



Brussel, 14.12.2012
COM(2012) 756 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**Versterking van de eengemaakte markt door het wegwerken van grensoverschrijdende
fiscale obstakels voor personenauto's**

{SWD(2012) 429 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Versterking van de eengemaakte markt door het wegwerken van grensoverschrijdende fiscale obstakels voor personenauto's

1. INLEIDING

Er rijden meer dan 230 miljoen personenauto's op de Europese wegen. Elk jaar worden in de Europese Unie meer dan 13 miljoen nieuwe personenauto's geregistreerd en ongeveer 3 miljoen tweedehands auto's tussen de lidstaten overgebracht, waarvan er niet minder dan 1 miljoen toebehoren aan mensen die van de ene naar de andere lidstaat migreren¹.

De belasting op auto's is voor alle lidstaten een belangrijke inkomstenbron. Gemiddeld genomen waren de registratie- en motorrijtuigenbelastingen goed voor 1,9 % van alle belastinginkomsten in 2010². Om die reden zijn de eigenlijke omvang en opzet van dergelijke nationale fiscale regelingen van bijzonder belang voor zowel nationale belastingautoriteiten als autofabrikanten, burgers en bedrijven die auto's bezitten en gebruiken.

Zaken als dubbele of meervoudige belasting³ en mogelijke fiscale discriminatie in geval van grensoverschrijdende overbrenging van personenauto's zijn een punt van zorg voor EU-burgers en -dienstverleners. De Commissie kondigde in haar verslag over het EU-burgerschap 2010⁴ aan te zullen werken aan oplossingen voor de dubbele registratiebelastingen op auto's aangezien dit een belemmering kan zijn voor het recht van EU-burgers om zich vrij binnen de EU te verplaatsen. In haar mededeling "Wegwerken van grensoverschrijdende fiscale obstakels voor EU-burgers"⁵ heeft de Commissie erop gewezen dat burgers vaak geconfronteerd worden met extreem ingewikkelde herregistratieprocedures en dat zij mogelijk tweemaal registratie- en/of motorrijtuigenbelasting moeten betalen als zij een auto kopen in een andere lidstaat dan die van hun gewone verblijfplaats of als zij een auto overbrengen van een andere lidstaat dan die waar de auto is ingeschreven.

De onderhavige mededeling richt zich op de fiscale aspecten in grensoverschrijdende situaties. Hoge registratiebelastingen op auto's die tussen de lidstaten worden overgebracht in het kader van de verandering van permanente woonplaats, kunnen voor potentiële migranten belemmerend werken. Bovendien bemoeilijkt het grote aantal verschillende en ongecoördineerde drempelwaarden en technische oorzaken van verschillende belastingniveaus, zoals de cilinderinhoud, de gebruikte brandstof of de CO₂-uitstoot (of het nu om registratie- of motorrijtuigenbelastingen gaat), de toch al uiteenlopende

¹ Bron: Eurostat, ACEA en het Öko-Institut.

² Taxation trends in the European Union, uitgave 2012, Eurostat, Europese Commissie.

³ Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie houdt de opeenvolgende heffing van een inschrijvingsbelasting in twee lidstaten niet automatisch een dubbele belasting in enge zin in aangezien het belastbare feit het recht betreft om het voertuig op nationale wegen te gebruiken (zie deel 3.1 van het bij deze mededeling behorende werkdocument van de diensten van de Commissie voor meer informatie).

⁴ Verslag over het EU-burgerschap 2010 "Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers", COM(2010) 603 van 27 oktober 2010, zie maatregel 6.

⁵ COM(2010) 769 van 20.12.2010.

marktomstandigheden voor autofabrikanten nog meer, wat leidt tot fragmentatie van de eengemaakte markt uit fiscale overwegingen, hetgeen op haar beurt ook in een fiscaal gemotiveerde grensoverschrijdende handel resulteert.

De Commissie heeft initiatieven genomen en is bij drie gelegenheden met wetgevingsvoorstellen gekomen; in 1975, in 1998 en in 2005⁶. Het voorstel uit 1975 leidde tot de vaststelling van Richtlijn 83/182/EEG⁷ waarin wordt voorzien in belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van een motorvoertuig van de ene in de andere lidstaat. Het voorstel uit 1998 beoogde een verplichte vrijstelling indien personenauto's *permanent* van de ene naar de andere lidstaat werden overgebracht in verband met de verandering van de gewone verblijfplaats van een particulier. Het derde voorstel beoogde de registratiebelastingen helemaal af te schaffen en te vervangen door jaarlijkse motorrijtuigenbelastingen na een overgangsperiode van 10 jaar, en de motorrijtuigenbelastingen te "vergroenen". De laatste twee voorstellen hebben tot dusver niet de vereiste unanieme steun van de lidstaten gekregen.

Er dient te worden opgemerkt dat de registratie- en motorrijtuigenbelastingen op auto's momenteel niet zijn geharmoniseerd op EU-niveau. Dit betekent dat de ontwikkeling van de belasting op voertuigen in de EU tot dusver in grote mate afhankelijk was van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "het Hof" genoemd).

Ondanks de jurisprudentie van het Hof en wetgevingsvoorstellen is het niet mogelijk geweest de fragmentatie van nationale belastingregelingen tegen te gaan of de dubbele belasting en mogelijke belastingdiscriminatie helemaal en systematisch op te heffen voor auto's die door burgers van de ene naar de andere lidstaat worden overgebracht. In de onderhavige mededeling en het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie (hierna "het werkdocument" genoemd) wordt de stand van zaken in de Unie op het gebied van belastingen op personenauto's⁸ beschreven en geëvalueerd om na te gaan welke de beste werkwijzen zijn die de lidstaten binnen het bestaande rechtskader kunnen volgen.

Deze mededeling en het werkdocument beogen de EU-regels over de belasting op voertuigen te verhelderen door de rechten en plichten van de lidstaten, de burgers en het bedrijfsleven toe te lichten. Uit vragen aan de Commissie blijkt dat burgers en bedrijven in verschillende situaties hun rechten en plichten vaak onvoldoende kennen of dat zij deze niet begrijpen, met name wanneer zij voertuigen tijdelijk of permanent van de ene lidstaat naar de andere verplaatsen. In het werkdocument wordt in het bijzonder beoogd een samenvatting te geven van de uitvoerige jurisprudentie van het Hof over de belasting op voertuigen en wordt tevens het op dit gebied toepasselijke afgeleide recht toegelicht.

De procedures met betrekking tot de herregistratie worden met name behandeld in het Commissievoorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vereenvoudiging van de overbrenging van in een andere lidstaat ingeschreven motorvoertuigen binnen de interne markt⁹. De oplossingen die in de onderhavige mededeling worden voorgesteld voor bepaalde situaties bij het gebruik van auto's in een andere lidstaat dan de lidstaat waarin de auto is geregistreerd, kunnen in een latere fase nog eens worden

⁶ PB C 267 van 21.11.1975, blz. 8, COM(1998) 30 van 10.2.1998 en COM(2005) 261 van 5.7.2005.

⁷ Richtlijn 83/182/EEG van de Raad betreffende de belastingvrijstellingen bij de tijdelijke invoer van bepaalde vervoermiddelen binnen de Gemeenschap (PB L 105 van 23.4.1983, blz. 59).

⁸ Hoewel deze mededeling zich uitsluitend richt op de belasting van personenauto's (M1-voertuigen), kunnen de aangevoerde argumenten naar analogie voor andere wegvoertuigen gelden, met name voor lichte bedrijfsvoertuigen (N1-voertuigen) of gemotoriseerde tweewielers.

⁹ COM(2012) 164 van 4.4.2012.

bekeken in het licht van de resultaten van de besprekingen over genoemd voorstel. Dat voorstel heeft echter geen betrekking op de belasting en de lidstaten blijven de vrijheid houden overeenkomstig de EU-wetgeving belasting op motorvoertuigen te heffen.

2. HUIDIGE REGELGEVING INZAKE REGISTRATIE- EN MOTORRIJTUIGENBELASTINGEN OP PERSONENAUTO'S

Aangezien er tot dusver op dit gebied geen afgeleid belastingrecht is vastgesteld, afgezien van Richtlijn 83/182/EEG, staat het de lidstaten vrij om naast btw andere belastingen te heffen op personenauto's zolang deze belastingen in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het EU-recht.

2.1. Registratiebelastingen

De in deze mededeling gebruikte term "registratiebelasting" omvat alle soorten belastingen die momenteel verband houden met de registratie van een voertuig, ongeacht de benaming ervan (belasting, accijns, een milieu-bonus-malussysteem, enz.), maar de administratiekosten voor de registratie van een voertuig of de kosten van technische keuringen behoren er niet toe.

EU-wetgeving

In Richtlijn 83/182/EEG wordt het tijdelijke gebruik in een andere lidstaat dan de lidstaat van verblijf behandeld. Voor voertuigen voor persoonlijk gebruik geldt dat het tijdelijke gebruik ervan in een lidstaat van registratie- en motorrijtuigenbelastingen moet worden vrijgesteld op voorwaarde dat de persoon die het voertuig overbrengt zijn gewone verblijfplaats¹⁰ in een andere lidstaat heeft en het voertuig niet wordt verkocht of verhuurd in de lidstaat van tijdelijk gebruik en evenmin wordt uitgeleend aan een inwoner van deze lidstaat. Dit betekent dat het de lidstaten in beginsel is toegestaan om registratie- en/of motorrijtuigenbelastingen te heffen in gevallen die niet onder de richtlijn vallen.

Nationale wetgeving

Op dit moment heffen 18 lidstaten een registratiebelasting op voertuigen¹¹. De belastinggrondslag en de hoogte van de belasting verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten¹². De gebruikelijkste belastingcriteria zijn de aankoopprijs of de waarde van de auto, de gebruikte brandstof (bv. benzine of dieselolie), de cilinderinhoud of het vermogen en de CO₂-uitstoot van een auto. De afgelopen jaren hebben veel lidstaten de belastinggrondslag van de registratie- en motorrijtuigenbelastingen zodanig geherstructureerd dat zij geheel of gedeeltelijk op de CO₂-uitstoot is gebaseerd. Nationale registratiebelastingen worden gewoonlijk eenmalig tijdens de levensduur van een auto geheven, behalve in België waar de belasting iedere keer wordt geheven als de (particuliere) eigendom van een auto verandert.

¹⁰ De richtlijn definieert "gewone verblijfplaats" als de plaats waar iemand gewoonlijk verblijft, dat wil zeggen gedurende ten minste 185 dagen per kalenderjaar, wegens persoonlijke en beroepsmatige bindingen, of, voor personen zonder beroepsmatige bindingen, wegens persoonlijke bindingen waaruit nauwe banden tussen hemzelf en de plaats waar hij woont blijken.

¹¹ Zie bijlage I bij het werkdokument.

¹² Meer informatie over de belastinggrondslag en de hoogte van de belasting is beschikbaar in de databank "Belastingen in Europa":
http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm

De meeste problemen die zich voordoen met de belasting op personenauto's hebben betrekking op één van de volgende grensoverschrijdende scenario's:

- Situatie 1: een burger verplaatst zijn auto naar een andere lidstaat bij de verandering van zijn gewone verblijfplaats. Hoewel Richtlijn 2009/55/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de belastingvrijstellingen bij definitief binnenbrengen uit een lidstaat van persoonlijke goederen door particulieren¹³ niet van toepassing is op de registratiebelastingen van voertuigen, voorzien sommige lidstaten in deze situatie in een vrijstelling. De lidstaten die een registratiebelasting heffen, dienen een afschrijvingspercentage te hanteren dat overeenkomt met de vermindering van de economische waarde van de ingevoerde auto. In geval van permanente deregistratie en uitvoer van een auto, verlenen sommige lidstaten restitutie van een deel van de reeds betaalde registratiebelasting, waarbij meestal eveneens een soort afschrijvingspercentage wordt toegepast.
- Situatie 2: een burger brengt zijn auto permanent over naar zijn tweede verblijfplaats (bv. een vakantiewoning) in een andere lidstaat en moet opnieuw registratiebelasting betalen. Sommige lidstaten van bestemming verlenen vrijstelling voor deze overbrenging. Er zijn ook lidstaten van vertrek die restitutie van een deel van de registratiebelasting verlenen.
- Situatie 3: een burger woont in de ene lidstaat waar hij gebruikmaakt van een bedrijfsauto die is geregistreerd door zijn werkgever of door het bedrijf waarvoor hij in een andere lidstaat administrateur is. De lidstaat van registratie kan een registratiebelasting heffen. De lidstaat van verblijf van de werknemer of administrateur kan alleen een registratiebelasting heffen als het de lidstaat is waar de auto voornamelijk op permanente basis wordt gebruikt.
- Situatie 4: een burger woont in de ene lidstaat en gebruikt een door een leasemaatschappij in een andere lidstaat geregistreerde geleaste auto. De lidstaat van registratie kan een registratiebelasting heffen. De lidstaat van verblijf kan ook een registratiebelasting heffen die evenredig is met de duur van het leasecontract.
- Situatie 5: een burger woont in de ene lidstaat en gebruikt zijn auto veelvuldig in een andere lidstaat om zijn partner of familie te bezoeken. De tweede lidstaat kan alleen registratiebelasting heffen als de partner of familie de auto regelmatig gebruikt.
- Situatie 6: een student gaat tijdelijk in een andere lidstaat studeren of een werknemer wordt door zijn werkgever tijdelijk naar een andere lidstaat overgeplaatst. Gedurende deze periode gebruiken beiden hun auto voornamelijk in het land van hun studie/overplaatsing. In deze gevallen kan de lidstaat van studie/overplaatsing geen registratiebelasting heffen.
- Situatie 7: een autoverhuurbedrijf dat zijn wagenpark of een deel daarvan in de ene lidstaat heeft geregistreerd, wil eenzijdige huurcontracten aangaan of een deel van zijn wagenpark naar een andere lidstaat verplaatsen om de seizoensgebonden piekvraag beter aan te kunnen, zonder registratie- en motorrijtuigenbelastingen te betalen.
- Situatie 8: een burger of autohandelaar van een lidstaat die een registratiebelasting heft, verkoopt een auto aan een burger of een bedrijf in een andere lidstaat, waar de auto opnieuw zal moeten worden geregistreerd. In geval van niet-terugbetaling van de registratiebelasting, die nog altijd in de waarde van de auto is vervat, kan er sprake zijn van een "overbelasting" in de eerste lidstaat in vergelijking met auto's die in die lidstaat ingeschreven blijven totdat zij zijn afgedankt. Sommige lidstaten die een registratiebelasting toepassen, voorzien echter ook in een gedeeltelijke restitutie van de reeds betaalde belasting wanneer personenauto's door professionele dealers worden

¹³ PB L 145 van 10.6.2009, blz. 36.

gederegistreerd en uitgevoerd, d.w.z. zonder dat de eigenaar van de auto daadwerkelijk emigreert.

Gezien de schaarse wetgeving op EU-niveau met betrekking tot de belasting op auto's, is het Hof in een aantal gevallen gevraagd uitspraak te doen en het heeft diverse beginselen uiteengezet die de lidstaten in acht dienen te nemen bij de toepassing van registratiebelastingen in gevallen zoals die welke hierboven worden beschreven. Deze jurisprudentie bood weliswaar een oplossing voor de discriminatie tussen binnenlandse en ingevoerde producten, maar niet voor de bovenbeschreven situaties 1, 2 en 8, waarin van dubbele belasting sprake is.

2.2. Motorrijtuigenbelastingen

De in deze mededeling gebruikte term "motorrijtuigenbelasting" omvat alle soorten belastingen die verband houden met het autoverkeer op het grondgebied van een lidstaat, ongeacht de benaming van de belasting, met uitzondering van tolgelden, vignetten en brandstofaccijnzen.

Motorrijtuigenbelastingen worden gewoonlijk jaarlijks geheven door de lidstaat waar de personenauto is geregistreerd en verschillen naar gelang van de cilinderinhoud of het vermogen van de motor, de gebruikte brandstof en/of de milieuprestaties van de auto. Ingeval een auto is gederegistreerd of van eigenaar is gewisseld gedurende de periode waarover motorrijtuigenbelasting is betaald, wordt een evenredige restitutie toegepast. Op die manier wordt het probleem van de dubbele belasting in geval van grensoverschrijdend gebruik van personenauto's ingeperkt.

3. RESTERENDE PROBLEMEN

3.1. Het probleem van de dubbele belasting

Hoewel de jurisprudentie van het Hof een aantal kwesties op het gebied van het heffen van registratiebelastingen in het land van bestemming heeft opgelost, is er in diverse situaties nog altijd sprake van een aantal problemen.

Registratiebelastingen

Burgers kunnen geconfronteerd worden met dubbele belastingen als zij een auto permanent naar een andere lidstaat verplaatsen of als zij de auto voornamelijk gebruiken in een ander land dan het land waar de auto in eerste instantie is geregistreerd.

Dubbele belasting komt met name voor als burgers migreren vanuit een lidstaat die een registratiebelasting heft zonder restitutie te verlenen ingeval een auto wordt overgebracht naar een andere lidstaat die een registratiebelasting heft zonder in een dergelijk geval een belastingvrijstelling te verlenen. Er kan ook sprake zijn van dubbele belasting als een auto in een lidstaat is geregistreerd die registratiebelastingen toepast en de auto voornamelijk wordt gebruikt (tijdelijk of permanent) in een andere lidstaat die eveneens registratiebelastingen toepast (de situaties 3 en 5 hierboven).

Naarmate de EU-integratie voortschrijdt, verplaatsen steeds meer mensen zich van het ene naar het andere land om er te wonen, te studeren, te werken of van hun oude dag te genieten.

Of zij hebben vakantiewoningen in andere lidstaten en zij laten hun (tweede) auto dan daar¹⁴. Hoewel de EU-regels in een aantal specifieke gevallen dubbele belasting voorkomen, kan het probleem van dubbele belasting zich nog altijd in een groot aantal andere gevallen voordoen.

Motorrijtuigenbelastingen

Naar verwachting is er geen sprake van dubbele belasting wat motorrijtuigenbelastingen betreft, aangezien deze belastingen jaarlijks en uitsluitend pro rata worden geheven, d.w.z. dat zij doorgaans worden gerestitueerd in geval van deregistratie.

3.2. Andere uitdagingen

3.2.1. Het gebrek aan informatie bij de toepassing van registratie- en motorrijtuigenbelastingen op auto's in grensoverschrijdende situaties

Burgers klagen vaak niet alleen over de dubbele belasting maar ook over de complexiteit van buitenlandse belastingregels en de problemen om informatie over deze regels en procedures te verkrijgen. Deze problemen zijn deels te wijten aan taalbarrières.

3.2.2. De juiste toepassing van EU-regels bij tijdelijk of incidenteel gebruik van een auto

De juiste toepassing van Richtlijn 83/182/EEG inzake de fiscale behandeling in geval van tijdelijk of incidenteel gebruik van een auto in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de auto is geregistreerd, is onderwerp geweest van talloze inbreukprocedures en arresten van het Hof (zie deel 3.1 van het werkdocument). Andere gevallen waarin het Hof werd gevraagd om uitspraak te doen, betreffen grensoverschrijdende leasing, dienstauto's die worden gebruikt door een werknemer of een administrateur die in een andere lidstaat woont en auto's die worden gehuurd door een inwoner van een andere lidstaat dan de lidstaat waar de auto's ingeschreven staan (zie de delen 3.4 tot en met 3.7 van het werkdocument). Inmiddels heeft de jurisprudentie van het Hof belangrijke beginselen uitgekristalliseerd die de belastingbevoegdheid van de lidstaten heeft verhelderd en tegelijkertijd de rechten van de EU-burgers beschermt. Voor sommige lidstaten lijkt het echter een uitdaging om nationale wetgeving en praktijken met deze ontwikkelingen in overeenstemming te brengen. De Commissie controleert voortdurend of de wetgeving van de lidstaten overeenkomt met de jurisprudentie van het Hof op dit gebied.

3.2.3. De situatie van grensoverschrijdende autoverhuur

Autoverhuurbedrijven verhuren motorvoertuigen voor een relatief korte periode. Huurauto's van een wagenpark zijn doorgaans erg nieuw, aangezien de voertuigen ongeveer 6 tot 9 maanden in het wagenpark blijven en vervolgens door de fabrikanten worden teruggekocht. Het aantal personenauto's in de wagenparken van de EU voor de kortetermijnverhuur wordt op 1,4 miljoen voertuigen geschat. Een autoverhuurbedrijf dat grensoverschrijdend diensten verleent kan met de volgende twee uitdagingen te maken krijgen:

¹⁴ Het aantal burgers dat in een andere lidstaat dan de lidstaat van herkomst verbleef, bedroeg 12,8 miljoen in 2011. Het aantal grensarbeiders (burgers die in een andere lidstaat werken dan de lidstaat van verblijf) bedroeg ongeveer 1 miljoen personen in 2010. Een aparte categorie "grensarbeiders" wordt gevormd door personen die in de ene lidstaat wonen en een motorvoertuig gebruiken dat door hun werkgever in een andere lidstaat is geregistreerd. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor deze categorie, maar de registraties van bedrijven waren ruwweg goed voor ongeveer 50,5 % van de 11,6 miljoen nieuwe personenauto's die in 2008 in 18 EU-lidstaten zijn ingeschreven.

- (1) de eerste is de repatriëring van een auto in het geval van eenrichtingsverhuur¹⁵. Lidstaten geven zonder herregistratie en het betalen van registratiebelasting vaak geen toestemming om de auto opnieuw te verhuren aan een inwoner van een land waar de eenrichtingsverhuur is verstreken. Daarom kan de auto vaak alleen worden teruggebracht als het verhuurbedrijf een klant vindt die in het land van registratie verblijft of als de auto wordt teruggebracht door een werknemer van het verhuurbedrijf of door vrachtwagens wordt gerepatriëerd. Afgezien van repatriëringskosten zijn er gedeelde inkomsten voor de periode waarin de auto niet opnieuw kan worden verhuurd. Als gevolg daarvan is eenrichtingsverhuur naar een andere lidstaat duur, soms zelfs zo duur dat verhuurbedrijven klanten deze mogelijkheid niet aanbieden;
- (2) de tweede uitdaging is dat het voor autoverhuurbedrijven moeilijk is om in sommige lidstaten aan de seizoensgebonden piekvraag te voldoen door huurauto's tijdelijk van de ene naar de andere lidstaat te verplaatsen. De deregistratiekosten in de lidstaat van oorsprong en de registratie van de auto en het betalen van registratiebelasting in de lidstaat van bestemming, alsmede de gedeelde inkomsten tijdens deze lopende procedures – en andersom na een paar maanden – zijn te hoog om de verplaatsing van een auto voor een paar maanden te rechtvaardigen. Als gevolg daarvan kunnen autoverhuurbedrijven in bepaalde lidstaten gedurende het toeristenseizoen vaak niet aan de piekvraag naar huurauto's voldoen, terwijl auto's in andere lidstaten op dat moment niet worden gebruikt. Daarom zouden autoverhuurbedrijven voor een aantal maanden in het jaar graag een deel van hun wagenpark naar andere lidstaten willen overbrengen.

Beide uitdagingen beperken impliciet de vrijheid om grensoverschrijdend diensten te verlenen, verhogen de kosten voor verhuurbedrijven en hun klanten, of beperken de keuze van klanten omdat dergelijke grensoverschrijdende diensten misschien zelfs helemaal niet worden geleverd. Met betrekking tot de formaliteiten en de kosten die aan deregistratie en herregistratie verbonden zijn, ligt de oplossing in het voorstel voor een verordening tot vereenvoudiging van de overbrenging van in een andere lidstaat ingeschreven motorvoertuigen binnen de interne markt, waarnaar in deel 1 wordt verwezen. Krachtens dit voorstel moeten autoverhuurbedrijven hun voertuigen alleen registreren in de lidstaat waar zij hun gewone verblijfplaats hebben.

3.2.4. *Marktfragmentatie uit fiscale overwegingen*

De meeste lidstaten die registratie- of motorrijtuigenbelastingen heffen op basis van de technische specificaties van een auto doen dit op grond van een onderscheid in technische prestaties (bv. cilinderinhoud of vermogen) of CO₂-uitstoot¹⁶. De drempelwaarden zijn vaak vastgesteld op basis van nationale markkenmerken of de nationale beleidsambities ten tijde van de invoering ervan, waarbij ook de implicaties van de netto-opbrengst van opeenvolgende hervormingen een rol spelen.

¹⁵ Artikel 3 van Richtlijn 83/182/EEG verplicht de lidstaten toe te staan dat huurauto's opnieuw worden verhuurd aan niet-inwoners met het oog op de "uitvoer" ervan als zij in het land zijn op grond van een huurovereenkomst die in dat land is verstreken. Zij mogen ook door een werknemer naar de lidstaat van de plaats van oorspronkelijke huur worden teruggebracht, ook als deze werknemer inwoner is van de lidstaat van tijdelijke invoer. Artikel 9 van de richtlijn staat de lidstaten toe meer liberale regelingen te handhaven en/of te treffen; zo kunnen zij toestaan dat deze voertuigen met het oog op de wederuitvoer ervan worden wederverhuurd aan een inwoner van hun land. Er zijn echter niet veel lidstaten die van deze mogelijkheid gebruikmaken.

¹⁶ Zie bijlage IV bij het werkdocument.

Autofabrikanten hebben – indien economisch zinvol – hun aanbod aan deze verschillende autobelastingen aangepast, voornamelijk door aan hun belangrijkste afzetmarkten auto's te leveren die net onder bepaalde drempelwaarden blijven, zoals auto's met een cilinderinhoud van 1599 cm³ of 1999 cm³. Deze drempelwaarden verschillen echter van land tot land. Het gebrek aan harmonisatie zorgt daarom voor een "technische" fragmentatie van de eengemaakte markt. Als gevolg daarvan kunnen potentiële schaalvoordelen van een eengemaakte markt waar jaarlijks zo'n 13 miljoen nieuwe auto's worden geregistreerd, niet ten volle worden benut, wat negatieve gevolgen heeft voor zowel het concurrentievermogen van de bedrijfstak als de effectiviteit van stimuleringsregelingen. De kosten van auto's liggen daardoor ook hoger. Dit komt omdat een gefragmenteerd systeem autofabrikanten ertoe aanzet middelen te verspillen om auto's nauwgezet op de verschillende drempelwaarden af te stemmen en de kosteneffectiviteit van een Europees klimaatbeleid vermindert. Deze fragmentatie in belastingen op auto's is in 2012 duidelijk erkend door de CARS 21-groep op hoog niveau¹⁷. De autofabrikanten hebben daarom gepleit voor geharmoniseerde belastingen op auto's op CO₂-basis. Een voorstel van de Commissie voor harmonisatie in dit opzicht kan tot dusver echter nog niet op de unanieme steun van de lidstaten rekenen¹⁸.

4. BELEIDSOPTIES EN BESTE WERKWIJZEN

De Commissie acht de afschaffing van de registratiebelastingen en de integratie ervan (op een inkomensneutrale manier) in de motorrijtuigenbelasting, alsook de harmonisatie en "vergroening" van de belasting op auto's de beste oplossing voor de hierboven benoemde resterende problemen. Aangezien het voorstel uit 2005 tot dusver echter nog niet is aangenomen, is het wenselijk om onmiddellijke oplossingen voor de in deze mededeling benoemde problemen te vinden.

4.1. Het probleem van de dubbele belasting

Er zijn in beginsel drie beleidsopties om dubbele belasting of "overbelasting" te voorkomen als een EU-burger een auto permanent naar een andere lidstaat verplaatst (de situaties 1, 2 en 8 van deel 2.1):

- de lidstaat van bestemming stelt de "ingevoerde" auto volledig vrij van registratiebelastingen;
- de lidstaat van vertrek restitueert het reeds betaalde deel van de registratiebelasting dat nog in de waarde van de auto is vervat (de restbelasting)¹⁹;
- de lidstaat van bestemming verlaagt de te betalen binnenlandse belasting met de reeds in het lidstaat van vertrek betaalde belasting (verrekeningssysteem), bovenop de afschrijving die moet worden toegepast bij het belasten van tweedehands auto's in plaats van nieuwe auto's.

Onderstaande tabel toont welke van de 18 lidstaten al de opties 1 en/of 2 hanteren bij de toepassing van een inschrijvingsbelasting:

¹⁷ Het CARS 21-eindverslag, dat op 6 juni 2012 is goedgekeurd, is beschikbaar op de volgende website: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/automotive/files/cars-21-final-report-2012_en.pdf

¹⁸ Zie het voorstel uit 2005 waarnaar in voetnoot 6 wordt verwezen.

¹⁹ De lidstaten die een dergelijke restitutie verlenen, verbinden hier verschillende voorwaarden aan (zie bijlage II bij het werkdocument). Doorgaans geldt de restitutie niet alleen voor burgers die met hun auto's van verblijfplaats wisselen, maar ook als auto's worden gederegistreerd en door autohandelaren worden uitgevoerd of als burgers hun auto's in een ander land verkopen.

	AT	BE	CY	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	HU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SI
1.			X ¹		X	X	X		X	X				X	X	X		
2.	X	X		X		X	X							X	X	X	X	X

¹ voor de accijnzen op auto's maar niet voor de registratiebelasting.

De eerste optie kan negatieve budgettaire gevolgen hebben voor de lidstaten die hoge registratiebelastingen heffen. Deze status van hoge belastingland kan echter ook inwaartse migratie en grensoverschrijdende werkregelingen ontmoedigen, met mogelijk negatieve gevolgen voor hun economie. Bovendien plaatst deze optie immigranten die met hun eigen (tweedehands) auto komen in een wat bevoorrechte positie in vergelijking met de inwoners. Maar aangezien migratie zelf doorgaans hoge sociale en economische kosten voor de immigrant met zich meebrengt, zal het "belastingvoordeel" dit slechts deels compenseren.

In de tweede optie "verliest" de lidstaat van vertrek de restbelasting. Maar door de restitutie verlaat de auto de lidstaat "fiscaal neutraal".

In de derde optie wordt de auto feitelijk fiscaal neutraal uit het land van vertrek uitgevoerd. Het is de lidstaat van bestemming die belastinginkomsten derft wat de restbelasting betreft. De negatieve budgettaire gevolgen van de toepassing van een dergelijk verrekeningssysteem zijn minder uitgesproken dan de gevolgen van de toepassing van een vrijstellingsregeling.

Burgers hebben het meest baat bij een door de lidstaat van vertrek toegepaste restitutieregeling op basis van afschrijving, in combinatie met een vrijstelling van registratiebelasting in de lidstaat van bestemming. In dit geval staat de uiteindelijke belastingdruk in de eerste lidstaat altijd in verhouding tot de periode waarin de auto in die lidstaat is gebruikt (wat inhoudt dat er geen overbelasting plaatsvindt) en is er geen belastingdruk in de tweede lidstaat. De op één na beste regeling zou een combinatie van de restitutie- en de verrekeningsregelingen zijn. Deze regeling is minder gunstig voor burgers omdat zij niet ten volle van een dergelijke verrekening profiteren als zij naar een lidstaat zijn verhuisd die geen of een lagere registratiebelasting heft.

4.2. Andere uitdagingen

4.2.1. Het gebrek aan informatie

Met deze mededeling en het werkdocument wil de Commissie de EU-regels over de belasting op personenauto's verhelderen met inachtneming van de door het Hof ontwikkelde beginselen. Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om burgers en bedrijven nauwgezet te informeren over de manier waarop zij nationale belastingen heffen en hoe zij de door het Hof ontwikkelde beginselen hebben toegepast. Deze informatie moet op zijn minst in de ta(a)l(en) van de lidstaat worden verstrekt. De hoofdlijnen moeten (bv. in de vorm van "veelgestelde vragen") ook beschikbaar zijn in de talen van de burgers die voornamelijk naar de betrokken lidstaat verhuizen, en in het Engels voor alle anderen. De informatie moet adequaat en actueel zijn, gemakkelijk toegankelijk zijn via internet en een contactpunt bevatten voor het verkrijgen van meer informatie.

4.2.2. *Tijdelijke overbrenging van een personenauto naar een andere lidstaat (situaties 3 tot en met 7 van deel 2.1)*

Zoals vermeld in deel 3.2.2. kan het voor lidstaten een uitdaging zijn om hun belastingwetgeving voor auto's in overeenstemming te brengen met de in de jurisprudentie van het Hof neergelegde beginselen. Het werkdocument, dat de Commissie regelmatig zal actualiseren, is als richtsnoer bedoeld voor de lidstaten. De besprekingen met de lidstaten in een technische werkgroep kunnen bovendien nuttig zijn om uit te maken hoe in bepaalde situaties het best te werk kan worden gegaan.

Nu al staan sommige lidstaten toe dat voertuigen die in een andere lidstaat zijn geregistreerd, voor relatief korte duur (maximaal twee weken, een maand) voornamelijk door hun eigen burgers worden gebruikt zonder dat zij verplicht zijn registratie- en motorrijtuigenbelasting te betalen, mits aan bepaalde voorwaarden, bijvoorbeeld een administratieve kennisgeving, is voldaan. Maar zelfs dit lijkt vrij star in een tijd van toenemende internationale mobiliteit en uiteenlopende mobiliteitspatronen. Gezien de recente jurisprudentie van het Hof inzake geleende auto's²⁰ zouden de lidstaten moeten overwegen een burger gedurende een bepaalde periode voertuigen te laten gebruiken die in een andere lidstaat staan geregistreerd zonder dat hij verplicht is een registratiebelasting te betalen, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan om ontduiking of misbruik te voorkomen.

4.2.3. *De autoverhuurbranche*

Sommige lidstaten hebben al maatregelen genomen om de in deel 3.2.3. beschreven problemen te boven te komen:

- (1) wat de repatriëring van een huurauto voor eenrichtingsverhuur betreft, staan sommige lidstaten toe dat in een ander land geregistreerde voertuigen die op grond van een huurcontract in hun land zijn gekomen, voor een bepaalde periode aan een inwoner worden verhuurd zonder de verplichting registratie- en motorrijtuigenbelasting te betalen, als aan bepaalde voorwaarden is voldaan²¹. Dit maakt het makkelijker eenrichtingsverhuur aan te bieden, al lopen de voorwaarden sterk uiteen;
- (2) één lidstaat staat jaarlijks voor maximaal 3 maanden de tijdelijke overbrenging toe van in een andere lidstaat geregistreerde huurauto's zonder dat voor deze voertuigen registratie- en motorrijtuigenbelasting hoeft te worden betaald, zodat autoverhuurbedrijven efficiënter met seizoensgebonden piekvragen kunnen omgaan.

De lidstaten die in deze beide situaties flexibelere regelingen toepassen, baseren zich op artikel 9, lid 1, van Richtlijn 83/182/EEG. Tot dusver is er geen bewijs dat deze flexibiliteit problemen heeft opgeleverd. Daarom stelt de Commissie voor dat de andere lidstaten een soortgelijke regeling invoeren, mits zij voorwaarden vaststellen om ontduiking of misbruik te voorkomen. Dit stelt autoverhuurbedrijven in staat om het gebruik van hun wagenparken te optimaliseren en de kosten en dus ook de prijzen voor de eindafnemers terug te brengen.

²⁰ Arrest van 26 april 2012, in gevoegde zaken L.A.C. van Putten, P. Mook, G. Frank, C-578/10, C-579/10 en C-580/10.

²¹ Voor meer informatie, zie bijlage III bij het werkdocument.

4.2.4. Marktfragmentatie uit fiscale overwegingen

Hoewel het voorstel uit 2005 niet op de unanieme steun van de lidstaten kon rekenen, hebben veel lidstaten sindsdien milieu-elementen in hun registratie- en/of motorrijtuigenbelastingen ingevoerd. Maar zelfs als lidstaten dezelfde milieu-elementen toepassen, gebruiken ze vaak verschillende drempelwaarden, met als gevolg (soms enorme) verschillen in de geheven belasting. Het onderscheid in de belasting op auto's zou niet op technologiespecifieke criteria, zoals cilinderinhoud of vermogen van de motor, mogen worden gebaseerd, maar op objectieve, algemeen beschikbare en voor het beleid relevante prestatiegegevens, zoals de CO₂-uitstoot. Bovendien moeten de drempelwaarden regelmatig worden geactualiseerd om de druk erop te houden een schoon en efficiënt voertuig te kopen. Vanuit dit oogpunt is voorgesteld dat de lidstaten in een werkgroep nagaan hoe de criteria die zij als basis nemen voor de berekening van de registratie- en motorrijtuigenbelastingen, beter kunnen worden gecoördineerd, zodat de technische fragmentatie van de EU-automarkt afneemt, schaalvoordelen worden benut en milieudoelstellingen op een kosteneffectieve manier worden gerealiseerd. Eveneens zij opgemerkt dat de diensten van de Commissie op dit moment richtsnoeren voorbereiden voor de lidstaten die financiële prikkels willen invoeren in overeenstemming met de Europese strategie voor schone en energiezuinige voertuigen²².

5. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

De mobiliteit van burgers neemt gestaag toe dankzij de Europese integratie en als gevolg van bedrijfs- en groeimodellen die op een steeds sterkere internationale arbeidsverdeling berusten. Mobiliteit kan bijdragen aan een oplossing voor de problemen op de lokale arbeidsmarkten, de efficiëntie van markten vergroten en de economische groei bevorderen. Vrij verkeer is eveneens het meest gekoesterde EU-recht van EU-burgers en een hoeksteen in de ontwikkeling van de EU. Dubbele belasting op voertuigen, hoge registratiebelastingen bij de overbrenging van een auto bij migratie en het gebrek aan informatie hierover kunnen de grensoverschrijdende mobiliteit belemmeren.

Hoewel de in 2005 door de Commissie voorgestelde aanpak, namelijk de afschaffing van registratiebelastingen en de integratie ervan op een inkomensneutrale manier in de bestaande motorrijtuigenbelastingen, tot dusver nog niet is goedgekeurd, juicht de Commissie het toe dat sommige lidstaten reeds op vrijwillige basis bepaalde maatregelen uit het voorstel hebben genomen. Een aantal problemen dat onverenigbaar is met het idee van een daadwerkelijk eengemaakte markt blijft echter bestaan en vereist derhalve een oplossing op korte termijn.

Daarom heeft de Commissie de volgende beste werkwijzen vastgesteld en adviseert zij de lidstaten deze op korte termijn toe te passen:

1. Om te garanderen dat belastingplichtigen hun rechten en plichten kennen als zij naar een andere lidstaat verhuizen, dienen de lidstaten passende informatie te verstrekken over de wijze waarop zij in grensoverschrijdende situaties registratie- en motorrijtuigenbelastingen op voertuigen heffen, inclusief informatie over de vraag hoe zij het in deze mededeling en het werkdocument beschreven EU-rechtskader hebben toegepast. Hiertoe dient een centraal contactpunt voor belastingplichtigen te worden ingesteld, dat eventueel ook via een link op website van de Commissie bereikbaar is.

²² COM(2010) 186 van 28.4.2010.

2. Om dubbele belasting en "overbelasting" te voorkomen als burgers een auto permanent van de ene naar de andere lidstaat verplaatsen, dienen de lidstaten die in eerste instantie een registratiebelasting toepasten op zijn minst een deel van de belasting te restitueren met inachtneming van de afschrijving van de auto, ongeacht of de lidstaat van bestemming een vrijstelling op de registratiebelasting verleent, als dit al het geval is.
3. De lidstaten dienen de bij Richtlijn 83/182/EEG geboden flexibiliteit ten volle te benutten om meer liberale regelingen toe te passen voor het tijdelijk gebruik van voertuigen in de lidstaten, zonder registratie- en motorrijtuigenbelasting te heffen. Dit geldt met name voor huurauto's die in een andere lidstaat zijn geregistreerd, maar ook voor situaties waarbij een inwoner tijdelijk of incidenteel gebruikmaakt van een auto die in een andere lidstaat is geregistreerd.
4. De lidstaten dienen maatregelen te nemen om de fragmentatie op de EU-automarkt te verminderen die het gevolg is van de uiteenlopende toepassing van de registratie- en motorrijtuigenbelastingen op auto's door de lidstaten. De komende richtsnoeren voor financiële stimuleringsmaatregelen voor schone en energiezuinige voertuigen dienen eveneens in acht te worden genomen.

Na het standpunt te hebben vernomen van de instellingen waaraan deze mededeling is gericht, zal de Commissie een technische werkgroep instellen om bovengenoemde kwesties met de lidstaten te bespreken. Dit proces moet de besprekingen in de Raad over het voorstel uit 2005 een nieuwe impuls geven. Daarnaast kan een herziening van Richtlijn 83/182/EEG worden overwogen om met de uitgebreide jurisprudentie van het Hof rekening te houden en de transparantie en rechtszekerheid te vergroten.