

23 215**Wijziging van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 in verband met verruiming van het begrip personenauto****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 december 1993

De leden van de CDA-fractie, die met belangstelling kennis hebben genomen van de kern van het wetsvoorstel, te weten het terugdringen van het oneigenlijk gebruik van de grijze-kentekenregeling, spreken hun waardering uit over de uiteenzetting over de mogelijke criteria om tot aanscherping te komen.

Om de consequenties voor enkele andere wetten en vooral van het overgangsrecht beter te kunnen overzien, stellen zij nog enkele vragen. Zij vragen allereerst de beoogde extra opbrengst te splitsen in een deel dat binnenkomt ten gevolge van terugdringing van oneigenlijk gebruik en een deel dat ten laste komt van de bonafide belastingbetalers.

De gegevens die vereist zijn voor een cijfermatige beantwoording van deze vraag, staan mij niet ter beschikking. In kwalitatieve zin merk ik in dezen evenwel op dat de geraamde structurele opbrengst van het wetsvoorstel voor het overgrote deel kan worden toegerekend aan terugdringing van oneigenlijk gebruik. Gelet op de in de stukken met betrekking tot de omschrijving van het begrip personenauto uitvoerig door mij gemotiveerde keuze voor het inrichtingscriterium – zulks in samenhang met afwijzing van introductie in de belasting van personenauto's en motorrijwielen van een gebruikscriterium – is het naar mijn oordeel onvermijdelijk dat voor een gedeelte van de aan het wetsvoorstel verbonden opbrengst wordt bijgedragen door het beperkte aantal van de thans bedrijfsmatige houders van auto's op grijze kentekens voor wie na aanvaarding van dit wetsvoorstel niet meer een geschikt alternatief voorhanden is op de markt van bestelauto's in fiscale zin. Zoals ik in de eerdere fasen van de parlementaire behandeling van dit voorstel heb aangegeven, zijn er echter – zo mag ik ook uit het vooroverleg met het bedrijfsleven afleiden – voldoende alternatieven op de markt, zodat dit gedeelte zeer gering zal zijn.

Deze leden stellen voorts de vraag of de «timing» van het wetsvoorstel uit macro-economisch oogpunt verantwoord is, nu de wet in het economisch slechte jaar 1994 een opbrengst genereert van 0,1 miljard. Deze leden verbinden hieraan de vraag waarom de opbrengst van bestrijding van oneigenlijk gebruik niet is aangewend over de gehele linie van de belasting van personenauto's en motorrijwielen en de motorrijtuigenbelasting.

De «timing» van de reparatie van de grijze-kentekenregeling, die in eerste aanleg reeds was opgenomen in het in 1992 ingediende wetsvoorstel waarbij de bijzondere verbruiksbelastingen zijn vervangen door de belasting van personenauto's en motorrijwielen, houdt vooral verband met de ontwikkelingen op de markt voor auto's op grijze kentekens. Het wetsvoorstel beoogt het snel in omvang toenemende oneigenlijk gebruik in de particuliere sfeer te beperken. In macro-economisch opzicht heeft een opbrengst van 0,1 miljard weliswaar betekenis in het algemene budgettaire beeld, maar kan zij naar mijn oordeel geen zelfstandige aanleiding zijn om van het thans voorliggende reparatievoorstel af te zien. Deze opbrengst is in het macro-beeld meegenomen zonder derhalve prioriteit te geven aan een specifieke verlaging van de tarieven van de belasting van personenauto's en motorrijwielen of de motorrijtuigenbelasting.

De leden van de CDA-fractie merken voorts op dat de leden van de commissie Financiën brieven hebben ontvangen van houders van motorrijtuigen waarvoor destijds een grijs kenteken werd afgegeven, en waarvoor na aanvaarding van het thans voorliggende wetsvoorstel in de toekomst een hogere motorrijtuigenbelasting betaald zal moeten worden. Deze leden vragen de ondergetekende voor een aantal categorieën auto's aan te geven met welk bedrag de motorrijtuigenbelasting zal toenemen. In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie of het amendement inzake eerbiedigende werking voor «oude gevallen», in de Tweede Kamer ingediend op stuk nr. 15, betrekking had op deze problematiek.

Voor een kleine bestelauto («uitgeklede personenauto») in benzine-versie bedraagt de motorrijtuigenbelasting nu f 450 per jaar; voor dezelfde auto in personenversie f 530. Voor een middenklasser in een dieserversie zijn deze bedragen respectievelijk f 550 en f 1430. Deze toenames zullen ingevolge de in het wetsvoorstel neergelegde regeling niet vóór 1 januari 1995 van toepassing zijn. Het door deze leden genoemde amendement op stuk nr. 15 had inderdaad onder meer betrekking op deze problematiek; in dat (overigens verworpen) amendement werd voorgesteld de datum 1 januari 1995 te vervangen door 1 januari 1996.

De leden van de CDA-fractie vragen vervolgens evenzo voor te rekenen voor een aantal categorieën welke verzwarende hieruit voortvloeit in de sfeer van de inkomstenbelasting.

Omdat de inkomstenbelasting een forfait hanteert, kan er zowel een lastenverzwaring als een lastenverlichting optreden. De hierna opgenomen tabel illustreert dat ook. Een eventuele lastenverzwaring hangt sterk af van de werkelijk gereden privé-kilometers. Bij een auto die wat betreft inrichting en uiterlijke kenmerken nauwelijks afwijkt van een personenauto zal het privé-gebruik ook onder het huidige regime reeds een omvang rond het gemiddelde privé-kilometrage voor alle auto's hebben. Er zal dan gemiddeld genomen geen lastenverzwaring optreden, omdat de bijtelling grosso modo overeen zal komen met de bijtelling op basis van het forfait. Een auto die weliswaar niet meer voldoet aan de aangescherpte eisen maar nauwelijks privé wordt gebruikt kan via de tegenbewijsregeling in de autokostenfictie buiten de forfaitaire bijtelling blijven. Ook in dat geval is er geen lastenverzwaring. In onderstaande tabel zijn voor gevallen waarin de autokostenfictie wel toepassing zal vinden enige vergelijkingen opgenomen, waaruit blijkt dat zowel een verhoging als een verlaging als een globaal gelijkblijven mogelijk is. Bij de berekening zijn dezelfde twee categorieën gehanteerd als in de voorafgaande vraag van deze leden. Bij de berekening van de lasten onder het huidige regime is gebruik gemaakt van de ANWB-voorcalculaties 1993 voor de kilometerkosten. Daarbij zijn per categorie drie voorbeelden uitgewerkt, te weten 5000, 10 000 en 15 000 privé-kilometers. Het gemiddelde privé-kilometrage voor alle personenauto's bedraagt overigens in 1992 volgens gegevens van het CBS circa 11 000 km.

Vergelijking fiscale bijtelling bij privé-gebruik auto's op grijs kenteken en personenauto's

	privé-kilometrages			forfait
	5 000	10 000	15 000	20%
1. kleine bestelauto, catalogusprijs op grijs kenteken f 20 000	2 425	4 330	6 045	4 000
2. middenklasse dieselauto, catalogusprijs op grijs kenteken f 25 000	2 160	3 950	5 925	5 000

De uiteindelijke gevolgen zijn afhankelijk van het marginale tariefpercentage voor de individuele belastingplichtige.

Zoals ik elders in deze memorie met betrekking tot de beperkte eerbiedigende werking van het voorstel opmerk, treedt de hier bedoelde lastenverzwaring slechts op in die gevallen waarin privé-kilometers worden gereden met een door de werkgever ter beschikking gestelde auto. Het is dit gebruik dat naar de strekking van de fiscale regelgeving ter zake van de grijze kentekens als onbedoeld kan worden aangemerkt. De lastenverzwaring treedt niet op indien men de ter beschikking gestelde auto op grijs kenteken nagenoeg uitsluitend voor zakelijk gebruik inzet.

Naar aanleiding van de in dit verband door deze leden gestelde vraag welke cumulatie van belastingverzwaring kan optreden, merk ik op dat cumulatie in 1994 niet mogelijk is; nadien kan in de overgangssituatie een drukverhoging van de motorrijtuigenbelasting gepaard gaan met een hogere of lagere verschuldigde inkomstenbelasting. Indien de bestaande auto's op grijs kenteken niet worden omgebouwd tot personenauto, treedt geen cumulatie met de belasting van personenauto's en motorrijwielen op.

De leden van de CDA-fractie vragen ten behoeve van de beoordeling van dit wetsvoorstel een overzicht van de tekst van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 en van de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 voor en na aanvaarding van dit wetsvoorstel en na aanvaarding van de wijziging van Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966.

Ik kom graag aan deze wens tegemoet. Voor de overzichten moge ik verwijzen naar de bijlagen¹ bij deze memorie.

Voor het geval dat deze leden ook het oog hebben op een dergelijk overzicht voor de houderschapsbelasting, die de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 zal vervangen, is het mij niet mogelijk een dergelijk overzicht te verschaffen. Voor de inwerkingtreding van de houderschapsbelasting moet immers nog een invoeringswet tot stand worden gebracht. In het wetsvoorstel voor deze invoeringswet zullen de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de houderschapsbelasting een plaats vinden. Ik moet hier volstaan met een beschrijving van die gevolgen.

In de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 worden de verschillende categorieën motorrijtuigen gedefinieerd. Voor de belasting van personenauto's en motorrijwielen is dan met name van belang het onderscheid tussen personenauto's en andere auto's. Als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel is de categorie van als personenauto aangemerkte motorrijtuigen ruimer geworden. Voor de houderschapsbelasting, die immers voor de definities van de verschillende categorieën aansluit bij de belasting van personenauto's en motorrijwielen, zal dit tot gevolg hebben dat er meer auto's belast worden naar het personenauto-tarief dan zonder dit wetsvoorstel het geval zou zijn. Ditzelfde effect zou overigens ook optreden in de systematiek van de huidige motorrijtuigenbelasting.

¹ De bijlagen zijn ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffioenr. 112041.

Ik heb er kennis van genomen dat de leden van de PvdA-fractie thans geen behoefte hebben om vragen te stellen.

De constatering van de leden van de fractie van D66 dat in ongeveer vijf jaar driemaal een wet inzake het «grijs kenteken» in de Eerste Kamer is voorgelegd, is niet geheel correct. Vorig jaar immers maakte de aanscherping van de grijze-kentekenregeling in de Eerste Kamer geen deel meer uit van het wetsvoorstel dat leidde tot de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992. Dat uit het opnieuw voorleggen van een wetsvoorstel ter zake van de grijze kentekens een inconsistent beleid wordt afgeleid, verbaast mij. In 1988 was er sprake van een aanscherping, evenals vorig jaar en dit jaar. In 1988 is in overleg met de branche gekomen tot bepaalde aanvullende criteria die zouden gaan gelden voor de grijze kentekens. Reeds toen is aan de orde geweest dat er een zeker spanningsveld kan zijn tussen het voorkomen van overkill. Bij de aanvaarding van het toenmalige wetsvoorstel is daarom afgesproken de ontwikkelingen op de markt nauwlettend te zullen volgen en evalueren en zonodig met nadere maatregelen te komen. Vorig jaar achtte ik het tijdstip rijp om met een nadere aanscherping van de criteria te komen.

Door leden van verschillende fracties is de kwestie van het ontbreken van eerbiedigende werking c.q. het optreden van terugwerkende kracht aan de orde gesteld. Vooropgesteld zij dat het wetsvoorstel geen terugwerkende kracht heeft. De beoogde ingangsdatum is 1 januari 1994 waar het de heffing van belasting van personenauto's en motorrijwielen betreft en 1 januari 1995 waar het de overige belastingen aangaat.

Het wetsvoorstel is in hoofdzaak gericht op de heffing van belasting van personenauto's en motorrijwielen; het gaat er immers om het particuliere gebruik van het grijze kenteken – dat in het kader van de wetgeving onbedoeld gebruik is – te beperken. In geen enkel geval worden auto's op grijs kenteken die voor 1 januari 1994 zijn geregistreerd door het onderhavige wetsvoorstel alsnog in de heffing van belasting van personenauto's en motorrijwielen betrokken. Deze belasting wordt slechts verschuldigd indien de auto wordt omgebouwd tot personenauto, doch dit is reeds in de bestaande wetgeving neergelegd; bovendien voorziet het voorstel, door amendering in de Tweede Kamer, in de mogelijkheid dat tot 1 juli 1994, onder voorwaarden, een dergelijke ombouw kan plaatsvinden zonder dat er op dat moment belasting van personenauto's en motorrijwielen verschuldigd wordt.

Voor de overige belastingen is de beoogde ingangsdatum van het wetsvoorstel 1 januari 1995. Dit betreft dan in de eerst plaats voor de inkomstenbelasting de forfaitaire bijtelling wegens privé-gebruik van de auto. Deze bijtelling betreft met ingang van de genoemde datum ook de auto's die reeds voor die datum zijn geregistreerd. De heffing treft het gebruik van auto's met grijze kentekens waar het onderhavige wetsvoorstel op ziet, namelijk het particuliere gebruik. Heffing blijft echter achterwege indien men kan aantonen dat de door de werkgever ter beschikking gestelde auto per jaar voor minder dan 1000 km privé wordt gebruikt. In de sfeer van de omzetbelasting gaat het eveneens om de heffing over privé-gebruik, waarvoor in grote lijnen het vorenstaande eveneens van toepassing is.

Met betrekking tot de motorrijtuigenbelasting heeft het wetsvoorstel, evenals voor de hiervoor genoemde belastingen, een beperkte eerbiedigende werking. Auto's op grijs kenteken die in de termen van het wetsvoorstel als personenauto worden aangemerkt, worden per 1 januari 1995 als personenauto in de heffing van motorrijtuigenbelasting betrokken. Dat geldt ook voor auto's die voor die datum zijn geregistreerd.

Bij het beoordelen van deze overgangsregeling zij er allereerst op gewezen dat de voorgestelde reparatie niet als een donderslag bij heldere hemel komt. Reeds bij de reparatie in 1988 is van regeringszijde aange-

kondigd dat bij het opnieuw uit de hand lopen van het particuliere gebruik van het grijze kenteken, wettelijke maatregelen zouden worden getroffen. De sedertdien gepubliceerde cijfers laten een onmiskenbare stijging van de verkoop van auto's met grijze kentekens zien, waarin het aandeel van voor privé-gebruik aangeschafte auto's zelf ook nog groeide. Voorts zal het reparatievoorstel dat ik in 1992 heb ingediend, gezien de zeer uitvoerige aandacht die dit in de media heeft gekregen, de kopers en de bezitters van dergelijke auto's niet zijn ontgaan. Reeds bij die gelegenheid is er vanuit de Tweede Kamer zelfs op aangedrongen dat het nieuwe reparatievoorstel op het punt van de motorrijtuigenbelasting terugwerkende kracht zou krijgen. Zover is het niet gekomen. Er is eerbiedigende werking, zij het een beperkte. Daarbij passen nog twee kanttekeningen. In de eerste plaats voorziet het voorstel erin dat, daar er per 1 januari 1995 motorrijtuigenbelasting naar het personenauto-tarief verschuldigd is, de auto tot 1 juli 1994 tot personenauto kan worden omgebouwd zonder dat op dat moment belasting van personenauto's en motorrijwielen verschuldigd is; ik kom hierna in deze memorie meer expliciet op dit punt terug, naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie. In de tweede plaats kent het voorstel verzachtingen – in de vorm van algehele eerbiediging – voor auto's op grijs kenteken die deel uitmaken van grote wagenparken en voor auto's op grijs kenteken in gebruik bij invaliden. Alles tezamen beschouwd meen ik dat het overgangsrecht thans een evenwichtig geheel biedt, mede in aanmerking genomen dat in het bedrijfsleven auto's relatief snel plegen te worden vervangen en er – zoals gezegd – voldoende alternatieven aanwezig zijn voor BPM-vrije vervanging.

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met maatregelen om oneigenlijk gebruik verder in te dammen. Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar het amendement op stuk nr. 9, dat vervangen is door het amendement op stuk nr. 16, merk ik het volgende op.

Het overgangsrecht houdt in dat voor de thans bestaande auto's op grijs kenteken, die per 1 januari 1994 niet meer aan de criteria voldoen en dus een personenauto in fiscale zin worden, met ingang van 1 januari 1995 motorrijtuigenbelasting naar het tarief voor personenauto's moet worden betaald en dat – bij privégebruik van auto's van de zaak – voor de inkomstenbelasting het autokostenforfait gaat gelden. Omdat dus per 1 januari 1995 de auto als personenauto wordt behandeld, bestaat de mogelijkheid om hem tot 1 juli 1994 om te bouwen tot een «echte» personenauto door het plaatsen van een achterbank en/of het aanbrengen van zijruiten in de laadruimte, zonder dat direct de belasting van personenauto's en motorrijwielen verschuldigd wordt. Voorwaarde voor het uitstel voor de betaling van deze belasting is dan wel dat direct na de ombouw motorrijtuigenbelasting naar het personenauto-tarief wordt betaald. Ik acht het alleszins redelijk dat voor deze auto's, die dan immers ook naar de huidige normen een personenauto zijn, geen beroep kan worden gedaan op uitstel van de heffing van motorrijtuigenbelasting naar het personenauto-tarief tot 1 januari 1995. Ik merk nog op dat een eventuele meeropbrengst ten gevolge van deze bepaling zal worden betrokken bij de voorbereidingen van de begroting volgend jaar.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts naar de bedoeling van artikel VII, vierde lid, waarin een versoepeling van het overgangsrecht voor omvangrijke wagenparken is opgenomen.

In de tekst van de wet is geen onderscheid opgenomen tussen commercieel en niet-commercieel, hetgeen ook niet beoogd werd. De op basis van deze tekst te ontwerpen ministeriële regeling kan daarom dit onderscheid evenmin bevatten. De omvang en samenstelling van het wagenpark kan wel in de ministeriële regeling worden vastgelegd. Uit de toelichting op het amendement blijkt dat de indieners dachten aan een verzameling van ten minste 100 auto's die op 1 november 1993 reeds op

naam stonden van één bedrijf en die alle ten gevolge van het onderhavige wetsvoorstel met ingang van 1 januari 1994 worden aangemerkt als personenauto. Deze eisen kunnen inderdaad waterdicht omschreven worden.

Het doet mij genoeg de leden van de SGP-fractie graag willen meewerken aan het zo snel mogelijk kracht van wet krijgen van het voorliggende wetsvoorstel.

Deze leden vragen of het juist is dat bedrijfswagens gemiddeld in drie jaar worden afgeschreven.

Hierop is geen algemeen antwoord te geven. Bedrijfsmiddelen, zoals bedrijfsauto's, worden afgeschreven gedurende de periode waarin zij economisch nut afwerpen, anders gezegd: gedurende hun gebruik in het bedrijf. De lengte van die periode hang sterk af van de individuele omstandigheden (aard van het gebruik, kwaliteit van het bedrijfsmiddel, mogelijke economische veroudering). Overigens is de afschrijvingsduur iets anders dan de duur, waarop deze leden vermoedelijk doelen, van het gebruik van een auto binnen de onderneming. Ik ga ervan uit dat deze periode gemiddeld genomen circa drie jaar zal zijn.

De brief aan de Minister van Verkeer en Waterstaat over de verlaging van de prijs van deel III voor de jaren 1995 en 1996 zal dezer dagen het departement verlaten.

Voor het antwoord op de vraag van deze leden met betrekking tot de terugwerkende kracht moge ik verwijzen naar de hiervoor in deze memorie ter zake gegeven uiteenzetting.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ik het amendement op stuk nr. 9 niet heb ontraden. Ik heb zowel mondeling als in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1992/93, 23 215, nr. 18) uiteengezet dat aan het zogenoemde «ombouw»-amendement op stuk nr. 9, dat is vervangen door dat op stuk nr. 16, naar de mening van de Minister van Verkeer en Waterstaat en van mij grote uitvoeringsproblemen zijn verbonden. Ik heb degenen die het amendement wilden indienen dan ook de vraag voorgelegd of zij daarvan wilden afzien.

Het gevolg van de regeling op dit punt is dat gedurende het eerste halfjaar van 1994 de bezitters van een auto op grijs kenteken, hun auto kunnen ombouwen tot personenauto zonder dat op dat moment bpm verschuldigd is. De achtergrond is dat met betrekking tot auto's die niet aan de wettelijke bepalingen voor een bestelauto in fiscale zin voldoen met ingang van 1 januari 1995 motorrijtuigenbelasting moet worden voldaan naar het personenautotarief, en dat deze dan dus ook zonder dat onmiddellijk bpm is verschuldigd, personenauto zouden mogen worden. Dit betreft een overgangssituatie die tot zes maanden beperkt is en die daarom niet tot een structurele rechtsongelijkheid leidt.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort