



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 30 juni 2016

# De politieke economie van de ombouw van de bpm invoering en reparatie

Erik Floor  
Maarten van 't Riet



# **CPB Achtergronddocument**

## **De politieke economie van de ombouw van de bpm**

### **invoering en reparatie**

**Erik Floor**

**Maarten van 't Riet**

**30 juni 2016**

## Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Casus ombouw bpm.....	4
2.1	Tijdelijk ombouw bpm.....	4
2.2	Wijzigingen in de autobelastingen.....	9
3	Politiek economische factoren .....	10
3.1	Succesfactoren van de ombouw van de bpm .....	11
3.2	Succesvolle invoering, ondanks .....	13
4	De politieke economie van een gapend gat.....	14
4.1	De bpm-opbrengsten zijn fors afgenomen .....	14
4.2	Waarom deze omvangrijke derving bpm-opbrengsten?.....	15
4.3	Politieke economische factoren van de derving van de bpm-opbrengsten?.....	17
	Referenties.....	19
	Kamerstukken .....	19
	Overige literatuur .....	19
	Lijst van geïnterviewden .....	20

# 1 Inleiding

De grondslag van de aanschafbelasting op personenauto's, de bpm, werd vanaf 2009 gewijzigd van een heffing op de cataloguswaarde van de nieuwe auto naar een heffing op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de auto. Daarmee werd beoogd de kopers te prikkelen tot aanschaf van zuinigere auto's, zodat er een schoner wagenpark zou ontstaan dat bijdraagt aan een vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>. In dit achtergronddocument beschouwen we de vergroening van de bpm als een voorbeeld van een belastinghervorming en zijn we op zoek naar de factoren die bijgedragen hebben aan de totstandkoming ervan. Deze casus is onderdeel van een studie naar de politieke economie van belastinghervorming, die is uitgemond in de *CPB Policy Brief 'De politieke economie van belastinghervormingen'*.<sup>1</sup>

We bespreken de politiek economische factoren die speelden bij de totstandkoming van de hervorming. Daarnaast betrekken we nadrukkelijk ook het vervolg van de hervorming in de analyse omdat na de invoering de bpm-opbrengsten uiteindelijk meer dan halveerden. De factoren die een rol speelden bij de beleidsreactie is in feite een tweede casus.

In dit Achtergronddocument putten we uit bestaande documentatie, zoals Tweede Kamerverslagen en rapporten van andere onderzoeksbureaus. Een andere belangrijke bron zijn de interviews die we gevoerd hebben met betrokkenen. We hebben gesproken met betrokkenen uit de beleidsvoorbereiding, onderzoek, politiek en belangengroepen.<sup>2</sup>

De aanloop naar de invoering van de ombouw van de bpm wordt eerst kort besproken. Een fel spoeddebat in de Tweede Kamer in de zomer van 2009 blijkt van groot belang geweest voor zowel de uiteindelijke totstandkoming van de hervorming als de budgettaire gevolgen ervan. Om tegemoet te komen aan de zorgen van de autobranche werd toen gegarandeerd dat de ombouw geen lastenverzwaring voor de automobilist zou betekenen. Sterker nog, het gedragseffect van de maatregel zou niet in het tarief omgeslagen worden; "dat voordeel steekt hij [de automobilist] dus in eigen zak."<sup>3</sup> Dat voordeel bleek uiteindelijk groot, want de gedragseffecten waren sterk en de derving van de bpm-opbrengsten omvangrijk.

In sectie 2 presenteren we een tijdlijn van de ontwikkelingen rond de bpm. Vervolgens bespreken we politiek-economische factoren die bijgedragen hebben aan de totstandkoming van de hervorming (sectie 3). In sectie 4 gaan we in op de derving van belastinginkomsten na de invoering en beschouwen we de beleidsreacties. Op basis daarvan proberen we de relevante lessen uit de casus van de ombouw van de bpm te trekken die gebruikt kunnen worden bij toekomstige belastinghervormingen.

---

<sup>1</sup> CPB, De politieke economie van belastinghervormingen, CPB Policy Brief, 2016, [link](#).

<sup>2</sup> We bedanken de geïnterviewden voor hun tijd en de uitgebreide en prettige gesprekken. De gebruikelijke disclaimer is van toepassing; alleen de auteurs zijn verantwoordelijk voor onvolkomenheden. Voor de geïnterviewden zie de bijlage.

<sup>3</sup> Staatssecretaris Jan-Kees de Jager in het Tweede Kamerspoeddebat van 10 juni 2009, Zie: Handelingen Tweede Kamer 2008/09, nr. 93, [link](#).

## 2 Casus ombouw bpm

In deze sectie wordt de ombouw van de bpm geïntroduceerd. Als belastinghervorming is het betrekkelijk klein van omvang vergeleken, bijvoorbeeld, met een stelselherziening van de inkomstenbelasting. De grondslagwijziging van de bpm is succesvol tot stand gekomen en is een voorbeeld van fiscale sturing, het moest voor een groener wagenpark zorgen. Maar van belang zijn juist ook de ontwikkelingen na de invoering. Het bleek dat de beoogde gedragseffecten veel omvangrijker waren dan verwacht, met een aanzienlijke derving van belastinginkomsten tot gevolg. Daarbij speelden wijzigingen in andere autobelastingen zeker ook een belangrijke rol. Hieronder wordt eerst een tijdlijn van de wijzigingen in de bpm gepresenteerd. Daarna wordt het beleid met betrekking tot het geheel van de autobelastingen besproken.

### 2.1 Tijdlijn ombouw bpm

In de omzetbelasting die bestond voor de invoering van de btw in 1969 was een bijzonder luxe tarief voor auto's opgenomen. Met de invoering van de btw (EU-uniformering) werd de bijzondere verbruiksbelasting (bvb) geïntroduceerd, een aanschafbelasting op personenauto's en motorrijwielen. Sinds 1993 heft de overheid de belasting op personenauto's en motorrijwielen (bpm), omdat de bvb niet meer was toegestaan na de voltooiing van de Europese interne markt. Zowel in de jaren zestig als in de jaren negentig werd de aanschafbelasting op auto's dus gewijzigd vanwege Europese regelgeving.

Tot ongeveer tien jaar geleden werd de bpm vrijwel volledig geheven op basis van de catalogusprijs van voertuigen. Het afgelopen decennium hebben de ontwikkelingen bij de autobelastingen in het algemeen en bij de bpm in het bijzonder elkaar in een hoog tempo opgevolgd. De belasting is in deze periode omgebouwd tot een heffing op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Hier geven we in hoofdlijnen weer hoe deze verandering heeft plaatsgevonden.

Van 2006 tot en met 2009 wordt aan de bpm op basis van catalogusprijs de bonus/malus-regeling toegevoegd. Bij de aanschaf van vervuulende auto's moet extra bpm betaald worden en zuinige auto's krijgen een korting. Deze extra regeling is budgettair gezien van geringe betekenis.<sup>4</sup>

In het regeerakkoord dat gesloten wordt tussen CDA, PvdA en CU wordt "besloten dat er binnen de lasten verschuivingen plaatsvinden met het oog op vergroening".<sup>5</sup> Later dat jaar neemt de Tweede Kamer een motie aan waarin het kabinet gevraagd wordt om met uitgewerkte voorstellen te komen tot een bpm-heffing op basis van absolute CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>6</sup> In

---

<sup>4</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, p. 20. [link](#). Het budgettaire beslag wordt voor 2009 op zo'n 125 mln euro geschat. Zie ook: Fiscale stimulering (zeer) zuinige auto's, onderzoek aanpassing zuinigheidsgrenzen, Ecorys, 2011, p. 36, [link](#).

<sup>5</sup> Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, februari 2007, [link](#). Alleen de ChristenUnie heeft een soortgelijke maatregel in haar door het CPB doorgerekende verkiezingsprogramma staan. Zie: CPB, Keuzes in Kaart 2008-2011, 2007, [link](#).

