

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019)

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN.....	2
1.	Inleiding.....	2
2.	Energie-investeringsaftrek, de milieu-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving op milieubedrijfsmiddelen	2
3.	Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde fiets van de zaak	3
4.	Autobelastingen	5
4.1.	Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer	5
4.2.	Versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet)	6
5.	Aanpassing Wet uitwerking Autobrief II	9
6.	Milieubelastingen.....	9
6.1.	Schuif van elektriciteit naar aardgas.....	10
6.2.	Verlagen belastingvermindering energiebelasting.....	10
6.3.	Verhogen tarief afvalstoffenbelasting.....	10
7.	Verminderen van de verhuurderheffing voor verduurzaming van huurwoningen	11
8.	Budgettaire aspecten	12
9.	EU-aspecten	13
10.	Gevolgen voor bedrijfsleven en burger	14
11.	Uitvoeringskosten Belastingdienst	14
12.	Advies en consultatie.....	15
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	17

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Om de opwarming van de aarde tegen te gaan, moeten minder broeikasgassen worden uitgestoten. Het doel is om in 2030 in Nederland 49 procent minder koolstofdioxide (CO₂) te produceren dan in 1990. Dat is al over twaalf jaar en vereist dus nu actie. Het kabinet wil aan dit doel bijdragen door vervuilers meer te laten betalen voor milieuvervuilende keuzes en op die manier duurzame alternatieven aantrekkelijker maken.

Het kabinet wil een forse stap zetten naar schonere alternatieven voor bijvoorbeeld de uitstoot door fabrieken en uitlaatgassen. Daarom maakt het kabinet de keuze van bedrijven en instellingen voor duurzame energie, energiebesparende en milieuvriendelijke technieken financieel voordeliger door vervuilende opties zwaarder te belasten.

Koolstofdioxide, stikstofoxide, fijnstof en roet uit het verkeer zijn slecht voor ons klimaat en onze gezondheid. Vervuilende zware vrachtauto's uit binnen- en buitenland gaan meer belasting betalen om te mogen rijden in Nederland. Hoe hoger de uitstoot, hoe hoger de belasting. Ook taxibedrijven gaan vanaf 2020 meer belasting betalen als ze kiezen voor een onzuinige in plaats van een zuinige of emissievrije taxi. Hoe hoger de CO₂-uitstoot, hoe hoger de verschuldigde belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM). De aanschaf van volledig elektrische auto's en auto's die op waterstof rijden, wordt daardoor aantrekkelijker in het taxivervoer.

Het kabinet verhoogt de belasting op aardgas en verlaagt de belasting op elektriciteit om de tarieven van de energiebelasting beter in verhouding te brengen tot de CO₂-uitstoot. Zo verstoort de energiebelasting minder bij de keuze tussen verschillende verwarmingsopties. De warmtepomp wordt daardoor financieel aantrekkelijker ten opzichte van een cv-ketel en aardwarmte wordt interessanter ten opzichte van aardgas. Verhuurders die huurwoningen energiezuinig verbouwen zullen vanaf volgend jaar in aanmerking komen voor heffingsvermindering.

Afval verbranden en het storten van afval leidt tot schadelijke milieu-emissie. In de circulaire economie past het niet dat we materialen na gebruik verbranden of storten. In een duurzame wereld is afval juist een bron van nieuwe grondstoffen. De belasting op het verbranden van afval en het storten van afval gaat daarom flink omhoog. Hierna wordt ingegaan op de verschillende maatregelen die opgenomen zijn in dit wetsvoorstel Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019, dat onderdeel is van het pakket Belastingplan 2019.

2. Energie-investeringsaftrek, de milieu-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving op milieubedrijfsmiddelen

In 2018 zijn de evaluaties van zowel de energie-investeringsaftrek (EIA) als de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de willekeurige afschrijving op milieubedrijfsmiddelen (Vamil) door onderzoeksbureau CE Delft afgerond. Deze evaluaties geven inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit van de regelingen. Zoals aangegeven in de kabinetsreacties op deze evaluaties, zijn de

overwegend positieve resultaten aanleiding voor het kabinet om de regelingen voor een nieuwe periode van vijf jaar te continueren.¹ Voorgesteld wordt daarom de data van de horizonbepalingen, op basis waarvan de EIA, MIA en Vamil per 1 januari 2019 zouden vervallen, met vijf jaar te verschuiven tot 1 januari 2024.

Met betrekking tot de EIA wordt daarnaast voorgesteld twee aanbevelingen uit de evaluatie om te zetten in wetgeving. Ten eerste wordt voorgesteld het aftrekpercentage te verlagen van 54,5 tot 45 procent. Het belastingvoordeel wordt daardoor weliswaar verlaagd, maar blijft voldoende om ondernemers te prikkelen tot het treffen van energie-investeringen. Daarnaast wordt voorgesteld een delegatiebepaling aan te passen, waardoor de Minister van Economische Zaken en Klimaat eerstverantwoordelijk wordt voor de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001 waarin de zogenoemde Energielijst is opgenomen. Op de Energielijst staan alle bedrijfsmiddelen die in aanmerking komen voor de EIA.

3. Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde fiets van de zaak

Fietsen kan een duurzaam en efficiënt alternatief zijn voor reizen met de auto of het openbaar vervoer. Fietsen belast de luchtkwaliteit minder en kan zorgen voor minder drukte op de weg of in het openbaar vervoer. Bovendien brengt het gebruik van de fiets gezondheidsvoordelen met zich ten opzichte van het gebruik van de auto of het openbaar vervoer. Het stimuleren van het fietsgebruik past daarom binnen het mobiliteitsbeleid van dit kabinet, zie ook de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 12 juni 2018.² De huidige fiscale regels om de waarde te bepalen van het privévoordeel van een ter beschikking gestelde fiets van de zaak worden in de praktijk als belemmering ervaren om een fiets ter beschikking te stellen. Duidelijke en eenvoudige fiscale regels om de waarde van het privévoordeel te bepalen kunnen daarom bijdragen aan het aantrekkelijk maken van een fiets van de zaak en daarmee het fietsgebruik stimuleren.

