe houder geen aanvullende aangifte hoeft te doen indien de overgangsregeling voor dat kalenderjaar wordt voortgezet; in dat geval neemt hij wel de verplichtingen over die de overgangsregeling met zich brengt. Indien de overgangsregeling niet in het kalenderjaar is toegepast en de nieuwe houder van het motorrijtuig wel voor toepassing van de overgangsre-

1894815 02184

geling kiest, vangt op de voet van het zevende lid het tijdvak voor de toepassing van de overgangsregeling aan met ingang van de het eerstvolgende kalenderjaar. In het geval dat de nieuwe houder voor toepassing van het reguliere tarief van de MRB kiest en dus afziet van de overgangsregeling, kan hij dit kenbaar maken door een aanvullende aangifte te doen. Ingevolge artikel 84a, het achtste lid, onderdeel b, vangt het tijdvak voor de toepassing van het reguliere tarief van de MRB aan overeenkomstig het normale systeem, namelijk met ingang van de dag van dagtekening van de wijziging van de tenaamstelling. De belasting wordt op grond van de overgangsregeling niet verminderd indien in hetzelfde kalenderjaar voor een motorrijtuig een schorsing als bedoeld in artikel 72 van de Wegenverkeerswet 1994 geldt. Deze bepaling vormt een afwijking van artikel 18, eerste lid, van de Wet MRB 1994 op grond waarvan bij wisseling of beëindiging van houderschap teruggaaf van belasting wordt verleend.

Beëindiging overgangsregeling

Artikel 84a, achtste lid, van de Wet MRB 1994 bepaalt dat de houder een aanvullende aangifte doet indien niet of niet langer wordt voldaan aan de bij of krachtens dit artikel gestelde voorwaarden voor het overgangsrecht. Deze aanvullende aangifte wordt gedaan uiterlijk op de dag voorafgaand aan de dag dat niet of niet langer aan de voorwaarden wordt voldaan. De aanvullende aangifte heeft betrekking op de reguliere belasting over het gehele kalenderjaar.
De keuze voor de overgangsregeling geldt voor het gehele kalenderjaar. Het is dus niet mogelijk om gedurende een deel van het kalenderjaar gebruik te maken van de overgangsregeling en gedurende het resterende deel van het kalenderjaar de reguliere MRB. Ook in het geval van import, export, tussentijdse verkoop of bijvoorbeeld sloop geldt het tarief voor het gehele kalenderjaar. Hiervoor is gekozen omdat het om een begunstigende regeling gaat waarbij de verschuldigde belasting het kwarttarief doch ten hoogste € 120 per kalenderjaar bedraagt. Ook uitvoeringstechnische overwegingen spelen hierbij een rol. Dit betekent dat de houder zich bij zijn keuze voor de overgangsregeling moet realiseren dat er geen teruggaaf in dat kalenderjaar zal zijn.
Indien de houder niet of niet langer voldoet aan de bij of krachtens dit artikel gestelde voorwaarden, is het negende lid van genoemd artikel 84a van toepassing. Indien de Belastingdienst constateert dat niet wordt voldaan aan deze voorwaarden, kan de reguliere belasting over het gehele kalenderjaar worden nageheven. In deze situatie is sprake van een verzuim ter zake waarvan de inspecteur een bestuurlijke boete overeenkomstig artikel 67c van de AWR kan opleggen aan de houder van het motorrijtuig. Het gaat om verzuimboeten van ten hoogste 100 percent van de naheffingsaanslag. Bij een boete van 100 percent van de naheffingsaanslag zal de boete nooit meer bedragen dan € 4.920 (het maximum dat geldt ingevolge artikel 67c van de AWR).

Bijzondere bepalingen in de MRB

Ingevolge het tiende lid van genoemd artikel 84a blijven voor de overgangsregeling verschillende artikelen van de Wet MRB 1994 buiten toepassing. Dit wordt hierna toegelicht. Artikel 11 van de Wet MRB 1994 blijft buiten toepassing omdat artikel 84a, zesde en zevende lid, van die wet specifiek ziet op situaties die normaliter door artikel 11 van de Wet MRB 1994 worden bestreken. De artikelen 12 en 13 van die wet blijven buiten toepassing omdat de overgangsregeling uitsluitend ziet op motorrijtuigen die zijn geregistreerd in het basisregister voertuigen van de RDW. Cruciaal voor toepassing van deze overgangsregeling is dat de belasting in haar geheel is betaald vóór 1 januari van het kalenderjaar.

1894815 02184

Gelet hierop blijven de artikelen 15, derde lid, en 16 van de Wet MRB 1994 buiten toepassing omdat onder de overgangsregeling geen teruggaaf van belasting verleend wordt. Artikel 17, vierde lid, van die wet blijft buiten toepassing omdat de overgangsregeling uitsluitend toepassing kan vinden door het doen van een aanvullende aangifte door de belastingplichtige voor één kalenderjaar. Artikel 18 van de Wet MRB 1994 blijft op grond van het tiende lid van artikel 84a van de Wet MRB 1994 buiten toepassing omdat onder de overgangsregeling geen teruggaaf van belasting wordt verleend. De artikelen 19, 20 en 21 van de Wet MRB 1994 hebben betrekking op de procedure voor de heffing van belasting ingeval van schorsing. Voor de toepassing van de overgangsregeling wordt geen rekening gehouden met een schorsing. De situatie van een kort tijdvak in artikel 27 van de Wet MRB 1994 kan zich bij de overgangsregeling niet voordoen. Zoals hiervoor al is toegelicht, kan de overgangsregeling niet samenlopen met het verlaagde tarief ingevolge artikel 30 van de Wet MRB 1994. Artikel 33, tweede tot en met vierde lid, van die wet is niet van toepassing aangezien de overgangsregeling een eigen begrip kent als het gaat om het tijdvak. Artikel 36 van de Wet MRB 1994 kan alleen van toepassing zijn ingeval artikel 23a of artikel 30 van die wet is toegepast. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat bijvoorbeeld artikel 33, eerste lid, van de Wet MRB 1992 wel van toepassing is en wel bijvoorbeeld in het geval een benzinepersonen- of bestelauto zou worden omgebouwd tot een auto die wordt aangedreven door een andere brandstof. In dat geval kan de te weinig geheven belasting worden nageheven.
Het elfde lid van artikel 84a van de Wet MRB 1994 voorziet in de mogelijkheid bij ministeriële regeling nadere regels te stellen ter uitvoering van dat hoofdstuk XA. Daarbij gaat het om nadere invulling van de voorwaarden en beperkingen die worden gesteld voor de toepassing van de overgangsregeling alsmede om nadere regels met betrekking tot het tijdstip en de wijze waarop de aanvullende aangifte moet worden gedaan. Voorts kan bij ministeriele regeling nadere invulling worden gegeven aan de uitvoering van de overgangsregeling om de samenloop met de huidige regels betreffende gebruik van de weg tijdens schorsing te voorkomen.
Handhaving van de voorwaarde dat er geen gebruik van de weg wordt gemaakt in januari, februari en december van het tijdvak waarvoor is gekozen voor de overgangsregeling, vindt plaats met behulp van onder andere automatische nummerplaatherkenning (ANPR). Overigens worden, voor zover niet anders vermeld, de huidige regels in de Wet MRB 1994 betreffende evenementenregeling gecontinueerd.

De overgangsregeling in 2014

Het nieuwe artikel 84b van de Wet MRB 1994 geeft enkele aanvullende bepalingen voor 2014 voor de toepassing van het overgangsrecht voor oldtimers. De reden hiervoor is dat de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel op zijn vroegst pas in december 2013 zal zijn afgerond waardoor het niet mogelijk is om te verlangen dat de betaling van de belasting vóór 1 januari 2014 heeft plaatsgevonden. Ook de voorbereiding door de Belastingdienst vergt tijd. Om de invoering van de overgangsregeling per 1 januari 2014 mogelijk te maken, geldt voor het jaar 2014 dat de houder van een voertuig dat in aanmerking komt voor de overgangsregeling achteraf (d.w.z. na de aanvang van het tijdvak) zijn keuze voor wel of geen toepassing van de overgangsregeling kenbaar maakt door middel van een betaling van het reguliere tarief dan wel het begunstigde tarief van de overgangsregeling vóór 1 maart 2014. Dit betekent dat ook als de houder voor de reguliere belasting kiest, hij uitstel van betaling krijgt tot 1 maart 2014 om het reguliere tarief te betalen dat verschuldigd is vanaf 1 januari 2014. Dit in afwijking van de normale procedure waarbij de belasting bij de aanvang van het tijdvak moet zijn

1894815 02184

betaald. De Belastingdienst zal eind 2013 beginnen met het verzenden van de brieven waarin de belastingplichtige wordt uitgenodigd tot het doen van een verzoek om toepassing van de overgangsregeling voor het jaar 2014 aan de houders van een daarvoor in aanmerking komend motorrijtuig. De betaling met betalingskenmerk aan de Belastingdienst dient dan te zijn gedaan vóór 1 maart 2014, dit in afwijking van het derde en het vijfde lid van het nieuwe artikel 84a van de Wet MRB 1994. Dit betekent tegelijkertijd dat in de maanden januari en februari 2014 nog niet duidelijk zal zijn voor welke motorrijtuigen de overgangsregeling voor het kalenderjaar 2014 uiteindelijk wordt toegepast. Daarom mag op grond van het tweede lid van genoemd artikel 84b in deze maanden nog onbeperkt gebruik worden gemaakt van de openbare weg en geldt de beperking van het weggebruik pas vanaf 1 december 2014.

Artikel XX

Artikel XX, onderdelen A, B, C en D (artikelen 7, 10, 11d en 13 van de Wet op de accijns)

Ingevolge de wijziging van de artikelen 7, 10, 11d en 13 van de Wet op de accijns worden de accijnstarieven voor bier, wijn, tussenproducten en overige alcoholhoudende producten (gedistilleerd) verhoogd met 5,75%. Dit leidt:

- voor een flesje bier (pils) van 0,30 liter tot een accijnsverhoging van 0,6 cent;
- voor een (gebruikelijke) fles wijn van 0,75 liter tot een accijnsverhoging van ongeveer 4 cent;
- voor een fles gedistilleerd van 1 liter met een alcoholpercentage van 40% tot een accijnsverhoging van 37 cent.

Artikel XX, onderdeel E (artikel 27 van de Wet op de accijns)

In artikel 27, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de accijns wordt het huidige accijnstarief van halfzware olie en gasolie op grond van artikel 27a van de Wet op de accijns verhoogd met toepassing van de tabelcorrectiefactor van 1,7% en vervolgens verhoogd met 3 cent per liter (€ 30/1.000 L). Deze laatste verhoging vloeit voort uit het regeerakkoord. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om het in het huidige artikel 27, eerste lid, onderdeel b, opgenomen tarief voor andere dan zwavelvrije halfzware olie en gasolie te laten vervallen. Deze producten mogen op grond van Richtlijn 2009/30/EG[54] niet meer in de EU worden verkocht, zodat een afzonderlijk tarief overbodig is. Artikel 27, derde lid, dat een definitie bevat van zwavelvrije gasolie is daarmee overbodig geworden en kan derhalve vervallen.

Artikel XX, onderdeel F (artikel 71i van de Wet op de accijns)

In de Wet op de accijns wordt een nieuw artikel 71i opgenomen dat voorziet in een gedeeltelijke teruggaaf van accijns voor vloeibaar gemaakt aardgas, vloeibaar gemaakt methaan en vloeibaar gemaakt biogas (hierna gezamenlijk LNG genoemd). LNG wordt belast naar het accijnstarief van LPG. Omdat gebruik van LNG positieve economische gevolgen heeft voor investeringen, werkgelegenheid en innovatie wordt voor de jaren 2014 tot

[54] Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG (Pb EU 2009, L 140).

1894815 02184

en met 2018 een tijdelijke stimulering voorzien in de vorm van een gedeeltelijke teruggaaf van accijns, zijnde € 125 per 1.000 kg LNG zonder toepassing van de jaarlijkse inflatiecorrectie.

Artikel XX, onderdeel G (artikel 84a van de Wet op de accijns)

Artikel 84a van de Wet op de accijns bepaalt dat bij een verhoging van de accijns, zoals opgenomen in artikel XX, onderdeel E, van dit wetsvoorstel, over commerciële voorraden minerale oliën waarover al accijns is betaald, het verschil tussen het oude en nieuwe tarief moet worden bijbetaald, tenzij het bedrag van de bijbetaling niet meer is dan € 91. De wijziging van dit artikel betreft de verhoging van het drempelbedrag van € 91 tot € 250. Deze aanpassing is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel XXI

Artikel XXI (artikel 35 van de Wet op de accijns)

Als gevolg van deze wijziging van artikel 35 van de Wet op de accijns wordt de accijns op sigaretten en rooktabak (shag) met ingang van 1 januari 2015 verhoogd. Deze verhoging bedraagt 9 cent voor zowel een pakje sigaretten van 19 stuks als een pakje shag van 40 gram.

Artikel XXII

Artikel XXII (artikel 10 van de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten)

Met deze wijziging van artikel 10 van de Wet op de verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken en van enkele andere produkten wordt de verbruiksbelasting op limonade en vruchtensap (waaronder begrepen mineraalwater) verhoogd. Voor limonade wordt de belasting verhoogd van 5,5 cent per liter naar ongeveer 7,59 cent per liter. Voor vruchtensap en mineraalwater wordt de belasting verhoogd van 4,13 cent per liter naar 5,7 cent per liter.

Artikel XXIII

Artikel XXIII, onderdeel A (artikel 47 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

In artikel 47 van de Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm) is een aantal definities opgenomen die specifiek van belang zijn voor de heffing van energiebelasting. In het kader van de invoering van een verlaagd tarief voor elektriciteit die lokaal duurzaam wordt opgewekt door bepaalde samenwerkingsverbanden van particuliere kleinverbruikers, wordt het eerste lid van dit artikel aangevuld met vijf onderdelen, geletterd v tot en met z. In de onderdelen v en w wordt voor de begrippen coöperatie en vereniging van eigenaars verwezen naar de definities van deze rechtsvormen in respectievelijk Boek 2 en Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek. Onderdeel x sluit voor het begrip productie-installatie aan bij de Elektriciteitswet 1998. In afwijking van de Elektriciteitswet 1998 is echter voor de energiebelasting geen sprake van een productie-installatie, als de aansluiting van de installatie zich niet in een postcodegebied bevindt, maar bijvoorbeeld in een water dat niet onder het postcodesysteem valt. Deze beperking is nodig om altijd te kunnen vaststellen in welk postcodegebied een productie-installatie zich bevindt, een en ander in verband met de toepassing van het nieuwe artikel 59a, tweede lid, onderdeel f, van de Wbm (artikel XXIII, onderdeel B). Voor het begrip postcodesysteem sluit

1894815 02184

onderdeel y aan bij de Postwet 2009. Ten slotte regelt onderdeel z dat onder postcodegebied wordt verstaan een gebied waarbinnen de postcodes in het postcodesysteem beginnen met hetzelfde getal van vier cijfers. Dit betekent dat gebieden met bijvoorbeeld de postcodes 1234AA tot en met 1234ZZ tot hetzelfde postcodegebied behoren, maar gebieden met de postcodes 1234AA en 1235AA niet.

Artikel XXIII, onderdeel B (artikelen 59a en 59b van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Lokaal duurzaam opgewekte energie

In de WBM worden twee nieuwe artikelen opgenomen ter invoering van een verlaagd tarief voor lokaal duurzaam opgewekte elektriciteit door coöperaties van particuliere kleinverbruikers en verenigingen van eigenaars. Het nieuwe artikel 59a van de Wbm ziet op coöperaties, het nieuwe artikel 59b van de Wbm breidt de regeling met enkele aanpassingen uit tot verenigingen van eigenaars.

Tarief en aanwijzing coöperatie

Het eerste lid van het nieuwe artikel 59a van de Wbm regelt dat het tarief voor elektriciteit in de eerste tariefschijf tot 10.000 kWh wordt verlaagd met € 0,075 per kWh, voor zover de elektriciteit in het kader van een daartoe met een aangewezen coöperatie gesloten overeenkomst wordt geleverd aan een lid van die coöperatie. Het kan hierbij zowel gaan om een speciaal voor dit doel opgerichte coöperatie als om een al bestaande coöperatie van particulieren die aan de voorwaarden voldoet. Om de regeling te beperken tot kleinverbruikers geldt het verlaagde tarief alleen als de elektriciteit wordt geleverd via een aansluiting met een totale maximale doorlaatwaarde van ten hoogste 3x80A.
Aanwijzing van een coöperatie voor toepassing van het verlaagde tarief geschiedt door de inspecteur. Om te worden aangewezen zal een coöperatie een verzoek moeten indienen bij de inspecteur die bevoegd is voor de heffing van de energiebelasting. Bij het verzoek moeten de gegevens worden verstrekt aan de hand waarvan de inspecteur kan beoordelen of de coöperatie aan de voorwaarden van de regeling voldoet. De aanwijzing zal in principe eenmalig worden verstrekt, maar kan worden ingetrokken als de coöperatie niet langer aan de voorwaarden voor aanwijzing voldoet of de op haar rustende verplichtingen in verband met het verlaagde tarief niet nakomt. Dit bevordert de handhaving van de regeling en verschaft zowel de coöperatie als de energiebedrijven met wie zij contracteert rechtszekerheid met betrekking tot de vraag, of de coöperatie aan de voorwaarden van de regeling voldoet. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot de aanwijzing en de eventuele intrekking van de aanwijzing. Het derde lid van artikel 59a van de Wbm voorziet daartoe in een delegatiebepaling.

Voorwaarden

In het tweede lid van het nieuwe artikel 59a wordt een aantal voorwaarden opgenomen voor toepassing van de regeling. Deze voorwaarden vloeien voort uit de aard van de regeling, die beoogt om kleinschalige lokale opwekking van duurzame elektriciteit door coöperaties van particuliere kleinverbruikers fiscaal te stimuleren. Gezien het feit dat het verlaagde tarief een inbreuk vormt op het normale tarief van energiebelasting, moet het bereik van de regeling eenduidig worden afgebakend en de regeling strikt worden geïnterpreteerd.
Ingevolge onderdeel a van het tweede lid mogen de leden van de coöperatie uitsluitend natuurlijke personen zijn. Zoals in het algemeen

1894815 02184

deel van deze memorie is aangegeven is de regeling, conform het regeerakkoord, bedoeld voor de lokale duurzame opwekking van energie door coöperaties van – en ten behoeve van – particuliere kleinverbruikers. Coöperaties waarvan een rechtspersoon lid is, zijn om deze reden van de regeling uitgesloten. De voorwaarde dat de coöperatie alleen uit natuurlijke personen mag bestaan houdt op zichzelf niet in dat de leden van de coöperatie geen ondernemer mogen zijn. Ingevolge het derde lid komen coöperaties waarvan één of meer leden ondernemer zijn echter in beginsel niet voor toepassing van de regeling in aanmerking. Daarop kunnen echter bij ministeriële regeling uitzonderingen worden gemaakt, zodat in beperkte mate ook ondernemers lid van de coöperatie kunnen zijn, mits zij natuurlijke personen zijn. Daarbij valt te denken aan ondernemers met een eigen zaak. Overigens is in het SER-Energieakkoord voor duurzame groei van 6 september 2013 opgenomen dat onderzocht wordt in hoeverre het nodig en mogelijk is dat zakelijke kleinverbruikers ook gebruik kunnen gaan maken van dezelfde of een vergelijkbare regeling.

Artikel 59a, tweede lid, onderdeel b, regelt dat de onroerende zaak waarvoor het verlaagde tarief wordt toegepast in hoofdzaak, dat is voor 70% of meer, moet worden gebruikt als woning en wordt bewoond door het lid van de coöperatie. Hiermee wordt aangesloten bij het begrip woning zoals dat wordt gebruikt in verschillende andere wetten, zoals de Gemeentewet. Ook leden van de coöperatie die ondernemer zijn, kunnen dus van het verlaagde tarief profiteren, mits zij de elektriciteit in hun woning verbruiken. Een bijkomend gebruik van de woning voor ondernemingsactiviteiten staat toepassing van het verlaagde tarief niet in de weg, zolang dat bijkomende gebruik maar beperkt blijft tot minder dan 30% van de woning. Op grond van de voorwaarde dat de woning door het lid zelf bewoond moet worden, kan het verlaagde tarief niet worden toegepast bij levering aan een lid van de coöperatie die de desbetreffende woning verhuurt aan een ander. De regeling vereist niet, dat het lid van de coöperatie ook de eigenaar van de woning is. Het verlaagde tarief kan bij verhuur van een woning dan ook wel ten gunste van de huurder worden toegepast, mits de huurder zelf lid van de coöperatie is en de aansluiting en de leveringsovereenkomst op zijn naam staan en de elektriciteit aan hem wordt gefactureerd.

Ingevolge onderdeel c van het tweede lid past het energiebedrijf bij levering aan een lid van de coöperatie het verlaagde tarief toe voor een hoeveelheid elektriciteit die gelijk is aan het gedeelte van de door de coöperatie in dezelfde verbruiksperiode duurzaam opgewekte elektriciteit dat aan dat lid wordt toegerekend. Er is geen sprake van levering van elektriciteit door de coöperatie aan de leden. Enerzijds levert de coöperatie de opgewekte elektriciteit aan een energiebedrijf, anderzijds leveren één of meer energiebedrijven elektriciteit aan de individuele leden van de coöperatie, waarbij onder bepaalde voorwaarden het verlaagde tarief kan worden toegepast. De coöperatie sluit hiertoe niet alleen een overeenkomst met het energiebedrijf dat de elektriciteit afneemt, maar ook met één of meer energiebedrijven die elektriciteit leveren aan de leden. Bij de overeenkomsten met de energiebedrijven die aan de leden leveren, kan worden bepaald dat de coöperatie verplicht is tot verstrekking van de gegevens die de energiebedrijven nodig hebben om het verlaagde tarief te kunnen toepassen. De coöperatie is dan in beginsel verantwoordelijk voor de juistheid van die gegevens. Teneinde de opgewekte elektriciteit te kunnen vertalen in een individuele aanspraak op toepassing van het verlaagde tarief voor de leden, moet de coöperatie met de energiebedrijven afspreken dat de verbruiksperiode voor de leden – de periode waarover de energiebedrijven factureren – gelijk is aan de periode waarover de coöperatie via de productie-installatie de elektriciteit heeft opgewekt die zij toerekent aan de leden die voor toepassing van het

1894815 02184

verlaagde tarief in aanmerking komen. De coöperatie is vrij in de wijze waarop zij de elektriciteit aan de afzonderlijke leden toerekent, zolang het totaal van de toerekening overeenkomt met de totale hoeveelheid opgewekte elektriciteit. Wel dient de coöperatie vooraf de verdeelsleutel vast te stellen die bij de toerekening wordt toegepast, zodat de leden rechtszekerheid hebben met betrekking tot de hoeveelheid elektriciteit waarop het verlaagde tarief wordt toegepast. Omdat pas achteraf bekend is hoeveel de installatie in de met de energiebedrijven overeengekomen verbruiksperiode heeft geproduceerd, zal ook pas achteraf bekend zijn over hoeveel elektriciteit uiteindelijk het verlaagde tarief kan worden toegepast. Voor energiebedrijven loopt dit bij de aangifte voor de energiebelasting mee in de methodiek die geldt voor voorschotbetalingen.

Onderdeel d van het tweede lid regelt, dat de productie-installatie waarmee de elektriciteit wordt opgewekt juridisch en economisch eigendom moet zijn van de coöperatie. De regeling biedt een fiscale faciliteit voor particuliere kleinverbruikers die gezamenlijk lokaal duurzame elektriciteit opwekken. Daarin past niet dat deze faciliteit mede zou gelden voor productie-installaties waarvan de eigendom is belegd bij derden of waarmee elektriciteit wordt opgewekt voor rekening en risico van derden.

In artikel 59a, tweede lid, onderdeel e, van de Wet Wbm is de voorwaarde opgenomen dat de productie-installatie van de coöperatie uitsluitend wordt gebruikt voor de opwekking van elektriciteit door middel van hernieuwbare energiebronnen. Daarmee wordt gewaarborgd, dat het verlaagde tarief alleen wordt toegepast op duurzaam opgewekte elektriciteit. Het vierde lid van artikel 59a van de Wbm voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur nog voorwaarden en beperkingen te stellen.
In onderdeel f van het tweede lid wordt het nabijheidscriterium uitgewerkt. Het verlaagde tarief is bedoeld voor lokaal opgewekte elektriciteit. Dit houdt in dat de productie van de elektriciteit en het verbruik van de elektriciteit waarop het verlaagde tarief wordt toegepast, in elkaars nabijheid moeten plaatsvinden. Om op eenvoudige en objectieve wijze te kunnen vaststellen of sprake is van dergelijke nabijheid, wordt aangesloten bij het in Nederland bestaande postcodesysteem met postcodegebieden van vier gelijke cijfers. De nadere onderverdeling van deze gebieden met letterparen is voor de toepassing van het verlaagde tarief niet relevant. Leden van een coöperatie komen in aanmerking voor toepassing van het verlaagde tarief, als de woning van het lid waar de elektriciteit wordt verbruikt, in hetzelfde postcodegebied op het elektriciteitsnet is aangesloten als de productie-installatie, of in een direct daaraan grenzend postcodegebied. Schematisch wordt zo'n groepje van een postcodegebied met de aangrenzende postcodegebieden ook wel aangeduid als «postcoderoos». Bij een verzoek om aanwijzing als coöperatie in de zin van deze regeling zal de coöperatie onder meer moeten aangeven in welk postcodegebied de productie-installatie ligt en voor welke omringende postcodegebieden mede de mogelijkheid van toepassing van het verlaagde tarief wordt gevraagd. In de beschikking van de inspecteur zullen de relevante postcodegebieden worden opgenomen. Het energiebedrijf dat aan een lid van de coöperatie levert, zal het verlaagde tarief alleen mogen toepassen als de aansluiting van het lid zich in één van die postcodegebieden bevindt.

In onderdeel g, ten slotte, wordt de voorwaarde gesteld dat van rijkswege geen andere financiële tegemoetkoming of subsidie is of wordt verstrekt voor de productie-installatie of de opwekking van de elektriciteit. Deze voorwaarde dient om cumulatie van faciliteiten te voorkomen. Tot

1894815 02184

financiële tegemoetkomingen van rijkswege behoren ook fiscale faciliteiten. Het is geen bezwaar wanneer uit andere bronnen dan van rijkswege een financiële tegemoetkoming of subsidie wordt ontvangen. Zo staat een gemeentelijke bijdrage voor het plaatsen van zonnepanelen ten behoeve van inwoners van die gemeente niet in de weg aan toepassing van het verlaagde tarief.

Delegatiebepalingen

Het derde, vierde en vijfde lid van artikel 59a van de Wbm voorzien in delegatiebepalingen.
Ingevolge de eerste volzin van het derde lid zullen bij ministeriële regeling regels gesteld worden voor de aanwijzing en de intrekking van de aanwijzing van een coöperatie waarvan de leden in aanmerking komen voor het verlaagde tarief. Daarbij is bijvoorbeeld te denken aan de gegevens die bij de aanvraag moeten worden verstrekt, de wijze waarop de aanwijzing wordt verleend en de datum met ingang waarvan de aanwijzing plaatsvindt. Met betrekking tot de intrekking zal worden geregeld op welke gronden een aanwijzing kan worden ingetrokken, op welke wijze en op welk tijdstip de intrekking in werking treedt. In verband met de rechtszekerheid zal zowel de aanwijzing als de eventuele intrekking ervan plaatsvinden bij voor bezwaar vatbare beschikking. De tweede volzin van het derde lid regelt dat coöperaties waarvan één of meer leden ondernemer zijn in de zin van artikel 7 van de Wet op de omzetbelasting 1968, niet voor aanwijzing in aanmerking komen. Een dergelijke aanwijzing zou niet stroken met het karakter van financiële tegemoetkoming voor particuliere kleinverbruikers. Bij ministeriële regeling kunnen hierop echter uitzonderingen worden geformuleerd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan ondernemers met een eigen zaak die als natuurlijke persoon lid zijn van de coöperatie en binnen de postcoderoos wonen.
Het vierde lid voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur voorwaarden en beperkingen vast te stellen waaronder de verlaging, bedoeld in het eerste lid, wordt toegepast. Zo zal met het oog op de handhaving een beperking worden opgenomen die ertoe strekt, dat het verlaagde tarief slechts kan worden toegepast over de hoeveelheid elektriciteit waarvoor uit garanties van oorsprong blijkt dat de elektriciteit door de coöperatie en met de door de coöperatie aangegeven productie-installatie op duurzame wijze is opgewekt. Verder kan worden gedacht aan meer technische voorwaarden en beperkingen, zoals nadere technische specificaties, minimum- of maximumgrenzen voor de omvang van een productie-installatie of uitsluiting van bepaalde energiebronnen. Vooralsnog zal de regeling overigens gelden voor alle vormen van hernieuwbare energie waarmee elektriciteit wordt opgewekt.
Het vijfde lid biedt de grondslag voor bij ministeriele regeling te stellen nadere regels ten behoeve van de uitvoering van artikel 59a van de Wbm. Zo wordt gedacht aan regels met betrekking tot de inhoud van de overeenkomst tussen de coöperatie en de energiebedrijven die aan de leden leveren, informatieverplichtingen van de leden van de coöperatie, de toerekening van de opgewekte elektriciteit aan de leden, de inhoud van de verklaringen van de coöperatie op basis waarvan de energiebedrijven het verlaagde tarief kunnen toepassen en de administratieplicht van de coöperatie.

Uitbreiding tot V.v.E.

Het nieuwe artikel 59b van de Wbm regelt dat voor de toepassing van het verlaagde tarief, bedoeld in artikel 59a, eerste lid, van de Wbm, onder een coöperatie mede wordt verstaan een vereniging van eigenaars (V.v.E.). Dit houdt in, dat de regeling in artikel 59a ook wordt toegepast op V.v.E.'s als

1894815 02184

waren zij coöperaties. Daarbij gelden wel enkele verschillen, die samenhangen met de aard van een V.v.E.
Ingevolge onderdeel a van artikel 59b is het geen bezwaar als de V.v.E. ook leden telt die geen natuurlijke persoon zijn. In afwijking van artikel 59a, tweede lid, onderdeel a, van de Wbm geldt slechts de voorwaarde dat het lid van de vereniging van eigenaars waarvoor het verlaagde tarief wordt toegepast zelf een natuurlijke persoon is. De reden van deze afwijking is dat een V.v.E., anders dan een coöperatie, geen leden met een bepaalde rechtsvorm kan uitsluiten, omdat appartementseigenaren van rechtswege lid zijn. Voor de toepassing van het verlaagde tarief blijft wel de voorwaarde gelden dat aan een natuurlijk persoon geleverd wordt, omdat anders een ongewenst verschil in behandeling zou ontstaan ten opzichte van coöperaties. Verder doet de afwijking in genoemd onderdeel a niet af aan de voorwaarde dat de V.v.E. moet zijn aangewezen. Daarbij geldt krachtens artikel 59a, derde lid, van de Wbm de beperking dat een V.v.E., behoudens bij ministeriële regeling te bepalen uitzonderingen, niet voor aanwijzing in aanmerking komt als één of meer van haar leden ondernemer zijn in de zin van artikel 7 van de Wet OB 1968. Bij de uitzondering op deze regel kan ook worden gedacht aan een V.v.E. waarvan een lid als natuurlijke persoon eigenaar is van een appartement in het V.v.E.-gebouw, maar zelf elders woont en als ondernemer wordt aangemerkt omdat het appartement wordt verhuurd.
In onderdeel b van artikel 59b is de voorwaarde opgenomen dat de productie-installatie is aangebracht op of aan het gebouw of de grond met toebehoren waarvoor de V.v.E. is opgericht. Bij installaties op andermans terrein bestaat er geen reden voor een aparte positie van V.v.E.'s en kan een coöperatie worden gebruikt waarvan ook anderen lid kunnen worden.

Bij een V.v.E. kan het verlaagde tarief onder omstandigheden ook worden toegepast voor een andere woning dan een appartement in het V.v.E.-gebouw waar de productie-installatie is aangebracht. Dit kan zich voordoen als een appartementseigenaar zelf niet in het gebouw van de V.v.E. woont, maar wel in de nabijheid van dat gebouw binnen de aangewezen postcodegebieden (postcoderoos) rond het gebouw. Een huurder van een appartement in een V.v.E.-gebouw kan niet deelnemen via de V.v.E., omdat hij daarvan geen lid is. Als een V.v.E. anderen dan de eigen leden (huurders, buren) in aanmerking wil laten komen voor toepassing van het verlaagde tarief ter zake van de investering in een productie-installatie op het V.v.E.-gebouw, kan daarvoor uiteraard wel de rechtsvorm van een coöperatie worden gebruikt.

Deelname leden

In de praktijk zal het bij zowel coöperaties als V.v.E.'s voorkomen dat niet alle leden deelnemen aan de regeling. Bij een V.v.E. kan zich voordoen dat niet alle leden die daarvoor in aanmerking komen, daadwerkelijk aan de regeling willen deelnemen. Daarnaast zullen leden van een V.v.E. die niet aan de voorwaarden voldoen niet kunnen deelnemen, zoals rechtspersonen, appartementseigenaren die de woning niet in hoofdzaak als zodanig gebruiken, of appartementseigenaren die zelf buiten de postcoderoos wonen. Ook bij coöperaties kan zich de situatie voordoen dat niet alle leden (meer) deelnemen aan de regeling, bijvoorbeeld wanneer een lid van de coöperatie is verhuisd buiten het aangewezen postcodegebied maar wel lid wil blijven. Daarnaast is het zowel bij een coöperatie als bij een V.v.E. denkbaar, dat een lid minder elektriciteit verbruikt dan zijn aandeel in de productie van de coöperatie of de V.v.E. Het is aan de coöperatie of de V.v.E. om met de leden te regelen hoe intern met dergelijke situaties wordt omgegaan. Zolang aan de voorwaarden van de regeling wordt voldaan is het fiscaal niet van belang of alle leden aan de regeling deelnemen of niet. Ook is de coöperatie of de V.v.E. zelf verant-

1894815 02184

woordelijk voor de toerekening aan de leden van de opgewekte elektriciteit op basis waarvan het verlaagde tarief door de leverancier kan worden toegepast, en voor eventuele nadere afspraken daarover met de leden. Uitgangspunt is dat de aan de leden toegerekende elektriciteit in totaal overeenkomt met de hoeveelheid elektriciteit waarvoor garanties van oorsprong zijn verkregen. De energiebedrijven kunnen vervolgens bij de toepassing van het verlaagde tarief uitgaan van de door de coöperatie of V.v.E. vastgestelde toerekening.

Artikel XXIV

Artikelen XXIV (artikel 59 van de Wet belastingen op milieugrondslag)

Ingevolge artikel XXIV wordt per 1 januari 2017, het tarief van de energiebelasting voor elektriciteit in de eerste schijf tot 10.000 kWh verhoogd met 0,03 cent. Deze verhoging vindt toepassing nadat de indexatie ingevolge artikel 90 van de Wbm aan het begin van genoemd kalenderjaar is toegepast. De verhoging dient ter dekking van de invoering in 2014 van het verlaagde tarief voor lokaal duurzaam opgewekte elektriciteit, zoals opgenomen in de artikelen 59a en 59b van de Wbm (artikel XXIII, onderdeel B). Zoals voorzien in het aanvullend pakket stelt het kabinet hiervoor structureel € 10 miljoen per jaar beschikbaar. Uitgangspunt is dat het aantal particuliere kleinverbruikers dat deelneemt aan deze regeling, jaarlijks zal groeien met ongeveer 25.000. Dit betekent dat vanaf 2017 aanvullende dekking nodig zal zijn. Omdat de verlaging van het tarief jaarlijks niet wordt geïndexeerd, behoeft de verhoging van het tarief ter dekking van deze maatregel evenmin te worden geïndexeerd voordat deze in werking treedt.

Artikel XXV

Artikel XXV, onderdeel A (artikel 30i van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

De wijziging van artikel 30i, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) hangt samen met de afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling.

Artikel XXV, onderdeel B (artikel 89 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)

In artikel 89 van de AWR wordt het bij de wijziging van artikel 30i, eerste lid, van de AWR behorende overgangsrecht opgenomen.

Artikel XXVI

Artikel XXVI, onderdelen A en B (artikelen 36a en 44b van de Invorderingswet 1990)

De wijzigingen van de artikelen 36a, tweede lid, en artikel 44b, eerste en tweede lid, van de Invorderingswet 1990 (IW 1990) hangen samen met de afschaffing van de zogenoemde stamrechtvrijstelling.

Artikel XXVI, onderdeel C (artikel 70e van de Invorderingswet 1990)

In het nieuwe artikel 70e van de IW 1990 wordt het bij de wijziging van de artikelen 36a, tweede lid, en artikel 44b, eerste en tweede lid, van de IW 1990 behorende overgangsrecht opgenomen.

1894815 02184

Artikel XXVII

Artikel XXVII, onderdeel A (artikel 8 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Aan artikel 8 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) wordt een vierde lid toegevoegd. Dit vierde lid bepaalt dat na overlijden van een belanghebbende die geen partner of medebewoner achterlaat op verzoek van de erfgenamen voor de bepaling van het toetsingsinkomen van het overlijdensjaar, het toetsingsinkomen van het jaar voor het overlijdensjaar wordt gebruikt. De achtergrond hiervan is dat de gebruikelijke regeling, tijdsevenredige herleiding van het inkomen van het overlijdensjaar tot een volledig jaarinkomen, ongunstige uitkomsten kan hebben. Dit is met name het geval wanneer er in de eerste maanden van het jaar een incidenteel inkomensbestanddeel is. Dit bestanddeel wordt dan geacht in de overige maanden van het jaar ook aanwezig te zijn. Deze optionele regeling komt niet in plaats van de bestaande herleidingssystematiek, maar zal als optie naast deze regeling bestaan. In de praktijk heeft de optieregeling niet alleen betekenis voor de uitvoering van de toeslagen door de Belastingdienst, maar geldt deze voor alle inkomensafhankelijke regelingen, ook als de uitvoering daarvan niet aan de Belastingdienst/Toeslagen is opgedragen.

Artikel XXVII, onderdeel B (artikel 8a van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen)

Dit wetsvoorstel strekt er mede toe om de keuzeregeling voor buitenlandse belastingplichtigen te laten vervallen. In het huidige artikel 8a van de Awir wordt het niet in Nederland belastbare inkomen voor buitenlandse belastingplichtigen berekend op basis van de regels van deze keuzeregeling. Nu deze regels vervallen, moet het niet in Nederland belastbare inkomen voor deze groep belastingplichtigen op een andere manier worden bepaald. Met deze wijziging wordt aangesloten bij de regels die gelden voor de berekening van het inkomen van binnenlandse belastingplichtigen.
De in het tweede lid, onderdeel c, van genoemd artikel 8a aan te brengen wijziging is van puur redactionele aard.

Artikel XXVIII

Artikel XXVIII (artikel 222 van de Provinciewet)

Artikel 222 van de Provinciewet geeft de provincies de mogelijkheid tot het heffen van opcenten op de motorrijtuigenbelasting van personenauto's en motorrijwielen. In het derde lid van dit artikel is de berekening van de opcenten opgenomen. Dit derde lid wordt aangevuld met een onderdeel f dat de hoogte van de opcenten regelt voor benzinepersonenauto's en motoren waarop de overgangsregeling voor oldtimers ingevolge artikel 84a van de Wet MRB 1994 van toepassing is. Genoemd onderdeel f voorziet erin dat de som van de belasting en de opcenten ten hoogste het in artikel 84a, tweede lid, van de Wet MRB 1994 vermelde maximum per kalenderjaar (voor 2014: € 120) bedraagt. Toepassing van dit maximum is alleen aan de orde bij benzinepersonen- en bestelauto's. Indien de som van de belastingen en de provinciale opcenten, zonder toepassing van het maximum, het maximumbedrag te boven zou gaan, wordt voor de berekening van de provinciale opcenten het maximum verminderd met de hoofdsom, waarbij het aandeel van de hoofdsom ten hoogste het maximumbedrag van € 120 kan bedragen

1894815 02184

Artikel XXIX

Artikel XXIX (artikel 1 van de Wet opslag duurzame energie)

De wijziging van artikel 1 van de Wet opslag duurzame energie strekt ertoe, dat de tariefsverlaging in de energiebelasting voor leveringen van elektriciteit aan leden van coöperaties en V.v.E.'s geen gevolgen heeft voor het tarief van de opslag duurzame energie.

Artikel XXX

Artikel XXX (artikel IIIbis van het Belastingplan 2011)

Ingevolge artikel XXX vervalt in het Belastingplan 2011 artikel IIIbis, onderdelen A, B en C, zodat de daarin voorziene verhoging van de percentages, genoemd in de artikelen 3.31, 3.42 en 3.42a van de Wet IB 2001, geen toepassing vindt. Artikel XXXVII, eerste lid, onderdeel j, bepaalt dat artikel XXX toepassing vindt voordat de genoemde bepalingen van het Belastingplan 2011 worden toegepast.

Artikel XXXI

Artikel XXXI, onderdelen A en B (artikelen XXVA en XXVB van de Wet uitwerking autobrief)

Door de wijziging van de artikelen XXVA en XXVB van de Wet uitwerking autobrief worden de accijnstarieven van vloeibaar gemaakt petroleumgas (LPG), genoemd in artikel 27, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de accijns, aangepast op de wijze zoals is opgenomen in het regeerakkoord. Dit betekent, naast de verhoging die al was opgenomen in de Wet uitwerking autobrief, een verhoging van 7 cent per liter zijnde 12,96 cent per kg.

Artikel XXXII

Artikel XXXII (artikel III van de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013)

Met deze bepaling wordt de pseudo-eindheffing voor hoog loon (zoals opgenomen in artikel 32bd van de Wet LB 1964), die alleen voor het jaar 2013 zou gelden, met een kalenderjaar verlengd. Dat betekent dat de inhoudingsplichtige die aan de gestelde voorwaarden voldoet ook in het jaar 2014 de pseudo-eindheffing voor hoog loon moet afdragen. Die pseudo-eindheffing van 16% wordt dan berekend over het loon waarover in het kalenderjaar 2013 met toepassing van de artikelen 20a, 20b, 26 en 26b van de Wet LB 1964 belasting is geheven, voor zover dat loon in dat kalenderjaar meer bedroeg dan € 150.000.

1894815 02184

Artikel XXXIII

Artikel XXXIII, onderdeel A (artikel I van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)

Met onderhavige wijziging wordt de in de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen[55] met betrekking tot artikel 10.1 van de Wet IB 2001 opgenomen wijzigingsopdracht, die ingevolge de eerstgenoemde wet per 1 januari 2015 dient te worden toegepast, in overeenstemming gebracht met de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 10.1 van de Wet IB 2001 (artikel I, onderdeel J). Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel XXXIII, onderdeel B (artikel III van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)

Met de in artikel XXXIII, onderdeel B, opgenomen wijziging wordt de in artikel III, onderdeel K, van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen met betrekking tot de invoeging per 1 januari 2015 van een artikel 39f in de Wet LB 1964 opgenomen wijzigingsopdracht in overeenstemming gebracht met de ook in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen invoeging van een artikel 39f in de Wet LB 1964 (artikel V, onderdeel I).

Artikel XXXIII, onderdeel C (artikel V van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)

Met de onderhavige wijziging wordt bewerkstelligd dat artikel V van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen vervalt. Deze wijziging houdt verband met de omstandigheid dat artikel 10.1 van de Wet IB 2001 ingevolge artikel XXXIV van het onderhavige wetsvoorstel aan het begin van het kalenderjaar 2014 geen toepassing vindt. Met artikel V van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen werd namelijk beoogd enkele wijzigingsopdrachten uit laatstgenoemde wet aan het begin van het kalenderjaar 2014 aan te passen aan de ingevolge genoemd artikel 10.1 aan het begin van het kalenderjaar 2014 toe te passen indexering van enkele in de artikelen 3.68 en 3.127 van de Wet IB 2001 vermelde bedragen. Nu deze indexering ingevolge artikel XXXIV van het onderhavige wetsvoorstel aan het begin van het kalenderjaar 2014 niet wordt toegepast, verliest artikel V van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen zijn bestaansrecht.

---

[55] Bij de formulering van de wijzigingsopdrachten is uitgegaan van de veronderstelling dat het bij koninklijke boodschap van 15 april 2013 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen) (Kamerstuk 33 610) vóór 1 januari 2014 tot wet is verheven.

1894815 02184

Artikel XXXIV

Artikel XXXIV (geen inflatiecorrectie)

Met artikel XXXIV, eerste lid, wordt in samenhang met de artikelen 20a, tweede lid, 20b, tweede lid, en 22d van de Wet LB 1964 beoogd de jaarlijkse inflatiecorrectie van de inkomsten- en loonbelasting – net als voor het kalenderjaar 2013 – ook voor het kalenderjaar 2014 achterwege te laten. Dit wordt bewerkstelligd door – net als voor het kalenderjaar 2013 – te regelen dat de artikelen 10.1 en 10.3, tweede lid, van de Wet IB 2001 en de artikelen 32bb, negende lid, en 32bc, vierde lid, van de Wet LB 1964 bij het begin van het kalenderjaar 2014 geen toepassing vinden.
In artikel 10.7, tweede en derde lid, van de Wet IB 2001 wordt voor de berekening van de aldaar genoemde percentages uitgegaan van bedragen na toepassing van artikel 10.1 van de Wet IB 2001. Indien artikel 10.1 van de Wet IB 2001 bij het begin van het kalenderjaar 2014 niet wordt toegepast, zoals met de bepaling van artikel XXXIV, eerste lid, wordt bewerkstelligd, zou de hiervoor genoemde berekening bij het begin van het kalenderjaar 2014 niet kunnen worden uitgevoerd. Om dit te voorkomen wordt in artikel XXXIV, tweede lid, bepaald dat bij de toepassing van artikel 10.7, tweede en derde lid, van de Wet IB 2001 bij het begin van het kalenderjaar 2014 de toepassing van artikel 10.1 van die wet geacht wordt te hebben plaatsgevonden op basis van een tabelcorrectiefactor van 1.
Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat het achterwege blijven van de inflatiecorrectie in de inkomsten- en loonbelasting geen gevolgen heeft voor de toepassing van indexatiebepalingen in andere fiscale wetten, waarin artikel 10.1 van de Wet IB 2001 van overeenkomstige toepassing is verklaard op bedragen in die andere wetten.

Artikel XXXV

Artikel XXXV (indexatiebepaling Wet op de accijns)

Artikel 27a van de Wet op de accijns regelt de jaarlijkse indexatie van een aantal accijnstarieven. Ingevolge artikel XX, onderdeel E, van onderhavig wetsvoorstel wordt het huidige accijnstarief van halfzware olie en gasolie (met name diesel) met ingang van 1 januari 2014 verhoogd met toepassing van de tabelcorrectiefactor van 1,7% en vervolgens op grond van het regeerakkoord met € 30 per 1.000 liter. Om te voorkomen dat via de zogenoemde bijstellingsregeling de inflatiecorrectie nogmaals zou worden toegepast, wordt deze voor het bedrag, genoemd in artikel 27, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de accijns, voor het jaar 2014 buiten toepassing verklaard.

Artikel XXXVII

Artikel XXXVII (inwerkingtreding)

Deze wet treedt ingevolge artikel XXXVII, eerste lid, in werking met ingang van 1 januari 2014.
Met de onderdelen a tot en met c van dat eerste lid wordt geregeld dat, indien aan het begin van de betreffende kalenderjaren de in artikel 10.1 van de Wet IB 2001 opgenomen inflatiecorrectie wordt toegepast, de in die onderdelen genoemde wijzigingen eerst worden toegepast nadat de genoemde inflatiecorrectie alsmede de in artikel IX opgenomen inflatiecorrectie hebben plaatsgevonden. Met deze formulering is tevens zekergesteld dat de genoemde volgordebepaling ook werkt indien de in artikel 10.1 van de Wet IB 2001 opgenomen inflatiecorrectie in enig jaar niet wordt toegepast, zoals aan het begin van het kalenderjaar 2013 het

1894815 02184

geval was en ingevolge het onderhavige wetsvoorstel ook aan het begin van het kalenderjaar 2014 het geval zal zijn. Voor de wijzigingen per 1 januari 2015, 1 januari 2016 en 1 januari 2017 in de Wet LB 1964 is in de onderdelen d tot en met f van dat eerste lid een vergelijkbare formulering opgenomen voor de samenloop met de toepassing van artikel 22d van de Wet LB 1964. De in dat eerste lid, onderdeel g, opgenomen bepaling regelt dat de in artikel XIX, onderdeel F, voorziene inflatiecorrectie van het maximumbedrag aan motorrijtuigenbelasting zoals dat geldt voor de in dit wetsvoorstel voorziene overgangsregeling voor oldtimers (€ 120 in 2014) eerst wordt toegepast nadat de inflatiecorrectie van artikel 81a van de Wet MRB 1994 is toegepast. Hierdoor wordt zeker gesteld dat in 2014 ook daadwerkelijk een maximumbedrag van € 120 geldt. Uitgaande van het onderhavige wetsvoorstel staat vast dat artikel 81a van de Wet MRB 1994 aan het begin van het kalenderjaar 2014 wordt toegepast, zodat de aan het begin van de onderdelen a tot en met f van het eerste lid opgenomen formulering hier niet nodig is. Voor de samenloop van de wijziging in de Wbm met ingang van 1 januari 2017 met de toepassing van artikel 90 van de Wbm is in onderdeel h van dat lid wel een vergelijkbare formulering opgenomen.
De wijziging uit hoofde van artikel XXVII, onderdeel A, heeft ingevolge artikel XXXVII, eerste lid, onderdeel i, eerst toepassing op berekeningsjaren die aanvangen op of na 1 januari 2011. Dit betreft de aanpassing van de bepaling van het toetsingsinkomen bij overlijden in de Awir. Hierbij is aangesloten bij het moment waarop de heffing van inkomstenbelasting in box 3 voor het eerst is gebaseerd op één peildatum.
De wijziging ingevolge artikel XXX wordt op grond van artikel XXXVII, eerste lid, onderdeel j, toegepast voordat artikel IIIbis, onderdelen A, B en C, van het Belastingplan 2011 toepassing vindt. Dit is toegelicht in de toelichting op artikel XXX.
De wijziging ingevolge artikel XXXI, onderdeel A, wordt op grond van artikel XXXVII, eerste lid, onderdeel k, toegepast voordat artikel XXVA van de Wet uitwerking autobrief toepassing vindt. Dit om te verzekeren dat het tarief, genoemd in artikel 27, eerste lid, onderdeel d, van de Wet op de accijns met ingang van 1 januari 2014 in een keer op de juiste wijze wordt aangepast.
De wijziging ingevolge artikel XXXII wordt op grond van artikel XXXVII, eerste lid, onderdeel l, toegepast voordat artikel III van de Wet uitwerking fiscale maatregelen Begrotingsakkoord 2013 toepassing vindt. Hierdoor wordt zeker gesteld dat artikel 32bd van de Wet IB 2001 (pseudo-eindheffing voor hoog loon) pas vervalt met ingang van 1 januari 2015.
De in het eerste lid, onderdeel m, opgenomen bepaling bewerkstelligt dat artikel XXXIII toepassing vindt, voordat artikel V van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen zou worden toegepast. Hierdoor wordt voorkomen dat de in laatstgenoemd artikel opgenomen indexatie vanwege de volgtijdelijkheid in de toepassing van de onderscheidenlijke wetten alsnog toepassing vindt.
De in het tweede lid voorziene terugwerkende kracht met betrekking tot artikel XIV, onderdeel B, sluit aan bij het moment waarop het huidige regime in de inkomstenbelasting met betrekking tot restschulden in werking is getreden.
Ingevolge het derde lid werkt de tijdelijke verruiming (van 1 oktober 2013 tot 1 januari 2015) van de vrijstelling in de schenkbelasting, bedoeld in artikel I, onderdeel F, en artikel XIV, onderdeel C, terug tot en met 1 oktober 2013. Vooruitlopend op deze wet zal bij beleidsbesluit worden goedgekeurd dat deze verruiming reeds wordt toegepast vanaf 1 oktober 2013.
De in artikel XXVII, onderdeel B, onder 1, opgenomen wijziging van artikel 8a van de Awir heeft betrekking op het met ingang van 1 januari 2015 doen vervallen van de zogenoemde keuzeregeling voor buitenlandse

1894815 02184

belastingplichtigen. In dat licht treedt ook de daarmee verbonden wijziging van genoemd artikel 8a ingevolge het vierde lid in werking met ingang van 1 januari 2015.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

De Staatssecretaris van Financiën,
F.H.H. Weekers

1894815 02184

Productie 3

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
AFP/2014/478 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1

Datum 28 mei 2014
Betreft Evaluatie accijnsverhoging op diesel en LPG

Geachte Voorzitter,

1. Inleiding

Op 1 januari 2014 zijn bij het Belastingplan 2014 de accijnstarieven van diesel en LPG conform het regeerakkoord verhoogd.[1] Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2014 in uw Kamer, onder andere tijdens het wetgevingsoverleg, heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd om vóór de zomer de eerste uitkomsten van een evaluatie van de gevolgen van deze maatregel met u te delen. Na mijn aantreden heb ik besloten het onderzoek ten behoeve van die evaluatie te versnellen en op basis van de realisaties van het eerste kwartaal van 2014 in de tweede helft van mei 2014 met de evaluatie naar buiten te komen. In deze brief kom ik die toezegging na.

Deze brief bevat de belangrijkste resultaten van het onderzoek en de conclusies die het kabinet daaruit trekt. Eerst ga ik in op de onderzoeksopzet. Daarna geef ik per brandstofsoort de resultaten van het onderzoek weer. Daarbij kijk ik behalve naar diesel en LPG ook naar benzine, ondanks dat het accijnstarief daarvan in de afgelopen jaren alleen is geïndexeerd. In de afsluiting van deze brief licht ik toe waarom het kabinet geen aanleiding ziet tot het treffen van maatregelen.

In de bijlage bij deze brief ga ik uitgebreider in op de achterliggende cijfers.

2. Onderzoeksopzet en verantwoording

In dit onderzoek is zowel gekeken naar de landelijke effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG als naar de effecten voor de grensstreek. Zoals ook al bij verschillende gelegenheden aan uw Kamer is gemeld is de accijnsverhoging ingegeven vanuit de wens de overheidsfinanciën weer op orde te brengen. Indien de opbrengsten in 2014 nauwelijks zouden toenemen (of zelfs dalen) ten opzichte van die van 2013, is er alle reden kritisch naar deze budgettaire maatregel te kijken. De landelijke gegevens over liters in het

[1] Bruggen slaan - regeerakkoord VVD-PvdA, 29 oktober 2012, Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, bijlage B.

1894815 02184

wegverkeer van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de belastingontvangsten van de Belastingdienst kunnen niet worden uitgesplitst naar regio. Om die reden heb ik voor het onderzoek naar de effecten in specifiek de grensstreek de medewerking gevraagd van oliemaatschappijen. Zij hebben mij de gegevens verstrekt van hun leveranties aan tankstations in het hele land, inclusief de grensstreek. Die gegevens stellen mij in staat om (geanonimiseerd) uitspraken te doen over de volumes in de grensstreek. Ik wil hier dan ook mijn erkentelijkheid uitspreken voor de medewerking die ik van deze oliemaatschappijen heb gekregen.

Het eerste deel van het onderzoek richt zich op het landelijk beeld (heel Nederland, inclusief de grensstreek). Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en kasontvangsten van de Belastingdienst, beide landelijke cijfers. Het tweede deel van het onderzoek richt zich op de effecten in specifiek de grensstreek. Dit deel is gebaseerd op de gegevens van de eerder genoemde oliemaatschappijen. Met het CBS hebben we geconstateerd dat deze dataset geen aselecte steekproef is, waardoor niet met zekerheid kan worden gesteld dat de uitkomsten representatief zijn voor alle tankstations. Over deze dataset kan worden opgemerkt dat deze betrekking heeft op bijna de helft van de benzineafzet en ongeveer een derde van de diesel- en LPG-afzet aan tankstations in Nederland. De dataset bevat gegevens van tankstations in de grensstreek en in het binnenland, van grote en kleinere tankstations, van tankstations langs de snelweg en anderszins en van tankstations van de verschillende eigendomsverhoudingen tussen de oliemaatschappij en de pomphouder. Het gezamenlijke marktaandeel van de tankstations die in de analyse zijn meegenomen blijkt over de hele onderzoeksperiode 2011-2014 stabiel. Dit betekent dat over deze periode de ontwikkeling van het aantal liters in de dataset overeenkomt met de ontwikkeling van het landelijke beeld. Over de periode 2011-2014 is er dus geen discrepantie tussen enerzijds de dataset van de oliemaatschappijen, die gebruikt wordt voor uitspraken over het grenseffect en het vrachtverkeer, en anderzijds het landelijke beeld volgens de belastingontvangsten en de liters voor het wegverkeer. Dat maakt dat de gegevens van de oliemaatschappijen, hoewel niet bij voorbaat aselect, wel een goede basis vormen voor dit onderzoek.

Het onderzoek naar de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG strekt zich uit over de maanden januari, februari en maart van 2014. Het voorbehoud dat ik eerder heb gemaakt bij rapportages over één enkele maand geldt, zij het in mindere mate, ook voor een onderzoek over een periode van drie maanden.

3. Uitkomsten

Accijnzen van diesel en LPG verhoogd
Met ingang van 1 januari 2014 zijn de accijnstarieven van diesel en LPG verhoogd; voor diesel is dat bovenop de reguliere indexatie. De benzineaccijns is alleen geïndexeerd. Hierdoor is het grenseffect bij diesel ten opzichte van Duitsland omgeklapt en het bestaande beperkte prijsverschil met België iets toegenomen. LPG is na de verhoging aanzienlijk duurder geworden dan in de buurlanden. Voor benzine gold al een aanzienlijk prijsverschil met onze buurlanden.

Tabel 1:accijnsmutaties Nederland en verschillen met de buurlanden

	Nederland		Duitsland		België	
Tarieven in euro's per liter	Verhoging 1-1-2014	Tarief 2014	Tarief 2014	Verschil met Nederland	Tarief 2014	Verschil met Nederland
Benzine	0,013	0,759	0,655	-0,104	0,614	-0,145
Diesel	0,038	0,478	0,470	-0,008	0,428	-0,050
LPG	0,077	0,174	0,097	-0,077	0,000	-0,174

Extra opbrengsten ex ante beoogd
Deze accijnsverhogingen zijn bedoeld om de inkomsten van het Rijk te verhogen. In het Belastingplan 2014 is voor de accijnsverhogingen op diesel en LPG een zogenoemd "ex ante" bedrag opgenomen van € 280 miljoen per jaar, ofwel gemiddeld € 70 miljoen per kwartaal. Dat is het effect op de belastinginkomsten zonder gedragseffecten. Gedragseffecten, de economische ontwikkeling en andere relevante factoren zoals steeds zuiniger motoren beïnvloeden de uiteindelijke opbrengst. Gedragseffecten worden echter niet per maatregel afzonderlijk gekwantificeerd, maar meegenomen in de ontwikkeling van de totale ontvangsten. Het "ex ante" bedrag van gemiddeld € 70 miljoen per kwartaal mag daarom niet één op één worden vergeleken met de gerealiseerde toe- of afname van de accijnsinkomsten op diesel en LPG.

Accijnsinkomsten diesel en LPG toegenomen
Verschillende brancheorganisaties hebben in de afgelopen maanden laten weten dat zij, op basis van door hen onder hun leden verzamelde gegevens, verwachten dat de brandstofaccijnsinkomsten van de overheid zouden dalen in plaats van stijgen. Zij hebben opgeroepen de accijnsverhoging op diesel en LPG terug te draaien, omdat deze ook voor de staatskas onvoordelig zou uitpakken. Een dergelijke afname van accijnsinkomsten in het eerste kwartaal van 2014 ten opzichte van hetzelfde kwartaal een jaar geleden blijkt niet uit de belastinginkomsten.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat in de afgelopen jaren een systematische fout is geslopen in de verdeling van de kasontvangsten tussen lichte olie en overige minerale oliën. Sinds 2004 kon die verdeling niet meer rechtstreeks worden afgeleid uit de centrale administratie van de douane. Daarom is sinds 2004 de verdeling gebaseerd op een ramingsveronderstelling. Door deze globale systematiek is een verschuiving opgetreden tussen de ontvangsten van deze twee categorieën. Dit heeft geen gevolgen voor de totale ontvangsten van de brandstofaccijnzen. De totale brandstofaccijnzen zijn alsnog naar de onderliggende categorieën verdeeld op basis van aangiftecijfers. Voortaan zal langs deze aangepaste verdeling worden gerapporteerd.

De accijnsinkomsten voor diesel en LPG lagen in het eerste kwartaal van 2014 circa € 51 miljoen hoger dan in dezelfde periode van 2013. Deze accijnsinkomsten over het eerste kwartaal van 2014 zijn naar beneden bijgesteld, om te corrigeren voor eenmalige effecten die het beeld zouden vertekenen.
In totaal laten de belastingontvangsten over februari tot en met april 2014, die betrekking hebben op leveringen van lichte olie en overige minerale oliën[2] in januari, februari en maart van dit jaar, ten opzichte van dezelfde periode in 2013 een toename zien van in totaal € 159 miljoen. Uit de brief van 18 maart 2014 waarin de accijnsontvangsten van februari met betrekking tot leveringen over de maand januari 2014 zijn gemeld[3], bleek dat er in die maand uitzonderlijk veel brandstofaccijns was ontvangen. Nadere analyse wijst uit dat van de ontvangsten die betrekking hebben op overige minerale oliën € 48 miljoen en van de ontvangsten die betrekking hadden op lichte oliën € 52 miljoen incidenteel van aard was vanwege te late betalingen door enkele belastingplichtigen. Die betalingen hadden eigenlijk in de voorafgaande maand moeten plaatsvinden. Daarom behoeft het optisch zeer gunstige cijfer over het eerste kwartaal een nuancering vanwege die incidentele ontvangst. Er is ook een incidentele component als gevolg van de bijbetaling van accijns over de voorraden diesel en benzine in het vrije verkeer per 1 januari 2014 bij onder meer tankstations. Voor diesel ging het om een bedrag van ongeveer € 4 miljoen en voor benzine om circa € 1 miljoen. Die bijbetalingen zijn verspreid over de maanden ontvangen. Na correctie voor deze incidentele componenten resteert een toename van de belastingontvangsten van de overige minerale oliën waaronder dus diesel en LPG, van de eerder genoemde € 51 miljoen.

Tabel 2: kasontvangsten lichte olie en overige minerale oliën

Januari, februari en maart (in mln euro)	2013	2014	Toename (in mln euro)	Exclusief incidenteel	
				In miljoenen euro	In procenten
Lichte olie (benzine)	986	1042	56	+ 3	+0,3%
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	880	983	103	+ 51	+5,8%

Hierna wordt per brandstofsoort een overzicht gegeven van de effecten (landelijk en grensstreek) die zijn opgetreden in het eerste kwartaal van 2014.

3.1 Benzine

De belastingontvangsten van benzine, gecorrigeerd voor de incidentele componenten nemen met 0,3% toe. De accijns op benzine is op 1 januari 2014 alleen geïndexeerd. De geconstateerde landelijke daling van het aantal verkochte liters benzine met circa 4% wordt naar alle waarschijnlijkheid niet alleen bepaald door de recente indexatie. Het dalend gebruik past in het beeld van een al enige jaren teruglopende consumptie als gevolg van de economische crisis. Voorts past dit in het beeld van een zuiniger wordend wagenpark zoals recent is aangetoond door een onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving.

[2] Onder de omschrijving "Overige minerale oliën" vallen diesel, LPG en andere oliën. Hiervan is ongeveer (over een gemiddeld jaar) 80% bestemd voor het wegverkeer. Andere bestemming van deze oliën zijn verwarming en industrie, waaronder landbouw.
[3] Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 80.

In de directe grensstreek was in het eerste kwartaal van 2014 de benzineafzet 11% lager dan in hetzelfde kwartaal een jaar eerder. Die daling deed zich niet ineens in het eerste kwartaal van 2014 voor; in het laatste kwartaal van 2013 bleven de verkopen in de directe grensstreek ook al achter.

3.2. Diesel

De belastingontvangsten van diesel maken deel uit van de ontvangsten voor overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG). Deze ontvangsten zijn gestegen met 5,8%. De geconstateerde landelijke daling van het aantal verkochte liters diesel met circa 3% past in de afnemende trend van de laatste jaren, jaren waarin de dieselaccijns, behoudens indexatie, niet is verhoogd. De landelijke uitkomsten bij diesel verdienen echter wel een nadere analyse.
Voor de transportsector (verantwoordelijk voor circa 36% van de landelijke dieselverkopen) vormen de brandstofkosten met ongeveer 30% een belangrijke kostenpost. Veel transporteurs beschikken over een eigen pomp. Daarnaast maken transporteurs afspraken met brandstofleveranciers over kortingen, ook als geen sprake is van een thuispomp. De internationaal opererende transporteur die op Oost- of Zuid-Europa rijdt, zal veelal tanken in het land waar de brandstof het voordeligst is, bijvoorbeeld in Luxemburg of Polen. Voor veel internationaal opererende transporteurs zal de accijnsverhoging daarom weinig invloed hebben gehad op het tankgedrag. Transporteurs die op of via België rijden maken in toenemende mate gebruik van de bijzondere Belgische teruggaafregeling voor diesel (cliquetsysteem). Aan de hand van de data van de oliemaatschappijen en een aantal interviews met internationaal opererende transporteurs is een inschatting gemaakt van deze weglek van accijnsinkomsten van diesel naar het buitenland. Vanwege de onzekerheid als gevolg van de beperkte data kan slechts een inschatting worden gemaakt van de weglek bij het vrachtverkeer. Die inschatting is dat waarschijnlijk tussen de 4 en 10% van de dieselverkopen aan het vrachtverkeer (ofwel tussen de 1,5 en 3,5% van de totale dieselverkopen) is weggelekt als gevolg van de recente accijnsverhoging. Uit de interviews kwam naar voren dat al voor de accijnsverhoging per 1 januari 2014 internationaal opererende vrachtbedrijven regelmatig in België tankten en dat dit na de accijnsverhoging is toegenomen. Van een dergelijke weglek lijkt geen sprake te zijn als het gaat om Duitsland. In dit verband is nog van belang dat, gezien de grote actieradius van een vrachtauto, een afname van tanken in Nederland zich niet zal concentreren bij tankstations in de grensstreek, maar tot uiting zal komen in de landelijke cijfers. Overigens zou deze weglek bij het vrachtverkeer betekenen dat het dieselvolume van personenauto's ruwweg op peil gebleven is.
Een toename van het tanken door het vrachtverkeer in het buitenland wordt ook gesignaleerd door Transport en Logistiek Nederland. De schatting van TLN dat het zou gaan om een verschuiving in 2014 van 29% van de totaal getankte liters door het vrachtverkeer, wijkt echter sterk af van het beeld dat blijkt uit de cijfers van het CBS en de Belastingdienst.

Voor diesel in de directe grensstreek was in het eerste kwartaal van 2014 de afzet 7% lager dan in het in eerste kwartaal een jaar eerder. Ook deze daling had zich al grotendeels voorgedaan in het laatste kwartaal van 2013, dus voordat de accijnsverhoging een feit was.

3.3. LPG

De LPG-afzet vertoont al enige jaren een dalende trend . Dit hangt samen met de daling van het aantal auto's dat op LPG rijdt. Sinds begin 2010 is dit aantal met bijna 8% per jaar gedaald. De daling van de afzet in het eerste kwartaal 2014 is echter sterker dan op grond van deze trend zou mogen worden verwacht. Dit kan samenhangen met de accijnsverhoging op LPG die dit jaar fors is geweest.
In dit verband is ook vermeldenswaard dat veel mensen inmiddels de LPG-installaties uit hun oldtimers hebben laten uitbouwen als gevolg van de versobering van de vrijstelling van motorrijtuigenbelasting voor oldtimers per 1 januari 2014. Het gaat daarbij om ruim 4000 auto's, oftewel zo'n 2% van het totale wagenpark dat rijdt op LPG. Ook dit heeft zeer waarschijnlijk, zij het beperkt, bijgedragen aan de daling van de verkoop van LPG in het eerste kwartaal van 2014.
Voor LPG in de directe grensstreek was in het eerste kwartaal van 2014 de afzet 37% lager dan in het eerste kwartaal een jaar eerder. Deze daling is flink groter dan die in het landelijke beeld. In het laatste kwartaal van 2013 bleven de verkopen in de directe grensstreek echter al 8% achter bij het landelijk beeld, hoewel de accijns op LPG in 2013 slechts beperkt is verhoogd. In tegenstelling tot de effecten voor benzine en diesel, waar de tegenvallende verkopen feitelijk zijn beperkt tot de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) laat LPG ook een terugloop zien in het gebied tot maximaal 30 kilometer vanaf de grens.
De sterke vermindering van de verkoop van LPG van grensstations ten opzichte van de tankstations in het binnenland zal echter grotendeels moeten worden toegeschreven aan de toename van het accijnsverschil met onze buurlanden. De accijns van LPG in België is nihil en de accijns in Duitsland ligt op het niveau van Nederland in december 2013.
Naast een trendmatige afname van LPG-verbruik, lijkt hier sprake te zijn van een relatief prijsgevoelige LPG-consument, die zijn rij- en tankgedrag significant laat beïnvloeden door de prijs.

Tabel 3: volumemutaties

Brandstof	Categorie	4e kwartaal 2013 - 4e kwartaal 2012	1e kwartaal 2014 – 1e kwartaal 2013
diesel	Landelijk (= CBS)	-1%	-3%
	0-10 km	-6%	-7%
	inschatting effect vracht		-1,5% tot -3,5%
LPG	landelijk (= CBS)	-12%	-18%
	0-10 km	-20%	-37%

3.4 Overige aspecten

Als het gaat om de specifieke effecten in de grensstreek spelen ook andere aspecten dan de accijnsverhogingen op brandstoffen een rol. Ten eerste zijn grenseffecten als gevolg van accijnsverhogingen vaak van tijdelijke aard. Naarmate men verder van de grens woont gaat het ongemak in de vorm van tijd

een rol spelen en wordt het te behalen voordeel van het tanken over de grens steeds kleiner. Daarnaast raakt de algemene daling in de particuliere consumptie sinds het vierde kwartaal van 2012 ook het koopgedrag in de grensstreek.
Een veelgehoord geluid is ook dat Nederland duurder is dan onze buurlanden. Het zou nu lonen om de dagelijkse (supermarkt) boodschappen in België of Duitsland te doen, dus niet alleen accijnsgoederen waarvoor bijvoorbeeld op 1 januari 2013 de tarieven zijn verhoogd, maar ook voor andere goederen. In dit onderzoek is het feitelijk koopgedrag over de grens niet onderzocht. In het algemeen lijken prijsverschillen echter geen aanleiding te geven om de dagelijkse boodschappen over de grens te doen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een onderzoek van het Belgische Instituut voor de nationale rekeningen dat in haar "Analyse van de prijzen – jaarverslag 2013 van het instituut voor de nationale rekeningen"[4] tot de volgende conclusies komt. Nederland is gemiddeld 13% goedkoper dan België. Liefst 71% van de in beide landen verkrijgbare producten zijn goedkoper in Nederland. Uit dit onderzoek kan ook worden afgeleid dat Nederland, gemiddeld, ongeveer 5% goedkoper is dan Duitsland. Uitzondering op deze regel is bier. Dat was in België bijna 4% goedkoper dan in Nederland, daarentegen zou het bier in Duitsland volgens dat onderzoek ongeveer 23% duurder dan in Nederland. Als het gaat om alcoholische dranken in het algemeen, is Nederland gemiddeld duurder dan België (iets meer dan 3%) en Duitsland (ongeveer 5%). Voor niet-levensmiddelen was België gemiddeld ongeveer 11% duurder dan Nederland en Duitsland ruim 1% duurder dan Nederland.

Tot slot; uiteraard heeft mijn departement de afgelopen weken nauw contact gehouden met Bovag/NOVE. Het beeld dat deze organisaties presenteren is veel negatiever dan blijkt uit de cijfers van het CBS, de Belastingdienst en de oliemaatschappijen. De door deze organisaties geconstateerde effecten zijn dan ook moeilijk te duiden.

4. Conclusie

Uit deze analyse over het eerste kwartaal van 2014 blijkt vooralsnog een toename van de accijnsinkomsten. Daarmee is de vrees dat de accijnsinkomsten juist zouden afnemen, niet bewaarheid. Dat betekent echter niet dat we onze ogen moeten sluiten voor problemen in de grensstreek. De terugloop in specifiek de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) is groter dan die in de rest van het land. Dat is geen nieuwe ontwikkeling. Deze past in de langjarige trend van een dalende afzet van brandstoffen in de directe grensstreek in vergelijking met het binnenland, die ook zou kunnen samenhangen met verschillen in regionale economische ontwikkelingen.

De uitkomsten over het eerste kwartaal geven het kabinet geen aanleiding om maatregelen te treffen. Er is een aanzienlijke extra opbrengst gerealiseerd en de effecten in de directe grensstreek tot 10 kilometer van de grens lopen niet significant uit de pas met een meerjarige trend van teruglopende verkopen. De geconstateerde grenseffecten lijken slechts ten dele het gevolg van de recente accijnsverhoging.

---

[4] http://economie.fgov.be/nl/binaries/Jaarverslag_2013_Prijzenobservatorium_tcm325-243890.pdf.

Het kabinet beseft dat dit niet de uitkomst is waar met name de tankstations in de grensstreek op hadden gehoopt. Dit kabinet heeft een aantal lastige maatregelen moeten nemen om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. De onderhavige accijnsmaatregel valt daar zonder twijfel onder.

Hoogachtend,
de Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

Deel 1: Landelijke ontwikkeling

Accijnstarieven en indexaties

De accijnstarieven van diesel en LPG zijn per 1 januari 2014 verhoogd. Daarnaast zijn de accijnstarieven van benzine en diesel geïndexeerd. Indexatie van het accijnstarief van LPG is in 2014 achterwege gebleven. De indexatie van het accijnstarief van benzine leidde tot een verhoging met bijna 1,3 cent per liter. De accijnsverhoging van diesel bedroeg 3 cent per liter. Inclusief indexatie is het accijnstarief van diesel per 1 januari 2014 met 3,8 cent per liter verhoogd. De accijnsverhoging van LPG bedroeg 14,2 cent per kilo (omgerekend 7,7 cent per liter, waarvan 7 cent per liter op grond van de accijnsverhoging uit het Regeerakkoord en 0,7 cent per liter op grond van de Wet uitwerking autobrief).

Tabel: accijnsverhoging per 1 januari 2014

	accijnstarief in 2013	**accijnsverhoging 1-1-2014**	**indexatie 1-1-2014**	**accijnstarief 2014**
Benzine	€ 0,7466	€ 0	€ 0,0127	€ 0,7592
Diesel	€ 0,4403	€ 0,0300	€ 0,0075	€ 0,4778
LPG (per kilo)	€ 0,1800	€ 0,1421	€ 0	€ 0,3222
LPG (per liter)	€ 0,0972	€ 0,0767	€ 0	€ 0,1740

Verkochte liters brandstof voor het wegverkeer

Het CBS publiceert elke maand cijfers over de landelijke afzet van motorbrandstoffen in het wegverkeer. De cijfers die betrekking hebben op het eerste kwartaal van de jaren 2013 en 2014 laten het volgende beeld zien.

Tabel: Motorbrandstoffen wegverkeer in mln liters (bron: CBS)

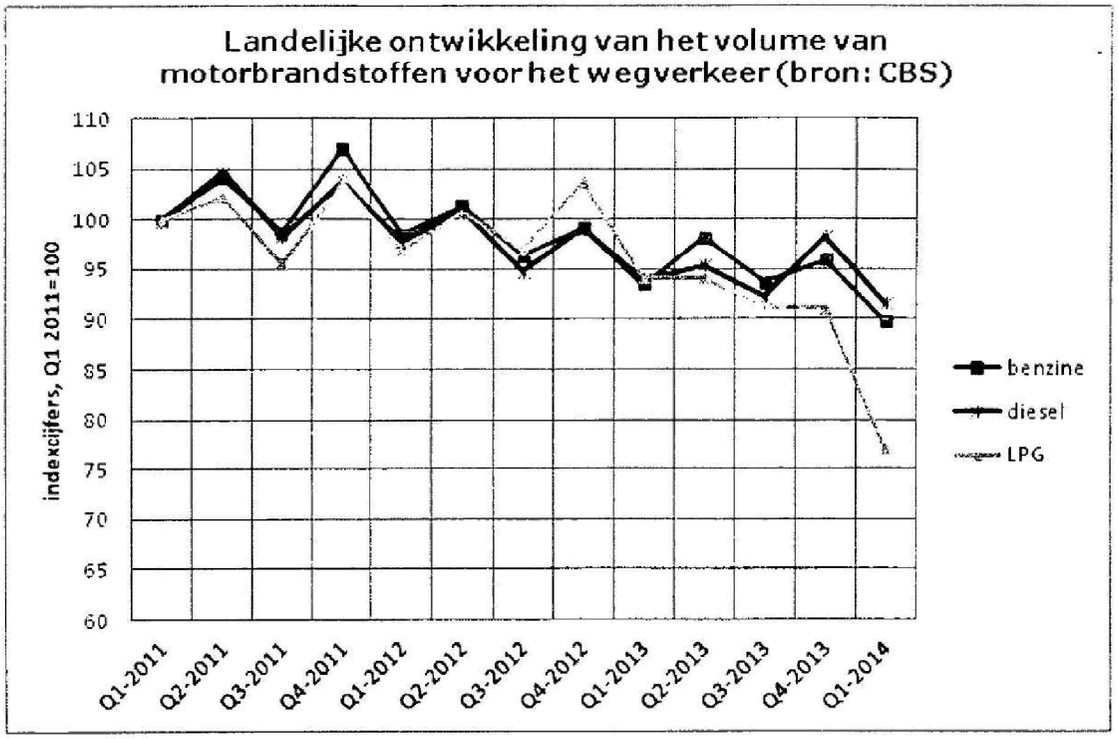
	Q1 2013	**Q1 2014**	**Verandering**
Benzine	1298	1248	-3,9%
Diesel	1797	1751	-2,6%
LPG	127	104	-18,1%

Het aantal verkochte liters over de eerste drie maanden van 2014 is bij benzine landelijk met 3,9% gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2013. De afzet van diesel vertoont een daling van 2,6% en van LPG een daling van 18,1%.

Om de ontwikkeling in perspectief te plaatsen over een langere termijn is in de volgende grafiek weergegeven hoe de ontwikkeling is vanaf 2011. De grafiek laat zien dat er in de hele onderzoeksperiode vanaf 2011 bij zowel benzine als diesel sprake is van een voortdurend dalend verbruik van 2 à 3%. Door de voortdurende krimp bij benzine en diesel is de totale afzet vanaf het 1e kwartaal 2011 inmiddels gedaald met circa 10%. Voor LPG is, vooral door de forse daling in het 1e kwartaal van dit jaar, de krimp sinds begin 2011 inmiddels opgelopen tot bijna 25%

Voor zowel benzine als diesel geldt dat de dalende afzet in het eerste kwartaal van 2014 nauwelijks afwijkt van de krimp in de voorgaande periodes. Bij LPG wordt de krimp steeds sterker en bedraagt in het eerste kwartaal van dit jaar inmiddels ruim 18% op jaarbasis.

1894815 02184



Kasontvangsten brandstofaccijns

De ontvangsten van de brandstofaccijnzen worden onderscheiden naar accijns op lichte olie en de accijns op overige minerale oliën. Lichte olie betreft voor meer dan 99% benzine voor het wegverkeer. Overige minerale oliën betreffen voornamelijk diesel en LPG. Overige minerale oliën worden niet alleen gebruikt voor het wegverkeer maar ook voor andere doeleinden zoals verwarming. De belastingontvangsten hebben voor circa 80% betrekking op de afzet van diesel en LPG voor het wegverkeer. De belastingontvangsten over de leveringen in het eerste kwartaal van 2014[1] laten het volgende beeld zien.

Januari, februari en maart (in mln euro)	2013	2014	Toename (in mln euro)	Exclusief incidenteel	
				In miljoenen euro	In procenten
Lichte olie (benzine)	986	1042	56	+ 3	+0,3%
Overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG)	880	983	103	+ 51	+5,8%

De belastingontvangsten over februari tot en met april 2014, die betrekking hebben op leveringen van overige minerale oliën[2] in januari, februari en maart van dit jaar, laten ten opzichte van dezelfde periode in 2013 een toename zien van € 103 miljoen. Uit de brief van 18 maart 2014 waarin de accijnsontvangsten van februari met betrekking tot leveringen over de maand januari 2014 zijn gemeld[3], bleek dat er in die maand uitzonderlijk veel brandstofaccijns was ontvangen. Nadere analyse wijst uit dat van de ontvangsten die betrekking hebben op overige minerale oliën € 48 miljoen en van de ontvangsten die betrekking hadden op lichte oliën € 52 miljoen incidenteel

[1] Onder levering wordt in dit verband verstaan de levering door de oliemaatschappij aan het tankstation; het betreft dus niet de verkoop vanuit het tankstation aan de consument.
[2] Onder de omschrijving "Overige minerale oliën" vallen diesel, LPG en andere oliën. Hiervan is ongeveer (over een gemiddeld jaar) 80% bestemd voor het wegverkeer. Andere bestemming van deze oliën zijn verwarming en industrie, waaronder landbouw.
[3] Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 80.

van aard was vanwege te late betalingen door enkele belastingplichtigen. Die betalingen hadden eigenlijk in de voorafgaande maand moeten plaatsvinden. Daarom behoeft het optisch zeer gunstige cijfer over het eerste kwartaal een nuancering vanwege die incidentele ontvangst. Daarnaast is er een incidentele component in het eerste kwartaal 2014 als gevolg van de bijbetaling van accijns over de voorraden diesel in het vrije verkeer per 1 januari 2014 bij onder meer tankstations. Voor diesel ging het om een bedrag van ongeveer € 4 miljoenen voor benzine om circa € 1 miljoen. Die bijbetalingen zijn verspreid over de maanden ontvangen. Na correctie voor deze incidentele componenten nemen de belastingontvangsten van de overige minerale oliën, waaronder dus diesel en LPG, nog toe met € 51 miljoen.

De conclusie is dat hoewel er in het eerste kwartaal van 2014 sprake is van een lichte volumedaling in het wegverkeer bij overige minerale oliën (diesel en LPG), de belastingontvangsten over deze brandstoffen toenemen als gevolg van de verhoging van de accijnstarieven.

Context van landelijke ontwikkeling van de brandstofverkopen

Vrachtverkeer

Los van grenseffecten bij de motorbrandstoffen is specifiek voor het vrachtverkeer onderzocht of een weglek van accijnsinkomsten naar het buitenland optreedt. Gegeven de grote actieradius op 1 dieseltank (tot 3000 kilometer) is het plausibel dat dit effect zich dan niet tot de grensstreek beperkt. Tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2014 waarin de accijnsverhoging op diesel was opgenomen, is onder meer tijdens het zogenoemde wetgevingsoverleg al op dit mogelijke effect gewezen.

Op basis van de data van de oliemaatschappijen en op basis van interviews met transportbedrijven is een inschatting gemaakt van de weglek naar het buitenland als gevolg van de accijnsverhoging op diesel per 1 januari 2014. Omdat deze inschatting een grotere mate van onzekerheid kent dan de overige analyses, is een bandbreedte geschat. Die schatting is dat waarschijnlijk tussen de 4 en 10% van de totale dieselverkopen aan het vrachtverkeer extra is weglekt als gevolg van de recente accijnsverhoging. Circa 36% van de verkochte liters diesel in Nederland worden door het vrachtverkeer getankt. Een daling van 4 tot 10% van de dieselverkopen aan het vrachtverkeer verklaart daarmee een daling tussen de 1½ en 3½% op de totale hoeveelheid diesel in Nederland.

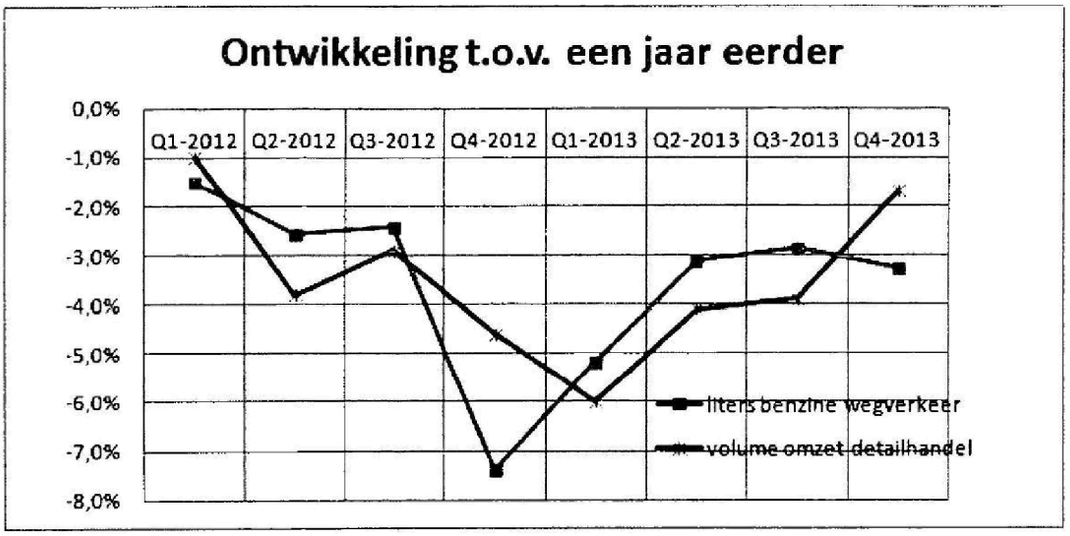
LPG

Voor de daling van de afzet van LPG is een belangrijke verklaring dat er al langere tijd een dalende trend is van het aantal voertuigen dat op LPG rijdt. Per 1 januari 2011 waren er nog 179 duizend auto's die op LPG reden die jonger waren dan 25 jaar. Ultimo 2013 was dit gedaald tot circa 138 duizend auto's. Dit is een daling van 23% over deze periode (gemiddeld 8% per jaar). Daarnaast zijn er circa 45.000 auto op LPG ouder dan 25 jaar. Van deze 45.000 auto's kunnen circa 25.000 auto's sinds 1 januari 2014 geen gebruik meer maken van de zogenoemde oldtimersregeling op basis waarvan voor deze auto's vrijstelling van motorrijtuigenbelasting gold. Daardoor hebben veel bezitters van deze auto's besloten de LPG-installatie uit te bouwen of de auto in het buitenland te verkopen.

Economische ontwikkeling

De landelijke ontwikkeling van alle brandstofverkopen kan niet los worden gezien van de algehele economische ontwikkeling. De economie bevindt zich in deze periode in een recessie. Dit komt onder meer tot uiting in de detailhandelverkopen. In de periode 2012 - 2014 lieten ook deze verkopen een daling zien, die met name vanaf het vierde kwartaal van 2012 is verdiept. Ook bij de landelijke benzineverkopen is rond het 4^{e} kwartaal van 2012 en het eerste kwartaal 2013 een verscherpte daling opgetreden.