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 206, nr. 41, [link](#).

mei 2008 stuurt staatssecretaris De Jager een brief naar de Tweede Kamer met een aantal voorstellen voor vergroening van de autobelastingen (vergroeningsbrief).<sup>7</sup> Het gaat hier naast de bpm ook om wijzigingen in de motorrijtuigenbelasting (mrb) en in de bijtelling in de inkomstenbelasting voor leaseauto's. Het voornemen om de bpm om te bouwen naar een belasting op CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt vastgelegd in het Belastingplan 2009. In dit plan wordt vastgesteld dat vanaf 2010 een steeds groter aandeel van de bpm geheven zal worden op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Tegelijkertijd wordt de bpm afgebouwd, omdat uiteindelijk de kilometerheffing de andere autobelastingen zal vervangen.<sup>8</sup> De ombouw van de bpm moet beginnen in 2010, maar een deel van het plan, een bpm-vrijstelling voor zeer zuinige auto's wordt al in 2009 ingevoerd.<sup>9</sup>

Het uitgangspunt bij hervormingen in de autobelastingen is lastenneutraliteit: de belastingopbrengst voor het totaal van de verschillende autobelastingen moet gelijk blijven. Dit betekent dat minder opbrengsten van de ene autobelasting gecompenseerd kunnen worden met een andere. Binnen de nieuwe bpm is het uitgangspunt ex-ante lastenneutraliteit, dat wil zeggen dat de maatregel exclusief gedragseffecten tot dezelfde belastingopbrengst zou moeten leiden. Daarnaast wordt er een waarborg ingebouwd tegen een te groot verlies aan belastinginkomsten: bij de bepaling van de tarieven en schijfgrenzen wordt rekening gehouden met een zogenaamde 'autonome vergroening'. Dit is de daling van de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van de nieuw verkochte auto's die sowieso plaatsgevonden zou hebben, los van de wijziging van de bpm, bijvoorbeeld door technologisch ontwikkelingen aan de zijde van de productie. De maatregel moest jaarlijks ex-ante lastenneutraal zijn gegeven de autonome vergroening. Het ministerie van Financiën gaat uit van een jaarlijkse autonome daling van de gemiddelde CO<sub>2</sub>-uitstoot van 2,8%. Dit percentage komt overeen met de Europese reductiedoelstelling.<sup>10</sup> Om de autobranche tegemoet te komen worden de tarieven en de schijfgrenzen voor vier jaar vastgelegd.

In de loop van 2009 onderzoekt DHV in opdracht van de autobranche de gevolgen van de ombouw van de bpm, in de vorm van een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).<sup>11</sup> Volgens dit rapport nemen de lasten voor de burger als gevolg van deze wijzigingen fors toe. Ook zou er nauwelijks invloed zijn op de uitstoot van broeikasgassen. Naar aanleiding van dit rapport vindt er op verzoek van de VVD een spoeddebat plaats in de Tweede Kamer.<sup>12</sup> Tijdens dit debat wordt erover gesproken of het voorliggende plan daadwerkelijk lastenneutraal is en hoe er gecompenseerd zal worden voor onbedoelde effecten van de autonome vergroening. In dit felle debat zegt staatssecretaris De Jager toe dat hij "jaar op jaar [zal] monitoren en iedere keer bij het Belastingplan de tarieven [zal laten] bijstellen op basis van de daadwerkelijke CO<sub>2</sub>-reductie." Hier wordt de toezegging gedaan dat er jaarlijks naar de aannames over autonome vergroening wordt gekeken.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31 492, nr. 1, [link](#).

<sup>8</sup> Zie paragraaf 2.2.

<sup>9</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, p. 21. [link](#).

<sup>10</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, p. 22. [link](#)

<sup>11</sup> DHV, KBA Grondslagwijziging BPM, ppt-presentatie, 27 maart 2009.

<sup>12</sup> Handelingen Tweede Kamer 2008/09, nr. 93, [link](#).

<sup>13</sup> De staatssecretaris verwijst in het debat meerdere malen naar het CPB die "lastenneutraliteit zal controleren" en "de aannames van het ministerie van Financiën zal monitoren".

Bij de lastenneutraliteit wordt echter wel een kanttekening geplaatst, als De Jager aangeeft: "Het gedragseffect van deze maatregel, omzetten van de bpm, wordt niet omgeslagen in het tarief. Dus uiteindelijk is de automobilist veel beter af omdat hij inderdaad wordt geprikkeld om een zuiniger auto te kiezen. Dat voordeel steekt hij dus in zijn eigen zak." Het gedragseffect als gevolg van de lastenverschuiving wordt niet alsnog bij de burger opgehaald. Een eventueel succes van deze maatregel betekent dus lagere inkomsten voor de schatkist. Enerzijds moet de ombouw van de bpm dus ex-ante lastenneutraal zijn en moet er zelfs jaarlijks worden gekeken naar de ontwikkeling van de autonome vergroening, anderzijds zal het gedragseffect als gevolg van deze ombouw niet worden gecompenseerd.

Na het debat krijgt het CPB het verzoek om de lastenneutraliteit van de ombouw van de bpm te bekijken. In een notitie van oktober 2009, gericht aan de staatssecretaris van Financiën, geeft het CPB aan dat het verschil tussen de lastenverzwaring gevonden door DHV en de lastenneutraliteit geclaimd door het ministerie van Financiën eenvoudig te verklaren is. Het verschil ontstaat grotendeels doordat DHV rekent met 1,7% als autonome vergroening in combinatie met door het ministerie bepaalde tarieven en schijfgrenzen. Omdat het ministerie deze tarieven en schijfgrenzen bepaald heeft op basis van ex-ante lastenneutraliteit bij 2,8% als gemiddelde autonome daling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, komt de rekenexercitie van DHV bij voorbaat neer op een belastingverhoging. Het CPB stelt dat het voor de hand had gelegen om de exercitie ook uit te voeren met de aannames van het ministerie van Financiën.

Verder wijst het CPB op de gevoeligheid van de bpm-opbrengsten voor de aannames omtrent de autonome vergroening en stelt dat het jaarlijks aanpassen van de tarieven noodzakelijk is voor het bereiken van ex-ante lastenneutraliteit. Het Centraal Planbureau toont aan dat de opbrengsten voor de schatkist zeer gevoelig zijn voor die onzekere aannames: 1%-punt extra autonome vergroening zou leiden tot een budgettaire derving van 8%.<sup>14</sup>

Nog voor het daadwerkelijke begin van de lastenverschuiving doet het kabinet toezeggingen over onderzoek naar de ontwikkeling van de autonome vergroening. Als blijkt dat de autonome vergroening anders is dan verondersteld, zullen de tarieven in de bpm navenant worden aangepast.<sup>15</sup> Een effectief aanpassingsmechanisme wordt echter niet toegezegd.

---

<sup>14</sup> Van 't Riet, M., De ombouw van de BPM, lastenneutraliteit en 'autonome vergroening', 2009, CPB Notitie, [link](#). Deze notitie wijst er overigens op dat het onderscheid tussen autonome ontwikkeling en gedragseffecten fundamenteel problematisch is en dat afgesproken zou moeten worden hoe een en ander operationeel (statistisch) bepaald (gemeten) wordt.

<sup>15</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2010, p. 18 en 19, [link](#).