Werkgevers hebben al fiscale mogelijkheden om hun werknemers te stimuleren de fiets te pakken voor het woon-werkverkeer. Het is op dit moment voor werkgevers bijvoorbeeld mogelijk om hun werknemers een lening te verstrekken voor de aanschaf van een (elektrische) fiets, die terugbetaald kan worden via de belastingvrije vergoeding van € 0,19 per zakelijke kilometer (waaronder woon-werkverkeer). Desalniettemin blijkt uit overleg met de branche dat voor werknemers de hoge aanschafprijs van een (elektrische) fiets nog steeds een drempel kan vormen om woon-werkverkeer met de fiets af te leggen.³

Indien een werkgever een fiets, die voor zakelijke kilometers (waaronder woon-werkverkeer) wordt gebruikt, mede voor privédoeleinden ter beschikking stelt aan zijn werknemer, behoort de waarde van het in dat kader door de werknemer genoten privévoordeel tot het bij die werknemer te belasten loon. Op dit moment zijn in de fiscale wetgeving geen specifieke bepalingen opgenomen

¹ Brief van de Minister van Economische Zaken en Klimaat van 14 juni 2018, Kamerstukken II 2017/18, 34785, nr. 91 (kabinetsreactie EIA) en brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 7 juni 2018, Kamerstukken II 2017/18, 34785, nr. 89 (kabinetsreactie MIA\Vamil).

² Kamerstukken II 2017/18, 34775-A, nr. 70

³ RAI Vereniging, de BOVAG, de Fietsersbond, de ANWB, de VNA en Natuur & Milieu.

over de wijze waarop de waarde van dat privévoordeel moet worden bepaald. Er is ook niet voorzien in een forfaitaire bijtelling zoals voor de door de werkgever ter beschikking gestelde auto. Zonder dergelijke bepalingen is het vaststellen van de waarde van dat privévoordeel ingewikkeld en leidt het tot hoge administratieve lasten. Per geval moet worden bepaald wat de waarde van het genoten voordeel is van de mogelijkheid om de ter beschikking gestelde fiets voor privédoeleinden te gebruiken. Mede daarom is in antwoord op Kamervragen van het Tweede Kamerlid Sienot aangekondigd dat in samenwerking met de branche een onderzoek zou worden gedaan naar een eenvoudigere waardebepaling van het privévoordeel van de fiets van de zaak en dat de uitkomst daarvan zou worden opgenomen in het pakket Belastingplan 2019.⁴

Gelet op het bovenstaande wordt voorgesteld om vanaf 1 januari 2020 de waarde van het privévoordeel van de fiets van de zaak vast te stellen met behulp van een forfait. Mede op basis van een globaal onderzoek door de branche wordt, uitgaande van een verondersteld privégebruik van 25%, een bijtelling voorgesteld van 7% van de consumentenadviesprijs, oftewel de oorspronkelijke nieuwwaarde, van de fiets. Dat is de in Nederland door de fabrikant of importeur publiekelijk kenbaar gemaakte prijs van de fiets bij verkoop aan de afnemer. De consumentenadviesprijs geeft een eenduidig uitgangspunt om de waarde van het privévoordeel te bepalen.

De fiscale uitvoeringspraktijk rondom de fiets van de zaak wordt door de forfaitaire bijtelling ter bepaling van de waarde van het privévoordeel van de ter beschikking gestelde fiets eenvoudiger en daarmee aantrekkelijker gemaakt. Daarnaast wordt naar de mening van het kabinet met het voorgestelde bijtellingspercentage op een reële wijze de waarde van het privévoordeel van de fiets van de zaak vastgesteld en belast. Ter illustratie: voor een elektrische fiets van € 2000 geldt dan een jaarlijkse bijtelling van € 140. Uitgaande van een gemiddeld marginaal tarief van 42%, leidt dat tot een belastingheffing van € 58, oftewel minder dan € 5 per maand. Doordat met het voorgestelde percentage zo veel mogelijk is aangesloten bij het veronderstelde privégebruik van de ter beschikking gestelde fiets werkt de voorgestelde regeling budgettair neutraal uit en wordt met de hiermee te realiseren vereenvoudiging een toename van het gebruik van de fiets bewerkstelligd. Voor met de fiets van de zaak afgelegde (al dan niet zakelijke) kilometers bestaat uiteraard geen recht op een belastingvrije vergoeding.

Om de toepassing van de bijtellingsregeling zo eenvoudig mogelijk te maken wordt de bijtelling in ieder geval van toepassing als de fiets voor (een deel van) het woon-werkverkeer ter beschikking staat. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten fietsen. Er is dus niet voorzien in een gedifferentieerd tarief tussen bijvoorbeeld (elektrische) stadsfietsen, bakfietsen en zogenoemde speed pedelecs (rijwielen met elektrische trapondersteuning en met een bromfietskenteken).

Voorgesteld wordt een vergelijkbare regeling te laten gelden voor de bepaling van de waarde van de onttrekking met betrekking tot een tot het ondernemingsvermogen behorende fiets die aan een

⁴ Aangangsel Handelingen II 2017/18, nr. 1509.

ondernemer mede voor privédoeleinden ter beschikking staat. Ook voor een resultaatgenieter geldt dan een vergelijkbare regeling.