In de hierna opgenomen grafiek wordt de ontwikkeling van de benzineverkopen afgezet tegen de ontwikkeling van de verkopen in de detailhandel. Daaruit blijkt dat het verloop van de verkopen van de beide categorieën in grote lijnen een vergelijkbaar beeld kent.



Deel 2: Grenseffecten

Hoofdstuk 1: inleiding

Onderzocht is in hoeverre, als gevolg van de accijnsverhogingen van diesel en LPG per 1 januari 2014, de ontwikkeling in de brandstofverkopen in de grensstreek verschilt ten opzichte van de ontwikkeling in heel Nederland.

Weglek van diesel en LPG kan optreden indien, als gevolg van de toegenomen accijnsverschillen met België en Duitsland, het wegverkeer meer dan nu het geval is in Duitsland en België gaat tanken.

Daarnaast is specifiek onderzocht wat het landelijke effect is van de accijnsverhoging op de dieselverkopen aan de vrachtsector. Dit vanwege het mogelijke risico van een weglek bij het vrachtverkeer zoals hiervoor is aangegeven.

Accijnsverschillen met België en Duitsland

Door de accijnsverhogingen van diesel en LPG en de indexaties van het accijnstarief van benzine en diesel zijn de accijnstarieven in Nederland toegenomen, terwijl die in Duitsland en België constant zijn gebleven. Hierdoor zijn de Nederlandse accijnstarieven relatief hoger geworden. De verschillen staan in de hierna opgenomen tabel. Over accijns wordt ook BTW geheven; de onderstaande tabel is exclusief BTW. Het hoge BTW-tarief is in Nederland op 1 oktober 2012 verhoogd van 19% naar 21%.

Tabel: accijnsverschil per liter (exclusief BTW) ten opzichte van:
(een plusteken betekent dat Nederland duurder is)

Benzine	**1-1-2011**	**1-1-2012**	**1-1-2013**	**1-1-2014**
België	€ 0,105	€ 0,117	€ 0,133	€ 0,146
Duitsland	€ 0,064	€ 0,076	€ 0,092	€ 0,105
Diesel	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
België	€ 0,031	€ 0,003	€ 0,013	€ 0,050
Duitsland	-€ 0,047	-€ 0,040	-€ 0,030	€ 0,007
LPG	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
België	€ 0,084	€ 0,090	€ 0,097	€ 0,174
Duitsland	-€ 0,014	-€ 0,007	€ 0,000	€ 0,077

Hoofdstuk 2: data

Voor dit deel van het onderzoek zijn de volgende data gebruikt:

Bron: CBS

Het CBS heeft ten behoeve van dit onderzoek een lijst samengesteld van (4-digit) postcodes en hun afstand tot de grens over de weg. Daarbij is ook aangegeven welke grens het dichtstbijzijnd is: die met België of die met Duitsland. Deze tabel is gepubliceerd op 15 maart 2014.[4] Voorts is een aantal afstandscategorieën samengesteld. Met behulp van die categorieën is voor elk in de dataset opgenomen tankstation een afstandscategorie bepaald.

Afstandscategorie	afstand tot de grens over de weg	Dichtstbijzijnde grens
1	0-10 km ('directe grensstreek')	België
2	10-20 km	België
3	20-30 km	België
4	meer dan 30 km	
5	0-10 km	Duitsland
6	10-20 km	Duitsland
7	20-30 km	Duitsland

Het CBS publiceert maandelijks de gemiddelde pompprijzen per brandstofsoort uitgesplitst naar soort tankstation (snelweg, niet-snelweg en onbemand) op basis van Travelcarddata over alle pompstations in Nederland [5]. Voor dit onderzoek heeft het CBS op verzoek voor de maanden februari van de jaren 2011 tot en met 2014 deze tabel uitgesplitst naar de gemiddelde prijs in de grensstreek van 0 tot 20 kilometer en de gemiddelde prijs van tankstations op meer dan 20 kilometer van de grens.

Bron: Oliemaatschappijen

Voor het landelijke beeld zijn integrale cijfers beschikbaar in de vorm van de feitelijk ontvangen accijnsopbrengst en het aantal liters brandstof voor het wegverkeer van het CBS. Voor het beeld per regio zijn geen integrale gegevens beschikbaar. Een aantal oliemaatschappijen heeft aan het ministerie van Financiën ten behoeve van dit onderzoek bedrijfsvertrouwelijke gegevens beschikbaar gesteld over geleverde brandstof per tankstation, waarvan de vestigingsplaats bekend is. De geleverde liters door de oliemaatschappijen aan de tankstations komen per tijdvak nagenoeg overeen met verkochte liters door de tankstations, zeker als over kwartalen wordt gemeten. De frequentie waarmee tankstations worden bevoorraad, verschilt per tankstation. Het merendeel van de tankstations wordt vaker dan 1 maal per week bevoorraad. Bij enkele kleinere tankstations kan dit minder frequent zijn.

De dataset van de oliemaatschappijen omvat niet alleen eigen tankstations maar ook onafhankelijke tankstations.[6] Per individueel tankstation[7] is de volgende informatie beschikbaar gesteld:

[4] http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/verkeer-vervoer/cijfers/incidenteel/maatwerk/2014-afstanden-tot-grensovergang-mw.htm

[5] http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=81567ned&D1=a&D2=a&D3=66,79,92,105&HD=140430-1249&HDR=T,G1&STB=G2

[6] In jargon: De dataset bevat zowel company owned-company operated (coco's) als company owned als dealer operated (codo's) en dealer owned dealer operated (dodo's).

- de afstandscategorie van het tankstation op basis van de bovengenoemde afstandscategorieën 1 t/m 7;
- een typering van het tankstation, waardoor bekend is of het om een snelweg-station gaat of om een tankstation dat niet aan de snelweg ligt;
- het aantal door de oliemaatschappij aan het tankstation geleverde liters benzine, diesel en LPG per maand sinds januari 2011.
- daarnaast heeft een deel van de oliemaatschappijen de maandelijkse omzetcijfers van de shopverkopen verstrekt.

Van leveringen aan tussenhandelaren is niet bekend aan welk tankstation is geleverd. Deze leveringen zijn daarom niet meegenomen in de analyse. Van een aantal tankstations was de geleverde hoeveelheid brandstof voor bepaalde maanden nihil. Dit kan zijn omdat het station tussentijds is geopend, gesloten of overgenomen dan wel verkocht aan een derde. Ook kan de distributie gedurende de onderzoeksperiode door een onafhankelijke distributeur overgenomen zijn, waardoor de afleverlocatie niet langer bekend is.
In de analyse zijn alleen tankstations meegenomen die gedurende de hele onderzoeksperiode open waren en waarvan bekend was tot welke afstandscategorie tot de grens het tankstation behoorde. Een tankstation wordt in een maand als open gekwalificeerd als aan dit tankstation tenminste in de maand ervoor, de betreffende maand of de maand erna brandstof is geleverd. Op deze manier worden (veelal kleinere) tankstations die minder vaak bevoorraad worden en soms zelfs een maand niet bevoorraad zijn wel meegenomen in de analyse. Door alleen tankstations mee te nemen waarover in de hele onderzoeksperiode gegevens over brandstoflevering beschikbaar waren, blijft het aantal tankstations in de dataset gedurende de hele onderzoeksperiode constant. Een verandering in het aantal geleverde liters kan daarmee alleen ontstaan doordat individuele tankstations meer brandstof afnemen, niet door een toe- of afname van het aantal tankstations in de dataset.

Beoordeling dataset

Voor de verzameling van de regionale gegevens zijn verschillende methodes denkbaar. De methode die gekozen moest worden, werd mede bepaald door de noodzaak om enerzijds zo snel mogelijk een beeld te krijgen van de grenseffecten en anderzijds een zo betrouwbaar mogelijk beeld door de resultaten te baseren op waarnemingen over een voldoende lange periode. Door de afweging van snelheid en betrouwbaarheid viel de methode af om een aselecte steekproef op te zetten en uit te voeren. Mede uit praktische overwegingen is gekozen voor de methode om een aantal oliemaatschappijen te vragen de gegevens te leveren van alle tankstations die zij bevoorraad hebben. Daardoor was het mogelijk om met medewerking van een klein aantal dataleveranciers te beschikken over een dataset met een groot aantal tankstations. Hierdoor kon de tijd die nodig was voor het leveren en verwerken van de gegevens zoveel mogelijk worden bekort. Met het CBS is geconstateerd dat deze dataset geen aselecte steekproef is, waardoor niet met zekerheid kan worden gesteld dat de uitkomsten representatief zijn voor alle tankstations.

Voor de beoordeling van de dataset kan het volgende worden opgemerkt.

- De dataset omvat gegevens van alle tankstations waaraan de oliemaatschappijen hebben geleverd over de periode januari 2011 tot en met maart 2014.
- In deze periode was het landelijk aantal tankstations nagenoeg stabiel. In de analyse is gebruik gemaakt van alle tankstations die de hele periode open waren, zodat het aantal tankstations in de dataset ook stabiel is.
- De dataset is niet afhankelijk van de mate van respons van de tankstations. Binnen de dataset van de oliemaatschappijen ontstaat daarmee geen systematisch verschil tussen de tankstations die wel aan het onderzoek meedoen en tankstations die niet aan het onderzoek meedoen,

[7] 1 oliemaatschappij heeft voor de binnenlandse stations per type station het totaal van alle stations verstrekt, en niet per individueel station, met daarbij de informatie om hoeveel stations het gaat. Voor de stations in de grensstreek wel de data per individueel station verstrekt.

aangezien de gegevens van alle tankstations van een maatschappij voor dit onderzoek zijn verstrekt.

- De dataset is niet afhankelijk van de wijze van respons. De gegevens van alle tankstations zijn eenduidig volgens een zelfde definitie aangeleverd.
- De in de analyse betrokken tankstations in de dataset beslaan een substantieel deel van de markt. Voor benzine is het bijna de helft, voor diesel en LPG circa een derde van de hele markt. Door de frequentie van leveringen komen de geleverde liters door de oliemaatschappijen over een kwartaal gemeten nagenoeg overeen met verkochte liters door de tankstations.
- Doordat de oliemaatschappijen de gegevens over leveringen aan alle tankstations hebben verstrekt zijn alle soorten tankstations in de dataset vertegenwoordigd:
  - eigen tankstations van de aan dit onderzoek meewerkende oliemaatschappijen en onafhankelijke tankstations die door deze maatschappijen beleverd worden. In vakjargon zijn het leveringen aan de company owned-company operated stations (coco's), de company owned-dealer operated stations (codo's) en de dealer owned-dealer operated stations (dodo's).
  - Zeer kleine tankstations (in geleverde liters) en zeer grote tankstations.
  - Tankstations in alle onderscheiden afstandscategorieën.
  - Tankstations aan de snelweg en tankstations die niet aan de snelweg liggen. In de dataset zijn snelwegstations oververtegenwoordigd (circa 10% versus landelijk 5%)
  - Tankstations met een LPG-pomp en zonder LPG-pomp.
  - Tankstations met een shop en tankstations zonder shop.
  - Tankstations die (bijna) uitsluitend aan het vrachtverkeer leveren.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat over de hele onderzoeksperiode 2011-2014 het gezamenlijke marktaandeel van de tankstations die in de analyse zijn meegenomen stabiel is. Dit betekent dat over deze periode de ontwikkeling van het aantal liters in de dataset overeenkomt met de ontwikkeling in het landelijke beeld. De kenmerken van de dataset hebben dus per saldo in de periode 2011-2014 niet geleid tot een systematisch verschil in ontwikkeling ten opzichte van het landelijke beeld. De verschillen tussen grensstreek en niet-grensstreek zijn daarom toegepast op de landelijke cijfers.

Over deze periode is er dus geen discrepantie tussen enerzijds de dataset van de oliemaatschappijen die gebruikt wordt voor uitspraken over het grenseffect en het vrachtverkeer en anderzijds het landelijke beeld volgens de belastingontvangsten en de liters voor het wegverkeer. Dat maakt de gegevens van de oliemaatschappijen, hoewel niet bij voorbaat aselect, wel een goede basis voor dit onderzoek.

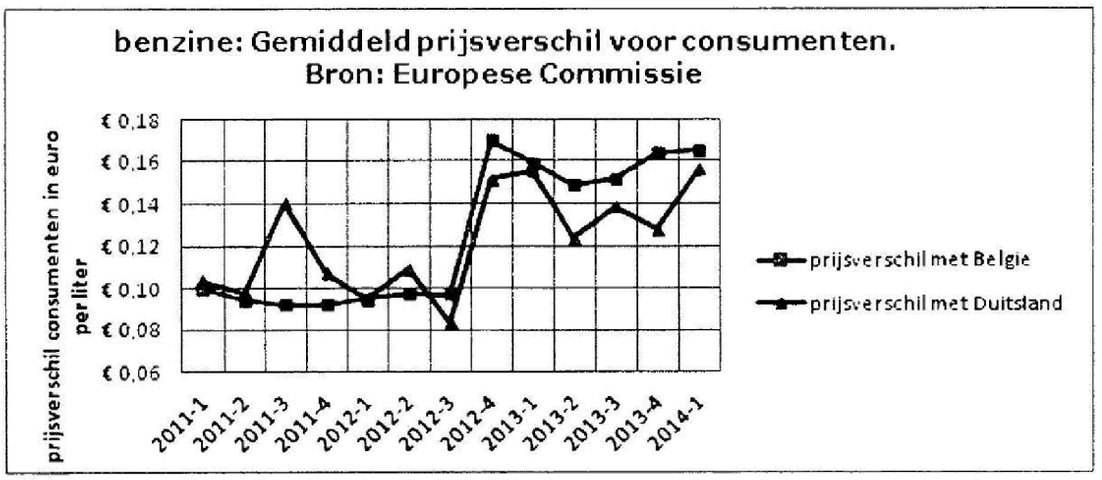
Los van deze constatering blijft het voorbehoud over uitspraken betreffende een korte tijdsperiode binnen dit onderzoek. Hoe korter het tijdvak van onderzoek hoe meer ruis er kan zitten in de cijfers. Dit speelt in sterke mate bij LPG, waarbij de landelijke cijfers relatief sterke fluctuaties kennen. Voor deze ruis zijn voor elke gegevensbron redenen aan te geven. Ten aanzien van de belastingontvangsten kunnen de belastingplichtigen een dag te laat betalen, waardoor de ontvangst in een ander tijdvak valt. De aangifte kan ook een dag te laat worden ingediend, zodat die in een ander tijdvak valt. Het indienen van de aangifte en het betalen kunnen op een verschillend moment worden gedaan. De CBS-cijfers over het gebruik voor het wegverkeer zijn gebaseerd op gegevensleveranties van dezelfde belastingplichtigen en de gegevens moeten door het CBS worden toegedeeld aan type gebruikers. Door de leveringen van de oliemaatschappijen aan de tankstations zullen fluctuaties in de gemiddelde voorraden optreden.

Pompprijzen ten opzichte van buurlanden.

Accijns is een onderdeel van de pompprijs. Ander componenten zijn de kostprijs en de bruto marge. Over het geheel wordt BTW geheven (voor het zakelijk verkeer is deze BTW niet relevant). Grenseffecten door prijsverschillen worden niet alleen verklaard door accijnsmutaties, maar ook door mutaties in de andere componenten in de pompprijs. In de navolgende grafieken zijn voor

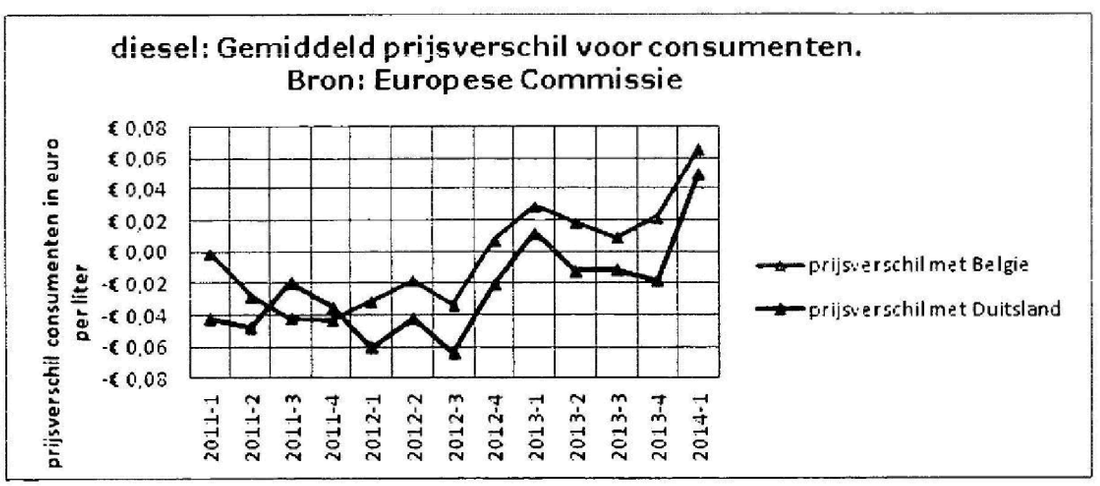
benzine, diesel en LPG de pompprijsverschillen aangegeven met België en Duitsland. Deze pompprijsverschillen zijn gemiddelde prijsverschillen gemeten over een heel kwartaal. Onderliggend variëren de prijsverschillen sterk.

Bij benzine bedroeg het prijsverschil met België en Duitsland in 2011 en tot het vierde kwartaal van 2012 circa 10 cent. In het vierde kwartaal van 2012 is het verschil sterk toegenomen met 6 tot 8 cent. Omdat het voor zowel het verschil met België als met Duitsland geldt, is dit een specifiek Nederlands fenomeen. De toename in dat kwartaal wordt niet veroorzaakt door een accijnsmutatie en is ook groter dan alleen op basis van de BTW-verhoging in dat kwartaal worden verklaard. In het eerste kwartaal van 2014 bedraagt het prijsverschil met beide landen circa 16 cent. Ook hier valt op dat het prijsverschil met Duitsland sterker is gestegen dan alleen uit accijnsmutatie kan worden verklaard, terwijl er bij België geen effect optreedt.



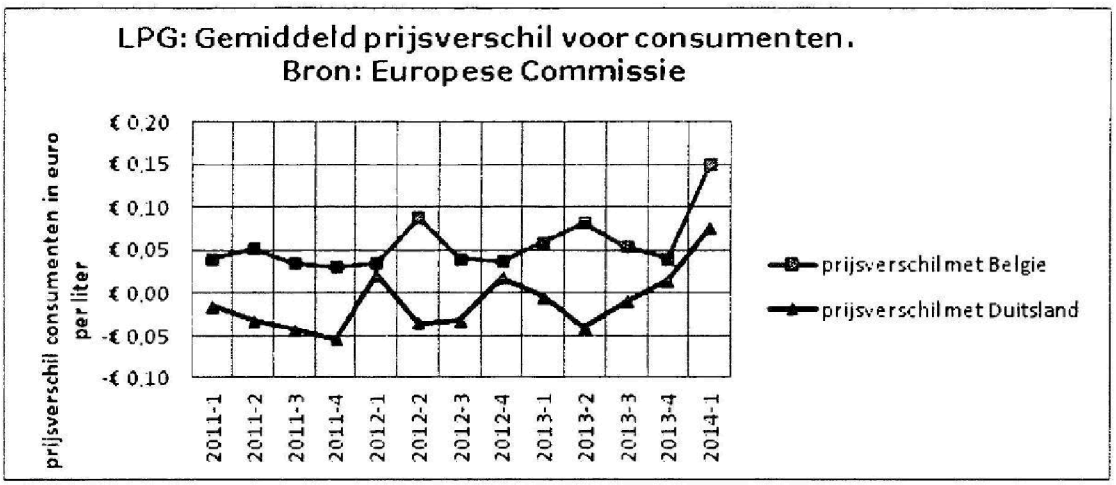
Bron: Bewerking obv Oil Bulletin Europese Commissie

Voor diesel is het prijsverschil met de buurlanden sinds het vierde kwartaal 2012 ook ongunstiger geworden, maar dit zet door in het eerste kwartaal van 2013. Ook hier valt op dat het prijsverschil met Duitsland groter is geworden dan alleen uit accijnsmutatie kan worden verklaard, terwijl er bij België een veel kleinere mutatie optreedt.



Bron: Bewerking obv Oil Bulletin Europese Commissie

LPG is Nederland lange tijd circa 5 cent duurder geweest dan België. De recente accijnsverhoging heeft het verschil vergroot. Het prijsverschil met Duitsland was tussen 2011 en 2014 over het algemeen in het voordeel van Nederland. Dat is nu niet meer het geval.



Bron: Bewerking obv Oil Bulletin Europese Commissie

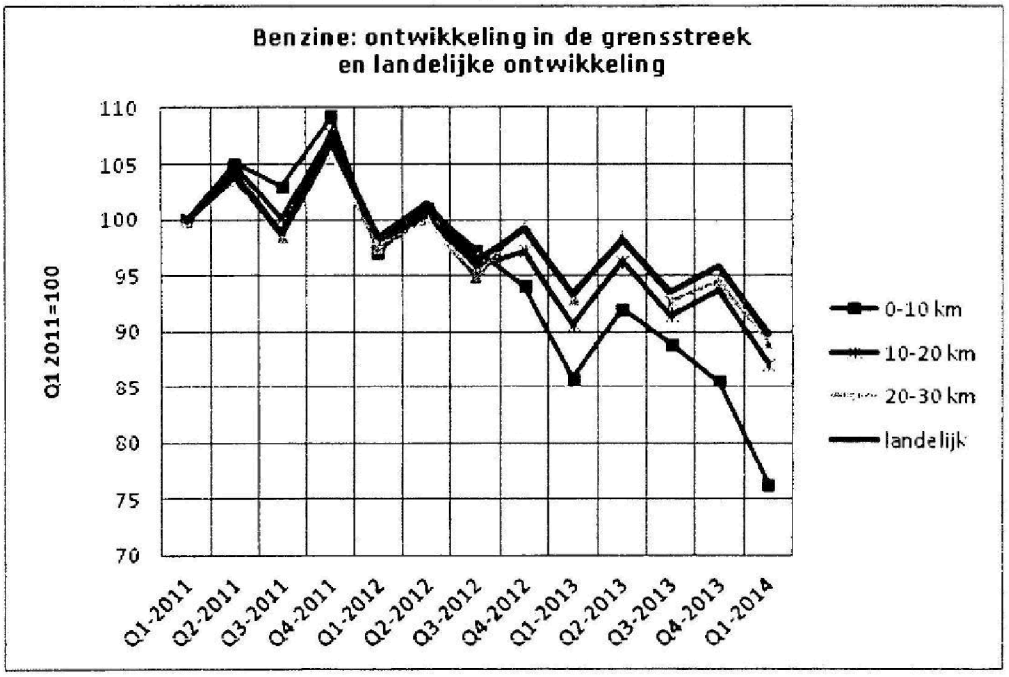
Hoofdstuk 3: Uitkomsten

1. Verschil in brandstofverkopen in de grensstreek ten opzichte van heel Nederland

Met de in het vorige hoofdstuk beschreven data en aanpak is het verschil in ontwikkeling in de grensstreek ten opzichte van heel Nederland onderzocht. Per brandstofsoort wordt een grafiek gepresenteerd van de landelijke ontwikkeling en de ontwikkeling in de onderscheiden grensstreken.

Benzine

In de volgende grafiek wordt weergegeven hoe de grensstreek zich sinds 2011 heeft ontwikkeld. Landelijk is de daling in het eerste kwartaal van 2014 sinds 2011 10%, in de directe grensstreek tot 10 kilometer is dit 24%. In de grensstreek tussen de 10 en 20 kilometer en tussen de 20 en 30 kilometer zijn de verschillen met het landelijk beeld verwaarloosbaar.

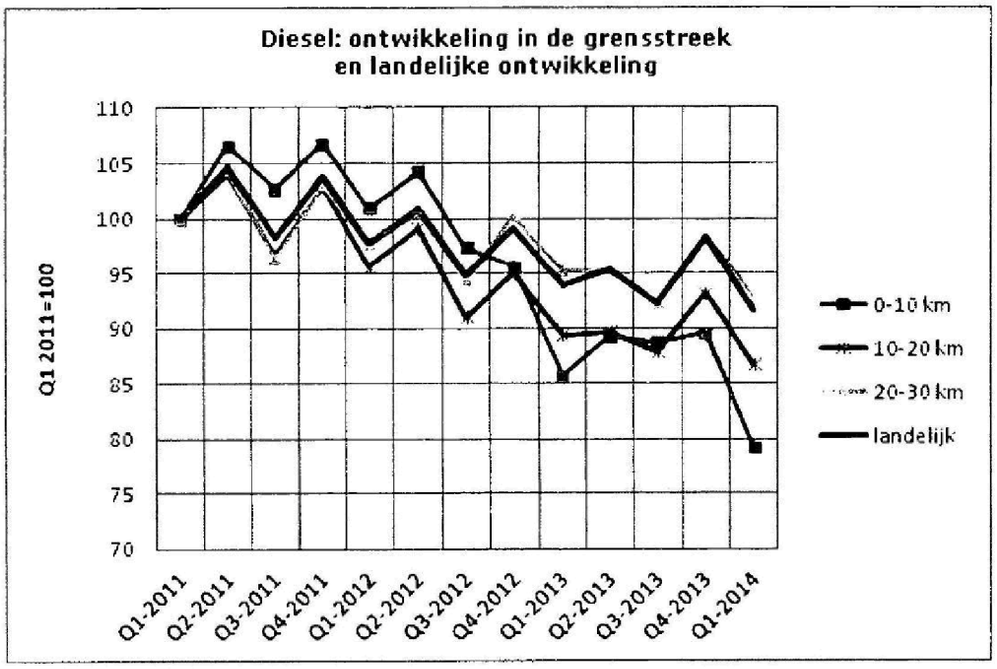


In het eerste kwartaal van 2014 was de hoeveelheid verkochte liters benzine in de directe grensstreek (tot 10 kilometer van de grens) 11% lager dan in het eerste kwartaal van 2013. Gemeten over dezelfde periode was de landelijke teruggang 4%.
De daling van de brandstofverkopen in de grensstreek ten opzichte van heel Nederland is echter al eerder ontstaan dan in het eerste kwartaal van 2014; al sinds het laatste kwartaal van 2012 dalen de brandstofverkopen in de grensstreek op jaarbasis 6 tot 7% harder dan de benzineverkopen in heel Nederland.

Voor de grensstreek tussen de 10 en 20 kilometer en de grensstreek tussen de 20 en 30 kilometer is het verschil met heel Nederland beperkt.

Diesel

In de volgende grafiek wordt weergegeven hoe de grensstreek zich sinds 2011 heeft ontwikkeld. Landelijk is de daling in het eerste kwartaal van 2014 sinds 2011 8%, in de directe grensstreek tot 10 kilometer is dit 21%. In de grensstreek tussen de 10 en 20 kilometer is de daling 13%. In de grensstreek tussen de 20 en 30 kilometer is de daling circa 7%; daarmee is het verschil met het landelijk beeld verwaarloosbaar.

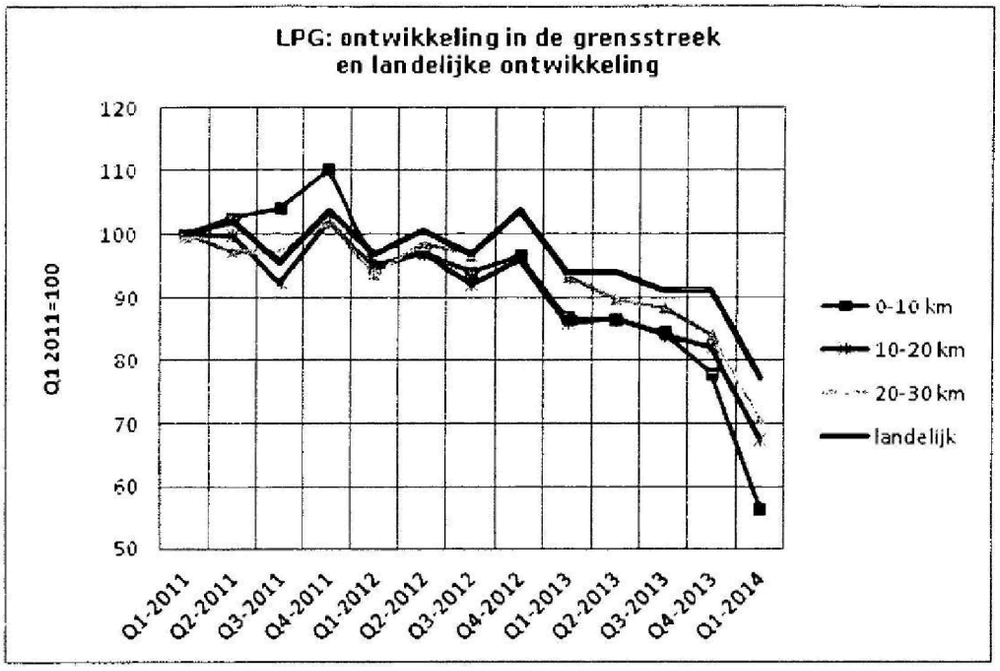


In het eerste kwartaal van 2014 was de hoeveelheid verkochte diesel in directe grensstreek 7% lager dan in het eerste kwartaal van 2013. Gemeten over dezelfde periode was de landelijke teruggang 3%. De teruggang bij diesel is zowel landelijk als in de grensstreek dus iets beperkter dan bij benzine, hoewel er bij diesel juist sprake was van een extra beleidsmatige accijnsverhoging bovenop de indexatie. Evenals bij benzine is deze daling van de brandstofverkopen in de grensstreek niet in het eerste kwartaal van 2014 ontstaan: sinds het laatste kwartaal van 2012 dalen de brandstofverkopen in de grensstreek harder dan in heel Nederland. De daling was in het eerste en tweede kwartaal van 2013 zelfs sterker dan nu in het eerste kwartaal van 2014.

Evenals bij benzine is in de grensregio's tot 20 kilometer en 30 kilometer wel sprake van achterblijven bij heel Nederland, maar het verschil is de laatste kwartalen stabiel.

LPG

In de volgende grafiek wordt weergegeven hoe de grensstreek zich sinds 2011 heeft ontwikkeld. Landelijk is de daling in het eerste kwartaal van 2014 sinds 2011 23%, in de directe grensstreek tot 10 kilometer is dit 44%. In de grensstreek tussen de 10 en 20 kilometer en tussen de 20 en 30 kilometer is de daling 32% respectievelijk 29%.



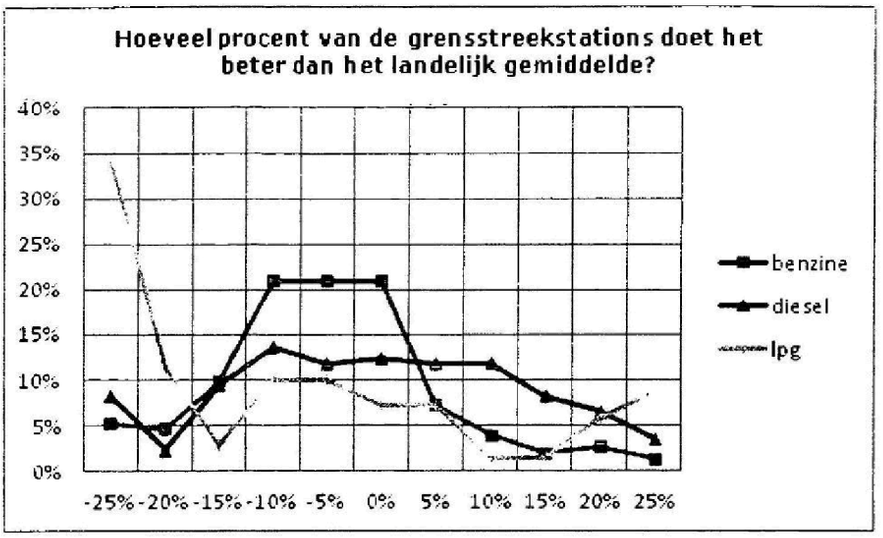
Uit de grafiek komt duidelijk naar voren dat in het eerste kwartaal van 2014 de daling van de hoeveelheid verkochte LPG in de grensregio tot 10 kilometer veel sterker was dan in de voorgaande kwartalen. De verkopen daalden in het eerste kwartaal van 2014 ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder in de directe grensstreek met 37% , terwijl de landelijke teruggang gemeten over die periode 18% was.
De LPG verkopen blijven in de directe grensstreek al langer achter bij de verkopen in heel Nederland. Echter, de daling in de directe grensstreek in het eerste kwartaal van 2014 is een duidelijke trendbreuk.

Overige uitkomsten

Spreiding van resultaten

Gemiddeld kennen tankstations in de grensstreek in het eerste kwartaal van 2014 een minder goede ontwikkeling van het aantal verkochte liters brandstof dan tankstations in heel Nederland. Dit geldt echter niet voor alle tankstations: er zijn ook tankstations in de grensstreek die ten opzichte van heel Nederland een stijging in het verkochte aantal liters laten zien. Dit blijkt uit de verdeling van de ontwikkeling over het eerste kwartaal van 2014 van grensstations ten opzichte van heel Nederland, zoals weergegeven in de onderstaande grafiek.

Bij LPG domineert de groep van pomphouders die beduidend minder verkoopt dan het landelijk gemiddelde. Van ruim 34% van de pomphouders die LPG verkopen blijven de verkopen meer dan 25% achter bij het gemiddelde van de binnenlandse ontwikkeling. Los van deze groep is de spreiding zeer vlak. Bij benzine blijven de verkopen van de meeste tankstations tussen de 0 en 10% achter bij het landelijk gemiddelde . Bij circa 17% liggen de verkopen echter hoger dan het landelijk gemiddelde. Bij diesel doet circa 42% het beter dan gemiddeld.
In onderstaande grafiek is de spreiding weergegeven:



Shopomzetten

Een aparte analyse is uitgevoerd op de shopverkopen van tankstations met een shop, voor zover de omzetcijfers voor dit onderzoek verstrekt zijn. Uit deze analyse blijkt dat bij deze tankstations de shopverkopen een gunstiger ontwikkeling laten zien de verkopen van benzine, diesel en LPG.

Vrachttankstations

De dataset van de oliemaatschappijen bevat tankstations die (bijna) alleen diesel aan vrachtverkeer verkopen. Deze stations liggen verspreid over het land. De verkopen via deze tankstations zijn geanalyseerd om een indicatie te krijgen van de ontwikkeling van de dieselverkopen aan het vrachtverkeer. Omdat deze inschatting een grotere mate van onzekerheid kent dan de overige analyses, is een bandbreedte ingeschat. De grotere mate van onzekerheid hangt samen met het feit dat niet kan worden bepaald of het verschil in verkopen samenhangt met andere factoren die specifiek op het internationale vrachtverkeer van toepassing zijn, zoals het type bedrijf dat van deze tankstations gebruik maakt, de specifieke markt die zij bedienen, maar ook de beperktere omvang van dat deel van de dataset. De extra weglek als gevolg van de recente accijnsverhoging bij het vrachtverkeer is waarschijnlijk tussen de 4 en 10% van de dieselverkopen aan het vrachtverkeer. Circa 36% van de verkochte liters diesel in Nederland wordt door het vrachtverkeer getankt. Een daling van 4 tot 10% van de dieselverkopen aan het vrachtverkeer verklaart daarmee een daling tussen de 1½en 3½% op de totale hoeveelheid diesel in Nederland.

Aanvullend op deze analyse is een aantal interviews gehouden met transportbedrijven met een groot deel internationaal vrachtvervoer. Uit deze interviews kwam naar voren dat van onze twee buurlanden België al voor de accijnsverhoging een aantrekkelijke bestemming was mede door de Belgische teruggaafregeling voor diesel en dat tanken in België na de accijnsverhoging per 1 januari 2014 nog aantrekkelijker is geworden.

2. Regionale verschillen in gemiddelde pompprijzen

Op verzoek heeft het CBS op basis van Travelcard-data de gemiddelde pompprijzen per brandstofsoort en soort tankstation uitgesplitst naar de gemiddelde pompprijs bij tankstations in de grensstreek tot 20 kilometer van de Belgische grens, de gemiddelde pomprijs in de grensstreek tot 20 kilometer van de Duitse grens en de gemiddelde pompprijs bij tankstations verder den 20 km van de grens. Deze uitsplitsing is gemaakt op basis van de al eerder genoemde (4-digit) postcodelijst. Het CBS heeft dit gedaan voor de maanden februari 2011 tot en met februari 2014.

In dit deel van het onderzoek door het CBS zijn zo goed als alle tankstations in Nederland meegenomen.

De uitkomsten van dit specifieke onderzoek zijn op 23 mei 2014 op de site van het CBS gepubliceerd[8]. De gemiddelde prijsverschillen staan in de onderstaande tabel. In de bijlage staan ook de prijsverschillen per soort tankstation (snelweg, onbemand, bemand) vermeld.

Tabel: Gemiddeld prijsverschil (incl. BTW) tussen tankstations verder dan 20 km van de grens en tankstations op minder dan 20 km van de Duitse grens.
Prijsverschil in euro per liter (plus betekent: grensstreek is duurder)

Periode	Benzine	Diesel	LPG
2011 februari	€ -0,011	€ -0,007	€ -0,015
2012 februari	€ -0,006	€ -0,004	€ -0,021
2013 februari	€ -0,008	€ -0,007	€ -0,016
2014 februari	€ -0,004	€ -0,007	€ -0,027

Tabel: Gemiddeld prijsverschil (incl. BTW) tussen tankstations verder dan 20 km van de grens en tankstations op minder dan 20 km van de Belgische grens.

Periode	Benzine	Diesel	LPG
2011 februari	€ -0,001	€ 0,001	€ 0,001
2012 februari	€ 0,003	€ 0,000	€ -0,003
2013 februari	€ 0,001	€ -0,002	€ -0,003
2014 februari	€ 0,003	€ -0,002	€ -0,001

De gemiddelde pompprijzen in de grensstreek zijn iets lager dan de gemiddelde pompprijzen buiten de grensstreek. Bij diesel zijn de pompprijzen in de Belgische grensstreek 0,2 cent per liter lager en in de Duitse grensstreek 0,7 cent per liter lager dan bij tankstations buiten de grensstreek. Ter vergelijking: de prijsverschillen tussen bijvoorbeeld onbemande stations en snelwegstations liggen rond de 9 cent per liter.

Bij diesel zijn de prijsverschillen voor grensstreek met beide landen in februari 2013 en februari 2014 exact gelijk. Bij LPG is de grensstreek met België in februari 2014 0,2 cent per liter duurder geworden dan het jaar ervoor, terwijl de Duitse grensstreek 0,9 cent per liter goedkoper is geworden.

Deze cijfers laten zien dat pomphouders in de grensstreek (gemiddeld) in 2014 hun prijzen niet hebben verlaagd om zo de verkopen op peil te houden.

[8] http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/prijzen/cijfers/incidenteel/maatwerk/2014-autobrandstof-grensstreek-t.htm

Bijlage

Onderzoek CBS naar pompprijzen van motorbrandstoffen in de grensstreek, onderscheiden naar verschillende soorten tankstations.

Tabel: Vergelijking van gemiddelde pompprijzen inclusief btw van tankstations verder dan 20 km van de grens ten opzichte van tankstations op minder dan 20 km van de Duitse grens. Prijsverschil in euro per liter (plus betekent: grensstreek is duurder)

	prijsverschil snelwegstations			prijsverschil niet-snelwegstations			prijsverschil onbemande stations		
Periode	Benzine	Diesel	LPG	Benzine	Diesel	LPG	Benzine	Diesel	LPG
2011 februari	€ -0,009	€ -0,009	€ -0,014	€ -0,011	€ -0,006	€ -0,007	€ -0,004	€ -0,003	-
2012 februari	€ -0,006	€ -0,005	€ -0,012	€ -0,009	€ -0,004	€ -0,013	€ -0,002	€ -0,003	-
2013 februari	€ -0,006	€ -0,008	€ -0,008	€ -0,010	€ -0,008	€ -0,012	€ -0,003	€ -0,004	-
2014 februari	€ -0,004	€ -0,006	€ 0,003	€ -0,006	€ -0,008	€ -0,022	€ -0,001	€ -0,004	-

Tabel: Vergelijking van gemiddelde pompprijzen inclusief btw van tankstations verder dan 20 km van de grens ten opzichte van tankstations op minder dan 20 km van de Belgische grens. Prijsverschil in euro per liter (plus betekent: grensstreek is duurder)

	prijsverschil snelwegstations			prijsverschil niet-snelwegstations			prijsverschil onbemande stations		
Periode	**Benzine**	**Diesel**	**LPG**	**Benzine**	**Diesel**	**LPG**	**Benzine**	**Diesel**	**LPG**
2011 februari	€ 0,002	€ 0,001	€ -0,007	€ -0,002	€ 0,001	€ 0,005	€ -0,002	€ -0,003	-
2012 februari	€ 0,002	€ 0,002	€ -0,012	€ 0,002	€ 0,001	€ 0,003	€ 0,002	€ -0,004	-
2013 februari	€ 0,003	€ 0,002	€ 0,000	€ 0,000	€ -0,001	€ 0,000	€ -0,002	€ -0,006	-
2014 februari	€ 0,007	€ 0,004	€ 0,006	€ 0,000	€ -0,003	€ 0,003	€ 0,002	€ -0,003	-

Bron: CBS en Travelcard[9]

[9] http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/prijzen/cijfers/incidenteel/maatwerk/2014-autobrandstof-grensstreek-t.htm

Bijlage 2: Overzicht accijnstarieven brandstoffen Nederland, België, Duitsland en Luxemburg

Benzine, ongelood, Euro95, per 1000 L

	1-1-2008	1-1-2009	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
Nederland	688,97	700,68	713,99	718,27	730,48	746,55	759,24
België	622,67	592,87	613,57	613,57	613,57	613,57	613,57
Duitsland	654,50	654,50	654,50	654,50	654,50	654,50	654,50
Luxemburg	464,58	462,10	462,10	462,09	462,09	462,09	462,09

Diesel, propellant zwavelarm, per 1000 L

	1-1-2008	1-1-2009	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
Nederland	376,31	413,22	421,07	423,60	430,80	440,28	477,76
België	317,89	317,89	352,89	392,89	427,69	427,69	427,69
Duitsland	470,40	470,40	470,40	470,40	470,40	470,40	470,40
Luxemburg	302,00	302,00	310,00	320,00	330,00	335,00	335,00

LPG, per 1000 kg (dit is circa 1852 liter)

	1-1-2008	1-1-2009	1-1-2010	1-1-2011	1-1-2012	1-1-2013	1-1-2014
Nederland	96,21	126,07	154,12	155,04	167,54	180,04	322,17
België	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Duitsland	180,32	180,32	180,32	180,32	180,32	180,32	180,32
Luxemburg	101,64	101,64	101,64	101,64	101,64	101,64	101,64

Productie 4

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's GRAVENHAGE

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk
AFP/2014/541

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1

Datum 11 juni 2014
Betreft Reactie van de Staatssecretaris van Financiën op vragen en opmerkingen over de evaluatie van de accijnsverhoging op diesel en LPG

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u mijn reactie aan op de vragen en opmerkingen van enkele fracties over mijn brief van 28 mei 2014 over de evaluatie van de accijnsverhoging op diesel en LPG (Kamerstukken II 2013/14 33 752, nr. 93).

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

Evaluatie van de accijnsverhoging op diesel en LPG

Inleiding

Ik heb met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, de PVV, D66 en de SGP. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van de gestelde vragen aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of vergelijkbare vragen gebundeld zijn beantwoord. Voor zover een vraag in een andere paragraaf is beantwoord, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

1. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP hebben enkele vragen gesteld over de regionale economische ontwikkeling waaraan wordt gerefereerd in mijn brief van 28 mei 2014 over de evaluatie van de accijnsverhoging op diesel en LPG (hierna: accijnsbrief). [1]
Een deel van de teruggang van de brandstofverkopen in de grensstreek is uiteraard te verklaren door factoren die ook landelijk een rol spelen: de algemene economische ontwikkeling, zuiniger wordende auto's en ongetwijfeld ook in enigermate de accijnsverhogingen. De ongunstige economische ontwikkeling sinds 2012 kan bovendien als effect hebben gehad dat consumenten bij al hun aankopen nog scherper op hun portemonnee zijn gaan letten en vaker over de grens boodschappen zijn gaan doen en zijn gaan tanken. Immers, ook zonder de recente accijnsverhoging is het prijsverschil met buurlanden in sommige gevallen aanzienlijk.
Daarnaast hebben veel grensregio's te maken met bevolkingskrimp, die ook doorwerkt in de economie. Minder mensen betekent immers ook minder verkochte brandstof. Door een daling van de omvang van de beroepsbevolking neemt bovendien het aantal economisch actieven af die van belang zijn voor de regionale economie. Hierdoor kunnen deze gebieden minder aantrekkelijk worden als vestigingsplaats voor het bedrijfsleven.
Op dit moment wordt de reactie van het Kabinet op de "Initiatiefnota Regionale Verschillen" van het Tweedekamerlid De Vries[2] voorbereid en zal naar verwachting vóór het zomerreces aan de Kamer worden gestuurd.
Hoewel het onderzoek naar de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG zich niet heeft uitgestrekt tot deze specifieke problematiek, spreekt het voor zich dat deze elementen ook een rol spelen bij de sterker teruglopende verkopen van brandstoffen in de grensstreek.

2. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de fractie van de PvdA vragen welk percentage van het Nederlandse wagenpark momenteel nog op LPG rijdt en hoe dit percentage zich naar verwachting zal ontwikkelen in de komende tien jaar.
Op dit moment rijdt ongeveer 1,8% van het Nederlandse wagenpark op LPG. De afgelopen jaren is het aantal op LPG rijdende voertuigen gemiddeld met circa 8% per jaar afgenomen. Over de ontwikkeling in de komende tien jaar valt weinig te zeggen.

De leden van de fractie van de PvdA verwijzen naar de correctie van de accijnsinkomsten voor diesel en LPG voor eenmalige effecten zoals "te late betalingen" en vragen naar de achtergrond van die te late betalingen.
Een accijnsaangifte moet binnen een maand na afloop van het aangiftetijdvak (meestal een kalendermaand) worden ingediend en de daaruit voortvloeiende belasting moet eveneens binnen een maand na afloop van het aangiftetijdvak worden betaald. De achtergrond van te late betalingen is simpelweg dat de aangever de bankoverschrijving niet tijdig effectueert en dat de

[1] Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 93.
[2] http://www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/2014-3/Initiatiefnota%20Regionale%20Verschillen%20Albert%20de%20Vries.pdf.

betaling daardoor na afloop van de maand op de rekening van de Belastingdienst wordt bijgeschreven. Te late bedragen van dergelijke omvang komen niet vaak voor. Wel komen vrijwel elke maand te late betalingen voor. Te late betalers krijgen een bestuurlijke boete.

De vragen van de leden van de fractie van de PvdA over de werkgelegenheid in de grensstreek en de maatregelen die zullen worden genomen om de leefbaarheid in de grensstreek op peil te houden zijn beantwoord in paragraaf 1, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de VVD en de SP.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP vragen waarom ondanks dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de uitkomsten van het onderzoek representatief zijn voor alle tankstations wel op basis van de gegevens van de oliemaatschappijen uitspraken kunnen worden gedaan over de volumes in de grensstreek. Daarnaast vragen deze leden voor welke tankstations het onderzoek wel representatief is. De leden van de fractie van het CDA vragen hoe groot het aandeel snelwegstations is geweest. Daarnaast vragen de leden van de fractie van de SP welk effect de oververtegenwoordiging van snelwegstations heeft gehad op de uitkomsten van het onderzoek en of het mogelijk is om een uitsplitsing te maken van de effecten van de accijnsverhoging voor bemande, onbemande en snelwegstations. De leden van de fractie van de PVV vragen of ik bereid ben om een onafhankelijke toets uit te laten voeren om vast te stellen dat de cijfers van de oliemaatschappijen representatief zijn voor alle tankstations.
Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) is gevraagd een oordeel te geven over de door mij gehanteerde aanpak en methode. Met het CBS hebben we geconstateerd dat deze dataset geen aselecte steekproef is, omdat alleen een bepaald aantal oliemaatschappijen in de dataset is vertegenwoordigd. Daardoor kan niet met zekerheid worden gesteld dat de uitkomsten representatief zijn voor alle tankstations.
Daarom heb ik nader getoetst of de cijfers van dit onderzoek voldoende betrouwbaar zijn – zoals door de spreiding over categorieën te toetsen en de ontwikkeling van het marktaandeel van de tankstations in de dataset te controleren.
Het gezamenlijke marktaandeel van de tankstations in de analyse ten opzichte van de totale landelijke afzet van liters in het wegverkeer over de hele onderzoeksperiode 2011-2014 is stabiel. Het aantal tankstations in de dataset is eveneens stabiel. Er is derhalve geen afwijkende ontwikkeling volgens de dataset in de analyse ten opzichte van het landelijke beeld. De conclusie is dat de oververtegenwoordiging van het aandeel snelwegstations in de dataset (10% van het aantal tankstations versus landelijk 5%) geen effect heeft gehad op de uitkomsten. Dat maakt dat de gegevens van de oliemaatschappijen, hoewel niet bij voorbaat aselect, wel een goede basis vormen om uitspraken te doen over de volumes in de grensstreek. Een uitsplitsing naar bemande of onbemande stations is niet voor de hele dataset beschikbaar.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom het niet mogelijk is gebleken om een aselecte steekproef te houden.
Het is niet onmogelijk om een aselecte steekproef te trekken uit individuele tankstations. Bij een a-selecte steekproef speelt ook de non-respons van de geselecteerde tankstations een rol. Mede uit praktische overwegingen is gekozen voor de methode om een aantal oliemaatschappijen te vragen de gegevens te leveren van alle tankstations die zij bevoorraad hebben. Daardoor was het mogelijk om via een beperkt aantal dataleveranciers te beschikken over een zeer betrouwbare dataset met een groot aantal tankstations met maandelijkse cijfers over een langere periode vanaf 2011. Dit biedt de mogelijkheid om de gegevens in perspectief te plaatsen. Hierdoor kon de tijd die nodig was voor het leveren en verwerken van de gegevens zoveel mogelijk worden bekort.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de onderzoeken van de brancheorganisaties niet betrokken zijn bij de evaluatie.

Tijdens de evaluatie is diverse malen contact geweest met vertegenwoordigers van de brancheorganisaties. Hierbij is zowel over de methode van het onderzoek van de brancheorganisaties als over de methode van mijn evaluatie gesproken. Ik heb ervoor gekozen om onafhankelijk van de brancheorganisaties een onderzoek te doen naar de effecten van de accijnsverhoging. Dit onderzoek maakt gebruik van andere databronnen. Deze onderzoeken laten zich moeilijk combineren.

De leden van de fractie van de SP vragen welke verklaring ik kan geven voor de dalende brandstofverkopen in de grensstreek sinds het laatste kwartaal van 2012.
De evaluatie beoogt niet een volledige analyse te zijn van alle ontwikkelingen in de grensstreek die relevant zijn geweest voor de ontwikkeling in brandstofverkopen. In de evaluatie concludeer ik ook dat de sterkere daling van de brandstofverkopen in de directe grensstreek in vergelijking met de landelijke verkopen geen nieuwe ontwikkeling is en past in een langjarige trend. In mijn antwoord in paragraaf 1 op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de SP, ben ik reeds ingegaan op de verschillen in regionale economische ontwikkeling.

De leden van de fractie van de SP vragen in hoeverre ik kan aangeven of er sprake is geweest van een anticipatie-effect in aanloop naar de accijnsverhoging.
Het is niet waarschijnlijk dat pomphouders voor benzine en diesel geanticipeerd hebben op de accijnsverhoging door vóór de accijnsverhoging grotere voorraden in te slaan. De pomphouders moesten namelijk over de voorraden benzine en diesel namelijk het accijnsverschil bijbetalen. Voor LPG gold deze bijbetalingsverplichting niet, zodat daarvan mogelijk wel meer is ingeslagen kort voor de accijnsverhoging. Door dit effect en doordat het om minder gegevens gaat, is de volumedaling van LPG in dit onderzoek minder betrouwbaar dan de uikomsten voor benzine en diesel. Het is ook mogelijk dat consumenten voorafgaand aan de accijnsverhoging extra hebben getankt. Ik zie hiervoor echter geen aanwijzingen in de landelijke CBS-cijfers.

Ik heb in de evaluatie laten zien dat er in de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) in het eerste kwartaal van 2014 ook tankstations zijn die bij de verkopen van benzine, diesel of LPG een gunstiger ontwikkeling kennen dan het landelijk gemiddelde voor die brandstoffen. De leden van de fractie van de SP vragen daarbij of ik kan aangeven om wat voor soort tankstations het hier gaat en wat de verklaring is voor deze stijgingen. Het gaat hier om de spreiding in resultaten van alle tankstations in de directe grensstreek. Ik zie in de gegevens die ik van de oliemaatschappijen heb ontvangen tankstations met een gunstige en tankstations met een ongunstige ontwikkeling, zowel in de grensstreek als daarbuiten. Naar de oorzaken van deze verschillen heb ik geen onderzoek gedaan.

De leden van de fractie van de SP vragen naar de ontwikkeling van tankstations met een shop in de grensstreek.
Ik heb in de evaluatie een aparte analyse uitgevoerd naar de tankstations met een shop, voor zover de omzetcijfers van de shop voor dit onderzoek verstrekt zijn door de oliemaatschappijen. Bij de tankstations in de directe grensstreek (tot 10 kilometer van de grens) kennen de shopverkopen over het eerste kwartaal van 2014 een gunstiger ontwikkeling dan de brandstofverkopen van diezelfde tankstations.

De leden van de fractie van de SP en het CDA vragen of het klopt dat veel pompstations in de grensstreek klant zijn bij een tussenhandelaar en vragen of ik daarmee nog steeds van mening ben dat het onderzoek een representatief beeld geeft van de effecten van de accijnsverhoging en of ik bereid ben onderzoek te doen naar de leveringen aan tussenhandelaren.
In het onderzoek zijn alleen die tankstations in de analyse meegenomen waarvan de locatie bekend was. Indien een oliemaatschappij brandstof verkoopt aan een tussenhandelaar, is het bij de oliemaatschappij niet bekend op welke locatie de brandstof is afgeleverd. Deze locatie is een noodzakelijk onderdeel van de evaluatie omdat anders niet bekend is of de brandstof in de grensstreek of daarbuiten is verkocht. Om deze redenen zijn de leveringen tussenhandelaren niet de analyse meegenomen. Niettemin blijft nog steeds een groot aantal tankstations in de

grensstreek en in de rest van Nederland over die in de analyse zijn meegenomen. Zoals ik in de accijnsbrief heb aangegeven vormt de dataset een goede basis om een beeld te vormen van de ontwikkeling van brandstofverkopen in de grensstreek.

De leden van de fractie van de SP vragen naar het aantal ontslagen dat er tot nu toe is gevallen bij de tankstations aan de grens, naar het aantal ontslagprocedures dat momenteel nog loopt en het aantal pompstations dat reeds failliet is gegaan of een faillissementsprocedure heeft aangevraagd. Zoals ik al eerder naar aanleiding van Kamervragen van de heer Omtzigt (CDA)[3] heb aangegeven blijkt uit contacten met het UWV dat informatie over ontslagaanvragen bij pompstations niet kan worden geleverd. Het UWV kent namelijk een zodanige grofmazige indeling per sector, dat daaruit niet de ontslagaanvragen bij pompstations kunnen worden afgezonderd. Er zijn evenmin gegevens beschikbaar over het aantal pompstations dat failliet is gegaan of een faillissementsprocedure heeft aangevraagd.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd nader toe te lichten waarom de systematische fout in de verdeling van de kasontvangsten tussen lichte en overige minerale oliën geen gevolgen heeft gehad voor de totale ontvangsten van de brandstofaccijnzen. De leden van de fractie van het CDA vragen in dit verband naar herziene jaarcijfers over de periode 2000-2014.
Uit de centrale administratie van de douane wordt vanaf 2004 een totaalbedrag voor de kasontvangsten van de brandstofaccijnzen gerapporteerd. Dit totaalbedrag staat niet ter discussie en is altijd juist geweest. De systematische fout heeft alleen betrekking op de onderverdeling van het totaalbedrag naar lichte en overige minerale oliën.
Hieronder is een vergelijking opgenomen van de eerder gerapporteerde kasontvangsten (in € miljoen) over de jaren 2010-2013 met de cijfers volgens de aangepaste verdeling. De herziene onderverdeling van de kasontvangsten over eerdere jaren is niet te construeren.

	Oude methodiek		Aangepaste methodiek		Onderlinge verschuiving
	lichte olie	overig	lichte olie	overig	
2010	4092	3571	4084	3579	-8
2011	4043	3665	4075	3633	32
2012	3983	3687	4058	3613	74
2013	3854	3777	3989	3641	135

De leden van de fractie van de SP vragen of ik bereid ben om een onderzoek te doen naar het margeverlies van pomphouders en of rekening is gehouden met de doorwerking van een afnemende marge van pomphouders op de VPB-inkomsten.
Naast de ontwikkeling in brandstofhoeveelheden en shopverkopen is in de evaluatie een onderzoek betrokken van het CBS onderzoek naar de ontwikkeling van de pompprijzen in de grensstreek. Daaruit bleek dat de pompprijzen in de grensstreek nauwelijks verschillen van de gemiddelde pompprijzen in heel Nederland. Deze verschillen zijn bovendien sinds de accijnsverhoging niet toegenomen. Daarmee zijn in de evaluatie de belangrijkste determinanten van de marge van pomphouders reeds in kaart gebracht. Ik zie daarmee onvoldoende aanleiding om nader onderzoek te doen naar de marge van pomphouders in de grensstreek. In de evaluatie is alleen onderzocht wat de gevolgen zijn van de accijnsverhoging voor de belastinginkomsten uit accijnzen, en niet uit andere belastingen.

De leden van de fracties van de SP, de PVV en de SGP stellen dat uit de cijfers van BOVAG blijkt dat in de € 51 miljoen aan extra belastingopbrengsten als gevolg van de accijnsverhoging de inkomsten van de accijnsindexatie voor diesel en verhoging van LPG voortvloeiend uit de Autobrief 2012 zijn meegenomen. Deze leden stellen voorts dat wanneer er wel met deze verhogingen rekening zou worden gehouden, de extra inkomsten € 35 miljoen zouden zijn. De leden van de fractie van de SP vragen of de meeropbrengst van de accijnsverhoging op diesel en LPG die voortvloeit uit het regeerakkoord in het eerste kwartaal van 2014 inderdaad niet € 51 miljoen maar € 35 miljoen bedraagt.

[3] Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2013-2014,nr. 1232.

Eerst wil ik opmerken dat het door BOVAG berekende bedrag van € 35 miljoen is berekend op basis van de gegevens van het CBS betreffende het aantal gebruikte liters in het wegverkeer. Zoals ik hierna ook in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie aangeef is het per definitie niet mogelijk een sluitend verband te leggen tussen de cijfers van CBS en Belastingdienst (zo zien de cijfers van de Belastingdienst niet alleen op het wegverkeer). Verder heb ik in de evaluatie slechts geconstateerd dat in het eerste kwartaal van 2014 de ontvangsten circa € 51 miljoen hoger lagen dan in dezelfde periode in 2013. Het gaat hier om de totale kasontvangsten in de maanden februari tot en met april 2014 die betrekking hebben op de leveringen van overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG) in het eerste kwartaal. Ik heb daarbij nog gecorrigeerd voor eenmalige effecten in de kasontvangsten die het beeld kunnen vertekenen. De gerealiseerde toename van accijnsopbrengsten in het eerste kwartaal van 2014, net als de € 3 miljoen bij de benzine, is het resultaat van vele factoren waaronder de beleidsmatige tariefstijging (niet van toepassing voor benzine), de wettelijke indexatie, de conjunctuur, een steeds zuiniger wordend wagenpark en andere endogene effecten. Deze gerealiseerde ontvangsten mogen niet één-op-één worden vergeleken met een vooraf geraamde ex ante opbrengst die uitsluitend het effect aangeeft van een tariefsprijsverhoging bij een *gelijkblijvende* grondslag. Immers, bij het ex ante effect van de tariefverhoging wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten, conjuncturele effecten en alle factoren die relevant zijn voor de ontwikkeling van de belastinggrondslag. In de evaluatie heb ik dit ook toegelicht.
BOVAG trekt in zijn berekening nu uitsluitend het ex ante effect van de wettelijke indexatie af van de gerealiseerde meeropbrengsten van € 51 miljoen in het eerste kwartaal van 2014. Dit zonder daarbij rekening te houden met aan die indexatie verbonden gedragseffecten. Dat geeft een onjuiste vergelijkingsmaatstaf. Ik kan helaas de gedragseffecten van de tariefsverhoging respectievelijk de wettelijke indexatie niet onderscheiden van de effecten van alle andere relevante factoren. Anders gezegd, ik kan geen kwantitatieve decompositie geven van de gerealiseerde meeropbrengst van € 51 miljoen in het eerste kwartaal van 2014 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2013 naar de onderliggende factoren. Hetzelfde geldt voor de gerealiseerde meeropbrengst van € 3 miljoen bij benzine. Ik heb met die € 51 miljoen aan extra ontvangsten slechts vastgesteld dat in het eerste kwartaal van 2014 meer aan kasontvangsten is binnengekomen dan in het eerste kwartaal van 2013. Het berekende cijfer van BOVAG mag dan ook niet worden gezien als het cijfer dat de extra opbrengst weergeeft.

Volgens de leden van de fracties van de SP en de PVV komt uit de evaluatie naar voren dat de inkomsten zeer ongelijk verdeeld over de maanden zijn binnengekomen en dat er sprake lijkt van een dalende trend.
In de evaluatie heb ik geen afzonderlijke maandontvangsten gepresenteerd maar kwartaalontvangsten. Ik heb de cijfers alleen per kwartaal gepresenteerd omdat ik geconstateerd heb dat afzonderlijke maandcijfers teveel fluctueren om daar conclusies aan te kunnen verbinden, laat staan een trend. Dat heb ik ook gemeld in de accijnsbrief. Om die reden heb ik de evaluatie van de accijnsverhoging ook willen baseren op de cijfers over 3 maanden. Daarbij gaat het om de kasontvangsten in de maanden februari tot en met april 2014 die betrekking hebben op leveringen over de maanden januari tot en met maart 2014.

De leden van de fracties van de SP, het CDA, de PVV en de SGP signaleren dat de accijnsopbrengsten in januari hoger waren dan in februari en maart 2014 en vragen of die dalende trend in de accijnsopbrengsten voldoende aanleiding is om de ontwikkeling in de komende maanden te blijven volgen. De leden van de fracties van de SP, de PVV en de SGP vragen de accijnsverhoging alsnog terug te draaien als de meeropbrengst ook in de komende maanden negatief is.
Met de evaluatie van de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG over de eerste drie maanden van 2014 heb ik invulling gegeven aan mijn eerdere toezegging. De regering volgt de ontwikkelingen op basis van de gegevens van het CBS van het gebruik van brandstoffen in het wegverkeer en de ontvangsten van de brandstofaccijnzen door de Belastingdienst. Ik ga niet opnieuw een beroep doen op de oliemaatschappijen om mij hun gegevens ter beschikking te stellen om specifiek de grenseffecten in beeld te brengen; het onderzoek naar de effecten in

specifiek de grensstreek zoals ik heb gedaan op basis van de gegevens van de oliemaatschappijen wordt dus niet opnieuw gedaan. Ik informeer uw Kamer over de ontwikkelingen op de daartoe geëigende momenten, te weten de miljoenennota, najaarsnota en jaarverslag. Ik wil op dit moment, dit naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de PVV, niet vooruitlopen op die ontwikkelingen.

De vraag van de leden van de fractie van de SP over de verschillen in regionale economische ontwikkelingen in de grensstreek is beantwoord in paragraaf 1, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de VVD en de PvdA.

De leden van de fracties van de SP en de PVV vragen of de zogenoemde COVA-heffing betrokken zou moeten worden in de accijnsverschillen tussen Nederland, België en Duitsland. De leden van de fractie van het CDA vragen of tabel 1 van de accijnsbrief kan worden aangepast.
De accijnsbrief rapporteert alleen de effecten van de verhoging van de accijnstarieven. Andere belastingen (voorraadheffing, btw, Vpb) zijn buiten beschouwing gelaten. De strategische voorraadheffing - ook wel COVA-heffing genoemd naar de organisatie die in Nederland deze voorraden beheert: Stichting Centraal Orgaan Voorraadvorming Aardolieproducten - is gebaseerd op een Europese verplichting. Ook België en Duitsland kennen een soortgelijke voorraadheffing.
In onderstaande tabel is het tarief van de zogenoemde COVA-heffing in Nederland opgenomen alsmede de tarieven van vergelijkbare heffingen in België en Duitsland.

Tarieven in eurocenten	Nederland	België	Duitsland
Benzine (per liter)	0,8	1,1	0,27
Diesel (per liter)	0,8	1,2	0,30
LPG (per kilo)	0,8	-	0,36

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er geen onderzoek is verricht naar het koopgedrag over de grens. Zij vragen of deze effecten meegewogen zouden moeten worden als uitverdieneffecten ten gevolge van de accijnsverhoging.
Het onderzoek heeft conform de toezegging betrekking gehad op de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG. Daarbij is gekeken naar de accijnsopbrengsten en de afzet van motorbrandstoffen in het wegverkeer om de landelijke effecten te bepalen. Vervolgens is onderzocht of en in welke mate de grensstreek afwijkt van dat landelijke beeld. Het feitelijke koopgedrag over de grens is echter niet onderzocht.

De leden van de fractie van de SP verwijzen naar de conclusies van het CBS, einde 2013, dat accijnsverhogingen leiden tot lagere omzetten bij Nederlandse drankhandels, cafés en slijters. Zij vragen of dit effect van de accijnsverhoging ook relevant is voor de beoordeling van de accijnsmaatregelen.
In 2013 is een onderzoek gedaan naar de grenseffecten van onder meer de verhoging van de accijnstarieven van alcoholhoudende dranken met ingang van 1 januari 2013. Dat onderzoek is in de vorm van een zogenoemde grenseffectenrapportage tegelijkertijd met het Belastingplan 2014 door de toenmalige staatssecretaris van Financiën naar uw Kamer gezonden. Gezien het feit dat in 2013 de accijnsopbrengsten voor bier, wijn en gedistilleerde dranken zich min of meer conform de raming ontwikkelden, is op basis van die cijfers toentertijd geconcludeerd dat er vooralsnog onvoldoende aanleiding was om een derving van enige omvang toe te rekenen aan grenseffecten als gevolg van de accijnsverhogingen per 1 januari 2013. Ook toen werd daar overigens bij aangetekend dat niet kon worden uitgesloten dat er lokaal wel aanmerkelijke effecten zouden kunnen zijn, mede als gevolg van een substantieel verschil in de accijnstarieven van Nederland en die van onze buurlanden.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA merken op dat zij bij de regeling van werkzaamheden een Wob-verzoek gedaan hebben en doen het verzoek de gevraagde stukken bij de beantwoording van

deze vragen ter beschikking te stellen. De heer Omtzigt verzocht tijdens de genoemde regeling van werkzaamheden om openbaarmaking van alle documenten die gaan over of betrekking hebben op het onderzoek naar de accijnsverhoging, en van alle vormen van communicatie, met inbegrip van uitgewisselde documenten, contra-rapporten, rapporten inclusief conceptversies. Daarbij is een beroep gedaan op artikel 68 van de Grondwet en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). De heer Omtzigt heeft daarbij aangegeven dat het hem om de cijfers te doen is.
Het toetsingskader waarbinnen ik dit verzoek beoordeel is dat van artikel 68 Grondwet. De informatieplicht aan het parlement krachtens de Grondwet reikt immers in alle gevallen ten minste even ver en soms verder dan de verplichting informatie openbaar te maken op grond van de Wob. In dit kader verwijs ik ook naar de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de reikwijdte van artikel 68 Grondwet.[4]
Bij de beoordeling van het verzoek van de heer Omtzigt maak ik onderscheid tussen enerzijds het onderliggende materiaal dat als input voor de analyse is gebruikt en anderzijds de analyse zelf. De input voor de analyse die ik heb verricht, is afkomstig van drie bronnen, namelijk van het CBS, van de Belastingdienst en van een aantal oliemaatschappijen. De cijfers van het CBS over de hoeveelheden motorbrandstoffen die in het wegverkeer worden gebruikt zijn openbaar en voor zover relevant zijn deze opgenomen in de accijnsbrief. De cijfers van de Belastingdienst over de opbrengsten van de accijnzen van brandstoffen zijn deels opgenomen in de accijnsbrief en worden aangevuld in deze antwoordenset. Informatie die ik heb verkregen van afzonderlijke oliemaatschappijen zal ik niet openbaar maken. Van belang bij de afweging die ik hierbij heb gemaakt is dat de vertrouwelijkheid van deze informatie door de oliemaatschappijen nadrukkelijk aan de orde is gesteld en ik heb toegezegd de geleverde informatie vertrouwelijk te behandelen. Het verstrekken van deze informatie zal deze vertrouwelijkheid schaden. Wezenlijk in mijn afweging is dat toegeleverde informatie bedrijfsvertrouwelijk is en dat het verstrekken van dergelijke informatie de belangen van de betreffende oliemaatschappijen en pomphouders onevenredig schaadt.
Het hiervoor genoemde materiaal vormt de brede basis voor de analyse naar de effecten van de accijnsverhoging op diesel en LPG. Over de totstandkoming van deze analyse heb ik verantwoording afgelegd in de accijnsbrief. Voor de analyse ben ik als bewindspersoon aanspreekbaar. Ik kijk dan ook uit naar de gedachtewisseling met uw Kamer over deze analyse en in dat debat zal ik met genoegen de vragen die resteren over de evaluatie beantwoorden.

De leden van de fractie van het CDA vragen in hoeverre de € 51 miljoen hogere accijnsinkomsten voor diesel en LPG in het eerste kwartaal van 2014 ten opzichte van het eerste kwartaal van 2013 te danken is aan respectievelijk de accijnsverhoging, aan de inflatiecorrectie en aan eventuele andere factoren.
De leden van de fractie van het CDA stellen terecht dat de gerealiseerde accijnsinkomsten het resultaat zijn van vele factoren waaronder de tariefstijging (zowel de beleidsmatige stijging als de wettelijke indexatie), de conjunctuur, een steeds zuiniger wordend wagenpark en andere endogene effecten. Ik kan echter geen kwantitatieve decompositie geven van de gerealiseerde meeropbrengst van € 51 miljoen naar de verschillende factoren. Ik heb met die € 51 miljoen aan extra ontvangsten slechts vastgesteld dat in het eerste kwartaal van 2014 meer aan kasontvangsten is binnengekomen dan in het eerste kwartaal van 2013.

De leden van de fractie van het CDA vragen om een onderscheid tussen de accijnsinkomsten die toegerekend dienen te worden aan de maanden januari, februari en maart en om een uitsplitsing van de accijnsopbrengsten naar diesel en LPG.
In onderstaande tabel zijn de kasontvangsten in de maanden februari tot en met april 2014 weergegeven die betrekking hebben op leveringen in de maanden januari tot en met maart 2013 en 2014. In deze tabel is de categorie "overige minerale oliën" nader uitgesplitst.

[4] Kamerstukken II, 2001/2002, 28 362, nr 2.

	januari	februari	maart	1e kwartaal	januari	februari	maart	1e kwartaal
Lichte olie (benzine)	327	308	351	986	400	309	333	1042
Overige minerale oliën				880				983
diesel (halfzware olie en gasolie)	275	272	313	860	357	283	315	956
LPG	7	6	6	19	11	9	8	27
overig (met name zware stookolie)	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1	<1

De maandelijkse kasontvangsten van belastingontvangsten kunnen van maand op maand flink fluctueren. Anders gezegd: maandontvangsten zijn nogal volatiel. Dit geldt voor elke belastingsoort, zo ook bij accijnzen. Er kan dan ook weinig waarde worden toegekend aan absolute ontvangsten per maand en al helemaal niet aan absolute verschillen tussen maanden. Vanwege volatiliteit zit er ook geen vast patroon in die fluctuaties. Dus een absolute maandontvangst vergelijken met die van dezelfde maand een jaar eerder is dan net zo goed of fout als het verschil tussen willekeurige maanden. Wel geldt dat des te meer maanden in een jaar zijn verstreken, des te meer de *gecumuleerde* kasontvangsten wat gaan zeggen over de ontvangsten over het hele jaar. Maar zelfs dan kunnen nog forse fluctuaties later in het jaar voordoen. Daarom heb ik mijn evaluatie ook willen baseren op minstens 3 maanden, hoewel dat eigenlijk ook nog een erg korte periode is.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de reden dat de extra accijnsopbrengst die is binnengekomen in de maand januari in de brief van maart nog € 161 miljoen bedroeg en in de evaluatie van de accijnsverhoging € 56 miljoen.
Deze leden refereren met het bedrag van € 161 miljoen aan het verschil tussen de kasontvangsten in februari 2014 met betrekking tot de afzet in de maand januari 2014 in vergelijking met dezelfde maand in 2013. Dit bedrag betreft de totale brandstofaccijnzen, dus zowel de accijns op lichte olie (benzine) als de accijns op overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG). Het bedrag van € 56 miljoen betreft alleen de ontvangsten uit accijns op lichte olie en betreft het verschil in kasontvangsten in de maanden februari tot en met april 2014 met dezelfde maanden van 2013 (deze maanden hebben betrekking op de leveringen in de maanden januari tot en met maart). Het bedrag van € 161 miljoen uit de accijnsbrief en het bedrag van € 56 miljoen zijn dus geen vergelijkbare bedragen.

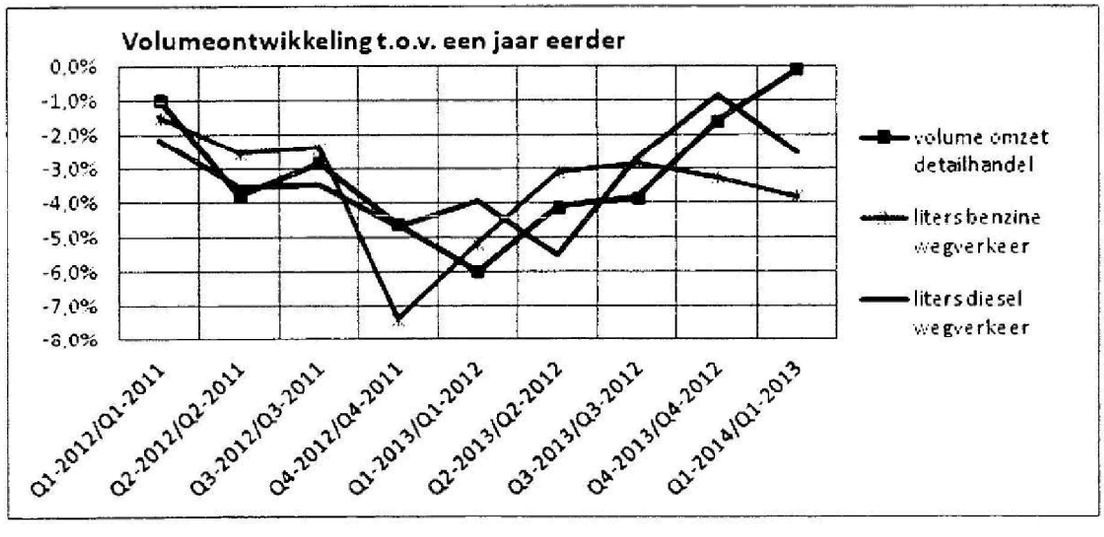
De leden van de fractie van het CDA vragen wat de overige oorzaken van de geconstateerde grenseffecten zijn en hoe groot deze effecten zijn in verhouding tot de effecten van de accijnsverhoging.
Ik heb geconstateerd dat de dieselverkopen in de directe grensstreek (tot 10 kilometer vanaf de grens) reeds voor de accijnsverlaging terugliepen en daarmee slechts ten dele het gevolg lijken van de recente accijnsverhoging en dus ten dele het gevolg lijken van overige effecten. Hetzelfde geldt voor de LPG-verkopen in de hele grensstreek, zij het dat het duidelijk is dat daar een groter deel van de afname aan de accijnsverhoging moet worden toegeschreven. Ik kan niet kwantificeren hoe groot deze overige effecten zijn in verhouding tot de effecten van de accijnsverhoging.

De leden van de fractie van CDA vragen of het klopt dat er in de maanden februari en maart gezamenlijk € 2 miljoen minder is binnengekomen aan accijnsontvangsten ten opzichte van dezelfde maanden vorig jaar. In de kasontvangsten van maart en april 2014, die betrekking hebben op februari en maart 2014, is er voor de overige minerale oliën (waaronder diesel en LPG) een toename van € 17 miljoen te zien ten opzichte van dezelfde maanden in 2013 (zie ook de hiervoor opgenomen tabel met uitsplitsing van de accijnsopbrengsten "diesel" en LPG). Bij lichte oliën nemen de kasontvangsten over die periode af met € 18 miljoen. Opgeteld is dit (inclusief

afrondingsverschillen) inderdaad € 2 miljoen minder. Ik wil nogmaals benadrukken dat ik niet op afzonderlijke maandcijfers af wil gaan omdat die te sterke fluctuaties vertonen.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA over het volgen van de ontwikkelingen in de komende periode is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP, de PVV en de SGP.

De leden van de fracties van het CDA en de PVV vragen of de grafiek van de jaar-op-jaar ontwikkeling van de detailhandelsverkopen en de benzineverkopen uitgebreid kan worden met de gegevens over het eerste kwartaal van 2014 en met de dieselverkopen. Tevens willen de leden van de fractie van de PVV weten waarom ervoor gekozen is om de gegevens over het eerste kwartaal van 2014 niet in de accijnsbrief te zetten. Daarnaast vragen zij of het beeld over het eerste kwartaal aanleiding geeft om de accijnsverhoging te heroverwegen en of ik kan kwantificeren wat de uitwerking is van de grenseffecten op de winkelomzet en werkgelegenheid.
De desbetreffende grafiek heb ik geactualiseerd met de gegevens over het eerste kwartaal. Het eerste kwartaal 2014 van de detailhandelverkopen is in de laatste week voor verschijnen van de accijnsbrief beschikbaar gekomen. In die fase heeft het verwerken en analyseren van de laatste accijnsgevens prioriteit gekregen. Ten onrechte is daardoor het actualiseren van de grafiek met de detailhandelverkopen, die in een eerdere fase van de analyse was gemaakt, achterwege gebleven. Ik heb met deze grafiek de voortdurende terugloop in de brandstofverkopen in een bredere economische context willen plaatsen. De detailhandelsverkopen zijn daarvoor als illustratie gebruikt, waarbij ik niet heb willen suggereren dat er een directe één op één relatie tussen brandstofverkopen en detailhandelsverkopen is. Een direct verband geldt overigens in geen enkel onderscheiden kwartaal. De grafiek laat zien dat alle variabelen in de hele periode een negatieve groei vertonen. Voor diesel is overigens de daling in het eerste kwartaal 2014 alleen in het vierde kwartaal 2013 kleiner geweest. Alle overige kwartalen was de daling groter. Voor benzine was de daling alleen in het begin van 2012 minder groot dan in de latere kwartalen. Op basis van deze inkleuring kan ik ook niet kwantificeren wat de uitwerking is van de grenseffecten op de winkelomzet en werkgelegenheid.



De vraag van de leden van de fractie van het CDA over de zogenoemde COVA-heffing is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP en de PVV.

De leden van de fractie van het CDA leggen een verband tussen diverse cijfers van het CBS en van de Belastingdienst en concluderen dat deze conflicteren.
De cijfers van de Belastingdienst en CBS zijn niet gelijk, aangezien ze iets anders beschrijven.

De cijfers van de Belastingdienst betreffen de kasontvangsten (bedragen) van accijnzen op lichte oliën en overige minerale oliën. Onder overige minerale oliën vallen diverse brandstoffen, waaronder diesel en LPG. Daarbij betreffen de cijfers van de Belastingdienst gebruik van brandstoffen voor alle doeleinden. De cijfers van het CBS (volumes) daarentegen betreffen uitsluitend de afzet van motorbrandstoffen (benzine, diesel en LPG) in het wegverkeer. Het CBS baseert deze gegevens op eigen uitvraag. Om deze redenen is het niet mogelijk een sluitend verband te leggen tussen de cijfers van CBS en Belastingdienst.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de gevolgen voor de evaluatie van de systematische fout die vanaf 2004 is geslopen in de verdeling van de kasontvangsten van de brandstofaccijnzen.
Deze gevolgen zijn niet groot. De aangepaste verdeling leidt tot een verschuiving tussen de accijnsopbrengst van lichte olie en de accijnsopbrengst van overige minerale oliën.

	Oude methodiek		Aangepaste methodiek		Onderlinge verschuiving
	lichte olie	overig	lichte olie	overig	
1e kwartaal 2013	940	925	986	880	46
1e kwartaal 2014	981	1044	1042	983	61

Voor de evaluatie is van belang dat de meeropbrengsten (2014 ten opzichte van 2013) daardoor een wijziging hebben ondergaan. Bij lichte olie is de meeropbrengst € 56 miljoen geworden (was € 41 miljoen), bij de overige minerale oliën zijn de meeropbrengsten door de herziening afgenomen tot € 104 miljoen (was € 119 miljoen). Deze cijfers sluiten aan bij tabel 2 van de accijnsbrief, voor zover het betreft de cijfers zonder de incidentele correctie.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de herziene jaarcijfers over de periode 2000 – 2014 is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee samenhangende vraag van de leden van de fracties van de SP.

De leden van de fractie van het CDA vragen of ik nader kan specificeren van welke oliemaatschappijen de gegevens zijn gebruikt en welke pompstations in het onderzoek zijn meegenomen.
Informatie die ik heb verkregen van afzonderlijke oliemaatschappijen zal ik niet openbaar maken. Van belang bij de afweging die ik hierbij heb gemaakt is dat de vertrouwelijkheid van deze informatie door de oliemaatschappijen nadrukkelijk aan de orde is gesteld en ik heb toegezegd de geleverde informatie vertrouwelijk te behandelen. Het verstrekken van deze informatie zal deze vertrouwelijkheid schaden. Wezenlijk in mijn afweging is dat toegeleverde informatie bedrijfsvertrouwelijk is en dat het verstrekken van dergelijke informatie de belangen van de betreffende oliemaatschappijen en pomphouders onevenredig schaadt.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA naar het aandeel snelwegstations is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee samenhangende vragen van de leden van de fracties van de SP en de PVV.

De vraag van de leden van de fractie van het CDA naar de belevering van tankstations in de grensstreek is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de fractie van het CDA vragen een uitsplitsing van de accijnsopbrengst tot 1 januari 2013 in accijns op blanke diesel, rode diesel en LPG.
In de hiernavolgende tabel wordt – op basis van de aangiftegegevens van de Belastingdienst – de gevraagde uitsplitsing gegeven.

[illegible]	[illegible]	[illegible]
Hoogbelaste diesel (gasolie en halfzware olie)	3266	3242
Laagbelaste diesel (gasolie en halfzware olie)	305	309
LPG	60	61
Overig (met name zware stookolie)	1	1
Totale kasontvangsten "overige minerale oliën"	3633	3613

De leden van de fractie van het CDA vragen hoeveel er in het eerste kwartaal 2013 is bijbetaald over voorraden rode diesel. Ook vragen zij of het klopt dat landbouwers op 1 januari 2013 nog 1300 liter in voorraad mochten hebben waardoor in het eerste kwartaal 2013 minder blanke diesel is verkocht. Door de Belastingdienst is, verspreid over een aantal maanden van 2013, ongeveer € 2,9 miljoen ontvangen als bijbetaling op voorraden rode diesel. Bijbetaling moest plaatsvinden als een eindgebruiker een of meer tanks had met een (totale) opslagcapaciteit van meer dan 5000 liter en in die tank(s) op 1 januari 2013 meer dan 1380 liter was opgeslagen. In dat geval moest het accijnsverschil worden bijbetaald over de volledige hoeveelheid.

De leden van de fractie van het CDA vragen waarom de aangiftegegevens niet zijn gebruikt voor de evaluatie en of deze aangiftegegevens naar de Kamer kunnen worden gezonden.
Tijdens het onderzoek is gebleken dat in de afgelopen jaren een systematische fout is geslopen in de verdeling van de kasontvangsten tussen lichte olie en overige minerale oliën. Vanaf nu worden de aangiftecijfers gebruikt voor de verdeling naar lichte olie en overige minerale oliën en zijn ook gebruikt voor de in deze antwoordenset opgenomen nadere onderverdeling van de overige minerale oliën naar diesel, LPG en overige producten. Deze cijfers zijn voorts gebruikt om de omvang en onderverdeling van de incidentele component in de ontvangst van januari te bepalen.

De leden van de fracties van het CDA en de PVV memoreren dat de effecten in de grensregio sterker zijn dan de landelijke effecten en vragen welke conclusie ik daaraan verbind als het gaat om het effect op ondernemers in de grensstreek en de oneerlijke concurrentie die naar de mening van deze leden is ontstaan met het buitenland als gevolg van de accijnsverhoging.
In de accijnsbrief is onderkend dat de terugloop in het gebied tot 10 kilometer vanaf de grens groter is dan die in de rest van het land. Daarbij is tegelijkertijd aangegeven dat dit geen nieuwe ontwikkeling is. Deze past in de langjarige trend van een dalende afzet van brandstoffen in dit gebied in vergelijking met het binnenland, die ook zou kunnen samenhangen met verschillen in regionale economische ontwikkelingen. De geconstateerde grenseffecten lijken dan ook slechts ten dele het gevolg van de recente accijnsverhoging. Mede om die reden hebben de uitkomsten over het eerste kwartaal het kabinet geen aanleiding gegeven om maatregelen te treffen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of tabel 1 in de accijnsbrief (accijnsmutaties) ook gegeven kan worden voor de accijns op alcohol.
In de hierna opgenomen tabel zijn de accijnstarieven per 1 januari 2014 van Nederland, België en Duitsland opgenomen voor de meest gangbare alcoholhoudende producten.

	Nederland		Duitsland		België	
Accijnstarieven in euro's per 1 januari 2014	Verhoging 1-1-2014	Tarief 2014	Tarief 2014	Verschil met Nederland	Tarief 2014	Verschil met Nederland
Bier (12° Plato) per hectoliter	2,06	37,96	22,17	- 15.79	9,44	- 28,52
Per pijpje 0,3 L	0,10	0,11	0,06	- 0,05	0,03	- 0,08
Wijn (niet-mousserend; 12% alcohol) per hectoliter	4,80	88,36	0	- 88,36	56,97	- 31,39
Per fles 0,75 L	0,63	0,67	0	- 0,67	0,40	- 0,27
Gedistilleerd per liter 100%	0,91	16,86	13,03	- 3,83	21,19	+ 4,33
Per fles 1 L 40%	6,31	6,70	5,21	- 1,49	8,48	+ 1,78

De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar het in de accijnsbrief aangehaalde Belgische onderzoek naar de prijsverschillen tussen België en Nederland en België en Duitsland.[5] Op basis van dit onderzoek kunnen ook conclusies worden getrokken als het gaat om een prijsvergelijking tussen Nederland en Duitsland. Zoals ik ook al in de accijnsbrief heb gemeld, blijkt uit dat onderzoek dat Nederland, gemiddeld, ongeveer 5% goedkoper is dan Duitsland. Volgens het onderzoek betreft dat ongeveer het geheel aan bewerkte levensmiddelen. Op basis van hetzelfde onderzoek kan ook de conclusie worden getrokken dat bier in Duitsland ongeveer 23% duurder is dan in Nederland.