**Tabel 2.1 Compact overzicht ontwikkelingen bpm vanaf 2007**

7-2-2007	regeerakkoord Balkenende IV ( <a href="#">link</a> )	"Binnen de lasten vinden verschuivingen plaats met het oog op vergroening"
21-11-2007	motie Cramer ( <a href="#">link</a> )	"Dat de huidige bpm-heffing op basis van energielabels en catalogusprijzen kan en moet worden vervangen door een heffing op basis van absolute uitstoot van CO <sub>2</sub> zonder dat dit leidt tot verdere stijging van de belastingdruk op automobiliteit"
30-5-2008	vergroeningsbrief De Jager ( <a href="#">link</a> )	"Voor zover een verdere fiscale vergroening (...) lastenverschuivingen veroorzaakt, geldt voor mij als uitgangspunt dat de verschuivingen per saldo zowel voor burgers als voor bedrijven lastenneutraal zullen zijn."
16-9-2008	belastingplan 2009 ( <a href="#">link</a> )	"Bij het bepalen van de tarieven is rekening gehouden met het zuiniger worden van personenauto's in de komende jaren. Er is uitgegaan van een jaarlijkse daling van de gemiddelde CO <sub>2</sub> -uitstoot van 2,8%."
1-1-2009	start bpm-vrijstelling voor zeer zuinige auto's	
10-6-2009	spoeddebat met De Jager ( <a href="#">link</a> )	"Ik zeg hier toe dat wij jaar op jaar zullen monitoren en iedere keer bij het Belastingplan de tarieven bij stellen op basis van de daadwerkelijke CO <sub>2</sub> -reductie." "Ik had niet verwacht dat ik het prachtige nieuws nu al zou kunnen prijs geven, maar de automobilist gaat straks in werkelijkheid veel minder betalen."
15-9-2009	belastingplan 2010 ( <a href="#">link</a> )	"Het gehele ombouwtraject geschiedt geleidelijk in een periode van vier jaar en is al volledig wettelijk vastgelegd om de autobranche voldoende gelegenheid te geven hierop te anticiperen."
8-10-2009	CPB-studie lastenneutraliteit ( <a href="#">link</a> )	"Gezien de gevoeligheid van de BPM-opbrengsten voor de 'autonome vergroening' is de jaarlijkse bepaling ervan uiterst relevant." "Aanpassing van de tarieven is noodzakelijk voor lastenneutraliteit"
1-1-2010	start ombouw bpm naar CO <sub>2</sub> -heffing	Van 2010 tot en met 2013 uitfasering van catalogusprijsdeel en infasering CO <sub>2</sub> -deel. Schijfgrenzen en tarieven voor vier jaar vastgelegd.
20-2-2010	val kabinet Balkenende IV	
20-9-2010	belastingplan 2011 ( <a href="#">link</a> )	"Het is dan ook, zoals bij de introductie van de faciliteiten ook is aangegeven, niet logisch om langere tijd dezelfde grenzen te hanteren of om bepaalde vrijstellingen onbeperkt te handhaven." "Dit jaar zal een onderzoek worden gestart naar de wijze waarop de stimuleringsmaatregelen in de bpm, de mrb en de bijtelling ook in de verdere toekomst een stimulus kunnen blijven om steeds te kiezen voor de zuinigste auto."
28-9-2010	regeerakkoord Rutte I ( <a href="#">link</a> )	"De fiscale stimulering van de aanschaf en het leasen van milieuvriendelijke auto's wordt voortgezet met een meer transparante tariefstelling en toespitsing op absolute milieuprestaties."
1-6-2011	Autobrief I ( <a href="#">link</a> )	"Daar waar het beleid in de BPM oorspronkelijk als budgettair neutraal is vormgegeven, hebben de ontwikkelingen inmiddels geleid tot een (forse) budgettaire derving. Met name de omvang van de derving maakt ook dat de kosten die voor de overheid verbonden zijn aan de gerealiseerde CO <sub>2</sub> -reductie hoog zijn, waardoor de efficiency van de maatregelen beperkt is."
1-7-2012	eerste beperking fiscale voordelen zuinige auto's	Schijfgrenzen en tarieven voor vier jaar vastgelegd. (Wet Autobrief)
23-4-2014	PBL-studie vergroening autobelastingen ( <a href="#">link</a> )	"Particuliere autokopers blijken gevoelig voor de aanschafprijs van de auto, waardoor de bpm een effectief instrument is om te sturen op de autokeuze."
23-10-2014	evaluatie autobelastingen ( <a href="#">link</a> )	"De afgelopen jaren is de daling van de gemiddelde CO <sub>2</sub> -uitstoot, volgens de Europese typekeuringstest NEDC voor nieuwe automodellen, harder gedaald dan van te voren ingeschat. Deze extra daling wordt voor een aanzienlijk deel verklaard door de toegenomen uitnutting van testflexibiliteiten door autofabrikanten."

*"Het blijft belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om inherent tegengestelde doelen: wijzigt het gedrag zoals de beleidsmaker beoogde, dan zakken de belastinginkomsten in, wijzigt het gedrag niet, dan faalt het beleid. Bovendien zijn belastingprijkkels politiek zeer moeizaam terug te draaien. De bevoordeelde groep meent een eeuwig recht te hebben verworven en mobiliseert bij afschaffing van de gunstige prikkel alle geprikkelde lotgenoten. De meest verstandige maatschappelijke uitkomst is waarschijnlijk een sobere toepassing van fiscale prikkels."*

Uiteindelijk begint op 1 januari 2010 de ombouw van de bpm. In dat jaar wordt ook duidelijk dat het autobeleid niet zonder gevolgen blijft. Het aantal zeer zuinige modellen dat op markt komt blijkt volgens geïnterviewden groter te zijn dan gedacht. Ook neemt de verkoop van dergelijke modellen sterk toe. In 2010 valt bijvoorbeeld ongeveer 25% van alle nieuw verkochte auto onder de bpm-vrijstelling voor zuinige auto's.<sup>16</sup> In het Belastingplan dat in september door het inmiddels demissionaire kabinet Balkenende IV wordt ingediend, wordt een onderzoek aangekondigd naar een periodieke aanpassing van de zuinigheidsgrenzen.<sup>17</sup>

Frans Weekers, staatssecretaris van Financiën in het nieuwe kabinet Rutte I, komt in juni 2011 met de eerste Autobrief, waarin maatregelen worden aangekondigd om de budgettaire uitholling van de bpm te beperken.<sup>18</sup> Ook de in de mrb en de bijtelling worden de voordelen voor zuinigere auto's beperkt. De maatregelen binnen de bpm gaan in per 1 juli 2012. De jaarlijkse stijging van de tarieven en aanpassing van de schijfgrenzen worden voor vier jaar vastgelegd.

Wat betreft de aanpassing van de tarieven kan een zekere asymmetrie vastgesteld worden. In het spoeddebat van juni 2009 zegt de staatssecretaris bij herhaling toe dat lastenneutraliteit van de maatregel gegarandeerd is. In het bijzonder stelt hij dat als "die 2,8% een te hoge aanname is van het ministerie van Financiën" het CO<sub>2</sub>-tarief te hoog zou worden: "die angst leeft bij de branche". In dat geval zullen de tarieven worden bijgesteld "op basis van de daadwerkelijke CO<sub>2</sub>-reductie". Dat betekent dan een neerwaartse bijstelling, dus lagere tarieven. Omgekeerd, toen snel bleek dat de daadwerkelijke CO<sub>2</sub>-reductie veel groter was, werden de tarieven niet naar boven bijgesteld.

In de daaropvolgende jaren verschijnen er verschillende onderzoeken naar de effectiviteit van de ombouw van de autobelastingen. Zo concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving dat de bpm-grondslagwijzing effectief was, maar duur.<sup>19</sup> De Algemene Rekenkamer becijfert dat de fiscale stimulering van milieuvriendelijke auto's ongeveer 5 mld euro heeft gekost (2007-2013) en geeft aan dat het gevoerde beleid relatief duur was.<sup>20</sup> Policy Research, dat in opdracht van het ministerie van Financiën de autobelastingen onderzoekt, komt tot de dezelfde conclusies.<sup>21</sup> Ook wordt geconstateerd dat het fiscale beleid

<sup>16</sup> CBS, Nieuwe auto steeds vaker bpm-vrij, 2012, [link](#).

<sup>17</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2011, [link](#).

<sup>18</sup> Autobrief I, [link](#).

<sup>19</sup> PBL, Stimuleren zuinige auto's: effectief maar duur voor de overheid, 2014, [link](#).

<sup>20</sup> Algemene Rekenkamer, Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro, 2014, [link](#).

<sup>21</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktonwikkelingen tot 2020, 2014, [link](#).

ongeveer 40% minder effectief is door vroegtijdige export en meerverbruik in de praktijk. De belastingontvangsten zijn instabieler en minder goed voorspelbaar geworden.

In Autobrief II (2015) worden de tarieven en schijfgrenzen tot en met 2020 vastgelegd. In de brief concludeert de staatssecretaris (inmiddels Eric Wiebes) dat “gedragsbeïnvloeding via autobelastingen aan beperkingen is gebonden”.<sup>22</sup> Er wordt geconstateerd dat de effectiviteit van de stimulering van zuinigere auto’s steeds beperkter wordt. In de bpm worden de schijfgrenzen aangescherpt, waardoor alleen echt zuinige auto’s in aanmerking komen voor lagere bpm-tarieven. Alleen volledig elektrische auto’s komen in aanmerking voor een bpm-vrijstelling.

## 2.2 Wijzigingen in de autobelastingen

Dit onderzoek bestaat uit twee verschillende analyses. In de eerste analyse, sectie 3, wordt nagegaan welke factoren hebben bijgedragen aan de succesvolle totstandkoming van de ombouw van de bpm naar een op heffing op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot. De analyse beperkt zich in die sectie dus tot een specifieke beleidsmaatregel. Bij de tweede analyse, in sectie 4, wordt ingegaan op de effecten op de bpm-opbrengsten. Daarbij kan niet, of slechts zeer beperkt, onderscheid gemaakt worden naar het effect van een specifieke maatregel, het gaat om het geheel van het autobeleid. Ook wijzigingen in bijvoorbeeld de mrb of in de bijtelling in de inkomstenbelasting zijn van invloed geweest op de bpm-opbrengsten.

### Bpm-ombouw

De ombouw van de bpm naar heffing op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot is uitgewerkt in paragraaf 2.1. Dit achtergronddocument beperkt zicht tot de bpm op personenauto’s, omdat alleen dat gedeelte van de bpm is omgebouwd naar CO<sub>2</sub>-heffing.

### Bpm-vrijstelling

De bpm-vrijstelling is ingevoerd in 2009 als integraal onderdeel van de ombouw van de bpm naar een heffing op basis van absolute CO<sub>2</sub>-uitstoot. In de memorie van toelichting op het Belastingplan 2009 wordt aangegeven dat uit overleg met de mobiliteitssector is gebleken dat, hoewel een plotselinge ombouw van de bpm niet mogelijk is, een eerste stap wel al in 2009 gezet kan worden door zeer zuinige auto’s vrij te stellen van bpm.<sup>23</sup> We zien in dit document de introductie van deze vrijstelling als integraal onderdeel van de ombouw van de bpm naar CO<sub>2</sub>-heffing.

### Invoeren kilometerbeprijzing

In het regeerakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie wordt afgesproken dat er een kilometerheffing zal worden ingevoerd.<sup>24</sup> De kilometerheffing komt in plaats van de bpm en de mrb. De memorie van toelichting op het Belastingplan 2009 stelt dat de afschaffing van een aanschafbelasting als de bpm met de nodige omzichtigheid moet worden vormgegeven, om forse vraageffecten te voorkomen. Daarom wordt de bpm vanaf 2008 jaarlijks afgebouwd

---

<sup>22</sup> Autobrief II, p. 6, [link](#).

<sup>23</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, p. 21. [link](#).

<sup>24</sup> Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, februari 2007, p. 16, [link](#).

met 5% onder gelijktijdige verhoging van de mrb.<sup>25</sup> Dit wordt ook wel de ‘vluchtheuvelvariant’ genoemd. Na de val van het kabinet Balkenende IV staakt de demissionaire regering de afbouw van de bpm, omdat de invoering van de kilometerheffing wordt stopgezet. De bpm is op dat moment in drie jaar tijd met 550 mln euro afgebouwd.<sup>26</sup>

### Europees bronbeleid

Tegelijk met de Nederlandse stimulering van zuinige auto’s zijn de Europese uitstootnormen aangescherpt (bronbeleid). Deze normen hebben bijgedragen aan een vergroening van het Nederlandse en Europese wagenpark.<sup>27</sup>

### Bijtelling privégebruik auto van de zaak

Vanaf 2008 wordt de bijtelling voor het privégebruik van de auto van de zaak vergroend. Eerst wordt, naast het 25%-tarief het 14%-tarief geïntroduceerd. In 2009 volgt een 20%-tarief en in 2010 worden er auto’s vrijgesteld van bijtelling (een 0%-tarief). Vanaf 2012 worden de CO<sub>2</sub>-grenzen aangepast, om verdere belastingderving te vermijden.

### Autobeleid en stapeling

Naast de hierboven beschreven maatregelen is het autobeleid ook op een aantal andere punten gewijzigd. Zo is de mrb voor zuinige auto’s verlaagd. Ook werd er vanaf 2010 in toenemende mate gebruik gemaakt van de faciliteiten in de MIA, de KIA en de VAMIL.<sup>28</sup> De samenloop van de progressieve tarieven, vrijstellingen en aftrekposten leidde tot een stapeling van belastingvoordelen voor automobilisten.<sup>29</sup> De prikkels waren met name sterk bij leaserijders en bij een auto van de zaak in eigen beheer. Voor deze groepen waren er belastingvoordelen in de bpm, de mrb, de bijtelling in de inkomstenbelasting, de MIA en de VAMIL.

## 3 Politiek economische factoren

Uit de literatuur blijkt dat er verschillende factoren zijn die bijdragen aan de totstandkoming van een belastinghervorming.<sup>30</sup> Het gaat hierbij onder meer om politiek leiderschap, het hebben van een electoraal mandaat, economische omstandigheden en de beschikbaarheid van onderzoek en analyses. In de *Policy Brief De politieke economie van belastinghervormingen* worden op basis van de literatuur tien politiek-economische factoren

---

<sup>25</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, p. 19. [link](#).

<sup>26</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarkontwikkelingen tot 2020, 2014, p. 13, [link](#)

<sup>27</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarkontwikkelingen tot 2020, 2014, p. 40, [link](#)

<sup>28</sup> Respectievelijk: milieu-investeringsaftrek, kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, vrije afschrijving milieu-investeringen.

<sup>29</sup> Policy Research geeft een overzicht van de stapeling van de verschillende fiscale prikkels. Zie: Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarkontwikkelingen tot 2020, 2014, p. 66 e.v., [link](#)

<sup>30</sup> Brys, B., Making Fundamental Tax Reform Happen, OECD Taxation Working Papers, 2011. Tompson, W., The Political Economy of Reform, OECD, 2009, [link](#).

bepaald die van belang zijn bij de totstandkoming van een belastingherziening in Nederland.<sup>31</sup>

1. Vastgelegd in een regeerakkoord (electoraal mandaat)
2. Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers (stabiele regering)
3. Draagvlak in de polder en/of onder belangenorganisaties
4. Hervormingsrijpheid
5. Economische crisis
6. Beschikbaarheid van onafhankelijk onderzoek
7. Degelijke beleidsvoorbereiding
8. Politiek leiderschap en vastbeslotenheid
9. Effectieve communicatie (*framing*)
10. Budgettaire ruimte ('wisselgeld')

Tabel 3.1 geeft inzicht in onze beoordeling op basis van de interviews en de kamerstukken van de rol die deze factoren hebben gespeeld bij de ombouw van de bpm. De factoren die positief hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de ombouw van de bpm (aangeduid met 'succesfactoren'; dit is dus geen kwalificatie van de kwaliteit van de hervorming) worden besproken in sectie 3.1. De factoren die een negatieve invloed hebben gehad op de uiteindelijke doorvoering worden besproken in sectie 3.2.