Vanaf het moment dat de ter beschikking gestelde fiets in eigendom overgaat op de werknemer of tot het privévermogen van de ondernemer of resultaatgenieter gaat behoren, is de bijtelling niet langer van toepassing. Een eventueel met die overgang samenhangend voordeel voor de werknemer, ondernemer of resultaatgenieter is op basis van de daarvoor geldende regels belast. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de werknemer bij de eigendomsoverdracht niet de (volledige) waarde in het economische verkeer van de fiets hoeft te betalen.

De nieuwe forfaitaire regeling in de inkomsten- en loonbelasting beïnvloedt de bestaande btw-regels voor een ter beschikking gestelde fiets van de zaak niet. Een btw-ondernemer heeft in beginsel recht op aftrek van btw op goederen of diensten die hij voor btw-belaste doeleinden bestemt. Bij privégebruik daarvan dient een correctie plaats te vinden. Voor de btw geldt ook woon-werkverkeer als privégebruik. Voor de fiets die een btw-ondernemer koopt en aan de werknemer verstrekt of ter beschikking stelt, geldt een afwijkende regeling. Goedgekeurd is dat als de inkoopprijs van de aan de werknemer verstrekte fiets na aftrek van de eigen bijdrage van de werknemer hoger is dan € 749 inclusief btw, de aftrek van btw uitgesloten is voor het bedrag dat uitkomt boven € 749.⁵ Tot de grens van € 749 inclusief btw komt de btw volledig voor aftrek in aanmerking (mits de ondernemer volledig aftrekgerechtigd is). Buiten deze goedkeuring gelden de normale wettelijke regels.

4. Autobelastingen

4.1. Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer

Het kabinet gaat milieuvriendelijk gedrag zwaarder belasten. Het kabinet stelt in dit kader voor om de teruggaafregeling in de Wet op de belasting van personenauto's en motorrijwielen 1992 (Wet BPM 1992) voor taxi's en openbaar vervoer af te schaffen. Op basis van deze regeling wordt op aanvraag de teruggaaf van BPM verleend voor personenauto's die geheel of nagenoeg geheel worden gebruikt voor het verrichten van openbaar vervoer of taxivervoer in de zin van de Wet personenvervoer 2000. Door het bestaan van deze teruggaafregeling is er voor deze groep geen financiële prikkel in de BPM tot aanschaf van milieuvriendelijke auto's.

Naast de personenauto's die worden gebruikt voor openbaar vervoer en taxivervoer zijn er diverse andere groepen voertuigen waarvoor vergelijkbare bijzondere regelingen in de Wet BPM 1992 en de Wet op de motorrijtuigenbelasting (Wet MRB 1994) bestaan. In beginsel is het milieuarargument relevant voor al deze bijzondere regelingen. Het regeerakkoord beperkt zich echter tot de afschaffing van de BPM-teruggaafregeling voor taxi's en openbaar vervoer. De vrijstelling van motorrijtuigenbelasting (MRB) voor taxi's en openbaar vervoer wordt niet afgeschaft. Ook worden de overige vergelijkbare bijzondere regelingen voor andere groepen voertuigen ongemoeid gelaten. De bestaande vrijstellingen, teruggaven, bijzondere tarieven en kortingen voor specifieke groepen

⁵ Omzetbelasting. Heffing privégebruik auto en toepassing BUA, besluit van 11 juli 2012, nr. BLKB 2012/639M, Stcrt. 2012, 14822.

voertuigen kennen elk hun eigen achtergrond. Met het oog op de forse uitvoeringslasten van de Belastingdienst als gevolg van deze bijzondere regelingen is de Tweede Kamer bij diverse gelegenheden in overweging gegeven om deze regelingen te saneren of te vereenvoudigen.

Het voorstel is om de BPM-teruggaafregeling voor taxi's en openbaar vervoer met ingang van 1 januari 2020 af te schaffen. Deze maatregel raakt bedrijven die straattaxi's exploiteren en bedrijven die het zogenoemde contractvervoer of doelgroepenvervoer verzorgen. Met het afschaffen van de teruggaafregeling voor taxi's en openbaar vervoer komt ook het goedkeurend beleid van de Belastingdienst voor bepaalde vrijwilligersvervoersprojecten te vervallen. Dit betekent dat ook voor deze projecten de teruggaafregeling komt te vervallen met ingang van 1 januari 2020.

Voor de teruggaven waarvoor de aanspraak op teruggaaf van belasting uiterlijk 31 december 2019 is ontstaan, geldt dat de bestaande teruggaafmogelijkheid wordt gerespecteerd en dat op die aanvragen verleende teruggaven nog drie jaar lang het bestaande recht van toepassing is. Dit betekent dat zolang wordt voldaan aan de voorwaarden en beperkingen voor teruggaaf gedurende de nog niet verstreken duur van de driejaarsperiode het teruggegeven bedrag aan BPM niet hoeft te worden terugbetaald. Per saldo betekent dit dat de aanvraag voor de teruggaafregeling en alle andere (bewijs)stukken uiterlijk binnen dertien weken gerekend vanaf 31 december 2019 moeten worden overgelegd.

Door het afschaffen van de teruggaafregeling is voor de registratie van personenauto's die worden gebruikt voor het verrichten van openbaar vervoer en taxivervoer voortaan BPM verschuldigd. De hoogte van de BPM voor personenauto's is afhankelijk van de CO₂-uitstoot. Het nihil tarief voor personenauto's met een CO₂-uitstoot van 0 gram per kilometer is uiteraard eveneens van toepassing op personenauto's die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend worden gebruikt voor het verrichten van openbaar vervoer of taxivervoer. Hierbij kan worden gedacht aan personenauto's die rijden op waterstof en volledig elektrische personenauto's.

Met het oog op de afschaffing van de BPM-teruggaafregeling voor taxi's en openbaar vervoer zal afgezien worden van de in de Miljoenennota 2018 voorgenomen evaluatie in 2018 van de BPM-teruggaafregeling en MRB-vrijstelling voor taxi's en openbaar vervoer. De evaluatie van de MRB-vrijstelling is beoogd in 2020.

4.2. Versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet)

Het kabinet stelt voor de milieudifferentiatie in de Wet belasting zware motorrijtuigen (Wet BZM) te actualiseren. Als gevolg van deze maatregel zullen de meer vervuilende zware motorrijtuigen (hierna: vrachtauto's) uit binnen- en buitenland meer belasting gaan betalen. Voor de schoonste vrachtauto's blijft het huidige tarief van toepassing. Over deze maatregel is overeenstemming bereikt met de zogenoemde Eurovignet-landen.

Het Eurovignet is een gemeenschappelijk gebruiksrecht voor vrachtauto's van 12 ton of meer die gebruik maken van bepaalde snel- en hoofdwegen in de actief heffende lidstaten (Denemarken,

Luxemburg, Nederland en Zweden). De basis voor deze heffing is de Eurovignetrichtlijn⁶ en het daarop gebaseerde Eurovignetverdrag.⁷ Naast de vier actief heffende lidstaten is België nog verdragspartij bij het Eurovignetverdrag gebleven toen dit land met ingang van 1 april 2016 van het Eurovignet overstapte op een kilometerheffing voor vrachtauto's.

Op 6 december 2017 hebben de vier heffende lidstaten en België een protocol tot wijziging van het Eurovignetverdrag getekend.⁸ De ratificatieprocedure is inmiddels gestart. De belangrijkste wijziging als gevolg van het protocol is de actualisatie van de tarieven conform de aangegeven emissiegrenswaarden in de Eurovignetrichtlijn. De wijziging betekent een verdere differentiatie naar klasse EURO en een verhoging van de tarieven voor minder schone vrachtauto's.⁹ Met de nieuwe tarieven wordt de verouderde milieudifferentiatie in het Eurovignetverdrag geactualiseerd conform de huidige Eurovignetrichtlijn. In Nederland wordt het Eurovignet geheven in de vorm van de belasting zware motorrijtuigen (BZM).

Vrachtauto's van klasse EURO III en IV vallen na inwerkingtreding van deze maatregel niet meer in de schoonste tariefklasse en gaan meer belasting betalen. De belasting voor klasse EURO 0, I en II wordt nog sterker verhoogd. Voor de schoonste vrachtauto's (EURO V en VI) geldt geen afzonderlijk Europees maximum en blijft in 2019 het huidige lagere tarief van toepassing. Het tarief voor EURO V wordt vanaf 1 januari 2020 overeenkomstig het protocol beperkt verhoogd, zodat met ingang van die datum vrachtauto's uit de klasse EURO VI het laagst belast worden. In de hierna opgenomen tabellen zijn de nieuwe tarieven weergegeven voor de verschillende EURO-categorieën ingeval van een tijdvak van één jaar. In de artikelsgewijze toelichting is een totaaloverzicht opgenomen van de tariefaanpassingen voor alle tijdvakken, te weten de tijdvakken van één jaar, maand, week en dag.

⁶ Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (Pb EG 1999, L 187).

⁷ Het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Trb 1994, 69).

⁸ Kamerstukken 2017/18, 34946. Het protocol is niet meer getekend door Duitsland, dat al langer geleden was overgestapt op een kilometerheffing voor vrachtauto's en vorig jaar de stap heeft gezet om het verdrag met ingang van 1 januari 2018 op te zeggen. Duitsland heeft per 1 januari 2018 de deelname aan het verdrag volledig beëindigd.

⁹ Hiermee wordt voortgebouwd op de afspraak van het kabinet Rutte II in het regeerakkoord Bruggen Slaan, dat het Eurovignet verder wordt toegespitst op schonere vrachtwagens en dat eventuele meeropbrengsten ter beschikking komen voor investeringen in weginfrastructuur.

Tabel 1: Hoogte BZM-tarieven vrachtauto's met drie assen of minder per EURO-categorie in €

3 assen of minder – per EURO-categorie	Jaarvignet		
	Huidig tarief	Tarief per 1/7/2019*	Tarief per 1/1/2020
EURO 0	960	1407	1407
EURO I	850	1223	1223
EURO II	750	1065	1065
EURO III	750	926	926
EURO IV	750	842	842
EURO V	750	750	796
EURO VI of schoner	750	750	750

* Inwerkingtreding van de nieuwe tarieven is voorzien met ingang van 1 juli 2019, waarbij voor EURO V het tarief pas vanaf 1 januari 2020 wordt verhoogd. Wanneer echter op 31 mei 2019 de ratificatieprocedure nog niet is afgerond in alle vijf de verdragslanden, treden de nieuwe tarieven op zijn vroegst in werking per 1 januari 2020. In die situatie vervalt de voorlaatste kolom met tarieven per 1 juli 2019.

Tabel 2: Hoogte BZM-tarieven vrachtauto's met vier assen of meer per EURO-categorie in €

4 assen of meer – per EURO-categorie	Jaarvignet		
	Huidig tarief	Tarief per 1/7/2019*	Tarief per 1/1/2020
EURO 0	1550	2359	2359
EURO I	1400	2042	2042
EURO II	1250	1776	1776
EURO III	1250	1543	1543
EURO IV	1250	1404	1404
EURO V	1250	1250	1327
EURO VI of schoner	1250	1250	1250

* Inwerkingtreding van de nieuwe tarieven is voorzien met ingang van 1 juli 2019, waarbij voor EURO V het tarief pas vanaf 1 januari 2020 wordt verhoogd. Wanneer echter op 31 mei 2019 de ratificatieprocedure nog niet is afgerond in alle vijf de verdragslanden, treden de nieuwe tarieven op zijn vroegst in werking per 1 januari 2020. In die situatie vervalt de voorlaatste kolom met tarieven per 1 juli 2019.