De leden van de fractie van het CDA vragen tot slot de opeenvolgende ramingen (Miljoenennotastand, Voorjaarsnotastand respectievelijk de Najaarsnotastand) en de realisatie van de accijnsontvangsten van de afgelopen vijf jaar per brandstofsoort en per alcoholische drank. In onderstaande tabellen worden de opeenvolgende ramingen gegeven conform de reguliere begroting- en verantwoordingsindeling.

Betreffende Miljoenennotaraming (kasbasis)

	2009	2010	2011	2012	2013
Accijns van lichte olie	4063	3977	4061	4174	4100
Accijns van overige minerale oliën	3449	3373	3586	3834	4047
Alcoholaccijns	312	281	283	285	326
Bieraccijns	402	401	390	377	404
Wijnaccijns	300	294	307	273	344

Betreffende Voorjaarsnotaraming (kasbasis)

	2009	2010	2011	2012	2013
Accijns van lichte olie	3996	4083	4111	4054	3941
Accijns van overige minerale oliën	3337	3459	3687	3714	3880
Alcoholaccijns	313	299	302	314	330
Bieraccijns	404	392	383	376	407
Wijnaccijns	300	299	272	305	338

Betreffende Najaarsnotaraming (kasbasis)

	2009	2010	2011	2012	2013
Accijns van lichte olie	4028	4086	4054	3928	3825
Accijns van overige minerale oliën	3370	3573	3691	3657	3765
Alcoholaccijns	306	330	315	348	306
Bieraccijns	390	390	383	387	413
Wijnaccijns	285	274	299	316	348

[5] Analyse van de prijzen – jaarverslag 2013 van het instituut voor de nationale rekeningen.

Gerealiseerde belastinginkomsten (kasbasis)

	2009	2010	2011	2012	2013
Accijns van lichte olie	4009	4092	4043	3983	3854
Idem na herziene onderverdeling		4084	4075	4058	3989
Accijns van overige minerale oliën	3335	3571	3665	3687	3777
Idem na herziening onderverdeling		3579	3633	3613	3641
Alcoholaccijns	317	316	317	319	321
Bieraccijns	385	385	382	382	406
Wijnaccijns	287	296	303	302	344

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De vraag van de leden van de fractie van de PVV of ik bereid ben om een onafhankelijke toets uit te laten voeren om vast te stellen dat de cijfers van de oliemaatschappijen representatief zijn voor alle tankstations is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee samenhangende vragen van de leden van de fracties van de SP en het CDA.

De vragen van de leden van de fractie van de PVV over de € 51 miljoen aan extra belastingopbrengsten als gevolg van de accijnsverhoging zijn beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP en de SGP.

De vragen van de leden van de fractie van de PVV over het volgen van de ontwikkelingen in de komende periode zijn beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP, het CDA en de SGP.

De vragen van de leden van de fractie van de PVV over de verdeling van de accijnsinkomsten over de verschillende zijn beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de SP.

De vragen van de leden van de fractie van de PVV over de in de accijnsbrief opgenomen grafiek over de jaar-op-jaar ontwikkeling van de detailhandelverkopen en de benzineverkopen zijn beantwoord in paragraaf 4, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De vragen van de leden van de fractie van de PVV over de zogenoemde COVA-heffing zijn beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP en het CDA.

De vraag van de leden van de fractie van de PVV over de sterkere effecten in de grensstreek ten opzichte van de landelijke is beantwoord in paragraaf 4, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vraag van de leden van de fractie van het CDA.

De leden van de fractie van de PVV verwijzen naar een bericht van de brancheorganisatie van de tabaksdetailhandel (NSO) en de brancheorganisatie voor de tabaks- en zoetwarengroothandel (TZN) over de naar hun mening structureel dalende accijnsopbrengsten van tabak. Zij vragen naar een kwantificering van de uitwerking daarvan op de winkelomzet en werkgelegenheid met betrekking tot de tabaksverkopen. Deze leden vragen daarbij expliciet aandacht voor winkelomzet, werkgelegenheid en de effecten op de lokale economie.
Ik herken mij niet in de cijfers zoals die door NSO en TZN zijn gepubliceerd. Zoals al eerder gememoreerd, is het niet mogelijk om op basis van maandcijfers uitspraken te doen over de effecten van een accijnsverhoging. De opbrengstcijfers voor tabak in de eerste drie maanden van 2014, waarbij de opbrengsten in de maanden februari, maart en april betrekking hebben op

leveringen die hebben plaatsgevonden in respectievelijk de maanden januari, februari en maart, laten juist een stijging zien ten opzichte van dezelfde maanden in 2013.

Met de accijnsbrief en de daarin opgenomen analyses heb ik mijns inziens reeds voldaan aan de vraag van de leden van de fractie van de PVV naar een analyse over de daling van de accijnsopbrengsten en de toename van de grenseffecten.

Onder verwijzing naar de accijnsverschillen vragen de leden van de fractie van de PVV een kwantificering van de uitwerking op winkelomzet en werkgelegenheid met betrekking tot de verkopen van bier, wijn en overige alcoholica. Deze leden vragen daarbij expliciet aandacht voor winkelomzet, werkgelegenheid en de effecten op de lokale economie.
De effecten van de accijnsverhogingen op bier, wijn en overige alcoholische dranken zijn niet onderzocht. Het is dan ook niet mogelijk een kwantificering te geven zoals door de leden van de fractie van PVV wordt gevraagd.

6. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 constateren dat er in algemene zin veel onduidelijkheid is over de gebruikte cijfers en de weergave van de situatie in de accijnsbrief en vragen zich af er nog een algemene reactie komt.
In de accijnsbrief heb ik gepoogd de in het onderzoek gehanteerde cijfers en daarop gebaseerde conclusies zo transparant mogelijk weer te geven. Indien er desondanks sprake is van onduidelijkheid hoop ik dat ik deze met de in dit schriftelijk overleg gegeven antwoorden heb weggenomen.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom ik ervoor gekozen heb om de ontwikkelingen alleen voor hele kwartalen te presenteren en zij vragen of maandcijfers over tankstations een goede indicatie geven van de ontwikkeling in de afzonderlijke maanden. De leden van de fractie van de SGP vragen daarnaast of ik verwacht dat de daling over de maand maart zich doorzet in de daarop volgende maanden en of het een gebruikelijk patroon is dat na een accijnsverhoging de grenseffecten tijdelijk van aard zijn.
Ik heb de cijfers alleen per kwartaal gepresenteerd omdat ik geconstateerd heb dat afzonderlijke landelijke maandcijfers teveel fluctueren om daar conclusies aan te kunnen verbinden. Om die reden heb ik de evaluatie van de accijnsverhoging ook willen baseren op de cijfers over drie maanden. Waar landelijke maandcijfers over brandstofverkopen fluctueren, geldt dit eveneens voor de maandcijfers van de tankstations die ik van de oliemaatschappijen heb ontvangen.
Ik heb in de accijnsbrief aangegeven dat grenseffecten als gevolg van accijnsverhogingen vaak van tijdelijke aard zijn. Dat is een ervaring die is opgedaan na eerdere accijnsverhogingen. Het is goed mogelijk dat de grenseffecten, voor zover die door de accijnsverhoging zijn veroorzaakt, na verloop van tijd afnemen. De landelijke ontwikkeling van de motorbrandstoffen wordt door meer factoren dan alleen de grenseffecten verklaard. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat in een bepaalde periode de landelijke verkopen van motorbrandstoffen afnemen terwijl ook de grenseffecten afnemen.

7. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De vragen van de leden van de fractie van de SGP over de € 51 miljoen aan extra belastingopbrengsten als gevolg van de accijnsverhoging zijn beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP en de PVV.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het correct is dat de beoogde doelstelling voor extra belastinginkomsten bij lange na niet gehaald wordt.

Wat betreft de totale ontvangsten uit de accijns op overige minerale oliën over heel 2014 ga ik er vanuit dat deze hoger zullen uitvallen dan die in 2013. Zoals in eerdere antwoorden aangegeven kan het ex ante ingeboekte bedrag voor de accijnsverhoging (dat is de opbrengst van een hoger tarief bij een *gelijkblijvende* grondslag) niet gezien worden als een gekwantificeerde doelstelling, omdat dit cijfer geen rekening houdt met gedragseffecten, conjunctuur en alle andere relevante factoren.

De leden van de fractie van de SGP lezen in de evaluatie dat de effecten van de accijnsverhoging een sterker negatief effect hebben op de brandstofverkopen in de grensstreek vergeleken met de rest van Nederland. Zij vragen of deze grenseffecten zijn meegenomen bij de berekening van de beoogde toename in accijnsopbrengsten door het CPB. Het CPB rekent de beleidsmaatregelen van het kabinet integraal door in zijn macro-economische modellen. In de voorspellingen van het CPB wordt dus rekening gehouden met de in- en uitverdieneffecten van beleidsmaatregelen van het kabinet, waaronder gedragseffecten. Deze in- en uitverdieneffecten worden echter niet per maatregel gekwantificeerd.

De vragen van de leden van de fractie van de SGP over de daling in de maand maart en de tijdelijkheid van de grenseffecten zijn beantwoord in paragraaf 6, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van D66.

De leden van de fractie van de SGP vragen verder of er een gebruikelijk patroon van ontwikkelingen na accijnsverhogingen geldt.
Er geldt niet zoiets als een gebruikelijk patroon van ontwikkeling na accijnsverhogingen. De maandelijkse kasontvangsten van accijnzen kunnen flink fluctueren, ook als er geen sprake is van accijnsverhogingen. Wel kan ik stellen dat – zoals in de accijnsbrief aangegeven - grenseffecten als gevolg van accijnsverhogingen vaak (deels) van tijdelijke aard zijn. Dat is een ervaring die is opgedaan na eerdere accijnsverhogingen. Bij het monitoren van kasontvangsten in een lopend jaar wordt zo goed mogelijk rekening gehouden met fluctuaties in de maandelijkse realisaties. Overigens zijn er ook grote verschillen tussen de kaspatronen van de verschillende belastingsoorten. Dat heeft onder andere te maken met de aanslag- en aangiftesystematiek van de verschillende belastingsoorten.

De vraag van de leden van de fractie van de SGP over het volgen van de ontwikkelingen in de komende periode is beantwoord in paragraaf 3, tegelijkertijd met de daarmee vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de SP, het CDA en de SGP.

Productie 5

Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid

Beleidsstudie

Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid

Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid
© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving)
Den Haag, 2014

ISBN: 978-94-91506-67-3
PBL-publicatienummer: 1250

Dit rapport is tot stand gekomen in samenwerking met Policy Research (PRC).

Auteurs
Gerben Geilenkirchen (PBL), Robert Kok (PRC), Anco Hoen (PBL), Fabian van der Linden (PRC), Hans Nijland (PBL)

Contact
Gerben Geilenkirchen (gerben.geilenkirchen@pbl.nl) en Robert Kok (robert.kok@policyresearch.nl)

Supervisie
Anco Hoen en Hans Hilbers

Redactie figuren
Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie
Saskia Opdam, Den Haag (tekstredactie) en Uitgeverij PBL

Opmaak
Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website www.pbl.nl. Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Geilenkirchen, G. et al. (2014), *Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid*, Den Haag: PBL.

Het PBL is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting 6
Inleiding 6
Doel van het beleid 6
Effecten van het belastingbeleid op de nieuwverkopen 7
Afwegingen voor toekomstig fiscaal beleid 7

1 Inleiding 12
1.1 Doel van deze studie 13
1.2 Uitgangspunten en scope 13
1.3 Opbouw rapport 13

2 Effecten van het belastingbeleid op de nieuwverkopen 16
2.1 De automarkt en de autobelastingen in Nederland 16
2.2 Terugblik op vergroening autobelastingen in Nederland 17
2.3 Europees beleid voor CO_2-uitstoot personenauto's 22
2.4 Effecten van fiscale vergroening op nieuwverkopen 24
2.5 Conclusies 30

3 Achtergronden bij afwegingen voor toekomstig fiscaal beleid 32
3.1 Inleiding 32
3.2 Belastingen als instrument om de verkoop van zuinige auto's te stimuleren 32
3.3 Lekken effecten van Nederlands fiscaal beleid weg naar het buitenland? 36
3.4 Zijn gesubsidieerde auto's in de praktijk wel echt zuiniger? 39
3.5 Verbreding van de milieugrondslag van de autobelastingen 42
3.6 Marktontwikkelingen tot 2020 44
3.7 Aansluiting Autobrief 2.0 op langetermijnklimaatdoelen 47
3.8 Blinde vlekken en vervolgonderzoek 48

4 Afwegingen voor toekomstig fiscaal beleid 52
4.1 Voor de troepen uit lopen of aansluiten bij Europabreed beleid? 52
4.2 Stabiele belastingopbrengsten of sturen op gedrag? 53
4.3 Meerjarige zekerheid of fiscale regelgeving tussentijds bijsturen? 53
4.4 Sturen op aanschaf of bezit en voor wie? 54
4.5 Getrapte of continue tariefstelling? 54
4.6 Sterkste marginale prikkel bij meest of minst zuinige auto's? 55
4.7 Technologieneutraal of technologiespecifiek stimuleren? 55
4.8 Well-to-wheel- of tank-to-wheel-benadering? 56
4.9 Fiscale regels afstemmen op praktijkgebruik of op testwaarden? 56

5 Literatuur 58

6 Bijlage 61

1894815

SAMENVATTING

SAMENVATTING

02184

Samenvatting

Inleiding

De vergroening van de autobelastingen die in Nederland sinds 2006 is ingezet, is erg effectief geweest om de verkoop van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot te stimuleren. Vóór het invoeren van belastingkortingen voor zuinige auto's waren nieuw verkochte auto's in Nederland minder zuinig dan gemiddeld in Europa, terwijl Nederland binnen de EU nu tot de koplopers behoort in de verkopen van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot. Het effectief beïnvloeden van de vraag naar zuinige auto's heeft er ook toe geleid dat een steeds groter aantal autorijders een steeds kleiner aantal verschillende automodellen koopt of leaset.
Dat effect is sterker geweest dan vooraf was ingeschat. Omdat daarnaast de daling van de CO_2-uitstoot van het autoaanbod sneller ging dan verwacht, zijn de jaarlijkse belastingopbrengsten met 1,5 tot 2 miljard euro gedaald. Wanneer gedetailleerder wordt gekeken naar de effecten van de vergroening van de autogerelateerde belastingen in de afgelopen jaren, blijkt dat er naast wenselijke ook minder wenselijke effecten zijn, zowel voor de maatschappij als geheel als voor specifieke belanghebbenden. In dit rapport worden die voor- en nadelen belicht aan de hand van recente inzichten uit wetenschappelijk onderzoek, aangevuld met bevindingen uit interviews met stakeholders. Uit het kennisoverzicht in deze studie volgen direct een aantal afwegingen die gemaakt kunnen worden voor het (her)inrichten van het systeem van autogerelateerde belastingen. Deze afwegingen kunnen worden gezien als fundamentele keuzes rond het vergroenen van de autobelastingen die voorafgaan aan het inrichten van het fiscaal beleid voor de komende jaren.
Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan het beleidsproces voor de totstandkoming van Autobrief 2.0. Begin 2014 is het ministerie van Financiën samen met belanghebbenden gestart met het beleidsproces voor Autobrief 2.0, waarin de fiscaliteit voor auto's voor de periode 2016 tot en met 2019 zal zijn uitgewerkt. De huidige fiscale regelgeving voor personenauto's, die voortvloeit uit de eerste Autobrief, loopt tot en met het jaar 2015. De analyse van de effecten van de vergroening van de autobelastingen in de afgelopen jaren en de diepere beschouwing op deze effecten in dit rapport kunnen helpen om een inschatting te maken van de voor- en nadelen van het aanpassen van de fiscale regelingen voor de periode na 2015.
De scope van deze studie beperkt zich tot het huidige systeem van autobelastingen. Dat houdt in dat verondersteld wordt dat er voor de periode tot 2020 geen fundamentele systeemwijzigingen ten aanzien van het mobiliteitsbeleid worden doorgevoerd. Een eventuele kilometerheffing valt buiten de scope van deze studie. Verondersteld wordt dat de fiscale vergroening zich net als in de afgelopen jaren zal concentreren op het sturen op de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's via de aanschafbelasting (bpm), de motorrijtuigenbelasting (mrb) en de fiscale bijtelling voor zakelijke auto's. De studie beperkt zich verder tot personenauto's. Ook accijnzen op met autogebruik samenhangend brandstofverbruik blijven buiten beschouwing.

Doel van het beleid

'Het belangrijkste doel van de heffing van belastingen is het financieren van overheidsuitgaven. Dat was zo en dat blijft zo, ook voor de autogerelateerde belastingen.' Zo wordt in de eerste Autobrief het primaire doel van de autobelastingen beschreven (MinFin 2011).
Het opbrengstmotief stond dus centraal: de inkomsten zouden stabiel, voorspelbaar en robuust moeten zijn. Er wordt in de Autobrief 1 ook een nevendoel benoemd voor de autobelastingen, namelijk vergroening en het ontmoedigen van ongewenst gedrag. Dit moet bijdragen aan het vergroten van de zuinigheid en daarmee het terugdringen van de CO_2-uitstoot van het Nederlandse wagenpark. Daarbij was het streven om 'maximaal in te zetten op de stimulering van de meest zuinige auto'. Zoals wordt benoemd in de Autobrief zit er een natuurlijke spanning tussen enerzijds het genereren

1894815 02184

van stabiele, voorspelbare belastinginkomsten en anderzijds het via de autobelastingen stimuleren van de aankoop van zuinige auto's door de belastingen een CO_2-grondslag te geven. Immers, indien de fiscale prikkels om zuinige auto's te kopen succesvol zijn, zullen de belastinginkomsten dalen omdat voor deze zuinige auto's een belastingkorting geldt.
De uitdaging voor vergroening van de autobelastingen ligt er daarom in om een goede balans te vinden tussen deze op zichzelf strijdige doelstellingen. Lessen uit het verleden kunnen daarbij helpen. Er is inmiddels een ruime hoeveelheid onderzoek beschikbaar dat de effecten van de vergroening van de autobelastingen belicht. Dit rapport geeft een overzicht van de huidige kennis van en recente ervaringen met de vergroening van de autogerelateerde belastingen in Nederland. Met die kennis worden een aantal afwegingen geformuleerd voor de vormgeving van het toekomstige fiscale (vergroenings-) beleid voor personenauto's.

Effecten van het belastingbeleid op de nieuwverkopen

De vergroening van de autogerelateerde belastingen in Nederland die in 2006 is ingezet en in de jaren daarna is geïntensiveerd, heeft grote invloed gehad op de verkopen van nieuwe auto's.

Nieuwverkopen kleiner en zuiniger *(downsizing)*

De nieuwe auto's die de afgelopen jaren in Nederland zijn verkocht, zijn gemiddeld steeds zuiniger geworden en de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuw verkochte personenauto's is sinds 2008 sterk gedaald. Dit is mede het gevolg van een trendbreuk in de nieuwverkopen. Tot 2008 was sprake van een trend naar steeds grotere en zwaardere auto's met steeds meer vermogen. Sindsdien is de gemiddelde nieuwe auto juist kleiner en lichter geworden en is het gemiddelde motorvermogen afgenomen. Fiscale stimulering lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld in deze ommekeer.

Nederland van middenmoter naar koploper

Binnen Europa nam Nederland in 2006 nog de dertiende plaats in op de ranglijst van landen met de laagste gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuw verkochte auto's. Mede door de verdergaande vergroening van de autogerelateerde belastingen heeft Nederland sindsdien een grote inhaalslag gemaakt. In 2012 stond het op plaats 3 in de Europese ranking, achter Portugal en Denemarken. Met een gemiddelde CO_2-uitstoot van 119 gram per kilometer liep Nederland in 2012 ruim 13 gram per kilometer voor op het Europese gemiddelde van 132 gram per kilometer voor nieuwe personenauto's. In 2013 is de gemiddelde CO_2-uitstoot verder gedaald tot 109 gram per kilometer, waarmee de gemiddelde uitstoot van nieuwe auto's in Nederland al ruim onder de Europese norm ligt van 130 gram per kilometer, die vanaf 2015 in werking treedt.

Structureel lagere inkomsten aanschafbelasting en lagere belastingdruk voor autokoper

De snelle afname van de CO_2-uitstoot van het aanbod van nieuwe auto's en de grote vraag naar zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot hebben in de afgelopen jaren geleid tot een sterke daling van de overheidsinkomsten uit autobelastingen. Ten opzichte van 2008 liggen de jaarlijkse bpm-inkomsten momenteel met 1,5 tot 2 miljard euro circa de helft lager. Ongeveer een half miljard daarvan is toe te rekenen aan de omzetting van de bpm in de mrb in de jaren 2008, 2009 en 2010 als voorbereiding op de invoering van de kilometerheffing (Anders Betalen voor Mobiliteit). De resterende daling is voor het merendeel het gevolg van de differentiatie van de bpm, in combinatie met de recessie, die ook van invloed is geweest op de omvang en samenstelling van de autoverkopen. De gemiddelde bpm-belastingdruk per auto is met ruim de helft gedaald tussen 2008 en 2013. Dit heeft ertoe geleid dat er in de periode 2008-2012 jaarlijks naar schatting 25.000 tot 30.000 auto's meer verkocht zijn dan zonder de differentiatie van de bpm het geval zou zijn geweest.

Concentratie van de vraag

Het vergroenen van de autobelastingen heeft een steeds groter aantal consumenten richting een steeds kleiner aantal automodellen gedreven.
De dominante verkoopsuccessen van de afgelopen jaren betroffen auto's die het sterkst fiscaal gestimuleerd waren. Daarbij was vaak sprake van een stapeling van fiscale voordelen in de bpm, mrb, bijtelling en fiscale kortingen voor ondernemers via de subsidieregelingen Milieu Investeringsaftrek (MIA), kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA) en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL).

Afwegingen voor toekomstig fiscaal beleid

Nadere analyse van de effecten van het belastingbeleid op de nieuwverkopen leert dat er een verhaal achter zit. Het diepere begrip van fiscale vergroening dat deze beschouwing oplevert, legt bloot dat het uitwerken van (een alternatieve inrichting voor) het fiscaal beleid rond autobelastingen een afwegingsproces is. De belangrijkste afwegingen die uit de beschouwing volgen, worden hieronder toegelicht. Vergroening van de

1894815 02184

autobelastingen wordt daarbij smal gedefinieerd en richt zich op het vergroten van het aandeel zuinige auto's en het verminderen van de CO_2-uitstoot in Nederland.

Voor de troepen uit lopen of aansluiten bij Europabreed beleid?

In EU-lidstaten die (sterk) inzetten op het vergroenen van de autogerelateerde belastingen, zal de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuw verkochte auto's sneller dalen dan het Europese gemiddelde. Omdat de CO_2-emissienormen gelden voor Europa als geheel, bestaat de kans dat fabrikanten in andere Europese landen minder zuinige auto's zullen verkopen. Per saldo kan de CO_2-uitstoot door personenauto's in Europa daardoor gelijk blijven. Dit wordt ook wel aangeduid als het 'waterbedeffect'. Overigens is niet vastgesteld dat dit effect ook daadwerkelijk optreedt. Om het waterbedeffect te voorkomen kan worden overwogen om niet of minder stringent fiscaal te vergroenen, of regels rond vergroening van de autobelastingen in Europa te harmoniseren.
Het waterbedeffect kan op twee manieren worden beperkt. In de eerste plaats kunnen lidstaten die de verkoop van zuinige auto's niet fiscaal stimuleren, de CO_2-uitstoot met andere maatregelen reduceren om hun doelen te bereiken. In de tweede plaats krijgt de overheid door (sterke) fiscale prikkels te introduceren voor zuinige technologie beter inzicht in de technologische mogelijkheden voor het terugdringen van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's. Autofabrikanten hebben immers een extra prikkel om zuinige technologie zo snel mogelijk op de markt te brengen. Deze informatie kan worden gebruikt om de Europese CO_2-normering aan te scherpen.
Het versterken van de economische positie kan ook een reden zijn om als lidstaat te kiezen voor fiscale vergroening. Zo kan het fiscaal aantrekkelijk maken van elektrisch rijden mogelijk een impuls vormen voor de groene economie en de werkgelegenheid in de toeleverende industrie, de ontwikkeling van batterijen, de dienstverlening en ICT.

Stabiele belastingopbrengsten of sturen op gedrag?

Vergroenen herbergt een inherente spanning tussen twee doelen van het heffen van autobelastingen: enerzijds het genereren van stabiele, voorspelbare inkomsten en anderzijds het stimuleren van de aanschaf van de meest zuinige auto's. Indien door vergroening veel mensen kiezen voor zuinige auto's, waar minder belasting over wordt geheven, dan dalen de overheidsinkomsten.
Deze spanning geldt overigens niet alleen voor milieubelastingen, maar bijvoorbeeld ook voor de accijns op alcohol en tabak.

Meerjarige zekerheid of fiscale regelgeving tussentijds bijsturen?

Het blijkt ten aanzien van fiscale vergroening van de autobelastingen niet eenvoudig om zowel de gedragsreacties van consumenten als de ontwikkelingen op de Europese automarkt op voorhand nauwkeurig in te schatten. Het onderschatten van de gedragsreacties of het sneller zuiniger worden van het autoaanbod leidt ertoe dat onverwachts veel auto's fiscale kortingen krijgen. Vanuit het belang van stabiele overheidsinkomsten kan het tussentijds aanpassen van de regels dan wenselijk zijn.
Autogebruikers, -producenten en -verkopers vinden het juist wenselijk dat de fiscale regels stabiel zijn gedurende een langere periode. Een consument die een auto met mrb-vrijstelling voor drie jaar koopt, zal zich benadeeld voelen wanneer die periode na de aankoop wordt verkort tot twee jaar. Auto-importeurs en -dealers maken inschattingen van de vraag naar auto's en kopen op basis daarvan hun voorraden in. Dat wordt bemoeilijkt op het moment dat fiscale regels veranderen. Ook leasemaatschappijen hebben last van veranderende fiscale regels, omdat deze de waarde van de auto's na de leasetermijn beïnvloeden. Meer onzekerheid over de regels leidt tot snellere afschrijving en hogere, voor klanten minder aantrekkelijke, leasetarieven.

Sturen op aanschaf of op bezit?

Fiscale voordelen op de aanschafbelasting (bpm) leiden tot relatief sterke gedragsreacties en zijn daarmee effectief om de verkoop van zuinige auto's te stimuleren. In vergelijking met de bpm heeft de motorrijtuigenbelasting (mrb) – die het bezit van een auto of motor belast – een veel kleinere invloed op de keuze van nieuwe auto's. Het vergroenen van de mrb in plaats van de bpm verkleint daarom het risico op sterke fluctuaties van de belastinginkomsten. Omdat de gedragsreacties verhoudingsgewijs beperkt zijn, is het milieueffect van sturen via de mrb echter ook kleiner. Het vergroenen van de mrb biedt wel (meer dan dat van de bpm) de mogelijkheid om te sturen op de tweedehandsmarkt. Consumenten kunnen met een verlaging van de mrb gestimuleerd worden om een zuinige tweedehandsauto te verkiezen boven een minder zuinig model. Dit verkleint het risico van export van zuinige tweedehandsauto's naar het buitenland.

Getrapte of continue tariefstelling?

Een tariefsysteem waarbij de grenzen voor bpm-kortingen getrapt zijn vormgegeven, is effectiever om mensen voor zuinigere auto's te laten kiezen dan een continu tarief waarbij een marginale verhoging van de CO_2-uitstoot tot een hogere bpm leidt. Als het doel van fiscale vergroening de stimulering van de verkoop van

1894815 02184

de meest zuinige auto's is, dan heeft een getrapt systeem de voorkeur.
Echter, het op deze wijze maximaliseren van de gedragsreactie zal ertoe leiden dat consumenten auto's kopen die juist onder de vrijstellingsgrens vallen en dat de vraag naar auto's die er net boven zitten afneemt. Anders gezegd, het zal een steeds groter aantal consumenten richting een steeds kleiner aantal automodellen drijven. Daarnaast zorgt een getrapt tariefsysteem voor een sterkere prikkel voor autofabrikanten om hun typekeuringswaarden precies onder de gestelde grenzen te krijgen.
In de zakelijke automarkt is op dit moment met name de hoogte van de (getrapte) bijtelling van invloed op de keuze voor een bepaald automodel. Ook hier speelt dezelfde afweging tussen enerzijds een getrapte tariefstelling van bijtellingspercentages en anderzijds een continue glijdende schaal.

Sterkste marginale prikkel bij meest of minst zuinige auto's?

Het huidige bpm-regime is progressief: de marginale belastingdruk wordt groter naarmate de CO_2-uitstoot van de auto toeneemt. Als alternatief kan een regressief belastingsysteem worden overwogen, waarbij de grootste marginale belastingdruk ligt bij de zuinigste automodellen. Een regressief belastingregime zorgt ervoor dat de grootste belastingvoordelen ten deel vallen aan de meest zuinige technologieën. Dit stimuleert innovatie in zuinige autotechnieken omdat de meest zuinige auto's voor de grootste fiscale kortingen in aanmerking komen. Bijkomend voordeel is dat een regressief systeem de belastingopbrengsten stabieler maakt, omdat de verschillen in belastingdruk kleiner worden voor de auto's die het meest worden verkocht. Dit leidt er echter wel toe dat het milieueffect kleiner is, omdat de prikkel om de meest zuinige auto te kopen wordt verkleind. De lagere belastingdruk op onzuinige auto's en de beperkte CO_2-differentiatie in een regressief systeem kunnen ook leiden tot een toename van de verkopen van onzuinige auto's.

Technologieneutraal of technologiespecifiek stimuleren?

Omdat de markt doorgaans de beste informatie heeft over de kansrijkheid van nieuwe technologieën, wordt vaak gesteld dat de overheid technologieneutrale stimuleringsmaatregelen moet nemen (zoals de Europese CO_2-normen). Een technologieneutraal systeem voorkomt dat in een (te) vroeg stadium wordt gekozen voor een technologie die op termijn toch niet de beste oplossing blijkt voor het op te lossen probleem. Vroege keuzes leiden tot de zogenaamde technologieval, waarbij gevestigde belangen in de niet-optimale technologie verhinderen of bemoeilijken dat de optimale technologie de markt kan betreden. Het risico op deze val voor autotechnologie in Nederland zal naar verwachting klein zijn, aangezien Nederland geen auto-industrie heeft en een relatief kleine bijdrage levert aan de totale vraag naar auto's.
Een technologieneutraal systeem kan echter het tempo waarin nieuwe aandrijftechnologie op de markt komt, vertragen. Voor innovaties bestaat in de *early-adopter*-fase typisch nog geen verdienmodel. Specifieke stimulering door middel van bijvoorbeeld overheidssubsidies kan innovaties sneller marktrijp maken. Dit vereist echter dat een keuze wordt gemaakt aan welke technologie de subsidie wordt gegeven.

Well-to-wheel- of *tank-to-wheel*-benadering?

De fiscale stimulering van zuinige auto's is op dit moment gebaseerd op de CO_2-uitstoot gedurende het gebruik van de auto, ofwel de *tank-to-wheel*-uitstoot. Voor de productie, de opwekking, het transport en/of de sloop van de auto en de brandstof is echter ook energie nodig en daarbij komt ook CO_2 vrij. Dit speelt momenteel geen rol in de vergroening van de autobelastingen. Een *well-to-wheel*-benadering voor de brandstoffen en een *cradle-to-grave*-benadering voor de auto's doen in theorie beter recht aan de verschillen in CO_2-uitstoot tussen de voertuigtechnologieën over hun levenscyclus en daarmee aan de verschillen in hun klimaatimpact.
Er bestaat momenteel echter geen geüniformeerde werkwijze om de totale CO_2-uitstoot gedurende de levenscyclus van auto's te bepalen. Dit maakt een levenscyclusbenadering voor de vaste autobelastingen voor-alsnog ingewikkeld.

Fiscale regels afstemmen op praktijkverbruik of op testwaarden?

De fiscale stimulering van de zuinige auto's is momenteel gebaseerd op de CO_2-uitstoot die wordt vastgesteld tijdens de Europese typegoedkeuring van de auto. Vanwege tekortkomingen in de testprocedure kan het brandstofverbruik en de daaraan gerelateerde CO_2-uitstoot in de praktijk aanzienlijk hoger zijn dan in de test. Dit verschil tussen test- en praktijkverbruik blijkt de afgelopen jaren toe te nemen. Auto's die in de test het zuinigst zijn, en in de fiscaliteit het meest zijn bevoordeeld, hebben in de praktijk juist de grootste (relatieve) opslag op het brandstofverbruik. De verschillen in CO_2-uitstoot zijn in de praktijk kortom minder groot dan in de test. Hierdoor is het fiscaal beleid minder effectief in het reduceren van de CO_2-uitstoot dan op basis van de dalende testwaarden mag worden verwacht.
Het uitvoeren van een systeem op basis van praktijkwaarden is technisch mogelijk maar wel ingewikkeld. Zo is er voor nieuwe autotypen die op de markt worden geïntroduceerd, nog geen inzicht in de CO_2-uitstoot in de praktijk. Als alternatief voor een praktijktest kan een generieke correctiefactor worden toegepast op de test-

1894815 02184

waarden, maar dat doet geen recht aan de verschillen die tussen autofabrikanten en tussen autotypen bestaan. Ook is het de vraag of het juridisch mogelijk is om andere dan de CO_2-uitstootwaarden uit de typekeuring als grondslag te gebruiken voor de autobelastingen.

1894815 02184

VERDIEPING

1894815
02184

Inleiding

Belastingkortingen voor zuinige auto's: afwegingen voor fiscaal beleid

In Nederland krijgen kopers van zuinige personenauto's een belastingvoordeel. De overheid beoogt daarmee om verkopen van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot te stimuleren en zo de CO_2-uitstoot van het personenautoverkeer in Nederland te verminderen.
Deze fiscale vergroening van de autobelastingen bestaat al enige tijd. Reeds in 2001 gold er kortstondig een korting op de aanschafbelasting (bpm) afhankelijk van het energielabel van de auto. In 2006 kreeg dit een vervolg in de zogenaamde bonus-malusregeling. Auto's met een A- of B-label kregen een korting op de bpm, voor auto's met een D-, E-, F- of G-label moest juist extra bpm worden afgedragen. De differentiatie van de autobelastingen naar CO_2-uitstoot is in de jaren daarna enkele malen aangepast. Ook is zij uitgebreid naar zakelijke auto's, waarvoor de fiscale bijtelling naast de catalogusprijs afhankelijk werd van de CO_2-uitstoot. De opeenvolgende aanpassingen laten een duidelijke trend zien naar het steeds sterker differentiëren van de autobelastingen naar de CO_2-uitstoot van de auto.
De gemiddelde nieuw verkochte personenauto is momenteel beduidend zuiniger dan enkele jaren geleden. De fiscale vergroening die sinds 2006 is ingezet is daar mede verantwoordelijk voor geweest, alhoewel ook de Europese CO_2-normen voor auto's en de economische recessies hebben bijgedragen.
Het aanzetten van consumenten tot het aanschaffen van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot heeft ook een keerzijde. Zo is de fiscale stimulering van zuinige auto's gebaseerd op de CO_2-uitstoot van de auto zoals gemeten tijdens de Europese typekeuringstest. In de praktijk blijkt de CO_2-uitstoot van auto's gemiddeld substantieel hoger te liggen dan tijdens de test. Het verschil in verbruik tussen test en praktijk neemt bovendien toe, waardoor een deel van de afname van de CO_2-uitstoot op papier bij het gebruik van de auto in de praktijk teniet wordt gedaan.
Daarnaast leidde de sterke groei van het marktaandeel van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot tot een daling van de belastinginkomsten. Het aanbod van zuinige auto's is toegenomen in de afgelopen jaren, mede door de Europese normen voor de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's. Omdat onder invloed van de fiscale vergroening ook de vraag naar zuinige auto's toenam, was het marktaandeel van zeer zuinige auto's, die waren vrijgesteld van bpm, in 2010 opgelopen tot 24 procent (MinFin 2011). Het doel om de verkoop van alleen de zuinigste auto's in het aanbod te stimuleren was daarmee voorbijgeschoten. Dit illustreert dat het voor het genereren van stabiele overheidsinkomsten wenselijk kan zijn om een systeem van groene autobelastingen van tijd tot tijd aan te passen.
De laatste grote aanpassing van het belastingregime voor personenauto's dateert van 2011. In de zogenaamde Autobrief heeft het toenmalige kabinet een aantal wijzigingen aangekondigd in het belastingregime die moesten leiden tot stabielere belastinginkomsten en het fiscaal stimuleren van alleen de zuinigste auto's in het autoaanbod (MinFin 2011). Dat laatste werd gedaan door in de bpm een progressief tariefstelsel in te voeren en de CO_2-zuinigheidsgrenzen voor belastingkortingen en -vrijstellingen jaarlijks aan te scherpen.
De Autobrief geeft een uitwerking van de autogerelateerde belastingen voor de periode 2011-2015. Begin 2014 start het ministerie van Financiën samen met belanghebbenden het beleidsproces voor Autobrief 2.0, met daarin de uitwerking voor de periode 2016 tot en met 2019. Dit rapport beoogt een bijdrage te leveren aan het beleidsproces door een brede, wetenschappelijk gefundeerde kijk te geven op de vergroening van de autobelastingen in de afgelopen jaren, wat het daadwerkelijk heeft opgeleverd en welke fundamentele aandachtspunten en afwegingen van belang zijn om invulling te geven aan het systeem van autobelastingen voor de periode na 2015.
De (auto)belastingen kunnen worden ingezet vanuit verschillende doelstellingen. In de Autobrief wordt het financieren van overheidsuitgaven benoemd als het belangrijkste doel van het heffen van (auto)belastingen (MinFin 2011).
Belastingen kunnen ook worden ingezet als instrument voor milieubeleid. Het 'maximaal inzetten op de

1894815 02184

stimulering van de meest zuinige auto' was een belangrijk nevendoel in de Autobrief. De vergroening van de autobelastingen die in de jaren daarvoor was ingezet, werd daarom (in gewijzigde vorm) gecontinueerd. In dit rapport staat dit (neven)doel van de autobelastingen, het stimuleren van aanschaf en bezit van zuinige nieuwe auto's, centraal. Ook wordt echter ingegaan op de wijze waarop dit nevendoel zich verhoudt tot het hoofddoel, namelijk het genereren van stabiele belastinginkomsten voor de overheid. Daarnaast zal, in beperkte mate, aandacht worden gegeven aan de afweging tussen sturen op gebruik versus sturen op aanschaf en bezit. Los van de doelen uit de Autobrief wordt ingegaan op de vraag of met het vergroenen van belastingen onderliggende doelstellingen dichterbij komen, zoals het verminderen van de CO_2-uitstoot.
De verschillende afwegingen die mogelijk zijn voor het inrichten van de vergroening van de autobelastingen tot circa 2020 worden tevens afgezet tegen de langetermijndoelen voor klimaat. Als onderdeel van het SER-Energieakkoord wordt momenteel gewerkt aan een *Integrale visie op de brandstoffenmix voor Duurzame Mobiliteit*. Fiscale vergroening kan mogelijk bijdragen aan de ambitie om na 2020 de verkoop van zogenaamde nul-emissieauto's versneld te laten toenemen.

1.1 Doel van deze studie

Het doel van deze studie is het aanbieden van een handreiking voor beleidsmakers en overige stakeholders. Deze handreiking draagt een aantal fundamentele aandachtspunten en afwegingen aan rond het vergroenen van de autobelastingen. Deze aandachtspunten en afwegingen kunnen helpen bij het (her)inrichten van het systeem van autobelastingen.
De inzichten in deze studie zijn primair gebaseerd op (recent) wetenschappelijk onderzoek. Er zijn daarnaast interviews gehouden met enkele stakeholders om de inzichten aan te vullen met relevante praktijkkennis.
Deze studie beoogt geen blauwdruk te geven van een optimale inrichting van de autobelastingen, maar geeft een overzicht van de zaken die van belang zijn voor (vergroening van) de autobelastingen. Deze studie is een eigen initiatief van het PBL en Policy Research Corporation. De conclusies en aanbevelingen in dit rapport komen volledig voor rekening van het PBL en Policy Research Corporation.

1.2 Uitgangspunten en scope

Deze studie kijkt naar het huidige beleidsinstrumentarium voor belastingen en fiscale vergroening op personenauto's en hanteert daarbij het uitgangspunt dat er geen fundamentele systeemveranderingen ten aanzien van het mobiliteitsbeleid (zoals een kilometerheffing[1]) worden doorgevoerd in de periode 2016-2019. De scope van deze studie beperkt zich derhalve tot de belastingen op aanschaf (bpm) en bezit (mrb) van personenauto's, en de fiscale bijtelling voor zakenauto's die voor privédoeleinden worden gebruikt. Ook andere belastingen, zoals de brandstofaccijns, de subsidieregelingen KIA, MIA en VAMIL of andere manieren van beprijzen (zoals een kilometerheffing of een CO_2-heffing), kunnen de zuinigheid en de CO_2-uitstoot van het autopark beïnvloeden. Deze zaken komen in deze studie slechts zijdelings aan bod.
In deze studie staat vergroening van de autobelastingen centraal. Bij 'vergroening' van het belastingstelsel ligt de nadruk vaak op het vergroten van het aandeel milieubelastingen in de belastingmix (Vollebergh et al. 2012). Milieubelastingen worden daarbij ruim gedefinieerd: in de definitie die wordt gehanteerd door de OECD, de EU en de IEA vallen alle belastingen met een grondslag die van belang is voor het milieu onder de milieubelastingen, ongeacht of de grondslag voor de belastingen een expliciete milieucomponent heeft (OECD 2010).
Vergroenen van het belastingstelsel kan echter ook betrekking hebben op het vergroten van de milieucomponent in de bestaande belastingen, zoals bij de vergroening van de autobelastingen richting CO_2 in Nederland het geval was. In deze studie hebben we zowel aandacht voor de totale belastingopbrengsten als de mate van sturing richting milieueffecten. Vergroening van de autobelastingen wordt daarbij smal gedefinieerd en richt zich op het vergroten van het aandeel zuinige auto's en het verminderen van de CO_2-uitstoot in Nederland.

1.3 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 is beschrijvend van aard en kijkt terug op de belangrijkste ontwikkelingen en directe effecten in de Nederlandse automarkt. In hoofdstuk 2 wordt eerst de huidige structuur van de automarkt en de autobelastingen beschreven, inclusief recente wijzigingen. Vervolgens wordt uitgebreider ingegaan op de directe effecten van fiscale vergroening van de autobelastingen op omvang, samenstelling en kenmerken van de nieuwverkopen in Nederland.
Hoofdstuk 3 is beschouwend en verklarend van aard en beoogt een dieper begrip te creëren van de directe effecten die zijn beschreven in hoofdstuk 2.
In hoofdstuk 3 worden diverse haken en ogen aan de huidige aanpak geschetst, zoals weglekeffecten naar het buitenland en verschillen tussen test en praktijk met betrekking tot verbruik en CO_2-uitstoot. Ook is er aandacht voor onzekerheden omtrent het keuzegedrag van consumenten en het aanbod van

1894815 02184

auto's door de autofabrikanten en de invloed daarop van beleidsdoelstellingen. Hoofdstuk 3 eindigt met een paragraaf over blinde vlekken in de kennis en met aanbevelingen voor vervolgonderzoek. In hoofdstuk 4 worden aandachtspunten en afwegingen geformuleerd voor de toekomst van het fiscaal beleid.

Noot

1 In het SER-Energieakkoord is afgesproken dat er in deze kabinetsperiode geen stappen tot het variabiliseren van de vaste autobelastingen worden gezet (SER 2013). Vanaf 2016 zal het Rijk echter wel deelnemen aan het onderzoek naar variabilisering dat in de periode daarvoor door private partijen zal worden geïnitieerd. Of er daadwerkelijk stappen worden gezet richting 'betalen voor gebruik' hangt af van toekomstige politieke besluitvorming. Aangezien de looptijd van de Autobrief 2.0 de periode 2016 tot en met 2019 beslaat, is het niet uitgesloten dat bij herinrichting van de autobelastingen rekening zal worden gehouden met variabilisering.

1894815 02184

Effecten van het belastingbeleid op de nieuwverkopen

2.1 De automarkt en de autobelastingen in Nederland

Enkele feiten en cijfers over personenauto's in Nederland

In Nederland rijden momenteel (medio 2013) een kleine 8 miljoen personenauto's rond. Het merendeel daarvan is een privéauto: in 2012 waren er circa 900.000 auto's van de zaak, tegenover 6,9 miljoen privéauto's (VNA 2013). Binnen de auto van de zaak kan nader onderscheid worden gemaakt tussen leaseauto's (bijna 577.000) en auto's in eigen beheer (321.000). Daarnaast wordt een klein deel van de privéauto's (326.000 auto's) hoofdzakelijk voor zakelijke doeleinden gebruikt en daarmee als zakenauto aangemerkt.
Jaarlijks worden er gemiddeld circa 500.000 nieuwe personenauto's verkocht, waarbij het exacte aantal afhankelijk van economische omstandigheden en andere ontwikkelingen historisch grofweg tussen 400.000 en 600.000 varieert. De grote meerderheid daarvan zijn benzineauto's (70-75 procent). Het marktaandeel van dieselauto's in de nieuwverkopen varieert in recente jaren tussen 20 en 30 procent. Het marktaandeel van de overige brandstofsoorten en aandrijftechnologieën is klein (< 5 procent).
Iets meer dan de helft van de nieuw verkochte auto's staat op naam van particulieren, de andere helft op naam van bedrijven. Van die laatste groep is bijna 70 procent een leaseauto. Leasecontracten worden gemiddeld voor een duur van 43 maanden afgesloten (VNA 2013), waarna de auto's op de tweedehandsmarkt terechtkomen of worden geëxporteerd. Van het totale autopark staat maar ongeveer 11 procent op naam van bedrijven, maar grofweg de helft van de auto's in het park is ooit begonnen als auto van de zaak.
Als we kijken naar het kilometrage van de auto's zien we een aantal trends, die deels aan elkaar zijn gerelateerd: zakenauto's rijden gemiddeld op jaarbasis meer kilometers dan privéauto's, jonge auto's rijden meer dan oude auto's en diesel- en LPG-auto's rijden meer dan benzineauto's. Leaseauto's rijden gemiddeld twee tot drie keer zoveel kilometers per jaar als auto's in eigendom van particulieren. Als gevolg daarvan is het aandeel van leaseauto's in het totale kilometrage van Nederlandse personenauto's (17 procent) substantieel hoger dan het aandeel in het autopark (7 procent) (VNA 2013).
Tevens geldt dat veel leaseauto's dieselauto's zijn. Dieselauto's rijden per jaar gemiddeld beduidend meer kilometers dan benzineauto's: dieselauto's rijden tussen de 23.000 en 26.000 kilometer per jaar, benzineauto's tussen de 10.000 en 12.000 kilometer. Dit komt doordat het omslagpunt waarbij de hogere vaste kosten van diesels worden gecompenseerd door de lagere variabele bij een relatief hoog jaarkilometrage ligt.

Enkele feiten en cijfers over autobelastingen in Nederland

De *bpm* (belasting op personenauto's en motorrijwielen) is een eenmalige heffing op de eerste registratie van een personenauto, particuliere bestelauto of motorfiets in het kentekenregister in Nederland. Voor alle nieuwe auto's die in Nederland worden verkocht moet in principe bpm worden afgedragen, hoewel in de afgelopen jaren een deel van het autoaanbod is vrijgesteld van bpm. Maar ook bij de import van een tweedehandsvoertuig uit het buitenland moet bpm worden afgedragen. Hiervoor geldt een gereduceerd tarief, gebaseerd op de waardevermindering van de auto. De bpm geldt zowel voor personenauto's van particulieren als voor die van bedrijven.
De grondslag van de bpm is tussen 2010 en 2013 stapsgewijs aangepast. Voorheen gold de netto catalogusprijs als primaire grondslag voor de bpm, maar sinds begin 2013 is de bpm afhankelijk van de CO_2-uitstoot van de auto. Voor dieselauto's geldt een brandstoftoeslag. Daarnaast geldt in 2013 een korting voor dieselauto's die aan de Euro-6-emissienormen voldoen.
De *mrb* (motorrijtuigenbelasting) is een periodieke houderschapsbelasting voor motorrijtuigen, waaronder personenauto's maar ook bestelauto's, vrachtauto's,

1894815 02184

Tabel 2.1
Inkomsten overheid uit gemotoriseerd wegverkeer, 2012 (miljoenen euro's)

Heffing	Inkomsten
Bpm	1.500
Mrb (inclusief Eurovignet)	5.138
w.v. rijksdeel	*3.706*
w.v. provinciale opcenten	*1.432*
Accijns benzine	3.928
Accijns overige minerale oliën	3.657
Totaal	14.223

Bron: CBS StatLine

autobussen en motorfietsen, die in Nederland zijn geregistreerd. De Rijksoverheid stelt landelijke mrb-tarieven vast, die door de provincies worden opgehoogd met de provinciale opcenten. De grondslag voor de mrb is het gewicht van de auto. Daarnaast is ook in de mrb sprake van een brandstoftoeslag: voor auto's op diesel, LPG of aardgas gelden hogere tarieven dan voor benzineauto's. Voor zeer zuinige auto's golden in afgelopen jaren kortingen en vrijstellingen van de mrb. Ook de mrb geldt voor alle personenauto's in bezit van zowel particulieren als bedrijven.
De *fiscale bijtelling* is een bijtelling op het belastbaar inkomen voor werknemers die een door hun werkgever ter beschikking gestelde auto voor privédoeleinden gebruiken. Dit privégebruik wordt gezien als loon in natura en is daarom belast via de loon- en inkomstenbelasting. De werkgever houdt over de bijtelling loonbelasting/premie volksverzekeringen in. Hierdoor gaat het nettoloon van de werknemer omlaag. De grondslag voor de bijtelling is de catalogusprijs van de auto, inclusief btw en bpm. De hoogte van de bijtelling wordt dus mede beïnvloed door de hoogte van de bpm. Standaard bedraagt de bijtelling 25 procent van de catalogusprijs. Voor zuinige auto's gelden lagere tarieven. De bijtelling wordt op nihil gesteld indien het privégebruik van de auto van de zaak lager is dan 500 kilometer per jaar.
Naast de belastingen op aanschaf en bezit van een auto wordt ook het brandstofverbruik door het wegverkeer belast via de *brandstofaccijnzen*. In tabel 2.1 zijn de overheidsinkomsten weergegeven uit bpm, mrb en accijns in 2012. Dit zijn de totale opbrengsten. Voor de bpm, mrb en accijns op benzine geldt dat de opbrengsten voor het merendeel zijn opgehaald bij personenauto's. De opbrengsten uit de dieselaccijns zijn voor een substantieel deel afkomstig van andere voertuigen, met name vrachtauto's en bestelauto's.

2.2 Terugblik op vergroening autobelastingen in Nederland

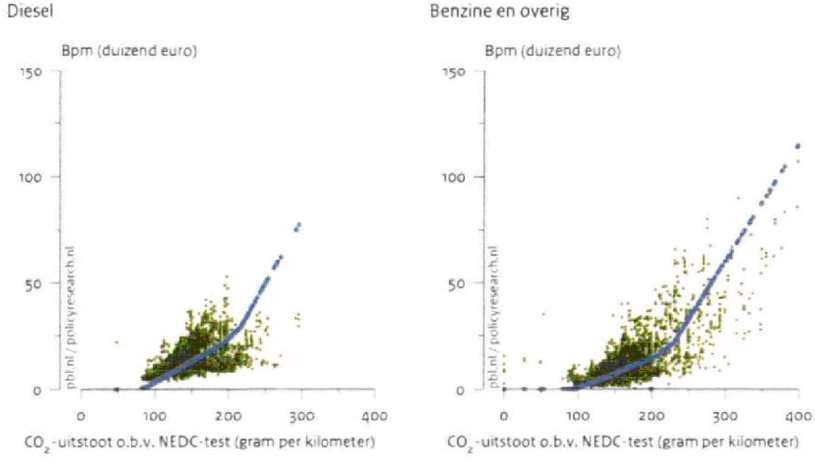
CO_2 als grondslag voor de autobelastingen

Om de verkopen van zuinige auto's met een lage CO_2-uitstoot te bevorderen, zijn de Nederlandse autobelastingen in de afgelopen jaren 'vergroend'.
In 2001 gold er een korting op de bpm voor auto's met een energielabel A of B. Deze regeling is na een jaar weer afgeschaft. Medio 2006 is een bonus-malusregeling geïntroduceerd op basis van de energielabels: voor auto's met een zuinig label A of B gold een korting op de bpm en voor auto's met een onzuinig label D tot en met G een toeslag.
In 2007 kondigde het kabinet-Balkenende IV in het regeerakkoord *Samen werken, samen leven* (CDA et al. 2007) een verdergaande vergroening aan van de autobelastingen. In de daaropvolgende jaren zijn in dat kader een aantal wijzigingen doorgevoerd. Begin 2008 is een extra toeslag in de bpm ingevoerd voor zeer onzuinige auto's met hoge CO_2-uitstoot, ook wel de 'slurptax' genoemd. Medio 2008 zijn de bonus- en malusbedragen van de bpm-differentiatie naar energielabels verhoogd.
In 2008 is tevens de 'zeer zuinige auto' geïntroduceerd in het belastingstelsel. Dit waren destijds dieselauto's met een CO_2-uitstoot van maximaal 95 gram per kilometer of andere auto's (benzine, hybride, enzovoort) met een CO_2-uitstoot van maximaal 110 gram per kilometer. De mrb voor deze auto's is in 2008 gehalveerd. In 2009 gold een kwarttarief en vanaf 2010 zijn deze auto's volledig vrijgesteld van mrb. De fiscale bijtelling voor zeer zuinige auto's is in 2008 verlaagd van 22 naar 14 procent, terwijl de bijtelling voor andere auto's is verhoogd naar 25 procent. Voor zuinige auto's van de zaak is in 2009 een extra bijtellingscategorie geïntroduceerd van 20 procent. Ook kwam er vanaf 2010 een tijdelijke 0 procent-bijtellingscategorie voor elektrische auto's.
In 2010 is begonnen met de stapsgewijze ombouw van de bpm-grondslag van netto catalogusprijs (kale autoprijs,

1894815 02184

Figuur 2.1

Aanschafbelasting personenauto's (bpm) gebaseerd op catalogusprijs en CO_2-uitstoot



Bpm voor aanbod van automodellen in 2012 op basis van

- Catalogusprijs
- CO_2-uitstoot (bpm-regime 2013)

Bron: RDW, 2013; bewerking PBL

exclusief btw en bpm) naar CO_2-uitstoot. Als eerste stap werd dat jaar een bpm-vrijstelling geïntroduceerd voor zeer zuinige auto's. Deze vrijstelling gold voor de hele bpm, inclusief de brandstoftoeslag voor dieselauto's. In de daaropvolgende jaren is de catalogusprijs als grondslag voor de bpm stapsgewijs uitgefaseerd en vervangen door de CO_2-uitstoot van de auto. Het nieuwe bpm-stelsel bevatte in eerste instantie drie belastingschijven, afhankelijk van de CO_2-uitstoot van de auto. In iedere schijf gold een tarief per gram CO_2-uitstoot, waarbij de tarieven opliepen in hogere schijven.
Door de wijziging van de bpm-grondslag van catalogusprijs naar CO_2-uitstoot gaat vanuit de bpm een sterkere prikkel uit voor de aankoop van een zuinige auto met lage CO_2-uitstoot. In het oude regime was ook al sprake van een correlatie tussen de bpm en de CO_2-uitstoot, maar die was minder sterk dan in het nieuwe regime, zo blijkt uit figuur 2.1. In de figuur is voor het autoaanbod uit 2012 een vergelijking gemaakt van de bpm zoals die in 2013 geldt met de bpm op basis van het oude regime, dat gebaseerd was op de catalogusprijs (Geilenkirchen et al. 2013).

Wijzigingen van het belastingregime uit de Autobrief

In het Belastingplan 2012 zijn er opnieuw wijzigingen doorgevoerd die gelden voor de periode 2012 tot 2015. De belangrijkste elementen van het nieuwe (huidige) systeem zijn:

- Er is een vierde belastingschijf in de CO_2-afhankelijke bpm geïntroduceerd.
- De CO_2-grens voor bpm-vrijstelling gaat stapsgewijs omlaag, zodat door het autonoom zuiniger worden van auto's niet steeds meer auto's in de vrijstellingscategorie vallen.
- De tarieven en grenzen voor de CO_2-gerelateerde bpm zijn zodanig vormgegeven dat iedere gram CO_2-uitstoot van benzine- en dieselauto's vanaf 2015 even zwaar wordt belast.
- De vaste dieseltoeslag in de bpm voor dieselauto's is vervangen door een variabele toeslag die geldt vanaf een CO_2-uitstoot van 70 gram per kilometer. De volledige vrijstelling van de bpm voor conventionele dieselauto's is daarmee de facto verdwenen en ook de grote verschillen in bpm tussen dieselauto's die wel en niet zijn vrijgesteld behoren tot het verleden.
- De mrb-vrijstelling voor zeer zuinige auto's verdwijnt per 1 januari 2014. Tot 2014 blijft de huidige regeling van kracht, in 2014 en 2015 geldt alleen nog een vrijstelling voor auto's met een CO_2-uitstoot van 50 gram per kilometer of lager.
- De CO_2-grenzen voor de fiscale bijtelling worden de komende jaren stapsgewijs verlaagd.
- De 0 procent bijtelling voor volledig elektrische auto's blijft op verzoek van de Tweede Kamer gelden tot 2014, waarna deze verhoogd wordt naar 7 procent. Ook is het bereik van de 0 procent-bijtellingsregeling uitgebreid tot alle auto's met een CO_2-uitstoot van

1894815 02184

Tabel 2.2
Belastingschijven en -tarieven voor de CO_2-afhankelijke bpm, 2010-2015

Bpm-regeling	2010	2011	2012 Q1+Q2	2012 Q3+Q4	2013	2014	2015
Benzine, overig	**CO_2-grenzen**						
Vrijgesteld	<111	<111	<111	<103	<96	<89	<1
Schijf 0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	<83
Schijf 1	<181	<181	<181	<160	<141	<125	<111
Schijf 2	<271	<271	<271	<238	<209	<183	<161
Schijf 3	>270	>270	>270	<243	<230	<204	<181
Schijf 4				>242	>229	>203	>180
Diesel	**CO_2-grenzen**						
Vrijgesteld	<96	<96	<96	<92	<89	<86	<1
Schijf 0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	<83
Schijf 1	<156	<156	<156	<144	<132	<121	<111
Schijf 2	<233	<233	<233	<212	<193	<176	<161
Schijf 3	>232	>232	>232	<226	<216	<198	<181
Schijf 4				>225	>215	>197	>180
Alle	**Tarieven* per g/km CO_2-uitstoot per bpm-schijf**						
Vaste voet	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 175
Schijf 0	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	€ 6
Schijf 1	€ 34	€ 61	€ 94	€ 101	€ 125	€ 105	€ 69
Schijf 2	€ 126	€ 202	€ 280	€ 121	€ 148	€ 126	€ 112
Schijf 3	€ 288	€ 471	€ 654	€ 223	€ 276	€ 237	€ 217
Schijf 4				€ 559	€ 551	€ 474	€ 434

* *Tarieven in nominale (lopende) prijzen. Vastgestelde inflatiecorrecties van 2,2 procent, 1,7 procent en 1,7 procent toegepast voor de jaren 2013-2015*
Bron: MinFin (2013b)

50 gram per kilometer of minder. Hierdoor vallen niet alleen elektrische auto's onder de regeling, maar ook de meeste plug-in hybrides. In 2014 en 2015 verdwijnt de 0 procent-bijtellingscategorie en komt er weer onderscheid tussen nul-emissieauto's (volledig elektrisch) die in de nieuwe 4 procent-bijtellingscategorie zullen vallen en auto's met een CO_2-uitstoot tussen 1-50 gram per kilometer, die in de eerder aangekondigde 7 procent bijtellingscategorie zullen vallen (MinFin 2013a).

In tabel 2.2 zijn de schijven en bijbehorende tarieven weergegeven van de CO_2-afhankelijke bpm zoals die golden van 2010 tot 2013 en zoals die voor de jaren 2014 en 2015 zijn opgenomen in de Wet uitwerking Autobrief.

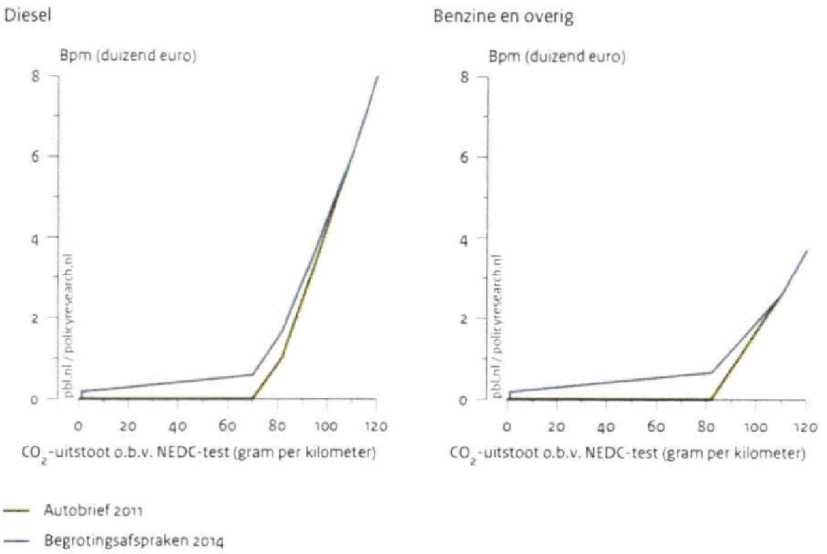
Wijzigingen bpm en mrb in de Begrotingsafspraken 2014

Uit de Begrotingsafspraken 2014 (het Herfstakkoord) vloeit een structurele verhoging van de bpm voort van 200 miljoen euro per 2015. Aan deze aanpassing van de bpm wordt invulling gegeven door een extra schijf in te voeren in de bpm voor auto's met een CO_2-uitstoot van 1 tot en met 82 gram per kilometer. In het bestaande bpm-regime waren deze auto's vrijgesteld van de CO_2-gerelateerde bpm (voor dieselauto's met een CO_2-uitstoot van 70 gram per kilometer of meer gold wel de dieseltoeslag in de bpm). Het tarief in de nieuwe bpm-schijf bedraagt 6 euro per gram per kilometer. Daarnaast wordt een vaste voet in de bpm geïntroduceerd van 175 euro voor alle auto's met een uitstoot van meer dan 0 gram per kilometer. Ter compensatie wordt het tarief van de (voorheen) eerste bpm-schijf verlaagd van 93 naar 69 euro per gram per kilometer. Door deze invulling worden vooral de auto's met een CO_2-uitstoot tot 110 gram per kilometer vanaf 2015 zwaarder belast in de bpm, zoals is weergegeven in figuur 2.2. De maximale verhoging van de bpm bedraagt 667 euro voor auto's met een CO_2-uitstoot van 82 gram per kilometer.
De gekozen vormgeving van deze maatregel heeft ten doel stabielere bpm-inkomsten te genereren door iedere auto in de bpm te belasten. Alleen voor nul-emissieauto's geldt vanaf 2015 nog een volledige vrijstelling van de bpm (MinFin 2013b). Daarnaast blijft de prikkel om de CO_2-uitstoot te reduceren in stand door de bpm-verhoging te differentiëren naar CO_2-uitstoot.

Begin 2014 is de vrijstelling van de mrb voor zeer zuinige auto's vervallen. Eerder is afgesproken dat de hiermee gepaard gaande lastenverzwaring wordt teruggegeven via een generieke verlaging van de mrb-tarieven. In het Herfstakkoord is ook afgesproken dat de geplande

1894815 02184

Figuur 2.2
Aanschafbelasting personenauto's (bpm), 2015



Bron: Ministerie van Financiën, 2013

generieke verlaging van de mrb per 2014 niet doorgaat. De vrijstelling voor auto's met een CO_2-uitstoot tot en met 50 gram per kilometer blijft bestaan in 2014 en 2015.

Aanschaf van zuinige auto's door ondernemers aantrekkelijk door investeringsaftrek

De verkopen van zuinige auto's zijn de afgelopen jaren niet alleen beïnvloed via de bpm, de mrb en de fiscale bijtelling. Voor ondernemers die zeer zuinige auto's aanschaffen golden extra voordelen via de Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL). De VAMIL biedt de mogelijkheid om 75 procent van de investering in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen op een willekeurig moment af te schrijven. Door versnelde afschrijving van een investering wordt de fiscale winst in dat jaar verlaagd, waardoor minder inkomsten- en vennootschapsbelasting hoeft te worden betaald. De MIA biedt ondernemers een extra aftrekmogelijkheid van de fiscale winst.
Met de MIA kan een ondernemer tot 36 procent van de investeringskosten in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen aftrekken van de fiscale winst in het jaar van aanschaf.
Het doel van de MIA/VAMIL is om investeren in milieuvriendelijke producten of bedrijfsmiddelen fiscaal voordelig te maken en innovatieve milieuvriendelijke producten sneller op de markt te brengen.
De investeringen die in aanmerking komen voor MIA/VAMIL worden jaarlijks via een Milieulijst kenbaar gemaakt. De Milieulijst 2013 bevat onder meer elektrisch aangedreven auto's met een CO_2-uitstoot lager dan 50 gram per kilometer. Hieronder vallen alle volledig elektrische auto's en de plug-in hybride auto's die in 2013 op de markt zijn. Deze auto's komen in aanmerking voor zowel de MIA als de VAMIL. Zeer zuinige personenauto's met een CO_2-uitstoot van maximaal 88 gram per kilometer (diesel) dan wel 95 gram per kilometer (overige aandrijving) komen in 2013 in aanmerking voor de MIA (maximaal 13,5 procent van de investering). De CO_2-grenzen in de KIA, MIA en VAMIL waren gekoppeld aan de bpm-tariefgrenzen.
Ten slotte geldt voor ondernemingen nog de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA). De KIA geldt voor kleinere investeringen en is vooral gericht op het midden- en kleinbedrijf. Ook via de KIA kunnen investeringen in bedrijfsmiddelen deels van de fiscale winst worden afgetrokken. Zeer zuinige auto's en elektrische auto's komen in 2013 eveneens in aanmerking voor de KIA, waardoor een investering in deze auto's voor ondernemingen fiscaal aantrekkelijk is. Omdat ondernemers ook kunnen profiteren van vrijstellingen in de bpm, mrb en bijtelling, was de aanschaf van deze auto's extra aantrekkelijk (zie tekstkader 2.1).

De staatssecretaris van Financiën heeft inmiddels een aantal wijzigingen aangekondigd in de MIA, KIA en VAMIL om de stapeling van regelingen te beperken (MinFin 2013c). Vanaf 2014 wordt de KIA voor personenauto's afgeschaft. De MIA zal meer worden gericht op het stimuleren van (semi-)elektrische auto's en de VAMIL zal niet meer worden toegepast voor personenauto's.

Tekstkader 2.1 Stapeling van maatregelen maakt zuinige auto's aantrekkelijk

In 2013 werd de aankoop van zeer zuinige auto's niet alleen via de BPM, mrb en bijtelling gestimuleerd, maar ook via de Milieu Investeringsaftrek (MIA), de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL) en de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA). Voor ondernemers was daarmee sprake van een 'stapeling' van maatregelen die de aanschaf van zeer zuinige auto's erg aantrekkelijk maakt. Een rekenvoorbeeld voor de Mitsubishi Outlander Plug-In hybride en de Tesla S Performance maakt dit inzichtelijk.

De consumentenprijs van de Mitsubishi Outlander bedraagt in de uitgebreide uitvoering bijna 49.000 euro. Vanwege de lage CO_2-uitstoot is de auto vrijgesteld van bpm. Dit voordeel is al verdisconteerd in de consumentenprijs. Daarnaast is de auto in 2014 en 2015 vrijgesteld van mrb. Voor een dieselauto met hetzelfde gewicht bedraagt de mrb, inclusief opcenten, ongeveer 2.000 euro per jaar (het werkelijke bedrag varieert per provincie). Het totale voordeel in de mrb bedraagt dus circa 4.000 euro, uitgaande van uitlevering van de auto eind 2013. Deze voordelen in BPM en mrb gelden voor zowel particulieren als rechtspersonen.

Zakelijke automobilisten die de Outlander voor privédoeleinden gebruiken, profiteren daarnaast van 0 procent bijtelling voor een periode van maximaal vijf jaar indien de auto in 2013 voor het eerst te naam wordt gesteld. In vergelijking met een 14 procent bijtellingsauto en uitgaande van een belastingtarief van 52 procent bedraagt de korting in de bijtelling ongeveer 3.500 euro per jaar.

Een IB-ondernemer (een ondernemer voor de inkomstenbelasting) kan daarnaast bij aanschaf van een Outlander profiteren van de MIA, KIA en VAMIL. Indien hij volledig van deze drie regelingen zou kunnen profiteren en een volledige aftrek van de btw zou gelden, bedraagt de kostprijs ongeveer 28.000 euro, ofwel een korting van ongeveer 21.000 euro op de consumentenprijs. Het saldo van de belastingvoordelen kan hiermee voor ondernemers in theorie oplopen tot meer dan 40.000 euro.

Wanneer dezelfde analyse wordt gedaan voor de Tesla S Performance, een volledig elektrisch aangedreven sportauto, loopt het belastingvoordeel verder op. De reductie van de kostprijs kan voor een ondernemer oplopen tot bijna 40.000 euro. Het jaarlijkse voordeel in de bijtelling bedraagt ongeveer 8.000 euro gedurende maximaal vijf jaar en de korting op de mrb bedraagt circa 2.500 euro. Het totale belastingvoordeel kan daarmee voor ondernemers in theorie oplopen tot circa 85.000 euro.

Autobelastingen en luchtverontreiniging

Het vergroenen van de autobelastingen is niet alleen gericht op het vergroten van het aandeel zuinige auto's en daarmee het reduceren van CO_2-uitstoot in Nederland. Personenauto's stoten ook voor het milieu en de gezondheid schadelijke stoffen uit zoals stikstofoxiden (NO_x) en fijnstof (PM_{10}). Sinds de introductie van de driewegkatalysator voor benzineauto's begin jaren 90 van de vorige eeuw zijn dieselauto's gemiddeld vervuilender dan benzineauto's. Om de luchtkwaliteit in Nederland te verbeteren heeft de overheid daarom sinds begin jaren 90 via de autobelastingen geprobeerd het aandeel dieselauto's in het Nederlandse autopark te beperken. Zowel de bpm als de mrb is voor dieselauto's hoger dan voor benzineauto's. Dit is ter compensatie voor de lagere accijns op diesel. Omdat de brandstoftoeslagen in de bpm en mrb vaste kosten zijn, ontstaat een 'omslagpunt' waarboven het aantrekkelijk wordt om een dieselauto te rijden: de hogere vaste kosten van dieselauto's worden gecompenseerd door de lagere variabele kosten. Het omslagpunt ligt bij een relatief hoog jaarkilometrage. Door de belastingvrijstellingen voor zeer zuinige dieselauto's is het omslagpunt tijdelijk sterk verlaagd voor deze autotypen, maar vanaf 2014 moet voor zeer zuinige dieselauto's weer de volledige mrb worden afgedragen.

De doelstellingen voor klimaat (minder CO_2) en lucht (minder NO_x en fijnstof) zijn in enige mate strijdig met elkaar. De aanschaf van dieselauto's wordt vanuit luchtkwaliteitsoverwegingen ontmoedigd. Omdat dieselauto's minder CO_2 uitstoten dan een vergelijkbare benzineauto, zou de verkoop vanuit klimaatoverweging juist moeten worden gestimuleerd. Dit compliceert de zoektocht naar effectieve fiscale vergroening.

1894815 02184

2.3 Europees beleid voor CO_2-uitstoot personenauto's

Fiscale vergroening autobelastingen als onderdeel van Europese strategie

De Nederlandse overheid spant zich niet als enige in om de CO_2-uitstoot van personenauto's te verminderen. Als onderdeel van een brede strategie om de CO_2-uitstoot van het wegverkeer terug te dringen, heeft de EU zich medio jaren 90 ten doel gesteld om de CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's terug te brengen tot 120 gram per kilometer in 2012. Dit doel moest worden gehaald door een combinatie van:

- afspraken met de auto-industrie om de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's te reduceren;
- verbeterde voorlichting aan autokopers over de zuinigheid van nieuwe auto's;
- fiscale maatregelen om de vraag naar zuinige auto's te bevorderen.

De eerste pijler leidde eind jaren 90 tot vrijwillige afspraken met de koepelorganisaties van de Europese, Japanse en Koreaanse autofabrikanten. In drie convenanten was een doel afgesproken van 140 gram per kilometer in 2008/2009: een afname van 25 procent ten opzichte van het niveau in 1995. De tweede pijler van de Europese strategie heeft in Nederland (en inmiddels ook alle andere lidstaten) geleid tot de introductie van het energielabel voor nieuwe auto's. Gecombineerd met de derde pijler, de vergroening van de autobelastingen, moet dit de aanschaf van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot stimuleren, waardoor autofabrikanten worden geholpen om hun doelen te halen en de kosten die daarmee gepaard gaan worden beperkt.

Geen draagvlak voor Europese harmonisatie van autobelastingen

Voor Europees brede fiscale vergroening van de autogerelateerde belastingen is tot op heden geen draagvlak in de EU. De EU heeft in 2005 een voorstel gepresenteerd voor een Europese richtlijn voor autogerelateerde belastingen (EC 2005). Met de richtlijn werd beoogd om:

- De werking van de interne Europese markt te verbeteren door alle belastingen op aanschaf en registratie van auto's, zoals de Nederlandse bpm, af te schaffen. Deze belastingen zouden de werking van de interne markt verstoren, omdat ze tot significante verschillen konden leiden in de kale autoprijzen en consumentenprijzen tussen de EU-lidstaten.
- De derde pijler van de Europese strategie voor CO_2-uitstoot van nieuwe auto's te implementeren door de jaarlijkse belastingen op bezit van auto's, zoals de mrb, in alle landen te differentiëren naar CO_2-uitstoot.

Het voorstel van de EU is nooit aangenomen. Lidstaten geven er de voorkeur aan om de fiscale behandeling van auto's zelf in de hand te houden. Diverse lidstaten zetten echter net als Nederland in op het fiscaal vergroenen van de autobelastingen (zie tekstkader 3.1 in paragraaf 3.3).

Herziening Europese strategie voor CO_2-uitstoot personenauto's

In de jaren na de introductie van de Europese strategie werd weinig vooruitgang geboekt: het autoaanbod werd weliswaar zuiniger, maar dit werd deels gecompenseerd door een verschuivende vraag naar grotere en krachtigere auto's met een hogere CO_2-uitstoot (Hoen & Geilenkirchen 2006). De gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's daalde hierdoor maar langzaam. Vanwege de beperkte voortgang heeft de Europese Commissie in 2007 een herziening van de strategie aangekondigd (EC 2007). De vrijwillige afspraken met de auto-industrie werden vervangen door bindende CO_2-normen voor nieuwe auto's: de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's mag in 2015 maximaal 130 gram per kilometer bedragen in de EU (EC 2009). In 2012 moet al 65 procent van de verkopen voldoen aan de norm van 130 gram per kilometer. In de jaren daarna loopt dit stapsgewijs op tot 100 procent in 2015.

De resterende afname die nodig is om het oorspronkelijke doel van 120 gram per kilometer te bereiken, moet worden behaald met aanvullende maatregelen zoals het gebruik van efficiëntere airco's en vermindering van de rolweerstand van banden. De EU heeft inmiddels regelgeving vastgesteld die grenzen stelt aan de rolweerstand van nieuwe banden en die de toepassing verplicht stelt van bandenspanningscontrolesystemen en schakelindicatoren in nieuwe auto's.

De Commissie besteedt bij de herziening van de strategie niet alleen aandacht aan aanbodgericht beleid, maar roept de lidstaten ook op om extra inspanningen te verrichten aan de vraagkant. De autogerelateerde belastingen zouden een krachtig instrument zijn om bij de aankoop van nieuwe auto's te sturen op CO_2-uitstoot. De lidstaten worden dan ook aangespoord om hun beleid rond autogerelateerde belastingen aan te passen, zodat de vraag naar zuinige auto's wordt gestimuleerd. Dit moet autofabrikanten helpen om aan de CO_2-normen te voldoen en de daarmee gepaard gaande kosten voor fabrikanten te verlagen (EC 2007).

1894815 02184

Aanscherping Europese CO_2-normering in 2020

De ontwikkeling van de CO_2-uitstoot van het aanbod van nieuwe auto's in Nederland wordt sterk beïnvloed door de Europese CO_2-normen. De CO_2-norm voor nieuwe auto's van 130 gram per kilometer, die in 2008 is afgesproken, treedt vanaf 2015 in werking. De Europese regelgeving bevat ook een doel voor de langere termijn: in 2020 zou een norm moeten gaan gelden van 95 gram per kilometer. De uitwerking van deze doelstelling is echter in 2008 nog niet in wetgeving vastgelegd, de besluitvorming daarover zou op een later moment moeten plaatsvinden.

Eind 2013 is er overeenstemming bereikt tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de lidstaten over de invoering het 95 gram per kilometer doel. De nieuwe norm van 95 gram per kilometer treedt vanaf 2021 in werking. In 2020 moet al 95 procent van de nieuwverkopen aan de norm voldoen. In de jaren 2020 tot en met 2022 mogen fabrikanten gebruikmaken van zogenaamde superkredieten voor het halen van hun norm: zeer zuinige auto's die minder dan 50 gram per kilometer uitstoten, tellen zwaarder mee bij de weging van de gemiddelde CO_2-uitstoot van hun nieuwverkopen. Voor iedere zeer zuinige auto die fabrikanten verkopen, kunnen ze tot en met 2022 dus meerdere onzuinige modellen verkopen. De superkredieten mogen maximaal 7,5 gram per kilometer bijdragen aan het halen van de norm. De afspraken moeten nog worden bekrachtigd en vastgelegd in de Europese regelgeving.

De aanscherping van de CO_2-norm naar 95 gram per kilometer treedt naar verwachting dus in 2020/2021 in werking. Tot die tijd geldt de norm van 130 gram per kilometer. Desalniettemin zal de regelgeving voor 2020 al van invloed zijn op de ontwikkeling van het autoaanbod in de jaren daarvoor. Technologieën die grootschalig moeten worden ingezet om de norm in 2020 te halen, zullen in de jaren daarvoor al op de markt worden gebracht om ervoor te zorgen dat deze technologieën technisch en economisch kunnen rijpen en om consumenten ermee vertrouwd te maken. Een meer lineaire ingroei richting de norm voor 2020 ligt dus in de lijn der verwachting.

Vanwege de superkredieten die in de jaren 2020-2022 mogen worden gebruikt voor het halen van de norm, zal de gemiddelde CO_2-uitstoot van de nieuwverkopen in de EU pas in 2023 maximaal 95 gram per kilometer mogen bedragen. Tot die tijd kan het gemiddelde hoger liggen. Een doorkijk naar 2020-2022 is dus van belang om de lijn te kunnen bepalen waarlangs fabrikanten de 2020-normen gaan naderen, ook in de periode 2016-2019, waarop de Autobrief 2.0 van toepassing is.

EU-voorstel voor aanpassing van accijnsstructuur voor motorbrandstoffen

Binnen de EU wordt momenteel ook onderhandeld over aanpassing van de zogenaamde Energy Taxation Directive. In deze richtlijn zijn onder meer de minimumtarieven vastgelegd voor de accijnzen op minerale oliën, waaronder benzine en diesel voor het wegverkeer. Het minimumtarief voor de accijns op benzine en diesel bedraagt momenteel respectievelijk 35,9 cent en 33 cent per liter brandstof. Het staat lidstaten vrij om hogere accijnzen in te voeren. Veel lidstaten maken momenteel gebruik van deze mogelijkheid, met name voor benzine (PBL 2014, in voorbereiding).

De Europese Commissie heeft in 2011 een voorstel gedaan voor herziening van de richtlijn (EC 2011). Het voorstel bevat een aantal belangrijke wijzigingen:

- De minimumtarieven voor de accijnzen op minerale oliën moeten deels worden gebaseerd op de energie-inhoud van de brandstof en deels op de CO_2-uitstoot die voortkomt uit de verbranding van de brandstof.
- Lidstaten houden de mogelijkheid om hogere accijnzen te heffen, onder voorwaarde dat de structuur van de accijnzen voor alle brandstoffen hetzelfde is: de CO_2-component en de energie-component in de accijns moet voor alle motorbrandstoffen gelijk zijn.

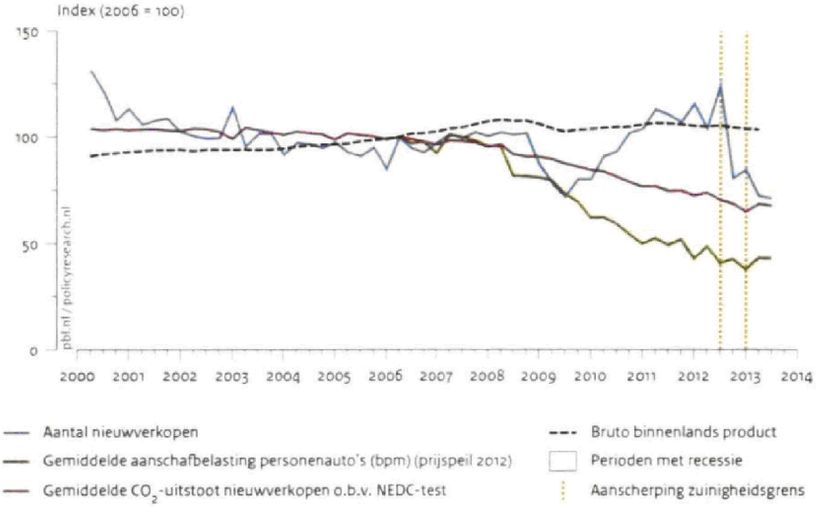
Het minimumtarief voor diesel, LPG en andere motorbrandstoffen wordt in het voorstel stapsgewijs opgehoogd tot het niveau van benzine. Omdat diesel een hogere energie- en koolstofinhoud kent dan benzine, komt het minimumtarief voor diesel uiteindelijk hoger te liggen dan het minimum voor benzine. Dit minimum is echter nog altijd lager dan de huidige accijns op diesel in Nederland. Echter, door de voorwaarde die wordt gesteld aan de structuur van de accijnzen zou de accijns op diesel op termijn hoger moet liggen dan die op benzine.

Dit betekent dat de accijns op diesel omhoog zou moeten en/of de accijns op benzine omlaag. Ook de accijns op LPG zou fors omhoog moeten. Het voorstel voorziet in een ruime overgangsperiode: het nieuwe regime zou in 2023 volledig van kracht moeten worden.

Indien het voorstel in zijn huidige vorm wordt aangenomen, heeft dit ook implicaties voor de belastingen die in dit rapport centraal staan. De huidige brandstoftoeslag in de bpm en mrb voor diesel- en LPG-auto's is mede gerelateerd aan de lagere dieselaccijns. Als het verschil in accijns tussen diesel en benzine wijzigt, kan dat aanleiding zijn om ook de behandeling van de verschillende brandstoffen in de vaste autobelastingen opnieuw te bezien.

1894815 02184

Figuur 2.3
Relatie tussen economie en nieuwverkopen personenauto's



Data zijn kwartaalcijfers en seizoensgecorrigeerd

Bron: Kok et al., 2013; bewerking PBL

2.4 Effecten van fiscale vergroening op nieuwverkopen

In deze paragraaf wordt besproken welke effecten de vergroening van de autobelastingen heeft gehad op de verkopen van nieuwe personenauto's in Nederland. Achtereenvolgens wordt gekeken naar:

- ontwikkelingen in de omvang en samenstelling van de nieuwverkopen van personenauto's;
- de gemiddelde bpm per auto;
- de totale jaarlijkse bpm-inkomsten;
- de gemiddelde CO_2-uitstoot van auto's.

De conclusies die we trekken voor de nieuwverkopen gelden niet automatisch ook voor het gehele wagenpark omdat effecten van export, import en sloop van voertuigen hier buiten beschouwing blijven. Import en export komen aan bod in hoofdstuk 3.

Sterke samenhang tussen economie, fiscaal beleid en omvang nieuwverkopen

In figuur 2.3 is de samenhang te zien tussen economische groei, de gemiddelde bpm-belastingdruk op personenauto's, de nieuwverkopen per kwartaal (gecorrigeerd voor seizoensinvloeden[1]) en de gemiddelde CO_2-uitstoot van de nieuwverkopen.[2] De figuur laat zien dat de Nederlandse automarkt tamelijk stabiel was van 2000 tot en met 2007 met gemiddeld circa 125.000 nieuw verkochte personenauto's per kwartaal. Er was in deze jaren geen sprake van economische krimp. Ook waren de autobelastingen (bpm en mrb) niet of nauwelijks afhankelijk van de CO_2-uitstoot van de auto. Vanaf 2008 is er echter veel veranderd. Van Q4-2008 tot en met Q2-2009 is een sterke daling van de nieuwverkopen zichtbaar die sterk lijkt samen te hangen met de financiële crisis en de economische recessie. De recessies zijn in figuur 2.3 aangegeven als grijze vlakken. Ook in de periode Q3-2012 tot en met Q2-2013 is een sterke daling van de nieuwverkopen zichtbaar, wederom tijdens een recessie van de Nederlandse economie. Wat opvalt is dat de autoverkopen vanaf Q3-2009 stegen en er een bovengemiddeld aantal auto's werd verkocht van Q1-2011 tot en met Q2-2012, terwijl de Nederlandse economie ook in 2011 in een recessie zat.

Nieuwverkopen op peil door grote vraag naar en aanbod van fiscaal gestimuleerde auto's

In de periode 2008 tot en met 2012 is het aantal nieuw verkochte auto's die vrijgesteld zijn van bpm en mrb of die (in het geval van auto's van de zaak die ook privé worden gebruikt) voor lage bijtellingspercentages in aanmerking komen sterk toegenomen. De vergroening van de bpm heeft in de periode 2008-2012 geleid tot een toename van 12 procent in de nieuwverkopen op de privémarkt. Dit is gelijk aan circa 25.000 tot 30.000 auto's per jaar. Deze toename is een gevolg van de prijsdaling van nieuwe auto's (Geilenkirchen et al. 2014).

