

## Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de belasting van personenauto's

(COM(2005) 261 final — 2005/0130 (CNS))

(2006/C 195/21)

De Raad heeft op 6 september 2005 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag te raadplegen over bovengenoemd Voorstel.

De afdeling Economische en Monetaire Unie, economische en sociale samenhang, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 23 maart 2006 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ranocchiaro.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 17 en 18 mei 2006 gehouden 427e zitting (vergadering van 17 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 67 stemmen vóór en 4 stemmen tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

### 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1 Het EESC schaart zich geheel achter het richtlijnvoorstel, dat beoogt zowel de werking van de interne markt als de milieuduurzaamheid te verbeteren en te bevorderen.

1.2 Het EESC vindt het een goede zaak dat voor de eerste keer van de derde pijler (belastingmaatregelen) gebruik is gemaakt om de uitstoot van kooldioxide (CO<sub>2</sub>) terug te dringen.

1.3 Het EESC is het eens met de Europese Commissie dat het voorstel positieve gevolgen kan hebben voor het vrije verkeer van personen en voor de automobiellindustrie.

1.4 In het voorstel gaat het om belastingmaatregelen, een onderwerp dat in eerste instantie tot de bevoegdheid van de lidstaten behoort. Het EESC beseft dat de Europese Commissie het subsidiariteitsbeginsel derhalve niet verder kon toepassen dan zij in het voorstel gedaan heeft.

1.5 Enkele aspecten die in het voorstel ontbreken zouden evenwel tot problemen kunnen leiden bij de omzetting van de richtlijn, met het gevaar dat deze door de lidstaten op uiteenlopende wijze wordt toegepast. Om dit te voorkomen zou de Commissie bijtijds ook enkele twijfels van technische aard moeten wegnemen die in het voorstel niet opgehelderd worden.

1.6 Het EESC stemt in met de doelstellingen van het richtlijnvoorstel, maar is van oordeel dat zij pas verwezenlijkt kunnen worden als de lidstaten de richtsnoeren en de aanbevelingen uit de richtlijn gecoördineerd interpreteren. Zo niet, dan is de kans aanwezig dat de interne markt verder versnipperd in plaats van één wordt, zoals in de bedoeling van het voorstel ligt.

1.7 Tegen deze achtergrond roept het EESC de Commissie op de zaak nauwgezet te volgen, niet alleen wat betreft de uitvoeringsbepalingen van de richtlijn (zoals gebruikelijk), maar

ook door voortdurend met de lidstaten te overleggen en samen te werken om voor een gecoördineerde invoering van het nieuwe systeem voor belasting van auto's te zorgen.

1.8 Voorts hoopt het EESC dat na deze eerste, belangrijke stap in een niet al te verre toekomst een belastingsysteem kan worden ingevoerd dat hoofdzakelijk, maar niet uitsluitend gebaseerd is op het gebruik van het voertuig, in plaats van de aanschaf of het bezit. Slechts dan zal het door het EESC onvoorwaardelijk bepleite beginsel „de vervuiler betaalt” een feit worden.

1.9 Het EESC ontkomt er tot slot niet aan nog eens te wijzen op de noodzaak van een geïntegreerde aanpak voor een grotere milieuduurzaamheid van het wegvervoer. Belastingheffing is zeker belangrijk, maar dient gepaard te gaan met modernisering van de infrastructuur, bevordering van het openbaar vervoer en, niet in de laatste plaats, met een gerichte voorlichtingscampagne om de consument op milieubewustere en -vriendelijkere keuzen te wijzen. In dit verband lijkt het niet voor de hand te liggen dat de Commissie de lidstaten aanmoedigt om de belasting op diesel gelijk te trekken met die op benzine, voorbijgaand aan het feit dat dieselauto's minder CO<sub>2</sub> produceren dan voertuigen met een benzinemotor.