Het Eurovignet is een belasting die wordt betaald voor alle, binnen- en buitenlandse, vrachtauto's die in één van de aangesloten lidstaten gebruik maken van de weg. Gezien het relatief schone wagenpark in Nederland is de verwachting dat de nieuwe, meer gedifferentieerde tarieven slechts beperkte gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse transportsector. De opbrengst van deze maatregel blijft beschikbaar voor de transportsector via toevoeging van het budget aan het Infrastructuurfonds.

Inwerkingtreding

Inwerkingtreding van deze maatregel was oorspronkelijk voorzien met ingang van 1 juli 2018, dan wel, afhankelijk van de datum waarop de ratificatieprocedure in alle vijf de lidstaten is afgerond, telkens zes maanden later. In Nederland zijn inmiddels alle voorwaarden voor inwerkingtreding van het protocol vervuld. Het is echter vrijwel zeker dat de ratificatie van het wijzigingsprotocol niet in alle verdragslanden zal zijn afgerond vóór 1 november 2018. Vervoerders en uitvoerende diensten krijgen vervolgens een termijn van minimaal twee maanden tussen afronding van de ratificatie in de laatste van de vijf lidstaten en inwerkingtreding van de nieuwe tarieven. De verwachting is daarom dat de nieuwe tarieven in werking zullen treden per 1 juli 2019, waarbij voor EURO V het tarief pas per 1 januari 2020 wordt verhoogd. Wanneer echter op 31 mei 2019 de ratificatieprocedure nog niet is afgerond in alle vijf de verdragslanden, treden de nieuwe tarieven op zijn vroegst in werking per 1 januari 2020. In dat geval treedt ook voor de klasse EURO V direct het verhoogde tarief in werking.

De aanpassing van de BZM-tarieven vormt de implementatie van het op 11 januari 2018 in het Tractatenblad gepubliceerde wijzigingsprotocol bij het Eurovignetverdrag. Het tijdstip van inwerkingtreding is afhankelijk van het moment waarop de ratificatie van het wijzigingsprotocol in de verdragslanden is afgerond. Zodra duidelijk is wanneer de nieuwe tarieven in werking treden zal de vervoerssector daarover via de gebruikelijke kanalen worden geïnformeerd.

5. Aanpassing Wet uitwerking Autobrief II

De Wet uitwerking Autobrief II voorziet met ingang van 1 januari 2019 in een fijnstoftoeslag in de Wet MRB 1994. Deze toeslag geldt voor dieselauto's met een fijnstofuitstoot van meer dan 5 milligram per kilometer. Op 16 april 2018 is de Tweede Kamer per brief geïnformeerd dat de hiervoor noodzakelijke automatisering bij de Belastingdienst naar verwachting pas per 1 januari 2020 gereed zal zijn.¹⁰ Als gevolg hiervan kan deze toeslag niet per 1 januari 2019 in werking treden. Vanwege de in die brief vermelde complexiteit is de datum van gereed zijn van de automatisering niet op voorhand te bepalen. Om die reden wordt de Wet uitwerking Autobrief II zodanig aangepast dat deze toeslag geldt met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

6. Milieubelastingen

Het kabinet past de energiebelasting en afvalstoffenbelasting aan. Ten eerste brengt het kabinet de tarieven in de eerste schijf van de energiebelasting beter in verhouding tot de CO₂-uitstoot. Het tarief voor elektriciteit wordt verlaagd, en het tarief voor aardgas wordt verhoogd (paragraaf 6.1). Daarnaast verlaagt het kabinet de belastingvermindering in de energiebelasting (paragraaf 6.2). Verder verhoogt het kabinet het tarief van de afvalstoffenbelasting (paragraaf 6.3). Met de opbrengsten van deze verdere fiscale vergroening wordt ruimte gecreëerd om de lasten voor burgers en bedrijven te verlagen. Door milieukosten sterker te belasten, zal de vervuiler bovendien meer rekening houden met de maatschappelijke kosten van de vervuiling die wordt veroorzaakt. Zo wordt de prikkel om de vervuiling te beperken vergroot.

¹⁰ Kamerstukken II 2017/18, 31066, nr. 401.

6.1. Schuif van elektriciteit naar aardgas

Het kabinet stelt een schuif voor in de eerste schijf van de energiebelasting van elektriciteit naar aardgas. Dit betekent dat het tarief van de eerste schijf in de energiebelasting voor aardgas wordt verhoogd en het tarief van de eerste schijf voor elektriciteit wordt verlaagd. Daarmee worden de tarieven in de energiebelasting beter in balans gebracht in verhouding tot de CO₂-uitstoot. Door de schuif werkt de energiebelasting minder verstorend in de keuze tussen bijvoorbeeld een warmtepomp en een cv-ketel. Substitutie van aardgas door elektriciteit, bijvoorbeeld door de toepassing van warmtepompen, wordt aantrekkelijker. Hetzelfde geldt voor substitutie van aardgas door duurzame warmteopties zoals aardwarmte. De tariefverhoging op aardgas en de tariefverlaging op elektriciteit dragen ook bij aan energiebesparing en leiden per saldo tot CO₂-reductie. Het Planbureau voor de Leefomgeving geeft aan dat de schuif per jaar leidt tot ongeveer 2 Petajoule (PJ) afname van het gasverbruik, en 0,1 PJ toename van het elektriciteitsverbruik in Nederland in 2030. Dat resulteert per saldo in een daling van de CO₂-emissie van ongeveer 0,1 Mton per jaar.¹¹

Met ingang van 1 januari 2019 wordt het reguliere tarief van de eerste schijf in de energiebelasting voor aardgas verhoogd met 3 cent per m³ en wordt het tarief voor de glastuinbouw in de eerste schijf voor aardgas verhoogd met 0,482 cent per m³. Het tarief van de eerste schijf voor elektriciteit wordt verlaagd met 0,72 cent per kWh. Deze maatregel leidt tot een structurele budgettaire opbrengst van € 200 miljoen.