1894815 02184

Tekstkader 2.2 Mitsubishi Outlander PHEV (testwaarde 44 gram CO_2/km)
Vanaf december 2012 kon de Outlander PHEV (Plug-in Hybrid Electric Vehicle) besteld worden. Binnen vier maanden waren alle 10.000 voor de Nederlandse markt bestemde Outlanders PHEV 'blind' (zonder proefrit) besteld door consumenten (naar verwachting vrijwel uitsluitend leaserijders). De Outlander is de grootste auto (SUV-klasse) die in 2013 binnen de categorie 0 procent bijtelling beschikbaar is. Vanaf 2014 vallen plug-in hybride elektrische auto's (1-50 gram per kilometer) in de categorie 7 procent bijtelling. Uitgaande van een aanschafprijs van 50.000 euro met 7 procent bijtelling, die in de hoogste belastingschijf van 52 procent valt, bespaart een leaserijder circa 150 euro netto per maand. Vergeleken met een vergelijkbare auto met dezelfde aanschafprijs, maar dan met de standaard 25 procent bijtelling, bespaart een leaserijder circa 550 euro netto per maand. Veel consumenten lijken geanticipeerd te hebben op deze aangekondigde fiscale wijziging om zodoende nog maximaal vijf jaar in een luxe SUV te kunnen rijden met 0 procent bijtelling.

Hier liggen twee elkaar versterkende oorzaken aan ten grondslag. In de eerste plaats is gebleken dat het aanbod van autofabrikanten sneller zuiniger werd dan was verwacht op basis van de Europese CO_2-norm van 130 gram per kilometer in 2015 (Kok 2013). Er kwamen dus steeds meer zuinige auto's op de markt. Ten tweede golden voor dit steeds rijkere aanbod van kleine en zuinige auto's forse belastingkortingen, waarvoor de Nederlandse autokoper erg gevoelig bleek.
Het gevolg van deze twee ontwikkelingen was een sterke afname van de belastingdruk in de afgelopen jaren op een relatief grote groep auto's. In de tweede helft van 2012 was bijna de helft (46 procent) van alle nieuwverkopen vrijgesteld van bpm en mrb. Daarnaast kwamen veel bijtellingsplichtige auto's van de zaak in aanmerking voor lagere bijtelling (maximaal 14 procent).

Sterk anticipatiegedrag door aangekondigde aanscherping van de CO_2-zuinigheidsgrenzen

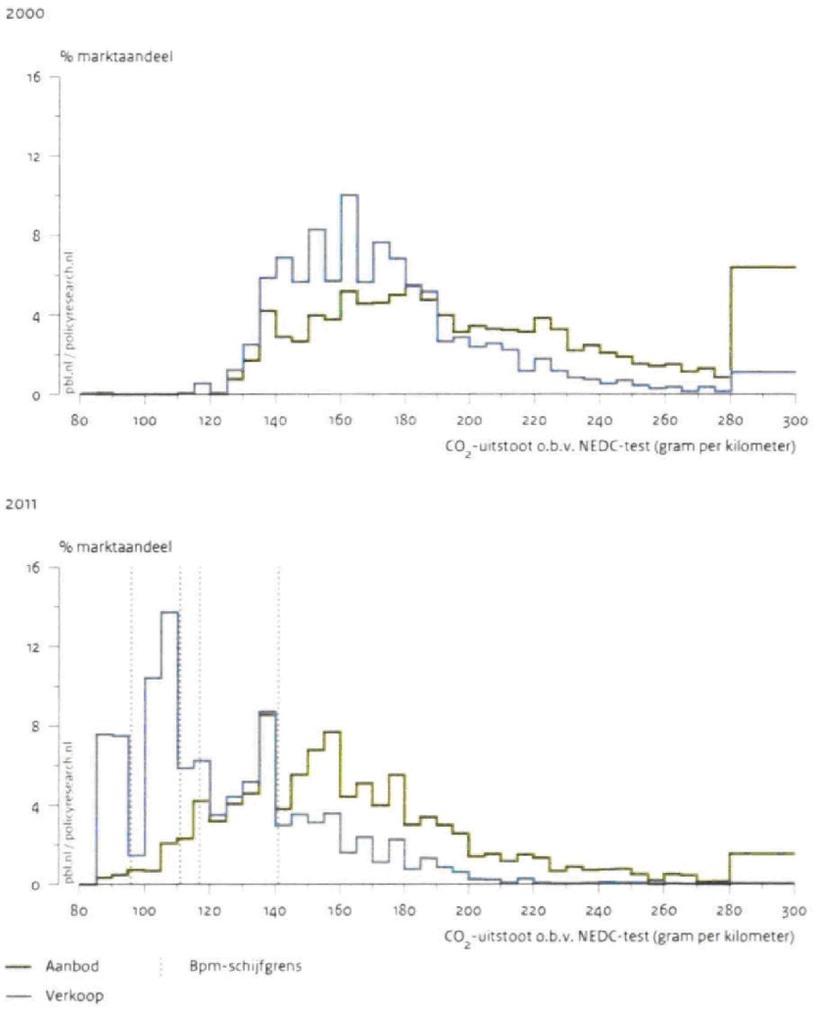
Daarnaast hebben de aanpassingen van de autobelastingen invloed gehad op het *moment* waarop consumenten (particulier en zakelijk) auto's hebben gekocht of geleaset. De meest recente aanscherpingen van de CO_2-zuinigheidsgrenzen zijn aangegeven met de oranje verticale stippellijnen in figuur 2.3 en wijzen op ongewoon hoge verkopen in Q2-2012 en ongewoon lage verkopen in Q3-2012. Er is duidelijk sprake van anticipatiegedrag onder consumenten die hun aanschafmoment vervroegd lijken te hebben.
Ook in Q4-2012 is nog een kleine opleving te zien vlak voordat de CO_2-grenzen verder werden aangescherpt. Ook blijkt dat zowel in het eerste als in het tweede kwartaal van 2012 33 procent van het jaartotaal werd verkocht (Kok et al. 2013). Voor een eerste kwartaal is 33 procent normaal, maar voor een tweede kwartaal is het ruim 5 procentpunten hoger dan normaal.
Er lijkt een verschuiving te zijn van in totaal 6 procent nieuwverkopen (ongeveer 30.000 auto's), die normaal in de tweede helft van 2012 zouden hebben plaatsgevonden maar nu in de eerste helft van 2012 hebben plaatsgevonden. In tekstkader 2.2 is een voorbeeld gegeven van dergelijk anticipatiegedrag.

Downsizing en groter aandeel verkopen uit kleiner aandeel automodellen

Ook de samenstelling van de nieuwverkopen is veranderd als gevolg van de fiscale vergroening. Consumentenvoorkeuren zijn mede als gevolg van fiscale vergroening tussen 2008 en 2011 verschoven: er worden gemiddeld steeds kleinere, lichtere en zuinigere auto's gekocht (Kok 2013). Deze zogenaamde *downsizing* was het sterkst tussen 2008 en 2012, toen sprake was van een forse stijging van het aandeel kleinere auto's (A/B-segment) ten opzichte van de middenklassers (C/D-segment) (MinFin 2013c). Vanaf 2012 nam het aandeel kleinere auto's weer langzaam af, wat mede het gevolg is van het toenemend aanbod van zeer zuinige auto's onder middenklassers.
Verder lijkt het vergroenen van de autobelastingen een steeds groter aantal consumenten richting een steeds kleiner aantal verschillende modellen te drijven. Figuur 2.4 laat zien dat vraag en aanbod in het jaar 2000 redelijk gelijk verdeeld waren: de middelste 50 procent zuinigste modellen namen ook circa 50 procent van de verkopen voor hun rekening. Daarentegen laat figuur 2.4 ook zien dat in 2011 de 10 procent zuinigste modellen ruim 50 procent van de verkopen voor hun rekening namen. Figuur 2.4 laat voor 2011 ook zien dat er vlak onder elke tariefgrens grote verkoopvolumes aanwezig waren.
De twee linkergrenzen waren van toepassing op de bpm- en mrb-vrijstellingen voor diesel en overige auto's en tevens op de 14 procent-bijtellingscategorie. De twee rechtergrenzen waren van toepassing op de 20 procent-bijtellingscategorie voor diesel en overige auto's. De twee linker tariefgrenzen hebben via de bpm en mrb met name de particuliere nieuwverkopen beïnvloed, terwijl alle vier de grenzen via de bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak de overige nieuwverkopen hebben beïnvloed. Van deze laatste groep is circa 80 procent bijtellingsplichtig. Dit is een indicatie dat de vraag van Nederlandse consumenten naar auto's met fiscale kortingen zeer effectief is beïnvloed. In tekstkader 2.3

1894815 02184

Figuur 2.4
Aanbod en verkoop van personenauto's naar CO_2-uitstoot

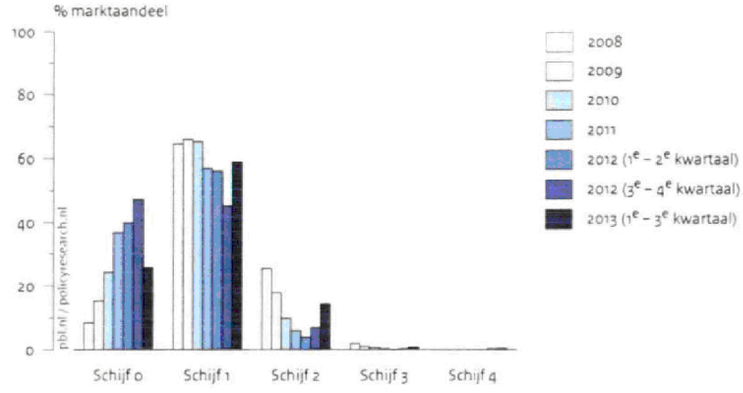


Bron: Kok et al., 2013; bewerking PBL

Tekstkader 2.3 Renault Mégane dCi

De Renault Mégane was in 2012 de bestverkochte auto van Nederland. Er gingen ruim 20.000 stuks nieuw de weg op. Meer dan 80 procent hiervan betrof de dieseluitvoering met een CO_2-uitstoot van 90 gram per kilometer, waarmee dit model in heel 2012 onder de vrijstellingsgrens viel voor de bpm en mrb. Dit model was daarnaast één van weinige auto's uit het C-segment in de voor leaserijders gunstige bijtellingscategorie van 14 procent en was daarin het enige model met een trekgewicht van 1.500 kilogram, belangrijk voor caravaneigenaren. Deze uitvoering valt ook in 2013 in de 14 procentbijtellingscategorie als gevolg van het feit dat Renault de CO_2-uitstoot verder heeft verlaagd van 90 naar 88 gram per kilometer (terwijl de fiscale CO_2-grens per 1/1/2013 is aangescherpt van < 92 gram per kilometer naar < 89 gram per kilometer). Uitgaande van een aanschafprijs van 26.000 euro en een loonbelastingtarief van 42 procent, levert het verschil tussen 20 procent en 14 procent bijtelling een fiscaal voordeel op van 55 euro netto per maand. Daarnaast vertaalt de bpm- en mrb-vrijstelling zich in een aantrekkelijker leasetarief.

Figuur 2.5
Aandeel nieuwverkopen per bpm-schijf



Bron: RDW, 2013; bewerking PBL

is een voorbeeld gegeven van een model met grote verkoopvolumes als gevolg van de gunstige fiscale behandeling.

Nieuwverkopen concentreren zich in bpm-schijven 0 en 1

Het systeem van bpm-schijven is vanaf 2010 stapsgewijs ingevoerd. Tussen 2010 en halverwege 2012 stonden de grenzen van de bpm-schijven vast, waarna per juli 2012 en januari 2013 de grenzen zijn aangescherpt conform de plannen uit Autobrief 1. In figuur 2.5 is weergegeven hoe de verdeling van de nieuwverkopen over de bpm-schijven zich heeft ontwikkeld tussen 2010 en het derde kwartaal van 2013. Ter vergelijking zijn ook de jaren 2008 en 2009 weergegeven, op basis van dezelfde schijfgrenzen als tussen 2010 en halverwege 2012.

In het jaar van de invoering van de eerste stap naar een CO_2-gebaseerde bpm (2010) is te zien dat reeds 24 procent van de nieuwverkopen zich bevond in de laagste schijf (schijf 0) en dus was vrijgesteld van bpm. Dit percentage liep vervolgens op naar 40 procent in de eerste helft van 2012. De aanpassing van de CO_2-grenzen halverwege 2012 sorteerde nog niet het gewenste effect, want het percentage vrijgestelde nieuwverkopen liep verder op naar 47 procent in de tweede helft van 2012. Vanaf 2013 is daarentegen wel een duidelijke daling te zien naar 26 procent vrijgestelde auto's.

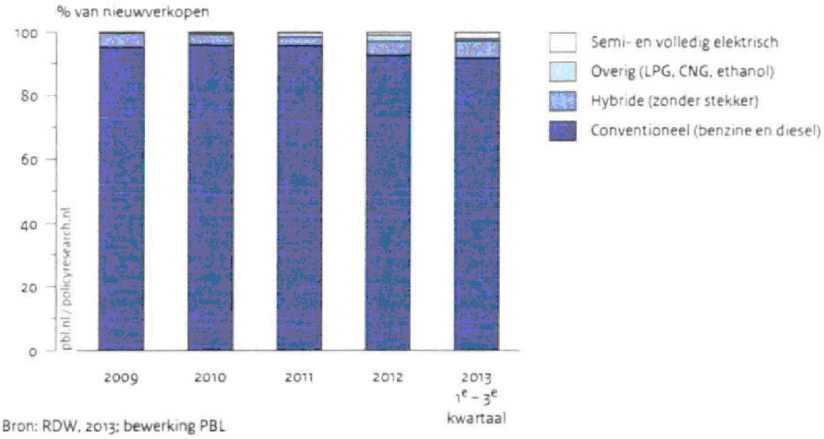
Wat verder opvalt is dat afgelopen jaren 85 tot 95 procent van de nieuwverkopen in de schijven 0 en 1 vielen. De derde schijf en de extra vierde schijf, die halverwege 2012 is ingevoerd, spelen nauwelijks een rol qua verkoopaantallen. Aangezien de bpm-schijven voor benzine en diesel vanaf 2015 gelijk zijn aan elkaar en de schijven 0 en 1 dan alle verkopen betreffen van 0 tot en met 110 gram per kilometer, lijkt het aannemelijk dat een ordegrootte van 85 procent van de nieuwverkopen vanaf 2015 CO_2-waarden heeft tussen 0 en 110 gram per kilometer. Binnen de zichthorizon van Autobrief 1 hadden/hebben de meeste nieuwverkopen CO_2-waarden tussen 80 en 180 gram per kilometer. Binnen de zichthorizon van Autobrief 2.0 liggen de CO_2-waarden van het merendeel van de nieuwverkopen waarschijnlijk tussen 0 en 110 gram per kilometer.

Aandeel diesel licht toegenomen, elektrificatie komt op gang

Sinds het jaar 2000 fluctueert het aandeel diesel in de brandstofmix van nieuwverkopen tussen de 20 en 30 procent. In 2009 en 2010 stabiliseerde het aandeel diesel op 20 procent, waarna het toenam en tussen 2011 en halverwege 2013 schommelde tussen 25 en 30 procent. Figuur 2.6 geeft een onderscheid naar (1) volledig en semi-elektrische auto's met laadstekker, ook wel (PH) EV's[3], (2) hybride[4] auto's, (3) overige brandstoffen (LPG, CNG, ethanol) en (4) conventionele benzine- of dieselauto's. Het is duidelijk dat vanaf 2012 steeds meer auto's met stekker verkocht worden. Dit komt enerzijds doordat er vóór 2012 nauwelijks modellen in deze categorie op de markt beschikbaar waren en anderzijds door onder andere de fiscale stimulering en de geleidelijke uitrol van laadinfrastructuur in Nederland. In 2013 (tot en met kwartaal 3) betroffen (PH)EV's 1,8 procent van de nieuwverkopen en hybride auto's zonder stekker 5,6 procent van de nieuwverkopen. Naar verwachting komt het percentage (PH)EV's in heel 2013 een stuk hoger uit (richting 4 procent), aangezien in het vierde kwartaal onder andere circa 8.000 Mitsubishi Outlander-PHEV's geleverd zullen worden.

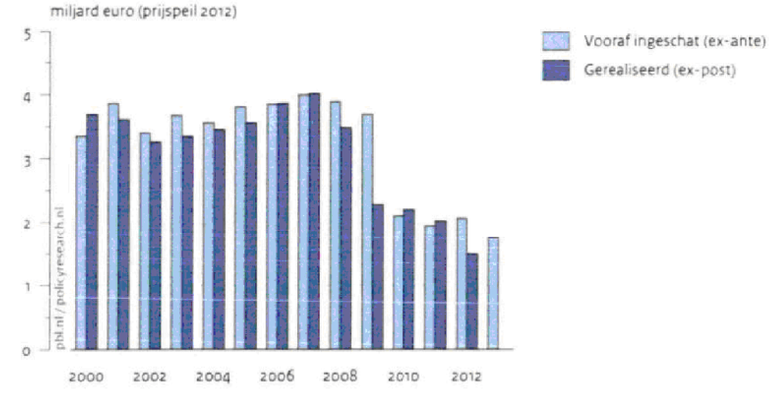
1894815 02184

Figuur 2.6
Verdeling nieuwverkopen personenauto's naar technologie



Bron: RDW, 2013; bewerking PBL

Figuur 2.7
Opbrengst van aanschafbelasting personenauto's (bpm)



Bron: Miljoenennota, 2013; CBS, 2013

Structureel lagere bpm-belastingdruk op auto's, minder robuuste overheidsinkomsten

Als gevolg van het fiscale vergroeningsbeleid en de toename van het aantal vrijgestelde auto's is de gemiddelde bpm-belastingdruk per auto gedaald van circa 7.500 euro in de jaren tot en met 2007 naar circa 3.300 euro in 2013 (Kok et al. 2013).[5] Een deel van deze daling wordt verklaard door de ombouw van de bpm naar de mrb in de periode 2008-2010.[6] Het grootste deel is echter het gevolg van de afname van de CO_2-uitstoot van het autoaanbod[7], die sneller ging dan verwacht, en de grote vraag naar zuinige (vrijgestelde) auto's als gevolg van de fiscale vergroening. Zowel het aanbod van als de vraag naar auto's met een CO_2-uitstoot onder de bpm-vrijstellingsgrenzen voor benzine- en dieselauto's is snel toegenomen, waardoor voor een groot deel van de aangeschafte auto's geen bpm hoefde te worden afgedragen. Tot en met 2008 leverde de bpm de Nederlandse overheid jaarlijks circa 3,5 miljard euro aan inkomsten op (zie figuur 2.7). In 2009 zorgde de plotselinge crisis voor een grote terugval in nieuwverkopen, waardoor de bpm-inkomsten 1,4 miljard euro lager uitvielen dan verwacht (Kok et al. 2013). Sinds 2010 liggen de bpm-inkomsten echter structureel op een lager niveau.
Naast de lagere bpm-opbrengsten zijn de opbrengsten uit de loonbelasting gedaald doordat het aandeel zakelijke auto's dat voor een lager bijtellingspercentage in aanmerking komt sterk is toegenomen. Het is niet bekend hoe hoog dat bedrag is. Ook de kosten voor de MIA, KIA en VAMIL drukken op de begroting.

1894815 02184

Fiscale voordelen beïnvloeden vraag naar auto's sterk tijdens overgangsfase, vanaf 2013 minder

De afgelopen jaren heeft een overgang plaatsgevonden waarbij de autobelastingen meer op CO_2-uitstoot werden gebaseerd. De stapsgewijze ombouw van de bpm naar een CO_2-grondslag, in combinatie met vrijstellingsgrenzen die voor bepaalde tijd niet aangescherpt werden, zorgde voor abrupte verschillen in belastingdruk rondom bepaalde CO_2-waarden van auto's. In 2011 bijvoorbeeld was de bpm nog voor 19 procent afhankelijk van de kale autoprijs en daarnaast werd zij gebaseerd op de CO_2-uitstoot. Een auto met een CO_2-uitstoot van 1 gram per kilometer onder de vrijstellingsgrens betaalde geen bpm. Echter een auto met een CO_2-uitstoot van 1 gram per kilometer boven de vrijstellingsgrens moest, bij een kale autoprijs van bijvoorbeeld 15.000 euro, bijna 3.000 euro aan bpm afdragen. Dit effect werd nog eens versterkt door mrb-vrijstellingen, die op jaarbasis al snel een besparing van 700 tot 1.500 euro voor benzine- en dieselauto's betekende. Tekstkader 2.2 maakt ook duidelijk dat daarbovenop een voordeel in de bijtelling behaald kan worden van bijvoorbeeld 600 euro netto per jaar.
De stapeling van fiscale voordelen heeft ertoe geleid dat bepaalde modellen het ene jaar een groot verkoopsucces waren en een ander jaar totaal niet. Ook fluctueerde het aandeel diesel in de nieuwverkopen soms met bijna 10 procentpunten (ofwel 50 procent meer of minder nieuw verkochte dieselauto's in de brandstofmix).
Door sommigen worden deze effecten aangemerkt als marktverstoring. Het is echter niet eenvoudig om vast te stellen wanneer (overheids)ingrijpen leidt tot marktverstoring (Bekkers et al. 2004).
Sinds 2013 is de bpm volledig afhankelijk van de CO_2-uitstoot, wat leidt tot veel kleinere bpm-verschillen rondom de vrijstellingsgrenzen. Daarnaast zijn de CO_2-zuinigsheidsgrenzen stapsgewijs aangescherpt, waardoor er minder automodellen in aanmerking komen voor bepaalde kortingen of vrijstellingen. Tot slot zijn vanaf 2014 de mrb-vrijstellingen grotendeels verdwenen, zijn de MIA, KIA en VAMIL aangescherpt en is het gunstige bijtellingstarief van 0 procent verdwenen. De invloed van de autobelastingen op de automarkt neemt naar verwachting tussen 2013 en 2015 substantieel af, maar het blijft een belangrijk aandachtspunt voor de toekomstige vormgeving van autobelastingen.

CO_2-uitstoot nieuw verkochte personenauto's sterk gedaald

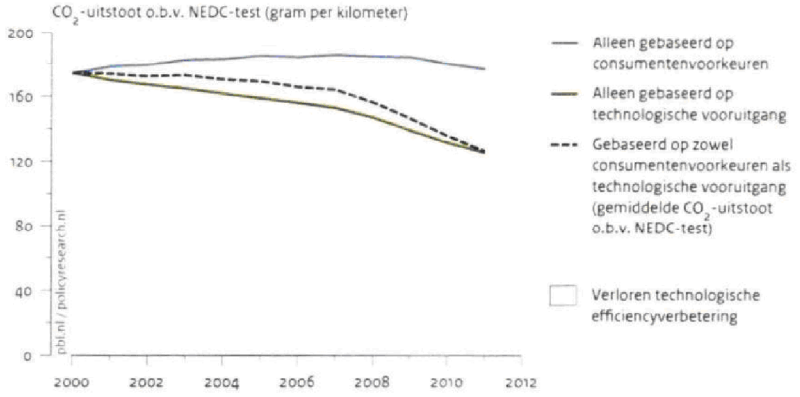
In figuur 2.8 is te zien dat de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwverkopen sinds 2008 sterk gedaald is.
De gemiddelde CO_2-uitstoot van de nieuwverkopen is enerzijds afhankelijk van keuzes die fabrikanten maken tussen verschillende voertuigkenmerken en technologieën in een bepaald model (CO_2-besparende technieken, acceleratie, massa, vermogen, enzovoort). Anderzijds kunnen consumenten zelf ook kiezen voor een zuiniger model (met bijvoorbeeld minder vermogen en acceleratie) binnen dezelfde klasse of kiezen voor een kleiner model in een zuinigere klasse.
Kok (2013) isoleerde deze invloeden van enerzijds het aankoopgedrag en anderzijds de technologische verbeteringen op de gemiddelde CO_2-emissies van nieuwverkopen in Nederland tussen 2000 en 2011 (zie figuur 2.8). Net als in veel westerse landen kende Nederland tot 2007 een historische opwaartse trend naar grotere, zwaardere auto's met meer vermogen. Door de voorkeur van consumenten voor zwaardere en relatief onzuinige auto's werd 56 procent van de jaarlijkse reductie van CO_2-uitstoot door technologieverbetering tenietgedaan. In 2008 was Nederland een van de eerste westerse landen waar een duidelijke trendbreuk optrad in de vorm van *downsizing* (de voorkeur van consumenten verschoof naar kleinere, lichtere auto's). Als gevolg hiervan werd er tussen 2008 en 2011 niet langer de CO_2-reductie door technologie tenietgedaan, maar droegen consumentenvoorkeuren zelfs 31 procent bij aan de jaarlijkse CO_2-daling. Het grijze vlak in figuur 2.8 geeft de verloren technologische efficiencyverbetering weer ten opzichte het niveau van consumentenvoorkeuren in 2000. In 2011 waren de keuzes met betrekking tot grootte, gewicht en vermogen van consumenten bijna weer terug op het niveau van 2000. Het fiscale stimuleringsbeleid lijkt een aanzienlijke rol gespeeld te hebben in deze ommekeer. De veranderingen in het keuzegedrag van consumenten hebben ertoe geleid dat de gemiddelde verkochte auto in 2011 circa 10 procent zuiniger was dan wanneer de trendbreuk vanaf 2008 niet had plaatsgevonden (126 in plaats van 139 gram per kilometer).
Het zuivere technologische effect op CO_2-uitstoot van nieuwverkopen in Nederland was tussen 2000 en 2007 -1,8 procent per jaar, terwijl dit tussen 2008 en 2011 op -4,9 procent per jaar lag (Kok 2013). Deze versnelling aan de aanbodkant hangt sterk samen met de CO_2-normering die na 2007 werd ingevoerd. Het zuivere consumenteneffect droeg in de periode 2000-2007 jaarlijks 0,9 procent bij aan extra CO_2-uitstoot, maar zorgde in de periode 2008-2011 voor 1,2 procent CO_2-reductie per jaar.

Nederland binnen Europa van achterblijver naar koploper

Binnen Europa nam Nederland in 2006 nog de dertiende plaats in op de ranking van landen naar de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwverkopen. Nederland liep destijds met 166 gram per kilometer zelfs 5 gram per kilometer achter op het Europese gemiddelde. Dit was met name het gevolg van het relatief lage aandeel dieselauto's in Nederland ten opzichte van andere Europese landen (EEA 2013). Het is namelijk niet zo dat

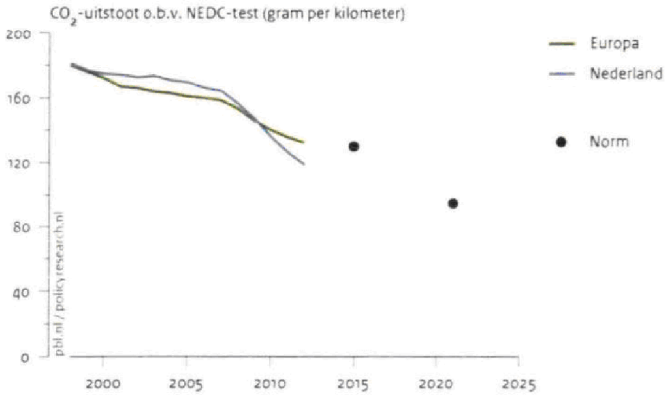
1894815 02184

Figuur 2.8
Invloed van consumentenvoorkeuren en technologie op CO_2-uitstoot van nieuwverkopen personenauto's



Bron: Kok et al., 2013; bewerking PBL

Figuur 2.9
CO_2-uitstoot van nieuwverkopen personenauto's



Bron: RDW, EEA

Nederlanders toen bovengemiddeld grote of zware auto's kochten (EEA 2013). Vanaf 2008 heeft Nederland een grote inhaalslag gemaakt en in 2012 stond het op plaats 3 in de Europese ranking (alleen Portugal en Denemarken doen het beter qua CO_2-uitstoot). Met 119 gram per kilometer liep Nederland in 2012 zelfs ruim 13 gram per kilometer voor op het Europese gemiddelde van 132 gram per kilometer (zie figuur 2.9). Door de stapsgewijze aanscherping van onder andere de CO_2-zuinigheidsgrenzen in het fiscaal beleid, zal naar verwachting een steeds kleinere groep auto's in aanmerking komen voor fiscaal voordeel en zal de belastingdruk op auto's zich verder stabiliseren.

2.5 Conclusies

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk op een rij gezet. Het fiscaal beleid in Nederland heeft een aantal effecten van het belastingbeleid op de nieuwverkopen blootgelegd:

- een toename van het aandeel zuinige auto's in de nieuwverkopen;
- een daling van de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuw verkochte personenauto's;

- concentratie van de vraag, ofwel het verschijnsel dat een steeds groter aantal autokopers een steeds kleiner aantal verschillende automodellen koopt of leaset;
- een daling van de belastinginkomsten uit de bpm, waardoor ten opzichte van 2008 de jaarlijkse bpm-inkomsten momenteel 1,5 tot 2 miljard euro lager liggen.

Deze effecten zijn illustratief, maar ze vertellen nog niet het hele verhaal. Een belangrijke kanttekening is bijvoorbeeld dat de daling van de CO_2-uitstoot berekend is op basis van testwaarden. Het is inmiddels alom bekend dat de CO_2-uitstoot (en het brandstofverbruik) in de praktijk flink afwijken van de testwaarden. Ook is in dit hoofdstuk alleen naar de Nederlandse situatie gekeken, terwijl de Europese context invloed heeft op de effectiviteit van fiscaal beleid.
Het volgende hoofdstuk gaat daarom wat dieper in op de effecten die in dit hoofdstuk zijn beschreven. Zaken die aan bod zullen komen zijn onder andere het verschil tussen test en praktijk, de export van fiscaal gestimuleerde auto's en het weglekken van de effecten van nationaal fiscaal beleid omdat de CO_2-normen voor Europa als geheel gelden. Bij deze diepere beschouwing wordt niet alleen teruggekeken maar juist ook vooruitgeblikt. Zoals zal blijken, volgen uit de diepere beschouwing direct een aantal afwegingen die gemaakt kunnen worden voor het (her)inrichten van het systeem van autogerelateerde belastingen.

Noten

1 In het eerste kwartaal van een jaar worden traditioneel de meeste auto's verkocht en elk opvolgend kwartaal neemt de verkoop met circa 5 procentpunten af. Gemiddeld is de verdeling van jaarlijkse nieuwverkopen circa 32,5 procent, 27,5 procent, 22,5 procent en 17,5 procent in respectievelijk kwartalen 1 tot en met 4. Het eerste half jaar neemt derhalve gemiddeld 60 procent van de verkopen voor haar rekening en het tweede half jaar 40 procent.

2 Dit betreft de gewogen gemiddelde CO_2-uitstoot in gram per kilometer, zoals gemeten in de NEDC-typekeuringscyclus, van alle nieuwverkopen per kwartaal.

3 (PH)EV staat voor (Plug-in Hybrid) Electric Vehicle. Beschibare PHEV's in Nederland: Chevrolet Volt, Opel Ampera, Porsche Panamera E-hybrid, Fisker Karma, Volvo V60 Plug-in Hybrid, Toyota Prius plug-in Hybrid. Beschikbare EV's in Nederland: Tesla Model S, Citroen C-Zero, Mitsubishi I-MIEV, Nissan LEAF, Peugeot ION, Renault FLUENCE Z.E., Renault ZOE, SMART electric drive.

4 Hybride staat voor auto's die niet met een stekker kunnen worden opgeladen, maar uitgerust zijn met een accupakket; deze auto's kunnen door de eigen motor of bewegingsenergie worden opgeladen waardoor ze enkele kilometers volledig elektrisch kunnen rijden. Voorbeelden: Honda Insight, Lexus CT200 Hybrid, Mercedes E 300 Bluetec Hybrid, Toyota Prius, Toyota Auris, Citroën DS5 Hybrid.

5 Prijspeil 2012.

6 In de aanloop naar de invoering van de kilometerheffing (Anders Betalen voor Mobiliteit) besloot het kabinet-Balkenende IV om de bpm stapsgewijs af bouwen en de mrb gelijktijdig te verhogen. Het doel was om de bpm in 2013 62,5 procent van het oorspronkelijke niveau in 2007 te laten bedragen. Bij het aantreden van het kabinet-Rutte I is de omzetting stopgezet.

7 De belastingtarieven in het systeem werden aangepast aan de verwachte daling in CO_2-uitstoten van de beschikbare automodellen als gevolg van technologische vooruitgang en EU-wetgeving. Deze daling ging echter sneller dan was voorzien.

1894815 02184

Achtergronden bij afwegingen voor toekomstig fiscaal beleid

3.1 Inleiding

In het volgende hoofdstuk formuleren we een aantal afwegingen voor de inrichting van het toekomstige fiscaal beleid rond autobelastingen. Om tot deze afwegingen te komen is het eerst nodig om dieper in te gaan op de achtergronden bij de effecten die in hoofdstuk 2 zijn besproken. Daarbij is in de eerste plaats gebruikgemaakt van inzichten uit (recent) wetenschappelijk onderzoek, dat is aangevuld met bevindingen uit interviews met een aantal stakeholders (zie voor de lijst met geïnterviewde partijen bijlage 1). In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij:

- verschillende manieren om de verkoop van zuinige auto's te stimuleren;
- de export van fiscaal gestimuleerde auto's en het weglekken van de effecten van nationaal fiscaal beleid omdat de CO_2-normen voor Europa als geheel gelden;
- het verschil tussen test en praktijk;
- de onzekerheid rond toekomstige marktontwikkelingen;
- de verbreding van de milieugrondslag in de autobelastingen;
- de aansluiting van het fiscaal beleid op langetermijnklimaatdoelstellingen.

Zoals zal blijken legt de diepere beschouwing op deze onderwerpen een aantal dilemma's bloot. In het volgende hoofdstuk worden deze dilemma's gepresenteerd in de vorm van in totaal negen afwegingen voor de inrichting van het systeem van autobelastingen voor de periode na 2015.
Het dient te worden benadrukt dat hier niet een uitspraak zal worden gedaan over welke afweging de beste is. Het is juist de bedoeling om de mogelijke consequenties van keuzes inzichtelijk te maken en zo de dilemma's zichtbaar te maken die verschillende beleidskeuzes met zich meebrengen. Uitspraken doen over welke (vormgeving van) fiscale instrumenten effectief dan wel efficiënt is of zijn, vergt nader empirisch onderzoek, dat het PBL in 2014 zal oppakken.

3.2 Belastingen als instrument om de verkoop van zuinige auto's te stimuleren

Belastingen kunnen worden ingezet om verschillende doelen na te streven. Het belangrijkste doel van de autogerelateerde belastingen is het financieren van overheidsuitgaven, aldus de Autobrief (MinFin 2011). Het opbrengstmotief staat dus centraal bij de autobelastingen. Belastingen kunnen echter ook gebruikt worden om externe kosten, zoals gerelateerd aan de uitstoot van broeikasgassen, te internaliseren. Uiteraard zijn er ook andere instrumenten denkbaar die de verkoop van zuinige auto's kunnen stimuleren. Die blijven in deze paragraaf echter buiten beschouwing.

Belastingen als instrument voor milieubeleid
Belastingen zijn in beginsel een efficiënt instrument voor milieubeleid. Ze kunnen worden gebruikt om externe kosten te internaliseren van voor het milieu schadelijk gedrag. In het milieubeleid worden ook andere instrumenten ingezet, zoals regulering (CO_2-normering), voorlichting (Het Nieuwe Rijden, energielabels) en andere prijsinstrumenten zoals subsidies. Theoretisch zijn belastingen efficiënter dan deze andere instrumenten, omdat ze vervuilers flexibiliteit geven in de wijze waarop ze hun handelen aanpassen. De overheid schrijft geen technologie voor, maar laat aan de markt welke (kosteneffectieve) oplossingen worden gekozen. En belastingen gaan normaal gesproken gepaard met lage administratieve lasten (Studiecommissie Belastingstelsel 2010). Ook gaat vanuit milieubelastingen een continue prikkel tot innovatie uit.
Ten opzichte van regulering of andere beleidsinstrumenten kleven aan belastingen ook een aantal nadelen (Studiecommissie Belastingstelsel 2010):

- Met emissienormering of emissieplafonds ontstaat zekerheid over de maximale milieudruk of uitstoot, terwijl bij belastingen onzeker is in hoeverre

1894815 02184

milieuvervuilend gedrag wordt aangepast en daarmee wat de impact is op de milieubelasting.
- Belastingen zijn primair een nationaal instrument. Door verschillen in belastingdruk tussen landen ontstaat het risico dat milieueffecten weglekken. Zeker waar het mondiale milieuproblematiek betreft, zoals bij klimaatverandering, is het de vraag in hoeverre nationaal beleid daadwerkelijk bijdraagt aan oplossingen.
- Milieubelastingen zijn idealiter direct van invloed op het milieuvervuilende gedrag. De efficiëntie en effectiviteit van een milieubelasting kan aanzienlijk lager uitvallen indien de prikkel niet op de juiste plek ligt.

Internaliseren van externe kosten van CO_2 via de brandstofaccijnzen

Belastingen worden al decennialang gebruikt om consumentengedrag te beïnvloeden. Zo worden financiële prikkels gebruikt om de consumptie van alcohol, tabak en brandstof te ontmoedigen. Ook worden belastingen toegepast om milieuvriendelijk gedrag en het gebruik van milieuvriendelijke technologie te stimuleren. Zoals in de eerdere hoofdstukken is besproken, wordt sinds enkele jaren in Nederland de aanschaf van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot fiscaal gestimuleerd.
Bij deze vergroening van de autobelastingen vormt het principe 'de vervuiler betaalt' de leidraad. Dit principe stelt dat de kosten van maatregelen die vervuiling voorkomen en beheersen, gedragen moeten worden door degenen die de vervuiling veroorzaken (OECD 1972). Dit impliceert dat de kosten van producten en diensten een afspiegeling moeten zijn van de volledige sociale kosten, zowel de interne kosten (zoals die van productie) als de externe kosten (zoals die van milieuvervuiling) (Barde 1994). Het principe 'de vervuiler betaalt' betekent dat deze externe kosten moeten worden betaald door de vervuiler zelf (geïnternaliseerd).
Waar belastingen de werking van de economie in het algemeen verstoren, kunnen belastingen op milieuvervuiling zoals CO_2-uitstoot de werking van de economie juist verbeteren indien de maatschappelijke kosten van de vervuiling niet volledig tot uitdrukking komen in de prijs van een goed (Studiecommissie Belastingstelsel 2010). Het internaliseren van externe kosten betekent overigens niet dat vervuilers hun gedrag ook moeten aanpassen. Hoewel veelal wel sprake is van gedragsverandering, is het doel van het internaliseren enkel om de werkelijke kosten van een goed in de prijs tot uitdrukking te laten komen en zo tot efficiëntere keuzes te komen.
Voor een effectieve en efficiënte inzet van milieubelastingen is de vormgeving essentieel (PBL 2012).
De milieubelasting is idealiter direct van invloed op de externe effecten waaraan die gerelateerd is. In het geval van de CO_2-uitstoot door personenauto's is de brandstofaccijns daarmee een ideale heffing. Weliswaar is die niet direct gekoppeld aan CO_2-uitstoot, maar de CO_2-uitstoot die vrijkomt bij verbranding van de brandstof is direct afhankelijk van de koolstofinhoud van de brandstof. Er bestaat dus een directe relatie tussen brandstofverbruik en CO_2-uitstoot. Het internaliseren van CO_2-uitstoot via belastingen op aanschaf (bpm) en/of bezit (mrb) is daarentegen niet optimaal. Een heffing op aanschaf of bezit leidt weliswaar tot minder autogebruik, en daarmee ook tot minder CO_2-uitstoot, maar de relatie tussen de heffing en het externe effect is veel minder direct dan bij de brandstofaccijns.
Als de externe kosten van CO_2-uitstoot al geïnternaliseerd zijn via de brandstofaccijns, is er vanuit de economische theorie geen aanleiding om CO_2-uitstoot ook via een heffing op aanschaf of bezit te belasten. Extra heffingen op CO_2-uitstoot leiden in dat geval tot een verlaging van de welvaart. Uit onderzoek van het PBL (2014, in voorbereiding) blijkt dat de huidige accijnzen op motorbrandstoffen hoger zijn dan de externe kosten van de daaraan gerelateerde uitstoot van broeikasgassen (en ook van luchtverontreinigende stoffen zoals fijnstof). Naast de uitstoot van schadelijke stoffen zijn er ook andere externe kosten gerelateerd aan het gebruik van personenauto's, zoals geluidshinder, congestie en ongevallen. Als ook deze kosten in ogenschouw worden genomen, zijn de huidige accijnzen aan de lage kant (PBL 2014, in voorbereiding) en is er theoretisch grond voor additionele heffingen om ook die kosten volledig te internaliseren. Ook voor deze effecten geldt overigens dat een heffing op aanschaf of bezit een indirecte manier is om de effecten te internaliseren omdat er geen directe relatie bestaat tussen de aanschaf en het bezit van een auto en deze externe effecten.

Verschillende vormgevingen van autobelastingen zijn mogelijk

Autobelastingsystemen kunnen op verschillende manieren worden vormgegeven. Er zijn verschillende dimensies waarop autobelastingen met elkaar kunnen worden vergeleken:
- *Stadium van belastingheffing*: autobelastingen kunnen in verschillende stadia van de levenscyclus van het voertuig worden geheven:
  - Belastingen op aanschaf (bpm);
  - Belastingen op bezit (mrb);
  - Belastingen op gebruik (brandstofaccijnzen, kilometerheffing).
- *Grondslag*: het belastingtarief kan worden gebaseerd op verschillende grondslagen (CO_2-uitstoot, brandstofverbruik, voertuiggewicht, motorinhoud, aanschafprijs, enzovoort). Een combinatie van grondslagen is ook mogelijk.

1894815 02184

- *Benchmark*: het belastingsysteem kan worden vormgegeven als een enkelvoudig systeem op basis van de absolute CO_2-uitstoot of als een meervoudig systeem op basis van de relatieve CO_2-prestatie binnen meerdere subcategorieën.
- *Koppeling belastingtarief en grondslag*: een belastingtarief kan continu of stapsgewijs toenemen bij een toename van de grondslag. Het is ook mogelijk om vrijstellingen van bepaalde belastingen te geven afhankelijk van de grondslag.
- *Inkomsten overheid*: autobelastingen kunnen worden vormgegeven als een kostenneutraal systeem (bijvoorbeeld bonus/malus) of als een lastenverzwaring/verlichting.
- *Stringentie van de prijsprikkel*: hoe hoog is de prijsprikkel ten opzichte van de totale prijs (bijvoorbeeld aanschafwaarde auto of prijs per liter brandstof) en wat is de marginale prijsprikkel (wordt elke extra gram CO_2-reductie sterker beloond dan de voorgaande)?

Economen maken veel gebruik van het begrip nutsmaximalisatie om keuzegedrag van mensen te analyseren en te voorspellen. Nutsmaximalisatie veronderstelt dat consumenten kiezen voor die dingen die hun het meeste nut opleveren, ofwel waar ze de meeste waarde aan toekennen. In de klassieke economie wordt daarbij vaak verondersteld dat de consument alle beschikbare informatie gebruikt en op een rationele manier verwerkt. Dat komt erop neer dat elke euro ongeacht de verschijningsvorm gelijkelijk wordt gewaardeerd. Wanneer we kijken naar autobelastingen betekent deze aanname dat het voor de consument niet uitmaakt hoe de autobelastingen precies zijn vormgegeven. De autoconsument zal kijken naar de totale kosten van de auto, inclusief eventuele financiële prikkels die van de belastingen uitgaan, gedurende de gehele gebruiksduur van de auto. In de praktijk doet deze rationele 'homo economicus' echter minder van zich gelden dan in de theorie.
Keuzes van mensen kunnen onder bepaalde omstandigheden afwijken van de gedragsreactie die de klassieke economische theorie voorspelt (Kahneman & Tversky 1979). Mensen hechten bijvoorbeeld zwaarder aan een euro die ze verliezen dan een euro die ze krijgen (*loss aversion*). Ook wordt het effect van een prijsverhoging of -verlaging kleiner naarmate die relatief ten opzichte van een groter totaalbedrag geldt. Ander onderzoek laat zien dat de aandacht die consumenten besteden aan het maken van een (aankoop)beslissing beperkt is (DellaVigna 2009). Ze passen niet alle beschikbare informatie toe zoals de klassieke economische theorie veronderstelt.
Consumenten reageren sterker op een belastingprikkel wanneer deze meer opvalt. Dit wordt in de literatuur het *salience effect* genoemd (Busse et al. 2006; Chetty et al. 2009; DellaVigna 2009; Gallagher & Muehlegger 2011). Dit effect kan optreden als bijvoorbeeld de aanschafbelasting (bpm) duidelijk zichtbaar is bij aankoop van een product in plaats van verwerkt in een totaalprijs (Chetty et al. 2009). Er is ook empirisch bewijs uit Frankrijk en Duitsland dat een stapsgewijs tariefsysteem een sterkere prikkel geeft dan een continu belastingsysteem, omdat de verschillen in een stapsgewijs systeem meer in het oog springen (Klier & Linn 2012).
De beperkte aandacht van consumenten bij het maken van aankoopbeslissingen uit zich ook in kortetermijndenken. Dit wordt ook wel *consumer myopia* (bijziendheid) genoemd (DellaVigna 2009). Een voorbeeld hiervan is dat consumenten bij de aanschaf van een zuinige auto voor het berekenen van de verwachte (besparing op) brandstofkosten (impliciet) slechts ongeveer drie jaar vooruitkijken (Greene et al. 2005; Greene et al. 2013). Het kortetermijndenken van consumenten kan ook een reden zijn dat aanschafbelastingen een grotere impact lijken te hebben op de autokeuze dan jaarlijkse belastingen (Brand et al. 2013; Gallagher & Muehlegger 2011; Klier & Linn 2012). Daarbij zullen consumenten ook de verwachte gebruiksduur van de auto mee laten wegen. Dit kan ertoe leiden dat een consument niet overstapt op een zuinigere, in aanschaf duurdere auto, omdat hij of zij (mogelijk ten onrechte) denkt dat de investering niet terug kan worden verdiend door lagere brandstofkosten of lagere jaarlijkse belastingen.
Het bovenstaande maakt duidelijk dat beleidsmakers via de vormgeving van de autobelastingen invloed kunnen uitoefenen op de autokeuze. Belastingen op aanschaf en bezit (bpm en mrb) zijn met name geschikt om het aanschafgedrag van consumenten te beïnvloeden. Met belastingen op gebruik (accijnzen) kan met name het reisgedrag van de consument worden beïnvloed.
Het bereiken van het doel van fiscale stimulering (het stimuleren van de verkoop van zuinige auto's) vergt, mede vanwege de onvoorspelbaarheid van consumentengedrag, een goede afweging tussen het sturen op de verschillende vormen van autobelastingen die we hierboven hebben opgesomd.

Wat is effectiviteit en wat is efficiëntie van beleid?

Bij de evaluatie van fiscaal beleid kan onder meer worden gekeken naar de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid. Het bepalen van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid met betrekking tot autobelastingen is complex. Methodologische keuzes en aannames hebben een grote impact op de uitkomsten van dergelijk onderzoek (Kok et al. 2011a). Dit dient in gedachten te worden gehouden bij het interpreteren van de literatuur waarin onderzoek is gedaan naar verschillende vormen van autobelasting.

1894815 02184

Met betrekking tot de effectiviteit van het beleid gericht op de verkoop van (zeer) zuinige auto's kan onderscheid worden gemaakt tussen de directe en de indirecte effecten van het gevoerde beleid.
De directe effecten hebben uitsluitend betrekking op veranderingen in de samenstelling en de omvang van de nieuwverkopen, en het daaruit volgende CO_2-effect.
Om het CO_2-effect als gevolg van de directe effecten te bepalen moet worden gekeken naar de ontwikkeling van de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuw verkochte auto's in Nederland. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt naar autonome technologische efficiency-verbeteringen (als gevolg van de Europese CO_2-normering) en verschuivende consumentenvoorkeuren (als gevolg van het Nederlandse fiscaal beleid). De efficiencyverbeteringen mogen niet tot de directe effecten van het Nederlandse fiscaal beleid worden gerekend. Door alleen naar de consumentenvoorkeuren te kijken kan worden ingeschat in hoeverre de trend in de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuw verkochte auto's wordt bepaald door verschoven consumentenvoorkeuren als gevolg van het Nederlandse fiscaal beleid.
De effectiviteit van de vergroening van de autobelastingen kan ook in een bredere context worden beschouwd. Het uiteindelijke doel van het stimuleren van zuinige auto's is om de CO_2-uitstoot van het autopark terug te dringen. Daarvoor moet worden gekeken naar de som van de directe en indirecte effecten. Indirecte effecten moeten worden gezien als een gevolg van directe effecten. Er zijn verschillende indirecte effecten te onderscheiden. Ten eerste zijn er zogenaamde reboundeffecten. Deze vloeien voort uit het feit dat zuinige auto's goedkoper zijn in het gebruik, waardoor er relatief meer mee wordt gereden. Een deel van het directe CO_2-effect wordt hierdoor tenietgedaan.
Ten tweede zijn er exporteffecten. Deze ontstaan wanneer auto's die bij aankoop fiscaal gestimuleerd zijn, na enkele jaren geëxporteerd worden naar het buitenland. Deze exportstromen kunnen ontstaan wanneer bepaalde auto's in Nederland niet meer fiscaal gestimuleerd worden en in het buitenland wel. Daarnaast is het mogelijk dat de vraag naar bepaalde nieuwe auto's relatief hoog was door fiscale stimulering, maar dat de vraag op de tweedehandsmarkt (waar minder fiscaal gestimuleerd wordt) lager is, waardoor de prikkel om deze auto's te exporteren toeneemt. Hierdoor komt de verminderde CO_2-uitstoot voor de jaren dat het voertuig in het buitenland wordt gebruikt niet ten gunste van Nederland. Óok exporteffecten werken dus het maximale directe effect van fiscale stimulering tegen.
Een derde indirect effect wordt veroorzaakt door het verschil tussen de CO_2-uitstoot in testomstandigheden en praktijksituaties. Dit verschil is de laatste jaren sterk toegenomen en geldt in sterkere mate voor de meest zuinige modellen. Hierdoor is de CO_2-reductie in de praktijk kleiner dan op grond van NEDC-testgegevens' mag worden verwacht.
Ten slotte is de ruimtelijke schaal waarop de effectiviteit wordt beschouwd van belang. Gegeven de Europa-brede CO_2-emissienorm voor personenauto's zullen fiscale stimuleringsmaatregelen in het ene land ruimte geven om in andere landen minder zuinige auto's te verkopen. Dat houdt in dat fiscaal beleid in Nederland weliswaar tot een zuiniger wagenpark leidt in Nederland, maar dat de CO_2-reductie deels teniet kan worden gedaan als daardoor in andere landen minder zuinige auto's worden verkocht.
De efficiëntie van het beleid kan worden gemeten aan de hand van de budgettaire kosten die de overheid heeft moeten maken per ton reductie in CO_2-uitstoot. Een lastenneutrale heffing die continu stijgt met de CO_2-uitstoot wordt gezien als het meest efficiënt (He & Bandivadekar 2011). De fiscale vergroening van de autobelastingen heeft in Nederland tot een forse daling geleid van de overheidsinkomsten. Kok et al. (2011b) concluderen daarom dat het beleid niet efficiënt is geweest. Dit budgettaire overheidsperspectief is één manier om de efficiëntie van het beleid uit te drukken. In principe leidt het internaliseren van externe kosten juist tot efficiëntere keuzes voor de maatschappij als geheel. Als vervuilers hun gedrag aanpassen en belastinginkomsten dalen, hoeft dat niet per definitie te betekenen dat beleid inefficiënt is in termen van maatschappelijke kosten per vermeden ton CO_2-uitstoot. Het bepalen van de hoogte van de externe kosten (van het personenautoverkeer) is met veel onzekerheid omgeven. Mede om deze reden is het berekenen van de CO_2-efficiëntie van het fiscale vergroeningsbeleid zeer ingewikkeld.

Vergroening van de bpm en bijtelling is effectief

De vergroening van de autobelastingen in de afgelopen jaren is effectief gebleken: de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's is mede onder invloed van de fiscale vergroening sterk gedaald. De vergroening van de bpm heeft op de privéautomarkt geleid tot een daling van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's (Kok 2013).
Dit is niet verwonderlijk: uit onderzoek blijkt dat autokopers zich bij de aanschaf van een (nieuwe) auto sterk laten leiden door de aanschafprijs van de auto. Het brandstofverbruik en de daaruit voortkomende brandstofkosten van de auto spelen een aanzienlijk kleinere rol bij de autotypekeuze (Brand et al. 2013; Gallagher & Muehlegger 2011; Van Meerkerk et al. 2014). Een verhoging van de brandstofaccijnzen heeft daarom een veel kleiner effect op de verkopen van zuinige auto's dan de vergroening van de bpm: zelfs een substantiële verhoging van de brandstofprijzen van 35-50 procent heeft een kleinere impact op de aanschaf van zuinige auto's dan de vergroening van de bpm die in

1894815 02184

de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden (Van Meerkerk et al. 2014).
Ook de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) concludeert dat de differentiatie van de bpm naar CO_2-uitstoot in beginsel effectief is en beveelt daarom aan om ook in de toekomst bij de eventuele introductie van een kilometerheffing een substantieel deel van de bpm in stand te houden.
De vergroening van de fiscale bijtelling blijkt eveneens effectief: het aandeel (zeer) zuinige auto's in het park van zakenauto's is de laatste jaren sterk toegenomen.
De keuze voor een bepaald autotype wordt sterk beïnvloed door de bijtellingsklasse waarin de auto valt: uit onderzoek onder zakenautorijders blijkt dat meer dan 70 procent van de berijders van auto's in de 0 procent- en 14 procent-bijtellingscategorieën een andere auto zou hebben gekozen als hun huidige auto in een hogere bijtellingscategorie zou vallen (Automobiel Management et al. 2013).
Bezien vanuit het doel om de verkopen van zuinige auto's te stimuleren en de aanschaf van onzuinige auto's te ontmoedigen, is de vergroening van de bpm en de fiscale bijtelling dus effectief gebleken. Als de doelstelling echter wordt verbreed naar het reduceren van CO_2-uitstoot, spelen ook andere aspecten een rol. Zo blijken de (zeer) zuinige auto's in de praktijk minder zuinig dan volgens de fabrieksopgave en lekt een deel van de effecten mogelijk weer weg naar het buitenland vanwege de interactie met de Europese CO_2-normering. Deze onderwerpen komen in het vervolg van dit hoofdstuk aan bod.
In het vervolg van dit hoofdstuk wordt een aantal ontwikkelingen beschreven die van invloed (kunnen) zijn op de effectiviteit en efficiëntie van de vergroening van de autobelastingen in Nederland.

3.3 Lekken effecten van Nederlands fiscaal beleid weg naar het buitenland?

We kunnen twee verschillende verschijningsvormen van 'weglekeffecten' onderscheiden die de effectiviteit van vergroening van de autobelastingen op nationale schaal verminderen. Enerzijds is er het 'waterbedeffect'. Dit houdt in dat, gegeven de Europa-brede CO_2-emissienorm voor personenauto's, fiscale stimuleringsmaatregelen in het ene land ruimte geven om in andere landen minder zuinige auto's te verkopen. Anderzijds kunnen zuinige auto's met fiscaal voordeel op een zeker moment worden geëxporteerd, waarna Nederland niet langer profiteert van de lagere CO_2-uitstoot van deze auto's. Beide weglekeffecten worden hieronder nader toegelicht.

Het 'waterbedeffect'

De Europese CO_2-emissienormen voor personenauto's dienen ervoor te zorgen dat fabrikanten meer CO_2-besparende technieken gaan toepassen in het autoaanbod (*push*-strategie). CO_2-reducerende technieken verhogen de (eenmalige) aanschafkosten, maar zouden gedurende de gebruiksfase van de auto terugverdiend kunnen worden. Net als diverse andere Europese landen (zie tekstkader 3.1) heeft Nederland ervoor gekozen om, naast de CO_2-norm, op nationaal niveau aanvullende fiscale stimulering via de autobelastingen in te voeren om de vraag naar zuinige auto's aan te wakkeren (*pull*-strategie). Marktfalen kan een reden zijn om te kiezen voor een combinatie van vraag- en aanbodgericht beleid. Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 zijn mogelijke redenen van marktfalen dat consumenten brandstofbesparingen (en dus CO_2-reductie) onderwaarderen, onder andere door het *salience effect* en *consumer myopia*. Ook fabrikanten kunnen minder dan gewenst kiezen voor het aanbieden van in aanschaf duurdere maar in gebruik efficiëntere en goedkopere voertuigen (Anderson et al. 2010; OECD & ITF 2008).
In de literatuur worden emissienormen vaak vergeleken met *feebate* systemen, ofwel fiscale maatregelen zoals CO_2-gerelateerde belastingen. Een belangrijke constatering in de literatuur is dat er nadelen kleven aan het combineren van fiscale maatregelen en emissienormen, omdat emissienormen de effectiviteit van fiscale maatregelen ondermijnen. Zo kunnen subsidies of belastingvoordelen voor hybride-elektrische auto's, die tot extra nieuwverkopen leiden, de prikkel voor autofabrikanten verminderen om CO_2-besparende technieken toe te passen in conventionele benzine- of dieselauto's (Anderson et al. 2010). Hetzelfde effect kan optreden wanneer sommige (maar niet alle) landen fiscale vergroening invoeren bovenop de Europese emissienormen. De landen die kiezen voor fiscale vergroening worden koplopers binnen Europa. In die landen worden auto's verkocht die een lagere gemiddelde CO_2-uitstoot hebben dan de gemiddelde nieuwverkopen in Europa. Hierdoor bestaat de kans dat fabrikanten in andere Europese landen minder zuinige auto's verkopen. De CO_2-normen gelden namelijk voor de gemiddelde nieuw verkochte auto in Europa, en niet per individuele lidstaat. Dit verschijnsel wordt ook wel het waterbed-effect genoemd, wat inhoudt dat fiscale stimuleringsmaatregelen in het ene land ruimte geven om in andere landen minder zuinige auto's te verkopen. Anders gezegd, fiscale vergroening als aanvulling op CO_2-normering hoeft niet te betekenen dat de gemiddelde CO_2-uitstoot van auto's onder het gestelde Europese doel uitkomt, en hoeft dus niet te leiden tot aanvullende CO_2-reductie. Aangezien de vraag naar nieuwe auto's in Nederland op het Europese totaal klein is (4 procent in 2012), zal de

1894815 02184

Tekstkader 3.1 Hoe doen andere landen het?

In de afgelopen jaren hebben steeds meer EU-landen een CO_2-component in de autobelastingen. Naast Nederland gaat het om Oostenrijk, België, Cyprus, Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Litouwen, Malta, Portugal, Roemenië, Spanje en Slovenië. Landen waarin de CO_2-emissie van nieuwe personenauto's bovengemiddeld is gedaald, hebben vaak een CO_2-component in de autobelastingen (Nijland et al. 2012b). In de literatuur zijn voor een paar landen ook evaluaties te vinden van de effecten van het fiscaalbeleid.

Noorwegen

Zo is in Noorwegen de aanschafbelasting sinds 2007 gebaseerd op CO_2-uitstoot, waarna consumenten bij de aanschaf van onzuinige auto's aanzienlijk meer aanschafbelasting moesten betalen. Dat resulteerde in een grote piek in de verkoop van onzuinige auto's vlak voor de belastingherziening. Na de invoering van de belastingherziening trad er een blijvende daling op in de gemiddelde CO_2-emissie van nieuw verkochte personenauto's (Ciccone 2013).

Ierland

Ook Ierland heeft in 2007 de autobelastingen, zowel de aanschafbelasting als de wegenbelasting, naar CO_2 gedifferentieerd. De aanleiding was de beperkte voortgang van de verkoop van zuinige auto's in de periode 2000 tot 2008 (Leinert et al. 2013). Eén van de opvallendste gevolgen van het Ierse beleid was een toename van het aantal (met name zware) dieselauto's en veel minder naar kleinere auto's met minder vermogen (Hennessy & Tol 2011; Leinert et al. 2013). Door de schuif naar de zuinigere dieselauto's is de gemiddelde CO_2-emissie van nieuw verkochte auto's met 13 gram per kilometer afgenomen in het eerste jaar na de belastingherziening (Rogan et al. 2011), maar is tegelijkertijd de NO_x-emissie minder hard gedaald dan zonder het nieuwe belastingregime het geval zou zijn geweest (-36 procent tegenover -50 procent) (Leinert et al. 2013).

Frankrijk

In Frankrijk is tussen december 2007 en december 2009 een bonus-malussysteem van kracht geweest. Dit hield in dat zuinige auto's een bonus (korting op de aanschafbelasting) kregen tot 1.000 euro en voor onzuinige auto's een extra belasting tot 2.600 euro moest worden betaald. De autotypen die net onder de bonus-malusgrenzen vielen, zijn aanzienlijk meer verkocht dan zonder het bonus-malussysteem het geval zou zijn geweest (D'Haultfoeuille et al. 2012). Hoewel het systeem budgetneutraal was opgezet, werden er onverwacht zo veel zuinige auto's gekocht dat in 2008 de Franse overheid 225 miljoen euro extra aan bonussen moest uitkeren.

Alhoewel dit tekstkader laat zien dat verschillende fiscale maatregelen tot verschillende positieve en negatieve effecten leiden, is het in dit stadium nog niet goed mogelijk om lessen te leren uit de ontwikkelingen in andere landen. Daarvoor moet eerst beter onderzocht worden hoe de fiscale regimes verschillen per land. Het verzamelen van de daarvoor benodigde data vormt een probleem.

omvang van het waterbedeffect dat is toe te schrijven aan het Nederlandse fiscaal beleid, beperkt zijn. Ook dient te worden opgemerkt dat niet vastgesteld is dat het waterbedeffect in de praktijk ook daadwerkelijk optreedt. Voor fabrikanten zou het meer duidelijkheid geven indien individuele lidstaten in min of meer gelijke mate fiscale vergroening toepassen. Periodiek wijzigende nationale fiscale regelgeving is niet zelden moeilijk te voorspellen en kan het halen van de emissienorm bemoeilijken, wat voor fabrikanten het risico op boetes vergroot. Toch blijft ook in een systeem met meer uniforme Europese vergroening het mechanisme overeind dat fabrikanten worden geholpen door het fiscaal beleid. Enerzijds kan hieruit worden geconcludeerd dat de maximale effectiviteit van emissienormering enigszins wordt ondermijnd, waardoor er op langere termijn minder CO_2-besparende technieken zullen worden toegepast door autofabrikanten. Anderzijds geldt dat fiscaal beleid fabrikanten helpt door niches te creëren voor geavanceerde technieken die ze later op grote schaal nodig hebben om de normen te halen. In die niches kunnen leereffecten leiden tot kostenverlaging. Ook geldt dat fiscale stimulering een deel van de informatie-asymmetrie tussen overheid en fabrikanten kan wegnemen. De fiscale prikkels in een lidstaat moedigen fabrikanten aan om de zuinigste technieken naar dat land te brengen. Deze kennis kan op een later moment gebruikt worden om aanscherpingen van de CO_2-normen beter af te stemmen op wat economisch en technisch haalbaar is.

1894815 02184

Ten slotte wordt hier nog opgemerkt dat fiscale vergroening onderdeel is van de Europese driesporenstrategie om lidstaten hun autobelastingen van een sterkere CO_2-grondslag te voorzien (zie paragraaf 2.3). Ofwel, de Europese Commissie moedigt fiscale vergroening van individuele lidstaten aan.

Import en export

De vergroening van de autobelastingen in de afgelopen jaren was primair gericht op de verkopen van nieuwe zuinige auto's. Via de instroom van zuinige auto's met lage CO_2-uitstoot wordt getracht om de brandstofefficiency van het autopark als geheel te verbeteren. De samenstelling van het wagenpark wordt echter niet alleen beïnvloed door de nieuwverkopen, maar ook door sloop, import[2] en export. Indien veel zuinige auto's worden geïmporteerd en veel onzuinige geëxporteerd, dan wordt het gemiddelde personenautopark in Nederland zuiniger. Wanneer juist veel zuinige auto's worden geëxporteerd en onzuinige geïmporteerd, wordt het wagenpark onzuiniger.
Dit laatste geval kan beschouwd worden als nadelig voor de effectiviteit van fiscale vergroening.
Klimaatverandering is weliswaar een mondiaal probleem, het maakt voor de bijdrage aan klimaatverandering niet uit of de CO_2-uitstoot in Nederland plaatsvindt of elders. Echter, de belastingkorting voor zuinige auto's drukt wel op de Nederlandse begroting, terwijl de verminderde CO_2-uitstoot voor de jaren dat het voertuig in het buitenland wordt gebruikt niet ten gunste van Nederland komt. En dus is mogelijk een extra beleidsinspanning nodig om aan de nationale CO_2-doelen te voldoen die voortkomen uit Europese afspraken. Het is daarom raadzaam om niet alleen naar de nieuwverkopen te kijken, maar ook naar de omvang en samenstelling van import, export en sloop.

Import en export van dieselauto's relatief groot

Hoewel het Nederlandse wagenpark vooral gedomineerd wordt door binnenlandse nieuwverkopen, spelen import en export van voertuigen ook een belangrijke rol (TNO 2013a). Ten opzichte van de nieuwverkopen worden er relatief dure (en daardoor zware en onzuinige) dieselauto's geïmporteerd. Weliswaar moet ook voor een geïmporteerde auto bpm worden afgedragen, maar de hoogte wordt gecorrigeerd voor de leeftijd van de auto. Dit levert met name voor dieselauto's een financieel voordeel op, omdat de bpm op dieselauto's hoger is dan die op benzineauto's.
We zien hetzelfde verschijnsel bij de export. Sinds bij export de bpm-teruggaveregeling van kracht is voor auto's vanaf bouwjaar 2006, is het aandeel jonge dieselauto's dat wordt geëxporteerd toegenomen. Omdat de bpm op dieselauto's relatief hoog is, is ook het bpm-bedrag wat kan worden teruggevorderd hoog. Dit geeft een prikkel om deze auto's te exporteren. Voor de zeer zuinige dieselauto's, die zijn vrijgesteld van bpm, geldt dit uiteraard niet. Met het oog op luchtkwaliteit is dit overigens een positief verschijnsel. Ook nieuwe dieselauto's stoten in de praktijk nog relatief veel NO_x uit en dragen daardoor onevenredig veel bij aan het ontstaan van lokale NO_x-knelpunten.
Iets wat nog niet zichtbaar is in de statistieken maar mogelijk de export van dieselauto's zal versterken is de afschaffing van de mrb-vrijstelling in 2014. Er zijn in de afgelopen jaren veel zeer zuinige en compacte dieselauto's verkocht als gevolg van de belastingvrijstellingen (TNO 2013a). Als in 2014 het fiscale voordeel in de mrb vervalt, zal naar verwachting het aanbod van deze zeer zuinige diesels op de tweedehandsmarkt toenemen. De kans is reëel dat het aanbod de vraag overstijgt en dat het financieel het meest interessant is om deze auto's te exporteren. De vraag zal in het buitenland ook hoger kunnen zijn, omdat de dieselaccijns in Nederland relatief hoog is. Hierdoor zal een deel van het effect van de fiscale stimulering 'weglekken' naar het buitenland. Aan de andere kant zal de export van deze kleine diesels worden geremd door de geringe bpm-som die bij export kan worden teruggevraagd.
Of momenteel door het saldo van import en export van dieselauto's het gemiddelde dieselpark in Nederland zuiniger dan wel onzuiniger wordt, valt niet te zeggen.

Hybride en elektrisch

Veel hybride auto's met een leeftijd van drie tot vier jaar worden geëxporteerd. Hybrides zijn volgens de test zuinige auto's en komen dus in aanmerking voor relatief hoge fiscale kortingen. Uit onderzoek blijkt dat verreweg het grootste deel van de geëxporteerde hybrides leaseauto's zijn waarvan de leasetermijn is verstreken (TNO 2013a).
Net na de invoering van de gedifferentieerde bijtelling kwamen hybride auto's als enige autosoort in aanmerking voor het laagste bijtellingspercentage van 14 procent, waardoor de verkoopaantallen voor de zakelijke markt fors toenamen. Wanneer de leasetermijnen eindigen, neemt het aanbod van hybride auto's op de tweedehandsmarkt toe. De fiscale stimulering van hybride technologie is op de tweedehandsprivémarkt echter minder groot: privékopers profiteren weliswaar (indirect) ook van de bpm-voordelen via een lagere tweedehandsprijs, maar de korting op de bijtelling heeft geen invloed op hun koopgedrag. Als de vraag op de tweedehandsmarkt achterblijft, daalt de prijs van de hybrides en wordt het interessanter om de auto's te exporteren.
Overigens wordt de export ook verklaard door specifieke beleidsmaatregelen in het buitenland. Zo geven verschillende steden in Rusland subsidies aan gebruikers van hybride auto's. In Moskou wil het gemeentebestuur

1894815 02184

alleen nog hybride en elektrische auto's als taxi. Ook in Duitsland zijn hybrides in trek vanwege milieuzones voor luchtkwaliteit (Autoweek 2012; VWE Trendweb 2012). Met de export van hybrides lekt een deel van de effecten van fiscale stimulering weg naar het buitenland. Er staat bovendien nauwelijks import van hybride auto's tegenover.
Voor de elektrische auto's en plug-in hybrides die in 2012 en 2013 zijn verkocht, hoeft gedurende vijf jaar geen bijtelling te worden betaald, mits ze niet meer dan 50 gram CO_2 per kilometer uitstoten. Deze autosoorten worden sinds 2012 in toenemende mate als zakelijke auto's verkocht. Deze auto's komen in 2016 en 2017 in relatief grote aantallen op de tweedehandsmarkt voor particulieren. Het is onzeker hoe groot de vraag naar deze auto's is op die tweedehandsmarkt.

Sterke fiscale prikkels vergroten kans op export zuinige auto's
Uit paragraaf 2.4 is gebleken dat forse fiscale kortingen, zoals die in de afgelopen jaren golden voor zeer zuinige dieselauto's en (semi-)elektrische auto's, kunnen leiden tot grote verkoopsuccessen in de nieuwverkopen.
Het leidt ertoe dat de vraag naar auto's 'verschraalt', ofwel er ontstaat een beperkte groep auto's binnen het totaalaanbod waar consumenten de voorkeur aan geven. Op korte termijn leidt de verhoogde vraag naar zuinige auto's tot een zuiniger wagenpark. Wanneer deze auto's door particulieren of leasemaatschappijen op de tweedehandsmarkt worden aangeboden, is echter de vraag of daar ook voldoende vraag is naar deze autotypen, zeker als tweedehandskopers in veel mindere mate kunnen profiteren van belastingvoordelen voor deze auto's (omdat geen mrb-vrijstelling meer geldt en zij niet profiteren van lage bijtelling). Dit vergroot de kans op export van de auto's, zeker als de vraag in het buitenland groot is door specifieke fiscale of andersoortige regelgeving.
Door export van zuinige auto's lekt een deel van het effect van de fiscale stimulering weg naar het buitenland: de reductie van de CO_2-emissie draagt niet meer bij aan het terugdringen van de CO_2-uitstoot in Nederland. Klimaatverandering is overigens een mondiaal probleem, voor de impact op klimaatverandering is niet relevant of CO_2-emissies in Nederland of elders worden gereduceerd. Waar het leaseauto's betreft past nog een nuancerende opmerking over dit weglekeffect. Leaseauto's rijden relatief veel kilometers per jaar, waardoor de milieuvoordelen van de periode dat ze in Nederland rijden relatief groot zijn in vergelijking met een gemiddelde particuliere auto. Voor plug-in hybrides vereist dit wel dat ze niet uitsluitend de verbrandingsmotor gebruiken.

Resumé
Beide weglekeffecten die in deze paragraaf zijn beschreven verminderen de effectiviteit van fiscale vergroening op nationale schaal. Het waterbedeffect dat ontstaat door de regulerende werking van de CO_2-emissienormen draagt weliswaar bij aan het verlagen van nationale CO_2-emissies, maar die winst lekt mogelijk weg doordat in andere EU-lidstaten zonder fiscale vergroening relatief onzuinige auto's kunnen worden verkocht. Per saldo zal de CO_2-uitstoot op Europese schaal niet lager worden door fiscale vergroening. Daarbij kan nog wel worden opgemerkt dat alle EU-lidstaten moeten voldoen aan bindende CO_2-emissiedoelen voor niet-ETS-emissies in 2020, waaronder ook de sector verkeer en vervoer valt. Landen die er niet voor kiezen om de verkopen van zuinige auto's fiscaal te stimuleren, zullen via andersoortige beleidsinstrumenten de CO_2-uitstoot van de niet-ETS-sectoren moeten reduceren. Weglekeffecten door export van zuinige auto's beperken de reductie van CO_2-uitstoot in de lidstaten. Indien deze auto's worden geëxporteerd naar andere EU-landen, blijft het voordeel van lagere CO_2-emissies. Aangezien klimaatverandering een mondiaal probleem is, maakt het niet uit waar op de wereld zuinigere auto's rondrijden.

3.4 Zijn gesubsidieerde auto's in de praktijk wel echt zuiniger?

Testprocedure niet representatief voor praktijkgebruik van de auto
De Nederlandse autobelastingen zijn de afgelopen jaren steeds meer afhankelijk geworden van de CO_2-uitstoot van de auto. De CO_2-uitstoot wordt vastgesteld tijdens de Europese typegoedkeuring. Hiervoor wordt een gestandaardiseerde testprocedure toegepast. Het is al langer bekend dat deze testprocedure niet representatief is voor het gemiddelde gebruik van de auto's in de praktijk (TNO et al. 2006). Zo wordt geen gebruik gemaakt van de airconditioning en andere accessoires die in de praktijk tot extra brandstofverbruik leiden. Ook is het gewicht van de auto in de praktijk vaak hoger door passagiers en spullen die worden vervoerd. En de testrit (NEDC) zelf is relatief tam: er wordt weinig met hoge snelheden gereden, de variatie in rijsnelheden is beperkt en er wordt rustig opgetrokken en afgeremd.
In de praktijk is sprake van een grote variatie in het gebruik van de auto, afhankelijk van de rijstijl van de automobilist, de verkeersomstandigheden (drukte), de weersomstandigheden, het type rit (stad of juist snelweg), de geografische omstandigheden, enzovoort. Het brandstofverbruik per kilometer kan daarom sterk variëren afhankelijk van de berijder en het gebruik. Een representatieve test bestaat daarmee de facto niet. Feit is wel dat de huidige Europese testprocedure gemiddeld genomen een onderschatting geeft van de werkelijke CO_2-uitstoot in de praktijk. Het verschil tussen test en

1894815 02184

praktijk werd voorheen geschat op circa 10 procent (zie Hoen et al. 2006).

Verschil in verbruik tussen test en praktijk neem toe

Uit recente onderzoeken blijkt dat het verschil in brandstofverbruik en CO_2-uitstoot tussen test en praktijk toeneemt. Ligterink en Smokers (2013) concluderen dat het verschil bij een grote groep zakelijke automobilisten inmiddels circa 30 tot 50 procent bedraagt. Dit komt neer op 40 tot 60 gram per kilometer bovenop de testwaarde. Auto's die in de test het laagste brandstofverbruik laten zien, hebben in de praktijk de hoogste (procentuele) opslag. Ook constateert TNO voor bouwjaar 2012 een sprong in de opslagfactor bij de grenswaarden die tot medio 2012 golden voor bpm- en mrb-vrijstelling en voor 14 procent bijtelling van 95 gram per kilometer (diesel) en 110 gram per kilometer (overige brandstofsoorten). In algemene zin geldt dat modellen die in de test de laagste CO_2-uitstoot hebben, in de praktijk ook het beste presteren. In de praktijk zijn de verschillen in CO_2-uitstoot tussen automodellen echter minder groot dan in de test. En voor auto's die net onder de grenzen liggen, geldt dit bovendien niet: deze auto's lijken in de praktijk niet zuiniger dan auto's die daar net boven liggen.
Het toegenomen verschil tussen test en praktijk wordt door TNO (2013a) toegeschreven aan de volgende omstandigheden:

- Fabrikanten passen steeds meer energiebesparende technologie toe, die vooral in de test tot lagere CO_2-uitstoot leidt maar in de praktijk minder effectief is.
- Fabrikanten maken meer gebruik van de marges in de huidige testprocedure om de testresultaten zo ver mogelijk terug te dringen. De daling van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's in de EU tussen 2002 en 2010 is naar schatting voor ongeveer een derde het resultaat van het benutten van de marges in de testprocedure (TNO et al. 2012).

Uit buitenlands onderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren. De ICCT (2013) heeft recent de inzichten uit een aantal Europese landen op een rij gezet. Daarbij is gebruikgemaakt van data voor zowel zakenautorijders als privéautorijders. Hoewel de resultaten in absolute zin variëren, komt uit de landen een vergelijkbaar beeld naar voren: het verschil in brandstofverbruik tussen test en praktijk van recente jaargangen (bouwjaren) auto's neemt toe. In 2001 was het verschil gemiddeld kleiner dan 10 procent, terwijl dit in 2011 is toegenomen tot 25 procent. Opvallend is bovendien dat het verschil snel is toegenomen sinds 2007/2008, toen de Europese CO_2-normen zijn vastgesteld, en dat steeds meer landen sindsdien CO_2-afhankelijke autobelastingen hebben geïntroduceerd (ICCT 2013).

Het onderzoek van de ICCT (2013) laat verder zien dat er verschillen bestaan in de prestaties van autofabrikanten. Hoewel de algemene trends bij alle fabrikanten zichtbaar zijn, is wel sprake van een zekere spreiding in het verschil tussen test en praktijk tussen de fabrikanten. Overigens moet voorzorg worden betracht bij het vergelijken van fabrikanten onderling en van specifieke autotypen, bijvoorbeeld omdat autotypen anders worden ingezet (veel in de stad of juist veel met hoge snelheden op de snelweg).

Effectiviteit van fiscale vergroening lager door toename meerverbruik

Nieuwe auto's zijn in de test aanzienlijk zuiniger dan in de praktijk. En de auto's die in de test het zuinigst zijn, en in de fiscaliteit het meest worden bevoordeeld, blijken in de praktijk juist de grootste (relatieve) opslag te hebben in brandstofverbruik. Het fiscaal beleid (en de Europese CO_2-normering) is hierdoor in de praktijk minder effectief dan op basis van de dalende testwaarden mag worden verwacht.
Ligterink en Smokers (2013) verwachten dat van de 30 procent afname van de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's die in de afgelopen jaren in Nederland is gerealiseerd, in de praktijk grofweg maar de helft wordt gehaald. Ook de ICCT (2013) concludeert dat de effectiviteit van de Europese CO_2-normering in de praktijk wordt gehalveerd door het toenemende gat tussen test en praktijk.

Nieuwe testmethode in ontwikkeling

In internationaal verband wordt gewerkt aan een nieuwe testprocedure voor het bepalen van het brandstofverbruik en de emissies van personenauto's: de *Worldwide Harmonized Light vehicles Test Procedure* (WLTP). De WLTP moet een realistischer beeld geven van het verbruik en de CO_2-uitstoot van de auto's.
De uitwerking van de nieuwe testprocedure is echter een ingewikkeld en langdurig proces, mede omdat veel partijen deelnemen met soms tegenstrijdige belangen (TNO 2013a). Bovendien lost de WLTP niet alle problemen van de huidige testcyclus op (ICCT 2013). Ook de nieuwe test bevat nog marges die door fabrikanten benut kunnen worden om in de test tot grotere afname van het brandstofverbruik te komen dan in de praktijk. Het huidige verschil tussen test en praktijk zou door de WLTP met ongeveer een kwart worden teruggebracht (TNO 2013a). Wel leidt de WLTP ertoe dat fabrikanten naar verwachting meer technologie toepassen die ook in de praktijk effectief is in het reduceren van het brandstofverbruik.
De WLTP moet op termijn de Europese testprocedure vervangen. Hierover wordt nog onderhandeld binnen de EU. Het Europees Parlement wil dat de nieuwe testprocedure vanaf 2017 van kracht wordt.

1894815 02184

Tekstkader 3.2 De semi-elektrische auto in test en praktijk

Voor auto's met een CO_2-uitstoot van 50 gram per kilometer of lager gelden momenteel extra fiscale voordelen in de mrb en in de bijtelling. Op dit moment vallen alleen (semi-)elektrische auto's onder deze norm. De plug-in hybride en de elektrische auto met range extender zijn hierdoor in korte tijd erg populair geworden, met name in het zakelijke segment. Deze auto's hebben zowel een verbrandingsmotor als een elektrische motor die kan worden opgeladen via het elektriciteitsnet. Ze kunnen over grotere afstanden volledig elektrisch rijden, waarbij er dus geen CO_2 wordt uitgestoten (de CO_2-uitstoot bij opwekking van de elektriciteit wordt hieronder geadresseerd). Maar de auto's kunnen ook op fossiele brandstof rijden. Het werkelijke (fossiele) brandstofverbruik is dus nog sterker afhankelijk van het gebruik van de auto en de bereidheid en mogelijkheden van de automobilist om de accu's op te laden.

Het brandstofverbruik en de CO_2-uitstoot van semi-elektrische auto's wordt bepaald via twee tests: één met volle accu's en één met lege accu's. Bij de eerste test wordt de brandstofmotor niet of nauwelijks gebruikt en wordt dus nauwelijks CO_2 uitgestoten. Bij de tweede test wordt wel CO_2 uitgestoten. De resultaten van de test worden vervolgens gewogen tot één gemiddelde CO_2-emissiewaarde, waarbij de weging afhankelijk is van de actieradius van de elektrische aandrijving, die via een aparte test wordt vastgesteld. Bij een hogere actieradius wordt de CO_2-emissiewaarde verder gereduceerd. Bij een actieradius van 25 kilometer wordt de CO_2-uitstoot van beide tests gemiddeld. Als de actieradius 50 kilometer bedraagt, telt de test met volle accu's voor 66,7 procent mee in de weging. En bij een actieradius van 100 kilometer is dit zelfs 80 procent (zie ook Ligterink & Smokers 2013).

TNO heeft recent onderzoek gedaan naar het brandstofverbruik van semi-elektrische auto's van zakenautorijders in Nederland. Het brandstofverbruik en de CO_2-uitstoot blijken in de praktijk aanzienlijk hoger dan de testwaarden: de CO_2-uitstoot van de Toyota Prius Plug-In bedraagt in de praktijk gemiddeld 106 gram per kilometer en ligt daarmee 57 gram per kilometer hoger dan de testwaarde. Voor de Opel Ampera en Chevrolet Volt ligt de uitstoot met een gemiddelde van 110 gram per kilometer gemiddeld 83 gram per kilometer hoger dan de testwaarde. Omdat deze auto's nog maar recent op de markt zijn, is wel de vraag in hoeverre deze inzichten representatief zijn voor de hele populatie. In de steekproef van TNO zitten bijvoorbeeld weinig of geen particulieren en ZZP'ers, die mogelijk een grotere prikkel hebben om hun auto op te laden, omdat ze zelf opdraaien voor de brandstofkosten. Ook speelt de beperkt beschikbare oplaadinfrastructuur mogelijk een rol.

Ook Nederland pleit voor invoering vanaf 2017. Er zijn echter 'krachten' in Brussel die de invoering van de WLTP willen uitstellen tot na 2020 (IenM 2013a). Het is dus de vraag of invoering in 2017 haalbaar is. De huidige testprocedure, inclusief tekortkomingen, blijft zeker tot 2017 (en mogelijk tot na 2020) van kracht.

Is de 'rek' uit de huidige testprocedure?

In de discussie rond de huidige testprocedure, en het benutten van de marges in die testprocedure, wordt regelmatig geopperd dat alle autofabrikanten het 'kunstje' inmiddels kennen: de marges in de procedure zouden nu wel bekend zijn en grotendeels al zijn benut om de testwaarden zoveel mogelijk te reduceren. Als fabrikanten de CO_2-uitstoot in de test nog verder willen terugdringen, zal dat met technologische verbeteringen moeten gebeuren. De 'rek' in de testprocedure zou er inmiddels bijna uit zijn.

Uit het recente Travelcard-onderzoek van TNO blijkt dat het meerverbruik in de praktijk bij recente jaargangen auto's voor alle autotypen is toegenomen tot meer dan 20 procent (Ligterink & Smokers 2013). Bij eerdere jaargangen was het verschil vooral groot voor de in de test zuinigste auto's. Hieruit zou voorzichtig geconcludeerd kunnen worden dat het benutten van de marges in de testprocedure inmiddels voor een groot deel van het autoaanbod is toegepast. TNO et al. (2012) concluderen echter dat de marges in de testprocedure nog niet volledig zijn benut: in de periode 2011-2020 is mogelijk nog 5 tot 10 gram per kilometer reductiepotentieel te behalen door het verdergaand benutten van de marges in de testprocedure. In hoeverre dit potentieel inmiddels al is benut, is niet duidelijk.

Het toegenomen verschil tussen test en praktijk wordt bovendien niet alleen toegeschreven aan het benutten van de marges in de testprocedures, maar ook aan het gebruik van technologie die in de test tot een grotere reductie van CO_2-uitstoot leidt dan (gemiddeld genomen) in de praktijk. Dus ook als de testwaarden alleen nog te reduceren zouden zijn via technologische verbeteringen, dan nog is het de vraag hoeveel daarvan in de praktijk overblijft. Met de huidige testprocedure (NEDC) is kortom niet gegarandeerd dat een verdergaande daling van de CO_2-uitstoot in de test ook in de praktijk tot navenante reductie van de CO_2-uitstoot leidt.

1894815 02184

Praktijkverbruik als grondslag voor de autobelastingen?

De huidige testwaarden voor brandstofverbruik en CO_2-uitstoot zijn niet representatief voor de praktijk. De auto's die in de test het laagste brandstofverbruik laten zien, en in de fiscaliteit op dit moment het sterkst worden bevoordeeld, hebben in de praktijk de (in relatieve zin) hoogste opslag op het verbruik. En een nieuwe testprocedure die beter aansluit bij de praktijk, laat nog even op zich wachten. Dat roept de vraag op of de fiscale stimulering niet beter gebaseerd kan worden op het daadwerkelijke verbruik van de auto in de praktijk. Op basis van de inzichten van studies als die van TNO is het mogelijk om een realistischer inschatting te maken van (de verschillen in) het brandstofverbruik en de CO_2-uitstoot van verschillende autotypen. Door praktijkwaarden als grondslag toe te passen in de autobelastingen wordt meer recht gedaan aan de werkelijke verschillen in CO_2-uitstoot van de auto's. Aan deze aanpak kleven echter ook nadelen.

Ten eerste doet een algemene correctiefactor op basis van de testwaarden geen recht aan de verschillen die bestaan tussen autofabrikanten en tussen autotypen. Weliswaar is de algemene trend in verschil tussen test en praktijk vergelijkbaar over autosegmenten en fabrikanten (ICCT 2013), maar er zijn wel degelijk verschillen in prestaties. Omdat sommige autotypen maar beperkt voorkomen in de data die aan het ICCT-onderzoek ten grondslag liggen, is het bovendien de vraag in hoeverre de inzichten uit Travelcard-achtige onderzoeken voldoende representatief zijn voor de vele honderden autotypen die op de markt worden aangeboden.

Ten tweede bestaat voor nieuwe autotypen, die net op de markt worden geïntroduceerd, nog geen inzicht in het 'werkelijke' brandstofverbruik en de werkelijke CO_2-uitstoot in de praktijk. Daarvan zou dus een inschatting gemaakt moeten worden, met als risico dat achteraf blijkt dat die te hoog of te laag was en er dus te veel of te weinig belasting is afgedragen[3].

Ten slotte blijkt uit het onderzoek van TNO (Ligterink & Smokers 2013) dat auto's die in de test het laagste verbruik laten zien, ook in de praktijk gemiddeld genomen het beste presteren qua verbruik en CO_2-uitstoot. De procentuele opslagfactor op het testverbruik is weliswaar het grootst voor deze auto's, maar in absolute zin ligt hun verbruik en CO_2-uitstoot ook in de praktijk lager dan bij auto's die in de test minder goed presteren op verbruik en CO_2-uitstoot. De verschillen zijn alleen kleiner in de praktijk dan in de test.

Dat de verschillen in CO_2-uitstoot in de praktijk kleiner zijn dan in de test, zou wel een rol kunnen spelen in de vormgeving van de fiscale vergroening. Auto's die net onder de grens vallen voor lage(re) bijtelling, presteren in de praktijk bijvoorbeeld niet per definitie beter dan auto's die daar net boven vallen. In de bijtelling worden ze echter wel aanzienlijk zwaarder belast. Het is de vraag in hoeverre deze verschillen zijn te rechtvaardigen, zeker als de verschillen in belastingdruk groot zijn. In de bpm is inmiddels geen sprake meer van grote sprongen. Wel heeft het huidige bpm-regime nog steeds een progressief karakter, waarbij de marginale belastingdruk per gram CO_2-uitstoot fors toeneemt in de hoogste bpm-schijven. Ook hier kan de vraag worden gesteld in hoeverre dit te rechtvaardigen valt als de verschillen in CO_2-uitstoot in de praktijk substantieel kleiner zijn.

3.5 Verbreding van de milieugrondslag van de autobelastingen

CO_2-emissies over de levenscyclus van de brandstof zijn onzeker

De fiscale stimulering van zuinige auto's is gekoppeld aan de CO_2-uitstoot die vrijkomt bij de verbranding van de brandstof in de auto. Ook de Europese CO_2-normering is gebaseerd op de uitlaatemissies. Bij de productie of het opwekken en het transport van de energiedragers wordt ook energie verbruikt en komen emissies vrij. Hetzelfde geldt voor de productie, het transport en de sloop van de auto's. Deze emissies spelen op dit moment geen rol in de autobelastingen.

De CO_2-uitstoot gekoppeld aan de energiedragers kan worden onderverdeeld in:

- *tank-to-wheel*-emissies (TTW): de uitlaatemissies, voortkomend uit de verbranding van de brandstof in de auto;
- *well-to-tank*-emissies (WTT): de emissies gerelateerd aan de opwekking, productie en het transport van de brandstoffen;
- *well-to-wheel*-emissies (WTW): alle emissies gedurende de levenscyclus van de brandstof.

Voor de conventionele brandstoffen benzine, diesel en LPG geldt dat de WTT-emissies qua omvang vergelijkbaar zijn. Dit geldt echter niet voor alternatieve brandstoffen en aandrijftechnologieën. De TTW-CO_2-uitstoot van een elektrische auto is nul, maar bij de opwekking van de elektriciteit kan wel CO_2 vrijkomen. De WTW-CO_2-uitstoot van elektrische auto's is daarmee afhankelijk van de productiemethode van de elektriciteit. Uitgaande van de huidige elektriciteitsmix in Nederland schatten TNO en CE Delft dat de WTW-CO_2-emissie van een elektrische auto ongeveer 60 procent lager is dan die van een vergelijkbare benzineauto (Verbeek & Kampman 2012). Als de elektriciteit uit kolen wordt opgewekt, is het verschil in WTW-CO_2-emissie met een benzineauto verwaarloosbaar. Neemt het aandeel hernieuwbare

1894815 02184

bronnen in de elektriciteitsopwekking toe, dan wordt het verschil tussen benzine en elektrisch juist groter.
Voor een plug-in hybride auto schatten TNO en CE Delft de reductie in de WTW-CO_2-uitstoot ten opzichte van een benzineauto bij de huidige elektriciteitsmix op ongeveer 3-10 procent, terwijl dit voor elektrische auto's met range extender kan oplopen tot 7-30 procent (Verbeek & Kampman 2012). Bij semi-elektrische auto's is niet alleen de productiemethode van de elektriciteit van groot belang voor de vergelijking, maar ook het gebruik van de auto en het laadgedrag van de gebruiker. Dit maakt de vergelijking met conventionele technologie extra onzeker.
Ook de WTW-CO_2-uitstoot van biobrandstoffen kan sterk variëren, afhankelijk van de grondstoffen en de productiewijze. Bij flexifuel auto's, die zowel op biobrandstoffen als op fossiele brandstoffen kunnen rijden, is het gebruik van de auto eveneens een onzekere factor in de WTW-CO_2-emissie. Als de auto's op fossiele brandstoffen rijden, is er geen verschil met een benzineauto. Veel hangt ook hier af van de gebruiker. Dit maakt het lastig om bij de fiscale stimulering van auto's rekening te houden met CO_2-emissies over de hele keten van de energiedrager. Sturing via andere beleidsinstrumenten die direct gekoppeld zijn aan de brandstoffen, zoals de accijns, energiebelasting en de regelgeving voor biobrandstoffen, kan de onzekerheden over gebruik van het voertuig verkleinen. Het is daarom de vraag of een WTW-benadering van toegevoegde waarde is in de vergroening van de vaste autobelastingen.

Levenscyclusanalyse van CO_2-uitstoot van auto's staat nog in kinderschoenen

Naast de levenscyclus van de brandstof, kan ook worden gekeken naar de levenscyclus van de auto. Voor de productie, het transport en de sloop van de auto is ook energie nodig en komen bij deze processen ook (CO_2-) emissies vrij. In een aantal recente studies is aan de hand van een levenscyclusanalyse (LCA) de totale CO_2-uitstoot van verschillende voertuigtechnologieën in kaart gebracht gedurende de hele levenscyclus van de auto (*cradle-to-grave*). Deze omvat zowel de CO_2-uitstoot bij opwekking, productie en gebruik van de energiedragers als de CO_2-uitstoot bij productie, vervoer en sloop van de auto en de aanleg van de laad- en tankinfrastructuur.
Ricardo-AEA (2013) komt voor een nieuwe benzineauto uit 2010, met een CO_2-uitstoot van 159 gram per kilometer op de NEDC-test, tot een CO_2-uitstoot over de levenscyclus van 265 gram per kilometer. Daarvan is ongeveer 87 procent gerelateerd aan het brandstofverbruik (inclusief productie en transport van de brandstof), de resterende 13 procent is gerelateerd aan productie, transport en sloop van de auto en aan de tankinfrastructuur. Voor een plug-in hybride auto komt Ricardo-AEA tot een CO_2-uitstoot van gemiddeld 185 gram per kilometer over de levenscyclus. Daarvan is 78 procent gerelateerd aan het gebruik van de auto en 22 procent aan productie, transport, sloop en laadinfrastructuur. Voor een volledig elektrisch aangedreven auto bedraagt de CO_2-uitstoot gemiddeld 136 gram per kilometer, waarvan slechts 52 procent is gerelateerd aan het gebruik van de auto. Naar de toekomst toe gaan de CO_2-emissies over de levenscyclus van de verschillen autotypen naar verwachting fors dalen door verbeterde productiemethoden, efficiëntere aandrijftechnologie en een kleiner gebruik van grondstoffen.
Aan de analyse van Ricardo-AEA (en vergelijkbare studies) ligt een groot aantal aannames ten grondslag over bijvoorbeeld de elektriciteitsmix en benodigde grondstoffen. De resultaten zijn dan ook onzeker.
De studie van Ricardo-AEA (2013) is vooral bedoeld om inzichtelijk te maken welke factoren de meeste invloed hebben op de resultaten van de LCA. Doel is niet om de verschillende technologieën ten opzichte van elkaar te rangschikken.
Het gebruik van de totale CO_2-uitstoot gedurende de hele levenscyclus van het voertuig als grondslag voor de fiscale vergroening is in de praktijk kortom nog lastig. Er bestaan geen geüniformeerde methoden om de CO_2-emissies over de levenscyclus van verschillende voertuigen en brandstoffen te bepalen.

Autobelastingen en luchtkwaliteit

De autobelastingen worden in Nederland al sinds de jaren negentig gebruikt om de brandstofmix van het personenautopark te beïnvloeden. Het doel van dit brandstofmixbeleid was om het aandeel diesel in het autopark te beperken vanwege de hogere uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door dieselauto's (VROM 2004). Vooral de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) en fijnstof (PM_{10}) ligt bij dieselauto's gemiddeld hoger dan bij benzineauto's. Daarom is in zowel de bpm als de mrb een dieseltoeslag opgenomen, die niet alleen moest compenseren voor de lagere accijns op diesel maar er ook voor moest zorgen dat diesel rijden alleen aantrekkelijk is bij hoge jaarkilometrages.
Bij de wijziging van het bpm-regime in de Autobrief is besloten dat de CO_2-afhankelijke bpm vanaf 2015 gelijk wordt voor benzine en diesel: voor beide brandstofsoorten gelden dezelfde schijven en tarieven in de bpm. De (voorheen) vaste dieseltoeslag in de bpm is in de Autobrief vervangen door een variabele, CO_2-afhankelijke dieseltoeslag. Een zuinige auto profiteert bij een gelijk kilometrage minder van de lagere dieselaccijns dan een onzuinige auto, daarom is de dieseltoeslag afhankelijk geworden van de zuinigheid (CO_2-uitstoot) van de auto. Luchtkwaliteit speelde geen rol meer in de vormgeving van de dieseltoeslag.
De uitstoot van luchtverontreinigende stoffen als NO_x en PM_{10} van nieuwe personenauto's is vanuit de Europese

1894815 02184

Unie gereguleerd via de Euronormen. De Euronormen gelden net als de CO_2-emissienormen voor alle nieuwe auto's die in de EU worden verkocht. In tegenstelling tot de CO_2-normen zijn het echter geen gemiddelde waarden voor alle auto's, maar maximale waarden die, gemiddeld over de typegoedkeuringstest, niet mogen worden overschreden. Voor dieselauto's golden historisch hogere emissienormen voor NO_x en PM_{10} dan voor benzineauto's. Met de introductie van de Euro-5-emissienormen in 2009 is dit verschil voor PM_{10} echter verdwenen. Alle nieuwe dieselauto's zijn sindsdien uitgerust van een gesloten roetfilter, waardoor de uitstoot van PM_{10} minimaal is.
De Euronormen voor NO_x verschillen nog wel tussen benzine en diesel: de vigerende Euro-5-norm voor diesel (180 milligram per kilometer) is een factor drie hoger dan die voor benzine (60 milligram per kilometer). Met de introductie van Euro-6 in 2014 en 2015 wordt het verschil kleiner: de norm voor diesel gaat naar 80 milligram per kilometer, terwijl de norm voor benzineauto's ongewijzigd blijft. In de praktijk is echter nog sprake van aanzienlijke verschillen in de uitstoot van NO_x-emissies tussen benzine- en dieselauto's. De eerste Euro-6-dieselpersonenauto's zijn inmiddels beschikbaar. Uit metingen van TNO blijkt dat de NO_x-emissies bij deze auto's in de praktijk weliswaar lager liggen dan bij eerdere generaties dieselauto's, maar nog aanzienlijk hoger dan de emissienorm (TNO 2013b). Benzineauto's hebben in de praktijk wel een lage NO_x-emissie.
In de EU wordt momenteel onderhandeld over aanscherping van de regelgeving die ertoe moet leiden dat de NO_x-uitstoot van Euro-6-dieselauto's op termijn ook in de praktijk substantieel gaat dalen. Het is nog onduidelijk wanneer deze regelgeving er komt en wat daarvan de impact zal zijn op de NO_x-emissies in de praktijk. De EU wil de nieuwe regelgeving vanaf 2017 introduceren, maar er zijn ook lidstaten die voor latere invoering zijn. Op basis van de huidige regelgeving is een toename van de dieselverkopen nog ongunstig voor luchtkwaliteit. De verschillen tussen diesel en benzine zijn wel substantieel kleiner geworden: voor PM_{10} is het verschil inmiddels verwaarloosbaar en voor NO_x wordt het verschil ook kleiner door de Euro-6-normen. Als de nieuwe EU-regelgeving effectief blijkt, is er vanuit het oogpunt van luchtkwaliteit wellicht geen aanleiding meer om het aandeel dieselauto's in het park te beperken.

3.6 Marktontwikkelingen tot 2020

Onzeker samenspel tussen technologische vooruitgang en keuzegedrag consumenten

Zoals besproken in paragraaf 2.4 is de gemiddelde CO_2-uitstoot van de nieuwverkopen een resultante van een complex en onzeker samenspel tussen aanbodontwikkelingen bij fabrikanten en vraagontwikkelingen bij consumenten. Consumentenvoorkeuren kunnen een fors deel van de technologische efficiencyverbeteringen tenietdoen (door *upsizing*), maar kunnen daarentegen ook bijdragen aan een snellere daling van de CO_2-uitstoot (door *downsizing*). Hierna worden de belangrijkste mogelijke – maar ook onzekere – marktontwikkelingen tot 2020 besproken en de daarmee samenhangende bandbreedte waarbinnen de gemiddelde CO_2-uitstoot zich zou kunnen ontwikkelen.

Steeds zuinigere modellen, maar hoe stringent wordt EU-doelstelling voor 2020?

Zoals besproken in paragraaf 2.4 heeft de Europese CO_2-normering, waar vanaf 2012 gefaseerd en vanaf 2015 volledig aan voldaan moet worden, vanaf 2008 een grote invloed gehad op de CO_2-uitstoot van het aanbod van nieuwe auto's. Hoe scherper de CO_2-norm en hoe strikter de voorwaarden (zoals de hoogte van de boetes), des te sterker de prikkel voor fabrikanten om te investeren in CO_2-besparende technieken en deze toe te passen in nieuwe automodellen. De voorwaarden die gelden voor fabrikanten om hun specifieke doelstelling te halen, bepalen ook hoe moeilijk of makkelijk deze doelen gehaald kunnen worden.
De stringentie van de Europese doelstelling wordt enigszins ondermijnd door het effect van de superkredieten ('supercredits'). Hoe hoger de superkredieten en hoe meer voordeel hiermee in totaal behaald mag worden, des te makkelijker de doelen gehaald kunnen worden. Superkredieten leiden tot bepaalde vormen van kruissubsidiering. Tegenover het verkopen van één nul-emissieauto met een superkredietfactor van 2, staat het verkopen van 95 auto's met 97 gram per kilometer in plaats van 95 gram per kilometer. Aangezien de marginale kosten van de laatste gram per kilometer CO_2-reductie het duurst zijn, levert dit een groot kostenvoordeel op. Ter illustratie: als deze laatste 2 gram ongeveer 80 euro kosten per gram is het verkopen van één volledig elektrische auto 95 x 80 x 2 = ruim 15.000 euro waard (TNO et al. 2011).
Vanwege de superkredieten die in de jaren 2020-2022 mogen worden gebruikt voor het halen van de norm, zal de gemiddelde CO_2-uitstoot van de nieuwverkopen in de EU pas in 2023 maximaal 95 gram per kilometer mogen bedragen. Tot die tijd kan het gemiddelde hoger liggen. Een doorkijk naar 2020-2022 is dus van belang om de lijn te kunnen bepalen waarlangs fabrikanten de 2020-normen gaan naderen, ook in de periode 2016-2019 waarop de Autobrief 2.0 van toepassing is.
Verder geldt dat hoe steiler de curve voor gewichtsgecorrigeerde CO_2-doelen voor fabrikanten, hoe minder streng het CO_2-doel is voor fabrikanten met gemiddeld zwaardere nieuwverkopen en hoe strenger het CO_2-doel is voor fabrikanten met gemiddeld lichtere nieuw-

1894815 02184

verkopen. Ook de hoogte van boetes bij niet-naleving kunnen een onzekere factor zijn. Als blijkt dat boetes lager zijn dan de kosten van CO_2-besparende technieken, kunnen fabrikanten bewust ervoor kiezen niet te voldoen aan de doelstelling. Fabrikanten mogen hun doelstellingen op holdingniveau zien te bereiken, maar kunnen ook allianties aangaan met andere fabrikanten om de gezamenlijke doelstellingen te bereiken. Dit laatste lijkt geen probleem te zijn omdat het 'poolen' van CO_2-doelstellingen economisch efficiënter is en geen invloed heeft op de nettodaling van de CO_2-uitstoot (een soort cap & trade-mechanisme).
Naast de vormgeving van de Europese normering zou ook de grondslag voor het bepalen van de CO_2-emissies aangepast kunnen worden. Er lopen al enkele jaren voorbereidingen en onderhandelingen met betrekking tot het vervangen van de *New European Driving Cycle* (NEDC-typekeuringscyclus) door de *Worldwide Harmonized Light vehicles Test Procedure* (WLTP). Deze overstap betekent dat er mogelijk nieuwe onzekerheden geïntroduceerd worden met betrekking tot *flexibilities* (marges) in de nieuwe cyclus en de vertaling van de 95 gram per kilometer in de NEDC naar een normwaarde in de WLTP. Terwijl in de NEDC-cyclus de meest 'rek' eruit lijkt te zijn in de periode 2015-2020, zou de WLTP-cyclus wederom tot extra oneigenlijke CO_2-daling kunnen leiden.
Op het gebied van technologische ontwikkelingen bestaan er onzekerheden over incrementele en radicale innovaties die tot CO_2-besparingen kunnen leiden. Hoeveel CO_2-reductiepotentieel mag er de komende jaren verwacht worden van auto's met benzine-, diesel- of alternatieve brandstoftechnologie? Hoe sterk verbeteren accupakketten van elektrische auto's ten aanzien van elektriciteitsverbruik en actieradius onder verschillende omstandigheden (zoals temperatuur, wegprofiel, rijgedrag) waardoor het gebruiksgemak toeneemt en de angst voor de beperkte actieradius afneemt? Het gebruiksgemak van (PH)EV's is ook afhankelijk van de verdere uitrol van oplaadinfrastructuur, laaddienstverlening en elektriciteitsprijzen. In een scenario met stijgende olieprijzen kan ook het break-evenpunt voor fabrikanten om CO_2-besparende technieken toe te passen sneller bereikt worden, waardoor dit vaker zal gebeuren. Verder is het onzeker of er schaal- en leereffecten kunnen optreden waardoor (PH)EV's voldoende in prijs kunnen dalen, zodat ze voor een grotere doelgroep toegankelijk worden. Naast de zuiver technologische vooruitgang is het ook onzeker in hoeverre CO_2-emissies in de test verder kunnen afnemen door benutting van de zogenoemde *flexibilities*.
Anno 2013 zijn er verschillende mainstream automodellen (zonder stekker) in de populaire B- en C-segmenten beschikbaar met CO_2-waarden tussen 80 en 100 gram per kilometer. Naar verwachting kunnen deze technologieën de komende jaren verder ontwikkeld worden naar CO_2-waarden tussen 70 en 80 gram per kilometer. Verder valt op dat door de komst van de plug-in hybride technologie, ook in de grote, luxe of sportieve segmenten automodellen worden aangeboden met een CO_2-uitstoot onder de 80 gram per kilometer. PHEV's kunnen grote sprongen maken qua CO_2-uitstoot, wat mede het gevolg is van de wijze waarop de CO_2-uitstoot van deze auto's wordt bepaald (zie tekstkader 3.2). De marktpenetratie van dit type technologie is onzeker, maar kan bij een substantieel marktaandeel een grote invloed hebben op de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwverkopen. Voor de periode 2016-2019 is het goed mogelijk dat meer dan 80 procent van de nieuwverkopen in de CO_2-bandbreedte van 0 tot 100 gram per kilometer gaat vallen.

Voorkeuren en gedrag van consumenten

In een transitiefase naar duurzame mobiliteit is het essentieel om zo goed mogelijk te weten hoe consumenten kunnen reageren op technologische ontwikkelingen en fiscaal beleid. De aanschafprijs en gebruikskosten van een auto zijn belangrijke motieven om een bepaalde auto te kiezen. Door fiscale voordelen kunnen de prijs en de kosten beduidend lager komen te liggen. Zichtbaarheid en herkenbaarheid van fiscale prikkels spelen een belangrijke rol bij de keuze van consumenten en kunnen bijvoorbeeld ook leiden tot anticipatiegedrag wanneer fiscale regels (aangekondigd) aangepast worden. Daarnaast is al gewezen op een zekere 'bijziendheid' of 'risicomijding' bij consumenten die de betalingsbereid van in aanschaf duurdere, maar in gebruik zuinigere en goedkopere auto's kan beïnvloeden. Ook de economische conjunctuur en het consumentenvertrouwen hebben een grote invloed op het aantal nieuwverkopen, maar naar verwachting ook op de samenstelling van nieuwverkopen. Tijdens een laagconjunctuur en bij dalende koopkracht van consumenten worden mensen prijsbewuster en gevoeliger voor fiscale voordelen. Dit komt onder andere duidelijk naar voren in lagere bijtellingscategorieën voor de auto van de zaak, die hebben bijgedragen aan een grote verschuiving van nieuwverkopen naar kleinere en zuinigere modellen in een periode dat de economie tegenzat. Ook stijgende olie- en brandstofprijzen kunnen consumenten prijsbewuster maken en aanzetten tot de aanschaf van een zuinigere auto.
Naast instrumentele motieven kunnen ook affectieve en symbolische motieven een rol spelen (Steg 2005).
De symbolische, maatschappelijke en affectieve waarde van een auto is aan verandering onderhevig. Door het *keeping up with the Joneses*-effect kozen consumenten in veel westerse landen tientallen jaren steeds grotere auto's met meer vermogen. Anno 2013 vinden nieuwe generaties autogebruikers andere elementen (ook) belangrijk(er), zoals telefonie- en internetaansluitingen en mobiele elektronische diensten in de auto. Daarbij kan

1894815 02184

een zuinige auto uitstralen dat iemand milieubewust en verantwoordelijk is (Axsen & Kurani 2013). Door verdere verstedelijking en individualisering kunnen kleinere auto's een steeds groter marktaandeel bemachtigen. Ook bieden fabrikanten steeds meer mogelijkheden voor zelfexpressie door middel van opties en accessoires en hogere comfort- en afwerkingsniveaus in ook de kleinere autosegmenten.
Er is ook onzekerheid over hoe de marktpenetratie van technieken als hybride-elektrische voertuigen gaat verlopen. Er zou sprake kunnen zijn van een *neighbor effect*, wat inhoudt dat nieuwe voertuigtechnieken op de markt, zoals (PH)EV's, steeds gewilder worden naarmate de verkoopaantallen stijgen en ze steeds meer het straatbeeld gaan bepalen (Mau et al. 2008). Ook kan het beleid van ondernemingen ten aanzien van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) zakelijke consumenten aanzetten tot andere autokeuzes. Tot slot is de milieu-impact van autogebruik sterk afhankelijk van eventuele reboundeffecten (gaat iemand met een zuinigere auto meer rijden? Neemt het autobezit en -gebruik toe door goedkopere zuinige auto's?) en bepaalt het rijgedrag van de bestuurder in steeds grotere mate het praktijkverbruik van een auto.

Beleid andere overheden

Andere overheden zoals gemeenten kunnen ook flankerende maatregelen nemen zoals milieuzones of andere restricties voor onzuinige of vervuilende voertuigen. Fiscaal beleid in andere Europese landen kan ook invloed hebben op het aanbod in Nederland vanwege het eerder genoemde 'waterbedeffect' van de Europese normstelling. Wanneer enkele grote landen stringente fiscale stimulering zouden invoeren, zouden fabrikanten in Europa sterk 'geholpen' kunnen worden door het aankoopgedrag van consumenten om de doestellingen te halen waardoor het totale Europese aanbod minder snel zuinig hoeft te worden door toepassing van technologie. Ook specifieke fiscale regelingen in het buitenland kunnen invloed hebben op de Nederlandse export van tweedehandsauto's.

Ontwikkeling CO_2-uitstoot personenauto's richting 2020 onzeker, ondervangen met 'stresstest'

Omdat het autoaanbod door de Europese CO_2-emissienormen steeds zuiniger wordt, zullen de grenzen voor belastingkortingen periodiek moeten worden aangescherpt om te voorkomen dat er steeds meer auto's voor in aanmerking komen. In Nederland zijn voor de periode 2009 tot en met 2013 de belastingschijven jaarlijks bijgesteld op basis van een veronderstelde jaarlijkse daling van de CO_2-uitstoot van 2,8 procent. Dit percentage was gebaseerd op de veronderstelling dat de CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's in Nederland tussen 2007 en 2015 lineair zou dalen, tot het Europese doel van 130 gram per kilometer. In de praktijk bleek de daling veel groter. Tussen 2008 en 2012 werd de nieuw verkochte auto in Nederland jaarlijks 6,7 procent zuiniger. Dat was enerzijds het gevolg van de sneller dan verwachte daling van de CO_2-uitstoot van het Europese autoaanbod, en anderzijds van de groter dan verwachte effectiviteit van het Nederlandse fiscaal beleid. Omdat de tarieven waren afgestemd op een minder snelle daling van de CO_2-uitstoot, kwamen er meer auto's voor belastingkortingen in aanmerking dan verwacht, waardoor ook de belastingopbrengsten lager werden dan vooraf ingeschat. Het bovenstaande illustreert dat het inschatten van de ontwikkeling van de CO_2-uitstoot van het personenautoaanbod onzeker is en daarmee ook de onzekerheid over de hoogte van de belastingopbrengsten vergroot.
Voor het fiscaal beleid voor de periode tot 2020 zal opnieuw een inschatting moeten worden gemaakt van de ontwikkeling van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's. Er zijn eind 2013 principeafspraken gemaakt over een verdere aanscherping van de Europese emissienormen. In 2021 mag de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's maximaal 95 gram per kilometer bedragen. Om de beoogde afname te bereiken van de 2015-doelstelling van 130 gram per kilometer tot de nieuwe norm van 95 gram per kilometer, zou de jaarlijkse daling gemiddeld 5,1 procent moeten bedragen. Er zijn echter een aantal redenen waarom dit percentage in werkelijkheid waarschijnlijk anders zal zijn. Ten eerste is het pad dat de fabrikanten zullen volgen om in 2021 aan de 95 gram per kilometer te geraken niet perse lineair. Misschien gaat het in de eerste jaren sneller omdat er reeds technieken op de plank liggen. Dit pad kan bovendien beïnvloed worden door de nieuwe testcyclus, die naar verwachting in 2017 zal worden ingevoerd. Als het verschil tussen test en praktijk daardoor kleiner wordt, betekent dit impliciet een grotere opgave om aan de norm van 95 gram per kilometer te voldoen. Ten tweede geldt dat naar verwachting de economie de komende jaren weer gaat groeien. Het is denkbaar dat (sommige) consumenten de aanschaf van een nieuwe auto hebben uitgesteld en dat in economisch betere tijden alsnog doen, waarbij de voorkeur net als in het verleden verschuift naar zwaardere auto's met meer vermogen. Ten derde loopt Nederland op dit moment voor op schema: de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's in Nederland is al lager dan het doel van 130 gram per kilometer. De vraag is of er nu een vertraging zal optreden en waar Nederland in 2015 op uit zal komen.
Het bovenstaande illustreert dat het inschatten van de ontwikkeling van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's onzeker is. Wanneer de wens bestaat om fiscale vergroening als instrument in te zetten, dan kunnen verschillende keuzes worden gemaakt om met die onzekerheid om te gaan. Indien het belang van stabiele

1894815 02184

overheidsinkomsten vooropstaat, zal een snelle ontwikkeling van de zuinigheid moeten worden verondersteld, opdat relatief weinig auto's voor een belastingkorting in aanmerking komen. Dat zal echter een relatief kleine prikkel geven om consumenten een zuinige auto aan te laten schaffen. Als het belang van effectiviteit vooropstaat, zal de afweging dus een conservatieve inschatting van de ontwikkeling van de zuinigheid vereisen. De keuze om de effectiviteit van fiscale prikkels te vergroten zal de kans op stabiele belastinginkomsten verkleinen.
Gezien de hierboven beschreven onzekerheden is het raadzaam om het nieuwe stelsel van tariefschijven te onderwerpen aan een 'stresstest'. Door verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de CO_2-uitstoot van personenauto's op te stellen, en de gevolgen voor de belastingopbrengsten door te rekenen, kan inzicht worden verkregen in de gevoeligheid van het systeem.

3.7 Aansluiting Autobrief 2.0 op langetermijnklimaatdoelen

Welke klimaatdoelen zijn er voor verkeer?

Vergroening van de autobelastingen is er onder meer op gericht om het aandeel zuinige auto's in Nederland te vergroten en zo de CO_2-uitstoot te verminderen. De autobelastingen zijn daarmee één van de beleidsinstrumenten die de overheid inzet om het Europese klimaatdoel voor 2020 binnen bereik te brengen. Deze doelstelling behelst een vermindering van de broeikasgasemissies in de EU met 20 procent ten opzichte van het jaar 1990. Om aan die doelstelling te kunnen voldoen wil de Nederlandse overheid dat de sector verkeer en vervoer in 2020 niet meer dan 35,5 megaton (Mton) CO_2 uitstoot. Volgens Verdonk & Wetzels (2012) wordt dat doel waarschijnlijk gehaald aangezien de CO_2-uitstoot van de sector verkeer en vervoer in 2020 naar schatting uit zal komen op 34,5 Mton.
Er zijn echter ook doelstellingen voor de periode na 2020 die een extra beleidsinspanning vergen. In de klimaatagenda geeft het kabinet aan de ambitie in het SER-Energieakkoord van maximaal 25 Mton CO_2-uitstoot door mobiliteit in 2030 te omarmen (IenM 2013b). Er is nog geen concrete invulling gegeven aan de wijze waarop het doel voor 2030 moet worden gehaald, maar in het Energieakkoord is opgenomen dat het Rijk ervoor zorgt dat in de periode tot en met 2018 ultrazuinige personenauto's – zero-emissiepersonenauto's en personenauto's met een lage CO_2-emissie – fiscaal worden gestimuleerd (SER 2013).
Voor het jaar 2050 is door de Europese Commissie het voorstel gedaan om de CO_2-uitstoot van de sector verkeer en vervoer met 60 procent te verminderen ten opzichte van 1990. In opdracht van de SER werkt het ministerie van Infrastructuur en Milieu momenteel aan een *Integrale visie op de brandstoffenmix voor 2050*, waarin deze 60 procent emissiereductie als uitgangspunt dient. In het kort komt het opstellen van deze visie neer op het maken van een inschatting welk brandstoffen nodig zijn om de 60 procent-doelstelling te halen, en welke beleidsmaatregelen nodig zijn om die brandstoffen te laten ontwikkelen.

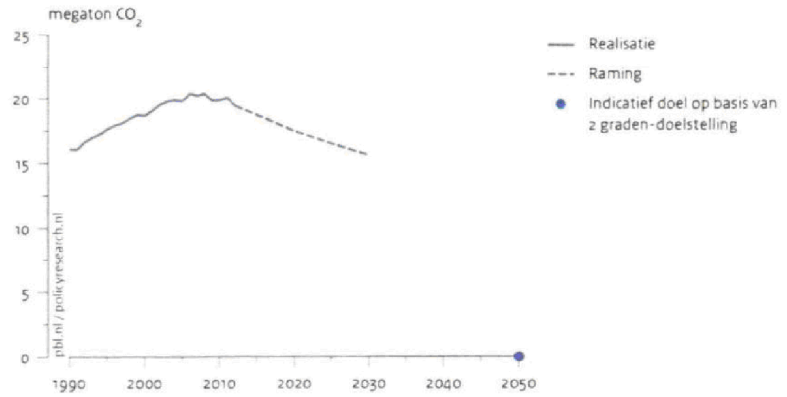
Is vergroening van de autobelastingen nodig voor de langetermijndoelen?

De vraag die rijst is in hoeverre het vergroenen van de autogerelateerde belastingen een rol kan of moet spelen bij het halen van bovenstaande doelen voor de lange termijn. Zoals reeds is gezegd in de inleiding zal de Autobrief 2.0 gaan over de periode 2016 tot en met 2019. Dat wil niet zeggen dat de Autobrief 2.0 geen invloed heeft op de doelstellingen na 2020. De (zuinige) auto's die tussen 2016 en 2019 worden verkocht, rijden nog circa twaalf tot veertien jaar rond. Hoe sterker de prikkel om zuinige auto's te kopen, hoe groter ook de bijdrage van vergroening van de autobelastingen is aan het 2030-doel. Uit onderzoek blijkt dat voor het halen van het klimaatdoel voor 2050 elektrische of waterstofauto's nodig zijn (Hoen et al. 2009; PBL 2009). Aangezien deze nieuwe autosoorten qua prijs en prestaties nog niet kunnen concurreren met benzine- en dieselauto's, zullen financiële prikkels nodig zijn om ze aantrekkelijk te maken voor het grote publiek (Hoen & Koetse 2012). Deze prikkels moeten bovendien fors zijn. Zelfs wanneer de kosten van elektrische auto's in de toekomst met een factor drie dalen, zullen de meerkosten ten opzichte van benzine- en dieselauto's naar schatting tussen de 15.000 en 20.000 euro bedragen (Nijland et al. 2012a). Zolang bovendien de prestaties van deze auto's niet verbeteren, zal voor de gemiddelde particuliere autokoper nog een extra 'vergoeding' van enkele tienduizenden euro's nodig zijn om naar een elektrische of waterstofauto over te stappen (Hoen & Koetse 2012).
2050 is nog ver weg, maar het is goed om te bedenken dat als in 2050 alle auto's helemaal geen CO_2 meer mogen uitstoten, rond 2035 alle nieuw verkochte auto's een nulemissieauto zullen moeten zijn. Figuur 3.1 illustreert dat een versnelling van de afname van de CO_2-uitstoot van personenauto's op termijn nodig is.

Fiscale vergroening kan in beginsel ook op de lange termijn een bijdrage leveren aan het verminderen van de CO_2-uitstoot. Uiteraard geldt ook voor de lange termijn de fundamentele spanning tussen enerzijds het genereren van stabiele en voorspelbare overheidsinkomsten en anderzijds het CO_2-afhankelijk maken van de belastingen (zie ook paragraaf 3.1). In Nijland et al. (2012) is hieraan gerekend voor de hypothetische situatie

1894815 02184

Figuur 3.1
CO_2-uitstoot van personenauto's



Bron: CBS; PBL

dat in 2050 alle personenauto's elektrisch zijn aangedreven. Indien het huidige fiscale regime tot 2050 ongewijzigd zou blijven, dan zouden de belastinginkomsten jaarlijks 5 tot 7 miljard euro lager liggen. Die daling is met name het gevolg van de huidige bpm-vrijstelling voor nul-emissieauto's en de verhoudingsgewijs lagere heffing op elektriciteit dan op benzine en diesel. Wat dit aantoont is dat naarmate de CO_2-intensiteit van verkeer en vervoer kleiner wordt, de uitdaging groter wordt om autobelastingen op CO_2 te baseren, en tegelijkertijd stabiele overheidsinkomsten te genereren.
Omdat zoals gezegd voor de lange termijn alternatieve aandrijftechnologie noodzakelijk is om de Europese klimaatdoelen te halen, zal bij vergroening gericht op de langetermijndoelen de nadruk meer liggen op het kiezen voor een specifieke technologie. Hier komt de afweging in beeld of technologie die nog niet concurrerend is met bestaande technologie via fiscale regels aantrekkelijk moet worden gemaakt, of via specifiek innovatiebeleid (bijvoorbeeld het financieren van technologieonderzoek). Fiscale vergroening kan ook helpen bij het aantrekkelijk maken van elektrisch rijden en zo een impuls vormen voor de groene economie en de werkgelegenheid in de toeleverende industrie, de ontwikkeling van batterijen, de dienstverlening en ICT. Overigens moet wel de vraag worden gesteld in hoeverre ook zeer luxe en dure auto's die zijn uitgerust met alternatieve aandrijftechnologie (denk daarbij aan de Tesla Model S, Fisker Karma en Porsche Panamera ehybrid) voor een fiscale korting in aanmerking moeten komen. Een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn om de catalogusprijs waarover de fiscale korting wordt berekend te maximeren.
De afweging om in de Autobrief 2.0 aansluiting te zoeken bij langetermijnklimaatdoelen hangt ook af van beschikbare alternatieven. Een Europa-brede aanpak via het periodiek aanscherpen van de CO_2-normen voor nieuwe personenauto's is doelmatiger dan fiscale vergroening in individuele lidstaten, maar beperkt ook de invloed van die lidstaten op het halen van hun nationale CO_2-doelstellingen.

3.8 Blinde vlekken en vervolgonderzoek

Alhoewel in dit hoofdstuk voor een aantal aspecten een diepere beschouwing is gegeven op de effecten van fiscale vergroening, zijn er nog een aantal blinde vlekken die nader onderzoek vereisen. In deze afsluitende paragraaf worden een aantal belangrijke onderwerpen voor vervolgonderzoek opgesomd en zal het belang ervan worden toegelicht.

Evaluatie fiscaal beleid zakelijke auto's

In dit rapport is meermaals aan de orde gekomen dat de fiscale regels voor de particuliere en zakelijke autorijder sterk verschillen. Fiscale prikkels voor particulieren richten zich via de bpm met name op het aanschafmoment, voor zakelijke rijders hebben de kortingen een periodiek karakter omdat ze via de bijtelling de hoogte van het salaris beïnvloeden. Vanwege de verschillende behandeling zijn de hoogtes van de fiscale kortingen ook niet precies vergelijkbaar. Het effect van de fiscale vergroening van de afgelopen jaren zal daarom verschillend zijn voor beide groepen. Voor de groep particuliere autokopers zijn inmiddels veel data (zowel *revealed preference* als *stated preference*) beschikbaar. Voor de zakelijke markt is de beschikbare

informatie echter beperkt. Het is op dit moment daarom niet goed mogelijk om de effectiviteit van het fiscale vergroeningsbeleid voor zakelijke auto's te evalueren. De databestanden met jaarlijkse nieuwverkopen afkomstig van de RDW maken onvoldoende onderscheid naar auto's in particulier en zakelijk eigendom. Weliswaar is bekend welke auto's op naam van een rechtspersoon staan, maar van deze eigenaren is niet bekend wie er ook privékilometers rijden en daarom daadwerkelijk bijtellingsplichtig zijn. Tevens is van de auto's op naam van een rechtspersoon niet bekend hoe hoog het bijtellingspercentage is. Daarnaast zijn er ZZP'ers met eenmanszaken die een auto van de zaak als privépersoon registreren, maar wel bijtelling moeten betalen voor het privégebruik van deze auto van de zaak. Deze gegevens zijn nodig om de totale belastingdruk voor de gebruiker te berekenen en de relatie tussen fiscale kortingen en autokeuzegedrag te modelleren.
Door het bovengenoemde gebrek aan informatie is ook niet bekend tot hoeveel inkomstenderving de differentiatie van de bijtelling heeft geleid. Van de bpm is bekend dat de opbrengsten voor de overheid sinds 2008 met 1,5 tot 2 miljard euro zijn afgenomen, met name omdat mensen relatief veel zuinige auto's kochten die voor een fiscale korting in aanmerking kwamen. Voor zakenauto's is er ook een aanwijzing dat de belastingopbrengsten zijn gedaald: in 2012 kwam circa 75 procent voor een bijtellingspercentage van 20 procent of lager in aanmerking (het bijtellingspercentage was met 22 procent in 2007 voor alle zakelijke auto's gelijk) (VNA 2013).

Geen monitoring gebruik

Pas als met een zuinige auto wordt gereden zal er (in vergelijking met een onzuinige auto) brandstof worden bespaard en CO_2 worden gereduceerd. Over de wijze waarop de zuinige auto's die de afgelopen jaren veel zijn verkocht worden gebruikt, is vooralsnog weinig bekend. Zuinige auto's zijn bij hetzelfde mobiliteitsgedrag goedkoper in het gebruik dan onzuinige auto's. Lagere brandstofkosten geven een prikkel om meer te rijden en beïnvloeden indirect ook de autokeuze. Omdat de totale kosten van het autogebruik afnemen, kan tegen dezelfde kosten een relatief iets zwaardere/grotere en onzuinige auto worden gekocht. Beide bovengenoemde effecten worden aangeduid als reboundeffect. Daarnaast is het van belang met welk doel de auto is gekocht. Als de zuinige auto voornamelijk als 'tweede auto' wordt ingezet, zullen er minder kilometers mee worden gereden waardoor de CO_2-reductie lager uitvalt dan wanneer het de 'eerste auto' is. Voor het inschatten van de werkelijke CO_2-reductie die fiscale vergroening heeft opgeleverd zeggen cijfers over alleen de autoverkopen dus niet genoeg. Er zal ook gekeken moeten worden naar de wijze waarop de auto's gebruikt worden, rekening houdend met de bovenstaande reboundeffecten en gebruikswijze. Het is mogelijk met modelanalyses een inschatting te maken van de effecten van rebound en gebruikswijze. De beschikbare modellen zijn over het algemeen geschat op basis van data van de periode voordat er fiscale vergroeningsmaatregelen golden. Het is denkbaar dat de aandacht voor vergroening en de relatief sterke prikkels die ervan uitgaan tot andere gedragsreacties hebben geleid dan op basis van algemene prijselasticiteiten kan worden berekend. Het is raadzaam om modeluitkomsten te verifiëren met aanvullend onderzoek. Dat kan bijvoorbeeld met behulp van enquêteonderzoek waarin autogebruikers (steekproefsgewijs) naar de redenen van aanschaf en de wijze van gebruik wordt gevraagd.

Gevolgen tweedehandsmarkt

In paragraaf 3.2 is aandacht besteed aan mogelijke gevolgen van fiscale vergroening voor de tweedehandsmarkt, en de daaruit voortkomende export van zuinige voertuigen. De nadruk ligt op *mogelijke* gevolgen omdat werkelijke gevolgen op dit moment niet goed kunnen worden ingeschat. Het is raadzaam een afzonderlijk onderzoek naar de tweedehandsmarkt te doen en te analyseren wat de voorkeuren van consumenten van tweedehandsauto's met betrekking tot zuinige auto's zijn. Zal er voldoende vraag zijn naar de, als gevolg van fiscale kortingen, relatief veel verkochte zuinige auto's zodra zij op de tweedehandsmarkt worden aangeboden? Zijn aanvullende financiële prikkels, bijvoorbeeld door het differentiëren van de mrb, effectief om de vraag naar zuinige tweedehandsauto's te vergroten, zodat de kans kleiner wordt dat ze worden geëxporteerd? Hoe gaan leasemaatschappijen om met zuinige auto's waarvan de leasetermijn verstrijkt? Zullen zij geneigd zijn deze auto's vooral te exporteren, en zo ja, kunnen fiscale prikkels voor de tweedehandsmarkt dit voorkomen?

Stimuleren van nul-emissievoertuigen

In hoofdstuk 2 en 3 zijn ook de huidige relatief sterke fiscale prikkels voor elektrische en semi-elektrische auto's besproken. De fiscale kortingen hebben tot een flinke stijging van de verkoopaantallen geleid. In absolute zin is het aantal nieuw verkochte (semi-) elektrische auto's echter nog gering. Er is een versnelling van de 'adoptie' van nul-emissieauto's nodig om de langetermijnklimaatdoelen binnen bereik te brengen. Het is echter niet goed bekend bij welke fiscale kortingen particuliere en zakelijke rijders een overstap naar een (semi-)elektrische auto zullen wagen. Is dat voor zakelijke rijders ook al bij een bijtellingspercentage van 7 procent, dat vanaf 2014 gaat gelden? In hoeverre zal de versobering van de MIA/KIA/VAMIL de keuze voor deze autosoorten beïnvloeden? Het in kaart brengen van de motieven van particuliere en zakelijke rijders die nu in

1894815 02184

een (semi-)elektrische auto rijden, zou meer duidelijkheid kunnen geven over de fiscale strategie die nodig is om er een volwassen markt voor te creëren.

De juiste balans tussen sturen met brandstofaccijns en autobelastingen

Dit rapport kijkt hoofdzakelijk naar het bestaande systeem van autobelastingen, waarin de nadruk ligt op het geven van fiscale prikkels om via de aanschafbelasting (bpm), motorijtuigenbelasting (mrb) en bijtelling mensen meer zuinige auto's (die weinig CO_2 uitstoten) te laten kopen en leasen. Dit is een beperkte scope als deze wordt afgezet tegen de verscheidenheid aan externe effecten die door personenautomobiliteit worden veroorzaakt. Naast CO_2-uitstoot en de daaraan gekoppelde klimaatverandering zijn er onder andere luchtverontreiniging en daaraan gekoppelde gezondheidseffecten, geluidhinder, verkeersongevallen, congestie, kosten van ruimtebeslag en infrastructuurkosten. Het is bekend dat het tegengaan van het ene externe effect het andere externe effect kan versterken. Zo kan het oplossen van congestie een verkeer-genererend effect hebben, waardoor de uitstoot van schadelijke stoffen toeneemt.
Los van de verschillende elkaar soms tegenwerkende externe effecten is er, naast de autobelastingen waar dit rapport zich op focust, de brandstofaccijns waarmee milieuschadelijk gedrag kan worden gestuurd. Het ene externe effect kan wellicht beter via de accijns worden aangepakt, terwijl het voor andere externe effecten effectiever kan zijn de bpm of de mrb te vergroenen. Om te kunnen beoordelen of fiscale vergroening van de autobelastingen doelmatig is, zal een brede scope moeten worden gekozen. Daarbij moet worden geanalyseerd waar de balans ligt tussen het vergroenen via de vaste autobelastingen en de accijns, en op welke wijze de verschillende externe effecten zo goed mogelijk kunnen worden geïnternaliseerd. Dit is een complex vraagstuk waar vervolgonderzoek van het PBL zich in 2014 op zal richten.

Noten

1 NEDC staat voor New European Driving Cycle.
2 Met import wordt in deze paragraaf de parallelimport van tweedehandsauto's bedoeld.
3 Het is ook de vraag of het Nederland onder de Europese regelgeving is toegestaan om een andere dan de Europese testwaarde voor CO_2-uitstoot te hanteren als grondslag voor de autobelastingen. Dit is in het kader van de huidige studie niet onderzocht.

1894815 02184

Afwegingen voor toekomstig fiscaal beleid

De voorgaande hoofdstukken hebben duidelijk gemaakt dat fiscale vergroening complex is en op tal van manieren kan worden vormgegeven, en dat elke vormgeving verschillende wenselijke en onwenselijke effecten kan hebben afhankelijk van het doel dat wordt nagestreefd. Het is op basis van de voorafgaande analyse mogelijk om een aantal belangrijke afwegingen in kaart te brengen die spelen bij het (her)inrichten van het systeem van autogerelateerde belastingen. Deze afwegingen worden in dit hoofdstuk uitgewerkt. Daarbij wordt geen uitspraak gedaan over welke keuze te prefereren is. Het is juist de bedoeling om de mogelijke consequenties van keuzes inzichtelijk te maken en zo de dilemma's in beeld te brengen die verschillende beleidskeuzes met zich meebrengen. Uitspraken doen over welke (vormgeving van) fiscale instrumenten effectief dan wel efficiënt is of zijn, vergt nader empirisch onderzoek, dat het PBL in 2014 zal oppakken.
De afwegingen hieronder zijn bewust zwart-wit gepresenteerd om de verschillen zo duidelijk mogelijk te maken. In werkelijkheid zijn er natuurlijk tussenoplossingen denkbaar die elementen van beide kanten van de afweging in zich verenigen.

4.1 Voor de troepen uit lopen of aansluiten bij Europabreed beleid?

Een eerste afweging die bij de (her)inrichting van het systeem van autogerelateerde belastingen aan de orde is, is of Nederland wil aansluiten bij Europabreed beleid om de verkopen van zuinige auto's te bevorderen of dat het nationaal extra beleid wil voeren om de verkopen van zuinige auto's sterker te stimuleren. Het aansluiten bij Europabreed beleid kan voordelen hebben boven het als individuele lidstaten stimuleren van zuinige auto's. Alhoewel blijkt dat steeds meer lidstaten kiezen voor CO_2-afhankelijke autobelastingen, geldt in algemene zin dat wanneer lidstaten ervoor kiezen om hun autobelastingen meer dan gemiddeld in de EU te vergroenen, er een 'weglekeffect' kan optreden: het 'waterbedeffect'. Het waterbedeffect vloeit voort uit de vormgeving van de Europese CO_2-normering voor nieuwe auto's, die een maximum oplegt aan de gemiddelde CO_2-uitstoot van alle nieuwe auto's die in de EU worden verkocht. Als autofabrikanten in de ene lidstaat onder invloed van fiscale maatregelen relatief veel zuinige auto's verkopen, kunnen ze het zich veroorloven in andere lidstaten minder zuinige auto's te verkopen. De CO_2-normen gelden immers voor de gemiddelde nieuw verkochte auto in de EU als geheel, en niet per individuele lidstaat. Hier rijst ook de vraag of nationaal fiscaal beleid autofabrikanten niet te veel 'helpt' om aan de emissienormen te voldoen, waardoor innovatie wordt afgeremd omdat er minder CO_2-besparende technieken nodig zijn om binnen de emissienormen te blijven. Hoe sterker de vraag wordt beïnvloed richting de zuinigste automodellen in het aanbod van nieuwe auto's, hoe minder technologie er nodig is om het aanbod zuiniger te maken. Alhoewel het waterbedeffect in theorie logisch klinkt, is niet vastgesteld dat het in de praktijk ook daadwerkelijk optreedt.
Bij deze afweging past de nuancering dat de EU aan alle lidstaten doelen oplegt voor hun nationale CO_2-uitstoot. Lidstaten die achterlopen met de verkopen van zuinige auto's, zullen hun binnenlandse CO_2-uitstoot met andere maatregelen moeten reduceren om aan hun Europese verplichtingen te voldoen. De totale CO_2-uitstoot van het personenautoverkeer in de EU hoeft niet per definitie af te nemen als in Nederland veel zuinige auto's worden verkocht, maar dat betekent dat andere lidstaten de CO_2-uitstoot in andere sectoren wel verder moeten reduceren, waardoor per saldo toch sprake is van een daling van de CO_2-uitstoot.
Daarnaast krijgt de overheid door (sterke) fiscale prikkels te introduceren voor zuinige technologie beter inzicht in de technologische mogelijkheden voor het terugdringen van de CO_2-uitstoot van nieuwe auto's. Autofabrikanten hebben dan immers een extra prikkel om nieuwe technologie zo snel mogelijk op de markt te brengen.

1894815 02184

Dit kan bijdragen aan het verkleinen van de informatie-asymmetrie tussen overheid en markt. De overheid kan dit inzicht vervolgens weer gebruiken om de CO_2-normering aan te scherpen, waardoor per saldo wel sprake kan zijn van additionele effecten op de CO_2-uitstoot.
Het als lidstaat voor de troepen uit lopen bij het vergroenen van de autogerelateerde belastingen kan ook andere, afgeleide doelen dienen. Een van de doelen van het beleid om elektrisch rijden te stimuleren is bijvoorbeeld om de economische positie van Nederland te versterken (EL&I et al. 2011). Elektrisch rijden kan een belangrijke impuls vormen voor economie en werkgelegenheid in de toeleverende industrie, de ontwikkeling van batterijen, de dienstverlening en ICT en de daaraan gelieerde kennisinstituten in Nederland (EL&I et al. 2011). Een ander doel is om te zorgen voor de energievoorzieningszekerheid van Nederland. Elektrificatie van het wegvervoer ontkoppelt het wegvervoer van aardolie-gerelateerde energiedragers zoals benzine en diesel en sorteert daarmee voor op de transitie naar hernieuwbare energie die nodig is om de langetermijnklimaatdoelen te behalen (PBL 2011).

4.2 Stabiele belastingopbrengsten of sturen op gedrag?

Er is veel dat pleit voor het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag via het vergroenen van de belastingen. Het zorgt ervoor dat de vervuiler betaalt zodat externe kosten worden geïnternaliseerd, wat in beginsel positief is voor de maatschappelijke welvaart. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om technologie die nog niet marktrijp is (tijdelijk) te stimuleren inclusief de daarmee samenhangende groene economie. Ook kan het Nederland minder afhankelijk maken van olie-import en kan het het halen van beleidsdoelen voor klimaat en luchtkwaliteit versnellen.
Vergroenen herbergt echter een inherente spanning tussen enerzijds het genereren van stabiele, voorspelbare inkomsten en anderzijds het geven van een CO_2-grondslag aan de autobelastingen en het maximaal stimuleren van de aanschaf van zuinige auto's. Indien vergroenen succesvol is en ertoe leidt dat veel mensen kiezen voor zuinige auto's (waar minder belasting over wordt geheven) dan dalen de overheidsinkomsten. Dit is onwenselijk aangezien het belangrijkste doel van het heffen van de autobelastingen het financieren van de overheidsuitgaven is (MinFin 2011).
Het combineren van het sterk stimuleren van de verkoop van zuinige auto's en het nastreven van stabiele belastingopbrengsten is niet goed mogelijk vanwege twee redenen. Ten eerste zijn gedragsreacties van consumenten ten aanzien van autokeuze onzeker.
Ten tweede is er onzekerheid over de snelheid waarmee het autoaanbod zuiniger wordt. Deze onzekerheid maakt de kans groter dat de uiteindelijke belastingopbrengsten hoger of lager worden dan vooraf ingeschat. Om deze onzekerheid (deels) te elimineren moeten de fiscale prikkels niet al te sterke gedragsreacties veroorzaken. Dat leidt er echter toe dat minder mensen kiezen voor de meest zuinige auto's, waardoor het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag wordt beperkt.
Verder geldt dat het Nederlandse systeem van fiscale vergroening zich richt op de bpm, de mrb en de fiscale bijtelling. Deze aanpak voor het stimuleren van milieuvriendelijk gedrag volgt niet zuiver het principe 'de vervuiler betaalt'. Immers, het *kopen* of *bezitten* van een auto is niet het meest vervuilende aspect van automobiliteit, dat is het *rijden* in een auto. Theoretisch gezien is het daarom *efficiënter* om te vergroenen door middel van de accijnzen of een (naar milieukenmerken gedifferentieerde) variabele heffing.

4.3 Meerjarige zekerheid of fiscale regelgeving tussentijds bijsturen?

Om het risico op sterk fluctuerende belastinginkomsten te verkleinen is het (wanneer de wens is om de aanschafbelasting als sturingsinstrument in stand te houden) nodig om tussentijds de fiscale regels aan te kunnen passen. Ten aanzien van fiscale vergroening van autobelastingen blijkt het namelijk moeilijk om zowel de gedragsreacties van consumenten als de ontwikkelingen op de Europese automarkt vooraf in te schatten. Het onderschatten van de gedragsreacties of het zuiniger worden van testwaarden van het Europese autoaanbod leidt ertoe dat veel auto's fiscale kortingen krijgen. Ook het omgekeerde effect kan optreden: als het aanbod van nieuwe auto's minder snel zuiniger wordt dan vooraf is ingeschat, is de effectiviteit van de fiscale vergroening klein. De belastingopbrengst is dan juist hoger dan eerder ingeschat. Vanuit het belang van stabiele overheidsinkomsten kan het tussentijds aanpassen van de regels dan wenselijk zijn.
Echter, voor autogebruikers en autoverkopers is het juist belangrijk dat de fiscale regels stabiel zijn gedurende een langere periode. Een consument die een auto met mrb-vrijstelling voor drie jaar koopt, zal zich benadeeld voelen wanneer die periode na de aankoop wordt verkort tot twee jaar. Auto-importeurs en -dealers maken inschattingen van de vraag naar auto's en kopen op basis daarvan hun voorraden in. Dat wordt bemoeilijkt op het moment dat fiscale regels veranderen. Ook leasemaatschappijen hebben last van veranderende fiscale regels, omdat deze de waarde van de auto's na de

1894815 02184

leasetermijn beïnvloeden. Meer onzekerheid over de regels leidt tot snellere afschrijving en hogere, voor klanten minder aantrekkelijke leasetarieven.
Een tussenoplossing zou kunnen zijn om vooraf richtlijnen (spelregels, formules, drempels) voor meerdere jaren vast te leggen op basis waarvan tussentijds kan worden bijgestuurd in de fiscale regels. Zo zou kunnen worden vastgelegd dat jaarlijks het laagste belastingtarief alleen geldt voor de 10 procent zuinigste auto's die worden verkocht. Een praktisch probleem bij het tussentijds bijsturen is dat de tijd tussen het vaststellen van de te sterke daling en het wijzigen van wetgeving een tot anderhalf jaar in beslag neemt. Een andere optie is om de belastingtarieven evenredig te laten stijgen met de daling van de gemiddelde CO_2-uitstoot.

4.4 Sturen op aanschaf of bezit en voor wie?

Het risico op onzekere belastinginkomsten is groter wanneer fiscale vergroening zich richt op het aankoopmoment. Anders gezegd, het geven van fiscale voordelen op de eenmalige aanschafbelasting (bpm) leidt tot relatief sterke gedragsreacties. Aangezien deze gedragsreacties moeilijk zijn te voorspellen vergroot dit de onzekerheid over de belastingopbrengsten.
De motorrijtuigenbelasting (mrb) – die het bezit van een auto of motor belast – wordt voor alle auto's in Nederland betaald, terwijl de nieuwverkopen jaarlijks circa 5 procent van het wagenpark vervangen. Het is bovendien een periodieke belasting. Dit maakt de inkomsten uit de mrb stabieler en beter te voorspellen. Immers, het actieve wagenpark bestaat uit auto's die de afgelopen vijftien tot twintig jaar verkocht zijn. Hierdoor blijft meer dan 90 procent van het wagenpark jaarlijks gelijk aan het voorgaande jaar. Het vergroenen van de mrb in plaats van de bpm zou om die reden ook het risico op dalende belastingkomsten verkleinen (maar niet volledig wegnemen). Het nadeel van het vergroenen van de mrb is dat het in vergelijking met vergroening van de bpm een verhoudingsgewijs minder sterke prikkel geeft om (nieuwe) zuinige auto's te kopen (Van Meerkerk et al. 2014).
Het vergroenen van de mrb biedt wel de interessante mogelijkheid om te sturen op de tweedehandsmarkt. Consumenten kunnen met een verlaging van de mrb gestimuleerd worden om een zuinige tweedehandsauto te verkiezen boven een minder zuinig model. Dit zal ook de prikkel verminderen om zuinige tweedehandsauto's te exporteren. Aangezien een bpm-korting op nieuwe auto's ook de prijs van tweedehandsauto's verlaagt, zal export met name een rol spelen bij auto's die in de bijtelling de grootste belastingvoordelen hebben gehad (met name auto's tot maximaal 50 gram per kilometer).
Voor de zakelijke markt is de bijtelling de belangrijkste prikkel. De bpm en mrb werken wel door in de leaseprijs, maar deze wordt vaak door de werkgever betaald. Daardoor beïnvloeden de bpm en mrb nauwelijks de keuze van de berijder. De bijtelling is in de huidige vorm met name van invloed op de keuze voor een bepaald automodel (vergelijkbaar met sturen op het aankoopmoment via de bpm voor particulieren). Met een (meer) gestaffelde bijtelling naar het aantal gereden privé-kilometers zou op het (privé)gebruik van de auto kunnen worden gestuurd. Zakelijke leaseauto's zijn namelijk vaak nieuwer en zuiniger dan auto's die particulieren privé gebruiken. Het is dus maar de vraag of het, met het oog op vermindering van de CO_2-uitstoot, effectief is om het privégebruik van zakelijke auto's te ontmoedigen.
Concluderend zouden de drie fiscale instrumenten bpm, mrb en bijtelling duidelijker vormgegeven kunnen worden naar de specifieke doelgroep waarvoor ze het meest geschikt zijn:

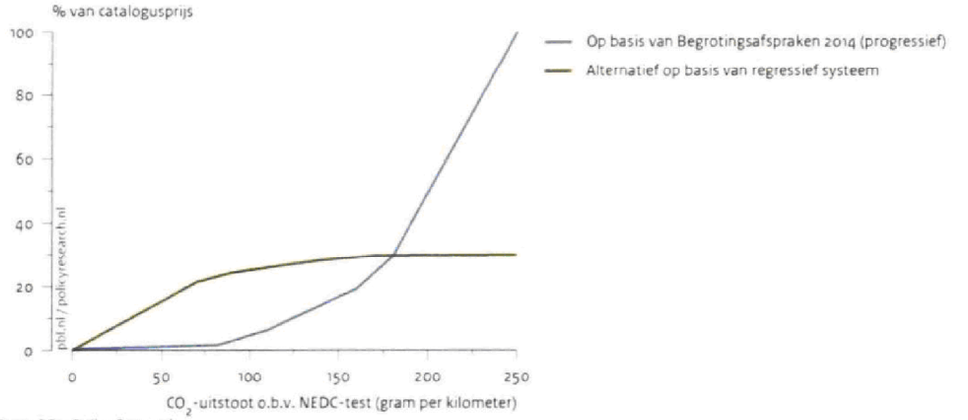
- De bpm is het belangrijkst voor de particuliere nieuwverkopen.
- De bijtelling is het belangrijkst voor zakelijke nieuwverkopen.
- De mrb is het belangrijkst voor particuliere tweedehandsverkopen en het behouden van fiscaal gestimuleerde auto's in het gehele wagenpark.

4.5 Getrapte of continue tariefstelling?

Een getrapt tariefsysteem, waarbij de grenzen voor bpm-kortingen in stapjes worden verlaagd, is effectiever om mensen voor zuinigere auto's te laten kiezen dan een continu tarief waarbij elke gram CO_2 gelijk wordt belast. Aangezien het doel van fiscale vergroening is om de verkoop van de meest zuinige auto's maximaal te stimuleren, lijkt een getrapt systeem de voorkeur te hebben.
Echter, het op deze wijze maximaliseren van de gedragsreactie heeft een keerzijde. Het zal ertoe leiden dat consumenten auto's kopen of leasen die juist onder de vrijstellingsgrens vallen (het zogenaamde *threshold* of drempeleffect) en dat de vraag naar auto's die er net boven zitten afneemt. Anders gezegd zal het een steeds groter aantal consumenten richting een steeds kleiner aantal verschillende modellen drijven. De autobranche typeert dit als verschraling van de vraag en vindt dat de overheid daarmee te veel invloed uitoefent op de vrije marktwerking.
Een ander argument om geen getrapt tariefsysteem te hanteren is dat het niet zuiver het principe 'de vervuiler

1894815 02184

Figuur 4.1
Voorbeeld van tariefstelling van aanschafbelasting personenauto's (bpm) op benzine en overig, 2015



Bron: PBL; Policy Research

betaalt' volgt. Immers, een auto die 120 gram per kilometer uitstoot, zal binnen een tariefklasse die geldt tussen 120 en 130 gram per kilometer evenveel korting krijgen als een auto die 130 gram per kilometer uitstoot. Daarnaast kunnen er ongewenste prikkels ontstaan bij te abrupte sprongen in de tariefstelling, zoals tijdens de transitiefase (2010-2012) van de bpm naar een CO_2-grondslag zichtbaar was. Het geeft fabrikanten een prikkel om de grenzen van de testcyclus op te zoeken om auto's op de markt te kunnen brengen met net de juiste CO_2-testwaarden.

4.6 Sterkste marginale prikkel bij meest of minst zuinige auto's?

Het huidige bpm-regime is progressief: de marginale belastingdruk wordt groter naarmate de CO_2-uitstoot van de auto toeneemt. Een alternatieve optie is een regressief systeem, met de sterkste marginale prikkel op automodellen met de laagste CO_2-uitstoot (zie figuur 4.1). Op deze manier vallen de grootste belastingvoordelen ten deel aan nieuwe zuinige technologieën waarvoor de markt nog niet volwassen is en waar de onrendabele top het grootst is.

Een nadeel van een dergelijk alternatief systeem is dat hierdoor voor veel grote, zware, sportieve auto's (die veel CO_2 uitstoten) de marginale fiscale prikkel, maar ook de totale bpm-belasting lager wordt. Een combinatie van progressieve en regressieve tariefstelling kan eventuele nadelen ondervangen en leiden tot een stabiele, doelgerichte vormgeving met minimale marktverstoring. De bpm zou drie doelen kunnen dienen door een kopgroep, een middengroep en een staartgroep te onderscheiden. De kopgroep is de zone met auto's met de laagste CO_2-waarden en de meest innovatieve technologieën (bijvoorbeeld 0-70 gram per kilometer). Marktontwikkeling voor deze technieken is nodig om te komen tot kostenreducties die op hun beurt weer nodig zijn om op de langere termijn grootschalige toepassing mogelijk te maken. De middengroep bestaat uit de mainstreammodellen met marktvolwassen technologieën (bijvoorbeeld 70-130 gram per kilometer, maar grenzen dienen onderweg te worden bijgesteld omdat deze auto's in de loop der tijd zuiniger worden als gevolg van de Europese CO_2-wetgeving). De staartgroep bestaat uit grotere, zwaardere, luxere en/of meer sportieve en in de regel duurdere auto's met een hogere CO_2-uitstoot (bijvoorbeeld > 130 gram per kilometer).

4.7 Technologieneutraal of technologiespecifiek stimuleren?

Omdat de markt doorgaans de beste informatie heeft over de kansrijkheid van nieuwe technologieën, wordt vaak gesteld dat de overheid technologieneutrale stimuleringsmaatregelen moet nemen. De Europese CO_2-normen zijn in de basis een voorbeeld van technologieneutrale stimulering (alhoewel er ook uitzonderingen gelden voor zeer zuinige auto's). De normen stellen een CO_2-grenswaarde vast en het staat autofabrikanten vrij om de techniek te kiezen waarmee ze die grenswaarde gaan halen. Een technologieneutraal systeem voorkomt dat in een te vroeg stadium wordt gekozen voor een technologie die op termijn toch niet de beste oplossing blijkt voor het op te lossen probleem.

1894815 02184

Vroege keuzes leiden tot de zogenaamde *technology lock-in* of technologieval, waarbij gevestigde belangen in de niet-optimale technologie verhinderen of bemoeilijken dat de optimale technologie de markt kan betreden. Overigens zal het risico op deze technologieval voor autotechnologie in Nederland naar verwachting klein zijn, aangezien Nederland geen auto-industrie heeft en een relatief klein aandeel heeft in de totale vraag naar auto's. Een technologieneutraal systeem kan echter het nadeel hebben dat het tempo waarin nieuwe aandrijftechnologie op de markt komt, wordt vertraagd. Voor innovaties bestaat in de *early-adopter*fase typisch nog geen verdienmodel. Specifieke stimulering door middel van bijvoorbeeld overheidssubsidies kan innovaties sneller marktrijp maken. Dit vereist echter dat een keuze wordt gemaakt aan welke technologie de subsidie moet worden gegeven. Recent onderzoek laat zien dat beleidsmakers het beste slechts een beperkt aantal technologische opties kunnen selecteren ter ondersteuning. Daarbij verdient het de voorkeur dat de gekozen technologieën dezelfde infrastructuur kunnen gebruiken (voor bijvoorbeeld tanken of opladen) (Van der Vooren 2014).

4.8 *Well-to-wheel-* of *tank-to-wheel*-benadering?

De fiscale stimulering van zuinige auto's is gebaseerd op de CO_2-uitstoot gedurende het gebruik van de auto, ofwel de *tank-to-wheel*-uitstoot. Voor de productie, de opwekking, het transport en/of de sloop van de auto en de brandstof is echter ook energie nodig en daarbij komt ook CO_2 vrij. Voor (semi-)elektrische auto's geldt bijvoorbeeld dat een substantieel deel van de totale CO_2-uitstoot gedurende de levenscyclus van de auto is gerelateerd aan productie, transport en sloop van het voertuig. Dit speelt momenteel geen rol in de vergroening van de autobelastingen. Bij conventionele technologie is het brandstofverbruik in de gebruiksfase van de auto juist de grootste bron van CO_2-uitstoot. De huidige *tank-to-wheel*-benadering bevoordeelt daarmee de (semi-)elektrische auto's. Een *well-to-wheel*-benadering voor de brandstoffen en een *cradle-to-grave*-benadering voor de auto's doen in theorie beter recht aan de verschillen in CO_2-uitstoot tussen de voertuigtechnologieën over hun levenscyclus en daarmee aan de verschillen in hun klimaatimpact.
Er bestaat momenteel geen geüniformeerde werkwijze voor het bepalen van de totale CO_2-uitstoot gedurende de levenscyclus van auto's. Methoden hiervoor zijn nog in ontwikkeling en de resultaten van bestaande analyses zijn sterk afhankelijk van aannames over elektriciteitsmix, benodigde grondstoffen, enzovoort. Voor een flexifuel of plug-in hybride auto, die zowel op fossiele brandstof kan rijden als op biobrandstoffen dan wel elektriciteit, is ook het gebruik van de auto een belangrijke onzekere factor. Dit maakt een levenscyclusbenadering voor de vaste autobelastingen vooralsnog ingewikkeld.

4.9 Fiscale regels afstemmen op praktijkgebruik of op testwaarden?

Er zijn forse en toenemende verschillen tussen de CO_2-uitstoot die fabrikanten opgeven en de CO_2-uitstoot in de praktijk. Daar komt bij dat in de praktijk de verschillen in brandstofgebruik juist relatief het grootst zijn voor de auto's die in de test het zuinigst zijn, en in de fiscaliteit het meest worden bevoordeeld. Het Nederlandse fiscaal beleid is hierdoor in de praktijk minder effectief dan op basis van de dalende testwaarden mag worden verwacht. Weliswaar wordt er gewerkt aan een nieuwe testprocedure, maar ook daarmee zal het verschil tussen test en praktijk niet volledig kunnen worden weggenomen.
De techniek is aanwezig om het fiscaal beleid af te stemmen op het werkelijke verbruik en de werkelijke CO_2-uitstoot. Het uitvoeren van een systeem op basis van praktijkwaarden is echter ingewikkeld. Zo is er voor nieuwe autotypen die op de markt worden geïntroduceerd, nog geen inzicht in de CO_2-uitstoot in de praktijk. Werken met een algemene correctiefactor op de testwaarden doet geen recht aan de verschillen die tussen autofabrikanten en tussen autotypen bestaan. Ook is het de vraag of het juridisch mogelijk is om andere dan de CO_2-waarden uit de typekeuring als grondslag te gebruiken voor de autobelastingen.

1894815 02184

Literatuur

Anderson, S.T., C. Fischer, I. Parry & J.M. Sallee (2010), *Automobile fuel economy standards. Impacts, efficiency and alternatives*, National Bureau of Economic Research.

Automobiel Management, RDC & VNA (2013), *Wat wil de zakelijke rijder? En wat wil de werkgever? Nationaal zakenauto onderzoek 2013*.

Autoweek (2012), *Export gebruikte auto's explodeert*, www.autoweek.nl, geraadpleegd op 26 maart 2014.

Axsen, J. & K.S. Kurani (2013), 'Hybrid, plug-in hybrid, or electric. What do car buyers want?', *Energy Policy* (61): 532-543.

Barde, J.P. (1994), *Economic instruments in environmental policy. Lessons from the OECD experience and their relevance to developing countries*.

Bekkers, R., S. Maltha, J. Poort & S. van Geffen (2004), *Vooruitgang zonder marktverstoring. Analyse breedbandplannen publieke en private partijen*, Utrecht/Amsterdam: Dialogic en Stichting voor Economisch onderzoek.

Brand, C., J. Anable & M. Tran (2013), 'Accelerating the transformation to a low carbon passenger transport system. The role of car purchase taxes, feebates, road taxes and scrappage incentives in the UK', *Transportation Research Part A: Policy and Practice* (49): 132-148.

Busse, M., J. Silva-Risso, & F. Zettlemeyer (2006), '$1000 Cash Back. The Pass-Through of Auto Manufacturer Promotions', *American Economic Review* 96 (4): 1253-1270.

CBS (2013), statline.cbs.nl, geraadpleegd op 19 december 2013.

CDA, PvdA & ChristenUnie (2007), *Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

Chetty, R., A. Looney & K. Kroft (2009), 'Salience and Taxation. Theory and Evidence', *American Economic Review* 99 (4): 1145-1177.

Ciccone, A. (2013), *Is it all about Co2 emissions? The effects of green taxation for new vehicles in Norway*, www.unito.it, geraadpleegd op 19 december 2013.

D'Haultfoeuille, X., P. Givordz, X. Boutinx (2012) *The Environmental Effect of Green Taxation: The Case of the French "Bonus/Malus."*

DellaVigna, S. (2009), 'Psychology and Economics. Evidence from the Field', *Journal of Economic Literature* 47 (2): 315-372.

EC (2005), *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on passenger car related taxes*, COM(2005) 261 final, Brussel: Europese Commissie.

EC (2007), *Results of the review of the Community Strategy to reduce CO_2 emissions from passenger cars and light-commercial vehicles*, www.eur-lex.europa.eu, geraadpleegd 19 december 2013.

EC (2009), *Wetgevingsresolutie No 443/2009*, 23 april 2009, Brussel: Europese Commissie.

EC (2011), *Smarter energy taxation for the EU: proposal for a revision of the Energy Taxation Directive*, COM(2011) 168/3, Brussel: Europese Commissie.

EEA (2013), *Monitoring CO_2 emissions from new passenger cars in the EU: summary of data for 2012*, Kopenhagen: European Environment Agency.

EL&I, IenM &BZK (2011), *Elektrisch Rijden in de versnelling. Plan van Aanpak 2011-2015*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Gallagher, K.S. & E.J. Muehlegger (2011), 'Giving green to get green. Incentives and consumer adoption of hybrid vehicle technology', *Journal of Environmental Economics and Management* (61): 1–15.

Geilenkirchen, G.P., J.M.M. van Meerkerk & G. Renes (2013), *CO_2 related passenger car taxation in the Netherlands. Effects on car sales, car use and CO_2 emissions*, Frankfurt: European Transport Conference 2013.

Geilenkirchen, G.P., G. Renes & J.M.M. van Meerkerk (2014), *Vergroening van de autobelastingen: effectiviteit en rol van vormgeving en context*, Den Haag: PBL.

Greene, D., P. Patterson, M. Sing & J. Li (2005), 'Feebates, rebates and gas-guzzler taxes: a study of incentives for increased fuel economy', *Energy Policy* (33): 757-775.

Greene, D., D.H. Evans & J. Hiestand (2013), 'Survey evidence on the willingness of U.S. consumers to pay for automotive fuel economy', *Energy Policy* (61): 1539-1550.

He, H. & A. Bandivadekar (2011), *A review and comparative analysis of fiscal policies associated with new passenger vehicle CO_2 emissions*, Washington: The International Council of Clean Transportation (ICCT).

Hennessy, H. & R.S. Tol (2011), 'The impact of tax reform on new car purchases in Ireland', *Energy Policy* (39): 7059–7067.

Hoen, A. & G.P. Geilenkirchen (2006), *De waarde van een SUV - waarom de gemiddelde auto in Nederland niet zuiniger wordt*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006, 23 en 24 november 2006, Amsterdam.

1894815 02184

Hoen, A., R.M.M. van den Brink & J.A. Annema (2006), *Verkeer en vervoer in de Welvaart en Leefomgeving. Achtergronddocument Emissieprognoses Verkeer en Vervoer*, Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

Hoen, A., K.T. Geurs, H. de Wilde, C.B. Hanschke & M. Uyterlinde (2009), *CO_2 emission reduction in transport. Confronting medium-term and long-term options for achieving climate targets in the Netherlands*, Den Haag/Bilthoven: PBL.

Hoen, A. M.J. Koetse (2012), *Rijden op elektriciteit, waterstof of biobrandstoffen, wat wil de automobilist?*, Den Haag: PBL.

ICCT (2013), *From laboratory to road. A comparison of official and 'real-world' fuel consumption and CO_2 values for cars in Europe and the United States*, Washington D.C.: The International Council of Clean Transportation.

IenM (2013a), *Aanbieding TNO-rapport Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen*. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Kenmerk IENM/BSK-2103/114381.

IenM (2013b), *Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Kahneman, D. & A. Tversky (1979), 'Prospect Theory. An Analysis of Decision under Risk', *Econometrica* (47): 263-291.

Klier, T. & J. Linn (2012), *Using vehicle taxes to reduce carbon dioxide emissions rates of new passenger vehicles.*,

Kok, R. (2013), 'New car buying preferences move away from greater size, weight and power. Impact of Dutch consumer choices on average CO_2-emissions', *Transportation Research Part D: Transport and Environment* (21): 53-61.

Kok, R., J.A. Annema & B.V. Wee (2011a), 'Cost-effectiveness of greenhouse gas mitigation in transport. A review of methodological approaches and their impact', *Energy Policy* (39): 7776-7793.

Kok, R., K. Vervoort, R.J. Molemaker & B. Volkerink (2011b), *Fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's. Onderzoek aanpassing zuinigheidsgrenzen*. Rotterdam: Ecorys Nederland.

Kok, R., R. van Sloten & J.A. Annema (2013), *Effecten van stapsgewijze aanscherping CO_2-zuinigheidsgrenzen voor autobelastingen*, Rotterdam.

Leinert et al. (2013), *Co-benefits? Not always: Quantifying the negative effect of a CO_2-reducing car taxation policy on NO_x emissions*.Energy Policy, (63): 1151–1159.

Ligterink, N.E. & R.T.M. Smokers (2013), *Praktijkverbruik van zakelijke personenauto's en plug-in voertuigen*, Delft: TNO.

Mau, P., J. Eyzaguirrea, M. Jaccard, C. Collins-Dodd & A. Tiedemann (2008), 'The 'neighbor effect'. Simulating dynamics in consumer preferences for new vehicle technologies', *Ecological Economics* (68): 504-516.

Meerkerk, J. van, G. Renes & G. Ridder (2014), *Greening the Dutch car fleet: the role of differentiated sales taxes*, PBL Working Paper 18, Den Haag: PBL.

MinFin (2011), *Autobrief. Fiscale stimulering van (zeer) zuinige auto's en enkele andere onderwerpen op het gebied van de autobelastingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

MinFin (2013a), *Nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2014*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

MinFin (2013b), *Tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2014*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

MinFin (2013c), *Toezegging Belastingplan 2013 over de ontwikkeling van de nieuwverkopen 2013*. Brief van staatssecretaris Weekers aan de Tweede Kamer, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Nijland, H., A. Hoen, B. Zondag & D. Snellen (2012a), *Elektrisch rijden in 2050: gevolgen voor de leefomgeving*, Den Haag: PBL.

Nijland, H., I. Mayeres, T. Manders, H. Michiels, M. Koetse & R. Gerlagh (2012b), *Use and effectiveness of economic instruments in the decarbonisation of passenger cars*, The Hague: PBL.

OECD (1972), *Recommendation on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2010), *Taxation, innovation and the environment*, London: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD & ITF (2008), *The cost and effectiveness of policies to reduce vehicle emissions*. Paris: OECD.

PBL (2009), *Getting into the right lane for 2050*, Den Haag: PBL.

PBL (2011), *Naar een schone economie in 2050: routes verkend. Hoe Nederland klimaatneutraal kan worden*, Den Haag: PBL.

PBL (2012), *Milieubelastingen en groene groei. Verkenningen van de mogelijkheden in het kader van het energie- en klimaatbeleid*, Den Haag: PBL.

PBL (2014, in voorbereiding), *Milieubelastingen en groene groei Deel II. Verkenning van ruimte voor verbetering in Nederland vanuit het klimaat- en luchtbeleid*, Den Haag: PBL.

Ricardo-AEA (2013), *Current and future lifecycle emissions of key 'low carbon' technologies and alternatives. Final Report*, www.theccc.org.uk, geraadpleegd op 19 december 2013.http://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2013/04/Ricardo-AEA-lifecycle-emissions-low-carbon-technologies-April-2013.pdf

Rogan, F., E. Dennehy, H. Daly, M. Howley & B.P.Ó. Gallachóir (2011), 'Impacts of an emission based private car taxation policy. First year ex-post analysis', *Transportation Research Part A:Policy and Practice* (45), 583-597.

SER (2013), *Energieakkoord voor duurzame groei*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Steg, L. (2005), 'Car use: lust and must. Instrumental, symbolic and affective motives for car use', *Transportation Research Part A: Policy and Practice* (39): 147-162.

1894815 02184

Studiecommissie Belastingstelsel (2010), Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel, Den Haag: Studiecommissie Belastingstelsel.

TNO (2013a), *Een overzicht van import- en exportstromen in het Nederlandse personenwagenpark*, Delft: TNO.

TNO (2013b), *Nieuwe testmethode voor bepaling van brandstofverbruik en CO_2-uitstoot van personenauto's*, Delft: TNO.

TNO, IEEP & LAT (2006), *Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO_2-emissions from passenger cars*, Delft: TNO.

TNO, AEA, CE, HIS, Ricardo, Ökopol & TML (2011), Support for the revision of Regulation (EC) No 443/2009 on CO_2 emissions from cars, Delft: TNO.

TNO, AEA, Ricardo & IHS Global Insight (2012), *Supporting Analysis regarding Test Procedure Flexibilities and Technology Deployment for Review of the Light Duty Vehicle CO_2 Regulations. Report to the European Commission*, Delft: TNO.

Verbeek, R. & B. Kampman (2012), *Brandstoffen voor het wegverkeer. Kenmerken en perspectief*, Delft: TNO, CE Delft.

Verdonk, M. & W. Wetzels (2012), *Referentieraming energie en emissies: actualisatie 2012, Energie en emissies in de jaren 2012, 2020 en 2030*, Den Haag/Petten: PBL en ECN

VNA (2013), *Autoleasemarkt in cijfers 2012*, Bunnik: Vereniging voor Nederlandse Autoleasemaatschappijen.

Vollebergh, H. (2012), *Milieubelastingen en groene groei. Verkenning van de mogelijkheden in het kader van het energie en klimaatbeleid*, Den Haag: PBL.

Vooren, A. van der (2014), *Accelerating Technological Change. Towards a more sustainable transport system*, Utrecht: Universiteit Utrecht.

VROM (2004), *Beleidsnota verkeersemissies*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VWE Trendweb (2012), *Onverwacht exportsucces hybride occasions*, www.vwe.nl, geraadpleegd op 9 december 2013.

1894815 02184

Bijlage

Interviews belanghebbenden

In het kader van dit onderzoek zijn de volgende belanghebbenden geïnterviewd:

- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Ministerie van Economische Zaken
- ANWB
- RAI-vereniging
- BOVAG
- Vereniging van Nederlandse Autoleasemaatschappijen (VNA)
- Natuur & Milieu
- TNO

Planbureau voor de Leefomgeving

Policy Research Corporation
SOUND SOLUTIONS BASED ON SCIENTIFIC RESEARCH

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

Bezoekadres
Oranjebuitensingel 6
2511 VE Den Haag
T +31 (0)70 3288700

www.pbl.nl
@leefomgeving

April 2014

Productie 6

4
Brandstofaccijnzen

Aan de orde is het **debat** over **de brandstofaccijnzen**.

De **voorzitter**:
Ik heet de staatssecretaris van Financiën van harte welkom. We hebben acht sprekers van de zijde van de Kamer, die allen vier minuten spreektijd hebben.

□

De heer **Omtzigt** (CDA):
Voorzitter. Al bijna zes maanden steunt en kreunt de grensregio. Het zou kunnen zijn dat daar geen auto meer gereden wordt, maar er wordt in ieder geval niet meer getankt. De rijen bij buitenlandse tankstations staan echter tot ver over de grens. De gemeente Goirle legt een extra rijstrook aan om in België te kunnen tanken. U weet het, voorzitter: tankhouders zijn eigenlijk semibelastingambtenaren, want de helft van hun omzet bestaat uit belastingen en wordt rechtstreeks afgedragen aan de staatssecretaris.

Het is voor de CDA-fractie dan ook geen enkele verrassing dat eergisteren de minister van Financiën, de heer Dijsselbloem, meldde dat hij de ramingen voor de accijnsopbrengsten met maar liefst 200 miljoen naar beneden heeft bijgesteld voor dit jaar. Er zou 280 miljoen extra binnenkomen. Daarvan is nu al 200 miljoen verdampt en het is nog maar juni. Ik zie de staatssecretaris raar opkijken, maar dit staat in de antwoorden op Kamervragen inzake de Voorjaarsnota, om specifiek te zijn vraag 43. Alle opbrengsten van de belastingen nemen in zijn totaliteit toe, maar bij welke categorie belastingen neemt de belastingopbrengst af? Dat is de categorie accijnzen. Ook het CBS komt met cijfers en daar willen we graag een reactie op van de regering.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Het is een boeiende vraag die de heer Omtzigt stelt aan de staatssecretaris. Ik wil die zeker ondersteunen. In de informatie die ik heb, staat echter dat er eerst uitgegaan werd van een stijging van 400 miljoen, in plaats van 280 miljoen en dat dit laatste bedrag inmiddels is bijgesteld. Het is dus niet zo dat er van die 280 miljoen 200 miljoen afgehaald is, maar het punt is dat er van de 400 miljoen 150 miljoen afgehaald is. We gaan dus nog steeds uit van een stijging van 250 miljoen. Met die aanvulling hebben we de vraag nog heel gedetailleerd bij de staatssecretaris liggen. Dit is mijn interpretatie van de getallen. De heer Omtzigt heeft een andere interpretatie. Als hij daar een reactie op heeft, vind ik dat prima, maar anders hebben we genoemde gedetailleerde vraag aan de staatssecretaris.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Dank voor deze aanvulling. Ook als je de accijnzen in hun geheel niet verhoogd had, kan nog steeds door autonome economische groei de belastingopbrengst stijgen. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de loonbelasting en bij de inkomstenbelasting. Dat kan ook, omdat je meer mensen hebt die in Nederland wonen, omdat mensen iets meer gaan rijden of door de automatische indexatie. We willen echter wel graag een verklaring voor het feit dat het 200 miljoen naar beneden is bijgesteld. Dat is bijna net zo veel als het op had moeten brengen. Ook het CBS kwam met cijfers: 8% minder dieselverkoop in april, net als in maart en in februari. Alleen januari was anders; toen bleek er meer verkoop te zijn, maar daar waren wat statistische redenen voor. Die cijfers zijn duidelijk, maar de cijfers van Wiebes zijn omgeven met een Noord-Koreaanse geheimzinnigheid.

De **voorzitter**:
Staatssecretaris Wiebes.

De heer **Omtzigt** (CDA):
De cijfers van de staatssecretaris van Financiën zijn omgeven met een Noord-Koreaanse geheimzinnigheid. We vroegen inzage in de rapporten en de concept-rapporten, maar krijgen die niet. Een WOB-verzoek wordt niet beantwoord; een bezwaar van mij is onderweg. Het kan toch niet zo zijn dat de enige cijfers die aantonen dat het beleid effect heeft geheim zijn? We weten dat snelwegtankstations oververtegenwoordigd zijn. We weten dat de cijfers van januari op januari enigszins vervuild zijn vanwege de afschaffing van de rode diesel. Die cijfers kloppen niet en leiden tot reële schade. Wil de regering dat inzien en heeft zij hier een verklaring voor? En kan de regering gewoon inzage geven in de cijfers van haar eigen rapporten? Op deze manier kunnen wij namelijk geen debat aangaan.

Op dit moment liggen Merkel en Di Rupo dubbel van het lachen. In Brussel onderhandelt de Nederlandse regering voor 100 miljoen extra korting. Hier brengen we het gewoon dubbel en dwars en vrijwillig terug over de grens heen, met grote schade voor de pomphouders tot gevolg. Aangezien de staatssecretaris ook zelf toegeeft dat er aan de grens 20% minder lpg verkocht wordt, wil ik weten of de staatssecretaris vindt dat deze pomphouders recht hebben op een vergoeding onder de de-minimisregeling. Hier dreigen de pomphouders mee. Het verlies wordt dan nog groter voor de Nederlandse Staat en voor de Nederlandse belastingbetaler. Die betaalt meer belasting, terwijl de overheid niks extra binnenkrijgt. Een grotere verspilling bestaat er niet. Alles hiervan had voorkomen kunnen worden, als het onderzoek van tevoren gedaan was.

Deelt de staatssecretaris de mening dat dit onderzoek volstrekt onvoldoende is en dat alle andere cijfers aantonen dat er een groot probleem is in de grensregio en dat hij zijn geld niet ophaalt? Vindt hij ook dat het nu tijd is om actie te ondernemen door in ieder geval de accijnsverhoging terug te draaien en te stoppen met de automatische indicatie? Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ik vind het opvallend dat het CDA nu zo tamboereert over de accijnsverhoging op diesel en lpg. Dat is inderdaad een van de weinige maatregelen waar het CDA niet de hand in heeft gehad. Bij alle maatregelen daarvoor echter stond het CDA vooraan om ze door te voeren: de accijnsverhoging op benzine vorig jaar en de accijnsverhoging op sigaretten en op alcoholische dranken. Nu is er één maatregel waar u toevallig geen invloed op hebt gehad en tamboereert u zo. Waarom tamboereerde u niet in de jaren ervoor?

1894815 02184

De heer **Omtzigt** (CDA):
De CDA-fractie heeft gezien dat de vorige accijnsverhogingen niet opleverden wat ze geschat werden op te leveren. In de tegenbegroting van het CDA werd die extra accijnsverhoging in zijn geheel en gedekt teruggedraaid. Daarin zijn wij redelijk uniek in de Kamer, omdat we weten dat er bijvoorbeeld sinds dit jaar in Nederland op diesel meer belasting wordt geheven dan in Duitsland. Daardoor wordt er massaal getankt in Duitsland. Het is dus een ontzettend domme maatregel en daarom zien wij er van af.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Dus de heer Omtzigt ziet gewoon in — en dat is alleen maar te prijzen — dat het een foute beslissing was in het Kunduzakkoord om de accijnzen zo gigantisch te verhogen? We hebben namelijk vorig jaar gezien, dat dat ons 500 miljoen heeft gekost, in plaats van dat het ons 500 miljoen heeft opgeleverd. Echter, waarom vraagt de heer Omtzigt niet aan de staatssecretaris om het onderzoek uit te breiden, zoals beloofd, naar de effecten op ondernemers, op werkgelegenheid, en op de btw-inkomsten? Daar hoor ik de heer Omtzigt niet over, terwijl we dat duidelijk in het vorige debat aan de staatssecretaris gevraagd hebben. Dus waarom vraagt het CDA niet nog een keer naar al die oneigenlijke effecten en al die neveneffecten van deze maatregel?

De heer **Omtzigt** (CDA):
In tegenstelling tot andere partijen, zoals de partij die mij net ondervroeg, hebben we de maatregel gedekt teruggedraaid. Dus ook al levert de maatregel niks op, wij hebben gezegd dat de overheid wat minder kan, zodat deze accijnsverhoging niet door hoefde te gaan. Dat had gewoon geld opgeleverd. Ik neem die vragen van mijn collega graag mee richting de staatssecretaris. Ik zou het heel goed vinden, als de staatssecretaris aangeeft wat de werkgelegenheidseffecten zijn, wat de btw-effecten zijn — die overigens nog moeilijker te schatten zijn dan de accijnseffecten, want onze eigen accijnsadministratie bleek al jaren niet te kloppen, waardoor alle accijnscijfers herzien zijn. Dat vond ik nogal verbijsterend, om eerlijk te zijn. Die cijfers mag de staatssecretaris dus meenemen. Maar voor de CDA-fractie is op dit moment de conclusie helder: deze maatregel heeft niks opgeleverd. De minister van Financiën heeft dat dinsdag in een brief, die nota bene niet over accijnzen ging, aan de Kamer meegedeeld. Daarom zou ik zeggen; laten wij die conclusie dan ook trekken.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Aanhakend op de opmerking van de heer Omtzigt dat de maatregel niets heeft opgeleverd; in de laatste brief, die we heden ochtend hebben ontvangen, staat dat er 78 miljoen extra aan accijnsopbrengsten is binnengekomen. Hoe verhoudt dat zich dat tot het verhaal van de heer Omtzigt?

De heer **Omtzigt** (CDA):
Ik ga uit van de ramingen van de regering. De regering denkt dit jaar 8,1 miljard op te halen. Dat bedrag is dinsdag naar beneden bijgesteld tot 7,9 miljard. Van die ramingen ben ik uitgegaan. De staatssecretaris heeft cijfers op kasbasis gestuurd, terwijl wij vroegen om cijfers op aangiftebasis. De afgevaardigde is hoogleraar financiën. Hij weet dus dat je veel liever aangiftebasis zou hebben dan kasbasis. Wij hebben dat in januari ook gezien. De dag voor de verkiezingen meldde de staatssecretaris dat het in januari al 150 miljoen extra was. In plaats van 150 miljoen in één maand, is het nu 70 miljoen in vier maanden geworden. De cijfers wisselen constant. Ik wil van de staatssecretaris weten waarom er zo'n groot verschil is. Wij gaan uit van de ramingen en wij hebben altijd gezegd dat de ramingen verkeerd zijn, omdat de grenseffecten er niet in zitten.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Wij zullen straks het antwoord van de staatssecretaris horen, maar volgens mij komt daaruit dat de raming nog steeds omhoog is en dus een positief effect heeft. Dat zullen wij echter horen. Mijn vraag aan de heer Omtzigt betreft ook het volgende. Stel dat wij de accijnsverhoging terugdraaien. Dan halen wij het topje van de ijsberg eraf, maar die ijsberg is ontstaan door tien jaar beleid. Ik wil niet jijbakken, wij hebben het met elkaar gedaan, het CDA zat erbij en wij hebben er voor een deel ook mee ingestemd en het voor een deel in tegenbegrotingen teruggedraaid. Het gaat mij niet om jijbakken, maar die ijsberg is wel ontstaan door tien jaar lang accijnsverhogingen op niet alleen benzine, maar ook alcohol en tabak. Als wij dat topje van de ijsberg terugdraaien, dan lossen wij toch het probleem helemaal niet op?

De heer **Omtzigt** (CDA):
Als wij het topje van de ijsberg, de laatste extra accijnsverhoging, terugdraaien, lossen wij het probleem in elk geval voor diesel en lpg wel op. In ieder geval aan de Duitse grens wordt diesel dan goedkoper dan in Duitsland. Wij hebben in een eerder verworpen motie gevraagd om te onderzoeken of eenzelfde teruggaveregeling als in België doorgevoerd kan worden. Daar krijgen grote vrachtwagens van meer dan 7,5 ton een deel van de getankte diesel terug. Dat geldt ook voor Nederlandse vrachtwagens die in België tanken. Het zorgt er dus wel voor dat wij meer concurrerend worden. Op die stoffen hebben wij het dan gehad. Ik denk wel dat dit effect heeft.

De **voorzitter**:
U bent in dit rondje al geweest. Dan had u eerder moeten zijn, mijnheer Van Dijck.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ik heb nog een vraag aan de heer Omtzigt.

De **voorzitter**:
Dat begrijp ik. Eén vraag nog.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
De heer Omtzigt focust erg op diesel en lpg. Is de heer Omtzigt echter ook bereid om bijvoorbeeld de belachelijke btw-verhoging van 2% terug te draaien? Als ik de begroting, waaraan hij ook refereert, bekijk, hadden wij vorig jaar een tegenvaller van bijna 3 miljard bij de btw-inkomsten en in de Voorjaarsnota een tegenvaller van 1,2 miljard. Met andere woorden: de btw-verhoging die die 4,2 miljard had moeten opleveren, heeft niets opgeleverd. Gaat de heer Omtzigt die dan ook terugdraaien, inclusief de accijnsver-

1894815 02184

hoging voor alcohol en tabak, waar hij ook altijd zo'n voorstander van is?

De heer **Omtzigt** (CDA):
De CDA-fractie zal de btw-verhoging niet terugdraaien, omdat zij helaas minder geld oplevert dan gedacht maar wel fors geld oplevert. In tegenstelling tot andere partijen hebben wij hier gedekte tegenbegrotingen. Wij komen met maatregelen die geld opleveren. Wij zijn ook helemaal niet te beroerd om te vertellen dat er bijvoorbeeld een hardere nullijn voor de overheid is en dat dit betekent dat salarissen in de overheidssector en de semioverheidssector minder stijgen in onze tegenbegroting. Het is niet allemaal zonder pijn zoals een aantal van onze collega's doet geloven.

□

De heer **Merkies** (SP):
Voorzitter. De evaluatie van de staatssecretaris toont een daling van het aantal verkochte liters op diesel en lpg aan de grensstreek die bijna twee keer zo hoog is als het landelijk gemiddelde. Dit moet toch al een reden zijn voor de staatssecretaris om zich achter de oren te krabben. Maar nee, hij doet het tegenovergestelde. De daling aan de grensstreek is volgens hem niet nieuw en valt binnen een langjarige trend. Bedoelt de staatssecretaris hiermee te zeggen dat het voor de pomphouders in de grensstreek al lang, al jarenlang slecht gaat, slechter dan het landelijk gemiddelde? En is dat dan niet erg? Klopt het bovendien wat de staatssecretaris zegt? Past die grotere daling in de grensstreek in het rijtje van de afgelopen jaren of is de daling in de grensstreek ten opzichte van het landelijk gemiddelde dit jaar veel groter dan de jaren voorheen?

Een deel van de teruggang van de brandstofverkoop in de grensstreek is te verklaren door factoren die landelijk een rol spelen, zegt de staatssecretaris. Dat kan zo zijn, maar een belangrijk deel van de verklaring is natuurlijk dat de pomphouders aan de grens veel meer last hebben van de concurrentie vlak over de grens, natuurlijk vooral vanwege de accijnsverhoging. De grenspomphouder kan die concurrentie aangaan door zijn marge te verkleinen. Dat zie je dan niet direct in de overheidsinkomsten, maar de grenspomphouder verdient er natuurlijk niets meer aan. Wat die overheidsinkomsten betreft, sluit ik mij aan bij de vragen van de vorige spreker over de ramingen.

Voor de grensstreek is gekeken naar de leverantiegegevens van de oliemaatschappijen, maar die gegevens vertellen je niets over de marge op een liter brandstof. Kan de staatssecretaris dat bevestigen? De onderzoeken van de brancheorganisaties geven nauwkeurige cijfers over de malaise in de grensstreek. De staatssecretaris geeft aan dat die onderzoeken moeilijk te combineren zijn met die van de oliemaatschappijen, maar daardoor worden de cijfers van de brancheorganisaties wel heel makkelijk opzijgezet. Hoe kan het dat de staatssecretaris wel een vergelijking durft te maken tussen de onderzoeken van het CBS en de Belastingdienst aan de ene kant en van de oliemaatschappijen aan de andere kant? Dan kunnen onderzoeken dus blijkbaar ineens wel goed met elkaar worden gecombineerd.

De werkgelegenheid in de grensregio is serieus in het geding. De SP heeft vragen gesteld over het aantal ontslagen medewerkers van grensstations en het aantal bedrijfsbeëindigingen. De staatssecretaris is van mening dat dit niet te achterhalen is. Wil de staatssecretaris nu echt stellen dat het UWV of de Kamer van Koophandel niet kan nakijken hoeveel pompstationmedewerkers zijn ontslagen of hoeveel pomphouders hun bedrijf hebben beëindigd? Wij hebben andere signalen gekregen dat zo'n opsplitsing wel degelijk mogelijk is. Ik hoor graag de reactie van de staatssecretaris.

Het valt me op dat de staatssecretaris erg vaak zegt dat hij die cijfers niet heeft. Volgens mij komt dat ook doordat hij het zichzelf wel heel moeilijk maakt door indirect aan cijfers te komen. Hij moet zich daarbij in allerlei bochten wringen om er alsnog bruikbare data van te maken. Hij komt er steeds achter dat hij allerlei zaken niet in kaart kan brengen. Waarom slaat hij de meest eenvoudige methode over, namelijk onderzoek doen direct bij de pomphouders zelf? Dan kun je veel beter het omzetverlies van de pomphouders in kaart brengen, het margeverlies en het verlies aan werkgelegenheid. Wil de staatssecretaris dit alsnog doen? Ook krijg je zo een veel beter beeld van de shopverkopen. Nu baseert hij zich daarbij op de gegevens van brandstofleveranciers. Die informatie is ook al zo indirect en was hierover heel summier. Ik zou daar veel meer over willen weten, ook over de stapeling van de effecten van de andere accijnsverhogingen en de btw-verhoging.

Al met al heeft de staatssecretaris een evaluatie gepresenteerd waarin hij zelf aangeeft dat die behoorlijk wat tekortkomingen heeft. Eerder wierp hij ons tegen dat er ordentelijke cijfers nodig zijn die gebaseerd zijn op metingen waarmee je voor de dag kunt komen. Mijn voorstel is dat de staatssecretaris zijn onderzoek overdoet, gebaseerd op werkelijke data van de pomphouders zelf en met oog voor de werkgelegenheid in de grensregio. Maar nog beter is: draai de desastreuse accijnsverhogingen vandaag nog terug.

□

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Voorzitter. Accijnzen bestaan al vele eeuwen, af en toe onder een andere naam, en zijn nooit populair geweest. Dat is vandaag de dag onveranderd.

We hebben over dit onderwerp al vaker gesproken en ik ben net als collega's op werkbezoek geweest. Ik heb in deze Kamer eerder gezegd dat wat je dan ziet niet leuk is. Er zijn schrijnende situaties in individuele gevallen. Ik moet echter ook als Kamerlid kijken naar het totaal aan cijfers in het land en ook naar die in bepaalde gebieden. Ik heb altijd ook gezegd: laat er een evaluatie komen. Zij is er gekomen en dan blijkt eruit dat de accijns substantieel meer oplevert dan vorig jaar. Dat is waar ik als Kamerlid naar moet kijken. Ik heb diverse pompen bezocht en open in de boeken mogen kijken. Ik heb kunnen constateren dat de ellende al eerder begon. Met de btw-verhoging in 2012 zie je de teruggang beginnen. Ik stel dit vast.

Hoe zit het met de bedrijvigheid in die gebieden in het algemeen? Moeten wij daar als land niet naar kijken? Meerdere partijen hebben dit in de schriftelijke ronde genoemd. Moeten wij niet eens kijken hoe het in die gebieden economisch gaat en of wij iets aan de bedrijvigheid kunnen doen? Voor mij gaat het probleem verder dan de gevallen die ik heb gezien. Ik vind het schrijnend en ik zou meer bedrijvigheid willen zien in die grensregio's. Ik stel ook vast dat de opbrengst substantieel meer is. Als de

1894815 02184

staatssecretaris een evaluatie laat maken, dan neem ik die als basis.

De heer **Merkies** (SP):
Dit is wel heel snel afgelopen. Het is een keuze om alleen naar de staatsinkomsten te kijken. Ik ben benieuwd of mevrouw Neppérus ook benieuwd is naar de cijfers van de werkgelegenheidseffecten, want die cijfers hebben wij nauwelijks. Ik doel dan niet op de hele regio, hoewel dat ook mooi is, maar specifiek op de pompen aan de grens. Ik ben ook benieuwd wat het perspectief van die pomphouders is voor de toekomst.

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Ik denk dat het perspectief moeizaam is, daar ben ik eerlijk in. Ik heb daarom gevraagd de hele regio aan te geven, want de hele regio gaf mij een somber gevoel. Ik wil daarom kijken of wij daar iets kunnen doen. Ik kijk echter verder dan alleen de pomphouders.

De heer **Merkies** (SP):
Het is een afleidingsmanoeuvre om te spreken over de hele regio, want deze pomphouders hebben direct last van de accijnsverhoging. Niet alleen van de accijnsverhoging op brandstoffen, maar ook van de andere accijnsverhogingen en van de verhoogde btw. Is mevrouw Neppérus niet geïnteresseerd in de effecten daarvan voor deze pomphouders?

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Dat heeft de heer Merkies al gevraagd aan de staatssecretaris. Ik wacht het antwoord op die vraag af. Wij kunnen niet alleen naar gevallen alleen kijken. Wij kijken naar het geheel. Uiteraard blijf ik wel alle ontwikkelingen nauwlettend volgen en wil ik van de staatssecretaris horen dat hij dat doet.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Het is duidelijk te horen dat mevrouw Neppérus niet uit de grensstreek komt, want dan had zij geweten dat de brandstofprijs, met name de dieselprijs, een cruciale factor is voor die grensregio. Het is al sinds jaar en dag bekend dat de Duitsers diesel komen tanken in Nederland en dat de Nederlanders benzine tanken in Duitsland. Die wisselwerking is cruciaal voor de grensregio, omdat de Duitsers niet alleen maar die diesel tanken in Nederland, maar er ook gelijk een dagje uit van maken, boodschappen doen en kleren, sigaretten, groente en koffie kopen. De hele Venlose economie draait op de inkopen van die Duitsers. Met het weghalen van de trigger voor de Duitser om naar Nederland te komen, de lage dieselprijs, haal je de hele middenstand en de hele grensregio onderuit. Mevrouw Neppérus kan nu wel krokodillentranen huilen en zeggen dat wij moeten kijken hoe wij het anders kunnen doen, maar de trigger voor de Duitser om naar Nederland te komen is cruciaal voor de grensregio. Onderkent mevrouw Neppérus dat?

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Ik weet dat Venlo heel belangrijk is voor de partij van de heer Van Dijck, vandaar dat wij het woord "Venlo" alweer hebben gehoord. Ik kijk altijd serieus naar alle effecten en er wordt over en weer aan alle kanten gekocht. Langs de Belgische grens is het zo dat veel Belgen ook in Nederland kopen. Laten wij het geheel bekijken. Ik wil naar de grensregio kijken. Wij laten als Kamer een evaluatie uitvoeren. Nu de evaluatie er is, beginnen de mensen die er het hardst om riepen — ik wilde haar ook — meteen alweer te twijfelen aan die evaluatie. Ik word daar gewoon moe van.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Uit de evaluatie blijkt heel duidelijk dat er structureel veel minder diesel en lpg wordt getankt, tot wel 35% minder in die laatste categorie in de grensregio. Dat blijkt klip-en-klaar. Mevrouw Neppérus laat zich nu verleiden door 35 miljoen die extra wordt opgehaald. Dit gaat puur om de cijfers, om het geld. Zij sluit de ogen voor wat er aan de andere kant allemaal weglekt en voor de ellende die erdoor wordt veroorzaakt,. Zij zou moeten kijken naar de grotere effecten van deze maatregel. In eerste termijn heb ik al geschetst dat deze veel groter zijn dan mevrouw Neppérus kan vermoeden.

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Ik kijk gewoon naar de evaluatie. Ik weet dat de individuele gevallen niet leuk zijn, maar ik vind ook dat het land op orde moet komen. De heer Tony van Dijck en zijn partij liepen toen snel weg, maar wij durven maatregelen te nemen, hoe vervelend deze ook zijn. Ze zijn vervelend, maar we nemen ze. Er zijn meer maatregelen genomen die niet leuk zijn. Wij blijven het nauwlettend volgen, maar ik vind de opbrengst tot nu toe wel substantieel hoger. Ik volg gewoon een evaluatie en ik ben verbaasd dat mensen meteen vraagtekens zetten als de evaluatie hen niet uitkomt. Nogmaals: ik wil naar de hele grensregio kijken.

De heer **Omtzigt** (CDA):
In een bijzin schreef de VVD Venlo en de rest van de grensregio in zijn geheel af. Ziet de VVD niet dat er 200 miljoen minder binnenkomt volgens de laatste raming? Het CBS zegt dat er 8% minder diesel getankt wordt. Dat betekent dat een hele Nederlandse provincie in het buitenland is gaan tanken. Zelfs volgens de evaluatie van de staatssecretaris zou er in de grensregio 20% minder lpg gekocht worden dan vorig jaar. Als mevrouw Neppérus al deze punten samen neemt, is zij dan van mening dat er een behoorlijk probleem is, dat het niets heeft opgeleverd voor de schatkist en dat het gewoon een maatregel is die misschien teruggedraaid moet worden?

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Anders dan de heer Omtzigt suggereert, schrijf ik de grensregio niet af. Laat ik daar helder in zijn. Alleen toen Venlo werd genoemd, heb ik dat even aangehaald omdat die plaats een grote rol speelt bij de PVV. Ik kom altijd op voor de grensregio. Ik schrijf hem bepaald niet af, want daar gaat het ons juist om. Ik heb voorgesteld om eens te kijken wat je met zo'n hele regio kunt doen. Dat heb ik ook in de schriftelijke inbreng aangegeven. Dat is immers mijn zorg en daar wil ik naar kijken. De opbrengsten worden nu even weggewoven door de heer Omtzigt, maar ze zijn substantieel. Dat komt hem niet uit, maar ook vanochtend bleek weer dat je wel degelijk aan behoorlijke bedragen komt. De heer Dijkgraaf had het er ook al over. Het gaat

1894815 02184

nog altijd om meer dan 200 miljoen. Ik heb die niet elke dag in mijn zak zitten, zelfs nooit in het hele jaar.

Het blijft vervelend voor die mensen, maar ik ga geen valse verwachtingen wekken. Ik ga dus uit van de evaluatie en blijf alles nauwlettend volgen.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Er was 400 miljoen extra geraamd. Een gedeelte daarvan werd veroorzaakt door extra rijden en economische groei en 280 miljoen door de accijnsverhoging. Van die 280 miljoen is bij de eerste herziening van de raming al 200 miljoen verdampt. Is de VVD van mening dat je dan maatregelen moet nemen, of wil ze eerst het hele jaar afwachten om te zien dat deze maatregel waarschijnlijk helemaal niets gaat opleveren, behalve heel veel ellende in de grensregio die niet wordt afgeschreven, maar wel wordt uitgeknepen?

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Ik lees in de stukken over een extra opbrengst van miljoenen. Laat de staatssecretaris dat gewoon verduidelijken. Ik las over een bedrag van 76 miljoen extra tot en met april. De Kamer moet er echter voor oppassen dat ze niet voortdurend over een losse maand praat, of een aantal dit of dat. Ik wilde een evaluatie over een periode van een aantal maanden en die hebben we gehad. De evaluatie is nu beschikbaar. We moeten het nauwlettend blijven volgen, maar er is nog steeds een substantiële meeropbrengst. Dat is gewoon de situatie. Het is niet anders, hoe vervelend ook. Laten we dat ook onder ogen zien.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Ik ben blij dat mevrouw Neppérus zegt dat ze het nauwlettend blijft volgen en dat hiermee het boek niet dicht is. Ik ben wel benieuwd wat dat precies betekent. We lezen allemaal de kranten, maar het zou voor de Kamer goed zijn om op enig moment geïnformeerd te worden door de regering. Is mevrouw Neppérus daarin ook geïnteresseerd en vindt zij net als ik dat dit ergens rond Prinsjesdag zou moeten gebeuren?

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Ik denk dat wij zeker geïnformeerd moeten blijven worden, want ik wil het blijven volgen. Het lijkt mij heel goed als dat op Prinsjesdag zou kunnen. Bij dezen vraag ik dat aan de staatssecretaris.

□

De heer **Nijboer** (PvdA):
Voorzitter. De pomphouders in de grensregio hebben het zwaar. Omzetten dalen en klanten blijven weg. De staatssecretaris heeft heel snel geëvalueerd of de accijnsverhogingen van €0,03 op diesel en €0,07 op lpg hiervan de oorzaak zijn. Eén conclusie is helder: de accijnsverhogingen doen pijn. Uit de evaluatie komt ook naar voren dat de verkopen ook teruglopen door andere oorzaken: de economische crisis, een zuiniger wagenpark en concurrentie van andere pomphouders. Tegelijkertijd moet ik vaststellen dat de claims dat de accijnsverhogingen zouden leiden tot dalende belastinginkomsten niet kloppen. De accijnsverhogingen leiden tot meer inkomsten. Dat was natuurlijk ook het doel van deze pijnlijke maatregel.

Ik kom terug op de problemen in de grensstreek. Die zijn veel breder dan alleen die van de pomphouders. Er is een relatief hoge werkloosheid, laaggeschooldheid, gemiddeld een slechtere gezondheid, economische krimp en huizen die slecht verkocht kunnen worden. Deze oorzaken zijn breder dan alleen het probleem van de accijns. Een maand geleden heeft mijn collega Albert de Vries namens de PvdA-fractie een hele nota gepresenteerd om deze problemen het hoofd te bieden. Ik vraag de regering om daarop te reageren. Ik vraag de staatssecretaris om daarop te reageren. Er zijn daarin 51 punten benoemd. Die hoeven niet allemaal vandaag tijdens het debat te worden behandeld. Dit toont wel aan dat er een serieus, omvangrijk probleem bestaat in de grensregio's: de werkloosheid, de scholingssituatie, de krimp en het voorzieningenniveau in dorpen. Ik wil daarop graag van de staatssecretaris een reactie, maar vooral ook snelle actie van het kabinet. Tot zover mijn bijdrage.

De heer **Merkies** (SP):
Ook al zo kort. De heer Nijboer heeft het vooral over de krimp in de regio's. Hij wijt het probleem een beetje daaraan. Zou je het niet kunnen omkeren? Hier is er zo'n enorm effect. Ze hebben niet alleen last van die btw, maar ook van de verschillende accijnzen. Zou je kunnen zeggen dat het juist daardoor slechter gaat in die regio's?

De heer **Nijboer** (PvdA):
Elke belastingmaatregel doet pijn, welke je ook neemt, en deze doet zelfs veel pijn bij verschillende mensen en in het bijzonder bij de grenspomphouders. Dat is evident. Tegelijkertijd hebben wij als land in de financieel-economische crisis enorm zware en moeilijke maatregelen moeten nemen, waarvan dit er een is. De problemen in de grensstreek zijn echt breder dan die van de pomphouders alleen. Het gaat over de sociaaleconomische situatie, de gezondheid en het voorzieningenniveau in dorpen in dat gebied. De PvdA-fractie pleit ervoor om veel meer aandacht te hebben voor die bredere problemen dan wij tot nu toe hebben gehad. Daarvan ben ik een groot voorstander en dat helpt ook bij het oplossen van die problemen.

De heer **Merkies** (SP):
Ik wil het daar graag op een ander moment over hebben, maar ik vraag mij wel af wat de pomphouders daar nu aan hebben. Denkt de heer Nijboer eigenlijk dat deze pomphouders het gewoon overleven, vrolijk kunnen doorgaan zoals altijd en opeens weer winst kunnen gaan maken met deze enorme accijnsverhogingen?

De heer **Nijboer** (PvdA):
Vrolijk is het zeker niet — dat is zeker niet de term — maar ik ben het wel eens met de interruptie van de heer Dijkgraaf dat het niet weer allemaal een bloeiende bussines wordt als je een verhoging van een paar cent terugdraait. Er zijn meer en grotere problemen en je ziet een langjarige terugloop. De economische crisis is daar debet aan. Een zuiniger wagenpark is daar debet aan. Concurrentie van andere pomphouders is daar debet aan. Het is een schijnoplossing als je denkt dat alle problemen in de regio zijn opgelost als

1894815 02184

je een verhoging van paar cent terugdraait of even niet indexeert. Dat is de reden waarom ik vind dat er een bredere aanpak nodig is.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
De PvdA-fractie belijdt met de mond altijd dat zij zo van de banen is. Wat vindt de heer Nijboer er nu van dat er steeds meer tankstations overgaan naar onbemand, dat er steeds meer aanvragen komen met de woorden: ik sluit mijn tankstation niet, maar ik ga over naar onbemand; dan maar zonder personeel. Ziet de heer Nijboer dat ook als een banenvernietiger en als een laatste strohalm voor tankstadions om dan maar zonder personeel te proberen het hoofd boven water te houden? Is dat nu de filosofie achter die meer banen van de PvdA-fractie?

De heer **Nijboer** (PvdA):
De heer Van Dijck heeft gelijk dat banen het belangrijkste punt zijn van de Partij van de Arbeid. Ik maak mij over de oplopende werkloosheid dan ook de grootste zorgen. Eerlijk gezegd vind ik de manier waarop pompen worden gerund niet aan de Kamer. Ik heb ook een heel aantal benzinepompen gezien die er nieuwe activiteiten bij doen, bijvoorbeeld het wassen van auto's, maar ook het feit dat zij er winkels bij nemen is algemeen bekend. Daarvoor is juist weer extra personeel nodig. Tegelijkertijd zijn er ook onbemande pompen. In een concurrerende omgeving is dat natuurlijk wel de manier waarop een consument wordt bediend. Het lijkt mij dat ook de PVV niet van mening is dat de Kamer zou moeten bepalen wat een pomphouder wel en niet mag doen en welk aanbod hij aanbiedt. In die zin kan ik die vraag dan ook niet plaatsen.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Het is wel de Kamer die met de accijnsverhoging de pomphouders het water tot aan de lippen brengt omdat de Duitsers wegblijven. Die pomphouders worden creatief en bedenken op welke manier zij kunnen surviven. Zij verkleinen als eerste hun marges om te zien of het lukt om toch nog een Nederlander zo gek te krijgen om bij hen te tanken. Als dat niet lukt, gaan zij kijken of zij misschien auto's kunnen wassen. Wellicht kunnen zij ook met een gitaar voor het pompstation gaan zitten om daarmee een paar kwartjes te kunnen ophalen. Het gaat erom dat de tendens richting faillissement is en dat zie je door het toegenomen aantal aanvragen voor een onbemand tankstation. De stappen zijn dus eerst de marges aanpassen, dan een onbemande pomp en vervolgens sluiten. Gaat de PvdA daarop wachten of zegt de PvdA: nee, banen zijn voor ons belangrijk?

De heer **Nijboer** (PvdA):
Banen zijn voor ons belangrijk. Er zijn verschillende strategieën voor pompen om te overleven. Je kunt een winkel erbij openen of je kunt auto's wassen. Je ziet dat ook allemaal gebeuren. Met de ene pomp gaat het ook veel minder goed dan met de andere. Dat is altijd zo in een zware economische situatie en daar zijn verschillende strategieën voor. Ik laat dat echt aan de pomphouders. De politiek kan dat niet bepalen en ik wil dat ook niet bepalen.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Is de PvdA voorstander van een gelijk speelveld voor pomphouders?

De heer **Nijboer** (PvdA):
Binnen Nederland ben ik voorstander van een gelijk speelveld. Overigens is een gelijk speelveld ook weer afhankelijk van of je aan de snelweg zit of niet. Wij hebben daar een heel apart veilingsysteem voor opgericht. Bij de grens heb je ook beide soorten. De een moet betalen voor zijn vergunning en voor de ander is dat op een andere wijze geregeld. In beginsel ben ik echter voorstander van een gelijk speelveld binnen Nederland.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Dat is een duidelijk antwoord. De PvdA is dus geen voorstander van een gelijk speelveld met België of Duitsland. Daarmee laat de PvdA alle pomphouders in de grensregio als een blok vallen, hoeveel andere mooie plannen er ook zijn. Is de PvdA er voorstander van om het onderzoek dat de staatssecretaris heeft gedaan en dat geheim is, waarvan wij zelfs de concepten niet krijgen en waarvan de cijfers niet overeenkomen met andere cijfers, openbaar te maken? Of vindt hij het goed dat de staatssecretaris dat in een diepe la laat liggen?

De heer **Nijboer** (PvdA):
Ten eerste, als er iemand is die vindt dat Nederland over zijn eigen belastingen moet gaan, en dat Brussel zich daar vooral niet mee moet bemoeien, is het de heer Omtzigt. Hij staat dan met een hele set kaarten, van geel tot rood en van groen tot geel, hier in de Kamer te zwaaien. De hypocrisie dat de PvdA zou worden verweten dat wij geen Europese belastingen hebben, keert volledig terug bij de heer Omtzigt zelf.

Ik kom bij het tweede punt, de informatievoorziening aan de Kamer. De heer Omtzigt maakt daarbij vaak gebruik van zijn positie als Kamerlid. Die positie is uniek. De Kamer heeft een grondwettelijke positie die ijzersterk is ten opzichte van het kabinet door bij voortduring te kunnen vragen om informatie. Een en ander berust ook op de afspraak tussen de Kamer en het kabinet dat de Kamer de gegevens vertrouwt die zij van het kabinet krijgt. Dat vertrouwen schendt de heer Omtzigt keer op keer en doelbewust. Dit brengt schade aan de positie van de Kamer ten opzichte van het kabinet aan. Ik vind dat zeer ernstig en ik wil de heer Omtzigt dan ook vragen om daarmee op te houden. Ik ben het er ook zeer mee oneens dat wij vertrouwelijke gegevens, waarvan wij van tevoren wisten dat zij vertrouwelijk waren, nu moeten gaan opeisen door een beroep te doen op het recht op informatie. Het is er niet voor bedoeld dit te misbruiken voor politieke doeleinden. Ik wil de heer Omtzigt echt vragen om daarmee te stoppen, want hij ondermijnt daarmee de positie van de Kamer ten opzichte van het kabinet.

De heer **Omtzigt** (CDA):
De Partij van de Arbeid draait hier alle redeneringen om. De dag voor de gemeenteraadsverkiezingen lekte er een briefje naar RTL Nieuws dat pas later in de Kamer komt, waarin stond dat er 150 miljoen meeropbrengst zou zijn.

1894815 02184

Later wordt dat bijgesteld naar 50 miljoen. Dat gedrag beschadigt het vertrouwen van het kabinet. Het beschadigt mijn vertrouwen in de cijfers als zij later worden bijgesteld. Dit is gebeurd en daarom wil ik ook dat die cijfers openbaar zijn. Als er onderzoek gedaan is, dan kan dat hier ook vertrouwelijk ter inzage gelegd worden. Zelfs dat heeft de regering niet gedaan! Dat kunnen wij toch vragen? Of vindt de heer Nijboer dat ik als Kamerlid niet het recht heb om gewoon te vragen hoe die cijfers tot stand gekomen zijn en waarom onafhankelijke olieleveranciers als Avia, Tamoil en Nile Oil, die allemaal aan de grens leveren, heel toevallig niet in dat onderzoek zitten, terwijl alle snelwegstations heel toevallig 100% oververtegenwoordigd zijn? Dat zijn toch relevante feiten die we moeten kunnen checken, zodat we kunnen beoordelen wat er precies aan de hand is?

(Applaus op de publieke tribune)

De **voorzitter**:
Sorry, maar u mag niet applaudisseren.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Ik heb er persoonlijk geen problemen mee, maar het mag niet van de voorzitter.

Voorzitter. Ik waardeer echt de gedetailleerdheid waarmee de heer Omtzigt de regering om informatie vraagt. Waar ik hem op aanspreek — en ik zal dat met een voorbeeld illustreren — is het vragen om informatie zonder dat hij die informatie eigenlijk hebben wil. In een eerder debat hier in de Kamer met staatssecretaris Wiebes vroeg de heer Omtzigt om informatie. De staatssecretaris zei: ik kan die informatie niet geven, die is onbruikbaar en onbetrouwbaar. De heer Omtzigt wilde die informatie toch hebben, zei hij. Toen werd die informatie dus naar de Kamer gestuurd, en wat was daarop de reactie van de heer Omtzigt? "De regering stuurt een dag voor de verkiezingen de accijnsafdrachten" — waar hij dus zelf om heeft gevraagd en die de regering niet wilde geven — "wetend dat dit super misleidend is". Dat heeft de regering van tevoren gezegd, maar ze heeft bewilligd in het verzoek van de heer Omtzigt. Vervolgens gebruikt hij precies de argumenten die de regering had om de informatie niet toegankelijk te maken — met deze cijfers kunt u niets, we hebben een langdurige evaluatie nodig — en zegt: het is super misleidend en schande. Als er op deze manier met informatie wordt omgegaan, als je dit willens en wetens doet, ondermijnt dat de positie van de Kamer in het vragen van informatie. Dan bedrijf je politiek met procedures. Dat mag. Dat recht wil ik de heer Omtzigt niet ontnemen, maar ik spreek hem daar wel nadrukkelijk op aan.

De heer **Omtzigt** (CDA):
De heer Nijboer kiest een interessante figuur door mij niet aan te spreken wanneer ik bij de interruptiemicrofoon sta, maar wel wanneer ik op mijn plaats zit. Waarom doet hij dat? Omdat hij anders geen verhaal heeft. Hij had het gewoon kunnen vragen. Wat ik hier zei, was iets anders, namelijk dat die cijfers eerst bij RTL Nieuws lagen, voordat ze naar de Kamer kwamen, en dat ze later gecorrigeerd zijn. In de brief die de Kamer kreeg, stond er een disclaimer dat ze niet betrouwbaar waren. Ten tweede had de CDA-fractie niet om de cashgegevens gevraagd, die inderdaad super misleidend zijn, maar om de aangiftecijfers. Dat is precies volgens het betoog van de heer Merkies. Al die oliemaatschappijen moeten soms dagelijks aangifte doen, zodat dagelijks duidelijk is hoeveel accijnzen er binnenkomen. Laat nu precies dat de enige cijfers zijn die niet gebruikt worden voor welk onderzoek dan ook! Hadden we die gehad, dan hadden we deze hele discussie niet nodig gehad. Om die cijfers vroeg ik. En daarom vond ik het vervelend dat die andere cijfers er kwamen. Dat weet de heer Nijboer heel goed. Dan moet hij niet misleidend even deze tekst op deze manier gaan voorlezen.

De heer **Nijboer** (PvdA):
De heer Omtzigt en ik hebben vaak een stevig debat. Ik heb in het vorige debat zelf ook precies dit punt gemaakt inzake de informatievoorziening. Waar ik hem op aanspreek, is dat hij in de media reageert op het moment dat de brief komt. In dit geval lees ik een tweet en daar spreek ik hem ook weer op aan in een openbaar debat. Dat is precies zoals het hoort. Dat is een andere manier dan via WOB-verzoeken of andere acties aandacht proberen te krijgen of instrumenten te gebruiken die de Kamer al heeft. Dat mag, maar ik roep de heer Omtzigt op om dat in het vervolg niet meer te doen, want het ondermijnt het vertrouwen in de Kamer.

De **voorzitter**:
Dit is heel raar. U gaat elkaar constant aanspreken en daarom moet ik nu de heer Omtzigt weer het woord geven. We doen het nog één keer heel kort. Kort de heer Omtzigt en kort de heer Nijboer.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Ik was eigenlijk wel blij met het laatste, want het betekent impliciete steun van de PvdA-fractie, neem ik aan, voor het WOB-verzoek. Wij kregen die informatie niet als Kamer, dus ik neem aan dat de Partij van de Arbeid nu het verzoek steunt dat de informatie die openbaar gegeven kan worden, openbaar gegeven wordt en dat de rest van de informatie wel degelijk vertrouwelijk ter inzage gelegd wordt, zodat wij kunnen zien hoe dat onderzoek heeft plaatsgevonden. De cijfers komen namelijk niet overeen met de CBS-cijfers.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Wij steunen geen WOB-verzoek. De Kamer heeft immers meer instrumenten om informatie te verkrijgen dan alleen WOB-verzoeken. Mijn gehele betoog is erop gericht, als Kamer maximale informatie te verkrijgen, maar tegelijkertijd onze instrumenten juist te gebruiken. Daar was mijn betoog op gericht en ik roep alle collega's op, dat ook te doen. Ik zal ze niet meer bij naam noemen, voorzitter.

□

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Voorzitter. De staatssecretaris zegt: niks aan de hand, ga maar rustig slapen, de accijnsverhogingen doen precies wat ze moeten doen, namelijk de schatkist spekken. Dat doen ze dan ook met 51 miljoen in het eerste kwartaal, volgens de staatssecretaris. Of eigenlijk met 35 miljoen, als je de indexatie weglaat. Die indexatie neemt de staatssecretaris even voor het gemak mee, maar dat is natuurlijk niet

1894815 02184

de accijnsverhoging sec. Dus: we moeten niet zeuren, we gaan goed.

Maar hoeveel banen en bedrijven-hierdoor verloren zijn gegaan is niet onderzocht. Dat half Nederland in Duitsland en België gaat tanken en zijn inkopen doet is niet onderzocht. Dat er 40 miljoen minder diesel is getankt in het eerste kwartaal ligt niet aan deze staatssecretaris maar aan de zuinige auto's. Dat er in de grensstreek bijna niemand meer tankt, past in de trend. De trend is namelijk al sinds 2011 dat in de grensstreek 24% minder benzine, 21% minder diesel en 44% minder lpg wordt verkocht. Dat is de trend. Het zij zo. De staatssecretaris legt zich daarbij neer zonder te kijken naar de weglek en zonder te kijken of hij die trend kan keren. Hij staat erbij en hij kijkt ernaar hoe de grensregio langzaam verarmt en verloedert.

Om de effecten in de grensregio te bepalen heeft de staatssecretaris gegevens uitgevraagd van drie oliemaatschappijen. Hoe betrouwbaar is dat, drie oliemaatschappijen? En wie betaalt die accijnzen? Klopt het dat die accijnzen niet worden afgedragen door de pomphouders bij verkoop maar dat de accijnzen worden afgedragen bij levering, bij uitslag, als het accijnsgoed een accijnsgoederenplaats verlaat? Wie zegt niet dat de helft van die zogenaamde inkomsten van de staat niet gewoon nog in de tank zitten onder de grond? Ik weet het niet, maar het zegt in ieder geval niets over de verkoop. Door de accijnsverhogingen en de indexatie is de prijs van diesel in januari omgeklapt. De staatssecretaris noemt dat "omgeklapt".

Ik zei net al in een interruptie: de balans is weg. Dat is veel ernstiger. Duitsers tankten in Nederland hun diesel, Nederlanders tankten in Duitsland hun benzine, en dat ging gepaard met allerlei extra boodschappen en een dagje uit. Deze wisselwerking was en is van cruciaal belang voor de economie van de middenstand in de grensstreek, zowel aan Nederlandse als aan Duitse zijde. Nu die balans weg is en de Duitsers niet meer komen steken de Nederlanders juist vaker de grens over. De middenstand en de fiscus in België en in Duitsland lachen zich kapot om die "dumme Holländer".

De staatssecretaris noemt de accijnsverhoging nog steeds een succes, terwijl hij zienderogen kan constateren dat de verkopen teruglopen, vooral in de grensstreek. Hoe kun je het een succes noemen? De staatssecretaris kijkt alleen naar die 35 miljoen maar hij kijkt niet naar de gevolgen. Wanneer trekt deze staatssecretaris zijn kop uit het zand? Overal luiden de alarmbellen, maar de staatssecretaris wil ze niet horen. Het CBS laat zien dat er een daling is van 40 miljoen liter diesel in de eerste vier maanden van dit jaar. 40 miljoen! Dat zijn 27.000 dieseltanks van 1.500 liter. Dat is de hele transportsector in de grensstreek die niet meer tankt in Nederland. TLN luidt de noodklok, BOVAG. FNV Bondgenoten heeft het over 3.000 banen. Iedereen schreeuwt moord en brand, en deze staatssecretaris houdt zich doof.

Met droge ogen durft hij dan ook nog te melden dat Nederland met andere producten goedkoper is. Zelfs bier zou in Nederland 23% goedkoper zijn dan in Duitsland. Ik hoor de mensen op de publieke tribune lachen. De staatssecretaris is duidelijk geen bierdrinker! Hij baseert zich dan ook op een Belgisch onderzoek. Als Duitsland zoveel duurder is dan Nederland, mag de staatssecretaris uitleggen waarom de parkeerplaatsen van de supermarkten over de grens volstaan met Nederlandse auto's en waarom Nederlanders in de file staan bij Duitse en Belgische tankstations. Een liter benzine is €0,20 €0,30 cent goedkoper, een pakje sigaretten €1 en een kratje bier, staatssecretaris, €3. De PVV roept de staatssecretaris dan ook op om deze domme maatregel in te trekken.

□

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Voorzitter. Volgens mij zijn er eigenlijk maar twee vragen. De eerste is: komt die 280 miljoen die beloofd is door het kabinet als gevolg van de accijnsverhoging er ook, of niet? De tweede vraag is: wat is als gevolg daarvan de schade aan de grens en moet je die ook compenseren als je die kent?

Er zijn eerder debatten geweest in de Kamer. Ik heb daaraan niet meegedaan, omdat ik vond dat voor het voeren van een zinnig debat eerst de cijfers beschikbaar moesten zijn. Ik had gehoopt dat met de evaluatie die er nu ligt — waarvoor dank, want daarvoor is veel werk verzet en dat mag ook weleens worden gezegd — er volstrekte duidelijkheid zou zijn over de vraag hoe het nu zit. Volgens mij kun je maar één conclusie trekken: die duidelijkheid is er op dit moment niet. Er zijn sterke indicaties dat de accijnsopbrengsten wel degelijk omhoog gaan. In de periode van januari tot april is er 78 miljoen op kasbasis binnengekomen. Dat mag je niet zomaar over het hele jaar verspijkeren, maar stel dat je dit keer 3 doet voor het hele jaar, dan kom je uit op 234 miljoen. Als je alleen naar april kijkt, stel je vast dat er 24 miljoen binnenkomt. Als je dat met 12 vermenigvuldigt, komt er 288 miljoen op jaarbasis binnen. Maar die sommetjes mogen allemaal niet, want we weten dat de cijfers fluctueren en dat je een en ander niet zomaar kunt doortrekken.

Mijn simpele conclusie is dan ook: wij weten een aantal heel relevante zaken op dit moment niet. Zelf heb ik het nodige wetenschappelijke onderzoek gedaan. Ik heb ook weleens databases gehad waarover ik aan het eind van het onderzoek na heel veel trekken en duwen moest constateren: we zullen even geduld moeten hebben voordat het definitieve antwoord er komt, want de reeks die we hebben is te kort om conclusies te kunnen trekken. Deelt de staatssecretaris deze opvatting? Als dat het geval is, wat ik hoop, is hij dan bereid om rond Prinsjesdag met een brief naar de Kamer te komen om te verduidelijken hoe het beeld op dat moment is? Dat is belangrijk, want dan kunnen we opnieuw het debat aangaan. Rond die tijd zijn er allerlei interessante debatten waarin we de vraag wat dit nu betekent, kunnen meenemen.

Mijn eerste vraag is dus: komt die 280 miljoen er, ja of nee? De tweede is, zoals gezegd: wat is de schade aan de grens? Laten we wel wezen, een en ander is niet alleen een gevolg van die laatste verhoging. Al een heel lange tijd is er sprake van een daling van het volume; al sinds 2008 bij diesel, al sinds 2011 bij benzine. Ook een benzinepomp in mijn eigen dorp Zevenhuizen, dat niets met de grens te maken heeft, is op dit moment onbemand omdat men het anders niet volhoudt. Je ziet dat door het hele land heen. Laten we, als we het hebben over de grens, dan ook zuiver zijn in het onderscheiden van de effecten aan de grens versus wat er in het land gebeurt. Dat is nog niet zo eenvoudig. Ik vraag de staatssecretaris om dat in die brief wat duidelijker in kaart te brengen. Wat is precies de schade voor de pomp-

1894815 02184

houders? Is er ook een titel om dat eventueel te compenseren?

Ik wil ook een reactie van de staatssecretaris op de compensatieregeling van 1999. Naar ik begrijp, is het moeilijk om precies aan te geven wat de schade is. Daarmee wil ik overigens niet zeggen dat we de schade niet moeten compenseren, maar we moeten een en ander wel zeker weten. Daarnaast kunnen de uitvoeringsproblemen nogal groot zijn. Ik begrijp dat we nu nog steeds administratief bezig zijn met de afwikkeling van de schaderegeling van toen. Dat zegt ook wel wat. Voordat we een gefundeerd besluit nemen, zullen we dat soort dingen in kaart moeten brengen.

Voor ons is in ieder geval duidelijk dat zolang België en Duitsland hun accijnzen niet verhogen voor niet alleen benzine maar ook alcohol en tabak, de ruimte van extra accijnsverhoging op is. Ik vraag de staatssecretaris of hij deze conclusie deelt.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Vooral die laatste opmerking boeit mij. Zoals iedereen weet, is de SGP een van de constructieve partijen die dit kabinet in het zadel houden. Nu staat er toevallig voor de begroting voor 2015 weer 80 miljoen extra accijns gereserveerd voor tabak. Ik neem aan dat de SGP, als constructieve oppositiepartij, dat bij het Belastingplan gaat wegstemmen.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Die discussie gaan we nog krijgen. Een ding is helder uit deze analyse, namelijk dat je moet oppassen met extra accijnsverhogingen omdat de verschillen groot zijn. Dan ligt het eraan wat de specifieke situatie is. Het financiële plaatje moet rond zijn. Je moet bij alle belastingverhogingen die mogelijk nodig zijn, bekijken wat de positieve en de negatieve effecten zijn. In het algemeen proberen wij aan te koersen op belastingverlaging. Het kabinet dat door de heer Van Dijck werd gesteund, kwam ook met geweldige accijnsverhogingen voor diesel en benzine. Dat heeft wel meegebouwd aan die ijsberg die we nu hebben. Ik beloof niets, maar we proberen het beleid van de heer Van Dijck een beetje terug te draaien.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Dan moet de heer Dijkgraaf toch even goed naar de historie kijken. Wij hebben nooit accijnsverhogingen gedoogd. Bij het Kunduzakkoord gingen de accijnzen op benzine, tabak en alcohol omhoog. We weten allemaal dat de heer Dijkgraaf een hekel heeft aan alcohol en ook aan rookwaren, al zou je dat niet zeggen. Sinds hij het zaakje gedoogt, zijn de accijnzen daarop in de afgelopen jaren ook flink omhooggegaan. Ik was blij dat de les was getrokken dat je niet eindeloos accijnzen kunt verhogen, want dan krijg je dat keihard als een boemerang in je gezicht, met tegenvallende uitkomsten in de begroting, zoals we vorig jaar hebben gezien. Ik ben heel blij dat het kwartje eindelijk begint te vallen, maar laten we die lessen dan ook meenemen voor 2015. Dan staat er weer 80 miljoen gereserveerd als extra accijns op tabak. Ik ga ervan uit dat de heer Dijkgraaf inmiddels genoeg lessen heeft geleerd uit het verleden om te zeggen dat dit geen goed idee is.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Die les hadden wij al geleerd. Ik moet eerlijk zeggen dat deze accijnsverhoging niet uit onze koker kwam. Integendeel. In onze tegenbegroting hadden wij deze teruggedraaid. Wij waren niet enthousiast dat dit kabinet dat deed, maar we hebben er wel mee ingestemd. We staan voor onze handtekening. De heer Van Dijck weet als geen ander hoe dat gaat, als je zo'n rol speelt. Ook in Rutte-I, waarbij de PVV een gedoogrol speelde, ging de benzineaccijns met 0,4 cent omhoog in 2011 en met 1,2 cent in 2012. Bij diesel was het +0,3 in 2011 en +0,7 in 2012. Bij lpg +0,1 en +1,3.

De heer Van Dijck zegt dat dit indexatie was, maar dat is ook een verhoging. Ik heb hem in zijn bijdrage horen zeggen dat indexatie ook een probleem is. Die opvatting delen wij, maar de heer Van Dijck weet als geen ander dat je dan ook anderen voldoende moet kunnen overtuigen om dat te doen. Wij zijn gemotiveerd om dat te doen. Wat de uitkomst is, zullen we ongetwijfeld met elkaar bespreken.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ik reageer er heel kort op dat indexatie ook verhoging wordt genoemd. Als je indexeert blijft het prijsniveau gelijk in het nieuwe jaar ten opzichte van het jaar daarvoor. Als we elkaar met indexaties om de oren gaan slaan, dan hebben we allemaal bloed aan onze vingers. Het gaat erom of er genoeg lessen zijn geleerd voor de accijnsverhoging van 80 miljoen die op de rol staat voor 2015. Als de heer Dijkgraaf hiervoor mee gaat ondertekenen, zouden de problemen in de grensstreek nog groter worden.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Ook met indexatie heb je een probleem. Ik snap dat indexeren logisch is, maar als wij wel indexeren en de Belgen en de Duitsers niet, wordt het verschil ook groter. Dat is in die tijd ook gebeurd. Zo simpel is het gewoon bij elke prijsverhoging die wij toestaan en zij niet. Mijn hoofdboodschap aan de staatssecretaris is heel simpel. Ik zal het nog een keer met nadruk zeggen: kan de staatssecretaris erop aankoersen dat de Belgen en de Duitsers verstandiger worden? Het gaat erom dat we proberen de prijsverschillen kleiner te maken in plaats van groter.

□

De heer **Koolmees** (D66):
Voorzitter. We spreken vandaag over een maatregel die veel maatschappelijke beroering heeft gewekt. In het Belastingplan 2014 is ervoor gekozen om de accijnzen te verhogen om zo de overheidsfinanciën op orde te brengen. Al bij de behandeling van het Belastingplan heeft de Kamer haar zorgen geuit over de grenseffecten. In reactie daarop heeft de voorganger van de huidige staatssecretaris een snelle evaluatie toegezegd.

Deze evaluatie ligt er nu en hieruit blijkt dat op basis van de eerste drie maanden van 2014 — het eerste kwartaal dus — meer opbrengsten zijn binnengekomen dan in het eerste kwartaal van 2013. Met zo'n eerste evaluatie moet je altijd voorzichtig zijn en weliswaar zijn de opbrengsten lager dan verwacht, maar er is geen sprake van teruglopende accijnsopbrengsten.

1894815 02184

Toch heeft mijn fractie ook een aantal vragen aan de staatssecretaris over de evaluatie. In reactie op de evaluatie hebben belanghebbenden, zoals de BOVAG en de BETA, aangegeven zich niet te herkennen in het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt. Specifiek gaat het dan om de pomphouders in de grensstreek. De terugloop van brandstofverkopen in de gebieden die tien kilometer vanaf de grens liggen, is groter dan in de rest van het land, blijkt ook uit de evaluatie. De staatssecretaris merkt hierover op dat deze daling van de brandstofverkopen in de grensstreek in vergelijking met de landelijke verkoop geen nieuwe ontwikkeling is en past in een langjarige trend. De afname van de dieselverkoop zou dan dus slechts deels het gevolg zijn van de accijnsverhoging. Dat mag dan zo zijn, maar dat maakt het natuurlijk niet minder vervelend voor deze ondernemers. De staatssecretaris stelt ook dat we onze ogen niet moeten sluiten voor de problemen in de grensstreek. Wat zijn dan echter goede oplossingen voor deze problematiek? Graag een reactie op dit punt.

Deze problematiek werpt echter ook vragen op voor de toekomst. Hoe gaan we in de toekomst om met accijnsverhogingen en grenseffecten? Veel van onze gesprekspartners geven aan dat zij behoefte hebben aan duidelijkheid en voorspelbaarheid, met name als het gaat over de ontwikkeling van de accijnzen. Geen verrassingen meer, maar een langjarig, duidelijk pad. Hoe kijkt de staatssecretaris hiertegenaan?

Iets soortgelijks geldt voor de internationale samenwerking. Zoals bekend, kijkt D66 graag over de grenzen heen. "Denk en handel internationaal" is een van onze richtingwijzers. Heeft de staatssecretaris contact gezocht met onze buurlanden? Heeft hij zijn Duitse en Belgische collega's gebeld of, beter nog, heeft hij dit in Brussel opgebracht? Waar de pomphouders aan de Nederlandse kant van de grens tegen aanlopen, hebben de pomphouders aan de andere kant van de grens ook ervaring mee. Coördinatie over de landgrenzen zou uitkomst bieden. BOVAG schrijft op een groot bord op het Plein: "Rutte II: grensverleggend". Dat zou D66 ook graag zien.

Buiten het voorkomen van grenseffecten zou hiermee ook voor de transportsector een gelijker speelveld worden gecreëerd. Ook die opmerking hebben wij teruggezien, van bijvoorbeeld Transport en Logistiek Nederland. Mijn fractie is niet voor het terugdraaien van de maatregel, maar constateert wel dat het steeds verhogen van de belastingen om de schatkist op te vijzelen, niet de goede weg is. De overheidsuitgaven moeten omlaag, niet de belastingen omhoog. De overheidsuitgaven verlagen vraagt meer inspanning van het kabinet dan simpelweg de accijnzen verhogen, maar dat is wel de enige juiste weg.

De **voorzitter**:
De laatste spreker van de zijde van de Kamer is de heer Van Klaveren. Dan gaan we luisteren naar de staatssecretaris.

□

De heer **Van Klaveren** (Groep Bontes/Van Klaveren):
Voorzitter. Vandaag spreken we opnieuw over de absurde accijnsverhogingen van dit kabinet. Na het vorige debat, waarin de staatssecretaris aangaf de verhoging van de accijnzen op diesel en lpg niet terug te willen draaien, zijn er nu nieuwe cijfers voorhanden. Uit officiële CBS-cijfers blijkt dat in april 2014 maar liefst 8% minder diesel is verkocht aan de Nederlandse pomp in vergelijking met vorig jaar. Uit de cijfers blijkt verder dat er zelfs 12,5% minder lpg werd getankt en in de grensstreek zelfs 20% minder. Vrijwel nergens ter wereld waren de brandstofprijzen al zo hoog als in Nederland. Toch vond het kabinet het nodig de Nederlandse automobilist nog zwaarder te belasten. Diesel werd 3 cent per liter duurder en lpg zelfs 7 cent per liter. De gevolgen zijn bekend, ondanks de wegkijk-mentaliteit van dit kabinet.

Faillissementen dreigen voor pomphouders in de grensstreek. Daardoor zal de toch al enorme werkloosheid verder oplopen. Het kabinet had de accijnzen dan ook niet moeten verhogen, maar moeten verlagen. Lage lasten leiden immers tot meer koopkracht en tot meer economische groei. Dat is een bekend principe voor veel liberalen. De befaamde econoom Milton Friedman stelde het echter al: krab aan een Europese liberaal en je vindt een socialist. Aan deze VVD-staatssecretaris hoeven wij niet eens meer te krabben. Mijn fractie roept het kabinet op de accijnzen te verlagen.

De **voorzitter**:
Ik begrijp dat de staatssecretaris in staat is om meteen antwoord te geven op de vragen.

□

Staatssecretaris **Wiebes**:
Voorzitter. Vorige week kwam het CBS niet alleen met cijfers over brandstof, maar ook met cijfers over werkgelegenheid. Voor het eerst sinds tijden begint de werkgelegenheid in dit land weer te groeien en de werkloosheid te dalen. Dat gebeurde in april en zeker in mei. Dat hadden we al even niet meegemaakt. Misschien mogen we het binnenkort hardop tegen elkaar zeggen: misschien is het dieptepunt voorbij, misschien krabbelen we op en komen er betere tijden aan. Dat is ook het moment om ons af te vragen wie ons door de crisis heen heeft geholpen. Dat is natuurlijk het Nederlandse mkb. Het zijn de ondernemers die vaak net wat langer mensen in dienst hebben gehouden, hebben doorgebeten en soms ingeteerd hebben op reserves. Zij waren onze zwemband in een wat stormachtige economische zee. Dan is het dus wrang dat ook ondernemers te lijden hebben van maatregelen die het kabinet heeft moeten nemen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Dat is op allerlei terreinen natuurlijk het geval, soms direct en soms indirect. Soms zit het in btw en in dit geval zit het in accijnzen. Dat is dus ook de ondernemers in de grensstreek gebeurd. Ze hebben destijds geïnvesteerd in een benzinepomp. Soms hebben ze dat gedaan op basis van voordelige accijnsverschillen met buurlanden voor diesel. Het zijn ondernemers; neem het ze eens kwalijk. Inderdaad, in sommige grensgemeenten leverde dat een erg hoge concentratie van brandstofverkooppunten op, maar jarenlang waren het de ondernemers die hier goed geld konden verdienen. In de zoektocht naar de 51 miljard was dit dan ook niet mijn favoriete maatregel, maar wel een maatregel die nodig was om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Het knagende gevoel van ongemak dat het de ondernemers zijn die ons uit de crisis hebben geholpen, maar dat het tegelijkertijd ook de ondernemers zijn die last hebben van allerlei maatregelen, zien we in de fiscaliteit zeer geregeld. Dat heeft ook bij het kabinet geleid tot dezelfde sentimenten als welke ik hier in de zaal zie: wat zou het stiekem fijn zijn geweest als uit dat onderzoek was gekomen dat we meer

1894815 02184

ontvangsten konden krijgen door de accijnzen te laten zakken. Helaas toont het onderzoek dat niet aan.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Dát is niet onderzocht. De staatssecretaris heeft niet onderzocht wat het voor effect zou hebben als we de accijnzen 1% lager zetten dan de buurlanden. Er is alleen gekeken of het wel of niet iets opgeleverd heeft in de schatkist, maar of het wat gedaan heeft aan werkgelegenheid, faillissementen en btw-inkomsten is allemaal niet onderzocht. Met andere woorden, de staatssecretaris moet niet zeggen dat hij naar inverdieneffecten heeft gekeken van het verlagen van de accijnzen. Dan had de staatssecretaris namelijk wél kunnen lachen, net zoals de Duitsers en de Belgen nu.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Het onderzoek heeft het volume in kaart gebracht, landelijk en in de grensstreek. Daarnaast heeft het de landelijke accijnsopbrengsten in beeld gebracht. Dit was ook precies de opdracht. Er zijn door deze verschillende Kamerleden aanvullende vragen over gesteld. Een van die vragen gaat over de cijfers van het CBS over april. Die laten zien dat daar een volume ligt dat lager is dan in de maanden januari, februari en maart. Daartegenover staat dat de kasontvangsten, inclusief de kastontvangsten voor diesel, in april weer beduidend hoger zijn. Sterker nog, de kasontvangsten voor diesel in de maand april liggen gemiddeld hoger dan in de drie maanden daarvoor. We hebben dus 51 miljoen meer binnengekregen aan accijnzen op diesel, ten opzichte van het jaar daarvoor in het eerste kwartaal. In de maand april komt daar nog 22 miljoen euro bij. Dat betekent dat in totaal in de eerste vier maanden 73 miljoen euro meer aan accijnzen over diesel is ontvangen dan in de vergelijkbare periode in het jaar ervoor. Dat is nog — wij hebben dat met de kasontvangsten gedaan — na correctie van het effect waarvan wij vermoeden dat het eenmalig is. Dat hebben wij er nog van afgetrokken. De ongecorrigeerde kascijfers waren nog veel hoger geweest. Uiteindelijk is het dus 73 miljoen na vier maanden, dit tegen de achtergrond van een markt die in volumes krimpt sinds 2011. Sterker nog: de daling in het eerste kwartaal bij diesel is van alle kwartalen sinds 2011 de op een na geringste daling ten opzichte van een jaar eerder. Wij zien dus niet duidelijk dat de afkalving van het dieselvolume landelijk versneld wordt door deze accijns. Tegen de achtergrond van een al langer dalend volume zijn er nu hogere accijnsinkomsten uit diesel. Daaruit kun je toch wel de conclusie trekken dat het zeer waarschijnlijk is dat deze maatregel inderdaad heeft bijgedragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Dat is dan ook het enige wat deze maatregel gedaan heeft. Je verkoopt 40 miljoen liter diesel minder en je haalt 70 miljoen euro extra op. Kun je nagaan hoe groot de verhoging is geweest, als je zo veel minder verkoopt en toch meer ophaalt dan voorheen. Laat ik een andere vraag stellen. De staatssecretaris deed het voorkomen alsof een verlaging van de accijnzen niet meer zou kunnen opbrengen voor de staatskas. Dat betwijfel ik — en het CPB is dat met mij eens — vanwege de inverdieneffecten. Met andere woorden: als de staatssecretaris de accijnzen substantieel had verlaagd tot onder het niveau van Duitsland en België dan was er niet 40 miljoen liter minder diesel verkocht, maar misschien 60 miljoen liter meer. Dan was de staatskas met misschien meer dan 70 miljoen gespekt. Kom mij dus niet aan met de opmerking "wat zou het mooi zijn". Wij hebben het onderzocht en de staatssecretaris heeft het niet onderzocht. Sterker nog: zo mooi is het.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Het onderzoek maakt het erg waarschijnlijk en erg aannemelijk dat deze accijnsverhoging heeft bijgedragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën en maakt daarmee dan ook duidelijk dat het terugdraaien van deze laatste accijnsverhoging niet zou bijdragen aan het gezond maken van de overheidsfinanciën, maar geld zou kosten ten opzichte van de situatie waarin wij nu zitten.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Kan de staatssecretaris aangeven hoeveel in de ramingen van de accijnsopbrengsten van dit jaar autonome groei is? Er wordt namelijk 400 miljoen extra geraamd. Zit ik dan goed met te bedenken dat er 120 miljoen meeropbrengst zou zijn als de accijnzen in hun geheel niet waren verhoogd en 280 miljoen opbrengst? Dus de staatssecretaris had sowieso 120 miljoen meer moeten ontvangen, ook als er geen enkele accijnsverhoging was doorgevoerd, volgens de modellen?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik kom zo op de ramingen. Er zijn ook nog allerlei vragen gesteld over fluctuaties. Het heeft een zekere logische volgorde als ik dat doe, want anders raakt de discussie erg verward. Ik zal zonder meer terugkomen op de verschillende vragen van de verschillende leden over ramingen en fluctuaties. Ik loop alles langs, maar als wij de volgorde omkeren, wordt het soms erg verwarrend.

De **voorzitter**:
Dat willen we niet.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Wat vele leden hier naar voren hebben gebracht is de vraag hoe het kan dat wij al die cijfers niet kunnen rijmen en dat het er toch wel gek uitziet. Over april zie je een volumecijfer van het CBS dat naar beneden is gericht en een kasontvangstencijfer van de Belastingdienst dat omhoog is gericht. Het volgende is er aan de hand. Wij hebben een collectieve manier gevonden om het verschijnsel van de statistische fluctuatie te herontdekken. Dat is namelijk wat het is. De getallen zeggen iets anders. Het ene gaat strikt over wegverkeer, is op basis van aangiftes berekend en gaat over de totale brandstofmix. Het andere heeft te maken met kasontvangsten. Daar zitten ook dingen in die niet met wegverkeer te maken hebben. Dat zijn andere getallen. Zoals aangiftes, maar ook kasontvangsten, over de grenzen van maanden kunnen lopen en het bovendien om een andere basis gaat, is het onwaarschijnlijk dat deze getallen altijd met elkaar te rijmen zijn.

Sterker nog, als je echt twee verschillende bewegingen en twee fluctuerende getallen aan elkaar probeert te rijmen, dan gaat je dat niet lukken. Dat is jojoën op een trampoline; die krijg je niet in fase. Er is geen reden om te veronderstel-

len dat deze getallen altijd gelijkop lopen. Dit zijn de statistische fluctuaties waarmee we het moeten doen. Daarom moeten we, zoals ik ook heb gezegd tijdens de bespreking van de januaricijfers, af van het gedoe met die maandcijfers. Dat leert ons niks.

Naarmate het jaar vordert, verzamelen we meer maanden, zowel qua volume als qua kasontvangst. Dan weten we zekerder wat die trend is. Ik stel dan ook voor, ook in antwoord op de vragen van mevrouw Neppérus en de heer Dijkgraaf, dat wij de daartoe geëigende momenten nemen in de jaarcyclus en dat wij kijken naar de jaarramingen, die steeds weer op basis van de cijfers kunnen worden bijgesteld. De eerstkomende jaarraming is Prinsjesdag. Op Prinsjesdag bent u allen net een maand terug van vakantie. Dan hebben wij weer nieuwe ramingen. Daar kunt u opnieuw naar kijken en er kritische vragen over stellen. Als u dan nog meer wilt weten, kunt u in de Najaarsnota in november een nogmaals geüpdatete raming zien. Dat is de manier waarop wij het met elkaar doen. Er worden vier keer per jaar ramingen gedeeld tussen regering en Kamer. Die bieden een heleboel aanknopingspunten om het daarover te hebben.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Ik vind dat een creatief voorstel, maar niet als het dan op dezelfde manier gaat als in vorige jaren. Dit vraagt wel om een toelichting bij het getalletje dat dan ontstaat. Anders hebben wij alleen een tabelletje en zien wij, zoals nu in de vraag van de heer Omtzigt, geamendeerd door mij, dat het per saldo 200 miljoen naar beneden gaat. Dan heeft elke fractie weer haar eigen interpretatie daarvan. Ik vraag om die raming dan wel gepaard te laten gaan met een toelichting op wat dit betekent in het licht van de verwachtingen rondom de accijnsverhoging.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Dat is misschien nog niet zo'n gekke suggestie, want over die ramingen wilde ik het nu net hebben. De heer Omtzigt stelt dat we 280 miljoen extra wilden ophalen, wat ons was beloofd, zo heb ik ook ergens van een van de sprekers opgevangen, en dat daar nu 200 afgaat, dus dat het bijna op is.

Dit is echt het betere theebladerenlezen van de statistiek. Hier worden twee getallen met elkaar vergeleken die werkelijk helemaal niets met elkaar te maken hebben. Ik neem het niemand kwalijk dat hij zo nu en dan ook verstrikt raakt in de cijfers, maar ik neig te denken dat mijnheer Omtzigt een van degenen in de Kamer is die dat juist haarfijn doorheeft en die precies weet wat hier wel wordt beweerd. Een verandering van een raming kan op geen enkele manier worden verward met een toename van inkomsten. Dat zijn andere dingen.

Sterker nog, de raming is naar beneden bijgesteld, afgerond op de twee keer 0,1 die de heer Omtzigt uit de Voorjaarsnota heeft gehaald. Dat is een neerwaartse bijstelling van de raming. De twee belangrijkste oorzaken voor de neerwaartse bijstelling van die raming hebben niets met de accijnsverhoging op diesel te maken. De belangrijkste oorzaak is dat 2013 lager uitvalt. Dat is wat een econometrist doet: die raamt 2014, wetend wat de uitkomst is voor 2013. Naarmate er dus meer kennis komt van wat 2013 echt heeft opgeleverd, kan hij de cijfers voor 2014 bijstellen. Maar die bijstelling heeft dus geen snars te maken met de accijnsverhoging, want die was er toen nog niet. Het belangrijkste wat er gebeurt, is dat wij bij nader inzien 2014 lager moeten ramen omdat de cijfers in de periode voor de accijnsverhoging, 2013, al lager uitkwamen. Dat is alleen maar verstandig ramen.

De tweede belangrijke oorzaak voor die neerwaartse bijstelling is inderdaad dat wij, lopende het beeld van 2014 zien dat de accijnsinkomsten lager uitkomen. Vooral van diesel? Nee, vooral van benzine, waarvoor de accijnzen niet zijn verhoogd. Dat zijn de twee belangrijkste motieven om de raming naar beneden bij te stellen. Beide hebben niets met de accijnsverhoging op diesel te maken. Al met al — ik ben blij dat de heer Omtzigt naar de Voorjaarsnota wijst — is bij uitstek de Voorjaarsnota het document dat laat zien dat wij op dit moment denken 0,25 miljard meer aan dieselaccijns binnen te halen, überhaupt 0,25 miljard meer aan accijnzen en ongeveer 100% daarvan komt van diesel. In de Voorjaarsnota wordt gesteld dat wij denken aanzienlijke extra accijnsinkomsten binnen te krijgen, vrijwel vooral te danken aan diesel. De Voorjaarsnota geeft het tegenovergestelde weer van de uitspraak die de heer Omtzigt — ik geloof nu al drie keer — in dit debat heeft gedaan, namelijk dat wij minder accijnsinkomsten binnenkrijgen. Dat is niet juist.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Het gaat mij om die opmerking dat wij minder inkomsten binnenkrijgen. Ik weet niet of de staatssecretaris de Voorjaarsnota, de Najaarsnota en de verantwoordingsstukken van 2013 heeft gezien, maar toen vielen de belastinginkomsten met meer dan 10 miljard tegen en de accijnsinkomsten met 500 miljoen. De accijnsverhogingen die vorig jaar zijn ingegaan, op alcohol, tabak en benzine, hebben allemaal — de stukken laten dat duidelijk zien — niets opgeleverd. Sterker nog, zij hebben allemaal geld gekost in plaats van dat het de schatkist iets heeft opgeleverd. Als je dit feit extrapoleert naar deze accijnsverhogingen, is het niet zo gek om te verwachten dat ook deze accijnsverhogingen meer schade berokkenen dan dat ze iets opleveren, zowel voor de schatkist als voor de werkgelegenheid.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Nu draait de heer Van Dijck het om. Hij zegt terecht dat er ook in het verleden, toen er overigens geen accijnsverhogingen op brandstof waren, neerwaartse bijstellingen zijn geweest van de accijnzen op brandstoffen. Dit is gedaan omdat wij toen vermoedelijk de autonome neerwaartse trend van het brandstofvolume, zonder dat er enige accijnsverhoging aan de orde was, hebben onderschat. Het is een feit dat het totale brandstofvolume terugloopt, ook zonder accijnsverhogingen, en dat als gevolg daarvan de ramingen soms naar beneden moeten worden bijgesteld.

Ten aanzien van tabak was een ander aspect aan de orde. Hierover is een aparte grenseffectenrapportage naar de Kamer gestuurd met conclusies die losstaan van wat wij nu met de brandstoffen hebben. Het feit dat wij eerder ook de brandstofaccijnzen naar beneden hebben moeten bijstellen, is precies vanwege die autonome neerwaartse trend van het brandstofvolume die ik al eerder noemde. De heer Van Dijck en ik zijn het in die zin misschien wel met elkaar

1894815 02184

eens dat wij de ramers nog eens fors een hart onder de riem moeten steken, want het ramen zou wellicht beter kunnen.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Het zou natuurlijk ook mooi zijn om die autonome neerwaartse trend te doorbreken door ervoor te zorgen dat de volumes wel omhooggaan en door de Duitsers en de Belgen te prikkelen om juist in Nederland te komen tanken en sigaretten en alcohol te komen kopen. Dan haal je namelijk meer op en leg je je niet neer bij de trend waar de staatssecretaris constant over spreekt. Wij willen een trend omhoog en de staatssecretaris zegt: ja, het zij zo, de trend is omlaag en wen er maar aan.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Vanuit Venlo's perspectief is het logisch om te filosoferen over een situatie waarin de brandstofaccijnzen in Nederland als absoluut niveau niet hoger liggen dan in het buitenland. Als je alleen al de accijnzen gelijk wilt schakelen aan de buurlanden, waarbij je nog geen voordeel hebt, ben je ongeveer 1,5 miljard aan accijnsverlagingen verder en moet je elders in de begroting 1,5 miljard aan dekking ophalen. De prijs is dan alleen nog maar gelijkgeschakeld. Wil je het verschil in omgekeerde richting vervolgens creëren, dan moet je er nog 1,5 miljard bij doen. Dit geld hebben wij op dit moment niet. Daarover ben ik heel helder. Het zou leuk zijn geweest om dat geld wel te hebben.

De heer Omtzigt stelt een meer principiële vraag. Waar is de heer Omtzigt? Ik kijk altijd graag degene aan tegen wie ik spreek. Ik begrijp dat hij er niet is.

De **voorzitter**:
Hij wordt gehaald door de heer Dijkgraaf.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Het is aan de heer Omtzigt zelf of hij naar mij wenst te luisteren. Het is weliswaar mijn plicht om naar hem te luisteren, maar niet zijn plicht om naar mij te luisteren.

Hij adviseert om niet de kasontvangsten te gebruiken, maar de aangiftecijfers. Hij suggereert tegelijkertijd dat dit nauwkeuriger getallen zijn. Hij zegt dat er dagelijks aangifte wordt gedaan door de pomphouders, terwijl de kasontvangsten eens per maand binnenkomen. Ik zie hem nee schudden en dat lijkt mij correct, want er wordt inderdaad geen aangifte gedaan door pomphouders maar door oliemaatschappijen. Dat gebeurt niet dagelijks, maar in ongeveer hetzelfde ritme als de kastontvangsten.

Ter principale: elke euro die aan accijnzen wordt betaald, wordt één keer aangegeven. Op lange termijn zijn de kasontvangsten gelijk aan de aangiftes. Beide vertonen fluctuaties, doordat betalingen en aangiftes niet altijd op hetzelfde moment worden gedaan en over de grenzen van maanden kunnen heenlopen. De fluctuaties en de onnauwkeurigheden in beide zijn vergelijkbaar en naarmate je meer maanden opspaart, worden de getallen meer aan elkaar gelijk.

Ik vind het problematisch om naast de kasontvangsten ook de aangiftecijfers te gaan verwerken. Dat is namelijk een enorme heisa, terwijl het uiteindelijk precies hetzelfde oplevert. Het is dus een volkomen zinloze exercitie om het beide uit te voeren. Ik zal de situatie schetsen. Als we een exercitie willen uitvoeren op de aangiftecijfers, zoals we die op de kasontvangsten hebben gedaan, dan moeten we iemand van het belastingplanteam afhalen en op deze exercitie zetten, terwijl we weten dat de getallen meer op elkaar gaan lijken naarmate de maanden vorderen. Dat is echt zinloos.

We hebben te maken met statistische fluctuaties in de getallen. Dat is de reden dat ik tegen de heer Omtzigt heb gezegd dat ik het een misleidende exercitie vond om de cijfers van januari te geven. Hij echode dat door de cijfers misleidend te noemen. Dat waren we in elk geval met elkaar eens. Ik sta er ook voor dat het misleidende cijfers waren, want maandcijfers hebben geen statistische basis. Je kunt er daarom niet op afgaan. Dat geldt zowel voor de aangiftes als voor de kasontvangsten.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Toch zijn aangiftecijfers een stuk nauwkeuriger omdat ze precies aangeven wat het verbruik was in een bepaald tijdvak. Dat is het grote verschil met de kasontvangsten: die fluctueren veel heftiger. Daarom is de btw op basis van aangifte nauwkeuriger dan de btw op basis van kasontvangst. Is de regering het daarmee eens? Natuurlijk zijn ze, als het goed is, op de lange termijn gelijk. Als het goed is heb je geen faillissementen die toevallig een verschil in aangifte en kas hebben. Op lange termijn lopen de cijfers gelijk. Op korte termijn is de aangifte echter nauwkeuriger. Deelt de staatssecretaris die mening?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Nee.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Dan zijn wij het hier grondig over oneens. Het is niet per ongeluk dat er een buitengewoon forse correctie moest worden toegepast op de kasontvangst van januari. Die correctie was gewoon te voorzien. Er moest bijvoorbeeld nog een keer extra over voorraden afgerekend worden. Dit soort zaken zaten allemaal in de kasopbrengsten, maar zouden niet in de aangiftecijfers gezeten hebben. Nu de Belastingdienst goed geautomatiseerd is, zou het toch niet zo moeilijk moeten zijn om de aangiftes ergens te hebben? Zijn de gegevens over de aangiftes — dat vraag ik gewoon oprecht en in alle eerlijkheid — niet binnen een week of twee na afloop van het tijdvak waarover de aangifte gedaan wordt, bekend? Dan kunnen ze toch opgeteld worden? Het betreft immers zeer weinig belastingplichtigen, want de oliemaatschappijen doen aangifte. Dat zijn er in Nederland niet zo heel veel. Je kunt ze bijna in een Excelsheet zetten als je daar zin in zou hebben, maar dat is niet het leukste werk. Zijn die aangiftecijfers niet gewoon voorhanden?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Even over de tussenzin van de heer Omtzigt. Hij zegt dat het gewoon een oprechte vraag is. Daar ga ik bij de heer Omtzigt altijd vanuit. We hebben het hier over de inhoud. Het is een oprechte vraag die een antwoord verdient. Het antwoord is: nee. De aangiftecijfers zijn niet betrouwbaar-

1894815 02184

der. Bij de ongecorrigeerde aangiftecijfers zie je ook aangiften die over de randen van maanden vallen. Ze zijn vaak handmatig door oliemaatschappijen ingevuld. Er moeten nog allerlei fouten uitgehaald worden en correcties op aangebracht worden. Het vergt voor aangiftecijfers ongeveer dezelfde intensiteit van bewerkingen om op eenzelfde manier met eenzelfde plausibiliteit maandcijfers te verkrijgen zoals we die bij de kasontvangsten hebben. Dat is helaas het geval. Hadden wij een volledig geautomatiseerde datalijn, dan was dat wellicht anders geweest, maar dan waren waarschijnlijk de kasontvangsten en de aangiftes precies aan elkaar gelijk geworden. In die wereld zou het helemaal niets meer hebben uitgemaakt.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ik vroeg ook of de oliemaatschappijen de accijns betalen. Dan zegt dat toch niets over de verkopen? De staatssecretaris haalt 70 miljoen extra op, maar wie zegt mij dat die liters waarover 70 miljoen aan accijns is betaald niet onder de grond, in de opslagtanks zitten en nooit verkocht zijn? Als we het CBS mogen geloven, is er 40 miljoen liter minder diesel is verkocht. Over die 40 miljoen liter is wel accijns betaald door de oliemaatschappen, maar die is nooit verkocht aan de pomp. Het zit nog allemaal onder de grond. In dat geval rekent de staatssecretaris zich rijk met 70 miljoen extra aan accijnsinkomsten, terwijl 40 miljoen keer €0,50 eigenlijk 20 miljoen minder is dan de staatssecretaris denkt. Heeft de staatssecretaris geen andere indicator dan de accijnsaangiftes van de oliemaatschappen, waardoor hij een beter beeld krijgt van hoeveel er feitelijk wordt verkocht?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Dit is de tweede keer in het debat dat de heer Van Dijck precies, maar dan ook precies, duidt wat er aan de hand is. Het klopt inderdaad dat de aangiften en de kasontvangsten op het niveau liggen van de oliemaatschappijen en dat we precies daarom — daarom herhaal ik het eindeloos — niet op maandcijfers moeten afgaan. Benzineopslag draait sneller door dan die van lpg. Daardoor zijn de fluctuaties en de afwijkingen bij benzine geringer dan bij lpg. Dit is echter precies de reden — daarom hamer ik er ook steeds op — dat wij niet op maandcijfers moeten afgaan, want over de maanden heen wissen die fluctuaties elkaar uit. Het klopt dat dit een van de oorzaken is van statistische fluctuaties. Daarom blijf ik zeggen dat maandcijfers, of ze nu over januari gaan of exclusief over april, an sich misleidende cijfers zijn. Dit ben ik dan weer volledig met de heer Van Dijck eens.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Deze staatssecretaris staat ermee te schermen dat dit een goede maatregel is die 70 miljoen extra heeft opgeleverd. Tegelijk zegt hij: "Op die 70 miljoen moet je me niet afrekenen, want dat cijfer is zo onbetrouwbaar als de pest. Dat kan ook 20 miljoen zijn en misschien is het wel negatief. Ik weet niet wat er in de grond zit en ik weet niet wat er verkocht is. Omdat de Kamer het zo graag wil weten, denk ik, hoop ik, bid ik voor 70 miljoen extra". De vraag is natuurlijk of de staatssecretaris niet een beter, reëler, cijfer heeft. De staatssecretaris ziet het misschien niet, maar wij zien allemaal wat er gebeurt, dat al die vrachtauto's in België tanken, dat die hele grensstreek niet meer komt tanken, dat de middenstand kapotgaat. Wij zien wat er gebeurt. De vraag is natuurlijk of de staatssecretaris voor ons niet een beter, een reëler, cijfer heeft waardoor wij kunnen beoordelen of dit nu een maatregel is die iets oplevert of een die, net als vorig jaar, alleen maar geld kost.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Het antwoord is natuurlijk ja. Daarvoor kom ik terug op mijn eerdere betoog. Het betere cijfer is elke volgende raming. Als wij een maand terug zijn van vakantie, dan is het Prinsjesdag. Dan ligt er weer een nieuwe update van de raming. Dat is weer een beter getal dan de vorige raming. Zo gaat het. De enige medicijn tegen statistische fluctuatie is tijd: meer data, meer maanden, niet afgaan op één maand, geen waarde aan individuele maanden hechten, ook niet proberen de kasontvangsten en de CBS-cijfers aan elkaar te praten. Het gaat erom om over het jaar heen de ramingen in de gaten te houden, want die vormen steeds de laatste schatting van wat er dat jaar extra binnen zal komen.

De heer Merkies heeft ook iets gevraagd over de volumina. Hij vraagt of het nu niet sneller gaat dan vroeger. In elk geval is het eerste kwartaal van 2014 bij lange na niet het kwartaal waarin de volumina het sterkst zijn gedaald sinds 2011. Er zijn sinds 2011 vele kwartalen voorgegaan waarin het volume van beide brandstoffen sneller daalde dan in eerste kwartaal van 2014. Sterker nog, als je de daling van het eerste kwartaal van 2014 ziet ten opzichte van het eerste kwartaal van een jaar geleden, kun je je ook afvragen of die daling in de grensstreek die wij hebben laten zien, is ingetreden vanaf 1 januari of ook al in de periode daarvoor, de periode voor de accijnsverhoging. Het laatste is het geval. Als ik een ander jaar neem en ik schuif het hele jaar drie maanden naar voren, heb ik ook een heel jaar, maar dan zonder accijnsverhoging. Daarin zijn de dalingen zowel landelijk als in de grensstreek vergelijkbaar. Sterker nog, diesel zit er heel dichtbij. Dat betekent dat de daling wat betreft diesel in het eerste kwartaal van 2014 in de ordegrootte ligt van wat deze vóór de accijnsverhoging ook was. Bij benzine en lpg is die daling sterker geworden. Bij diesel, de belangrijkste brandstof waarvan wij de accijnzen hebben verhoogd, is er nauwelijks een versnelling van de grenseffecten te zien ten opzichte van de periode waarin de accijnsverhoging nog niet was doorgevoerd.

De heer **Omtzigt** (CDA):
ik wil graag een grafiek toevoegen aan de Handelingen. Die grafiek betreft de dieselverkoop uit zijn eigen rapport. Daaruit blijkt een daling van meer dan 10% in het vierde kwartaal van 2013 en het eerste kwartaal van 2014 voor de grensregio tot tien kilometer landinwaarts. Die daling is in de voorgaande twaalf kwartalen niet voorgekomen. Dit zijn dus de cijfers uit zijn eigen rapport.

De **voorzitter**:
Wie is zijn?

De heer **Omtzigt** (CDA):
De staatssecretaris of de regering, zo u wilt. Ik zal die even digitaal naar u toesturen. Ik wil dat ze onderdeel van de Handelingen worden. Er is sprake van een grenseffect en

1894815 02184

er is een acute, veel snellere daling in de regio tot tien kilometer landinwaarts, zowel voor benzine als voor diesel als voor lpg. Voor lpg geldt dat het scherpst en voor diesel het een-na-scherpst. Dat is in enige tegenspraak met wat hier net is gezegd.

De **voorzitter**:
Ik waardeer het dat u mij dat mailt, maar ik neem aan dat dit gewoon in de stukken staat. U refereert namelijk aan publicaties van de staatssecretaris.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Ik refereer inderdaad aan de drie grafieken die daarin staan, met name de blauwe lijn. In de blauwe lijn van het vierde kwartaal van 2013 staat 90. Dat betekent dat er sinds het eerste kwartaal van 2011 sprake is van een daling van in totaal 10% in tien kwartalen. In het eerste kwartaal van 2014 staat het op 79. De daling in de grensregio is in dat ene kwartaal dus net zo groot als die in alle tien kwartalen daarvoor bij elkaar. Dit zijn de cijfers van de staatssecretaris op dieselgebied. Mij dunkt dat er in de grensregio een fors probleem is op het gebied van diesel.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik wil graag wijzen op een andere grafiek die bij de stukken zit. In de bijlage op bladzijde 9 staat een grafiek die de heer Omtzigt met zijn getalsmatige interesse, maar ook met zijn precisie — en dat is waarderend bedoeld — ook wel zal waarderen. Daarin gaat het om de volumeontwikkeling ten opzichte van een jaar eerder van een groot aantal kwartalen. Dit is, om even het woord tot hem te richten, niet een grafiek van het volumeverloop, maar de eerste afgeleide. Het is dus de delta van het volume ten opzichte van een jaar eerder. Je ziet dan dat die delta in dat eerste kwartaal bij diesel zo rond de 2,5 zit en dat bijna alle eerdere kwartalen in de grafiek een grotere daling vertoonden. Die grafiek zou ik aan het debat willen toevoegen.

De **voorzitter**:
Zij maken al onderdeel uit van het debat. Het zijn gewoon uw eigen stukken die vandaag ter bespreking zijn.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Zij zijn nu echter ook onderdeel geworden van de discussie.

De **voorzitter**:
Dat is zo.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik kom op de compensatievraag die door verschillende Kamerleden is gesteld. Ik heb mij in die compensatievraag uitvoerig kunnen inleven, want dat doe je ook als je daarover een discussie hebt binnen het kabinet. Ieders handen jeuken om iets te doen aan de grensstreek en de compensatievraag komt dan ook automatisch naar boven. De heer Dijkgraaf stelde deze vraag eveneens. Het is ook precies de vraag die wij zelf hebben gesteld. Als je je gaat richten op de uitvoerbaarheid van zo'n compensatieregeling, kom je terecht bij de mensen die nog trauma's hebben van de eerdere regeling. Deze is in 1997 van start gegaan. Door het grote volume heeft de afhandeling ten minste tot 2007 gelopen. Het is een groot terugvordercircus geweest, waarbij bij ruwweg de helft van de pomphouders geld moest worden teruggevorderd. Het totale dossier per pomphouder beslaat een kleine 10 centimeter. Het vergde een enorme administratie om te bepalen wat er precies kon worden gecompenseerd om binnen de Europese regels te blijven. Dat is in totaal 50 meter aan dossiers geworden en daar bestaan weinig vrolijke herinneringen aan. Als je zo'n regeling inricht, moet je er goed over nadenken hoe je dat doet. Hoe ver van de grens geef je wat? Als je in een bepaalde zone van de grensstreek per liter een bepaalde compensatie geeft, krijg je een grenseffect iets verder van de grens vandaan. Hoe spring je daar dan mee om? Hoe spring je om met pompen die een hoger volume hebben gehaald? Even ter illustratie. Ik wil het niet als quizvraag doen, maar welk aandeel van de grenspomphouders — ik praat over de nauwe grensstreek, nul tot tien — heeft in mutaties diesel beter gescoord dan het landelijk gemiddelde? Dus niet slechter dan het landelijk gemiddelde, maar beter dan het landelijk gemiddelde. 42%. Bijna de helft van de grenspomphouders heeft beter gescoord dan het landelijk gemiddelde. Wie moet je nou waarvoor compenseren? Dat zijn de vragen die je krijgt. Wat is een gevolg van wat?

Ik zal de Kamer een eerlijk antwoord geven. Dit zijn allemaal complicaties, waar we misschien wat op vinden. Ik weet het niet. Het blijft gebrekkig, het blijft hoogst gecompliceerd en het blijft één grote nachtmerrie. Eerder hebben we dit gedaan. Het is niet ondenkbaar om dit te doen, het is hooguit zeer moeilijk uitvoerbaar, tijdrovend en frustrerend voor alle partijen. De werkelijke reden — daar moet ik dan ook helderder over zijn — is dat het kabinet uiteindelijk gewoon wenst af te zien van compensatie, omdat je op allerlei terreinen precies dezelfde situatie hebt. Compensatie voor een maatregel die de overheid in principe mag nemen, daar moet je voorzichtig mee zijn. Anders krijgen we ook te maken met ondernemers in de autobranche, die als gevolg van fiscale maatregelen alleen maar goedkope modellen hebben verkocht en veel minder dure. Dan krijgen we te maken met verzekeraars, die als gevolg van een hogere assurantiebelasting wel degelijk te maken hebben gehad met omzetdalingen. Dan krijg je de retail, misschien wel de kleding- en de woningretail voorop, die terecht zeggen dat ook de btw-stijging iets met hun omzet heeft gedaan. Daarna komen natuurlijk de tabakszaken, de slijterijen enzovoorts.

Een heleboel maatregelen in het noodzakelijke pakket van 51 miljard zijn op een of andere manier voor burgers, voor belastingbetalers, voor ondernemers nadelig. Daar aan compensatie denken, zorgt er al gauw voor dat je de maatregelen vrijwel allemaal ziet verwateren en dat je één groot compensatiecircus opricht. Ik moet in alle eerlijkheid zeggen — ik zal er niet omheen draaien — dat dat ook de werkelijke reden is, naast het feit dat het zeer gecompliceerd is.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Die reden begrijp ik, maar de vraag was een andere, althans ik had de vraag iets anders bedoeld. Wat is de kans dat pomphouders middels Europees of nationaal recht, gewoon recht krijgen op compensatie, bijvoorbeeld voor de forse daling in de lpg-verkoop? Die daling kan toch een direct gevolg zijn, het enige directe gevolg waarvan de staatsse-

1894815 02184

cretaris in zijn rapport toegeeft dat het zeer groot is. Welk risico loopt de Nederlandse Staat in dezen?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik moet hier wel heel expliciet melden dat rechters gaan over de zaken waar rechters over gaan, maar uiteraard maakt de overheid daar een eigen inschatting van. De inschatting van de overheid is dat de kans hierop zeer gering is.

Het eerste waar je naar kijkt, is of het misschien toch nuttig is om de accijnsverhoging terug te draaien, omdat we daardoor meer binnen krijgen. Dat bleek niet zo te zijn. Het tweede waar je handen van gaan jeuken, is de vraag of er misschien een makkelijke manier is om een compensatieregeling te beginnen. Dat zijn allemaal dingen die niet lukken. Het derde waar je handen van gaan jeuken, is of we niet iets kunnen doen voor die grensstreek. Dat is wel een gedeeld gevoel hier, in de regering en in de Kamer overigens. Wat zouden we met die grensstreek moeten doen?

Mevrouw Neppérus heeft het over de bedrijvigheid. Dat is eigenlijk waar het om gaat. De heer Nijboer heeft het uitdrukkelijk over banen, en hij verwijst ook naar de initiatiefnota van de Partij van de Arbeid "Regionale verschillen, omgaan met krimp". Als dat ergens aan de orde is, is het wel hier. Dat is een plan met maar liefst 51 aanbevelingen. Een zeer groot aantal, die expliciet ook te maken hebben met het karakter van de grensstreek. Een daarvan viel me in het bijzonder op, want ook in een eerder debat, namelijk dat over het belastingverdrag met Duitsland, is mij gevraagd naar het vergemakkelijken van werken over de grens, de faciliteiten daarvoor maar ook de informatie daarover en de stimulansen daartoe. Dat was dus een aanbeveling die ik goed herkende. Dit stuk ligt bij collega Blok. Hij wil daar deze zomer een reactie op geven. Ik denk dat we het daadwerkelijk meer moeten zoeken in algemeen-economisch stimulerende maatregelen dan in de discussie slechts over de accijnzen.

Om af te sluiten een aantal dingen. Ik constateer dat het onderzoek aannemelijk maakt dat er ondanks een meerjarig dalende volumetrend voor zowel benzine als diesel als lpg ook in jaren dat er geen accijnsverhoging was, wel degelijk meer accijnsinkomsten binnen zijn gekomen. Op dit moment is de raming, ten opzichte van het jaar daarvoor, ongeveer 250 miljoen, puur te danken aan diesel. Dat brengt de wijzer na vier maanden op 73 miljoen.

Dat is leuk voor de staatskas, maar ik besef wel dat ik daarmee weinig in de aanbieding heb voor de pomphouders. Verschillende leden hebben mij dan ook gevraagd naar het perspectief. Wat is dan het perspectief? Dat dienen wij natuurlijk wel uit te spreken. Het perspectief zit niet in een prompte accijnsverlaging nu. Dat zou de situatie in de grensstreek niet omdraaien. Ik heb net gezegd dat ik ook niet denk dat het in compensatie zit. Maar het zit natuurlijk wel in doorgaan met het op orde brengen van de overheidsfinanciën, in aanzwengelen van de economie, in werkgelegenheid stimuleren. Het zit erin dat wij de volgende maanden, zoals in de afgelopen twee maanden, nog meer extra banen zien komen dan die 25.000 die we in de afgelopen twee maanden hebben zien komen. Dát is wat mij betreft het perspectief: het land gezond maken, de economie aanzwengelen en zorgen voor veel, veel meer banen.

Voorzitter. Ik was, dacht ik, door de belangrijkste punten heen.

De **voorzitter**:
Maar is dit ook het einde van uw termijn?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Als ik door de belangrijkste punten heen ben ...

De **voorzitter**:
Dat impliceert dat u nog een paar onbelangrijke punten hebt.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Oh nee, ik durf de leden van de Kamer niet in de schoenen te schuiven dat ze onbelangrijke vragen hebben gesteld.

De **voorzitter**:
Ik stel vast dat uw termijn is afgelopen.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Zo is het.

De **voorzitter**:
Dan hebben we dat vastgesteld. De heer Dijkgraaf heeft nog vragen over een aantal onbelangrijke punten.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Voorzitter, volgens mij is de termijn van de staatssecretaris pas afgelopen wanneer wij uitgevraagd zijn. Dan gaan wij de tweede termijn doen. We gaan dus gewoon door met de beantwoording van de belangrijke vragen die er nog zijn.

Mijn belangrijke vraag betreft het perspectief van de pomphouders voor de toekomst. Ik heb ook gevraagd om een visie van het kabinet. Gaan we door met het vergroten van de verschillen ten opzichte van Duitsland en België? Zou het niet verstandig zijn, gezien de ervaringen tot nu toe en het debat tot nu toe, om voor de toekomst aan te koersen op, indien mogelijk, verkleining van de verschillen? Dat kan van twee kanten komen. Wil de staatssecretaris zich met zijn Duitse en Belgische collega verhouden om te kijken hoe zij dat met elkaar gaan realiseren?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Dat zijn inderdaad drie punten die ik op geen enkele manier onbelangrijk wil noemen. Het perspectief voor de pomphouders moeten wij toch gewoon welhaast zien in het licht van de totale economie en de economie in de grensstreek. In alle eerlijkheid, wat betreft strikt het benzinedossier zie ik het ook niet alleen maar vrolijk in. In de grensstreek zien we op basis van de ruwe data — de cijfers zijn een beetje ruw, want een en ander hangt van heel veel dingen af — ongeveer een dubbele dichtheid van pompstations ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Dat is natuurlijk een

gegeven dat ons niet per se vooruithelpt. Een dubbele dichtheid is een zware opgave.

Er is contact geweest met België en Duitsland, vooreerst ambtelijk, om te zien hoe het zat met die Belgische teruggaveregeling voor vracht maar ook om te weten wat de Belgen en Duitsers drijft tot deze accijnsstrategie. Zij zijn heel helder. Wij konden ons al niet zo goed voorstellen dat de Belgen een groot genoegen beleefden aan het afhandelen van een teruggaveregeling waarbij je daadwerkelijk met bonnetjes van vrachtbedrijven in de weer moet om per liter zes of zeven cent terug te geven. Wij konden ons daar geen vloeiende operatie bij voorstellen, en dat is ze ook niet. Ook voor de Belgen is het een nachtmerrie. Maar de Belgen hebben ook buren, namelijk de Luxemburgers. Die buren zitten weer lager. De problemen die wij ervaren aan de Belgische grens, ervaren de Belgen aan de Luxemburgse grens. Zo zijn we elkaar allemaal aan het opjagen. Als een gesprek nuttig is, moet dat eerder in Benelux-verband plaatsvinden dan alleen met de Belgen. Er is immers een klein landje dat zijn sommetjes goed heeft gemaakt en dat weet dat je met een minuscuul thuismarktje maar heel weinig verliest aan accijnsopbrengsten als je de accijnstarieven laat dalen en dat je tegelijkertijd veel volume van buiten aantrekt, waar je er per saldo beter van wordt. Het is te begrijpen, de economics zijn helemaal helder, maar voor ons is het natuurlijk onwenselijk.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Glashelder. Ik beschouw dat als een toezegging dat de staatssecretaris hetzij ambtelijk hetzij zelf in overleg blijft om te proberen een en ander te veranderen. We weten uit de historie hoe weerbarstig dat is. Mag ik hieruit concluderen dat het kabinet er niet op uit is om de verschillen nog eens te vergroten? Als we er nog een dubbeltje op doen, wordt de grensregio wel erg dik.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Met "het kabinet" legt de heer Dijkgraaf het wel ver van zichzelf vandaan. Laat ik de indexatie als voorbeeld geven. Die zit niet alleen in de ramingen, die ligt gewoon wettelijk vast. Dat is door de Kamer goedgekeurd. De tabaksaccijnsverhoging heeft de Kamer gepasseerd en is inmiddels wet. Het Belastingplan is immers een wet. Willen wij daarvan af, dan zullen we actief iets moeten ondernemen. Ik geef alvast de prijskaartjes, in alle eerlijkheid. Immers, de indexering van benzine en diesel staat nu op de rol voor een structureel effect van 130 miljoen per jaar en tabak voor 80 miljoen. Deze dingen zijn besloten door de Kamer en in wet gegoten. Als je daarvan af wilt, zul je actief iets moeten doen en daarbij met deze bedragen rekening houden.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Glashelder. Mijn vraag ging ook niet over deze al besloten punten maar over nieuwe stappen. Stel dat er opnieuw geld moet worden gevonden, dan moet het punt van de regio worden meegenomen.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Mag ik uit de grond van mijn hart zeggen dat ik tot mijn tenen toe ben gemotiveerd om geen nieuwe dekking te zoeken in accijnsverhogingen die nog niet in het langjarige beeld zitten! Uw smeekbede beantwoord ik graag.

Volgens mij heb ik daarmee de interruptie van de heer Dijkgraaf gehad, maar er staat nog iemand te popelen.

De **voorzitter**:
Fijn dat u mij daar even op wijst. Ik meende al iemand te ontwaren. Het woord is aan de heer Merkies.

De heer **Merkies** (SP):
Eigenlijk mis ik nog heel veel antwoorden, dus het verbaast mij een beetje dat de staatssecretaris opeens klaar is. De staatssecretaris beroept zich voortdurend op leveranties en de cijfers van de oliemaatschappijen. Het is heel lastig om daar alles uit te halen. Ik heb het dan over de marges maar ook over de werkgelegenheidseffecten. Ik heb specifiek gevraagd naar de werkgelegenheidseffecten en naar bedrijfsbeëindigingen. Ik heb zelfs twee suggesties gedaan: direct uitvragen dan wel via de Kamer van Koophandel of UWV. Ik heb op dit alles geen antwoord gekregen.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Eerlijk gezegd heeft de heer Merkies daar volkomen gelijk in. Ik ga zijn vragen nu beantwoorden. De mensen die wel vaker met cijfers van het CBS en het UWV werken, zeggen ook dat zij een veel te grofmazige indeling hebben om de werkgelegenheid bij pomphouders uit de grensstreek eruit te halen. Los daarvan zijn allerlei vormen van werkgelegenheid bij pompen aan de grensstreek niet per se als dienstverband geregistreerd. Het is totaal ondoenlijk om op die manier gegevens op te halen.

Je zou deze gegevens bij de pomphouders zelf kunnen ophalen, maar dat vergt waarschijnlijk een administratie zoals ik heb beschreven voor de compensatieregeling. Dan moet je zeer nauwkeurig, op basis van feiten, gaan kijken wie waar in welk dienstverband in dienst was gedurende welke periode en voor hoeveel uren in de week. Dan zou je een eventuele vermindering van werkgelegenheid kunnen zien. Dat is een onderzoek dat op geen enkele manier en op geen stukken na binnen een paar maanden af te ronden is. Dat zou bovendien geen uitsluitsel geven over de oorzaken van deze eventuele verandering van de werkgelegenheid. We weten niet of deze komt door de automatisering van de pomp, door een autonome trend naar minder brandstofgebruik of door accijnseffecten. Dat is niet te achterhalen. Daarom is dit onderzoek niet toegezegd. Het is niet uitvoerbaar.

Ik ben gevoelig voor het verzoek van de heer Merkies om ervoor te zorgen dat de accijnscijfers zo veel mogelijk aansluiten bij de pomphouders. Dat is in essentie wat wij hebben gedaan. We hebben dit bij de oliemaatschappijen gevraagd. Daardoor hebben we de leveranties op pompniveau. Die cijfers geven een betrouwbaar beeld van wat bij iedere pomp is geleverd. Die cijfers zijn vertrouwelijk, maar ook fijnmazig. Zij geven goed inzicht in wat er bij de verschillende pompen is gebeurd. Dat is een databron waarop wij durven te vertrouwen, omdat we de representativiteit ervan met behulp van de oliemaatschappijen hebben gecheckt, bijvoorbeeld als je vergelijkt tussen wel of niet langs de snelweg, met of zonder shop, groot of klein. Langs

1894815 02184

al die assen komt dat heel aardig uit. Je kunt niet a priori zeggen dat deze dataset statistisch representatief is, maar je kunt er na deze toetsen vertrouwen in hebben dat deze voldoende aansluit op het pompniveau. Volgens mij is dat wat de heer Merkies vroeg.

De heer **Merkies** (SP):
Het was dus niet representatief. Men probeert er met allerlei noodverbandjes nog wat van te maken, maar het zou veel logischer zijn om het aan de pomphouders zelf te vragen. De staatssecretaris zegt dat dit maanden duurt. Wij hebben een belrondje gedaan van een half uur. Daaruit bleek dat tien pomphouders reorganiseren en dat er twee hun bedrijf moeten beëindigen, dus wij kwamen meteen al tot 40 mensen die op straat zouden staan. Ik vraag mij af of de staatssecretaris het niet moeilijker maakt dan het is. Dan kun je er ook werkelijk achter komen wat de beweegredenen zijn. De gegevens van de Kamer van Koophandel en het UWV zijn grofmazig, dat is waar, maar zij hebben nog steeds een indeling van 912 beroepsgroepen. Daar zitten die pomphouders in, dus je kunt deze er wel uit selecteren. Of zegt de staatssecretaris dat op geen enkele manier wordt geregistreerd dat het om pomphouders gaat? Dat kan ik mij niet voorstellen.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Het is veelzeggend dat de heer Merkies in zijn betoog het woord "even" gebruikt. Wat hij voorstelt, is wat de BOVAG heeft geprobeerd. De BOVAG heeft geprobeerd individuele pomphouders te laten opgeven wat de verkoop een jaar geleden was en nu. Om de BOVAG recht te doen, dat was niet iets wat "even" gebeurde. Ik heb er geen verklaringen voor, want ik ben er niet diep ingedoken, maar er komt een beeld uit dat slecht overeenkomt met het beeld op basis van de aangifte door het CBS en de kasontvangsten die wij hebben. Het komt ook slecht overeen met het beeld uit de opgave van de oliemaatschappijen zelf. Dat is dus geen sinecure. Het woord "even" is niet het juiste woord in dit betoog. Het is niet "even". Het is "vrijwel ondoenlijk" en dat is echt iets anders dan "even".

Wat betreft het niet-uitselecteren moet ik afgaan op de specialisten op het departement die naar de UWV- en de CBS-cijfers hebben gekeken. Ik heb die categorieën niet doorgespit, zeg ik in alle eerlijkheid tegen de heer Merkies. Mij is uitgelegd dat deze cijfers veel te grofmazig zijn om hier een — en zo noem ik het nu zelf — voldoende betrouwbaar, statistisch significant cijfer uit te halen over het verloop van de werkgelegenheid bij pomphouders in de grensstreek. Daar ben ik op afgegaan en daarbij werd mij niet gezegd dat het "een beetje mogelijk" was, maar "ondoenlijk".

De heer **Merkies** (SP):
Misschien moet de staatssecretaris dan wat doorvragen. Die pomphouders zitten waarschijnlijk wel in een van die 912 beroepsgroepen. Heeft de staatssecretaris dat bijgehouden? Nogmaals, je kunt dit gewoon aan de pomphouders zelf vragen. Dat zegt de staatssecretaris. De BOVAG heeft dat inderdaad gedaan. Het gekke is echter dat de staatssecretaris vervolgens vrijwel niet ingaat op het onderzoek van de BOVAG. Hij heeft met hen gesproken. Ze zijn bij hem op het ministerie geweest. Kan hij dan tenminste een kwalificatie geven: is het deugdelijk onderzoek dat zij hebben gedaan? Zo ja, waarin zit dan het verschil?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Het is niet mijn taak om het verschil tussen mijn onderzoek en dat van de BOVAG te verklaren. Ik heb van de BOVAG vooral input gekregen en ik heb kritiek uitgelokt op het onderzoek dat wij hebben gedaan. We hebben aan hen ook gevraagd waar zij statistische problemen zagen en welke tests wij moesten uitvoeren op onze dataset. Zij gaven toen bijvoorbeeld aan dat er een groot verschil is tussen snelweg en niet-snelweg. Op basis daarvan hebben wij vervolgens besloten die analyses uit te voeren op onze eigen dataset. Het is echter niet aan mij om allerlei oordelen te vellen over een onderzoek van de BOVAG, dat ik niet van binnenuit ken. Ik vind het een volkomen valide initiatief van de BOVAG om bij zijn eigen pomphouders te kijken wat er gebeurt. Ik constateer alleen dat de uitkomsten verschillend zijn. Daarnaast constateer ik dat de manier waarop dit onderzoek op het ministerie van Financiën is uitgevoerd een ordentelijk beeld geeft van wat er aan de hand is, gelet op de gegevens die wij hebben over die maanden. Uiteraard worden met het verstrijken van de maanden de ramingen langzaamaan preciezer. We zullen zien wat dat oplevert.

De heer **Merkies** (SP):
De BOVAG zit er in ieder geval dichter, directer op. Alleen om die reden zou je denk ik al nieuwsgierig moeten zijn naar het verschil. Het feit dat de staatssecretaris niet nieuwsgierig is naar het verschil, verbaast mij. Ik heb nog een ander ding waar nog niet op is ingegaan. Dat gaat over de shopverkopen. Gek genoeg worden de gegevens daarover ook weer van de brandstofleveranciers betrokken. Dat lijkt mij toch ook niet echt representatief.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik begrijp niet zo goed waarom de heer Merkies gegevens van de brandstofleveranciers niet bruikbaar vindt voor dit onderzoek. Het voordeel van gegevens van brandstofleveranciers is namelijk dat het niet afhangt van de bereidwilligheid van pomphouders om mee te werken. Er zit geen anteselectie in. Er zit geen schifting in tussen degenen die gemotiveerd zijn om mee te werken en degenen die dat niet zijn. Het geeft een heel aardige doorsnede als je de cijfers optelt van verschillende oliemaatschappijen van de verschillende soorten pomphouders: binnen de grensstreek, buiten de grensstreek, aan de snelweg, niet aan de snelweg. Juist die doorsnede en het uitblijven van de anteselectie maakt de dataset van de oliemaatschappijen heel aantrekkelijk.

De **voorzitter**:
We gaan naar de heer Omtzigt.

De heer **Merkies** (SP):
De staatssecretaris zegt dat hij het niet begrijpt. Dan vraagt hij toch om een toelichting? Ik heb ook nog niet zo veel geïnterrumpeerd. Ik ben het nu even kwijt. Mag ik hier zo na de heer Omtzigt nog even op terugkomen?

De **voorzitter**:
U hebt een tweede termijn. Daarin kunt u dat perfect doen.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Op welke wijze vindt de staatssecretaris dat we het onderzoek van de BOVAG en dat van de staatssecretaris moeten matchen zodat er één beeld ontstaat waaruit we hier met z'n allen eenduidige conclusies kunnen trekken?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Zo werkt het niet. Ik leg één beeld op tafel. Dat is het antwoord van de regering op de terechte vraag van de Kamer om een onderzoek naar wat er is gebeurd in die eerste drie maanden. Dat beeld leg ik neer. Voor andere beelden kan ik niet verantwoordelijk worden gehouden. Het is ook niet aan mij om die te matchen. Er zijn allerlei leden in de Kamer die zeer vaardig zijn in het uitpluizen van eventuele verschillen, maar ik sta voor het onderzoek dat ik naar de Kamer heb gestuurd. Daar baseer ik mijn conclusies op. Ik begrijp dat partijen andere initiatieven nemen; geen kwaad daarover. Ik kan die initiatieven zeer waarderen, maar ik kan geen verstandig woord zeggen over de kwaliteit van het onderzoek.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Dan blijft er voor de Kamer een zeer onbevredigend beeld bestaan. De vorige keer zegde de staatssecretaris toe te overleggen zodat er een eenduidig beeld zou komen. Dat was een toezegging in het debat in mei of juni. Mijn verzoek om er een paar onafhankelijke statistici bij te zetten werd helaas afgewezen. Nu hebben we dus het buitengewoon vervelende beeld dat we niet weten welk van de twee onderzoeken juist is. Dan is er eigenlijk maar één mogelijkheid: maak zo veel mogelijk van het onderzoek van de regering openbaar. De rapporten, concepten en gedane uitvragen die openbaar gemaakt kunnen worden, kan de staatssecretaris gewoon op de website zetten. Zijn er vertrouwelijke delen, stuur die dan vertrouwelijk naar de Kamer. Dan hebben wij een eenduidig beeld. Dat zou het debat zeer ten goede komen.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik bestrijd dat er geen onafhankelijke, statistische ogen hebben meegekeken. Er is methodisch gekeken door het CBS; het CBS heeft zorgen geuit over de representativiteit, op basis waarvan wij met de BOVAG hebben gesproken over welke dwarstoetsen wij allemaal moesten uitvoeren. Die dwarstoetsen zijn ook uitgevoerd en daar kwam de dataset goed uit. Er zijn sessies geweest met oliemaatschappijen, die ook hebben bevestigd dat wij ordentelijk met hun data zijn omgesprongen. Het is niet zo dat hier op een losse manier met het onderzoek is omgesprongen. Ik herhaal dat het niet mijn taak is om het onderzoek van de BOVAG te beoordelen, maar er is wel met de BOVAG gesproken over zaken die konden bijdragen aan de kwaliteit van het eigen onderzoek. Dat was ook precies de toezegging, dat is gebeurd en dat is ook nuttig.

De **voorzitter**:
Heel kort, heel kort.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Wij zeiden niet dat er met dit onderzoek los omgesprongen was. De concrete vraag ging over de openbaarheid van de stukken.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Dat was inderdaad ook een vraag en daar was ik net aan toegekomen. De heer Omtzigt vraagt om het onderzoek openbaar te maken; het is openbaar. De resultaten liggen er en er zit een uitvoerige bijlage bij. Het deel dat niet openbaar is, betreft de dataset van de oliemaatschappijen. Ik heb toegelicht waarom dat niet openbaar is. All the rest is openbaar.

De **voorzitter**:
De heer Merkies weet weer wat hij wilde vragen, het woord is aan hem.

De heer **Merkies** (SP):
Het ging over die data van de oliemaatschappij met betrekking tot de shopverkopen. De staatssecretaris zélf heeft gezegd dat het niet aselect is en dus ook niet representatief. Ik zeg dus alleen maar wat de staatssecretaris zegt. Zij weten ook gewoon niet alles over de shopverkopen, dus dan is het toch heel logisch dat je ook via een andere weg kijkt hoe die zijn verlopen? Eveneens omdat je wil kijken naar de effecten, niet alleen van de brandstofaccijnzen, maar ook van de andere accijnzen en de btw-verhoging.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ook hier geldt weer, als wij op een enigszins betrouwbare manier informatie willen hebben op pompniveau dan kunnen we dat beter centraal halen bij een partij die die decentrale cijfers heeft, dan dat we dat allemaal apart bij elkaar "winkelen" en we in heel grote dossiervorming belanden. Dat levert namelijk niet op een ook maar enigszins redelijke termijn een ook maar enigszins betrouwbaar beeld op. Dat is de reden dat we het op deze manier hebben gedaan. Daardoor waren we in staat om in relatief korte tijd tot dit onderzoek te komen en om dit onderzoek ook te versnellen ten opzichte van wat we oorspronkelijk van plan waren.

De **voorzitter**:
Dan gaan we naar de tweede termijn. De eerste spreker is de heer Omtzigt. Iedereen die vier minuten had in de eerste termijn, heeft nu dik een minuut. Ik wens iedereen daar veel succes mee.

□

De heer **Omtzigt** (CDA):
Voorzitter. Dank aan de regering voor de antwoorden, maar er blijft voor ons een groot waas hangen om wat er nu precies gebeurd is. Dat had weggenomen kunnen worden als het onderzoek openbaar geworden was, als er onafhankelijke oliemaatschappijen bij betrokken waren en als er een eenduidig beeld was. Het beeld dat in de Kamer wordt geschetst door de regeringspartijen, wijkt op hoofdpunten af van het beeld dat opdoemt wanneer je aan de grens bent. Het beeld in Den Haag komt niet overeen met het beeld in

de grensregio. Het beeld van de voorspellingen komt niet overeen met het beeld van de bijgestelde ramingen, van -200 miljoen, wellicht omdat men iets te optimistische geraamd had, maar er zit toch ook een heel groot effect in van een grote tegenvaller. En dit is nog maar de eerste bijstelling van de ramingen.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Ik zag het al in het nieuws. Die 200 miljoen is in het debat aan de orde gekomen en daarover is een antwoord gekomen van de staatssecretaris. Ik heb een eenvoudige vraag aan de heer Omtzigt: luistert u eigenlijk wel?

De heer **Omtzigt** (CDA):
Ik heb een heel duidelijke vraag aan de heer Nijboer. Heeft hij geluisterd naar de mensen in de grensregio? Hij woont in Groningen, maar lijkt volledig doof te zijn. De staatssecretaris zei dat er geen verhoging is geweest van de accijns op benzine. Er is een indexatie geweest. Er had dus een autonomie groei van 1,3% moeten zijn. Die is verdwenen. Het cijfer is nu 200 miljoen naar beneden bijgesteld. Dat is een zeer forse bijstelling, terwijl alle andere belastingramingen naar boven zijn bijgesteld. Er blijft een groot verschil bestaan — ik vraag dit ook aan de heer Nijboer en ik hoop dat hij wil zeggen of hij het ermee eens is of niet — tussen de cijfers van de BOVAG en het onderzoek dat hier ligt. Nog erger: als het CBS zegt dat op dit moment de dieselverkoop met ongeveer 8% daalt, zit dat dichterbij de BOVAG-cijfers dan bij de cijfers die wij van de regering hebben gekregen. Dat is de reden waarom ik opheldering wil hebben.

De **voorzitter**:
Het is de bedoeling dat u antwoord geeft op een vraag, mijnheer Omtzigt, en geen vragen gaat stellen aan de zaal. Anders staan we hier morgen nog. De heer Nijboer ten slotte, afrondend en kort.

De heer **Nijboer** (PvdA):
De staatssecratis had het over theebladenlezers. Ik heb de heer Omtzigt eerder een goochelaar met ballen genoemd of de cijfergoochelaar, bij wie wel heel veel ballen op de grond vallen. Dat is vandaag weer het geval. De 200 miljoen komt van tegenvallers vorig jaar en van benzine. Die heeft niets met de accijnsverhogingen te maken. Dat is in de beantwoording gezegd. U hebt daar niet op geïnterrumpeerd — dat is uw eigen keuze — maar toch haalt u het hier weer aan en maakt u hier een groot nummer ...

De **voorzitter**:
Graag via de voorzitter.

De heer **Nijboer** (PvdA):
Toch haalt de heer Omtzigt het weer aan en maakt hij er hier weer een groot nummer van. Ik wil toch echt de heer Omtzigt vragen om te luisteren naar de argumenten die worden gewisseld, om de data die worden gegeven serieus te nemen en om niet steeds eigen cijfers te maken, te goochelen met cijfers, geen oprechte interesse te hebben in de informatie die de regering verschaft en vervolgens een politiek nummer te maken. Dat komt echt de kwaliteit van het debat niet ten goede.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Ik kom precies erop terug. 100 miljoen van de tegenvallers zit bij de diesel. Wij krijgen geen kwantificering hoeveel het is door de bijstelling van vorig jaar en hoeveel het is door de andere bijstellingen. Ik goochel echter niet met cijfers, ik haal de cijfers van de minister van Financiën van de Partij van de Arbeid aan, die gewoon zijn ramingen met 200 miljoen naar beneden heeft bijgesteld. Dan is het toch logisch dat wij daarover een vraag stellen. Als ik dan bij het CBS een grotere daling van de cijfers zie dan in de kasbasiscijfers, is het toch duidelijk dat we vragen hoe dat zit. Dat is wat hier speelt. Hier speelt ook, voorzitter — ik zal het maar gewoon via u doen — dat wij dit onderzoek wel degelijk openbaar willen hebben. Het lijkt nu dat je straks met een WOB-verzoek meer kunt krijgen dan wat je als Kamerlid kunt krijgen. Ik ben er bang voor dat dit deze zomer gaat gebeuren.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Het is een volstrekt logische vraag die de heer Omtzigt stelde. Daarom heb ik hem daarin gesteund richting de staatssecretaris. Het punt is dat de staatssecretaris zegt dat het een statistische bijstelling is en dat per saldo de inschatting nog steeds is dat er 250 miljoen accijnzen extra binnenkomt. De vraag is of de heer Omtzigt redenen heeft om daaraan te twijfelen. De 200 miljoen bijstelling is blijkbaar niet gerelateerd aan het naar beneden bijstellen van de verwachte accijnsopbrengst door de verhoging. Onderschrijft de heer Omtzigt dit?

De heer **Omtzigt** (CDA):
Nee, want er was 220 miljoen ingeboekt op basis van de €0,03 extra verhoging en meer dan 80 miljoen op basis van de automatische indexatie die ook heeft plaatsgevonden. In totaal ligt dit boven 250 miljoen, het bedrag dat nu wordt geraamd. Dit is trouwens een afronding want de ramingen zijn nauwkeurig tot op 50 miljoen. Wij gaan hier niet tot op 1 miljoen ramen, daar blijven het ramingen voor. De ramingen zijn wel degelijk lager in de meeropbrengst dan dat zij waren in de meeropbrengst ten opzichte van wat er in de Miljoenennota staat. Ik heb natuurlijk ook graag de precieze ramingen, maar dit is waar wij het nu mee moeten doen. Ik constateer wel dat die ramingen elk jaar naar beneden zijn bijgesteld en dat wij dat nu dus weer doen. Ik vind dat nog niet sluitend. Ik vind het ook opvallend dat het CBS nog steeds beweert dat er al drie maanden achter elkaar ongeveer 8% minder diesel is verkocht in het hele land. CBS-cijfers zijn voor mij de meest betrouwbare cijfers. Het CBS zit er in het algemeen redelijk strak in met de methodologie. 8% minder diesel betekent gewoon enorme grenseffecten. In het najaar hebben wij hier een lang debat gevoerd met de toenmalige staatssecretaris die zei dat er in zijn model nul grenseffecten zaten. Het idee van nul grenseffecten hebben wij nu echt verlaten.

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
De vraag ging ook niet over de grenseffecten — dat is een heel andere discussie — maar over of er nog steeds de verwachting is dat er 250 miljoen binnenkomt. Het antwoord van de staatssecretaris is ja. Wij gaan in september zien of dit wordt waargemaakt en zullen het bij de Najaarsnota nog een keer kunnen zien. Ik constateer dat het grote verschil dat er leek te zijn — het met 200 miljoen naar beneden bij-

1894815 02184

stellen van de 250 miljoen, dat zou echt nieuws zijn voor NU.nl — blijkbaar achterhaald is.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Dan vraag ik de staatssecretaris om precies aan te geven hoeveel van de 200 miljoen ramingsbijstelling te maken heeft met hoeveel het vorig jaar nog naar beneden is bijgesteld en hoeveel andere oorzaken er zijn, zodat wij daarvan een goede inschatting kunnen geven.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening dat de cijfers (CBS, Voorjaarsnota, accijnsonderzoek) niet geheel met in elkaar in overeenstemming lijken te zijn;

verzoekt de regering, de achterliggende stukken over het accijnsonderzoek openbaar te maken;

verzoekt de regering tevens, voor Prinsjesdag een onderzoek te doen naar de gevolgen van de accijnsverhoging op diesel en lpg en daar onafhankelijke statistici bij te betrekken,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Omtzigt. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 98 (33752).

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening dat de gevolgen van de accijnsverhoging voor de grensstreek nopen tot een tussentijdse evaluatie van de hoogte van de brandstofaccijnzen;

verzoekt de regering, op Prinsjesdag op basis van de op dat moment beschikbare cijfers te beslissen of de accijnsverhoging van 1 januari 2014 moet worden teruggedraaid en of de automatische indexatie van 1 januari 2015 moet vervallen, en de Kamer hierover per brief apart te informeren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Omtzigt. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 99 (33752).

De heer **Merkies** (SP):
Het CDA heeft tegen een motie van ons gestemd die precies over die indexatie ging. Daarin werd voorgesteld niet te indexeren en nu stelt de heer Omtzigt het zelf voor. Dit verbaast mij een beetje, omdat de heer Omtzigt en ik meestal samen optrekken bij dit dossier.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Wij vragen dit aan de regering omdat het een van de opties is die de regering kan overwegen als er betere cijfers zijn. Wat dat betreft zijn wij het ermee eens dat het een goede suggestie was die de heer Merkies de vorige keer naar voren bracht.

De heer **Merkies** (SP):
Ik begrijp dat de heer Omtzigt eigenlijk ten onrechte tegen onze motie heeft gestemd.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Wij willen als-dan bekijken wat het in het geheel van de dekking doet, want wij hebben iets meer moeite met ongedekte moties dan de fractie van de SP in het algemeen. De heer Merkies stelde dat het dan maar langjarig niet zou moeten worden gedaan. Dat is de reden waarom wij destijds tegen hebben gestemd.

□

De heer **Merkies** (SP):
Om op het laatste terug te komen: u stelt het vervolgens zelf ongedekt voor. Prima.

De **voorzitter**:
Ik stel niets voor.

De heer **Merkies** (SP):
Nee, het is inderdaad niet de voorzitter, maar de heer Omtzigt die het voorstel doet.

Voorzitter. Er wordt naar excuses gezocht voor de vraag waarom het slechter gaat met de pomphouders aan de grens. Krimpregio en zuinige auto's worden genoemd, maar de werkelijkheid is gewoon dat het komt door de accijnsverhoging. Had dan tenminste in kaart gebracht hoeveel terugloop het gevolg was van de krimpregio en hoeveel het gevolg was van de zuinige auto's. Maar dat kon men niet zeggen. Er wordt gezegd dat het in een langjarige trend past. Dat klopt, maar het is een langjarige trend van het kapotmaken van de pomphouders aan de grens. Als je daarmee doorgaat, gaat het steeds slechter. Ik vind het heel gek om te zeggen dat dit in een langjarige trend past.

De **voorzitter**:
Dat schreeuwt om een motie.

De heer **Merkies** (SP):
Dat schreeuwt om een motie. Ik heb twee moties. De eerste motie gaat over de werkgelegenheidseffecten waarover ik eigenlijk geen antwoord heb gekregen op mijn vragen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de accijns- en btw-verhogingen directe gevolgen hebben voor de werkgelegenheid in de grensstreek;

verzoekt de regering, te onderzoeken wat de impact van de accijns- en btw-verhogingen is op de werkgelegenheid bij tankstations in de grensstreek,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Merkies. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 100 (33752).

De heer **Merkies** (SP):
Ten slotte zou er ook beter kunnen worden gewerkt aan de harmonisatie door afspraken te maken met buurlanden. Daarom dien ik de volgende motie in.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat grenseffecten een direct gevolg hebben voor de werkgelegenheid in de grensstreek;

overwegende dat de grensstreek gebaat zou zijn bij geharmoniseerde accijnstarieven in de grensstreek;

verzoekt de regering, de mogelijkheden te onderzoeken voor een beter harmonisatiebeleid met België en Duitsland op het gebied van accijnzen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Merkies. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 101 (33752).

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Gezien de inbreng van de staatssecretaris vraag ik de heer Merkies te overwegen om het woord "Luxemburg" aan de motie toe te voegen.

De heer **Merkies** (SP):
Ja, dat wil ik doen.

De **voorzitter**:
Ik begrijp dat u met een aangepaste motie komt waaraan het woord "Luxemburg" is toegevoegd. Mijnheer Van Dijck, wilt u ook nog een land toevoegen?

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Nee, het gaat mij om iets anders. Ik hoor hier heel veel over harmonisatie. Het lijkt wel of de SP tevreden is als de Duitsers en de Belgen hun accijnzen zodanig omhoog gooien dat ze ongeveer hetzelfde zijn als in Nederland. Dan is het probleem opgelost. Is dat de oplossingsrichting van de SP?

De heer **Merkies** (SP):
Dit is natuurlijk onzin. We hebben al eerder een motie ingediend om het geheel terug te draaien. De heer Van Dijck weet precies waar wij staan.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ik mis die motie om het geheel terug te draaien. Nu is het kennelijk een second-bestmotie, waarin wordt voorgesteld om te gaan praten met de buurlanden en hen ervan te overtuigen dat ze de accijnzen omhoog moeten gooien, want dan is ons vuiltje weggepoetst. Misschien wil de SP zelfs op Europees niveau aankaarten dat we in alle 28 lidstaten dezelfde accijnzen heffen en dat we een deel ervan naar Brussel sturen? Is de SP sinds de Europese verkiezingen op een andere toer gegaan?

De heer **Merkies** (SP):
Nu begrijp ik de angst van de heer Van Dijck. Nee hoor, het gaat ons echt om het afstemmen met de buurlanden. Hij weet heel goed dat wij tegen de accijnsverhogingen zijn. Daarom hebben wij die motie ingediend. De PVV gaat er vast ook een motie over indienen. Die zullen wij steunen.

□

Mevrouw **Neppérus** (VVD):
Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn antwoorden. In eerste termijn uitte ik mijn zorg over de bedrijvigheid. Ik begrijp dat het kabinet nog reageert op een initiatiefnota van de heer De Vries van de PvdA. Het is echt een punt waarvan ik vind dat ernaar gekeken moet worden. Het andere punt is de informatievoorziening aan de Kamer. Daarover sprak ook de heer Dijkgraaf. Prinsjesdag is nu genoemd, ook door mij. Ik denk dat wij dan ook steeds een beeld willen hebben, want de staatssecretaris zei zelf dat je in de loop van het jaar steeds meer weet. Ik denk dat het goed is om de gegevens dan ook te hebben en te blijven volgen. Tot slot heb ik de smeekbede van de staatssecretaris gehoord.

□

De heer **Nijboer** (PvdA):
Voorzitter. Gezien de economische situatie kunnen wij de periode van extra bezuinigingspakketten hopelijk achter ons laten en eindelijk eens bekijken hoe wij de economie verder kunnen stimuleren. Ook die smeekbede onderschrijft de PvdA-fractie dus.

1894815 02184

Ik dank de staatssecretaris voor zijn heldere en precieze beantwoording. Ik dank hem ook voor zijn reactie op de schets en de initiatiefnota van collega De Vries, waarin echt de grotere problemen in de grensregio van krimp, van sociaaleconomische achterstand, van achterblijvende bedrijvigheid en van werkloosheid worden aangepakt. Ik hoor daarin een positieve grondhouding van het kabinet. Ik wacht de brief af die wij in de zomer zullen ontvangen. Dan zullen er pas echt zoden aan de dijk worden gezet in verband met de werkgelegenheidssituatie en de positie daar. Daarnaar zie ik uit.

□

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Voorzitter. Ik hoor een hoop krokodillentranen en ontkenning. Ja, het is vervelend, die maatregelen, zeggen de coalitiefracties, de VVD-fractie voorop, maar het zij zo, want wij hebben tenslotte die 70 miljoen keihard nodig om 51 miljard bij elkaar te sprokkelen; waar gaat het over?

De staatssecretaris houdt vast aan het bedrag van 70 miljoen. Hij zegt: het levert 70 miljoen op. Maar tegelijkertijd zegt hij bij mijn interruptie: ja, het is een heel onbetrouwbaar bedrag en eigenlijk kunnen wij pas aan het einde van het jaar zeggen of dit iets heeft opgeleverd of niet. De oliemaatschappen geven de hoeveelheid door en wij hopen dat die dan ook ooit wordt verkocht, maar het bedrag van 70 miljoen is uiterst onbetrouwbaar. Niet onbetrouwbaar zijn de bedragen van het CBS. Het CBS — dat onderkent de staatssecretaris — komt met feitelijke cijfers over gedaalde verkopen. Die zijn keihard. Er wordt 50 miljoen liter minder verkocht.

De **voorzitter**:
Als u nog motie hebt, moet u snel zijn.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ik heb nog vier moties.

De **voorzitter**:
Ik wil ze nu horen.

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
In mijn eerste motie vraag ik de regering om af te zien van de accijnsverhoging op tabak per 1 januari 2015, want ik heb de staatssecretaris horen zeggen dat ook daartoe gewoon is besloten.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering, af te zien van een verdere accijnsverhoging op tabak per 1 januari 2015,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Tony van Dijck. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 102 (33752).

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Ook is er besloten tot een automatische inflatiecorrectie. Dat is helemaal het domste wat je kunt doen.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering, af te zien van de automatische inflatiecorrectie per 1 januari 2015 op benzine, diesel en lpg om te voorkomen dat de accijnsverschillen met Duitsland en België nog verder oplopen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Tony van Dijck. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 103 (33752).

De heer **Tony van Dijck** (PVV):
Zoals wij weten hebben die landen die automatische inflatiecorrectie niet.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering, per direct de accijnsverhogingen op lpg en diesel terug te draaien,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Tony van Dijck. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 104 (33752).

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

verzoekt de regering, alle pompstationhouders in de grensstreek te compenseren voor de geleden omzetderving

1894815 02184

op diesel en lpg die is ontstaan als gevolg van de accijnsmaatregelen van dit kabinet,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Tony van Dijck. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 105 (33752).

□

De heer **Dijkgraaf** (SGP):
Voorzitter. Ik aarzelde net nog even of ik zou interrumperen over de dekking van de moties, maar ik vond dat ik wel genoeg had geïnterrumpeerd en dat vond de voorzitter ook. Ik dank de staatssecretaris voor zijn gedegen beantwoording. Het is mooi om te zien dat er op alle detailvragen heldere antwoorden komen. Ik dank voor de toezegging om op Prinsjesdag en bij de Najaarsnota met nieuwe informatie te komen. Wij kunnen dan kijken hoe de temperatuur op dat moment is. Er zijn best nog vragen te stellen en die zijn ook gesteld. Op dit moment kan de staatssecretaris op verdere vragen echter nog geen antwoord geven, dus wij wachten dat af. Het is goed dat wij in dit jaar nog nieuwe momenten hebben om te kijken hoe dit loopt.

Ik dank de staatssecretaris ook voor de toezegging om binnen de Benelux actief bezig te zijn en te kijken of harmonisatie mogelijk is, want dat is natuurlijk het echte probleem. Ik onderschrijf de wens om daar niet weer extra grote verhogingen bovenop te krijgen.

Wat betreft de compensatie snap ik de staatssecretaris ook als hij zegt dat als je hieraan begint, je ook te maken krijgt met alcohol, tabak en met mensen die last hebben van de btw-verhoging en andere verhogingen. Ik begrijp ook dat hij zegt dat hij daar nog eens op gaat kauwen. Dit is echter wel een bijzonder geval. Eigenlijk moet de overheid alleen compenseren op het moment dat er iets van een toezegging is. Hier constateer je een dubbele dichtheid, omdat enkele pompstations hun businessmodel onder andere hebben gebaseerd op het positieve verschil in accijns dat er jarenlang was, maar dat nu verdwenen is. Dat is dus niet echt gerelateerd aan een toezegging dat wij dat altijd zo blijven doen. Een lastig punt blijft het echter wel. Gelukkig krijgen wij dit jaar nieuwe momenten om nog even op die vraag terug te komen en te kijken wat wij ermee doen, althans wat ons betreft.

□

De heer **Koolmees** (D66):
Voorzitter. Ook ik dank de staatssecretaris voor de heldere antwoorden en het heldere betoog in de eerste termijn. Ik sluit mij aan bij de woorden van de heer Dijkgraaf als het gaat over de finale polls op Prinsjesdag. Ik ben zeer benieuwd naar hoe het verdergaat met de realisaties en ook naar de toelichting op die cijfers die de staatssecretaris heeft toegezegd bij Prinsjesdag. De smeekmede, zoals mevrouw Neppérus het noemde, uit de tenen van de staatssecretaris heb ik ook goed genoteerd. Ik denk dat het verstandig is om daar geen sprongen meer in te maken, ook gegeven de discussie die wij de afgelopen maanden hebben gevoerd. Mijn fractie zal ook daarmee rekening houden.

Ik kom bij het punt internationaal. De motie van de heer Merkies vind ik zeer sympathiek, evenals de toezegging van de staatssecretaris om in Benelux-verband te kijken of er iets van harmonisatie mogelijk is. Ik zeg daar wel bij dat ik al sinds mijn jeugd met de auto naar Zuid-Frankrijk op vakantie ga en dat ik inderdaad altijd in Luxemburg lange rijen bij de tankstations heb zien staan omdat de prijs daar zo laag was. Men tankte altijd in Luxemburg en reed vervolgens door naar Zuid-Frankrijk. De vraag is natuurlijk wel of Luxemburg hier vrijwillig aan gaat meewerken. Ik heb daar geen hoge verwachtingen van. Is het daarom misschien niet een verstandig idee om het een keer in Brussel aan te kaarten?

□

De heer **Van Klaveren** (Groep Bontes/Van Klaveren):
Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris ook voor de heldere beantwoording. Ik heb één motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de accijnsverhoging op lpg en diesel de Nederlandse economie ernstig schaadt, pomphouders in de grensstreek in zware problemen brengt en de automobilist nog verder raakt in de portemonnee;

verzoekt de regering, de accijnzen op lpg en diesel te verlagen,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**:
Deze motie is voorgesteld door het lid Van Klaveren. Naar mij blijkt, wordt de indiening ervan voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 106 (33752).

Tot zover de tweede termijn van de Kamer. Is de staatssecretaris al in staat om te antwoorden? Dat is het geval.

□

Staatssecretaris **Wiebes**:
Voorzitter. Even in algemene zin een reactie op de bijdrage van de heer Omtzigt. Wat wij delen, de heer Omtzigt en ik, is een duidelijk gevoel van onbehagen ten aanzien van de toekomst van de grenspomphouders, maar ik moet toch constateren dat daarna onze wegen wel scheiden. Er zijn vijf dingen die ik steeds in dit debat hoor terugkomen. Ze komen als pingpongballen terug in het mandje en ze zijn allemaal mythes. Ik moet ze toch even langslopen.

Ten eerste is er de mythe van het gebrek aan openbaarheid. Het onderzoek is openbaar. Het ligt er. Er is op één punt, de data van de oliemaatschappijen, geen openbaarheid, om een zeer goede reden. Ik weet zeker dat de heer Omtzigt, als wij in omgekeerde posities hadden gestaan, ook op basis van zijn afspraken met de oliemaatschappijen had

1894815 02184

besloten om dat deel van het onderzoek niet openbaar te maken. Misschien heb ik het fout, maar het is eerlijk gezegd een uiting van vertrouwen dat hij dat zo zou doen. De tweede mythe is die van de onhelderheid. Ik heb het idee dat het eerder gebrek aan vertrouwen is van de heer Omtzigt dan gebrek aan helderheid. Als hij het vertrouwen in de uitkomsten mist, dan staat een heel staatsrechtelijk instrumentarium tot zijn beschikking. Het onderzoek is, wat mij betreft, op geen enkele manier onhelder. De cijfers liggen er, de verantwoording ligt er, en het wordt allemaal in de bijlage nog verder uitgediept.

De derde mythe is de steeds terugkerende bewering over de bijstelling. De 200 die de heer Omtzigt noemt, mag op geen enkele manier met de 280 van de ex-anteraming worden vergeleken. Dat zijn twee totaal verschillende getallen. Het is het vergelijken van de buitentemperatuur met de beurskoers. De belangrijkste motieven voor de bijstelling hebben geen relatie met de accijnsverhoging. De heer Omtzigt vroeg welk deel van de door hem genoemde bijstelling ligt aan de bijstelling van de uitkomsten van 2013. Dat getal is 120. Dus 120 miljoen bijstelling in neerwaartse richting ligt er niet aan dat het tegenvalt in 2014, maar ligt eraan dat het tegenzat in 2013.

De volgende mythe die ik steeds hoor, is dat de accijnsinkomsten niet zouden toenemen of zelfs zouden dalen. Dat is niet het geval. Er volgen meer ramingen en we weten het niet zeker, maar de huidige raming — en dat is het beste wat we nu weten — is dat er 250 miljoen meer binnenkomt dan in het voorgaande jaar. Puur als gevolg van diesel, en niet als gevolg van veranderingen in andere brandstoffen.

De laatste mythe is dat er geloof zou mogen worden gehecht, of zelfs geloof zou moeten worden gehecht, aan cijfers over individuele maanden. Dat is niet het geval. Het zijn statistische fluctuaties en zoals ik in februari al heb gezegd over de januaricijfers: het zou een misleidend getal zijn. Dat zijn individuele maandcijfers helaas.

De heer **Omtzigt** (CDA):
De staatssecretaris heeft zelf gezegd dat er verschil blijft tussen de BOVAG en zijn eigen onderzoek. Van de bijstelling blijkt 80 miljoen al een bijstelling te zijn, na een paar maanden, op 2014. Dat is een forse bijstelling. 120 miljoen ligt aan vorig jaar, maar 80 miljoen ligt aan dit jaar. Ik heb nog geen antwoord gehad op mijn vraag hoe groot de diesel zou zijn als er alleen automatische indexatie zou zijn. Dan zijn die 250 miljoen beter te plaatsen. Het zou fijn zijn als de staatssecretaris ook op de feitelijke vragen die gesteld zijn, een antwoord zou geven.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Dat doe ik graag. In de stukken staat dat er "waarschijnlijkheid" is over de opbrengsten van de accijnzen en dat er daarmee ook een relatie ligt met de accijnsverhoging. Er staat echter ook in de stukken dat een precieze opsplitsing tussen alle verschillende effecten eenvoudigweg niet mogelijk is. Daar zou je, bij wijze van spreken, experimenten voor moeten doen in de grensstreek en dit soort experimenten is nu eenmaal niet wat wij met Nederland willen uithalen. De precieze opsplitsing en wat er gebeurd was als, zijn vragen die niet te beantwoorden zijn en die op geen enkele manier met precieze te duiden zijn.

Voorzitter. Ik ga naar de moties. Nee, ik geloof dat ik niet naar de moties ga.

De heer **Omtzigt** (CDA):
Het ging over het onderscheid. Er wordt een raming gemaakt. 220 miljoen euro van die raming was een gevolg van de extra verhoging van de dieselaccijns met drie cent, maar er zat ook een automatische indexatie in de dieselaccijns. Hoeveel werd er geraamd voor die automatische indexatie? Dan kunnen we dat cijfer beter plaatsen. Dat was de specifieke vraag.

Staatssecretaris **Wiebes**:
We hebben alleen de raming over de beleidsmatige verhoging, dus bovenop de wettelijke indexatie. Dat is een ex-anteraming, wat zoals de heer Omtzigt weet geen raming is, want die pretendeert niet dat dat het daadwerkelijke effect is. Er wordt bij vermeld en het staat ook in de stukken — dat de gedragseffecten nog niet erin zitten. Het is een ex-anteraming van het beleidsmatige stuk en dat is 280. Als de heer Omtzigt wil weten wat de ex-anteraming van de indexatie is, dan kan hij dat gewoon naar rato berekenen. Hij neemt de indexatie, hij neemt de prijsverhoging in centen van de beleidsmatige accijnsverhoging en dan berekent hij dat naar rato. Dat kan ik hier niet zomaar even opnoemen, maar het is een heel eenvoudige som. Nogmaals, dat is zonder gedragseffecten. Het geeft dus geen antwoord op de vraag "wat zou er echt gebeurd zijn als", maar dat weet de heer Omtzigt bijzonder goed.

De **voorzitter**:
De moties!

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik constateer één ding over de moties. De precisie die sommige sprekers aan de dag leggen als het gaat om de bijdrage aan de rijksbegroting — dat hebben zij op verschillende manieren bediscussieerd: levert het wel precies dat op? — laten de leden in hun moties geheel los. In de moties wordt een aantal heel dure teksten voorgelegd zonder dekking, dus ik moet er af en toe een kritisch woord over hebben. Ik loop ze in volgorde door, maar omdat ik ze heel laat heb gekregen, moet ik een beetje on the spot reageren.

De motie van de heer Omtzigt op stuk nr. 98 gaat over het openbaar maken van de achterliggende stukken. Het hele accijnsonderzoek is openbaar met uitzondering van verdere achterliggende stukken. Er zit een bijlage bij, maar de achterliggende stukken met de gegevens van de oliemaatschappijen blijven vertrouwelijk. Ik ben niet bereid die openbaar te maken. Het onderzoek naar de gevolgen van de accijnsverhoging ligt voor. Het is duidelijk geworden dat de heer Omtzigt misschien niet in alle opzichten vertrouwen heeft in dit onderzoek, maar het is wel het onderzoek. Ik moet deze motie dan ook beslist ontraden.

De motie van de heer Omtzigt op stuk nr. 99 gaat erover dat de accijnsverhoging moet worden teruggedraaid en dat de voor 2015 geplande automatische indexatie ook moet komen te vervallen. Ik schat deze motie al gauw op een behoefte aan dekking van rond de 400 miljoen. Aangezien die dekking niet erin staat, moet ik deze motie ontraden.

1894815 02184

Hoe verleidelijk sommige van deze teksten ook klinken, zonder dekking is verleiding alleen maar verleiding.

In zijn motie op stuk nr. 100 verzoekt de heer Merkies de regering te onderzoeken wat de impact is van de accijns- en btw-verhoging op de werkgelegenheid. Ik heb net uitgelegd dat ik dat een ondoenlijke gang van zaken vind. Zelfs als je erin zou slagen — dat lukt je niet binnen een aantal maanden — om ook maar met enige precisie vast te stellen wat überhaupt de verschillen zijn in werkgelegenheid vroeger en nu, dan blijft volstrekt onduidelijk wat de precieze relatie is met de accijns- en btw-verhogingen. Dat is niet uit te splitsen; dat is ondoenlijk. Bovendien is dit ook nog een heel bewerkelijke ondoenlijke taak. Dat lijkt met elkaar in tegenspraak te zijn, maar hier spreekt iemand die weleens vaker heeft geprobeerd een ondoenlijke taak uit te voeren. Het gaat soms samen.

De **voorzitter**:
Ik neem aan dat de motie op stuk nr. 100 is ontraden.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ja, die is ontraden with all my heart.

Ik kom bij de motie van de heer Merkies op stuk nr. 101.

De **voorzitter**:
Ik moet daar even aan toevoegen dat er inmiddels een gewijzigde motie is, waarin het woord "Luxemburg" is toegevoegd.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Dat is helder. Luxemburg is een belangrijke toevoeging. De Nederlandse regering draagt op verzoek van de Kamer in internationale gremia juist steeds weer uit geen bemoeienis te willen hebben met het eigen belastingbeleid en niet te willen dat anderen zich met ons belastingbeleid inlaten. Het zou vreemd zijn als ik nu namens het kabinet de motie omarm. Dat zou iets hypocriets hebben. Ik wil haar daarom in formele zin ontraden. Maar, ik wil wel toezeggen dat ik hierover met mijn Luxemburgse collega toch in gesprek ga. Hij zit naast mij in de eurogroep; wij zijn op alfabet gesorteerd. Ik ga dat gesprek dus bijzonder graag aan, maar ik wil niet formeel deze motie omarmen, omdat dit ons potsierlijk zou maken in de internationale arena, waar Nederland altijd weer zegt dat het geen bemoeienis van anderen wil met het eigen belastingstelsel.

De **voorzitter**:
Dus u ontraadt de motie maar voert haar wel uit?

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik ontraad haar maar doe een toezegging om met name met Luxemburg te spreken over dit punt.

In de motie op stuk nr. 102 verzoekt de heer Van Dijck de regering om af te zien van een verdere accijnsverhoging op tabak per 1 januari 2015. Dat is een motie met een totale schade van 80 miljoen ex ante. Dat zou dan ook de dekking moeten zijn. Zonder dekking is de motie, hoe verleidelijk ook trouwens, niet te omarmen. Ik ontraad haar dus.

Voor de motie op stuk nr. 103 van de heer Van Dijck over de automatische inflatiecorrectie geldt helaas hetzelfde.

De **voorzitter**:
U ontraadt die motie dus.

Staatssecretaris **Wiebes**:
Ik ontraad haar. Ik zal proberen, het gedisciplineerd aan te geven. De motie op stuk nr. 104 ontraad ik om dezelfde reden.

De motie op stuk nr. 105 ontraad ik om redenen die ik in eerste termijn heb toegelicht.

De motie van de heer Van Klaveren op stuk nr. 106 is om precies dezelfde redenen als de moties van de heer Van Dijck alleen maar te ontraden.

Ik hoop dat ik hiermee, hoewel ik misschien niet de moties heb omarmd, dan toch de vragen van de verschillende leden heb beantwoord in deze termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**:
Wij danken u hartelijk daarvoor.

Aanstaande dinsdag stemmen wij over de moties. Ik schors voor de lunch. Daarna hebben we de regeling van werkzaamheden en nemen wij afscheid van een collega.

De vergadering wordt van 12.55 uur tot 14.33 uur geschorst.

Voorzitter: Van Miltenburg

1894815 02184

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Directie Internationale Zaken en Verbruiksbelastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
IZV/2014/ 399U

Uw brief (kenmerk)
2014Z14360

2014Z14430

Bijlagen
1. Antwoord op Kamervragen Van Klaveren en Bontes

2. Antwoord op Kamervragen Omtzigt

Datum 16 september 2014
Betreft Kamervragen van de leden Van Klaveren en Bontes (beiden Groep Bontes/Van Klaveren) over onzalige accijnsverhogingen en de Kamervragen van het lid Omtzigt (CDA) over CBS-cijfers van de verkoop van diesel en LPG

Geachte voorzitter,

Hierbij stuur ik u de antwoorden op de schriftelijke vragen van de leden Van Klaveren en Bontes (beiden Groep Bontes/Van Klaveren) over onzalige accijnsverhogingen en de schriftelijke vragen van het lid Omtzigt (CDA) over CBS-cijfers van de verkoop van diesel en LPG toe.

Ik maak van de gelegenheid gebruik om mijn toezegging na te komen die ik heb gedaan in het accijnsdebat van 26 juni 2014 om op Prinsjesdag een update te geven van de ontwikkelingen van de brandstofaccijnzen.

Met ingang van 1 januari 2014 zijn de accijnstarieven van diesel en LPG conform het regeerakkoord verhoogd. De accijns op benzine is, behoudens op grond van de reguliere indexatie, niet verhoogd. Bij brief van 28 mei[1] heb ik uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de evaluatie van de accijnsverhoging. Daaruit blijkt dat in het eerste kwartaal van 2014 een aanzienlijke extra opbrengst is gerealiseerd, hetgeen heeft bijgedragen aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Ik heb tijdens het debat aangegeven op de daartoe geëigende momenten in de begrotingscyclus terug te komen op de ontwikkeling van de ontvangsten uit de brandstofaccijnzen. Prinsjesdag is nu het eerstvolgende moment waarbij met de Miljoenennota 2015 ook een update van de inkomsten- en uitgaven over 2014 wordt gepresenteerd.

Uit de gerealiseerde kasontvangsten over het eerste halfjaar blijkt dat de stijging van de inkomsten uit accijns op diesel en LPG zich heeft doorgezet, maar wel enigszins is afgevlakt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de accijnsinkomsten uit autobrandstoffen volatiel zijn: de inkomsten fluctueren van maand op maand en kennen geen vast maandelijks patroon. Daarmee fluctueren eveneens de maandelijkse verschillen tussen jaren.

[1] Kamerstukken II, 2013/14, 33 752, nr. 93.

In het eerste halfjaar 2014 is 73 miljoen[2] euro meer aan inkomsten uit accijns op diesel en LPG ontvangen dan in dezelfde periode vorig jaar. Dat komt overeen met een stijging van 4 procent. De inkomsten uit accijns op benzine zijn in het eerste halfjaar 2014 met 19 miljoen euro afgenomen, wat neerkomt op een daling van bijna 1 procent. Zie tabel 1.

Tabel 1 Verschil kasontvangsten 2014- 2013, eerste halfjaar, gecorrigeerd voor incidentele ontvangsten in januari 2014

	jan	feb	maart	april	mei	juni	**totaal**	**totaal**
Benzine	21	1	-19	2	-9	-15	**-19**	**-0,9%**
Diesel + LPG	34	14	4	22	11	-11	**73**	**+4,0%**

De ontwikkelingen van de accijnsinkomsten moeten worden bezien in het licht van het afnemende brandstofgebruik in Nederland en de ons omringende landen, een trend die al enige jaren zichtbaar is. Het CBS publiceert het verbruik van brandstoffen in het wegverkeer. Daaruit blijkt dat de verkoop van het aantal liters benzine in het eerste halfjaar 2014 met 4,2 procent is gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2013. Het aantal verkochte liters diesel daalde in het eerste halfjaar 2014 met 5,5 procent en het aantal verkochte liters LPG met bijna 20 procent.[3]

Tabel 2 Liters wegverkeer (CBS) verschil 2014 – 2013, eerste halfjaar

	cumulatief 1e halfjaar
Benzine	-4,2%
Diesel	-5,5%
LPG	-19,7%

Het dalende brandstofgebruik is onder meer toe te schrijven aan veranderend consumptiegedrag en technologische ontwikkelingen. Allereerst is het wagenpark in Nederland de afgelopen jaren steeds zuiniger geworden, mede gestimuleerd door fiscaal vriendelijk beleid voor zuinige auto's. Daarnaast is sinds de crisis het aantal gereden kilometers in Nederland sinds 2011 afgenomen na jarenlange groei daaraan voorafgaand. Verder maakt een beperkt deel van het internationale vrachtverkeer dat op of via België rijdt in toenemende mate gebruik van de bijzondere Belgische teruggaafregeling voor diesel.

Dat dit niet een specifiek Nederlands fenomeen is blijkt ook uit de Belgische omzetcijfers. Volgens de Belgische Petroleum Federatie is ook in België het verbruik van motorbrandstoffen tussen 2011 en 2013 fors gedaald: te weten met 6,7%, waarbij het verbruik van diesel nog sterker is gedaald met 7,0%. Hiermee heeft het verbruik van diesel volgens de Belgische Petroleum Federatie in 2013 een dieptepunt bereikt.

[2] Hierbij is gecorrigeerd voor incidenten (te late betaling van accijns en een bijbetaling van voorraden diesel per 1 januari 2014 bij onder meer tankstations) die leiden tot extra accijnsontvangsten in 2014 met betrekking tot het jaar 2013. Deze correctie is echter wel relevant voor het EMU-saldo van 2014.
[3] De CBS-statistiek betreft alleen de afzet van diesel en LPG in het wegverkeer. De accijnsontvangsten betreffen het gebruik van brandstoffen voor alle doeleinden.

De LPG-afzet in Nederland vertoont al enige jaren een dalende trend. Dit hangt samen met de daling van het aantal auto's dat op LPG rijdt. Al sinds begin 2010 is het aantal auto's dat op LPG rijdt met gemiddeld 8% per jaar gedaald. In 2014 zet deze daling versterkt door. De accijnsverhoging per 1 januari 2014 speelt hierin ongetwijfeld een rol. Daarnaast hebben waarschijnlijk veel autobezitters de LPG-installatie uit hun oldtimer laten verwijderen vanwege de versobering van de vrijstelling van de MRB voor oldtimers per 1 januari 2014, wat mede bijdraagt aan de daling van de LPG-verkoop in 2014.

De hierboven geschetste ontwikkelingen zijn meegenomen in de raming van de inkomsten uit de brandstofaccijnzen in 2014 in de Miljoenennota 2015. De geraamde ontvangsten uit de accijns op diesel en LPG in 2014 komen 200 miljoen hoger uit dan gerealiseerd over 2013. Voor de accijns op benzine wordt voor 2014 een bescheiden toename in de inkomsten van 8 miljoen euro verwacht. Zie tabel 3.

Tabel 3 Stand Miljoenennota 2015, ontwikkeling ontvangsten in 2014, EMU-basis

	2013	ex ante effect beleid	Endogeen	**2014**
Benzine	3960	0	8	3968
Diesel en LPG	3629	280	-80	3830
Totaal	7590	280	-72	7798

Zoals ik eerder in deze brief heb aangegeven is het bedrag van 73 miljoen euro aan gerealiseerde extra inkomsten over het eerste halfjaar van 2014 gecorrigeerd voor, onder andere, te late betalingen. Zonder deze kascorrecties is in de eerste helft van 2014 125 miljoen euro meer ontvangen dan in dezelfde periode vorig jaar. Door de correctie toe te passen heb ik getracht zo zuiver mogelijk de gerealiseerde accijnsontvangsten met betrekking tot het verbruik van diesel en LPG in 2014 te benaderen.

Bij de Miljoenennotaraming van de accijnsontvangsten uit diesel en LPG over 2014 is verondersteld dat de ontvangsten in het tweede halfjaar ongeveer gelijk zullen zijn aan de – gecorrigeerde – ontvangsten in het eerste halfjaar van 2014. Dat betekent dat in de tweede helft van dit jaar ook ongeveer 75 miljoen euro aan extra inkomsten uit diesel en LPG wordt verwacht. Daarmee wordt over heel 2014 in totaal 150 miljoen euro aan extra inkomsten uit de accijns op diesel en LPG verwacht die betrekking hebben op het daadwerkelijk verbruik van brandstof in 2014.

Met deze 150 miljoen euro worden over 2014 dus aanzienlijk hogere ontvangsten uit de accijns op diesel en LPG verwacht dan in 2013. Dit geldt niet voor de ontvangsten uit de accijns op benzine waarvoor ongeveer hetzelfde niveau aan ontvangsten als in 2013 wordt verwacht.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën

Eric Wiebes

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's GRAVENHAGE

Directie Algemene Fiscale Politiek

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk
AFP/2014/982

Bijlagen
1. Concept artikel 17bis Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001

Datum 30 oktober 2014
Betreft Schriftelijk antwoorden WGO

Geachte voorzitter,

In deze brief treft u de schriftelijke antwoorden aan op een deel van de vragen die zijn gesteld tijdens het wetgevingsoverleg van 27 oktober 2014 over het Belastingplan 2015. Aanstaande maandag, op 3 november 2014, zal op de overige vragen een mondeling antwoord volgen. Hierbij zal ik in ieder geval ingaan op de thema's afvalstoffenbelasting, autobelastingen, werkkostenregeling en de herziening van het belastingstelsel.

Autobelastingen
De heren Groot, Omtzigt en Bashir vragen of de maatregel met betrekking tot auto's met een dubbele cabine niet eerder dan per 1 januari 2016 in werking kan treden. De heer Bashir vraagt voorts wat de verwachte budgettaire opbrengst is van het naar voren halen van de inwerkingtreding. Bij wijziging in de autobelastingen hecht het kabinet er doorgaans aan de autobranche voldoende voorbereidingstijd te geven om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden. Dat argument geldt wat mij betreft in dit specifieke geval ook voor de bezitters van de voertuigen waar de maatregel op ziet. De huidige bezitters van deze voertuigen betalen op dit moment een beduidend lager tarief dan het tarief dat naar mijn mening van toepassing zou moeten zijn. Dat neemt echter niet weg dat ik het onredelijk acht deze bezitters niet enige tijd te gunnen om zich op de gewijzigde situatie met een forse lastenverzwaring voor te bereiden. Dit past ook niet bij een beeld van een betrouwbare overheid en doet bovendien inbreuk op het vertrouwensbeginsel. Daarom kies ik ervoor deze maatregel op 1 januari 2016 in werking te laten treden. Dit biedt de Belastingdienst ook tijd om zich voor te bereiden om de uitvoeringsaspecten, waaronder ook vragen die bij bezitters van deze voertuigen kunnen leven. Overigens wijs ik erop dat deze maatregel, ook met inwerkingtredingdatum 1 januari 2016, de vraag naar deze voertuigen in het overgangsjaar zal doen verminderen en de handel daarin minder aantrekkelijk zal maken. De budgettaire opbrengst bedraagt € 1 miljoen.

De heer Bashir plaatst vraagtekens bij de ombouw van personenauto's naar zogenoemde MMBS-voertuigen (motorrijtuig met beperkte snelheid). Hij vraagt zich af of het bedoeling is dat dergelijke omgebouwde personenvoertuigen na de ombouw worden vrijgesteld van motorrijtuigenbelasting (MRB). De motorrijtuigenbelasting sluit aan bij de kentekenplicht. Voor voertuigen zonder kenteken is geen motorrijtuigenbelasting verschuldigd. Voor een MMBS geldt geen kentekenplicht en derhalve geen verschuldigdheid van motorrijtuigenbelasting. De vraag of een motorrijtuig kentekenplichtig is wordt beantwoord in de Wegenverkeerswet en het Kentekenreglement. De motorrijtuigenbelasting sluit hierbij aan. Als een kentekenplichtig voertuig zoals een personenauto wordt omgebouwd tot een niet-kentekenplichtig voertuig (zoals een MMBS) en voorts aan alle voorwaarden wordt voldaan om als MMBS te worden aangemerkt (hetgeen blijkt na keuring bij één van de keuringsstations van de Rijksdienst Wegverkeer), eindigt voor dat voertuig ook de belastingplicht voor de motorrijtuigenbelasting. Overigens heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu in haar brief van 8 oktober 2014[1] de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanpak van personenauto's die worden omgebouwd tot MMBS om zo zonder APK en wegenbelasting te kunnen rijden.

De heer Omtzigt vraagt hoe het staat met de brief over de oldtimers. In de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat zowel de budgettaire opbrengst als de milieueffecten van de oldtimerregeling nog niet volledig in kaart zijn gebracht, omdat het jaar 2014 nog niet is afgelopen. Daardoor ontbreekt, ook nu nog, onder meer een compleet beeld van het gebruik van de overgangsregeling. Omdat ik er aan hecht uw Kamer dat complete beeld te geven zal ik in februari 2015 uw Kamer hierover informeren.

De heer Klaver pleit voor een beperking van de vrijstellingen in de MRB en de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor taxi's tot uitsluitend elektrische taxi's. De taxiteruggaaf in de BPM is bij amendement per 1 januari 1973, gelijktijdig met de vrijstelling voor de MRB, ingevoerd om deze vorm van openbaar vervoer te stimuleren. Hoofddoelstelling van het taxibeleid is het versterken van de rol van de taxi in de personenmobiliteit en een verdere integratie van de taxi in de personenvervoerketen. Met het toepassen van deze fiscale faciliteiten wordt gestreefd naar het verlagen van de drempel voor toetreding tot de markt van het openbaar vervoer en taxivervoer en het beperken van de kosten van het gebruik van dat vervoer. De door de heer Klaver vöorgestelde beperking van de teruggaafregeling in de BPM en de vrijstelling in de MRB zal leiden tot een flinke lastenverzwaring voor taxi-ondernemers en zal uiteindelijk resulteren in een aanzienlijke prijsverhoging voor de consumenten.

Energiebelasting
Mevrouw Neppérus en de heer Omtzigt uiten hun zorgen over de keramische sector in verband met de verhoging van de energiebelasting op aardgas, juist ook met het oog op belastingvrijstellingen voor deze sector in andere Europese lidstaten. Mevrouw Neppérus vraagt ook naar de situatie van zwembaden. Als de

[1] Kamerstukken II 2014/15, 29 398, nr. 424.

verhoging van de belasting op leidingwater zou worden gehandhaafd, zou een kleine groep bedrijven geconfronteerd worden met een forse lastenverzwaring, soms oplopend tot meer dan € 1 miljoen per jaar. De verhoging van de energiebelasting slaat daarentegen neer bij een veel grotere groep bedrijven. Hierdoor worden de lasten evenwichtiger verdeeld. De energiebelasting voor energie-intensieve bedrijven uit alle sectoren zal omhoog gaan met maximaal circa € 9100 door de verhoging van de energiebelastingtarieven op elektriciteit en met maximaal circa € 93.500 door de verhoging van de tarieven op aardgas, beide exclusief inflatiecorrectie.
Volgens onze gegevens gaat de bouwmaterialenindustrie, waarvan de keramische sector deel uitmaakt, gemiddeld circa € 2800 meer aan energiebelasting op aardgas betalen (exclusief inflatiecorrectie). Deze sector krijgt te maken met een beperkte lastenverlichting van gemiddeld circa € 160 per bedrijf als gevolg van het handhaven van het heffingsplafond in de belasting op leidingwater.
Bij de belasting op leidingwater zonder plafond zouden zwembaden gemiddeld circa tussen € 1300 en € 4000 extra belasting zijn gaan betalen. Met de verhoging van de energiebelasting op gas en elektriciteit gaan zwembaden gemiddeld circa € 400 tot € 700 extra belasting betalen (exclusief inflatiecorrectie). Gemiddeld zijn zwembaden dus zeker niet slechter af met een verhoging van de energiebelasting dan ze zouden zijn geweest met een verhoging van de belasting op leidingwater. Individuele bedrijven die weinig leidingwater gebruiken en een hoog gasgebruik hebben, kunnen inderdaad meer gaan betalen. Het is echter bij een generiek werkende maatregel, zoals deze dekkingsmaatregel, niet te voorkomen dat zich in specifieke situaties dit soort effecten voordoen.

De heer Bashir stelt voor om de tarieven voor grootverbruikers van aardgas en elektriciteit te verhogen door bijvoorbeeld de derde en vierde tariefschijven samen te voegen en het tarief van deze hoogste schijf vervolgens licht te verhogen. Ik ben hier geen voorstander van. De daarmee samenhangende lastenverzwaring komt, zoals de heer Bashir aangeeft, bij een vrij kleine groep van verbruikers te liggen. Voor de energie-intensieve bedrijven zou een samenvoeging van de derde en vierde schijf met tevens een verhoging van de energiebelastingtarieven in deze schijven leiden tot een aanzienlijke lastenverzwaring en een verstoring van het level playing field.

De heer Koolmees vraagt over de zelfopwekking van energie waarom de vrijstelling in de huursector alleen geldt voor de huurder en niet voor een derde partij die investeert in de productie-installatie. Voorts vraagt de heer Koolmees of de vrijstelling uitgebreid gaat worden naar scholen en ziekenhuizen. In tegenstelling tot wat de heer Koolmees aangeeft, geldt de vrijstelling niet voor de huurder, maar voor de verhuurder. De vrijstelling geldt niet voor een derde partij die investeert in de duurzame productie-installatie, omdat zo'n derde partij in wezen een elektriciteitsleverancier is, die op dezelfde wijze behandeld hoort te worden als andere elektriciteitsleveranciers die duurzame energie opwekken. Deze maatregel voor de huursector wordt niet uitgebeid naar scholen en ziekenhuizen. Overigens kunnen scholen en ziekenhuizen wel gebruik maken van de vrijstelling voor zelf duurzaam opgewekte energie, de salderingsregeling en het verlaagd tarief voor lokaal duurzaam opgewekte energie in de energiebelasting.

De heer Koolmees stelt verder een aantal vragen over hoe de vereenvoudiging in de energiebelasting werkt bij laadpalen voor elektrische auto's. De energiebelasting wordt berekend per aansluiting, ook bij laadpalen voor elektrische auto's. Er wordt dus per laadpaal gekeken, tenzij meerdere laadpalen samen één aansluiting hebben. Het maakt daarbij geen verschil of de laadpaal bij een tankstation staat of langs de weg. Hoe het zit bij een eigen laadpaal waarvan ook een buurman gebruik maakt, hangt af van de situatie. Als de laadpaal gewoon van jezelf is en je het energiebedrijf ook betaalt voor de stroom die de buurman gebruikt, hoort de laadpaal bij het huis en is sprake van één aansluiting. Of je daarmee ondernemer bent voor de omzetbelasting is afhankelijk van feiten en omstandigheden. Eén enkele levering van elektriciteit in de privésfeer zal doorgaans niet tot ondernemerschap leiden. Dat is anders, als de laadpaal wordt geëxploiteerd om er duurzaam opbrengst uit te verkrijgen.

De heer Klaver vraagt naar de achtergrond van de uitbreiding naar ondernemers en huurders van het verlaagde tarief in de energiebelasting voor lokaal duurzaam opgewekt energie. Daarbij wijst hij op twee amendementen die GroenLinks daarover vorig jaar heeft ingediend maar die toen zijn verworpen. Om misverstanden te voorkomen, deze regeling wordt niet uitgebreid naar huurders. Het verlaagd tarief voor duurzaam opgewekte energie was vanaf het begin ook van toepassing op huurders als lid van een coöperatie. Wel wordt in dit Belastingplan voorgesteld om de regeling vrijstelling zelfopwekking uit te breiden naar de huursector. Het gaat hierbij om de situatie dat de verhuurder elektriciteit opwekt met bijvoorbeeld zonnepanelen op of aan het gebouw waarvan de woning van de huurder onderdeel uitmaakt, en die elektriciteit rechtstreeks levert aan de huurder. Inderdaad wordt het verlaagde tarief voor lokaal duurzaam opgewekte energie wel uitgebreid naar ondernemers, in de zin dat ook ondernemers lid mogen zijn van de coöperatie of V.v.E. die de energie opwekt. Bij de behandeling van het Belastingplan 2014 heeft mijn voorganger al aangeven dat in het kader van SER-energieakkoord[2] zou worden onderzocht of het nodig en mogelijk was deze regeling uit te breiden, waarbij ook zou worden gekeken naar staatssteunaspecten. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden en op basis van de uitkomsten van dit onderzoek is de regeling uitgebreid naar ondernemers.

De heer Klaver geeft er de voorkeur aan de derving ten gevolge van het Fuchs-arrest en de uitbreiding van de vrijstelling zelfopwekking te dekken via een verhoging van de energiebelastingtarieven in plaats van via een verlaging van de belastingvermindering in de energiebelasting. De voordelen van het Fuchs-arrest en de vrijstelling zelfopwekking slaan de facto neer bij huishoudens. De reden dat ik niet heb gekozen voor een verhoging van energiebelastingtarieven is dat zo'n verhoging voor een groot deel zou neerslaan bij bedrijven. Ik heb gekozen voor een dekking via een verlaging van de belastingvermindering omdat deze met name neerslaat bij de huishoudens.

De heer Klaver heeft gevraagd of het kabinet bereid is ter voorbereiding van de belastingherziening in kaart te brengen wat de effecten zouden zijn van een vlaktax in de energiebelasting. Een vlaktax die moet leiden tot een zelfde

[2] http://www.energieakkoordser.nl/energieakkoord.aspx.

opbrengst zal zulke immense effecten hebben voor de industrie en de landbouw dat ik dit geen realistische optie vind om verder te onderzoeken. Geen van de EU-lidstaten kent overigens een energiebelasting met een enkel tarief. Ik ben wel bereid om in het kader van de belastingherziening opties in beeld te brengen die kunnen leiden tot een vereenvoudiging van de energiebelasting, een grondslagverbreding of een andere tariefstructuur.

Mevrouw Schouten vraagt hoe de Belastingdienst omgaat met btw-heffing op energiecoöperaties omdat daar volgens haar een groot probleem zit. In algemene zin kan over de btw-heffing van energiecoöperaties opgemerkt worden dat deze coöperaties voor de btw-heffing ondernemer zijn wanneer zij leveringen van energie tegen vergoeding verrichten of dat er andere prestaties in het economische verkeer door die coöperaties worden verricht. Onder die andere prestaties kan bijvoorbeeld het vragen van lidmaatschapsgelden vallen waartegenover staat dat bepaalde rechten of diensten worden verleend. Indien de betreffende energiecoöperaties ondernemer zijn voor de btw-heffing, bestaat uiteraard ook recht op vooraftrek voor gedane investeringen en onderhoud met betrekking tot bijvoorbeeld zonnepanelen. De Belastingdienst verschaft de energiecoöperaties graag duidelijkheid over de btw-gevolgen wanneer deze coöperaties alle feiten en omstandigheden schetsen en om die duidelijkheid vragen, of als de Belastingdienst zelf een boekenonderzoek uitvoert. Voor zover mij bekend is deze duidelijkheid overigens verschaft in de gevallen waarin door belanghebbenden om die duidelijkheid is gevraagd. Ik informeer uw Kamer tenslotte volledigheidshalve dat met vertegenwoordigers van lokale energieopwekking is afgesproken dat het reguliere overleg van die sector met het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën snel wordt voortgezet om zo snel mogelijk eventuele knelpunten in kaart te brengen die lokale initiatieven belemmeren. Mochten deze knelpunten bestaan, dan zal worden bekeken of hiervoor oplossingen mogelijk zijn.

De heer Koolmees vraagt of het nodig is een Energy Service Company (ESCo) met de energie-investeringsaftrek (EIA) te stimuleren of niet. De EIA is een regeling die openstaat voor eenieder, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Indien een ESCo aan deze voorwaarden voldoet, kan gebruik worden gemaakt van de EIA. In het SER-energieakkoord is afgesproken dat het kabinet de rol als "launching customer" op zich neemt. Ook is opgenomen dat marktpartijen worden opgeroepen om de inzet van ESCo's vanaf begin dit jaar (2014) actief te stimuleren. De gemeente Rotterdam werkt bijvoorbeeld met behulp van ESCo's aan energiezuinige gebouwen. Op de website van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland is een aantal voorbeelden van en informatie over ESCo's opgenomen.[3]

Werkkostenregeling

Mevrouw Neppérus heeft gevraagd of het mogelijk is nog iets te regelen voor de fiets. De heer Bashir heeft gevraagd naar de mogelijke gevolgen voor de fiets van de zaak als gevolg van de volledige overgang naar de werkkostenregeling. Ook mevrouw Schouten vraagt hiernaar. Van alle werkgevers maakt 21% gebruik van

[3] http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/duurzame-gebouwen/financiering-en-outsourcing/esco.

de fiscale faciliteit voor de aanschaf van een fiets. Twee derde van hen doet dat overigens via een cafetariaregeling. Werkgevers kunnen op verschillende manieren hun fietsregeling continueren. Dat kan door gebruik te maken van de vrije ruimte, maar ook door de onbelaste kilometervergoeding voor woon-werkverkeer in te zetten om de aankoop van een fiets uit een cafetariaregeling mee af te betalen. Er zijn marktpartijen die er al op inspelen om langs laatstgenoemde weg de fiets te laten cafetariseren zonder dat het de werkgever geld kost en zonder dat het ten koste gaat van de vrije ruimte. Overigens gelden bij de toepassing van deze maatregel geen voorwaarden zoals onder de "oude" fietsregeling wel het geval was. Er is geen maximum wat betreft de prijs van de fiets en er zijn ook geen voorwaarden gesteld aan het gebruik. Nog afgezien van de vraag of de branche zo sterk afhankelijk is van een fiscale maatregel, hoeft de overgang naar de werkkostenregeling naar mijn mening niet ten koste te gaan van de fietsverkopen en de werkgelegenheid in de fietsenbranche. Daarnaast stimuleert de inzet van de kilometervergoeding het gebruik van de fiets.

Mevrouw Neppérus heeft gevraagd of het mogelijk is om nog iets te regelen voor het bedrijfsuitje en/of de bedrijfsborrel. Verder vraagt mevrouw Neppérus wat de budgettaire gevolgen zijn van de introductie van een gerichte vrijstelling voor de bedrijfsborrel. De werkgever kan - binnen de grenzen van de vrije ruimte - ook onder de werkkostenregeling nog onbelast een bedrijfsuitje voor de werknemers organiseren. Daarbij gelden geen voorwaarden zoals die onder het "oude" regime van vrije vergoedingen en verstrekkingen wel golden. Het introduceren van een specifieke regeling voor bijvoorbeeld bedrijfsuitjes noodzaakt tot nadere regelgeving, extra vastleggingen en is geen vereenvoudiging maar feitelijk een stap terug. Indien de "oude" regeling voor bedrijfsfestiviteiten in de vorm van een gerichte vrijstelling in de werkkostenregeling zou worden opgenomen, leidt dat tot een budgettaire derving van circa € 370 miljoen. Als de dekking gevonden zou worden in een verlaging van de vrije ruimte, bedraagt die verlaging 0,37%-punt.

De heer Groot heeft gevraagd naar de mogelijkheden om misbruik te maken van de werkkostenregeling door bestuurders hun bonus te laten aanwijzen als eindheffingsbestanddeel en af te rekenen tegen 80% eindheffing (afgezien van de brutering feitelijk 44%). Hij vraagt in dit verband of expliciet kan worden vastgelegd dat de werkkostenregeling niet openstaat voor variabele beloningen van bestuurders. Het aanwijzen van vakantiegeld of bonussen als eindheffingsbestanddeel met het oog op tariefarbitrage kan bestreden worden met gebruikmaking van het gebruikelijkheidscriterium. Dat is ook het antwoord geweest op Kamervragen van de leden Groot en Kerstens (beiden PvdA) over het omzeilen van de Wet normering topinkomens.[4] Het gebruikelijkheidscriterium is een open norm, die nog niet in de jurisprudentie is ingevuld, en is bedoeld om excessen te bestrijden. Onderzoek heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat aanscherping op het punt van tariefarbitrage gewenst is. Op dit moment wordt onderzocht hoe dat kan zonder het karakter van de vrije ruimte geweld aan te doen. In de Fiscale verzamelwet 2015 verwacht ik uw Kamer een voorstel tot aanscherping te doen.

[4] Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 106.

De heer Bashir vraagt ook of het klopt dat fitness op de werkplek onbelast is, maar fitness elders belast. Uit praktische overwegingen kent de fitness op de werkplek inderdaad een nihilwaardering. Het is namelijk bijzonder lastig om de waarde van het individuele privévoordeel van een dergelijke voorziening op de werkplek te bepalen. Het is praktisch ondoenlijk om bij te houden wie van de werknemers gebruikmaakt van zo'n voorziening en in welke mate. Daarom is gekozen voor een nihilwaardering. Fitness buiten de werkplek is inderdaad belast voor zover het betreft niet-werkgerelateerde fitness. In dit geval kan gebruik worden gemaakt van de vrije ruimte. Fitness die wel werkgerelateerd is, bijvoorbeeld voor het onderhouden van fitheid die vereist is voor de uitoefening van werkzaamheden zelf, is gericht vrijgesteld, ongeacht of deze op de werkplek zelf plaatsvindt of elders. Meer algemeen, als de werkgever risico's ziet voor de gezondheid van zijn werknemers die hij met een gericht fitnessprogramma in zijn Arbobeleidsplan wil wegnemen, dan is dat ook vrijgesteld.

De heer Bashir heeft gevraagd naar de gevolgen die de werkkostenregeling voor toepassing van de vrijwilligersregeling heeft, bijvoorbeeld vrijwilligers bij de brandweer en sportverenigingen. De vrijwilligersregeling geldt voor vrijwilligers die niet bij wijze van beroep arbeid verrichten voor een algemeen nut beogende instelling of een sportorganisatie. De regeling gaat ervan uit dat een vrijwilliger niet in dienstbetrekking is als hij maximaal € 150 per maand, met een maximum van € 1500 per jaar, aan vergoedingen en verstrekkingen ontvangt. Dat is op dit moment het geval onder de "oude" regeling voor vergoedingen en verstrekkingen en dit verandert niet onder de werkkostenregeling. Voor de vrijwillige brandweer – daar wordt specifiek naar gevraagd – geldt de vrijwilligersregeling niet; zij zijn op grond van een wettelijke regeling aangesteld als ambtenaar en dus fiscaal in dienstbetrekking. Over de hoogte van onbelaste kostenvergoedingen zijn afspraken gemaakt met de Belastingdienst.

De heer Bashir heeft gevraagd naar een overzicht van het budgettaire belang van de verschillende maatregelen in de werkkostenregeling. In de hierna opgenomen tabel is dat overzicht opgenomen.

Tabel 1. Overzicht budgettair belang maatregelen WKR

Maatregel	Budgettair beslag
Gelijktrekken vergoedingen en verstrekkingen	0,1%-punt (€ 100 miljoen)
Noodzakelijkheidscriterium gereedschappen e.d.	0,1%-punt (€ 100 miljoen)
Kortingsregeling branche-eigen producten	0,13%-punt (€ 130 miljoen)

De heer Omtzigt heeft gevraagd of ik expliciet kan toezeggen dat bij de brede herziening van het belastingstelsel ook wordt gekeken hoe het loonbegrip en de werkkostenregeling beter kunnen aansluiten bij wat maatschappelijk als loon wordt ervaren. Een van de doelen van de stelselherziening is complexiteitsreductie. In dat kader wordt breed gekeken naar mogelijke vereenvoudigingen. De vraag is wat mij betreft dan ook of een nieuw loonbegrip de uitvoerbaarheid en de eenvoud dient. Daarvan ben ik nog niet overtuigd. Het brede loonbegrip vormt een van de pijlers van de Wet op de loonbelasting 1964. Na eerst al hetgeen de werknemer van zijn werkgever ontvangt tot het loon te rekenen, zijn vervolgens diverse vrijstellingen en nihilwaarderingen van toepassing. In de set gerichte vrijstellingen

en nihilwaarderingen die de facto het voor de belastingheffing in aanmerking te nemen loon verlagen, komt ook het maatschappelijke oordeel tot uitdrukking, net als dat eerder onder het "oude" regime van vrije vergoedingen en verstrekkingen het geval was. Tot slot kent de werkkostenregeling nog de generieke vrijstelling in de vorm van de vrije ruimte. Vanuit die vrije ruimte dient bijvoorbeeld ook een vergoeding voor de verklaring omtrent gedrag te worden verstrekt. Deze invulling van het loonbegrip is eenvoudig en ik heb er een voorkeur voor om dit zo te houden. Ik ben dan ook niet voornemens om dit als onderwerp toe te voegen aan de stelselherziening, maar als tijdens mijn gesprekken met de fracties van uw Kamer blijkt dat er binnen deze regeling nog verdere vereenvoudiging mogelijk is, ben ik uiteraard bereid dit nader te bezien.

De heer Omtzigt vraagt of ik de onduidelijkheden als gevolg van het werkplekcriterium kan verduidelijken. Een gratis maaltijd in de bedrijfskantine vormt loon en wordt al sinds jaar en dag forfaitair gewaardeerd. Onder de werkkostenregeling geldt als waardering in 2014 € 3,15 voor de gratis lunch of warme maaltijd. Eigen bijdragen van de werknemer kunnen daarop in mindering worden gebracht. Het verschil tussen de forfaitaire waardering en de eigen bijdrage wordt aangemerkt als loon, maar de werkgever kan dit aanmerken als eindheffingsbestanddeel. Dit laatste geldt zowel onder het "oude" regime van vergoedingen en verstrekkingen als onder de werkkostenregeling en hangt ook niet samen met de werkplek. In de werkkostenregeling kan dan gebruik worden gemaakt van de vrije ruimte.

De vraag van de heer Omtzigt over het verschil in behandeling tussen het parkeren op de werkplek en parkeren elders kan naar mijn mening worden opgevat als een pleidooi voor het wegnemen van die, naar zijn mening, onevenwichtigheid. Wegnemen van die onevenwichtigheid zou in theorie kunnen door de kosten van parkeren op de werkplek te waarderen, en aan de hand van het gebruik tot het loon te rekenen. Daar kan dan de generieke vrijstelling van de vrije ruimte voor benut worden. Die weg acht ik, net als bij de eerder beschreven vraag over de fitness, praktisch onuitvoerbaar. Wegnemen van die onevenwichtigheid door het herstel van de oude vrijstelling ten laste van de vrije ruimte is evenmin gewenst.

De heer Van Dijck vraagt of het voordeel van de laagrentende hypothecaire personeelslening tot het loon gerekend kan worden. In beginsel is ook nu al sprake van loon, dat uit praktische overwegingen niet als zodanig wordt belast. Het tot het loon rekenen van het rentevoordeel kan immers leiden tot een in omvang gelijke aftrek in de inkomstenbelasting. Het bijtellen in de loonbelasting heeft in zoverre per saldo geen invloed op de te betalen belasting. Door de recent doorgevoerde stapsgewijze verlaging van het maximale renteaftrekpercentage vindt in bepaalde gevallen de aftrek van de rente in de inkomstenbelasting niet meer plaats tegen hetzelfde tarief als waartegen het voordeel in de loonbelasting belast zou zijn. Hierdoor kan het al dan niet belasten van de rentekorting in de loonbelasting stapsgewijs toenemende gevolgen krijgen voor de te betalen belasting. Om die gevolgen te voorkomen bestaan meerdere mogelijkheden die nu worden onderzocht. Duidelijk is dat – ongeacht de uitkomst – een dergelijke maatregel impact heeft op de processen van de Belastingdienst en die van werkgevers die rentekorting geven op personeelsleningen. Aan de precieze

vormgeving wordt op dit moment – in overleg met de sector – gewerkt. De aanpassing van de fiscale behandeling van de rentekorting op personeelsleningen wordt daarom niet geregeld in het Belastingplan 2015, maar zal worden opgenomen in de Fiscale verzamelwet 2015 die in het voorjaar bij uw Kamer zal worden ingediend. De heer Van Dijck vraagt voorts of de budgettaire opbrengst van het belasten van dat voordeel ingezet kan worden voor verhoging van de vrije ruimte. De opbrengst van het belasten van het rentevoordeel in de loonbelasting is beperkt tot het beschreven tariefsverschil, dat in 2014 0,5%-punt bedraagt en in 2015 1,0%-punt. Deze maatregel biedt daarmee weinig budgettaire ruimte voor verhoging van de vrije ruimte.

De heer Koolmees heeft gevraagd hoe handen en voeten wordt gegeven aan het Arbobeleid in relatie tot de werkkostenregeling. Iedere werkgever is op grond van de Arbeidsomstandighedenwet verplicht om een Arbobeleidsplan te maken. Een verplicht onderdeel daarvan is het opstellen van een risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E). Aan de hand daarvan wordt een plan van aanpak opgesteld over hoe om te gaan met gezondheidsrisico's binnen het bedrijf. Dit resulteert in een Arboplan. Als uit de voorgaande stappen een bepaald risico blijkt en in het plan eveneens wordt voorzien in een mogelijkheid om het risico te verkleinen dan wel weg te nemen dan is de voorziening die hierop ziet in beginsel nihilgewaardeerd.

Mevrouw Schouten vraagt hoe met sociaal-maatschappelijke bedrijfsuitjes moet worden omgegaan onder de werkkostenregeling. Op het gebied van bedrijfsuitjes worden geen uitzonderingen gemaakt. Opgemerkt zij wel dat reis- en verblijfskosten in de regel onder de desbetreffende vrijstelling vallen. Voor zover de kosten van dergelijke bedrijfuitjes zich hiertoe beperken hoeven er dus geen kosten onder de vrije ruimte te worden geboekt.

De heer Dijkgraaf vraagt naar kleding die op de werkplek achter moet blijven. En meer specifiek vraagt hij waarom die kleding niet thuis kan worden gewassen. De regeling voor werkkleding is onder de werkkostenregeling inhoudelijk niet veranderd. Kleding die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend geschikt is om tijdens de vervulling van de dienstbetrekking te worden gedragen (uniformen) en werkkleding die zich met een bedrijfslogo van 70 cm^2 of meer onderscheidt van "gewone" kleding kunnen onbelast verstrekt worden. Die vrijstelling gaat uit van de gedachte dat de werknemer er geen privévoordeel van heeft. Kleding die niet aan de genoemde voorwaarde voldoet en ook dergelijke onderscheidende kenmerken niet heeft vormt in beginsel belast loon, tenzij de werknemer er buiten werktijd geen gebruik van kan maken. Het past bij zo'n werkplekgebonden voorziening dat de werkgever zorgt voor reiniging en eventueel herstel.

Gebruikelijkloonregeling
De heer Bashir vraagt of het gemakkelijk is om een meest vergelijkbare dienstbetrekking aan te wijzen. Mevrouw Schouten vraagt wat verstaan moet worden onder de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Verder vraagt zij zich af of het aansluiten bij de meest vergelijkbare dienstbetrekking alle discussies gaat oplossen. Het doel van de gebruikelijkloonregeling is om, met inachtneming van de

doelmatigheidsmarge, een loon vast te stellen dat zakelijk zou zijn als er geen sprake zou zijn van een aanmerkelijk belang. Daarvoor kan, zoals onder de huidige wet bepaald is, aangesloten worden bij het salaris van een soortgelijke dienstbetrekking. Omdat een soortgelijke werknemer niet altijd bestaat, kan in die gevallen op basis van de wettelijke methode een zakelijk loon niet vastgesteld worden. Ook de in de jurisprudentie ontwikkelde afroommethode om een zakelijk loon vast te stellen, kan lang niet altijd gebruikt worden. Daarom stelt het kabinet voor om aan te sluiten bij de meest vergelijkbare dienstbetrekking. De wijze waarop een soortgelijke dienstbetrekking en een meest vergelijkbare dienstbetrekking bepaald worden, zijn vergelijkbaar, met dien verstande dat een soortgelijke dienstbetrekking kan ontbreken en een meest vergelijkbare dienstbetrekking niet. Het primaire doel van de wijziging is dus ook niet het voorkomen van discussies. Zoals toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag, verwacht het kabinet noch een toename, noch een afname van het aantal discussies als gevolg van het wijzigen van "soortgelijke dienstbetrekking" in "meest vergelijkbare dienstbetrekking". Wel leidt de wijziging in meer gevallen tot een betere benadering van een zakelijk loon. Alle kenmerken van een dienstbetrekking kunnen een rol spelen bij de bepaling of een dienstbetrekking de meest vergelijkbare dienstbetrekking is. Uiteindelijk gaat het om de meest vergelijkbare dienstbetrekking die gevonden is door de inspecteur of de inhoudingsplichtige en waarvan het loon bekend is of redelijkerwijs geschat kan worden. Het is overigens, net als onder de huidige regeling, niet de bedoeling personen met vergelijkbare dienstbetrekkingen met naam en toenaam te kennen of te noemen. In gevallen waarbij een zeer vergelijkbare werknemer ontbreekt, zal veelal in overleg tussen de inspecteur en de inhoudingsplichtige, in redelijkheid een zakelijk loon afgesproken worden. Daarbij kan eventueel de afroommethode een nuttig hulpmiddel zijn.

De heer Bashir vraagt bij welke omvang van de werkzaamheden, bijvoorbeeld bij vermogensvennootschappen, de gebruikelijkloonregeling van toepassing is. Indien een loon van meer dan € 5000 per jaar gebruikelijk is, is de gebruikelijkloonregeling van toepassing. Bij vermogensvennootschappen spelen de omvang van het beheerde vermogen en de daarvoor gewoonlijk te verrichten beheershandelingen een rol bij de bepaling of de € 5000-grens overschreden wordt. Andere feiten en omstandigheden spelen hierbij echter ook een rol. Daarom kan het kabinet niet aangeven bij welke omvang van de werkzaamheden een loon van meer dan € 5000 gebruikelijk is. Als de vermogensvennootschap deel uitmaakt van een concern, vindt deze toets plaats aan de hand van de werkzaamheden van de directeur-grootaandeelhouder (DGA) voor het gehele concern.

De heer Bashir benoemt het voordeel dat de verlaging van de doelmatigheidsmarge van 30% naar 25% het verschil tussen de belastingheffing van de arbeidsbeloning van DGA's en werknemers zonder aanmerkelijk belang verkleint. De heer Bashir geeft daarbij aan dat een evenwicht tussen DGA's en werknemers zonder aanmerkelijk belang ook verbetert als het vennootschapsbelastingtarief wordt verhoogd, en vraagt of het kabinet dit overwogen heeft. Het verlagen van de doelmatigheidsmarge is afgesproken in de Begrotingsafspraken 2014. Het doel hiervan is het realiseren van de budgettaire opbrengst van € 150 miljoen per jaar. Dat het evenwicht tussen de

belastingheffing van de arbeidsbeloning van DGA's en werknemers zonder aanmerkelijk belang hierdoor verbetert, is een bijkomend voordeel. Het verhogen van het vennootschapsbelastingtarief is niet overwogen, en wordt overigens ook nu niet overwogen.

Mevrouw Neppérus en de heer Dijkgraaf vragen naar de bewijslastverdeling bij de gebruikelijkloonregeling. Mevrouw Neppérus vraagt daarbij ook naar de positie van de starter. In de voorgestelde overgangsregeling zat een verschuiving van een deel van de bewijslast van de inspecteur naar de inhoudingsplichtige. Deze overgangsregeling is naar aanleiding van vragen en opmerkingen van verschillende Tweede Kamerfracties in de tweede nota van wijziging geschrapt en vervangen door een toezegging. Daardoor is geen sprake meer van een verschuiving van de bewijslast. Ook de overgebleven wijzigingen in de gebruikelijkloonregeling hebben geen invloed op de bewijslastverdeling tussen de inspecteur en de inhoudingsplichtige. Als een starter of een andere inhoudingsplichtige vindt dat het standaardbedrag of het loon van de meestverdienende werknemer te hoog is, dan kunnen daarover afspraken worden gemaakt met de Belastingdienst. Dit is onder de huidige regeling mogelijk en dat blijft zo. Zoals ook opgemerkt in de memorie van toelichting, zal het bij een starter met een hoge investeringsbehoefte of een lage cashflow al gauw aannemelijk zijn dat een relatief laag loon zakelijk is. De starter kan hierover afspraken maken met de Belastingdienst, maar ook als hij dat niet gedaan heeft, zal de Belastingdienst rekening houden met de financiële situatie van een starter. Als de inspecteur van mening is dat de inhoudingsplichtige een hoger loon moet vaststellen en dit loon hoger is dan het standaardbedrag en het loon van de meestverdienende werknemer van de inhoudingsplichtige, dan ligt de bewijslast ook vanaf 2015 bij de inspecteur.

De heer Omtzigt merkt op dat in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat voor de raming van de opbrengst van € 150 miljoen is verondersteld dat niet in alle gevallen de maximale marge van 30% is opgezocht. Zij vragen van welke marge of welk percentage gevallen dan wel is uitgegaan. Met het bedoelde effect is rekening gehouden door het geraamde bedrag met 40% te corrigeren.

De heer Omtzigt geeft verder aan dat hij blij is met de aanpassing van de 75/70-fictie en vraagt om een toelichting op het vaststellen van het gebruikelijk loon in 2015. Hij vraagt waarom eerst 2013 en nu 2014 als referentiejaar geldt. Voorts vraagt hij of het klopt dat alle DGA's die in 2015 hun salaris niet verhogen verdacht zijn voor de Belastingdienst met betrekking tot hun salaris in 2014. Tot slot vraagt hij of het klopt dat de looptijd van de overgangsmaatregel afhankelijk is van het moment waarop de inspecteur contact opneemt met de DGA.
Met de tweede nota van wijziging bij het Belastingplan 2015 is het overgangsrecht voor de wijzigingen in de gebruikelijkloonregeling vervallen. Dit betekent dat alle DGA's vanaf 2015 de nieuwe regels moeten toepassen. Voor inhoudingsplichtigen met afspraken over het gebruikelijk loon geldt het volgende. Afspraken over een in aanmerking te nemen loon gelijk aan of lager dan het standaardbedrag van € 44.000 worden in stand gelaten. Alle andere afspraken worden collectief opgezegd. Inhoudingsplichtigen met opgezegde afspraken mogen deze afspraken blijven toepassen als het loon wordt verhoogd tot 75/70^{e} van het afgesproken loon.

Gewoonlijk zal dit afgesproken loon gelijk zijn aan het loon in 2014, maar in uitzonderingsituaties kan dit afwijken. Bij de inmiddels vervallen overgangsregeling werd aangesloten bij het loon van 2013. Hier was voor gekozen om anticipatie in 2014 te voorkomen. Omdat de tegemoetkoming in tegenstelling tot de overgangsregeling alleen van toepassing is op inhoudingsplichtingen met een afspraak is het niet nodig om aan te sluiten bij het jaar 2013 maar kan, zoals hiervoor gezegd, worden aangesloten bij het bedrag volgens de afspraak. Bij inhoudingsplichtigen die de afspraken met de Belastingdienst toepassen, zal immers geen sprake zijn van anticipatie. In de regel zal in de afspraak indien van toepassing zijn uitgegaan van een marge van 30% en voor dergelijke gevallen ligt het dan ook in de rede om met ingang van 2015 een marge van 25% te hanteren. De verhoging tot 75/70^{e} is mogelijk zolang de feiten en omstandigheden gelijk blijven en totdat de inspecteur of de inhoudingsplichtige contact opneemt voor het maken van een nieuwe afspraak of totdat de geldigheidsduur van de oorspronkelijke afspraak is verlopen. Het kan dus voorkomen dat de mogelijkheid om van deze tegemoetkoming gebruik te maken eindigt omdat de inspecteur contact heeft opgenomen met de inhoudingsplichtige voor het maken van een nieuwe afspraak. In dit geval is de maximale duur van het toepassen van de tegemoetkoming dus afhankelijk van het moment waarop de inspecteur contact opneemt. Ook voor inhoudingsplichtigen die geen gebruik maken van de 75/70-fictie of inhoudingsplichtigen zonder afspraak zal een verhoging van het gebruikelijk loon vaak voor de hand liggen. Als bij DGA's met een gebruikelijk loon boven het standaardbedrag in 2015 geen verhoging plaatsvindt, kan dit voor de Belastingdienst een signaal zijn over het in aanmerking te nemen loon in 2015. Dit is geen signaal met betrekking tot de juistheid van het in aanmerking genomen loon in 2014. Dit betekent ook niet dat deze inhoudingsplichtigen meteen verdacht zijn bij de Belastingdienst, omdat er ook inhoudingsplichtigen zijn die niet de volledige doelmatigheidsmarge toepassen in 2014.

Box 3 / vermogensverdeling
De heer Bashir vraagt te reageren op het voorstel van de "miljonairsbelasting", een opslag in box 3 voor belastingplichtigen met een vermogen van meer dan € 1 miljoen, van per saldo 0,7% van de box 3-grondslag. In het kader van de stelselherziening gaat het kabinet alternatieven onderzoeken voor de huidige vermogensrendementsheffing, met als doel hierover een nadere afweging te maken. Doel is te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is. Daartoe kan bijvoorbeeld het werkelijk genoten rendement op vermogen in de heffing als uitgangspunt worden genomen, maar ook binnen de forfaitaire benadering wordt gezocht naar vormen die beter aansluiten bij het rechtvaardigheidsgevoel. Ik vind het wenselijk om die onderzoeken af te wachten zodat daarover het gesprek met uw Kamer kan worden gevoerd.

De heer Bashir vraagt of ik met hem van mening ben dat een goed zicht op vermogens ontbreekt en of ik bereid ben na te denken over een vermogensregister. De Belastingdienst is terughoudend bij het uitvragen van gegevens, en vraagt in het algemeen alleen de gegevens uit die van belang zijn voor de belastingheffing, dit ook met het oog op het minimaliseren van

administratieve lasten. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) publiceert over het totale vermogen van alle Nederlanders, dus de informatie is wel degelijk voorhanden. Het invoeren van een vermogensregister acht ik dan ook niet zinvol.

Woningmarkt
De heer Van Dijck vraagt of de maatregelen in het Belastingplan 2015 op het terrein van de woningmarkt bijdragen aan de doorstroming op de woningmarkt. De bedoelde maatregelen dragen positief bij aan de woningmarkt. De verlenging van de aftrektermijn voor restschulden verbetert de financierbaarheid van deze schulden waardoor de doorstroming zal verbeteren. Het permanent maken van de tijdelijke en verruimde regelingen rond verhuizing sluit aan bij de aanhoudende regionale verschillen in verkooptijd en zorgt ervoor dat mensen fiscaal voldoende ruimte hebben om van de ene naar de andere woning te kunnen gaan. Door de toepassing van het verlaagde btw-tarief op arbeidskosten voor renovatie en herstel van woningen te verlengen tot 1 juli 2015 worden de bouwsector en de woningmarkt nog een half jaar extra gestimuleerd.

De heer Omtzigt vraagt of ik bereid ben om de tijdelijke regeling voor aftrek van rente op restschulden ook toegankelijk te maken voor restschulden die zijn ontstaan voor 29 oktober 2012. De tijdelijke regeling voor renteaftrek op restschulden heeft als doel het bevorderen van de doorstroming op de woningmarkt. Het kabinet is niet voornemens om de periode van het ontstaan van de restschulden verder op te rekken door ook restschulden die voor 29 oktober 2012 zijn ontstaan mee te nemen. Het nu alsnog onderbrengen van dergelijke schulden binnen de restschuldregeling zou leiden tot een financieel voordeel achteraf voor de belastingplichtige, zonder dat dit de beoogde doorstroming op de woningmarkt zou bevorderen. Bij vervreemding van een eigen woning in die voorafgaande periode ging men immers uit van het standaardregime dat de rente over de potentiële restschuld niet aftrekbaar is, maar de schuld wel in mindering kan worden gebracht op de rendementsgrondslag van box 3. Die regeling is geen belemmering geweest om de woning met potentiële restschuld op dat moment te vervreemden.

Mevrouw Neppérus vraagt wanneer meer informatie volgt over de indexering van het eigenwoningforfaitpercentage (EWF-percentage). In bijlage 3 bij de laatste toezeggingenbrief[5] heb ik aangegeven dat ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, jaarlijks begin november zal informeren over de indexering van het EWF-percentage, dit nadat ik eind oktober de daarvoor benodigde gegevens over de ontwikkeling van de gemiddelde woningwaarden heb ontvangen van de Waarderingskamer. Daarbij zou ik uw Kamer ook informeren over de bijstelling van de arbeidskorting, dit op basis van de bekendmaking in oktober van het wettelijk minimumloon (WML) per 1 januari van het daaropvolgende jaar. Ik maak voor beide punten graag gebruik van deze gelegenheid.

Het EWF-percentage komt in het belastingjaar 2015 uit op 0,75% als gevolg van de wettelijke indexering. De wettelijke indexering van het EWF-percentage vindt

[5] Kamerstukken II 2013/14, 34 000 IX, nr. 5.

plaats aan de hand van de ontwikkeling van het indexcijfer van de woninghuren[6] en de ontwikkeling van de woningwaarden.[7] Vervolgens is het EWF-percentage naar beneden afgerond op 0,05%-punt. Het indexcijfer van de woninghuren is met 4,4% gestegen. Met het benoemen van het indexcijfer van de woninghuren geef ik eveneens invulling aan de toezegging van de Minister voor Wonen en Rijksdienst om de ontwikkeling van dit cijfer mede te delen aan uw Kamer.[8] De woningwaarden zijn met 2,8% gedaald. Beide ontwikkelingen hebben een opwaarts effect op het EWF-percentage. De koppeling van de EWF-percentages aan de woningwaarden zorgt er slechts voor dat de EWF-opbrengst stabiel wordt gehouden ten opzichte van de woningwaardeontwikkeling en heeft dus geen opwaarts effect op het EWF. Als de woningwaarde daalt, krimpt immers ook de WOZ-waardegrondslag waarop het EWF-percentage wordt toegepast. Daarmee heeft alleen de stijging van de huurwaarde invloed op de lasten in het kader van het EWF. Dit sluit aan bij het idee dat het EWF een forfaitaire benadering is van de huurinkomsten die de belastingplichtige zou kunnen behalen indien de desbetreffende woning zou worden verhuurd. De extra lasten door het gewijzigde EWF-percentage in 2015 worden geraamd op circa € 1 per maand per € 100.000 WOZ-waarde.

Het WML dat gaat gelden per 1 januari 2015 is inmiddels ook bekend[9], en is vastgesteld op € 1501,80 per maand. De inkomensgrenzen in de arbeidskorting zijn mede afhankelijk van het WML. Voor 2015 leidt dit WML tot de in de hierna volgende tabel opgenomen inkomensgrenzen (hierbij rekening houdend met de maatregelen die zijn opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, zoals het verhogen van de afbouwgrens van de arbeidskorting). Deze bedragen liggen dicht in de buurt van de voorlopige bedragen die al in de memorie van toelichting waren genoemd.

Tabel 2. Inkomensgrenzen arbeidskorting 2015

Betreft	Inkomensgrens
einde eerste opbouw (50%)	€ 9010
einde tweede opbouw (108%)	€ 19.463
begin afbouw (108% van 225% + € 5977)	€ 49.770
eindpunt afbouw (volgt uit afbouw)	€ 100.670

Oudedagsvoorzieningen

De heer Omtzigt heeft enkele vragen gesteld met betrekking tot het nettopensioen en de nettolijfrente. Hij vraagt waarom niet is gekozen voor een generieke verhoging van het heffingvrije vermogen in box 3 zoals is voorgesteld door de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs (NOB). Het kabinet merkt op dat het bij het nettopensioen en de nettolijfrente gaat om een (inkomensvervangende) oudedagsvoorziening die echter fiscaal anders wordt gefaciliteerd dan via de

[6] Indexcijfer van de woninghuren van juli van het voorafgaande kalenderjaar in verhouding tot dat indexcijfer over juli van het tweede voorafgaande kalenderjaar.
[7] De verhouding van "het gemiddelde van de eigenwoningwaarden die betrekking hebben op het voorafgaande kalenderjaar (peildatum 1 januari van het tweede voorafgaande kalenderjaar)" tot "het gemiddelde van die waarden die betrekking hebben op het kalenderjaar (peildatum 1 januari van het voorafgaande kalenderjaar)".
[8] Kamerstukken II 2013/14, 32 847, nr. 125.
[9] Zie ook Stcrt. 2014, nr. 29850.

gebruikelijke omkeerregel. Bij een generieke verhoging van het heffingvrije vermogen in box 3 voor mensen met een inkomen boven de € 100.000 gaat het inkomensvervangende karakter van een oudedagsvoorziening en nabestaandenvoorziening verloren. Een generieke verhoging van de box 3-vrijstelling zal uitmonden in een vast bedrag, waardoor het niet meer mogelijk is een inkomensvervangende voorziening op te bouwen die afhankelijk is van het inkomen.

De heer Omtzigt vraagt voorts naar de fiscale gevolgen bij emigratie voor het nettopensioen. Hij vraagt of het mogelijk is om van alle fiscale claims af te komen door een jaar naar het buitenland te emigreren. Bij het nettopensioen gaat het om een box 3-vrijstelling en is geen sprake van de voor pensioen tot nu toe gebruikelijke fiscale facilitering via de omkeerregel. Dit afwijkende karakter van de fiscale facilitering heeft twee gevolgen. Ten eerste rust er geen box 1-claim op het nettopensioen; de pensioenpremies worden in de box 1-heffing betrokken en niet de uitkeringen. Voor het nettopensioen geldt wel een box 3-vrijstelling. Deze heeft echter geen betekenis voor buitenlandse belastingplichtigen; het nettopensioen is geen onderdeel van de bezittingen die in Nederland bij een buitenlandse belastingplichtige in de belastingheffing worden betrokken als belastbaar inkomen uit sparen en beleggen. Nederland verliest hiermee dus geen fiscale claim. Ten tweede kan het afwijkende karakter van het nettopensioen er mogelijk wel toe leiden dat de nieuwe woonstaat van de belastingplichtige de afkoopsom in de belastingheffing betrekt, ervan uitgaande dat indien een regeling ter voorkoming van dubbele belasting toepassing vindt, deze regeling het heffingsrecht over de uitkeringen uit het nettopensioen toewijst aan de woonstaat. Hierdoor kan er (de facto) sprake zijn van dubbele belastingheffing. Om dit te voorkomen kan de belastingplichtige de aanspraak op het nettopensioen laten vrijvallen op het moment dat hij ophoudt binnenlandse belastingplichtige te zijn. Mocht de Belastingdienst signalen krijgen dat de voorgestelde vormgeving leidt tot veelvuldig oneigenlijk gebruik dan kunnen zo nodig maatregelen worden getroffen. Evenwel is ook denkbaar dat de nieuwe woonstaat bijvoorbeeld alleen het rente-element van de afkoopsom belast; er ontstaat dan geen dubbele belastingheffing. Wellicht ten overvloede merkt het kabinet nog op dat emigratie gevolgd door een remigratie naar Nederland in het daaropvolgende jaar niet leidt tot een einde aan de binnenlandse belastingplicht, ingeval intussen niet (feitelijk) de woonplaats is verplaatst naar een andere mogendheid (artikel 2.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001).

De heer Omtzigt vraagt verder om de volledige lagere regelgeving met betrekking tot nettopensioen en nettolijfrente. Het kabinet hecht eraan zo veel mogelijk duidelijkheid te verschaffen op het punt van nettopensioen en nettolijfrente en daarom acht het kabinet het ook wenselijk om nu alvast de belangrijkste voorgenomen zaken die in lagere regelgeving neergelegd zullen worden en die per 1 januari 2015 in werking zullen treden, kenbaar te maken. In dat kader merkt het kabinet op dat de Belastingdienst op zijn pensioensite (www.belastingdienstpensioensite.nl) reeds de voor de praktijk belangrijke premiestaffels voor nettopensioen bekend heeft gemaakt.[10] Om dezelfde duidelijkheid te bieden voor de premiestaffel voor nettolijfrenten, is deze (in

[10] V&A 14-009; premiestaffels voor nettopensioenregelingen.

concept) als bijlage 1 gevoegd bij deze brief. Ook de samenloopbepaling bij nettopensioen en nettolijfrente is hierin opgenomen. De aanpassing van de renseigneringsplicht hangt reeds voor bij beide Kamers. De overige lagere regelgeving zal bekend worden gemaakt bij de publicatie van het eindejaarsbesluit en de eindejaarsregeling.

De heer Bashir vraagt waarom er met de nettolijfrente en het nettopensioen een vrijstelling in box 3 wordt geïntroduceerd voor mensen met de hoogste inkomens, waarbij ook een vrijstelling geldt voor de erfbelasting. Hij vraagt concreet waarom er weer een box 3-vrijstelling komt en waarom dit is weggestopt in het Belastingplan. Aanvankelijk stond de nettofaciliteit voor het inkomen boven de € 100.000 (2015) alleen open voor de derde pijler (lijfrenten), maar het kabinet heeft deze faciliteit – naar aanleiding van een breed gedragen wens in het parlement – uitgebreid naar de tweede pijler (pensioen). Voor pensioenen en lijfrentes bestaat vanouds een vrijstelling in de erfbelasting. Aangezien het bij nettopensioen en nettolijfrente eveneens gaat om een volwaardige inkomensvoorziening voor de oude dag en voor nabestaanden, wordt de definitie van deze voorzieningen in de erfbelasting aangepast door apart het nettopensioen te noemen. De uitbreiding van deze vrijstellingen tot het nettopensioen is overigens reeds eerder aangekondigd bij brief van 1 september 2014[11].

De heer Omtzigt vraagt met betrekking tot het ATP-arrest of ik de mening deel dat alle pensioendeelnemers beleggingsrisico's nemen nu hun pensioenen worden gekort en of het in dat kader niet bijzonder is om te stellen dat het ATP-arrest van geringe impact is op Nederlandse pensioenfondsen. Verder vraagt hij of de deelnemers niet gewoon een vrijstelling kunnen krijgen. Ik deel niet de mening dat alle deelnemers aan een pensioenregeling (beleggings)risico's lopen omdat de kans bestaat dat zij als gevolg van het ATP-arrest in de toekomst gekort kunnen worden op hun pensioen. Zoals aangegeven in mijn brief van 19 september 2014 met een analyse van het ATP-arrest[12] valt het beheer van een pensioenfonds dat Defined Benefit regelingen (DB-pensioenregelingen) uitvoert niet onder de vrijstelling voor het beheer van door beleggingsfondsen en beleggingsmaatschappijen ter collectieve belegging bijeengebracht vermogen. Het ATP-arrest bevestigt dat btw-heffing over deze beheerdiensten moet plaatsvinden. Het beheer van collectieve Defined Contribution fondsen is ook niet vrijgesteld van btw als de pensioenafspraken van de individuele deelnemers zijn opgebouwd op een vergelijkbare wijze als gebruikelijk is bij de gangbare DB-pensioenregelingen. De deelnemers ontvangen dan geen pensioen waarvan de hoogte afhangt van de betaalde pensioenpremies en het rendement van de beleggingen.

Ouderen

De heer Bashir constateert dat de afschaffing van de ouderentoeslag in box 3 alleen ouderen met een relatief laag inkomen (tot € 19.895) raakt en vraagt of ik dat eerlijk vind. In het bijzonder vraagt hij hoeveel koopkracht de ouderen die door de maatregel worden getroffen verliezen door het schrappen van de ouderentoeslag. Ook vraagt hij met welke maatregelen ouderen te maken krijgen

[11] Kamerstukken II 2014/15, 33 863, nr. 30.
[12] Kamerstukken II 2014/15, 32 043, nr. 228.

in 2016 en 2017. Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) ouderen uit 2013[13] bleek dat de inkomens- en vermogenspositie van ouderen de afgelopen twee decennia is verbeterd ten opzichte van andere huishoudens. Om die reden is het kabinet van mening dat het verdedigbaar is dat de fiscale behandeling van ouderen meer in lijn wordt gebracht met andere groepen in de samenleving. Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 is onderdeel van het pakket maatregelen om afstel van de huishoudentoeslag te dekken en draagt eraan bij dat de inkomensondersteuning voor ouderen meer in lijn wordt gebracht met die van andere groepen in de samenleving. Het kabinet is van mening dat het pakket aan maatregelen om afstel van de huishoudentoeslag te dekken evenwichtig is. Binnen dit pakket worden ouderen met een laag inkomen hierbij zo veel mogelijk ontzien. Een deel van de maatregelen in het pakket worden per 2016 ingevoerd. Het gaat hierbij, naast het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3, om het verlagen van de ouderenkorting en het verhogen van het lage tarief van de inkomensafhankelijke bijtelling voor de zorgverzekeringswet.

De heer Omtzigt vraagt of de koopkrachttabel kan worden aangevuld met de maatregelen voor 2016, omdat enkele maatregelen voor ouderen per 2016 ingaan. De koopkrachttabel geeft de effecten weer van overheidsmaatregelen op het inkomen gegeven de geraamde macro-economische ontwikkeling door het CPB. Besluitvorming over het integrale koopkrachtbeeld voor het komende jaar vindt altijd plaats in augustus tegen de achtergrond van de raming van de macro-economische ontwikkeling voor het komende jaar. Een actuele raming voor 2016 is momenteel niet voorhanden. Deze wordt pas in de loop van 2015 gemaakt. Het is dus niet mogelijk om op dit moment een betrouwbare koopkrachttabel voor 2016 te maken. De maatregelen die per 2016 ingaan waar nu al over is besloten zullen worden meegenomen in de koopkrachttabel voor 2016 die volgend jaar met Prinsjesdag aan uw Kamer wordt aangeboden.

De heer Omtzigt vraagt naar de ratio achter de keuze om de spaarder met een laag inkomen extra te gaan belasten (door de afschaffing van de ouderentoeslag in box 3) en de spaarders met een hoog inkomen niet te belasten (door de introductie van het nettopensioen in combinatie met een extra vrijstelling in box 3). Het afschaffen van de ouderentoeslag in box 3 maakt deel uit van het pakket maatregelen dat dient als alternatief voor de huishoudentoeslag. Afschaffing van deze vrijstelling leidt ertoe dat oudere belastingplichtigen voor wat betreft het heffingvrije vermogen in box 3 in een gelijke positie worden gebracht met overige belastingplichtigen. Geheel los daarvan heeft het kabinet voor belastingplichtigen die nog niet met pensioen zijn gegaan ingezet op een versobering van de toekomstige pensioenopbouw. Een van de maatregelen daarbij is de aftopping van het pensioengevend loon. Dit heeft tot gevolg dat mensen met een inkomen boven € 100.000 over het meerdere niet meer fiscaal gefaciliteerd via de omkeerregel pensioen kunnen opbouwen. Ter compensatie wordt voor deze groep een nieuwe vrijwillige spaarfaciliteit (nettolijfrente en nettopensioen) geïntroduceerd die een andere fiscale facilitering kent (door de belastingplichtige betaalde premie niet aftrekbaar, door de werkgever toegekende aanspraak belast als loon,

[13] Kamerstukken II 2013/14, 33 736, nr. 2.

waardeaangroei aanspraak onbelast voor box 3, uitkering onbelast). Beide maatregelen kennen derhalve hun eigen achtergrond en ratio.

Uitbreiden bevoegdheid toezichthouders toeslagen
De heer Omtzigt vraagt of de nieuwe binnentredingsbevoegdheid betekent dat ook onaangekondigd bij huurders van woningen kan worden binnengetreden. Ter voorkoming van misverstanden wil ik benadrukken dat de uitbreiding van de bevoegdheid voor toezichthouders voor toeslagen expliciet niet ziet op woningen, maar juist op niet-woningen. Voor het binnentreden van woningen is altijd toestemming van de bewoner vereist. Onaangekondigd binnentreden bij woningen zal derhalve niet voorkomen.

Tier I
De heer Bashir vraagt welke fiscale mogelijkheden kunnen worden ingezet om de reserves van de zorgverzekeraars terug te laten vloeien naar de premiebetalers. Ten eerste merk ik op dat reserves noodzakelijk zijn voor een gezonde financiële positie van de verzekeraar. Hierdoor kan de zorgplicht ook in financieel mindere periodes worden nagekomen. Zorgverzekeraars houden hierbij rekening met toekomstige ontwikkelingen en onzekerheden. Deze ontwikkelingen zijn onder andere de verhoging van de minimale solvabiliteitseisen als gevolg van de inwerkingtreding van de richtlijn Solvabiliteit II op 1 januari 2016, de overhevelingen vanuit de AWBZ en wijzigingen in het risicoprofiel. Op basis van voorlopige berekeningen en uitgaande van de thans bekende solvabiliteitscijfers zal, als gevolg van de extra schadelast die de overheveling vanuit de AWBZ met zich brengt en de verhoogde solvabiliteitseis onder Solvabiliteit II, de solvabiliteitsratio afnemen van 211% tot 127%-143%. Wanneer een zorgverzekeraar niet aan de solvabiliteitseisen voldoet, heeft De Nederlandsche Bank – als uiterste middel – de bevoegdheid om de vergunning in te trekken. Financiële buffers zijn nodig om verzekerden vertrouwen te bieden in verzekeraars. Ook kunnen zij als gevolg van die buffers een stabiele premieontwikkeling nastreven. Ruimte ten opzichte van het minimum zorgt er namelijk ook voor dat tegenvallers kunnen worden opgevangen zonder dat premies direct moeten worden verhoogd. Mede hierdoor zullen reserves van zorgverzekeraars altijd hoger zijn dan wettelijk vereist. Vrijwel alle zorgverzekeraars zijn vrijgesteld voor de vennootschapsbelasting. Gegeven deze vrijstelling zijn er geen mogelijkheden om via de fiscale winstsfeer tot premieterugbetaling of -verlaging over te gaan. Maar ook als er geen vrijstelling van vennootschapsbelasting voor zorgverzekeraars zou zijn, is een fiscale maatregel niet het instrument om de door de heer Bashir gewenste premieverlaging te bereiken. Een fiscale maatregel zou ervoor zorgen dat een zorgverzekeraar (meer) belasting zou gaan betalen. Dit zou leiden tot lagere reserves. Deze reserves worden aangehouden om te allen tijde aan de solvabiliteitseisen te voldoen. Met een fiscale maatregel wordt niet noodzakelijk bewerkstelligd dat de zorgverzekeraars ook de premies zullen verlagen. Wanneer de reserves mede als gevolg van de belastingafdracht in de buurt komen van de solvabiliteitsvereisten zouden de premies zelfs verhoogd kunnen worden om de reserves weer aan te sterken.

Daar komt bij dat het stellen van maximumsolvabiliteitseisen, ook in de vorm van een fiscale maatregel, welke eisen ertoe leiden dat de aanwezige reserves boven een bepaalde grens terugbetaald moeten worden in de vorm van een lagere premie niet is toegestaan op grond van Europese verzekeringsrichtlijnen. Dit zou de marktwerking in de zorgverzekeringsmarkt verstoren. Immers, dit zou belemmerend kunnen werken voor niet-Nederlandse verzekeraars die tot de Nederlandse (zorg-)verzekeringsmarkt toe zouden willen treden.

Communicatie afbouw heffingskortingen
De heer Groot vraagt of belastingplichtigen eerder dan bij de aangifte inkomstenbelasting in het voorjaar van 2015 over het kalenderjaar 2014 geïnformeerd kunnen worden over de mogelijke gevolgen van de afbouw van de heffingskortingen voor de hoogte van de aanslag inkomstenbelasting. Ook vraagt hij of dit op een andere manier dan uitsluitend via de website van de Belastingdienst kan gebeuren, en hoe ik ervoor zorg dat dit algemeen bekend wordt. De (verdergaande) afbouw van de heffingskortingen volgt uit het Belastingplan 2014. De communicatie over de maatregel maakte deel uit van de communicatie over de wetswijzigingen voor 2014. In aanvulling hierop is besloten om de komende tijd extra uitleg te geven aan de groep belastingplichtigen die mogelijk wordt geconfronteerd met een hogere aanslag, zodat mensen zich hierop kunnen voorbereiden. Naast algemene informatie op de websites van de Belastingdienst en de Rijksoverheid zal extra specifieke communicatie plaatsvinden. Belastingplichtigen die eind 2014 of begin 2015 een voorlopige aanslag ontvangen krijgen op de wijzigingswijzer bij de voorlopige aanslag een vooraankondiging over de mogelijk hogere aanslag inkomstenbelasting over 2014. Daarnaast zal iedereen die een uitnodiging voor de aangifte inkomstenbelasting 2014 ontvangt erop worden gewezen dat als gevolg van het inkomensafhankelijker worden van de heffingskortingen in veel gevallen belasting moet worden bijbetaald of minder belasting wordt terugontvangen.

De heer Omtzigt vraagt hoeveel belastingplichtigen in 2015 worden geconfronteerd met een naheffing als gevolg van de genoemde maatregel. Voorts vraagt hij of dit in 2016 eveneens het geval is. Het exacte aantal belastingplichtigen dat wordt geconfronteerd met een naheffing of een lagere belastingteruggave is lastig te voorspellen; de schatting is dat het gaat om 5 tot 6 miljoen belastingplichtigen. Met het aanpassen van de voorlopige aanslag en de loonbelastingtabellen per 1 januari 2015 wordt het aantal belastingplichtigen dat in 2016 wordt geconfronteerd met een naheffing of een lagere terugbetaling teruggebracht tot het niveau van voor 2014.

Kansspelbelasting
Mevrouw Schouten maakt uit de nota naar aanleiding van het verslag op dat de in het Belastingplan 2015 opgenomen maatregel om prijzen die in het buitenland zijn gewonnen niet te langer te belasten bij de Nederlandse speler, wordt gedekt uit

het wetsvoorstel dat kansspelen op afstand reguleert[14]. Laatstgenoemd wetsvoorstel is nog niet behandeld in de Tweede Kamer, laat staan dat het is aangenomen. Zij geeft aan deze wijze van dekking ongewenst te vinden. Ik kan mevrouw Schouten geruststellen: de dekking van deze maatregel zit niet in het wetsvoorstel dat kansspelen op afstand reguleert, dus deze maatregel is ook niet afhankelijk van het dat wetsvoorstel. Deze maatregel in de kansspelbelasting is al gedekt in het lastenbeeld voor de jaren 2015 en verder. Dit is ook vermeld in de memorie van toelichting bij genoemd wetsvoorstel.[15] In de passage hierover in de nota naar aanleiding van het verslag werd gepoogd om dit duidelijk te maken, maar ik kan mij bij nader inzien voorstellen dat de passage hierover onduidelijkheid liet bestaan.

Accijnzen
De heer Groot merkt op dat de verhoging van de tabaksaccijns lijkt door te gaan en vraagt in dit verband wat nader onderzoek over weglekeffecten heeft uitgewezen. De verhoging betreft een maatregel uit het Regeerakkoord Rutte II die oorspronkelijk per 1 maart 2014 zou ingaan. Naar aanleiding van de gedragseffecten die in 2013 zichtbaar werden als gevolg van de accijnsverhoging per 1 januari 2013 (35 cent per pakje sigaretten van 19 stuks en 60 cent per pakje shag van 40 gram) en waarover is gerapporteerd in de "Grenseffectenrapportage inzake alcohol en tabak" die op Prinsjesdag 2013 naar de Kamer is gestuurd[16], is bij Belastingplan 2014 de per 1 maart 2014 voorziene accijnsverhoging uitgesteld naar 1 januari 2015. In de Grenseffectenrapportage is daarbij de verwachting uitgesproken dat de gedragseffecten naar aanleiding van de accijnsverhoging in 2013 tijdelijk van aard zullen zijn en dat na een aantal jaren de opbrengst van de tabaksaccijns weer naar de lange termijn trend terugkeert. In de eerste helft van 2014 zijn substantieel hogere ontvangsten gerealiseerd dan in de eerste helft van 2013. Voor 2014 worden in de Miljoenennota 2015 bijna € 200 miljoen hogere ontvangsten uit de tabaksaccijns geraamd dan in 2013 gerealiseerd. Deze ontwikkeling in 2014 is daarmee in lijn met de verwachting uit de Grenseffectenrapportage.

De heer Bashir vraagt waarom ik niet heb verteld dat de daling van de verkoop van diesel in België eigenlijk een gevolg is van de stijging van de verkoop van benzineauto's met 37% begin dit jaar. Ook vraagt hij een overzicht van de verkopen van diesel- en benzine- en LPG-auto's in België en Duitsland. Voorts vraagt de heer Bashir om een reactie op het verlies van 7000 banen in de grensstreek als gevolg van accijnsverhoging en vraagt hij of de accijnsverhoging kan worden teruggedraaid zonder dekking omdat verlaging van de accijns de verkoop zal doen toenemen en dus feitelijk zichzelf dekt. In België is het aantal nieuw verkochte dieselauto's sinds 2012 afgenomen, terwijl het aantal nieuw verkochte benzineauto's is gestegen. Een van de belangrijkste oorzaken hiervoor lijkt het per 1 januari 2012 aflopen van een gewestelijke regeling voor stimulering van zuinige auto's, die vooral ten goede kwam aan dieselauto's. Overigens heeft

[14] Het bij koninklijke boodschap van 18 juli 2014 ingediende voorstel tot wet tot wijziging van de Wet op de kansspelen, de Wet op de kansspelbelasting en enkele andere wetten in verband met het organiseren van kansspelen op afstand (Kamerstukken 33 996).
[15] Kamerstukken II 2013/14, 33 996, nr. 3, blz. 45.
[16] Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nrs. 2929 en 2930.

de afname van de verkopen van nieuwe dieselauto's zich niet één-op-één vertaald in een evenredige toename van de verkopen van nieuwe benzineauto's. Het totale aantal dieselauto's in België is namelijk ondanks de daling in de nieuwverkopen zelfs licht gestegen; zie hiertoe tabel 3. Hierna zijn – voor zover beschikbaar – overzichten opgenomen van de verkopen in België en Duitsland van nieuwe personenauto's per brandstofsoort en van de grootte van het Belgische personenautopark en meer specifiek voor wat betreft benzine- en dieselauto's.

België:

Tabel 3.Inschrijvingen van nieuwe wagens per brandstofsoort

	Benzine	%	Diesel	%	LPG	%	Hybriden	%	Aardgas	Electr.	TOTAAL
1995	190.847	53,2%	168.000	46,8%	20	0,0%	-	-	-	1	358.868
2000	223.981	43,5%	290.284	56,3%	934	0,2%	-	-	-	5	515.204
2005	130.347	27,2%	348.618	72,7%	325	0,1%	471	0,1%	-	-	479.762
2010	127.396	23,3%	415.744	76,0%	244	0,0%	3.877	0,7%	39	47	547.347
2013	164.220	33,8%	315.217	64,9%	159	0,0%	5.824	1,2%	145	500	486.065

Bron: FOD Mobiliteit en Transport - FEBIAC

Tabel 4. Grootte van het voertuigenpark (2005-2014)

Op 1 augustus van het jaar	2005	2010	2013	2014
Personenwagens	4.918.544	5.276.283	5.493.472	5.555.499
- rijdend op benzine	2.422.338	2.035.578	1.992.418	2.029.688
- rijdend op diesel	2.416.818	3.181.431	3.438.030	3.458.424

Bron: Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium

Duitsland:

Tabel 5. Nieuwverkopen personenauto's in Duitsland naar brandstofsoort in %

Benzine	85,4	69,6	56,9	57,3	50,9
Diesel	14,6	30,4	42,7	41,9	47,5
Hybride	0,0	0,0	0,1	0,4	0,9
Aardgas en LPG	0,0	0,1	0,3	0,5	0,5
Elektrisch	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Totaal	100	100	100	100	100

Bron: Kraftfahrt-Bundesamt, CAR Universität Duisberg-Essen

De vraag van de heer Bashir over het banenverlies in de grensstreek als gevolg van de accijnsverhoging is waarschijnlijk ingegeven door hetgeen is opgenomen in het rapport dat onlangs door onderzoeksbureau Panteia is uitgebracht. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de heer Van Dijck. Op de vraag of de accijnsverhogingen van diesel en LPG kunnen worden teruggedraaid zonder dekking is het antwoord ontkennend.

De heer Omtzigt is van mening dat de accijnsverhoging dramatische gevolgen heeft en dat de opbrengsten € 364 miljoen tegenvallen. In dit verband vraagt hij of het kabinet wil inzien dat het niets oplevert. In mijn aanbiedingsbrief van 16 september 2014 bij de antwoorden op de Kamervragen van de heer Omtzigt respectievelijk de heren Van Klaveren en Bontes[17] over de brandstofaccijnzen ga ik uitgebreid in op de meest recente raming van de brandstofaccijnzen 2014. In die brief geef ik aan dat de raming van de ontvangsten uit zowel de accijns op benzine, waarvan het tarief niet beleidsmatig is verhoogd, als de accijns op diesel en LPG sinds de vorige Miljoenennota ("verticaal") neerwaarts is bijgesteld. Het kabinet verwacht dat de inkomsten uit accijns op diesel en LPG van 2013 op 2014 ("horizontaal") stijgen met € 200 miljoen en de inkomsten uit de accijns op benzine met € 8 miljoen. Die stijging bij de accijns op diesel en LPG is dus inderdaad lager dan vorig jaar verwacht, maar desalniettemin zichtbaar en aanzienlijk. In de genoemde aanbiedingsbrief constateer ik verder dat de ontvangsten uit accijns op diesel en LPG in het eerste half jaar van 2014 € 73 miljoen hoger zijn dan in dezelfde periode vorig jaar[18] en dat de ontvangsten uit accijns op benzine in het eerste halfjaar 2014 met € 19 miljoen zijn afgenomen. Voor de tweede helft van het jaar wordt ongeveer € 75 miljoen aan extra accijnsinkomsten uit diesel en LPG verwacht. Samen met de in eerdere correspondentie al vaker genoemde boekhoudkundige plus van € 52 miljoen, leidt dit tot € 200 miljoen hogere ontvangsten dan vorig jaar.
In dit kader is vermeldenswaard dat in het regeerakkoord van de nieuwe Belgische regering is opgenomen dat de dieselaccijns zal worden verhoogd en dat er in de toekomst op de accijnstarieven een jaarlijkse inflatiecorrectie zal worden toegepast.

De heer Van Dijck vraagt naar een reactie op het Panteia rapport, waaruit zou blijken dat door de accijnsverhogingen 8000 banen verloren gaan en dat er geen € 300 miljoen opbrengst is, maar dat het € 500 miljoen kost. Ik constateer dat Panteia net als het kabinet berekent dat de ontvangsten uit accijns op diesel en LPG hoger uitkomen dan in 2013. Voor het overige moet ik vaststellen dat het door Panteia in opdracht van BOVAG uitgevoerde onderzoek is gebaseerd op een groot aantal veronderstellingen die niet onderbouwd zijn, dan wel een "indien, dan" karakter hebben. Ik licht dat hierna verder toe.
In het rapport wordt hier en daar voor de onderbouwing van cijfers uit de ene tabel verwezen naar een andere tabel, terwijl cijfers uit die betreffende tabel dan weer niet zijn onderbouwd. Wat ook als een gemis kan worden ervaren, is dat Panteia de ontwikkeling van de afzet van benzine in 2014 niet heeft onderzocht. Immers de afzet van benzine laat net als de afzet van diesel en LPG ook een daling zien in 2014 ten opzichte van dezelfde maanden in 2013. Panteia stelt dat er in 2014 ten opzichte van 2013 per saldo geen effect is van een zuiniger wordend wagenpark op de afzet van diesel in Nederland omdat dit effect volledig gemitigeerd zou worden door toename van de bedrijvigheid in Nederland in 2014. De lagere afzet van diesel komt daarmee dan volgens Panteia vrijwel volledig op conto van weglek van de afzet van diesel van Nederland naar het buitenland. Wat betreft de toegenomen bedrijvigheid in 2014 op basis van CBS-cijfers over de eerste twee kwartalen stelt

[17] Aanhangsel Handelingen II 2013/14, 2929 en 2930.
[18] Hierbij is gecorrigeerd voor incidenten (te late betaling van accijns en een bijbetaling van voorraden diesel per 1 januari 2014 bij onder meer tankstations) die leiden tot 52 miljoen extra accijnsontvangsten in 2014 met betrekking tot het jaar 2013. Deze correctie is echter wel relevant voor het EMU-saldo van 2014.

Panteia in relatie tot het aantal getankte liters diesel in Nederland eenvoudigweg dat "de toegenomen bedrijvigheid in Nederland zich moet uiten in een toegenomen vervoersprestatie (in aantal kilometers) van transportbedrijven in Nederland" en neemt daarvoor hetzelfde percentage als de toegenomen bedrijvigheid. Dat is een zeer ruwe aanname. Over een zuiniger wordend wagenpark neemt Panteia een aanname van BOVAG over dat het gemiddeld praktijkverbruik van zowel personen- als vrachtauto's in de afgelopen 10 jaar in een rechte lijn met 2% is gedaald. Dat betekent dan gemiddeld 0,2% per jaar. Dit is twijfelachtig. De verkoop van nieuwe zuinigere auto's heeft vooral na 2008 een vlucht genomen.
Ten slotte vertaalt Panteia de (geraamde) afgenomen omzet van tankstations in 2014 ten opzichte van 2013 in een afname van het aantal fte's bij tankstations, uitgaande van een gemiddelde arbeidsproductiviteit per fte. Dit is overigens nergens onderbouwd. Panteia komt daarmee uit op een verwacht verlies van 713 fte's specifiek als gevolg van de brandstofaccijnsverhoging. Panteia geeft ook aan dat een dergelijke berekening van het werkgelegenheidseffect niet op korte termijn, maar op de langere termijn geldt onder de voorwaarde dat de afname van de afzet in 2014 ten opzichte van 2013 structureel blijkt te zijn. Panteia geeft trouwens niet aan hoeveel fte's in 2013 werkzaam waren bij tankstations en hoe die afname in fte's zich daarmee verhoudt. Vervolgens stelt Panteia dat indien voor de aldus berekende afname van fte's tevens een volledige werkloosheidsuitkering zou gelden, dit € 137 miljoen aan uitkeringen zou kosten. Dit zijn verwachtingen voor de lange termijn onder de veronderstelling dat de afname in 2014 een structurele afname is. Daarnaast zijn er nog enkele "indien, dan" veronderstellingen gemaakt. Vervolgens berekent Panteia allerlei uitverdieneffecten van de accijnsverhoging op overige consumentenbestedingen op basis van een eigen model en vertaalt dit dan weer op dezelfde wijze als hierboven beschreven naar aantal fte's en aantal werkloosheidsuitkeringen. Ik kan de cijfers zoals Panteia deze presenteert dan ook niet onderschrijven.

Btw divers
De heer Omtzigt vraagt of ik een stand van zaken kan geven over de besprekingen met de Europese Commissie over de wenselijkheid van het arrest Fuchs. Nederland heeft de problematiek van het arrest in Brussel aangekaart en gepleit voor aanpassing van de BTW-Richtlijn. In het btw-comité van februari 2014 is hierover gesproken en de Europese Commissie heeft toen aangegeven de mogelijkheden van aanpassing van de BTW-Richtlijn op dit punt te zullen bezien. Zoals ik ook in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven is wel gebleken dat de meeste lidstaten de uitkomst van het arrest niet als ongewenst ervaren en derhalve niet een dringende noodzaak zien voor een aanpassing van de BTW-Richtlijn.

De heer Groot heeft gevraagd of Nederland niet ook een alleingang kan maken als het gaat om toepassing van het verlaagde btw-tarief voor digitale media. Dit onder verwijzing naar landen als Frankrijk, Luxemburg en België. Ook de heer Omtzigt vraagt aandacht voor deze tarieftoepassing. Hoezeer ook ik een gelijke behandeling voor fysieke en digitale media binnen de btw belangrijk vindt, ligt de oplossing niet in het terzijde schuiven van het bestaande EU-recht.
Rechtszekerheid is niet gegarandeerd met wetgeving die na korte tijd wellicht weer

moet worden ingetrokken als gevolg van een veroordeling door het Europese Hof van Justitie. Zoals bekend heeft de Europese Commissie tegen Frankrijk en Luxemburg een inbreukprocedures over digitale boeken ingesteld. Deze zaken liggen op dit moment bij het Europese Hof van Justitie.
De focus in deze discussie dient dan ook gericht te zijn op aanpassing van de EU-wetgeving, waarbij tevens gekeken moet worden naar een goede en geharmoniseerde afbakening. Zoals ik in de nota naar aanleiding van het verslag heb aangegeven, spant Nederland zich in om tot deze nieuwe wetgeving te komen. De heer Groot vraagt voorts of het klopt dat het budgettaire belang van toepassing van het verlaagde btw-tarief, wanneer dat alleen betrekking zou hebben op digitale kranten, ongeveer € 1 miljoen zou zijn. Ik kan de juistheid van dit bedrag niet bevestigen, omdat de onderbouwing mij niet bekend is. Overigens kan toepassing van het verlaagde btw-tarief op digitale media niet geïsoleerd worden bezien, omdat het uitgangspunt van gelijke behandeling binnen de btw van fysieke en digitale producten een breder gebied beslaat dan alleen de digitale kranten.

Mevrouw Neppérus geeft aan dat uitbreiding van de btw-sportvrijstelling grote gevolgen heeft voor de gemeenten en de sport. Zij heeft gehoord dat dit in de Fiscale verzamelwet 2015 wordt aangepast en uiteindelijk een honderden miljoeneneffect tot gevolg heeft en zij verzoekt om een reactie. De heer Omtzigt sluit zich bij deze vraag aan. Ik ben me ervan bewust dat uitbreiding van de btw-sportvrijstelling grote gevolgen heeft voor zowel de gemeenten als de sportwereld. Zoals reeds geantwoord op de Kamervragen van mevrouw Bruins Slot en de heer Omtzigt[19] heeft het arrest van het Europese Hof van Justitie (HvJ EU) van 19 december 2013[20] gevolgen voor de btw-sportvrijstelling. Het arrest dwingt in samenhang met eerdere jurisprudentie over Europese sportvrijstelling om na te denken over de vormgeving van de sportvrijstelling in de Nederlandse wetgeving. In overleg met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bezie ik dan ook alle aspecten – waaronder de financiële aspecten – en worden betrokken partijen zoals NOC*NSF, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging Sport en Gemeenten geïnformeerd over de voortgang en waar nodig gevraagd om informatie. Zodra dit onderzoek is afgerond, kan pas over het vervolg worden beslist. Vooralsnog bestaat het voornemen om een wijziging van de btw-sportvrijstelling in het kader van de Fiscale verzamelwet 2015 mee te laten lopen.

Vennootschapsbelasting
De heer Dijkgraaf vraagt aandacht voor de liquidatieverliesregeling en vraagt of ik bereid ben om onderzoek te doen naar herziening van deze regeling. De heer Dijkgraaf heeft over deze regeling recentelijk schriftelijke vragen gesteld.[21] In antwoord daarop is toegelicht dat ter voorkoming van misbruik en willekeur ervoor is gekozen om een liquidatieverlies enkel toe te staan in geval van liquidatie. De liquidatieverliesregeling is hierdoor een fiscale tegemoetkoming die uitblijft bij verkoop van de deelneming, voortzetting van de deelneming of voortzetting van (een deel van) de onderneming binnen een concern. In voorkomende gevallen kan dit een stimulans zijn om de deelneming te liquideren of alle activiteiten te

[19] Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 2998.
[20] Arrest Europese Hof van Justitie van 19 december 2013, zaaknr. C-495/12 (Bridport and West Dorset Golf Club).
[21] Kamervragen (2014Z13844) van het lid Dijkgraaf aan de Staatssecretaris van Financiën over modernisering van de liquidatieverliesrekening.

beëindigen. In de praktijk zijn hiervan bij de Belastingdienst geen gevallen bekend en er zijn verschillende regelingen getroffen die deze stimulans beperken.[22] De door de heer Dijkgraaf bepleite "pro rata" aanpassing of het toestaan van verliesneming zonder liquidatie zal ten koste gaan van de eenvoud, uitvoerbaarheid en het voorkomen van misbruik. Om die reden worden deze aanpassingen niet verder onderzocht. Wel hebben mij van tijd tot tijd signalen bereikt dat andere elementen uit de liquidatieverliesregeling in de praktijk aanleiding kunnen geven tot onduidelijkheid. Om die reden ben ik bereid te bezien of de toepasselijkheid van deze regeling kan worden verbeterd, mits dit per saldo leidt tot een afname van de complexiteit, de uitvoerbaarheid verbetert en bijdraagt aan het voorkomen van misbruik.

Afdrachtvermindering onderwijs
De heer Omtzigt en mevrouw Schouten hebben gevraagd naar de gevolgen van het opleggen van naheffingsaanslagen inzake de afdrachtvermindering onderwijs in met name de transportsector. De heer Omtzigt heeft gevraagd of de antwoorden op Kamervragen over deze kwestie voor aanvang van de tweede termijn van het wetgevingsoverleg (maandag 3 november aanstaande) naar de Tweede Kamer gestuurd kunnen worden. Over deze materie zijn door leden van drie fracties (CDA, VVD en D66) ook al schriftelijke vragen gesteld aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), waarbij de vragen van de leden van de fractie van het CDA mede aan mij zijn gericht. De Minister van OCW heeft het voortouw bij de beantwoording van de gestelde vragen. Het verzoek van de heer Omtzigt over de termijn van beantwoording is ook bij het Ministerie van OCW bekend. Het streven is om de antwoorden op alle gestelde vragen, inclusief de vragen die tijdens het wetgevingsoverleg zijn gesteld, voor aanvang van de tweede termijn van het wetgevingsoverleg naar uw Kamer te sturen.

Mantelzorgcompliment
De heer Omtzigt vraagt of ik – gelet op het vervallen van het mantelzorgcompliment ingevolge de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 – bereid ben om de partnervrijstelling op een andere wijze voor mantelzorgers te laten voortbestaan. Voorts vraagt hij of het klopt dat een mantelzorgcompliment uit 2014 nog te gebruiken is bij erfenissen in 2015. Met de inwerkingtreding van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 en het nog in behandeling zijnde wetsvoorstel Wet langdurige zorg op 1 januari 2015 vervalt de grondslag voor het mantelzorgcompliment en daarmee vervalt inderdaad ook de grondslag voor de daaraan gekoppelde regeling in de Successiewet 1956. Het betreft een regeling waarbij sommige ouders en kinderen – onder bepaalde voorwaarden – voor de erfbelasting als elkaars partner kunnen worden aangemerkt en daardoor in aanmerking kunnen komen voor de zogenoemde partnervrijstelling in die belasting. Hetgeen de heer Omtzigt vraagt, klopt inderdaad. Als een mantelzorgcompliment is verkregen in 2014 kan de partnervrijstelling in de Successiewet 1956 (uiteraard alleen als is voldaan aan alle voorwaarden) van toepassing zijn bij overlijdens in het kalenderjaar 2015. Naar de gevolgen van het

[22] Voor een overzicht van deze regelingen verwijs ik naar de beantwoording van de Kamervragen over de liquidatieverliesregeling, Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nr. 27.

vervallen van het mantelzorgcompliment voor de Successiewet 1956 wordt nog gekeken. Op dit punt kom ik op korte termijn terug bij uw Kamer.

Partnerbegrip / opvangsituaties
De heer Omtzigt schetst de situatie waarin twee volwassenen in een opvangsituatie zijn gehuisvest in een woning met daarbij in ieder geval een kind van een van beiden. Als zij allen op hetzelfde adres in de Basisregistratie personen staan ingeschreven kwalificeren de twee volwassenen als partner voor de inkomstenbelasting en toeslagen. De wet laat de Belastingdienst/Toeslagen geen ruimte voor een andere kwalificatie. Bij de behandeling van het Belastingplan 2010 kwam aan de orde dat samenwonenden een financieel voordeel zouden genieten ten opzichte van gehuwden. Om die reden is toen een motie ingediend.[23] Naar aanleiding daarvan is het partnerbegrip zodanig gewijzigd dat samenwonenden in samengestelde gezinnen verplicht als partner kwalificeren. Door de wijziging van het partnerbegrip kunnen volwassenen in voornoemde situatie daarom als partner worden aangemerkt. Het begrip "samengesteld gezin" heeft in de wettekst een zodanige omschrijving gekregen dat dit objectief door de Belastingdienst kan worden getoetst. In de memorie van toelichting bij Overige fiscale maatregelen 2012[24] is aangegeven dat teneinde ongewenste effecten te voorkomen een tegenbewijsregeling is opgenomen voor de situatie waarin sprake is van (onder)huur. Ingeval de belastingplichtige middels een schriftelijke huurovereenkomst doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een woning huurt van de ander wordt deze niet als partner aangemerkt. Omdat objectieve toetsbaarheid het uitgangspunt is bij het partnerbegrip en toen al in de wet de mogelijkheid is geïntroduceerd om middels een schriftelijke huurovereenkomst ongewenste effecten te voorkomen, acht ik het niet wenselijk een nadere uitzondering voor deze en soortgelijke situaties te maken. Een eventuele aanvullende uitzondering zou het karakter van objectieve toetsbaarheid geweld aandoen. Bovendien is het de vraag hoe een eventuele uitzondering er vanwege een veelvoud aan verschillende (opvang)situaties uit zou moeten zien om alle gevallen te omvatten en zijn de budgettaire gevolgen, waarvoor dekking zou moeten worden gevonden, op dit moment niet inzichtelijk. Een gesprek met opvanghuizen ligt gezien het voorgaande niet in de rede.

Belastingdienst
Mevrouw Neppérus vraagt wanneer de nieuwe uitvoeringstoets wordt verwacht. Zoals aangekondigd in de Brede agenda voor de Belastingdienst[25] wordt op dit moment gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw uitvoeringstoetsinstrumentarium. In de 14e Halfjaarsrapportage Belastingdienst[26] is aangegeven dat het de bedoeling is dit instrumentarium vanaf 1 maart 2015 te gaan toepassen. Uitvoeringstoetsen die volgens de nieuwe werkwijze tot stand worden gebracht, worden openbaar gemaakt.

[23] Motie van de leden Omtzigt, Tang en Cramer, Kamerstukken II 2009/10, 32 128, nr. 41.
[24] Kamerstukken II 2011/12, 33 004, nr. 2.
[25] Kamerstukken II 2013/14, 31 066 nr. 201.
[26] Kamerstukken II 2014/15, 31 066 nr. 215.

Mevrouw Neppérus vraagt hoe het verloopt met de fraudebestrijding. Ik zal hierop ingaan in de brief naar aanleiding van het algemeen overleg over de Belastingdienst van 8 oktober 2014 die uw Kamer een dezer dagen zal ontvangen.

De heer Klaver zet vraagtekens bij de lange invoeringstermijn voor enkele in de tegenbegroting van zijn fractie voorgestelde belastingmaatregelen en vraagt om een lijst met invoeringstermijnen van verschillende wijzigingen in het belastingstelsel. De Belastingdienst streeft met de uitvoeringstoets nieuwe stijl naar transparantie over invoeringstermijnen voor diverse soorten maatregelen. Daarbij wordt de invoeringstermijn van elke maatregel – ongeacht of een maatregel door het kabinet of door Tweede Kamerfracties wordt voorgesteld - beoordeeld op basis van objectieve normen en in samenhang met overige maatregelen. De implementatietijd voor nieuwe belastingen is aanzienlijk langer dan de implementatietijd voor maatregelen die inpasbaar zijn in het bestaande belastingstelsel. Ook voor het aanpassen van bestaande parameters is het van belang hoe deze geprogrammeerd zijn. Bij de implementatie van de uitvoeringstoets nieuwe stijl ben ik voornemens de invoeringstermijnen voor diverse soorten maatregelen in beeld te brengen.

Hoogachtend,

de Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

Overzicht aantal tankstations per provincie* en aantal tankstations per 10.000 inwoners

Provincie	Inwoners/mln.	Tankstations	Per 10.000 inwoners
Zuid (oost)-grens:			
Limburg	1,1	305	2,77
Noord Brabant	2,4	705	2,94
Zeeland	0,4	160	4,00
Oost-grens			
Groningen	0,6	172	2,87
Drenthe	0,5	189	3,78
Overijssel	1,1	371	3,37
Gelderland	2,0	594	2,97
Rest Nederland			
Zuid Holland	3,5	696	1,99
Noord Holland	2,6	488	1,88
Utrecht	1,2	227	1,89
Friesland	0,6	262	4,37
Flevoland	0,4	74	1,85

Bron: Experian Catalist, dec. 2008 en CBS, bewerking BOVAG

Productie 10

Rabobank

Kijk op www.rabobank.nl/cijfersentrends voor actuele branche-informatie van de Rabobank.

Rabobank Cijfers & Trends

Branche-informatie

Tankstations

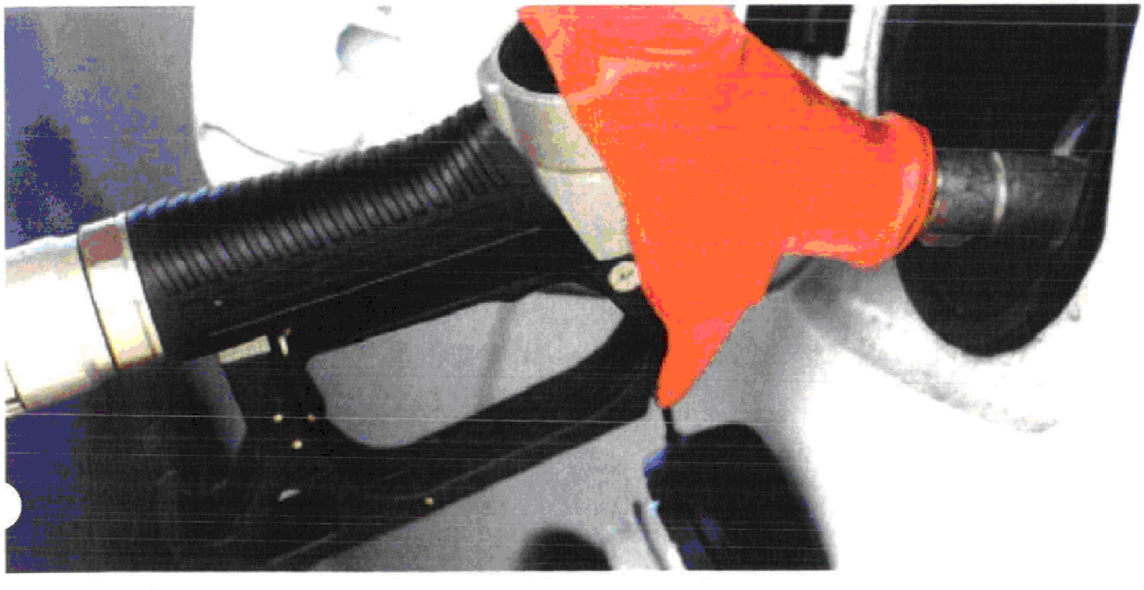
Tankstations komen in een grote verscheidenheid voor. Bij onbemande stations worden enkel motorbrandstoffen verkocht. De bemande stations hebben meestal een pompshop en vaak nog aanvullende activiteiten als carwash en aanhangwagenverhuur. Zo'n 40% van de tankstations is eigendom van oliemaatschappijen. Vaak worden deze verhuurd aan en geëxploiteerd door zelfstandige ondernemers.

Trends

- De schaalvergroting zet onverminderd door.
- Druk op afzet (volume) door zuinigere auto's.
- Groei aantal tankstations bij winkelcentra in perifere gebieden en aantal onbemande tankstations.
- Toenemend belang van shopverkopen, carwash en andere (neven)activiteiten.
- Brandstofprijzen stijgen harder dan het algemene prijsniveau.

Kansen en bedreigingen

- Consumenten hechten steeds meer waarde aan gemak en aan gezonde voedingsproducten.
- Toevoeging van 'groene brandstoffen' aan het assortiment maakt het mogelijk onderscheidend te zijn ten opzichte van concurrenten.
- Prijsconcurrentie neemt toe door toename van prijsvergelijkingssites en het gebruik van apps en door de onbemande tankstations.
- Auto's worden zuiniger; het totale brandstofverbruik daalt. Elektrische en hybride aandrijvingen in combinatie met benzine- en dieselmotoren zijn in opkomst.
- De hoge belastingdruk (btw en accijns) is vooral een nadeel voor de grensstations.
- De consument is moeilijker te verleiden met traditionele loyaliteitsprogramma's; de consument wil verrast worden.
- Afname van de afzet van rookwaren kan gevolgen hebben voor de omzet van de pompshop.



1894815

02184

Rabobank

Perspectief

DDe totale markt voor motorbrandstoffen neemt in Nederland in volume geleidelijk af, in 2010 met bijna 6% en in 2011 (tot en met juli) met circa 5%. De consument kiest steeds vaker voor kleinere en milieuvriendelijke auto's en speelt daarmee in op het stimuleringsbeleid van de overheid op het gebied van zuinige auto's en alternatieve aandrijftechnieken.

In toenemende mate tanken consumenten ook prijsbewust. De hoge brandstofprijzen dragen hieraan bij, evenals de prijsvergelijkingssites op internet en niet te vergeten de nbemande tankstations. Ook enkele snelwegstations moeten de consument al verleiden met kortingen. Inmiddels zijn er ook apps waarmee de consument realtime een prijsvergelijking kan doen van de brandstofprijzen in de nabije omgeving. Hierdoor is de laagste prijs altijd binnen handbereik. Daarnaast zijn er leasemaatschappijen die leaserijders met een zuinige rijstijl belonen met incentives.

De lokale bemande stations voelen de druk van de onbemande stations het meest, waardoor inmiddels de prijsverschillen behoorlijk verkleind zijn ten koste van hun rendementen. Gelukkig scoren lokale stations wel bovengemiddeld op shopverkopen en nevenactiviteiten. Naar verwachting zal de opmars van het onbemande tankstation verder doorzetten ten koste van het kleine bemande tankstation. Klanten stellen hoge eisen aan service, gemak en snelheid in dienstverlening van de bemande stations. De hoge vaste kosten die daaraan zijn verbonden maakt het voor een aantal kleine tankstations niet altijd mogelijk te komen tot een rendabele exploitatie. Tankstations met voldoende omvang kunnen profiteren van de groeiperspectieven die de gemaksmarkt biedt. Welk type shop of shopconcept en welke nevenactiviteit(en) het best passen bij het individuele tankstation is vooral afhankelijk van de locatie.

Achtergrondinformatie

Vakbladen

Autokompas
Automobielmanagement
Automotive
BOVAG-krant
Nove Visie
Pompshop
TankenWassenShoppen

Organisaties

Naam	*Plaats*	*Telefoonnummer*	*URL*
BOVAG	Bunnik	(030) 659 52 11	www.bovag.nl
Beta	Rotterdam	(010) 411 11 80	www.beta-tankstations.nl
HBD	Den Haag	(070) 338 56 56	www.hbd.nl
Nove	Rotterdam	(010) 244 38 88	www.nove.nl

Al meer dan 35 jaar biedt Rabobank met Cijfers & Trends betrouwbare branche-informatie. Cijfers & Trends bundelt daarmee kennis die Rabobank heeft over10 sectoren en ruim 90 branches in het Nederlandse bedrijfsleven. Het betreft zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie over trends, ontwikkelingen, perspectief en achtergronden in de diverse sectoren en branches. Hiermee is Cijfers & Trends tot een begrip geworden bij MKB-ondernemers. Kijk hiervoor op www.rabobank.nl/cijfersentrends voor meer informatie.

1894815 02184

Productie 11

Rabobank

Rabobank Cijfers & Trends BrancheBarometer

Tankstations

Tankstationbranche, is er een toekomstbestendig businessmodel?

De tankstationbranche hoeft niet te klagen over media-aandacht. Zelden klonken de protesten over accijnzen zo hard. Vooral tankstations in grensstreken zien de omzet teruglopen en de rendementen dalen, want de kosten zijn nauwelijks te beïnvloeden. Voor ondernemers in de branche de hoogste tijd om initiatief en lef te tonen: samen met andere ondernemers werken aan ideeën om klanten te werven en te behouden.

Perspectief

VOLUME

SENTIMENT

PROGNOSE

Dalende volumes verhogen concurrentie

De markt voor motorbrandstoffen is steeds vaker een vechtmarkt. Het totale volume daalt licht door een lagere vraag vanuit de transportsector en ook door de daling van de particuliere vraag naar motorbrandstof, met circa 2 tot 3% per jaar. De keuze van de consument voor kleinere milieuvriendelijke auto's en bewust rijgedrag (het nieuwe rijden: minder kilometers) heeft deze daling teweeg gebracht.

Prijsbewuste consument

Steeds vaker tanken consumenten ook prijsbewust. De hoge brandstofprijzen dragen hieraan bij, evenals prijsvergelijkingssites op internet, apps voor realtime prijsvergelijkingen en zeker ook de onbemande tankstations die dankzij lagere overheadkosten forse kortingen kunnen geven. Bemande tankstations reageren door ook kortingen te geven. Het margeverlies op brandstof hopen deze bedrijven te compenseren met opbrengsten uit de shop. De lokale bemande stations voelen de druk van de onbemande stations het meest en hebben vaak de prijsverschillen verkleind ten koste van hun rendementen. Gelukkig scoren lokale stations bovengemiddeld op shopverkopen en nevenactiviteiten. Gemiddeld verwacht de Rabobank dat de omzet in 2014 met circa 2% daalt. Bij de zogenaamde grensstations is de daling groter vanwege het goedkoper tanken over de grens. De consequenties ten aanzien van de omzet zijn sterk afhankelijk van de brandstofprijzen.

Mei 2014

Trends

- Shopinrichting en passend aanbod trekken klanten;
- Druk op afzet (volume) door onder andere zuinigere auto's;
- Groei van het aantal onbemande tankstations;
- Tankstations werken gestaag aan groen imago.

Kansen en bedreigingen

- Automobilisten hechten waarde aan gemak en aan gezonde voedingsproducten onderweg;
- Toevoeging van 'groene brandstoffen' maakt het mogelijk onderscheidend te zijn;
- Het aantal auto's neemt nog steeds toe, evenals het aantal tankstops;
- Auto's worden zuiniger en elektrische en hybride aandrijvingen zijn in opkomst,
- Transparantie in brandstofprijzen door prijsvergelijkingssites en het gebruik van apps;
- De hoge belastingdruk (btw en accijns) is vooral een nadeel voor de grensstations;
- De consument is moeilijker te verleiden met traditionele loyaliteitsprogramma's; de consument wil verrast worden.

Blog door:

Noodklok voor brandstofbranche?

Diverse publicaties wijzen uit dat de lichten op rood staan in de tankstationbranche: het aantal verkochte liters daalt, de shopomzet loopt terug en de rendementen staan onder druk. Ondernemers worden dagelijks geconfronteerd met deze sombere feiten en dan valt het niet mee om met nieuwe ideeën aan de slag te gaan. Juist nú is dat meer dan ooit nodig.

De kern van de problematiek is namelijk niet alleen de prijsconcurrentie. Het is de veranderde klant en de noodzaak om daar als ondernemer op in te spelen, toegevoegde waarde te bieden en daarbij keuzes te maken.

Natuurlijk zijn auto's zuiniger en tankt de klant minder liters, maar moderne auto's hebben veelal ook een kleinere tank, zodat de automobilist vrijwel net zo vaak een tankstop maakt als voorheen. Voor u als ondernemer blijven de kansen voor de verkoop van aanvullende diensten dus nagenoeg gelijk.

Uitblinken met een gerichte aanpak

Voor brandstof kan de automobilist op veel plaatsen terecht, waarbij de keuze voor onbemand of bemand een tweedeling in marktsegmenten oplevert. De kernvraag luidt: wat verwacht de automobilist, waar gaat zijn voorkeur naar uit? Ook een onbemand tankstation zal aan een aantal basiseisen moeten voldoen om aantrekkingskracht uit te oefenen op de automobilist.

Voor het bemande tankstation is het zaak om de klant aan het bedrijf te binden. De locatie is daarbij belangrijk, evenals goede bereikbaarheid, een uitgebreid productaanbod en uiteraard de kracht van het merk en de loyaliteitsprogramma's.

Een belangrijke factor is service en daarin speelt het personeel een cruciale rol. De automobilist wil vooral goed en vriendelijk geholpen worden en zeker bij lokale stations gekend zijn.

De shopformule en het productaanbod zullen per tankstation kunnen verschillen en er moet ingespeeld worden op verschillende doelgroepen.

U kunt de accijnzen niet beïnvloeden, maar wel de benadering van de klant, zodat die het gevoel krijgt beter af te zijn bij uw tankstation.

De conclusie is duidelijk: voor tankstations is er toekomst, maar alleen als ondernemers zelf de regie behouden en het businessmodel innoveren op een wijze die voor de klant relevant is en toegevoegde waarde biedt. En dat kan op veel manieren.

Meer weten?
Bel of mail dan met
030
@rn.rabobank.nl

www.rabobank.nl/kennis