### 2. Motivering

#### 2.1 Achtergrond en context van het voorstel

2.1.1 De automobiellindustrie is volgens de definitie van de Commissie één van de drijvende krachten van de Europese economie; ze is goed voor 7,5 % van de meerwaarde van de gehele verwerkende industrie en voor 3 % van het BBP. Ze levert met 35 miljard euro ook een aanzienlijke bijdrage aan de handelsbalans en vertegenwoordigt, zeker niet in de laatste plaats, een enorm aantal banen: 2 miljoen directe en 10 miljoen indirecte arbeidsplaatsen.

2.1.2 De aanschaf en het gebruik van auto's zorgen met circa 340 miljard euro voor één van de belangrijkste inkomstenbronnen van de lidstaten. Dit is 8 % van de totale belastinginkomsten van het Europa van de 15 <sup>(1)</sup>.

2.1.3 Deze aanzienlijke inkomsten zijn in hoofdzaak te danken aan drie belastingen: registratiebelasting (RB); jaarlijkse motorrijtuigenbelasting (MB) en brandstofbelasting. Verder heeft elke lidstaat zijn eigen belastingbeleid op dit gebied, zodat er 25 verschillende belastingssystemen zijn. De nagestreefde convergentie, die onontbeerlijk is voor een correcte werking van de interne markt, is dus nog ver te zoeken.

2.1.4 Momenteel bestaat er in 16 lidstaten <sup>(2)</sup> een registratiebelasting voor voertuigen, terwijl er in 18 lidstaten sprake is van MB <sup>(3)</sup>. Verder lopen de criteria voor de berekening en de belastinggrondslag van land tot land zeer sterk uiteen, vooral voor de registratiebelasting. Voor een auto van 2 000 cc loopt het bedrag uiteen van 1 % van de waarde in Italië tot ruim 170 % in Denemarken. De MB kan van circa 30 € tot 500 € per voertuig oplopen.

2.1.5 In deze context kwam de Commissie al in 2002 met een Mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over de belasting van personenauto's <sup>(4)</sup>. In de Mededeling werd gepleit voor een strategie ter herziening van het huidige systeem, met de bedoeling om de nationale wetgevingen op elkaar af te stemmen, en om hierin ook milieudoelstellingen op te nemen.

2.1.6 In de jaren daarna heeft de Commissie de Raad, het Europees Parlement, alsook de industrie en andere betrokkenen nader geraadpleegd. Op basis van de resultaten daarvan legt zij het onderhavige richtlijnvoorstel voor.

### 3. Het Commissievoorstel

3.1 Er zij aan herinnerd dat met dit voorstel, waarin het niet gaat om de BTW, noch om de brandstofbelasting, niet wordt beoogd de belastingtarieven te harmoniseren, maar te herstructureren, bij gelijkblijvende opbrengsten.

3.2 Het voorstel omvat drie hoofdonderdelen:

#### 3.2.1 Afschaffing van de registratiebelasting

Geleidelijk en progressief ten uitvoer te leggen tot volledige afschaffing van deze belasting, over 10 jaar, in 2016. Door deze geleidelijke afschaffing beschikken de lidstaten die momenteel een registratiebelasting hanteren over een passende overgangsperiode, ook voor compenserende maatregelen voor het verlies aan inkomsten, bijvoorbeeld door de belasting te verschuiven naar de MB.

<sup>(1)</sup> Gegevens 2003. Er zijn geen volledige en recentere gegevens beschikbaar voor het Europa van de 25.

<sup>(2)</sup> De RB is niet van toepassing in: Tsjechië, Estland, Frankrijk (waar wel de grijze kaart bestaat, een met de RB vergelijkbare belasting), Duitsland, Litouwen, Luxemburg, Zweden, Slowakije en het VK

<sup>(3)</sup> De MB is niet van toepassing in: Tsjechië, Estland, Frankrijk, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 431 final van 6-9-2002

#### 3.2.2 Invoering van een restitutie­stelsel voor de registratie- en motorrijtuigenbelasting

3.2.2.1 De nieuwe regeling, die met deze richtlijn van kracht wordt, betreft voertuigen die in een lidstaat geregistreerd zijn en vervolgens zijn uitgevoerd of permanent naar een andere lidstaat of een derde land zijn overgebracht.