6.2. Verlagen belastingvermindering energiebelasting

Het kabinet stelt voor de belastingvermindering in de energiebelasting met € 51 te verlagen, van € 308,54 naar € 257,54. De belastingvermindering is een vast bedrag dat per aansluiting in mindering wordt gebracht op de voor de levering van elektriciteit verschuldigde energiebelasting. Met deze maatregel wordt een belastingopbrengst gegenereerd van € 410 miljoen. Deze opbrengst wordt ingezet om de belastingen op inkomens en winsten voor burgers en bedrijven te verlagen. De maatregel sluit verder aan bij de uitkomsten van verschillende analyses van de OESO.¹² De OESO heeft onderzocht dat het efficiënter is om huishoudens met lage inkomens te compenseren voor een hoge energiebelasting via gericht inkomensbeleid dan via een 'lump sum transfer' in de energiebelasting, zoals de belastingvermindering. Een belastingvermindering kan namelijk niet gericht worden op de lage inkomensgroepen. De verlaging van de belastingvermindering zorgt er daarnaast voor dat minder vaak sprake zal zijn van een negatieve energiebelasting. Deze negatieve energiebelasting ontstaat wanneer het verbruik bij een aansluiting zo laag is dat de belasting die daarop drukt lager is dan de belastingvermindering.

6.3. Verhogen tarief afvalstoffenbelasting

Het kabinet stelt voor het tarief in de afvalstoffenbelasting voor het storten en verbranden van afvalstoffen te verhogen. Het tarief wordt verhoogd van € 13,21 naar € 31,39 per 1.000 kilogram. Hiermee genereert het kabinet een structurele budgettaire opbrengst van € 105 miljoen. Deze

¹¹ PBL 2017, analyse regeerakkoord Rutte-III: effecten op klimaat en energie.

¹² Flues, F. and K. van Dender (2017), "The impact of energy taxes on the affordability of domestic energy", OECD Taxation Working Papers, No. 30, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/08705547-en>.

maatregel leidt tot een betere beprijzing van milieuschadelijke emissies bij het storten en verbranden van afval. Door verbranden en storten zwaarder te belasten, wordt het relatief aantrekkelijker om afval te recyclen. Dit past binnen de ambitie van het kabinet om de transitie naar een circulaire economie te versnellen. Het tarief voor de nog niet in werking getreden heffing van afvalstoffenbelasting bij het storten of verbranden van Nederlands afval in het buitenland wordt eveneens verhoogd naar € 31,39 per 1.000 kilogram. Hiermee wordt gezorgd voor een gelijk speelveld voor Nederlandse afvalverwerkers, en wordt voorkomen dat de verhoogde afvalstoffenbelasting een factor wordt bij de beslissing in welk land Nederlands afval wordt verwerkt. De verhoging van het tarief zal in werking treden met ingang van 1 januari 2019.

7. Verminderen van de verhuurderheffing voor verduurzaming van huurwoningen

Met deze maatregel introduceert het kabinet in de Wet maatregelen woningmarkt 2014 II (WMW 2014 II) een heffingsvermindering voor verduurzaming van huurwoningen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor deze in het regeerakkoord aangekondigde vormgeving van de heffingsvermindering voor verduurzaming van huurwoningen. Het verduurzamen van woningen is een onderdeel van de strategie om de klimaatdoelstelling uit het Klimaatakkoord van Parijs te halen. De vermindering van de verhuurderheffing voor duurzame huurwoningen levert een bijdrage aan de energiebesparing en CO₂-reductie door isolatie van sociale huurwoningen en door duurzame opwekking van energie op of nabij deze woningen. Op grond van het regeerakkoord is over de jaren 2019-2021 cumulatief € 156 miljoen beschikbaar (op kasbasis). Voor zowel 2019 als 2020 geldt daarnaast een maximumopenstelling van € 78 miljoen per jaar (op verplichtingenbasis). In de wet is met betrekking tot de bestaande heffingsverminderingen al opgenomen dat bij (dreigende) overuitputting, dan wel onderuitputting van het budget de bedragen bij ministeriële regeling per 1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober van ieder jaar kunnen worden verlaagd, verhoogd of op nihil gesteld. Van deze mogelijkheid zal gebruikgemaakt worden als de op basis van de aanvragen te verwachten toekenningen uit de pas lopen met de beschikbare € 156 miljoen over de jaren 2019-2021.

Vereisten voor de heffingsvermindering en de hoogte van de bijdrage

Verhuurders die verhuurderheffing verschuldigd zijn en verbeteringen in de energieprestatie van bestaande huurwoningen realiseren, kunnen op grond van de voorgestelde maatregel in aanmerking komen voor heffingsvermindering. Om een substantiële verbetering van de energieprestatie van huurwoningen te bereiken, wordt als eis voor de heffingsvermindering gesteld dat de woning met minimaal drie Energie-Indexklassen wordt verbeterd en dat na renovatie een Energie-Index van maximaal 1,4 (label B of beter) resulteert. In onderstaand overzicht wordt aangegeven met welke bedragen de heffing wordt verminderd bij de realisatie van stappen in energetische verbetering van een woning. Ook de hoogte van de minimale investering door de verhuurder die daarvoor is vereist, is in onderstaand overzicht opgenomen.

Tabel 3: Overzicht van heffingsvermindering en minimale investering huurder per energiestap

Categorie	Aantal energie-indexstappen	Heffingsvermindering per woning	Minimale investering verhuurder
1	9	€ 10.000	€ 25.000
2	7 of 8	€ 7.000	€ 17.500
3	5 of 6	€ 5.000	€ 12.500
4	3 of 4	€ 3.000	€ 7.500

De concrete uitwerking van de categorieën zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur plaatsvinden.

Inwerkingtreding

De beoogde datum van inwerkingtreding van de heffingsvermindering voor verduurzaming van huurwoningen is 1 januari 2019. De inwerkingtreding van de betreffende wetgeving kan echter pas plaatsvinden zodra de nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur gestalte heeft gekregen. Daarom treden de voorgestelde bepalingen in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

8. Budgettaire aspecten

Met het wetsvoorstel Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019 wordt een groot deel van de vergroeningsmaatregelen uit het regeerakkoord geïmplementeerd in de wet. Een nadere toelichting op de budgettaire effecten van de afzonderlijke maatregelen is te vinden in de bijlage met de ramingstoelichtingen. In deze bijlage zijn ook de mutaties ten opzichte van het regeerakkoord opgenomen. Een volledig overzicht van het lastenbeeld is opgenomen in de Miljoenennota 2019.

Het totaal van tabel 4 komt niet overeen met pakket vergroening uit de financiële bijlage van het regeerakkoord, omdat de CO₂-minimumheffing via een afzonderlijk wetsvoorstel wordt ingediend. Verder zijn naast de regeerakkoordmaatregelen in dit wetsvoorstel de aanpassing Wet uitwerking Autobrief II, de versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen en de horizonbepaling EIA, MIA en Vamil opgenomen.

Tabel 4: Budgettaire gevolgen in euro miljoen (+/+ is saldo verbeterend/lastenverzwarend)

Budgettaire tabel Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019 in € miljoen	2018	2019	2020	2021	structureel
Horizonbepaling EIA en MIA/VAMIL	0	0	0	0	0
Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde fiets van de zaak	0	0	0	0	0
Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer	0	0	18	35	35
Versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet)	0	13	31	31	31
Aanpassing Wet uitwerking Autobrief II	0	-5	-1	-1	-1
Schuif van elektriciteit naar aardgas	0	200	200	200	200
Verlagen belastingvermindering energiebelasting	0	410	410	410	410
Verhogen tarief afvalstoffenbelasting	0	105	105	105	158
Verminderen van de verhuurderheffing voor verduurzaming van huurwoningen	0	-26	-52	-78	-104
Totaal	0	697	711	702	729

9. EU-aspecten

Voor de steunmaatregelen MIA en Vamil wordt voorgesteld een nieuwe horizonbepaling op te nemen met als datum 1 januari 2024. Door gebruik te maken van de mogelijkheden die de verschillende vrijstellingsverordeningen bieden, is er sprake van een geoorloofde vorm van staatssteun. De looptijd van de kennisgevingen van deze steunmaatregelen bij de Europese Commissie loopt, samen met de vrijstellingsverordeningen die de basis voor de kennisgevingen vormen, af op 31 december 2020. Voor het einde van de looptijd dient daarom beoordeeld te worden of de MIA en de Vamil ook op basis van de vrijstellingsverordeningen die vanaf 2021 zullen gaan gelden in ongewijzigde vorm gehandhaafd kunnen blijven. In elk geval zijn nieuwe kennisgevingen vereist om deze vorm van staatssteun geoorloofd te kunnen blijven verstrekken.

Het doen van de noodzakelijke investeringen voor het energiezuiniger maken van bestaande huurwoningen wordt opgedragen aan verhuurders die belastingplichtig zijn in de zin van de verhuurderheffing. Investerings in verduurzaming van huurwoningen zijn onvoldoende rendabel omdat deze in veel gevallen niet volledig met een huurverhoging kunnen worden terugverdiend. Als compensatie van de kosten is daarom onder bepaalde voorwaarden een vermindering van de verhuurderheffing mogelijk. Deze vermindering wordt vormgegeven als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) waarvoor compensatie voor de kosten van de opgedragen taak tot het doen van specifiek in de wet genoemde investeringen mogelijk is. Compensatie die wordt verleend onder toepassing van het zogenoemde Vrijstellingsbesluit DAEB is verenigbaar met de interne markt en vrijgesteld van voorafgaande notificatie bij de Europese Commissie.¹³

De uitbreiding van de heffingsvermindering voor verduurzaming van huurwoningen is zodanig vormgegeven dat wordt voldaan aan het Vrijstellingsbesluit DAEB, zoals ook het geval is bij de bestaande heffingsverminderingen. Ook deze activiteit valt onder de voorwaarden die eerder zijn toegelicht in de toelichting op de Regeling vermindering verhuurderheffing en de memorie van toelichting bij de WMW 2014 II.

¹³ Besluit van de Europese Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen (PbEU 2011, L 7/3).

Uit het Klimaatakkoord van Parijs en het regeerakkoord blijkt een ambitieus klimaatbeleid. Nederland wordt duurzaam. Hieronder valt ook de verduurzaming van de woningvoorraad. Dit is een structurele opgave die ten minste tien jaar zal vergen. Daarom wordt de activiteit inzake verduurzaming van huurwoningen opgedragen als een DAEB voor een periode van tien jaar. Na negen jaar wordt geëvalueerd of (de mogelijkheid van) compensatie voor verhuurders voor de met deze energiebesparende maatregelen gepaard gaande kosten noodzakelijk blijft.

10. Gevolgen voor bedrijfsleven en burger

Twee maatregelen in dit wetsvoorstel hebben gevolgen voor de administratieve lasten. Het betreft ten eerste de heffingsvermindering in de verhuurderheffing voor verduurzaming van woningen. De heffingsvermindering in de verhuurderheffing zal evenals de andere mogelijkheden tot heffingsvermindering worden uitgevoerd door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Deze dienst verwerkt de aanvragen en doet na realisatie een toets op de gerealiseerde Energie-Indexstap (of energie-indexverbetering). De kosten voor de uitvoering door RVO.nl van de heffingsvermindering voor verduurzaming worden geschat op circa € 0,2 miljoen voor de voorbereiding en inrichting van de uitvoering en vervolgens jaarlijks circa € 0,4 miljoen voor de uitvoering. De betreffende verhuurders dienen een recent energieprestatiecertificaat te overleggen aan RVO.nl. In veel gevallen zal de Energie-Index opnieuw moeten worden vastgesteld. De totale administratieve lasten van deze maatregel worden gecijferd op € 1,59 miljoen.

De tweede maatregel die gevolgen heeft voor de administratieve lasten is de voorgestelde afschaffing van de BPM-teruggaaf op taxi's. Hierbij treedt een lichte besparing van de administratieve lasten op. Verzoeken om teruggaaf hoeven niet meer gedaan te worden, hetgeen een besparing oplevert van € 0,16 miljoen. Hierbij verdient het opmerking dat voor taxihouders de huidige administratieve vereisten, aan de hand waarvan zij kunnen bewijzen dat zij de betreffende auto('s) voor 90% of meer voor personenvervoer gebruiken, blijven gelden. De MRB-vrijstelling voor taxi's blijft immers gelden en daarvoor gelden genoemde administratieve vereisten.

11. Uitvoeringskosten Belastingdienst

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zijn door de Belastingdienst beoordeeld met de uitvoeringstoets. Voor alle maatregelen uit het onderhavige wetsvoorstel geldt dat de Belastingdienst die uitvoerbaar acht per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. De gevolgen voor de uitvoering zijn beschreven in de uitvoeringstoetsen die als bijlagen zijn bijgevoegd. Een aantal maatregelen uit dit wetsvoorstel heeft uitvoeringskosten en besparingen voor de Belastingdienst tot gevolg. Deze maatregelen zijn opgenomen in de hierna opgenomen tabel. De uitvoeringskosten worden gedekt op begroting IX. De structurele besparingen komen ten goede aan begroting IX.

Tabel 5: Overzicht uitvoeringskosten Belastingdienst (Bedragen x € 1.000)

Fiscale vergroeningsmaatregelen 2019						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Maatregelen						
Forfaitaire bijtelling ter beschikking gestelde fiets van de zaak	0	0	720	470	470	320
Afschaffen teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer	90	200	120	-120	-320	-480
Versterking milieudifferentiatie belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet)	0	100	0	0	0	0

12. Advies en consultatie

Op verzoek van de RAI Vereniging, de BOVAG, de Fietsersbond, de ANWB, de VNA en Natuur & Milieu heeft op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden over de door hen opgestelde 'Position Paper Fietsvriendelijk Fiscaal Beleid' en met name over de mogelijkheid tot een eenvoudige, fiscale regeling voor de fiets van de zaak te komen. Hierna heeft nog overleg plaatsgevonden met de RAI Vereniging en de BOVAG over de mogelijkheden om voor de vaststelling van de consumentenadviesprijs van de fiets gebruik te maken van door de fabrikant of importeur gepubliceerde lijsten met consumentenadviesprijzen.

Over het afschaffen van de teruggaafregeling in de Wet BPM 1992 voor taxi's en openbaar vervoer is overleg geweest met Koninklijk Nederlands Vervoer Taxi (KNV Taxi). De gevolgen voor de sector waren op dat moment voor hen moeilijk in te schatten. KNV Taxi heeft Ecorys onderzoek laten doen bij hun leden naar de gevolgen van de afschaffing van de BPM-teruggaafregeling. Als de omstandigheden verder niet wijzigen, kan de maatregel volgens KNV Taxi leiden tot (forse) kostenstijgingen. In hoeverre er in een specifiek geval een kostenstijging optreedt, hangt echter af van de toekomstige keuze op het moment dat (een deel van) het huidige wagenpark wordt vervangen. Het is daarbij aannemelijk dat die toekomstige keuze zal vallen op reeds beschikbare zeer zuinige of emissievrije alternatieven waardoor kostenstijgingen gemitigeerd kunnen worden.

De maatregel met betrekking tot de heffingsvermindering in de verhuurderheffing ter verduurzaming van huurwoningen is voorgelegd aan verschillende partijen in de huursector (Aedes, IVBN, Vastgoedbelang en de Woonbond). Deze partijen vertegenwoordigen de verhuurders en de huurders. Daarnaast is over het wetsvoorstel overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

De sectorpartijen hebben de voorkeur geuit voor een nauwe aansluiting bij de ambities in de huidige Stimuleringsregeling energieprestatie huursector (STEP-regeling) die woningrenovaties naar een Energie-Index van maximaal 1,4 honoreert. De Woonbond pleit voor een uitfasering van de lagere labels omdat dit voor de huurders het meest effectief zou zijn. Aedes vraagt aandacht voor verhuurders die nog weinig stappen hebben gemaakt door hun specifieke (grootstedelijke) problematiek. Het gaat om bezit van oudere, meest gestapelde, woningen, waarvan de aanpak een stuk uitdagender is, terwijl de investeringsruimte van verhuurders in verhouding tot de opgave volgens Aedes beperkt is. De VNG heeft daarentegen gepleit voor juist een hoog ambitieniveau,

namelijk een minimale eis van een Energie-Index kleiner dan 0,4, vanwege de stimulerende werking daarvan. Voorts heeft de VNG verzocht om een duidelijke koppeling met de realisatie van aardgasloze wijken. Vanuit Vastgoedbelang is aangegeven dat door de koppeling met de verhuurderheffing de kleinere verhuurders geen subsidiemogelijkheden voor verduurzaming meer hebben. De uit de overleggen verkregen informatie is steeds op zijn merites beoordeeld en heeft meegewogen bij de vormgeving van vooromschreven maatregel.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING