Planbureau voor de Leefomgeving

MILIEUEFFECTEN VAN DE BEGROTINGSAFSPRAKEN 2014

Verkenning voor de Motie Klaver

Gerben Geilenkirchen

Jordy van Meerkerk

20 maart 2014

PBL 2014

Inhoud

1 Inleiding 5
2 Beschrijving van de maatregelen 6
2.1 Aanscherping CO_2-grenzen in de BPM 6
2.2 Geen verlaging Motorrijtuigenbelasting 7
3 Milieueffecten van de maatregelen 9
4 Conclusie 11
Bijlage 12

1 Inleiding

In het najaar van 2013 heeft het kabinet afspraken gemaakt over de begroting voor 2014 met de fracties van D66, ChristenUnie, SGP en de coalitiefracties (Financiën 2013). Het begrotingsakkoord bevat onder meer een aantal 'vergroeningsmaatregelen' die zowel geld moeten opleveren als het milieu ten goede moeten komen. De Tweede Kamer heeft de regering in een motie (zie bijlage) verzocht om de milieuwinst van de Begrotingsafspraken 2014 in kaart te brengen. Daarop heeft de Minister van IenM het PBL gevraagd dit uit te werken. In deze notitie worden de milieueffecten van de begrotingsafspraken toegelicht.

Het gaat om de volgende vier maatregelen:

1. Aanscherping CO_2-grenzen in de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM): de CO_2-grenzen in de BPM worden aangescherpt per 2015. Dit moet resulteren in opbrengst van 200 miljoen euro per jaar.
2. Motorrijtuigenbelasting: de per januari 2014 geplande verlaging van de motorrijtuigenbelasting (MRB) komt te vervallen. Dit moet resulteren in extra opbrengsten van 250 miljoen euro per jaar.
3. Leidingwaterbelasting: het tarief van de belasting op leidingwater wordt verhoogd. Tevens vervalt het maximumverbruik van 300 m^3 waarover wordt geheven in de leidingwaterbelasting. Dit moet resulteren in extra opbrengsten van 205 miljoen euro per jaar.
4. Belasting op afval storten: de heffing op het storten van afval wordt opnieuw ingevoerd. Dit moet in 2014 tot extra belastingopbrengsten leiden van 25 miljoen euro en in de jaren daarna van 100 miljoen euro per jaar.

In deze notitie beperken we ons tot de milieueffecten van de eerste twee maatregelen: het aanscherpen van de CO_2-grenzen in de BPM en het terugdraaien van de geplande verlaging van de MRB. Het gaat daarbij vooral om de effecten op de uitstoot van CO_2, PM_{10} en NO_x. Deze twee maatregelen zijn uitgewerkt in het Belastingplan 2014, dat in december 2013 door de Eerste Kamer is aangenomen.

De andere twee maatregelen gaan nog gepaard met onzekerheden. De verhoging van de leidingwaterbelasting is bij de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2014 nader ingevuld met een degressief vijfschijventarief vanaf 1 juli 2014, waarbij tot 1 januari 2015 aangepaste tarieven en schijflengtes gelden om ook in 2014 de beoogde opbrengst van 205 miljoen euro te realiseren. Het komende halfjaar worden voorts mogelijke knelpunten onderzocht die nog kunnen leiden tot een bijstelling van de leidingwaterbelasting bij het Belastingplan 2015.
De invoering van een belasting op het storten van afval wacht nog op nadere uitwerking door de Staatssecretaris van Financiën met betrekking tot de grondslag en hoogte van het belastingtarief.[1] Een analyse van de milieueffecten van de laatste twee maatregelen zal het PBL naar verwachting eind 2014 apart presenteren op basis van de voor 2015 voorziene vormgeving.

[1] Kamerstukken 33752, Vergaderjaar 2013-2014, 33752, nr. G

2 Beschrijving van de maatregelen

2.1 Aanscherping CO_2-grenzen in de BPM

Het BPM-regime voor de periode 2012-2015 is in 2011 uitgewerkt in de Autobrief (Financiën 2011) en vastgelegd in de Wet Uitwerking Autobrief. Sinds 2013 is de BPM voor personenauto's volledig afhankelijk van de CO_2-uitstoot van de auto.[2] Het huidige BPM-regime bestaat uit vier belastingschijven. Per schijf geldt een vast BPM-tarief voor iedere gram CO_2-uitstoot per kilometer die binnen de desbetreffende schijf valt. Dit tarief loopt op in de hogere belastingschijven: een extra gram CO_2-uitstoot wordt in de hogere belastingschijven dus zwaarder belast.
Tabel 1 geeft het BPM-regime voor 2015 weer zoals dat volgens de plannen uit de Autobrief zou gelden. De eerste 82 gram per kilometer (g/km) CO_2-uitstoot zou onbelast zijn voor iedere auto. De volgende 1 tot 28 g/km (van 83 t/m 110 g/km) valt in de eerste BPM-schrijf en daar zou een tarief voor gelden van 93 euro per g/km, enzovoort.
De grenzen van de BPM-schijven en de bijbehorende tarieven per schijf worden jaarlijks aangepast. De CO_2-uitstoot van nieuwe auto's neemt namelijk af onder invloed van Europese regelgeving. Door de BPM-tarieven jaarlijks te verhogen, moet worden voorkomen dat de daling van de CO_2-uitstoot leidt tot een afname van de overheidsopbrengsten uit de BPM.

In het Begrotingsakkoord 2014 is afgesproken dat de CO_2-grenzen in de BPM voor 2015, zoals die zijn vastgelegd in de Wet Uitwerking Autobrief, worden aangescherpt. Dit moet leiden tot extra BPM-inkomsten van 200 miljoen euro per jaar. Deze afspraak is uitgewerkt in het Belastingplan 2014 in de vorm van drie aanpassingen van het BPM-regime voor 2015:

1. De introductie van een extra belastingschijf in de BPM: deze schijf geldt voor CO_2-uitstootwaarden van 1 t/m 82 g/km. Het bijbehorende tarief bedraagt 6 euro per gram CO_2-uitstoot.
2. Het verlagen van het tarief van de (voorheen) eerste BPM-schijf van 93 naar 69 euro per gram CO_2-uitstoot.
3. De introductie van een vaste voet in de BPM voor alle auto's met een CO_2-uitstoot van 1 g/km of meer. In 2015 bedraagt de vaste voet 175 euro.

De wijzigingen in het BPM-regime voor 2015 zijn weergegeven in tabel 1. Conform de oorspronkelijke plannen uit de Wet Uitwerking Autobrief zou de eerste 82 g CO_2/km voor alle auto's onbelast zijn. Daarmee waren auto's met een CO_2-uitstoot van maximaal 82 g/km dus vrijgesteld van het CO_2-deel in de BPM, zie ook figuur 1.[3] In de nieuwe plannen zijn alleen nul-emissie-auto's in 2015 vrijgesteld van BPM: voor alle andere auto's geldt de vaste voet

[2] Het betreft de CO_2-uitstoot zoals die wordt vastgesteld tijdens de Europese typegoedkeuring van nieuwe automodellen. Hiervoor wordt een gestandaardiseerde testprocedure toegepast, de New European Driving Cycle (NEDC).
[3] Voor dieselauto's met een CO_2-uitstoot hoger dan 70 g/km geldt een dieseltoeslag in de BPM in de vorm van een vast tarief per gram CO_2-uitstoot. De dieseltoeslag is meegenomen in de tarieven in figuur 1. De BPM-tarieven lopen daarom voor dieselauto's sneller op dan voor de andere autotypen.

van 175 euro in combinatie met het tarief van de nieuwe belastingschijf, die al bij 1 g/km aanvangt.

Tabel 1
Wijzigingen BPM-tarieven in 2015

CO_2-grenzen (g/km) BPM-schijven		Tarief BPM per gram CO_2-uitstoot/km	
min	max	Autobrief 2011*	Begrotingsakkoord 2014
0	0	€ 0	€ 0
1	82	€ 0	€ 6
83	110	€ 93	€ 69
111	160	€ 112	€ 112
161	180	€ 217	€ 217
181		€ 434	€ 434
vaste voet**		-	€ 175

*) Tarieven zijn afkomstig uit de Memorie van Toelichting bij de Tweede Nota van wijziging bij het Belastingplan 2014 (Kamerstukken II 2013/14, 33 752, nr. 13) en zijn in prijspeil 2015

**) Vaste voet geldt niet voor nul-emissie-auto's.

***) De vaststelling van het BPM-tarief geschiedt als volgt: over de eerste 82 g/km 6 euro per g/km, over de volgende 28 g/km (83 – 110 g/km) 69 euro per g/km, over de volgende 50 g/km 112 euro per g/km etc.

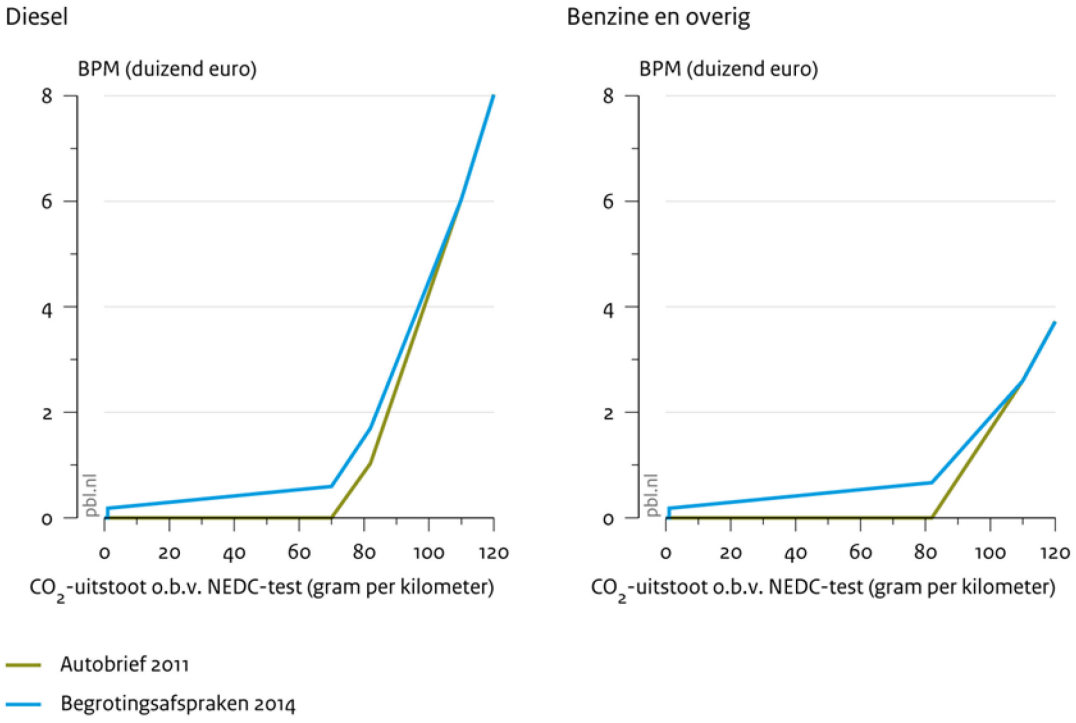
De verhoging van de BPM die voortkomt uit de introductie van de extra belastingschijf en de vaste voet in de BPM, wordt voor auto's met een CO_2-uitstoot van 83 g/km of meer deels gecompenseerd door de verlaging van het tarief in de (voorheen) eerste belastingschijf. De eerste 82 g/km CO_2-uitstoot wordt in het nieuwe regime dus zwaarder belast dan voorheen, maar de volgende 28 g/km (van 83 tot 110 g/km) wordt minder zwaar belast dan in de plannen uit de Autobrief. De maximale verhoging van de BPM bedraagt 667 euro voor auto's met een CO_2-uitstoot van 82 g/km. Bij een hogere CO_2-uitstoot valt de BPM-verhoging lager uit. Voor auto's met een CO_2-uitstoot van 110 g/km of meer blijft de BPM praktisch hetzelfde (5 euro lager dan in de oude plannen). Figuur 2 geeft de toename weer van de BPM in 2015 in het nieuwe regime, in vergelijking met de oorspronkelijke plannen uit de Wet Uitwerking Autobrief.

2.2 Geen verlaging Motorrijtuigenbelasting

De MRB-maatregel uit de Begrotingsafspraken 2014 slaat terug op een afspraak die bij de uitwerking van de Autobrief is gemaakt. In de Autobrief staat dat de MRB-vrijstelling voor zeer zuinige auto's per 1 januari 2014 komt te vervallen. In de Memorie van Toelichting bij de Wet Uitwerking Autobrief is vervolgens aangekondigd dat de lastenverzwaring van 220 miljoen euro die daaruit voortvloeit, zou worden gecompenseerd via een generieke verlaging van de MRB voor alle auto's per 2014. Dit komt neer op een verlaging van de MRB-tarieven van circa 5 procent. In de Begrotingsafspraken 2014 is vastgelegd dat deze generieke verlaging van de MRB-tarieven komt te vervallen.

Figuur 1

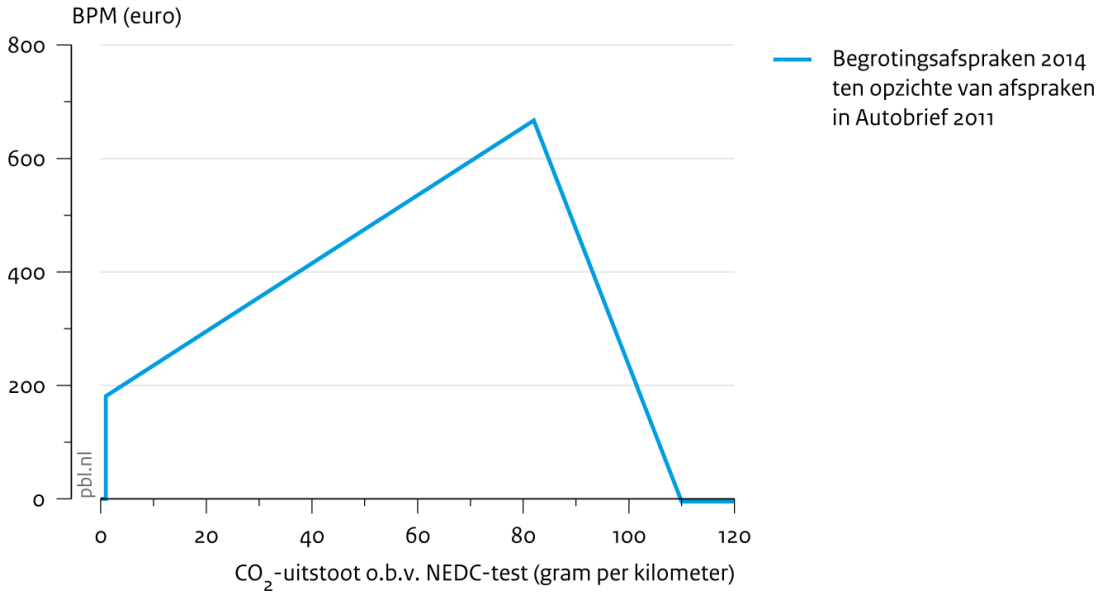
Aanschafbelasting personenauto's (BPM), 2015



Bron: Ministerie van Financiën, 2013

Figuur 2

Toename aanschafbelasting personenauto's (BPM), 2015



Bron: Ministerie van Financiën 2013, bewerking PBL

3 Milieueffecten van de maatregelen

De verhoging van de BPM leidt tot een prijsstijging van de zuinigste benzine- en dieselauto's (inclusief hybrideauto's zonder laadstekker). De CO_2-uitstoot van de zuinigste conventionele automodellen die nu op de markt zijn, ligt rond de 80 g/km. Zoals uit figuur 2 blijkt is de toename van de BPM voor deze auto's het grootst: de BPM gaat voor deze auto's met ruim 600 euro omhoog. Voor auto's met een hogere CO_2-uitstoot valt de toename van de BPM lager uit. De BPM-verhoging leidt daardoor tot een lichte verschuiving in de nieuwverkopen: van zuinige naar onzuinige automodellen met een hoge(re) CO_2-uitstoot. De prijsstijging is voor deze autotypen immers het kleinst waardoor deze auto's relatief aantrekkelijker worden[4].

De impact van de BPM-verhoging voor conventionele autotypen is onderzocht met het automarktmodel Dynamo (MuConsult 2013). De modelanalyses laten een kleine verschuiving zien in de nieuwverkopen naar zwaardere autotypen met een hogere CO_2-uitstoot. De impact is echter gering: de gemiddelde CO_2-uitstoot van de nieuwverkopen van conventionele autotypen neemt in 2015 met ongeveer 1 g/km toe ten opzichte van het belastingregime uit de Autobrief. Omdat de belastingdruk op nieuwe auto's toeneemt, is er ook een lichte daling te zien van het aantal nieuwverkopen (1 à 2 procent). Dit vertaalt zich op langere termijn ook in een daling van het autobezit (< 1 procent) en het autogebruik (< ½ procent)[5].

De afname van het autogebruik compenseert grotendeels de toename van de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe auto's. Daardoor is het effect op de totale CO_2-uitstoot van het personenautopark per saldo verwaarloosbaar.

De verhoging van de BPM leidt ook tot een prijsstijging van alternatieve voertuigtechnologieën als plug-in hybriden en elektrische auto's met *range extender*. De CO_2-uitstoot van deze auto's varieert momenteel grofweg tussen de 25 en 50 g/km (testwaarden). Onder het regime uit de Autobrief zouden deze auto's in 2015 zijn vrijgesteld van BPM, maar in het nieuwe stelsel worden ze vanaf 2015 belast met 300 tot 500 euro BPM, zoals figuren 1 en 2 laten zien. We verwachten dat deze belastingverhoging nauwelijks invloed heeft op de verkoopaantallen:

1. De verhoging van de BPM is gering in verhouding tot de nieuwprijzen van deze autotypen, die beginnen bij zo'n 30.000 euro.
2. De verkopen van deze autotypen doen zich de komende jaren naar verwachting primair voor in de zakelijke automarkt, waar de invloed van de BPM om de nieuwverkopen veel kleiner is dan op de privémarkt. De huidige verkopen van semi-elektrische auto's (met laadstekker) worden primair gestuurd door de korting op de bijtelling, in combinatie met de belastingvoordelen die voor ondernemers golden (en deels nog gelden) via de KIA, MIA en VAMIL.[6]

[4] We veronderstellen daarbij dat de verhoging van de BPM voor alle automodellen in dezelfde mate wordt doorbelast aan de autokoper.

[5] Bij de analyse van de langetermijneffecten is verondersteld dat het BPM-regime na 2015 ongewijzigd blijft, behoudens een aanpassing van de grenzen en tarieven van de BPM om te compenseren voor de dalende CO_2-uitstoot van het aanbod van nieuwe auto's.

[6] De kleinschaligheidsinvesteringsaftrek (KIA), de Milieu Investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (VAMIL).

Naast het effect op de vraag naar auto's, geeft de introductie van de extra BPM-schijf ook een prikkel om de CO_2-uitstoot van het aanbod van plug-in hybriden en elektrische auto's met *range extender* te reduceren. Onder het regime uit de Autobrief was die prikkel niet aanwezig in de BPM omdat alle auto's met een CO_2-uitstoot lager dan 82 g/km waren vrijgesteld van BPM. Vanwege het lage tarief per gram CO_2-uitstoot (6 euro) is de prikkel die uitgaat van de extra BPM-schijf echter minimaal, zeker in verhouding tot de kostprijs van de auto's. We verwachten daarom niet dat dit van significante invloed is op de gemiddelde CO_2-uitstoot van deze technologieën.
Per saldo is de impact van de aanscherping van de CO_2-grenzen in de BPM op de totale CO_2-uitstoot van het personenautopark naar verwachting verwaarloosbaar.

Het terugdraaien van de voor 2014 geplande verlaging van de MRB maakt het autobezit duurder dan in de plannen uit de Autobrief het geval was. Dit heeft een dempend effect op het autobezit en -gebruik en daarmee op de milieueffecten van het personenautopark. In de literatuur is weinig bekend over de invloed van de MRB op het autobezit (PBL 2010). Beschikbare studies duiden echter op een minimaal effect. MuConsult (2003) komt op basis van drie eerdere studies naar de effecten van de MRB tot een prijselasticiteit van de MRB op het autobezit van -0,05. De verhoging van de MRB van circa 5 procent zou op basis hiervan tot een daling van het autobezit leiden van 0,25 procent. Modelanalyses met Dynamo laten eveneens een minimale invloed zien van de MRB-verhoging op het autobezit (-0,1 procent). De invloed op het autogebruik is nog kleiner en daarmee verwaarloosbaar.
De effecten van de MRB-maatregel op de samenstelling van het autopark kunnen niet worden bepaald omdat de vormgeving van de (voorheen) voor 2014 geplande MRB-verlaging niet bekend is. Omdat het een generieke verlaging betrof, verwachten we minimale effecten op de samenstelling van het autopark. Daarom wordt verwacht dat het effect van het terugdraaien van de voorziene verlaging van de MRB op de totale CO_2-uitstoot van het personenautopark verwaarloosbaar is.

Het effect van de twee maatregelen op de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen (NO_x, PM_{10}) is eveneens minimaal. De BPM-verhoging is voor alle brandstofsoorten gelijk en is dus niet van invloed op de brandstofmix van de nieuwverkopen. Wel leidt de lichte daling van de nieuwverkopen ertoe dat nieuwe, relatief schone auto's minder snel het wagenpark instromen, waardoor het park minder snel verjongt en de gemiddelde uitstoot van het park iets hoger ligt dan zonder de maatregel het geval zou zijn. Ook dit effect is echter klein en het wordt bovendien gecompenseerd door de lichte daling van het autogebruik, waardoor het effect van de maatregelen op de totale uitstoot van luchtverontreinigende stoffen per saldo verwaarloosbaar is.

4 Conclusie

De aanscherping van de CO_2-grenzen in de BPM en het terugdraaien van de voor 2014 geplande verlaging van de MRB heeft naar verwachting een verwaarloosbaar effect op de uitstoot van CO_2 en andere schadelijke stoffen.
Het milieueffect van de verhoging van de leidingwaterbelasting, en van herinvoering van de heffing op het storten van afval kon niet worden bepaald omdat deze maatregelen nog (verder) worden uitgewerkt. Een analyse van de milieueffecten van deze maatregelen zal het PBL naar verwachting eind 2014 presenteren op basis van de voor 2015 voorziene vormgeving.

5 Referenties

Ministerie van Financiën (2011), Autobrief. Fiscale stimulering van (zeer) zuinige auto's en enkele andere onderwerpen op het gebied van de autobelastingen. Kamerstukken II 2010/11, 32 800, nr. 1.
Ministerie van Financiën (2013), Begrotingsafspraken 2014, Brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2013/14, 33 750, nr. 19.
MuConsult (2003), Fiscale maatregelen en mobiliteit. Inventarisatie van bestaande maatregelen. Eindrapport. MuConsult, Amersfoort.
MuConsult (2013), DYNAMO 2.3, technische rapportage, MuConsult, Amersfoort.
PBL (2010), Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer, kennisoverzicht, Planbureau voor de Leefomgeving en CE Delft, Den Haag.

Bijlage

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 **Nota over de toestand van 's Rijks Financiën**

Nr. 32

MOTIE VAN HET LID KLAVER
Voorgesteld 17 oktober 2013

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de in de begrotingsafspraken 2014 overeengekomen fiscale vergroening mede tot doel heeft, milieuwinst te realiseren;

overwegende dat de effecten van de begrotingsafspraken 2014 op het EMU-saldo, de werkgelegenheid en de koopkracht reeds zijn berekend;

verzoekt de regering, ook de milieuwinst van de begrotingsafspraken 2014 in kaart te brengen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Klaver

kst-33750-32
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750, nr. 32