3.2.2.2 Deze maatregel heeft een tweeledig oogmerk: voorkomen dat er nogmaals RB betaald wordt (al voldaan bij aanschaf van het voertuig) en ervoor zorgen dat de MB wordt geïnd op grond van het gebruik van het voertuig in de lidstaat.

3.2.2.3 De omvang van de terug te betalen registratiebelasting hangt rechtstreeks samen met de restwaarde van de auto en is gelijk aan het resterende bedrag aan registratiebelasting dat in deze restwaarde besloten ligt.

3.2.2.4 De lidstaten mogen zelf kiezen hoe zij de restwaarde van de auto met het oog op de restitutie van de RB berekenen, mits de gehanteerde criteria doorzichtig en objectief zijn. De eigenaar van het voertuig moet het besluit van de staat die tot restitutie overgaat, kunnen betwisten bij een onafhankelijke instantie.

3.2.2.5 Voor de MB die, gelet op de geldende criteria in de 18 lidstaten waar zij geheven wordt, beter omschreven kan worden als „belasting op het bezit”, bevestigt de richtlijn dat deze belasting slechts kan worden toegepast door de lidstaat waar het voertuig geregistreerd is. Als zodanig wordt beschouwd de lidstaat waar het voertuig permanent gebruikt wordt en waar de eigenaar gewoonlijk verblijft, of waar het voertuig meer dan 185 dagen per periode van 12 maanden wordt gebruikt. Hieruit volgt dat in geval van definitieve uitvoer naar een andere staat, ook buiten de EU, de voertuigeigenaar de resterende MB moet terugkrijgen volgens het beginsel pro rata temporis.

3.2.3 Herstructurering van de grondslag van de registratie- en de jaarlijkse motorrijtuigenbelasting zodat deze volledig of gedeeltelijk op de CO<sub>2</sub>-uitstoot wordt gebaseerd.

3.2.3.1 Het richtlijnvoorstel bevat een systeem voor de vaststelling van de MB en RB (voor de geldende overgangstermijn), dat ook en steeds meer gebaseerd is op de uitstoot van kooldioxide.

3.2.3.2 De invoering vindt geleidelijk en progressief plaats en houdt in dat tegen 2008 25 % van de totale opbrengsten van de MB en RB door de CO<sub>2</sub>-parameter van de desbetreffende belasting moet worden gegenereerd. Dit zal tegen 2010 oplopen tot 50 %.

#### 4. Algemene opmerkingen

4.1 Het EESC waardeert bovenal de inzet van de Commissie, die een tweeledig doel heeft: een betere werking van de interne markt en een nieuwe impuls voor de strategie voor de terugdringing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot via fiscale maatregelen. Daarbij moet erop gewezen worden dat met het voorstel voor de eerste keer gebruik wordt gemaakt van de „derde pijler” (de fiscale pijler dus), een onderdeel van de communautaire strategie voor de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en voor een zuiniger gebruik van brandstof<sup>(5)</sup>.

4.2 Verder zou het voorstel positieve gevolgen moeten hebben voor zowel de consument<sup>(6)</sup> als de Europese automobiellindustrie.

Het EESC kan zich geheel vinden in de doelstellingen van het voorstel, waarmee met name het volgende wordt beoogd:

4.2.1 het terugdringen dan wel opheffen van belemmeringen voor het vrije verkeer van burgers van de Europese Unie, zodat de administratieve procedures voor de uitvoer en overplaatsing van voertuigen tussen de verschillende staten aanzienlijk goedkoper worden en veel minder tijd in beslag nemen;

4.2.2 een beter concurrerende automobiellindustrie in een meer geïntegreerde interne markt. Momenteel weegt de fiscale versnippering van de markt zwaar op de eindprijs van een auto: de fabrikant is uitsluitend vanwege fiscale redenen gedwongen om van één en hetzelfde model voor verschillende landen verschillende versies te maken en te verkopen, zonder dus de vruchten te kunnen plukken van de schaalvoordelen van een daadwerkelijk interne markt. Evenmin zijn er voordelen voor de consument. Bovendien heeft een hoge registratiebelasting gewoonlijk een negatieve invloed op het besluit tot aanschaf van een nieuwe auto, waardoor het wagenpark vertraagd vervangen wordt door minder vervuilende en veiliger voertuigen;

4.2.3 grotere milieuduurzaamheid, aangezien auto's een belangrijke bron van CO<sub>2</sub>-uitstoot zijn. In dit verband moet vermeld worden dat de twee in het voorstel genoemde termijnen voor de herziening van de RB en de MB op basis van de kooldioxide-uitstoot zeker niet toevallig zijn, maar integendeel in zekere zin „symbolisch”. 2008 is immers het jaar waarin de Kyoto-periode begint en 2010 het jaar waarin, zo hopen althans de Raad en het Europees Parlement, de uitstoot van CO<sub>2</sub> door nieuwe auto's beperkt blijft tot maximaal 120 gr/km.

4.3 Het EESC meent overigens dat de doelstellingen van de richtlijn slechts verwezenlijkt kunnen worden als de lidstaten de richtsnoeren en de aanbevelingen strikt en zonder afwijkingen interpreteren. Zo niet dan zal de toch al buitensporige versnippering van de markt nog toenemen of — nog erger — zou de belastingdruk voor de automobilisten nog stijgen.

<sup>(5)</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het EP, COM(95) 689 final en de Conclusies van de Raad van 25-6-1996

<sup>(6)</sup> Volgens schattingen van de Commissie leidt een reductie van 50 % van de RB in de lidstaten met een hoge RB tot een daling van de autoprijs variërend van 10 tot 25 %.

4.4 Belastingbeleid is immers een uiterst gevoelig thema, dat onder de bevoegdheid van de lidstaten valt. De Commissie kon het subsidiariteitsbeginsel niet verder toepassen dan zij in het voorstel gedaan heeft.

4.5 Zo is er in het voorstel wel sprake van een structurele wijziging van de belastingheffing, maar met een financieel neutraal resultaat, dus zonder dat de totale belastingopbrengsten stijgen. Dat betekent dat de gedeelde belastinginkomsten als gevolg van de afgeschafte RB kunnen worden gecompenseerd door een gelijke en gelijktijdige verhoging van de MB en, indien nodig, door andere belastingmaatregelen krachtens de richtlijn voor de belasting van energieproducten<sup>(7)</sup>.

4.6 Verder is de directe koppeling tussen autobelasting en CO<sub>2</sub> slechts één — weliswaar belangrijk — aspect, dat deel moet uitmaken van een overkoepelende strategie voor het terugbrengen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, die moet worden ontwikkeld vanuit een totaalbenadering van het vraagstuk, waarbij de samenhang met andere communautaire beleidsgebieden niet verloren mag gaan.

4.7 Dit overwegende komt het EESC tot de volgende aanbeveling. De Commissie moet niet alleen — zoals gebruikelijk — toezicht houden op de nationale bepalingen voor de uitvoering van de richtlijn en controleren of deze bepalingen met de richtlijn stroken, maar ook werken aan de uitwisseling van gegevens met en tussen de lidstaten onderling, waarbij zij vaker verslag over de toepassing van de richtlijn zou moeten uitbrengen dan om de vijf jaar, zoals in het voorstel wordt bepleit.

#### 5. Bijzondere opmerkingen

5.1 Volgens het EESC zouden enkele andere onderdelen van het voorstel tot problemen kunnen leiden bij de omzetting van de richtlijn, met het gevaar dat deze door de lidstaten op uiteenlopende wijze wordt toegepast. Er moet vooral op het volgende worden gelet:

5.1.1 De progressieve verschuiving van de belasting moet evenwichtig plaatsvinden om te voorkomen dat personen die een auto hebben aangeschaft waarvoor RB moet worden afgedragen, vervolgens gestraft worden met een plotseling veel hogere MB.

5.1.2 Alle lidstaten dienen de „CO<sub>2</sub>-component” gecoördineerd in belastingmaatregelen toe te passen om te vermijden dat de markt verder versnipperd raakt.

5.2 In dit verband zou de Commissie de lidstaten zo snel mogelijk oplossingen aan de hand moeten doen voor twee problemen die zouden ontstaan als de richtlijn in de huidige vorm werd goedgekeurd.

<sup>(7)</sup> PB L 283 van 31-10-2003, blz. 51

5.2.1 Het eerste probleem betreft de vóór januari 2001 geregistreerde voertuigen. Immers:

- gegevens over de CO<sub>2</sub>-uitstoot, uitgedrukt in gram/kilometer, zijn beschikbaar voor voertuigen die vanaf januari 1997 geregistreerd zijn; hiervóór werden deze gegevens niet verzameld;
- tussen 1997 en 2000 zijn de gegevens inzake CO<sub>2</sub>-uitstoot verzameld met behulp van de Europese testcyclus, die vervolgens met ingang van 1 januari 2001 is gewijzigd. Derhalve zijn de uitstootgegevens uit de tussenliggende periode niet geheel coherent;
- een belasting die gebaseerd is op een objectief en homogeen criterium zou dus uitsluitend kunnen worden gegeven op voertuigen die vanaf januari 2001 zijn geregistreerd.

5.2.2 Het tweede struikelblok betreft de lidstaten waar de MB momenteel wordt bepaald aan de hand van het in kilowatt uitgedrukte vermogen van de motor. Dit systeem lijkt een grotere progressiviteit te waarborgen ten opzichte van een belasting die uitsluitend rekening houdt met de CO<sub>2</sub>-parameter. Mocht in deze landen de MB geheel gebaseerd worden op de uitstoot, dan leidt dat tot een verhoging van de belasting voor kleine voertuigen en een sterke daling voor de grotere, sterkere

en dus vervuilender voertuigen, met een resultaat dat paradoxaal genoeg tegengesteld is aan het beoogde. Er moet nu dus al gekeken worden naar correcties van het systeem.

5.3 Het is essentieel dat de lidstaten in het belastingdeel dat bepaald wordt door de CO<sub>2</sub>-uitstoot een duidelijk, rechtstreeks en transparant verband leggen tussen de geheven belasting en de CO<sub>2</sub>-uitstoot van ieder voertuig, om te voorkomen dat er willekeurig verdere verschillen ontstaan die gebaseerd zijn op technische parameters zoals cilinderinhoud, afmetingen enz.. Dergelijke verschillen leiden namelijk tot verstoringen van de markt.

5.4 De omzetting van de richtlijn moet ook technologisch neutraal zijn, en uitsluitend oog hebben voor de CO<sub>2</sub>-prestaties van het voertuig, zonder de voorkeur te geven aan een bepaalde technologie. Dat zou het geval zijn als de toepassing van de nieuwe voorschriften nadelig zou uitpakken voor voertuigen met een dieselmotor, een technologie waarin Europa nog steeds een concurrentievoordeel heeft ten opzichte van niet-Europese fabrikanten. In dit verband bevreemdt het dat de Commissie de lidstaten aanmoedigt om de belasting op diesel gelijk te trekken met die op benzine, voorbijgaand aan het feit dat dieselauto's minder CO<sub>2</sub> produceren dan voertuigen met een benzinemotor.

Brussel, 17 mei 2006

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
A.-M. SIGMUND