**Tabel 3.1 Succesfactoren van de ombouw van de bpm**

1	Vastgelegd in regeerakkoord	✓
2	Kabinet heeft meerderheid in beide Kamers	✓
3	Draagvlak polder / belangenorganisaties	✗
4	Hervormingsrijpheid	✓
5	Economische crisis	
6	Onafhankelijk onderzoek	✗
7	Degelijke beleidsvoorbereiding	✓
8	Politiek leiderschap	✓
9	Effectieve communicatie ( <i>framing</i> )	✓
10	Budgettaire ruimte	✓

### 3.1 Succesfactoren van de ombouw van de bpm

**(1 & 2)** Met de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen en het nieuwe regeerakkoord van CDA, PvdA en CU was er al voldoende **electoraal mandaat** voor de grondslagwijzing van de autobelastingen. Daarnaast bleken ook de oppositiepartijen SP, GroenLinks, D66, SGP en de PvdD de motie Cramer te steunen, waarin (onder meer) werd opgeroepen tot grondslagwijzing van de bpm (zie ook sectie 2). Het CDA, de partij van staatssecretaris De Jager en volgens geïnterviewden de meest sceptische fractie, werd aan boord gehouden door de garantie van lastenneutraliteit.

<sup>31</sup> CPB, De politieke economie van belastinghervormingen, CPB Policy Brief, 2016, [link](#).

**(4)** Uit de gehouden interviews ontstaat het beeld dat Nederland **rijp** was **voor een hervorming**. Een geïnterviewde noemt dat onder meer onder invloed van de film *An Inconvenient Truth* van Al Gore (2006) het beeld was ontstaan dat er echt iets moest worden gedaan aan de klimaatproblematiek. Ook werd duidelijk dat de transportsector nog niet bijdroeg aan de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, waardoor het moeilijk werd om de klimaatdoelen te halen.<sup>32</sup> Door technologische ontwikkeling kwamen er zuinigere modellen op de markt. Wat meehielp was dat deze modellen ook financieel interessant werden voor leaserijders, waarmee een grote markt aangeboord werd.

**(7)** De ombouw van de bpm kende een **beleidsmatige voorbereiding** van zeker twee jaar, dat kan niet gehaast genoemd worden. Het basale uitgangspunt dat de lasten kunnen worden verschoven om vergroening mogelijk te maken dateert uit het Regeerakkoord van Balkenende IV in 2007, maar echt concreet werd het pas in de motie-Cramer en de vergroeningsbrief van staatssecretaris De Jager. Het nieuwe beleid werd, in overleg met de autobranche, ruim van tevoren aangekondigd: de wetten werden behandeld in 2008 en de invoering was gepland voor 2010. Dit gaf zowel de branche als de consument de mogelijkheid om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Om dezelfde reden werden de nieuwe bpm-parameters voor vier jaar vastgelegd. Dit werd ook in latere wijzigingen op het bpm-beleid gebruikelijk.

**(8)** De **rol van staatssecretaris** (Jan Kees de Jager) wordt door veel geïnterviewden genoemd. Zijn persoonlijke inzet voor de vergroening van de autobelastingen in het algemeen en grondslagwijziging van de bpm in het bijzonder is volgens hen bepalend geweest. De gehele periode van invoering viel onder het kabinet Balkenende IV. Het is waarschijnlijk dat deze continuïteit heeft bijgedragen aan het welslagen van de ombouw van de bpm.

**(9)** De **framing** van de bpm-grondslagwijziging als optie voor lastenneutrale milieuwinst lijkt te hebben bijgedragen aan de succesvolle invoering. Zonder de lasten voor burgers of bedrijven te verhogen was het mogelijk om de uitstoot van CO<sub>2</sub> te verlagen.

Tweede Kamerlid Paul Tang zegt in het reeds genoemde debat op 10 juni 2009: “meer groen voor hetzelfde geld en dat is altijd verstandig”.<sup>33</sup> De ombouw zou leiden tot een welvaartsverhoging.<sup>34</sup> Hoewel er aanvankelijk geen sprake was van lastenverlichting, werd er toegezegd dat de lasten ook niet zouden worden verzwaard. Ex-ante lastenneutraliteit werd in het debat op 10 juni 2009 toegezegd om de autobranche en de politiek aan boord te krijgen. Eén geïnterviewde geeft aan dat De Jager vooral zijn eigen CDA-fractie moest overtuigen.

Zoals hierboven reeds besproken, maakte de hervorming van de bpm onderdeel uit van een grote herziening van de autobelastingen. Op termijn zouden de bpm en de mrb worden

---

<sup>32</sup> Smokers, R., E. den Boer en J. Faber, State-of-the-Art en Mobiliteit Input voor gezamenlijk adviesproject van Raad V&W, VROM-raad en AER Delft : CE Delft, 2006

<sup>33</sup> Handelingen Tweede Kamer 2008/09, nr. 93, [link](#).

<sup>34</sup> CE Delft, Fiscale vergroening, Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009, mei 2008 , p. 4, p. 20 e.v., p. 72 e.v., [link](#)

afgeschapt en zou de kilometerheffing worden ingevoerd. In tussentijd zou de bpm al enigszins worden afgebouwd ten faveure van de mrb, de zogenaamde vluchtheuvel (zie paragraaf 2.2). Ook de bijtelling in de inkomstenbelasting werd gedifferentieerd naar CO<sub>2</sub>-uitstoot. In deze zin was er sprake van een **package deal**, de hervormingen werden gebundeld. Het is waarschijnlijk dat de inbedding van de grondslagwijzing van de bpm in andere hervormingen bijgedragen heeft aan de succesvolle doorvoering van deze beleidsmaatregel.

(10) De relatief uitbundige economische ontwikkeling bij de start van Balkenende IV belemmerde de hervorming niet. Bij de start van het kabinet werd voor het veronderstelde eindjaar (2011) door het CPB een ruim **overschot op de begroting** geraamd.<sup>35</sup> Het was minder noodzakelijk om scherp te sturen op het EMU-saldo, waardoor bijvoorbeeld ook ruimte was om de gedragseffecten 'weg te geven'.

### 3.2 Succesvolle invoering, ondanks

Er zijn naast genoemde factoren die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de hervorming nog andere factoren die volgens de literatuur kunnen bijdragen aan een succesvolle invoering van een beleidsmaatregel. Een aantal daarvan speelt ook bij de ombouw van de bpm een rol, maar dan in negatieve zin. De ombouw van de bpm is ondanks deze factoren tot stand gekomen.

(3) Zowel de **milieubeweging**, als de **autobranche** zijn goed georganiseerd. Er zijn frequente onderlinge contacten, alsook met het ministerie van Financiën. Desondanks was de autolobby niet enthousiast over de plannen van het kabinet, omdat men vreesde dat het een verkapte lastenverhoging zou worden voor automobilisten. Ook de milieubeweging was niet enthousiast, met name omdat veel zware auto's goedkoper werden en omdat een 'malus' voor onzuinige auto's in het systeem ontbrak.

(5) Toen er besloten werd tot de ombouw van de bpm naar een heffing op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot was er nog geen sprake van een **economische crisis**. Dit lijkt niet positief of negatief te hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de hervorming.

(6) Uit de interviews blijkt dat er aanvankelijk relatief **weinig onderzoek beschikbaar** was over vergroening van het belastingstelsel. Dit belemmerde in eerste instantie de fiscale vergroening van het belastingstelsel. Direct voorafgaand aan de doorvoering van de bpm-ombouw eind 2008 liet de regering een onderzoek uitvoeren door CE Delft.<sup>36</sup> In dit onderzoek werden naast de naar CO<sub>2</sub>-uitstoot gedifferentieerde bpm ook veel andere maatregelen voorzien van milieueffecten. De milieueffecten van een bpm-ombouw zijn positief.

---

<sup>35</sup> CPB, Indicatie van effecten financieel kader 2008-2011, 2007, [link](#).

<sup>36</sup> CE Delft, Fiscale vergroening, Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009, mei 2008 [link](#). Voor de milieueffecten van de ombouw van de bpm naar CO<sub>2</sub>-heffing, zie p. 72 e.v.

Op verzoek van de autobranche onderzoekt DHV het effect van het omzetten van de bpm naar een CO<sub>2</sub>-grondslag op de lasten voor burgers. DHV stelt dat er sprake zal zijn van een lastenstijging, door te rekenen met een lagere autonome vergroening. Dit leidt tot het spoeddebat in de Tweede Kamer van 10 juni 2009. Staatssecretaris De Jager zegt toe dat de lastenverlichting als gevolg van gedragseffecten niet zal worden gecompenseerd. Na dit debat komt het CPB met een notitie waarin wordt geconcludeerd dat lastenneutraliteit een jaarlijkse herijking van de tarieven vergt, gegeven de (onzekere) aannames die worden gemaakt omtrent de autonome vergroening van nieuwverkopen van auto's.<sup>37</sup>

De grondslagwijzing van de bpm kan niet worden gezien als een vereenvoudiging. Het systeem werd **complexer**, zowel door de geleidelijke ombouw van catalogusprijshelling naar de heffing op CO<sub>2</sub>-basis, als door de nieuwe schijfstructuur. Bovendien werden er jaarlijkse mutaties vastgelegd, op basis van een vooraf ingeschatte autonome vergroening. Ook werd de vaststelling van de schijven en de tarieven door sommige geïnterviewden als weinig transparant gekarakteriseerd.

## 4 De politieke economie van een gapend gat

In deze sectie komen de ontwikkelingen na de bpm-ombouw aan de orde. We laten het verloop van de bpm-opbrengsten in de tijd zien en constateren een daling ervan na de introductie van de ombouw, vooral ook ten opzichte van de autoverkoop. De daling is omvangrijk en groter dan verwacht. We bezien de politiek-economische factoren die hierbij een rol spelen.

### 4.1 De bpm-opbrengsten zijn fors afgenomen

In grote lijnen kunnen er drie functies van belastingen onderscheiden worden: het genereren van opbrengsten, herverdeling en sturing. De btw is een voorbeeld van een belasting die voornamelijk bedoeld is om opbrengsten te genereren. De inkomstenbelasting brengt zeker opbrengsten met zich mee, maar moet tevens voor herverdeling zorgen. Tot slot zijn er instrumentele belastingen die aansturen op gedragsverandering, zoals de accijnzen op alcohol en tabak.

De CO<sub>2</sub>-heffing van de bpm is een voorbeeld van een instrumentele belasting; het stimuleert de consument tot aanschaf van zuinigere auto's. De vloek van sturende belastingen is dat het succes ervan leidt tot een erosie van de belastingopbrengsten. In het geval van de bpm is deze erosie groot geweest.

---

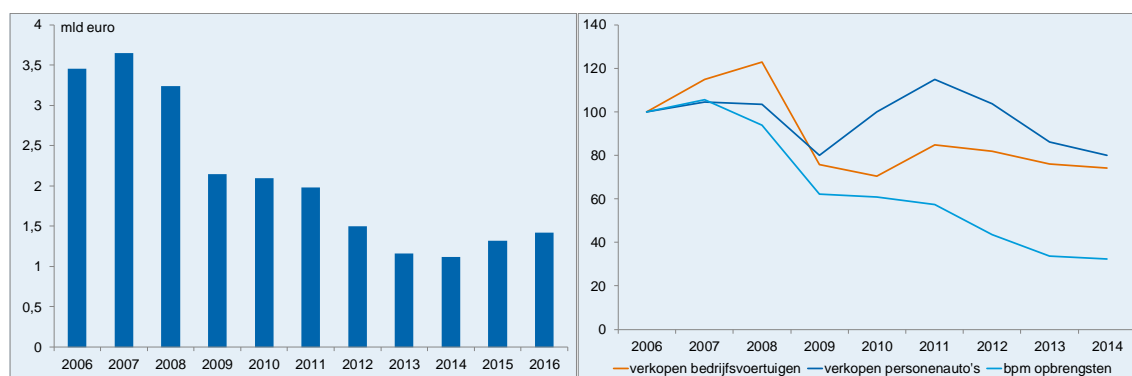
<sup>37</sup> Van 't Riet, M., De ombouw van de BPM, lastenneutraliteit en 'autonome vergroening', CPB Notitie, 2009, [link](#).



In 2007, het jaar van het aantreden van het vierde kabinet Balkenende, net voor het begin van de economische crisis, bedroeg de opbrengst van de bpm ongeveer 3,5 mld euro. Minder dan een decennium later zijn de opbrengsten met ruim 2 mld euro gedaald, meer dan een halvering. Een deel van deze daling is toe te schrijven aan een verschuiving van de bpm naar de mrb ten behoeve van de kilometerbeprijzing (550 mln euro).<sup>38</sup> Daarnaast speelt de economische crisis een rol, met name in 2009. Dit heeft duidelijke gevolgen voor de bpm-ontvangsten. Echter, wanneer de nieuwverkopen weer toenemen blijft de bpm achter. In 2014 zijn de bpm-opbrengsten gehalveerd ten opzichte van de autoverkopen, zie figuur 4.1.<sup>39</sup> De ombouw van de bpm naar een CO<sub>2</sub>-heffing en het andere autobeleid zijn de belangrijkste oorzaken van dit verlies voor de schatkist. De maatregelen in de autobelastingen hadden tot doel het prikkelen tot gewenst gedrag. Consumenten zouden moeten overgaan tot de aanschaf van zuinige auto's in plaats van onzuinige auto's. Het lijkt geen twijfel dat het beleid effectief is geweest in het sturen van gedrag.<sup>40</sup>

Maar de effectiviteit in termen van CO<sub>2</sub>-reductie was veel minder, bijvoorbeeld door het meerverbruik in de praktijk ten opzichte van de tests. Daardoor was het geheel van het fiscale beleid duur; over 2008-2013 is er sprake van circa 1600 euro aan gedeerde belastinginkomsten per vermeden ton CO<sub>2</sub>-uitstoot.<sup>41</sup> Hierdoor wordt het beleid niet efficiënt genoemd.

**Figuur 4.1 Bpm-opbrengsten in mld euro en index nieuwverkopen personenauto's en bedrijfsvoertuigen**



Bron: CBS, CPB en eigen berekeningen

## 4.2 Waarom deze omvangrijke derving bpm-opbrengsten?

Drie ontwikkelingen zijn bepalend geweest voor de omvangrijke derving van de bpm-opbrengsten. Ten eerste bleek de autonome vergroening van het wagenpark veel groter dan aanvankelijk door het ministerie van Financiën werd ingeschat. Daar waar het ministerie initieel uitging van 2,8%<sup>42</sup>, is de daadwerkelijke autonome vergroening tussen 2008 en 2010

<sup>38</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020, 2014, p. 13, [link](#)

<sup>39</sup> Merk op dat de bpm-opbrengsten bestaan uit belasting op de aanschaf van bedrijfsvoertuigen en op de aanschaf van personenauto's. Alleen de belasting op de aanschaf van personenauto's is omgebouwd naar een CO<sub>2</sub>-heffing.

<sup>40</sup> PBL, Stimuleren zuinige auto's: effectief maar duur voor de overheid, 2014, [link](#)

<sup>41</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020, 2014, p. 5, [link](#)

<sup>42</sup> Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, p. 22. [link](#)

gelijk aan 4,7%, terwijl in de jaren 2011-2013 dit percentage oploopt tot 7,1%.<sup>43</sup> Deze forse toename hangt volgens Policy Research sterk samen met de Europese CO<sub>2</sub>-normering en de vrijheid die autofabrikanten konden nemen bij het testen van hun auto's. De Europese normering van CO<sub>2</sub>-uitstoot van nieuwe auto's leidde tot een autonome verschuiving van het aanbod van onzuinige naar zuinigere auto's. Daarnaast bleek dat autofabrikanten hun auto's zodanig konden aanpassen dat deze een gunstiger CO<sub>2</sub>-label kregen dan ze op basis van hun daadwerkelijke uitstoot verdienden.<sup>44</sup> Er wordt geschat dat de werkelijke uitstoot zo'n 40% hoger ligt dan de officiële, geteste uitstoot. Op papier was er dus sprake van een forse vergroening, die echter in de praktijk beperkt bleek te zijn.

Daarnaast waren de gedragseffecten van consumenten als gevolg van de ombouw van de bpm omvangrijk. De tariefverschillen tussen verschillende schijven prikkelden burgers om een zuinigere auto te kopen. De keerzijde van de effectiviteit van de lastenverschuiving was dat de bpm-ontvangsten substantieel afnamen. In Autobrief II zegt staatssecretaris Wiebes daar het volgende over: "Vanuit de wens om externe effecten te internaliseren grijpen economen begrijpelijkerwijs ook naar fiscale gedragsprikkelers. Maar het blijft belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om inherent tegengestelde doelen: wijzigt het gedrag zoals de beleidsmaker beoogde, dan zakken de belastinginkomsten in, wijzigt het gedrag niet, dan faalt het beleid."

Ten derde werd het uitverdieneffect van de grondslagwijziging van de bpm versterkt door de stapeling van de verschillende maatregelen in de autobelastingen.<sup>45</sup> De ombouw van de bpm naar een heffing op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot omvatte bijvoorbeeld ook de introductie van een bpm-vrijstelling voor zeer zuinige auto's. Deze vrijstelling heeft substantieel bijgedragen aan de verdamping van de bpm-opbrengsten.<sup>46</sup> Ook werd de bijtelling in de inkomstenbelasting voor een auto van de zaak gedifferentieerd naar CO<sub>2</sub>-uitstoot. Op de zakelijke markt bestond er zo een dubbel voordeel. Leaserijders hadden een lage bijtelling en bij aanschaf van de leaseauto werd een lagere bpm betaald. Uit de interviews ontstaat een beeld dat beleidsmakers zich onvoldoende bewust waren van de effecten van stapeling van de verschillende automaatregelen.

Wat betreft de leaseauto's is ook bekend dat deze geëxporteerd worden. Daarmee lekt een deel van de potentieel gunstige effecten op de CO<sub>2</sub>-uitstoot weg naar het buitenland.<sup>47</sup> Dit hoeft niet als een probleem gezien te worden, aangezien CO<sub>2</sub>-reductie een grensoverschrijdend doel is. Tenzij het 'waterbedeffect' optreedt; alle CO<sub>2</sub>-reductie die Nederland extra realiseert kan als bij een 'waterbed' binnen Europa wegstromen doordat fabrikanten met een extra reductie in Nederland het zich kunnen veroorloven in andere lidstaten een hogere uitstoot te hebben. De OESO verwacht daarom dat de milieueffecten van het Nederlandse autobeleid '*small or non-existent*' zullen zijn.<sup>48</sup> Van dit 'waterbedeffect' lijkt

---

<sup>43</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktonwikkelingen tot 2020, 2014, p. 39, [link](#)

<sup>44</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktonwikkelingen tot 2020, 2014, p. 2, [link](#)

<sup>45</sup> Zie paragraaf 2.2.

<sup>46</sup> CBS, Nieuwe auto steeds vaker BPM-vrij, 2012, [link](#)

<sup>47</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktonwikkelingen tot 2020, 2014, [link](#)

<sup>48</sup> OESO, OECD *Environmental Performance Reviews 2015*.

momenteel echter nog geen sprake in Europa. Policy Research Corporation stelt dat reeds in 2013 Europa onder de uitstootnorm van 2015 uitkwam.<sup>49</sup>

### 4.3 Politieke economische factoren van de derving van de bpm-opbrengsten?

De vraag rijst of de structurele en omvangrijke daling van de bpm-ontvangsten te voorkomen was geweest. Politici wilden een grote klapper maken en serieuze stappen zetten naar een groener wagenpark. Maar waren de beleidsmakers zich wel bewust van de budgettaire risico's van deze operatie?

Onze indruk is dat beleidsmakers zich bewust waren van de risico's voor de overheidsbegroting. Dit blijkt uit het feit dat bij de start van de ombouw van de bpm al rekening werd gehouden met een zekere autonome vergroening. Wel werd in de Tweede Kamer het eventuele budgettaire effect als gevolg van gedrag 'weggegeven'.<sup>50</sup> De opbrengst van de bpm mocht afnemen.

De vergroeningsmaatregelen in de autobelastingen zijn effectief geweest in het sturen van gedrag<sup>51</sup>; echter de effecten op de belastingopbrengsten waren groter dan verwacht. Het is waarschijnlijk dat deze effecten waren voorkomen als de tarieven en schijfgrenzen van de bpm jaarlijks waren aangepast aan de steeds nieuwe informatie over de autonome vergroening.

Dat de gevolgen van de grondslagwijziging van de autobelastingen zo groot zouden zijn, werd door de betrokkenen echter niet ingeschat. De geïnterviewden geven aan dat niemand gedragseffecten van deze omvang verwachtte. Ook was men zich in de eerste jaren niet bewust van de grote flexibiliteit in de uitstoottests, waardoor de daling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot op papier groter werd voorgesteld.

In de vorige sectie hebben we tien politiek-economische factoren benoemd die een rol spelen bij de totstandkoming van een belastinghervorming. We bespreken in deze paragraaf diezelfde factoren in relatie tot de omvangrijke derving van de bpm-ontvangsten en beleidsreacties hierop, dan wel het uitblijven ervan.

**(1 & 2)** Het **regeerakkoord** van het eerste kabinet Rutte stelt dat de fiscale stimulering van de aanschaf en het leasen van milieuvriendelijke auto's wordt voortgezet met een meer transparante tariefstelling en toespitsing op absolute milieuprestaties.<sup>52</sup> In het regeerakkoord van Rutte II komt de vergroening van de autobelastingen niet meer voor. De regeerakkoorden bieden beperkt handvatten voor een beperking of reparatie van de derving van de bpm-opbrengsten. Beide kabinetten opereren zonder een meerderheid in beide Kamers van de Staten-Generaal, wat effectieve besluitvorming belemmert.

---

<sup>49</sup> Policy Research Corporation, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktonwikkelingen tot 2020, 2014, p. 5, [link](#)

<sup>50</sup> Handelingen Tweede Kamer 2008/09, nr. 93, [link](#).

<sup>51</sup> Kansrijk Mobiliteitsbeleid, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 2016, p. 22, [link](#).

<sup>52</sup> Regeerakkoord Rutte I, [link](#).

(3) Een belangrijke conclusie die we kunnen trekken uit deze sectie is dat het moeilijk is om eerder weggegeven uitverdieneffecten van een belastinghervorming weer op te halen. Op microniveau moeten dan immers de tarieven verhoogd worden en dat vinden belastingbetalers en **belangenorganisaties** niet prettig. Staatssecretaris Wiebes zegt in Autobrief II: “Bovendien zijn belastingprikkel politiek zeer moeizaam terug te draaien. De bevoordeelde groep meent een eeuwig recht te hebben verworven en mobiliseert bij afschaffing van de gunstige prikkel alle geprikkelde lotgenoten.”<sup>53</sup>

(4) In het eerste jaar na doorvoering van de ombouw van de bpm ontstond al de indruk dat de hervorming uit de hand was gelopen. In de loop der jaren nam de **hervormingsrijpheid** toe, er leefde volgens geïnterviewden een breed gedragen besef dat er iets gedaan moest worden.

(5 & 10) Terwijl de bpm-opbrengsten weglekten had de **economische crisis** een sterk effect op de overheidsfinanciën. Er moest worden bezuinigd om te voldoen aan de Europese begrotingsregels. De **budgettaire ruimte** was beperkt. Er was geen wisselgeld voor de verliezers van de reparatie, maar wel de noodzaak om de weglek van bpm-ontvangsten een halt toe te roepen.

(6) Zoals hierboven aangegeven bleken gedragseffecten groter dan verwacht. Opvallend is dat hiernaar vooraf weinig **onderzoek** beschikbaar was. Het CPB wees op de mogelijkheid van grote effecten op de belastingopbrengsten. Na de invoering van ombouw kwam er wel meer onderzoek.

(7) Verder lijkt de realiteit van databeschikbaarheid, beleidsimplementatie en *leadtime* voor de autobranche weerbarstig (**beleidsvoorbereiding**). De eerste signalen van sterke effecten waren er al in de eerste maanden van 2010. De beleidsreactie volgde met de Autobrief van 1 juni 2011. Dit was niet per se erg traag; de reparatie van de effecten bleek echter beperkt. Daarbij bestaat de indruk dat de val van het kabinet in 2010 de snelheid en omvang van reparatie of beperking van de grondslagerosie in de bpm heeft belemmerd. Daarbij noemden geïnterviewden dat het ministerie rekening hield met voorbereidingstijd (*leadtime*) voor de Belastingdienst en de autobranche.

Ook heeft de stapeling van beleidsmaatregelen een belangrijke rol gespeeld. Naast de ombouw van de bpm, hadden bijvoorbeeld ook de mrb-vrijstelling en de naar CO<sub>2</sub>-uitstoot gedifferentieerde bijtelling een effect op de te betalen belastingen voor de burger. Dit versterkte de gedragseffecten. Deze casus laat zien dat maatregelen meer in samenhang moeten worden gezien.

(8) Door niet reeds bij de start van een instrumentele heffing een automatisch reparatiemechanisme te organiseren, moet de grondslagerosie voortdurend beleidsmatig worden gecorrigeerd. Er is **politiek kapitaal** (leiderschap) nodig om de derving van de belastingopbrengsten te beperken.

---

<sup>53</sup> Autobrief II, [link](#). Zie hierover ook het laatste hoofdstuk van de Mirrlees-review: Alt, J., I. Preston, L. Sibieta, The political economy of tax policy, 2010, [link](#).

Hierbij speelt ook een rol dat de weglek van belastingontvangsten niet wordt gezien als *lastenverlichting*, maar de reparatie wel als *lastenverzwaring*.

Daarnaast speelt partijpolitiek een rol. Frans Weekers, in een kabinet van VVD en CDA, is niet geneigd om de belastingen op auto's te verhogen en de uitverdieneffecten van de ombouw van de bpm te repareren. Wel regelt de Autobrief dat het aantal auto's dat onder de laagste tarieven in de bpm valt fors afneemt. Omdat deze schuif lastenneutraal is betekent dit een lastenverhoging voor veel zuinige auto's en een lastenverlichting voor onzuinige auto's. In een kabinet met VVD-signatuur, en een VVD'er als verantwoordelijk staatssecretaris, ligt een verhoging van de autobelastingen niet in de lijn der verwachtingen.

**(9) Effectieve communicatie**, of *framing*, lijkt een beperkte rol gespeeld te hebben bij de beleidsreacties op de derving van de inkomsten. Wel stelt een geïnterviewde dat de weglek van de belastingontvangsten werd voorgesteld als veroorzaakt door de stimulering van elektrisch rijden, terwijl dit voornamelijk zou komen door zuinige benzine- en dieselauto's.

De ombouw van de bpm kan gezien worden als een fiscaal fiasco. Uit de gevoerde gesprekken met betrokkenen blijkt dat dit het **draagvlak** voor fiscale vergroening in de toekomst heeft ondermijnd. Daarmee heeft de hervorming niet alleen effect gehad op de belastingopbrengsten, maar werpt zij ook nu nog haar schaduw vooruit.

## 5 Referenties

### 5.1 Kamerstukken

Handelingen Tweede Kamer 2008/09, nr. 93, [link](#).

Kamerstukken II 2007/08, 31 206, nr. 41, [link](#).

Kamerstukken II 2008/09, 31 492, nr. 1, [link](#).

Memorie van Toelichting Belastingplan 2009, [link](#).

Memorie van Toelichting Belastingplan 2010, [link](#).

Memorie van Toelichting Belastingplan 2011, [link](#).

Autobrief I, [link](#).

Autobrief II, [link](#).

Regeerakkoord CDA, PvdA en ChristenUnie, februari 2007, [link](#).

Regeerakkoord VVD en CDA, [link](#).

### 5.2 Overige literatuur

Algemene Rekenkamer, 2014, Belastingderving zuinige auto's sinds 2007 mogelijk 5 miljard euro, [link](#).

Alt, J., I. Preston en L. Sibieta, 2010, The political economy of tax policy, [link](#).

Brys, B., 2011, Making Fundamental Tax Reform Happen, OECD Taxation Working Papers, [link](#).

CBS, 2012, Nieuwe auto steeds vaker BPM-vrij, [link](#).

CE Delft, 2008, Fiscale vergroening, Effecten en beoordeling van opties ten behoeve van het Belastingplan 2009, p. 4, 20 e.v., p. 72 e.v., [link](#).

CPB, 2007, Keuzes in Kaart 2008-2011, [link](#).

CPB, 2007, Indicatie van effecten financieel kader 2008-2011, [link](#).

Kansrijk Mobiliteitsbeleid, 2016, Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, [link](#).

DHV, 2009, KBA Grondslagwijziging BPM, ppt-presentatie 27 maart 2009.

OESO, 2015, OECD Environmental Performance Reviews 2015, [link](#).

PBL, 2014, Stimuleren zuinige auto's: effectief maar duur voor de overheid, [link](#).

Policy Research Corporation, 2014, Evaluatie autogerelateerde belastingen 2008-2013 en vooruitblik automarktontwikkelingen tot 2020, [link](#).

Riet, M. van 't, 2009, , De ombouw van de BPM, lastenneutraliteit en 'autonome vergroening', CPB Notitie, [link](#).

Smokers, R., E. den Boer en J. Faber, 2006, State-of-the-Art en Mobiliteit Input voor gezamenlijk adviesproject van Raad V&W, VROM-raad en AER Delft, CE Delft.

Telegraaf, 2010, Nieuwe auto's steeds schoner, 25 maart 2010.

Tompson, W., 2009, The Political Economy of Reform, OECD, [link](#).

## 6 Lijst van geïnterviewden

We bedanken de geïnterviewden voor hun tijd en de uitgebreide en prettige gesprekken. De gebruikelijke disclaimer is van toepassing.

- Gerbert Geilenkirchen – Planbureau voor de Leefomgeving
- José Haring & Sanne Echten – Ministerie van Financiën
- Rogier Kuin – BOVAG
- Kees Vendrik – Algemene Rekenkamer, voormalig Tweede Kamerlid voor GroenLinks
- Maarten van Biezen – Natuur & Milieu



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag  
T (070) 3383 380

[info@cpb.nl](mailto:info@cpb.nl) | [www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)

Juni 2016