



BETALEN NAAR GEBRUIK

HOE WILLEN PROVINCIES (AUTO)MOBILITEIT
BELASTEN & BEPRIJZEN

ADVIESNOTITIE VAN IPO-AAC MOBILITEIT

BETALEN NAAR GEBRUIK

Auteurs

Astrid Weij (IPO), Rolf Meerbach (Drenthe), Bart Althuis (Utrecht), Wim Kant (Zeeland) en Andries Visser (Drenthe).

Datum

AAC inhoudelijk vastgesteld 9 december 2020

Redactioneel afgerond 21 december 2020

De vraag van onze bestuurders in de BAC Mobiliteit was: **Graag een advies -vanuit het gezichtspunt van mobiliteitsdoelstellingen- over betalen naar gebruik (BnG)** ook wel rekeningrijden genoemd. Het rijk stuurt inmiddels diverse studies over dit onderwerp naar de Tweede Kamer in het kader van de verkiezingen en de provincies moeten zich daarop voorbereiden. Dus zet eens op papier welke recente ontwikkelingen er zijn, wat er al aan studies en adviezen ligt en wat dat betekent voor de provincies. En omdat de provincies ook inkomsten hebben uit mobiliteit (de opcenten): neem dat aspect ook mee.

De invoering van BnG is geen sinecure en het is goed daar de tijd voor te nemen. De opkomst van elektrisch aangedreven voertuigen (EV) is een feit. Het duurt nog lang maar het gaat gestaag. In 2030 zullen de gevolgen echt zichtbaar worden. In 2025 zouden we als overheden moeten weten hoe we dat gaan verwerken in accijns en tarifiering etc. Ook het selecteren en invoeren van systemen voor registratie en betaling is een omvangrijke klus. Die het beste interbestuurlijk kan worden geklaard.

Om met centen te beginnen, of in geval van de provincies: de opcenten, het provinciale deel van de motorrijtuigenbelasting. **De MRB is een belasting op (auto)bezit. En autobezit blijft een stabiele bron.** Blijkt uit studies. Door een rijksmaatregel worden op de MRB **kortingen (voor EV, busjes)** verleend. Die korting betekent ook inkomstenverlies voor provincies op de opcenten. De inzet was en blijft: provincies **compenseren** (zie ook Rob advies hierover). Het is niet aan de AAC-Mobiliteit om voor de langere termijn een advies te geven over het 'beste' belastinggebied voor provincies. **Als de opcenten blijven, zorg er dan voor dat die zuiver zijn gebaseerd op bezit** (belasting op 'ruimtegebruik') en vervuil die dan omwille van stabiliteit en herkenbaarheid niet met andere (klimaat)doelstellingen: het is puur belastinggeld heffen. Houdt in het stelsel rekening met de effecten van lease en auto-abonnementen. **De MRB in de huidige vorm beperkt wel de bandbreedte voor vormen van betalen naar gebruik** (invoering is immers budgetneutraal voorzien).

Betalen naar gebruik werkt. Mits slim ingezet: **afhankelijk van tijdstip (dag/nacht; spits/dal) en locatie (stedelijk/platteland).** Recente studies, ook van het rijk wijzen uit dat zowel gereden kilometers als CO₂ emissies fors kunnen dalen. Als bijvoorbeeld de tarieven zich bewegen in een (stevige) bandbreedte van +25% en -25%.

De meeste **provincies** hebben nog **geen (omvattend) beleid rond betalen naar gebruik.** De beleidsopvatting van de geraadpleegde leden van de AAC Mobiliteit is **dat BnG zeker ingezet moet worden** om mobiliteitsdoelstellingen te bevorderen. Systemen moeten (in overleg met provincies, gemeenten en vervoerregio's) landelijk worden ingevoerd. **Regionaal maatwerk (in de mobiliteitsketen) is cruciaal.** En daarbij ook in relatie gebracht met parkeren, OV en fietsgebruik. En met oog voor veiligheid, overlast en een inclusieve deelname aan mobiliteit.

AANLEIDING

Betalen naar gebruik (BnG) heeft voor de provincie meerdere dimensies. Het geeft mogelijkheden op gewenste ontwikkelingen in de mobiliteit te sturen (beprijzen) waaronder congestiebestrijding, halen van klimaatdoelen door bijvoorbeeld het bevorderen van elektrisch rijden (EV) en ketenmobiliteit. Nieuwe betaalwijzen hebben echter ook invloed op het belastinggebied van provincies. De opcenten maken immers een substantieel deel uit van de inkomsten van provincies. Daar lijkt in het klimaatakkoord -met de EV-vrijstellingen- nauwelijks begrip voor bij het Rijk. In een advies van de Raad van het openbaar bestuur (Rob) wordt dit geschat op een verlies voor provincies van ruim 370 miljoen in de periode 2021-2024

We hebben al eerder kennis kunnen nemen van het Significant-APE-rapport (in opdracht van BAC Financiën, september 2019) dat vier scenario's schetst: Motorrijtuigenbelasting (MRB): 2 varianten met verschillende inzet rond EV, rekeningrijden en ingezetenenbelasting. De studie was vooral gericht op de impact op de provinciale inkomsten. Omdat inkomenspolitiek ook in de studie is benoemd is de sociale component (inclusieve mobiliteit) wel meegenomen maar in beperkte mate. Vlaktaks bijvoorbeeld lijkt (sociaal) ongunstig in het landelijk gebied, immers men maakt daar meer kilometers naar voorzieningen.

Recent hebben ook de Algemene Rekenkamer en de Rob over het onderwerp MRB en BnG gepubliceerd en geadviseerd in het kader van de naderende TK verkiezingen. En hebben het Centraal Planbureau (CPB) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een verkennende studie uitgevoerd naar *Toekomstige mobiliteit* met (veel) aandacht voor BnG. Ook zijn er legio studies in het verkeerkundige domein over vormen van betalen naar gebruik en de gevolgen. Op basis van modellen en op basis van praktijkvoorbeelden, vooral overigens in het buitenland.

Inmiddels heeft het rijk, als uitvloeisel van het Klimaatakkoord, via het Ministerie van Financiën een EU-aanbesteding uitgezet om alle mogelijkheden en consequenties rond ontwerp en implementatie van BnG te laten onderzoeken en in een rapport op te nemen. Dit rapport is als 'tussenrapportage' opgeleverd op 16 oktober 2020 voor agendering in de Tweede Kamer. Een aantal vervolgonderzoeken moet een nadere uitwerking geven van de eerste verkenningen

Dit vraagt om het 'ijken' van het provinciale standpunt over 'Betalen naar gebruik'. Met het advies kan het IPO een gedragen standpunt innemen in de discussie over 'betalen naar gebruik' zowel in het debat over mobiliteit en ook over financiën. De opstelling van dit advies loopt overigens parallel met de strategische herijking over de provincie financiën waarmee de kopgroep Strategische Financiën uit de BAC-Financiën voor de zomer van 2020 is gestart.

In december 2020 is dit advies van de werkgroep definitief opgeleverd aan de AAC Mobiliteit. Deze leidt het door naar BAC Mobiliteit en het IPO-bestuur.

ONDERZOEKSVRAAG EN AANPAK

Het in beeld brengen van de mogelijkheden (scenario's) van BnG (en eventuele andere vormen van beprijzen) om mobiliteitsambities te realiseren en van de (financiële) gevolgen voor provincies, met als eindpunt: een advies aan de BAC-Mobiliteit en vervolgens aan het IPO-bestuur over een standpuntbepaling met betrekking tot BnG. Ook bedoeld als reactie op de beleidsverkenning die het rijk uitvoert voor de Tweede Kamer.

AANPAK:

Een team van medewerkers van enkele provincies en IPO heeft de opdracht gekregen om op basis van een beleidsverkenning het advies formuleren. Bestuurlijk opdrachtgever is gedeputeerde Cees Bijl van de provincie Drenthe.

Het gaat (in deze fase) om het bestuderen van de recente studies over het onderwerp (zie de Factsheets) en het inventariseren/toetsen van het onderwerp in de mobiliteitsprogramma's van de provincies zelf. Denk aan onderwerpen als: ketenmobiliteit, parkeren, MaaS, hubs en deelmobiliteit. Drie scenario's zijn doordacht en uitgewerkt.

Het rapport is in december 2020 aangeboden aan AAC en na vaststellen doorgestuurd naar de BAC Mobiliteit

In een latere fase kan worden overwogen scenario's modelmatig door te rekenen op effecten.

HUIDIGE BELASTING OP AUTOMOBILITEIT

HOOFDDOELEN VAN HUIDIGE AUTOBELASTINGEN

- een stabiele inkomstenstroom voor de overheid (incl. provincies) op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen;
- een wezenlijke ondersteuning van luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autogebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels (recent: klimaatakkoord)

Achterliggende gedachten bij de vorm van belasting is enerzijds een vergoeding op het gebruik van ruimte (bezit) en anderzijds een vergoeding voor de aanleg en onderhoud van infrastructuur, waaronder voorzieningen ter beperking van onveiligheid en overlast. Parkeerkosten kunnen onder beide worden geschaard.

AUTOBELASTINGEN NAAR BEZIT

De belangrijkste belastingen naar bezit zijn de BPM en MRB.

De BPM staat voor 'Belasting van Personenauto's en Motorrijtuigen' en betaal je als particulier je in Nederland een nieuwe personenauto, motor of bestelauto koopt. De hoogte van de BPM is voor auto's afhankelijk van de CO₂ uitstoot. Voor dieselauto's geldt vanaf een emissiegrens een toeslag. Voor bestelauto's en motoren is de BPM alleen afhankelijk van de catalogusprijs. Er zijn veel uitzonderingen met vrijstellingen.

De MRB staat voor 'Motorrijtuigenbelasting' (in de volksmond -ten onrechte?- aangeduid als wegenbelasting). Het is een belasting wanneer je een motorrijtuig op je naam hebt staan. De hoogte van de MRB is afhankelijk van het type brandstof en het gewicht van het voertuig. De belasting is -afgezet tegen de kleine verschillen in ruimtegebruik- zeer progressief en heeft daarmee kenmerken van inkomenspolitiek. Motoren kennen een vast tarief. In 2020 betaal je geen motorrijtuigenbelasting voor een volledig elektrische auto (EV). Het kabinet wil dit belastingvoordeel voor elektrische auto's verlengen tot en met 2024. Af te bouwen in 2025. Dat staat in het Belastingplan 2020. Op de aanschaf van een EV is ook een (tijdelijke) subsidieregeling van toepassing.

"Bijtelling" wordt gezien als fiscale kosten (belasting op 'loon') van het privégebruik (>500 km per jaar) van een auto van de werkgever. De bijtelling baseert zich op bezit (de catalogusprijs, niet het daadwerkelijk gebruik)

AUTOBELASTINGEN NAAR GEBRUIK

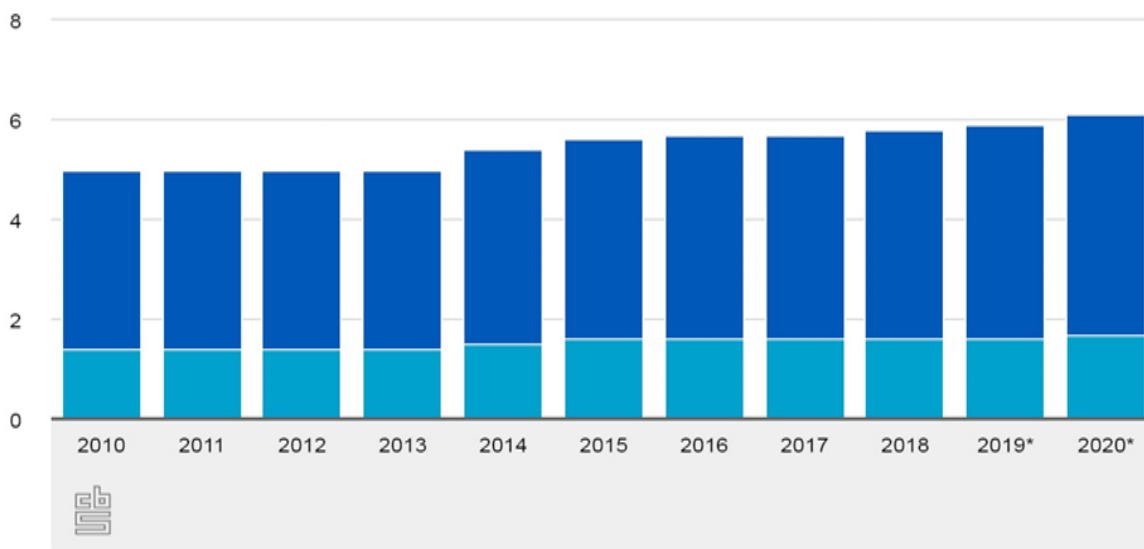
De belangrijkste belastingen naar gebruik zijn de accijnzen op brandstoffen en de BTW daarop. In zeer beperkte mate wordt in Nederland tol geheven (bijvoorbeeld in Zeeland). Ervaringen moeten vooral uit het buitenland worden gehaald (zie bijlage OECD-rapport). Overigens bij de opheffing van de tol op de Zeelandbrug nam in het verleden de verkeersintensiteit in korte tijd met 25% toe.

PROVINCIALE INKOMSTEN UIT AUTOBELASTINGEN (OPCENTEN)

De MRB verschilt per provincie. Dat komt door de provinciale opcenten. Dit is het deel van de motorrijtuigenbelasting dat naar de provincies gaat. Van de ongeveer 6 miljard opbrengsten MRB gaat 1,6 miljard naar de provincies. Provincies (provinciale staten) stellen zelf elk jaar het tarief voor de provinciale opcenten vast, tot een bepaald maximum. Ze zijn vrij in de besteding van de belasting.

Opbrengst motorrijtuigenbelasting

mlrd euro

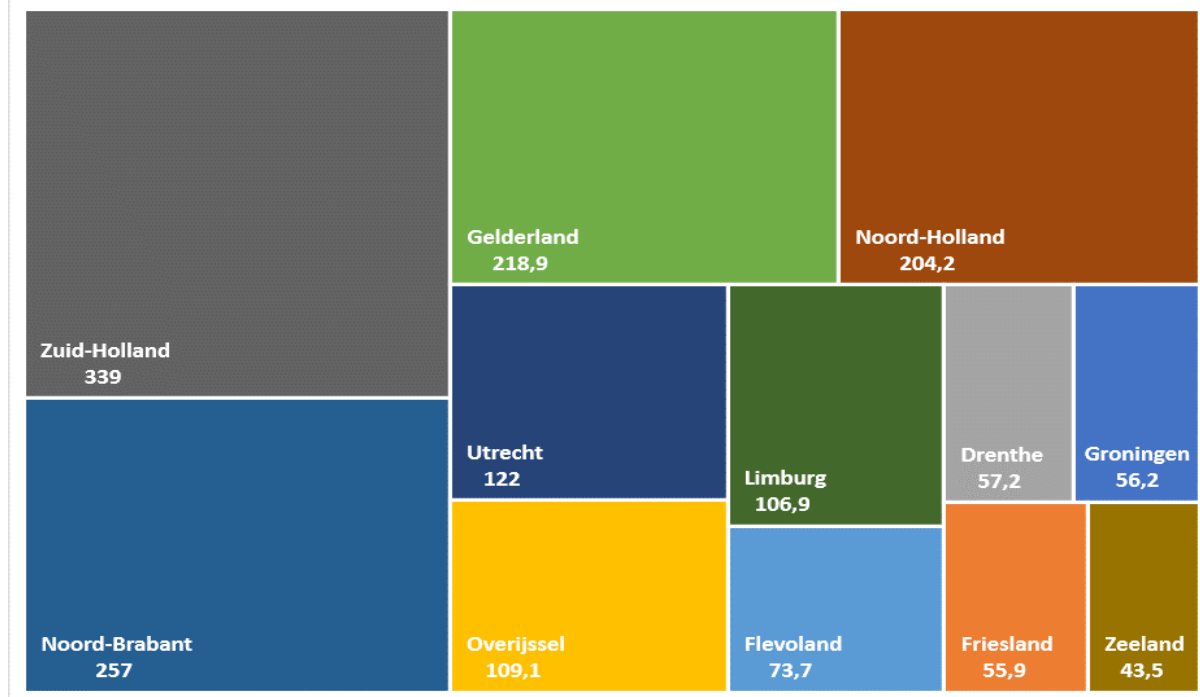


■ Provincie ■ Rijk

* op basis van begrotingscijfers

Inkomsten opcenten 2019 in miljoenen euro's

Bron: CBS



NUL VARIANT (ZIE APE-RAPPORT 2019)

Op basis van het uitgangspunt dat het betalen van kilometers al in de accijns is verdisconteerd (EV's in de toekomst via een e-taks?) wordt de (huidige) MRB (en daarmee de opcenten) gehandhaafd.

Geschetste voordelen

- weinig systeemverandering
- stabiliteit in inkomsten (bezit is een 'trage' variabele)
- lage uitvoeringskosten
- belasting op bezit/ruimtegebruik verdedigbaar gelet op de maatschappelijke kosten

Geschetste nadelen

- Stimulering van EV (en daarmee het klimaatdoel) wordt afgeremd
- Voor provincies is stimulering EV door korting MRB een financiële dissatisfier
- Beperkte relatie met de kerntaken van de provincies
- EV-accijnsheffing bij zelfopwekking stroom (panelen) mogelijk?

DE VLAKTAKS

Het kostenneutraal vervangen van de MRB (en de opcenten) door het betalen per kilometer waarbij BPM en accijns blijven zoals ze zijn.

Geschetste voordelen:

- principieel juist: meer rijden kost meer, minder wordt beloond
- remt gebruik van de auto en daarmee minder congesties en minder schadelijke emissies
- buitenlandse autobezitters op ons wegennet betalen mee
- minder files is beter voor de economie en leidt tot meer welvaart
- minder weggebruik leidt tot lagere aanleg en onderhoudskosten
- Bevordert de gewenste *modal shift* (van auto naar fiets-OV)

Geschetste nadelen:

- principieel onvolledig: ook bezit geeft nadelen (ruimtegebruik, vooral stedelijk)
- er wordt niet gericht gestuurd naar plaats en tijd (vermijden knelpunten)
- kortste routes aantrekkelijk (onderliggend net)
- sociaal ongelijk: op het platteland móet men meer kilometers maken naar voorzieningen
- meer druk op OV: meer kosten (vooral op platteland een lastige optie)
- complexe invoering, uitvoering en handhaving
- bestuurlijk gevoelig (plattelands provincies)

DE SLIMME TAKS (PLAATS EN TIJD AFHANKELIJKE HEFFING)

Het sturen op nadelen (als congestie, emissies) door gericht op locatie (wegvak, cordon) en naar tijd (spits- en daluren) te beprijzen. Waarbij ook meespeelt dat in stedelijke gebieden reizigers meer keuzes hebben in (frequent beschikbare) vervoerswijzen. Techniek: tags of kentekenherkenning.

Geschetste voordelen

- principieel eerlijk want het belast regio's waar de problemen zich voordoen
- (regionale) stuurmogelijkheden in de *modal shift* doelstellingen
- minder congestie in verstedelijkte gebieden, lagere parkeerdruk, snellere reistijden
- minder ruimtegebruik in steden
- mogelijkheid tot extra inkomsten voor de betreffende steden
- remt gebruik en daardoor schadelijke emissies in al zwaarder belaste regio's

Geschetste nadelen

- principieel oneerlijk: je bent aan je eerdere keuze voor woon- en werkadres gebonden
- tast de privacy aan
- automobilist krijgt toch wel wo-we vergoeding (prijs is geen zware variabele)
- druk op OV in een al zeer belast stedelijk OV-systeem
- invoering is een technologische maar vooral organisatorische uitdaging
- mogelijke instabiliteit van inkomsten
- maatschappelijk en bestuurlijk gevoelig

Een eerste voorlopige analyse van de provinciale mobiliteitsplannen (en de interprovinciaal onderschreven 'schaalsprongen' of toekomstbeelden voor bijvoorbeeld OV en fiets) laat zien dat de provincies vooral inzetten op stimulering van de keten fiets-OV (of auto-OV) en de nadelige gevolgen van het autoverkeer zo veel mogelijk willen beperken. Zoals voor de bereikbaarheid: de spitscongestie, voor de gezondheid en klimaat: de emissies en geluidhinder (regionale mobiliteitsplannen voor duurzaamheid). En voor een inclusieve en veilige mobiliteit: bevorderen van ongehinderde en (sociaal) veilige deelname aan het verkeer en (openbaar) vervoer.

De provincies stimuleren dit door inzet via de OV-concessies (beschikbaarheid, zero emissie bussen), goede overstapvoorzieningen (als OV-knooppunten), aanleg van fietsvoorzieningen (als stalling) en fietsverbindingen (waaronder de snelfietsroutes of zoals u wilt doorfietsroutes). Ook wordt ingezet op gedragsverandering en de werkgeversaankpak (stimulering van duurzaam zakelijk en wo-we verkeer bv). En er wordt gewerkt aan technologische vernieuwing als MaaS: Mobility as a Service.

Provincies onderkennen dat de komst van EV leidt tot lagere gebruikskosten: elektriciteit van de eigen zonnepanelen kost (bijna) niets. En leidt tot juist meer kilometers. Indien de EV-omvang robuust wordt verdwijnt de accijns wellicht als stabiele variabele. Dit leidt tot meer congestie en ruimtegebruik.

Provincies hebben op dit moment wettelijk gezien weinig eigen mogelijkheden tot beprijzen/belonen. De opcenten kunnen worden gezien als een vorm van belasting op ruimtegebruik in de provincie. Maar vrij algemeen wordt het gezien als een vrij willekeurig gekozen vehikel om geld binnen te krijgen. De opcenten worden niet als doeluitkering aan mobiliteitstaken toegekend. Een relatie met de mobiliteitsdoelstellingen is er bij provincies niet. De inkomsten uit de opcenten behoren tot de algemene middelen en zijn daarmee vrij besteedbaar (als een autonome keuze van provinciale staten).

De meeste provincies hebben nog geen (omvattend) beleid rond betalen naar gebruik. De beleidsopvatting van de geraadpleegde leden van de AAC Mobiliteit is dat BnG zeker (slim) ingezet moet worden om mobiliteitsdoelstellingen te bevorderen. Systemen moeten (in overleg met provincies, gemeenten en vervoerregio's) landelijk ingevoerd. Regionaal maatwerk (in de mobiliteitsketen) is cruciaal. Dus in relatie met parkeren, OV en fiets. En met oog voor veiligheid, overlast en inclusieve deelname aan mobiliteit. Op zeer beperkte schaal (en dan in stedelijke gebieden) wordt over dit onderwerp in regionaal verband overleg gevoerd (met gemeentes, vervoerders etc.)

Leden van de AAC Mobiliteit hebben (op persoonlijke titel) een vragenlijst over dit onderwerp ingevuld. De resultaten staan in een aan dit rapport toegevoegde bijlage.

WAT VINDEN ANDEREN?

Enkele vervoersregio's in de stedelijke regio's hebben zich al uitgesproken voor het slimme beprijzen van verkeer naar en in hun regio. Door invloed uit te kunnen oefenen op bijvoorbeeld het gunstig te beprijzen van openbaar vervoer. Amsterdam heeft bijvoorbeeld hiervoor gepleit. Ook in de regio Utrecht wordt hierover sterk nagedacht. Ook gelet op de woningopgave in die regio, die forse consequenties kan hebben op de kwaliteit van de mobiliteit.

De ANWB is opgeschoven van tegenstander van beprijzen (i.c. rekeningrijden) tot (ingetogen) voorstander en is van mening dat de opbrengsten zich direct moeten vertalen in inkomsten voor de mobiliteitsdoelstellingen. Een 1:1 koppeling tussen bron en doel.

EEN RECENTE ERVARING: DE VRACHTWAGENHEFFING

Als onderdeel van het klimaatakkoord wordt landelijk een vrachtwagenheffing ingevoerd. Op het hoofdwegennet wordt betaald naar gebruik voor goederenvervoer ingevoerd. De systeemkant wordt door het rijk ontworpen en ingevoerd.

Herhaaldelijk hebben provincies gewezen op het zogenaamde waterbedeffect: dat vrachtwagens het hoofdwegennet deels zullen vermijden en gebruik zullen maken van regionale en lokale wegen. Daarmee worden deze wegen belast met negatieve effecten op doorstroming, veiligheid en met overlast. Deze negatieve gevolgen dienen vermeden dan wel bestreden te worden, waarbij ook de opbrengst van de heffing ingezet zou kunnen worden door lagere overheden voor aanvullende maatregelen. De wijze waarop deze systeemwijziging tot nu toe wordt aangepakt en ook zo ervaren (top-down, met weinig begrip voor de gevolgen bij medeoverheden) is niet de aanpak die we wensen.

De les die hieruit geleerd kan worden zijn is dat een stelselwijziging in mobiliteit breed interbestuurlijk moeten worden doorgevoerd. De intenties van samenwerking als geformuleerd in het Interbestuurlijk programma (IBP) kunnen daarbij worden benut.

DE LES VAN COVID-19

Verkeerskundigen wisten het al: congestie ontstaat exponentieel, en neerwaartse zin verdwijnt het ook op die wijze. Een relatief kleine stijging van de verkeersintensiteit maakt het verschil tussen stilstaan of doorrijden. Een relatieve daling ook, omgekeerd dan. Door meer thuis te werken en thuis te leren is de druk op de spits tijdens de pandemie fors afgenomen. Uiteraard ook door de lagere economische activiteit, maar toch. Kleine veranderingen in de spitsintensiteit kunnen de filedruk (en de bijbehorende overlast) snel doen verminderen. In die zin kan ander gedrag door (ook) beprijzen al snel resultaat hebben.

Flankerend: thuiswerken en thuisleren zijn ineens meer geaccepteerd en er wordt meer geïnvesteerd in goede tijd- en plaats-onafhankelijke werkvoorzieningen. Op tijd op je werk zijn is niet voor iedereen meer een voorwaarde. Een uitkomst voor de spitsproblematiek en de problematiek van het OV: de omvang van het materieel is dan minder te baseren op piekbelastingen.

BETALEN NAAR GEBRUIK IN DE VERKIEZINGSPROGRAMMA'S TK2021

(Peildatum 20 december 2020)

Van de gepresenteerde programma's schrijven D66, GL, PvdA, CDA, VVD, SGP, PvdD, CU en VOLT over betalen naar gebruik. De mate waarin er over wordt geschreven varieert van aanstippen tot uitgesproken ideeën over belastingstelsel en een link naar duurzame mobiliteit (leefbaarheid).

D66, GL, PvdA en PvdD willen een systeem dat aandacht heeft voor gebruik en minder is gericht op bezit, gecombineerd met een heffing op basis van CO2 uitstoot, plaats en tijd. De SGP en CU gaan verder in het programma en schrijven over een totaalpakket in relatie tot OV. De PvdA wil autorijden duurder maken in die gebieden waar alternatieven voor mobiliteit aanwezig zijn en de PvdD en CU willen 'dunne gebieden' uitsluiten waar geen alternatief voor de auto is.

VOLT wil dat de gebruiker betaalt en noemt een kilometerheffing met een vaste kilometerprijs, de VVD schrijft over het overhouden van een vaste kilometerheffing en de SGP heeft het over een vlakke heffing of een spitsheffing. Het afschaffen (uit faseren) van fiscale voordelen van elektrische voertuigen wordt genoemd door PvdA, CDA en VVD waar bij het CDA en VVD wordt gesproken over 'hervormingen van belasting' en het CDA kostenneutraal wil blijven. GL en D66 noemen het vervangen van motorrijtuigenbelasting. Meerdere partijen wijzen op de privacyaspecten bij invoering: het vereist grondige studie.

Vergroening is expliciet een onderwerp bij VOLT, PvdA en D66 (met meer kosten rondom natuurgebieden), waarbij PvdA en PvdD schrijven over de 'vervuiler betaalt' en vervuiling van autogebruik (schone lucht). De PvdD wil minder auto's omdat die veel ruimte in beslag nemen. D66 benoemt de gevolgen van verschuiving van belastingen en wilt dat dit gecompenseerd wordt. De PvdD vraagt bij de invoering aandacht voor privacywetgeving en SGP wil snel starten met experimenten op dit terrein.

DENK en SP schrijven niet over betalen naar gebruik, maar vragen wel aandacht voor OV met beprijzen (gratis). 50Plus en BIJ1 schrijven niets over Mobiliteit. De PVV wil de MRB met 50% verlagen.

Conclusie is dat Betalen naar gebruik onderdeel uitmaakt van de meeste verkiezingsprogramma's van partijen en dat er politiek draagvlak lijkt om er in de komende jaren hierop te investeren. Ook de houdbaarheid en omvang van de MRB staat op de politieke agenda.

De advisering is gebaseerd op drie invalshoeken vanuit de optiek van de provincies:

- Inhoud: het stelsel van belastingen ondersteunt provincies in hun (mobiliteit)doelen
- Geld: het stelsel van belastingen zorgt voor handhaving van inkomsten
- Tijd: waarborgen voor een reële transitieperiode

BELASTING HEFFEN OP BEZIT BLIJFT VERDEDIGBAAR

Betalen naar gebruik betekent niet automatisch niet meer betalen naar bezit. Het bezit van (de miljoenen) auto's doet een grote claim op het ruimtegebruik en het is verdedigbaar dat te zien als een te handhaven heffing.

DE TRANSITIE NAAR EV EN STELSELWIJZIGING KOST TIJD

De huidige accijnsheffing op brandstof komt op langere termijn bij grootschalige inzet van EV via accustroom of waterstof onder druk. Gelet op het voorziene tempo van de ontwikkelingen naar een geëlektrificeerd wagenpark (EV's) is onderscheid te maken in drie tijdvakken.

Het eerste tijdvak loopt tot 2025, een belangrijk evaluatiejaar: immers dan is de verwachting dat het initiële stimuleringsbeleid van EV's landelijk afloopt. En de effecten daarvan duidelijk worden. In de vier komende jaren is nog weinig ruimte voor vergaande veranderingen in de fiscale en verbruiksstelsels en is sprake van derving van inkomsten (ook voor provincies). In dit tijdvak worden vermoedelijk ook besluiten genomen over (al dan niet) invoeren van BnG. In 2025 worden bijvoorbeeld (en naar verwachting) ook emissienormen voor zakelijk gebonden personenverkeer ingevoerd.

Het tweede tijdvak loopt vanaf 2025 tot 2030. De elektrificatie gaat door maar onduidelijk is in welk tempo en welke fiscale en verbruiks maatregelen dan geldig zullen zijn. De (mogelijke) invoering van BnG start en er kan waarschijnlijk meer worden geëxperimenteerd met (betaal)systemen. Er kan sprake zijn van een hybride situatie van de huidige vormen van belasting en BnG. Effecten van deze transitie kunnen pas na 2030 worden verwacht. Dat geeft ook de BnG-studie van het rijk aan (zie Factsheet)

Het derde tijdvak is na 2030. Met een significante toename van EV's. De verwachting is dat het huidige stelsel van autobelastingen ook in relatie met de mobiliteitsdoelstellingen dan (echt) onhoudbaar is geworden.

In het Klimaatakkoord, een onderdeel van het Interbestuurlijk programma (IBP), is al opgenomen dat het rijk samen met de decentrale overheden de ontwikkelingen monitort en daar waar noodzakelijk bijstuurt ('hand aan de kraan').

Al meerdere malen is door diverse instanties (zoals ook voor de president van de AR en de ANWB) gepleit voor een directe en herkenbare koppeling tussen de belasting op mobiliteit en de uitgaven voor mobiliteit. Belasting op mobiliteit zou ten gunste van de mobiliteit moeten komen. Gelet op de verwevenheid van mobiliteit met meerdere kerntaken als ruimtelijke ordening, klimaat en sociaal is dit een nagenoeg onbegaanbare weg. En tast ook de bestuurlijke autonomie van lagere overheden aan. Wel kunnen (als in het IBP) afspraken worden gemaakt om op onderdelen gezamenlijke doelen via gezamenlijke financiering te bereiken.

De transitie van fossiel naar EV wordt via diverse fiscale maatregelen gestimuleerd. In de belastinggebieden BPM (premie), MRB (korting) en via accijns (naar type brandstof). Daarbij worden de doelstellingen van die belastinggebieden verweven aan die van het Klimaatakkoord. Naar de opvatting van sommigen is dit 'schrappen' een vorm systeemvervuiling en 'paniekpolitiek'. In de provincies gaat de vergelijking met een gemeentelijk belastinggebied rond: "als je een warmtepomp koopt krijg je ook geen korting op de OZB". Hoewel, je weet nooit...

AANBEVELINGEN

HEROVERWEEG DE WENSELIJKHEID VAN EEN (PROVINCIAAL) BELASTINGGEBIED ALLEEN OP AUTOMOBILITEIT

Het dossier betalen naar gebruik (BnG) kent twee vraagstukken die voor een belangrijk deel los van elkaar staan.

- ✓ Heeft de verandering in het beprijzen van (auto)mobiliteit invloed op een toekomstvast belastinggebied voor provincies (opcenten) en is dit stelsel (dan) aan herziening toe? Welke afwegingen en opties spelen hierbij een rol?
- ✓ Is beprijzen van mobiliteit (ook) voor de provincies een gewenst instrument om in te zetten voor transitie naar een toekomstvast duurzame mobiliteitssysteem? Zo ja op welke onderdelen en op welke wijze? Het gaat ten principale om het sturen op gewenst mobiliteitsgedrag. Minder congestie, minder overlast en lagere emissies.

Het is begrijpelijk dat deze twee vragen nu in politieke debat vaak samenkomen, omdat het huidige provinciale belastingsysteem (opcenten) geënt is op autobezit. Het belastinggebied van provincies is gebaat bij een robuust, stabiel en transparant stelsel. Ook in het advies van de Rob (zie bijlage) wordt gesteld dat in relatie met het totale takenpakket van de provincies het maar de vraag is of een provinciaal belastinggebied binnen het domein van de mobiliteit de meest toepasselijke is. Er zijn immers ook andere vormen (als de ingezetenenbelasting, zie APE-rapport) mogelijk. Voor de AAC Mobiliteit is het tweede vraagstuk (sturen op gedrag) leidend.

Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

BEPRIJZEN VAN MOBILITEIT IS EEN BRUIKBAAR INSTRUMENT

Betalen naar gebruik (beprijzen) voor provincies en vervoersregio's biedt kansen om de gewenste ontwikkelingen (minder congestie, minder overlast, minder autokilometers, meer OV-fiets) rond slimme en duurzame mobiliteit te stimuleren en te bekostigen.

BELASTING HEFFEN OP BEZIT/RUIMTEGEBRUIK BLIJFT EEN BRUIKBAAR BELASTINGGEBIED MAAR VERMENG DAT NIET MET ANDERE FISCALE REGELINGEN

Het bezit van (de miljoenen) auto's doet een grote claim op het ruimtegebruik en het is verdedigbaar dat te handhaven als belasting. Belasting heffen op bezit (voorbeeld op gewicht) is overigens ook te zien als een vorm van betalen naar gebruik: ruimtegebruik. De MRB wordt op dit moment ook gebruikt om EV te stimuleren via een stelsel van kortingen.

Dit is een systemische vervuiling die leidt tot inkomstenverlies op de MRB. Om te voorkomen dat de diverse doelstellingen (inkomsten versus stimuleren van gedrag) elkaar te veel 'in de weg zitten' moet belasting op bezit niet afhankelijk zijn van het km-gebruik en van emissie(type). Dat gaat dan via vormen van rekeningrijden (vergelijk nu de accijns). Het is beter het stimuleren van EV-bezit te focussen op een aankooppremie voor EV en (bijvoorbeeld) een opkooppremie voor oude fossiel aangedreven auto's.

Het heffen op bezit is een robuuste en stabiele inkomstenbron voor de overheid, ook voor provincies. Als zij dit belastinggebied willen behouden. Het is dus zeker een goede optie voor het provinciaal belastinggebied om de opcenten vast te houden.

Besef wel dat heffen op bezit én heffen op gebruik samen de totale lastendruk voor automobilititeit bepalen. Over het algemeen wil de politiek die niet hoger stellen. Met een relatief hoge MRB binnen dat geheel zijn maar kleine marges in beprijzen mogelijk. Dat leidt dan weer bij de automobilist niet tot gedragsverandering (*whats in it for me?*). Een lagere MRB en grotere variatie in beprijzen doen dat wel. Dus blijft MRB dan moet daarin een goede balans worden gevonden.

COMPENSEER DE GEVOLGEN VAN DE STIMULERINGSMAATREGELEN EV

Een stelselwijziging kost tijd. Het is al eerder gesteld. Volg de lijn van het advies van de Rob: Stuur in de eerste (vier) jaren aan op een financiële compensatie van het rijk (bijvoorbeeld via het provinciefonds) op basis van de huidige (begroting 2021) verdeling van de opcenten over de provincies. Ga niet zelf compenseren door verhoging van opcenten. De provincies hebben immers de derving niet veroorzaakt en gelet op de bepalingen rond de interbestuurlijke financiële verhoudingen. Een optie kan zijn om de vrijstellingen alleen ten laste te laten komen van het rijksdeel van de inkomsten.

NEEM SAMEN DE TIJD VOOR STELSELWIJZIGINGEN

Spreek met het rijk (als onderdeel van het aanbod aan het nieuwe kabinet) af dat vanaf nu tot 2025 (naast de discussie over het provinciaal belastinggebied) gewerkt wordt aan het ontwerp van een nieuw stelsel van betalen naar gebruik, waarbij de gehele mobiliteitsketen wordt meegenomen. De stimulering van duurzaam gebruik, stimulering van fiets-OV en het tegengaan van spitscongesties staat voorop. Gebruik dit tijdvak ook voor experimenteren op lokale schaal, zoals nu al met MaaS. Het is zaak om in deze periodes samen (zie IBP en Klimaatakkoord) de ontwikkelingen in de mobiliteit en de inkomsten te monitoren. Bestaande tolsystemen kunnen ook opgenomen worden in het stelsel. En er kan worden gestudeerd op een andere administratieve verwerkingen van lease- en abonnementskosten in relatie met heffen op bezit en normstellingen rond zakelijk autoverkeer (klimaatakkoord). In die periode wordt ook meer duidelijk wordt over een Europese aanpak (in het kader van de klimaatdoelstellingen van de EU). Kijk ook naar de sociale gevolgen (vervoersarmoede) van beprijzen: iedereen doet immers mee in de inclusieve maatschappij. Ook als reiziger.

MOBILITEITSDOELSTELLINGEN WORDEN GEDIEND MET SLIMME (PLAATS/TIJD) HEFFINGEN

Zet in (zie het CPB-PLB-rapport *Kansrijk mobiliteitsbeleid* en het OECD-rapport) op slimme vormen van 'betalen naar gebruik'. Verwerp vormen van vlaktaks, omdat ze grote regionale (en sociale) verschillen zullen veroorzaken. Ook het omgekeerde geldt: vlaktaks geeft weinig ruimte voor maatwerk in het beprijzen en weinig kansen om regionale mobiliteitsproblematiek ook regionaal op te lossen. Het is ook goed om rekenschap te houden met de prijselasticiteit. Relatief lage heffingen bieden relatief weinig soelaas. Eén landelijk (technisch) stelsel met regionale tarifiering biedt duidelijkheid en meer (plaats afhankelijke) sturingsmogelijkheden.

Ook de tussenrapportage van het rijk naar BnG toont aan dat beprijzen werkt. Er moet echter nog veel worden onderzocht. In het geval van cordonheffing om stedelijk gebied moet rekening worden gehouden met verbeteren van en dus investeren in transferia en OV-fiets voorzieningen (en beprijzen). De investeringen daarin moeten ook meegenomen worden in de afwegingen. Transferia en OV-fiets voorzieningen hebben bijvoorbeeld ook invloed op parkeerinkomsten binnen het cordon.

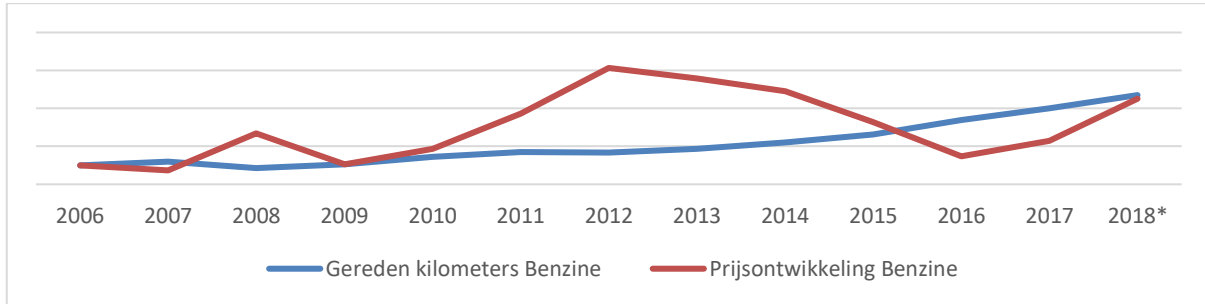
BIJLAGEN EN FACTSHEETS

CIJFERS

ENQUÊTE ONDER LEDEN AAC MOBILITEIT

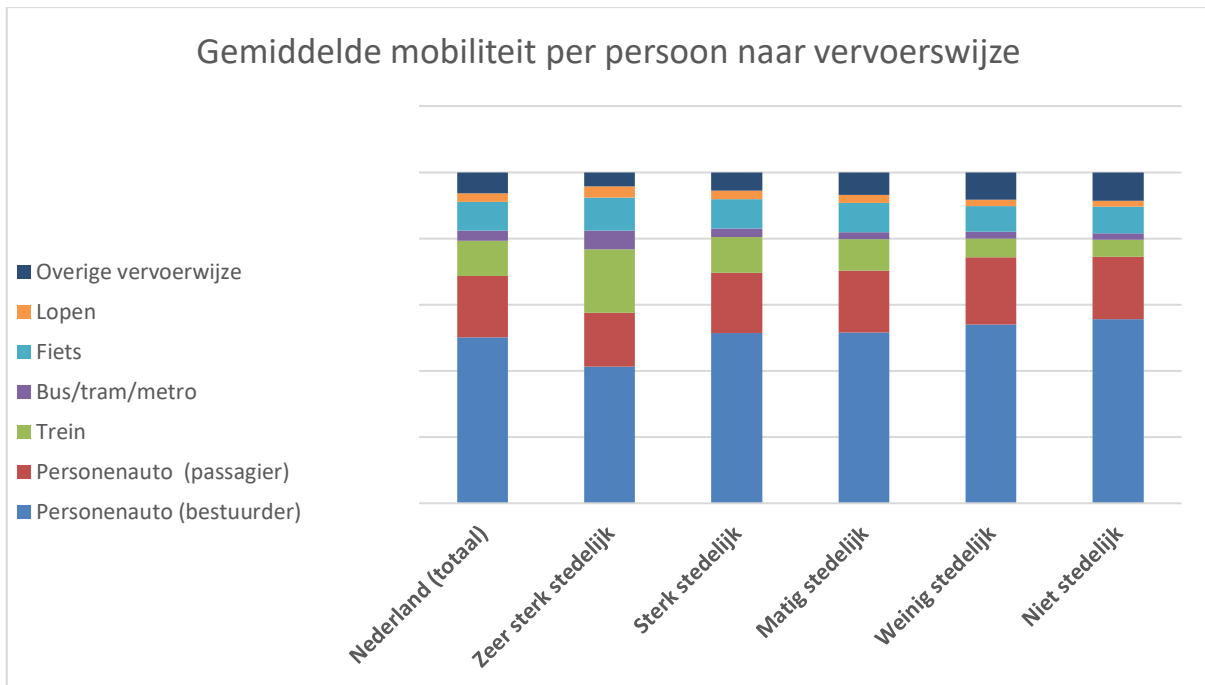
FACTSHEETS VAN RELEVANTE, RECENTE ONDERZOEKEN.

Prijselasticiteit: autokilometers in relatie met brandstofprijs (2005-2020), bron CBS



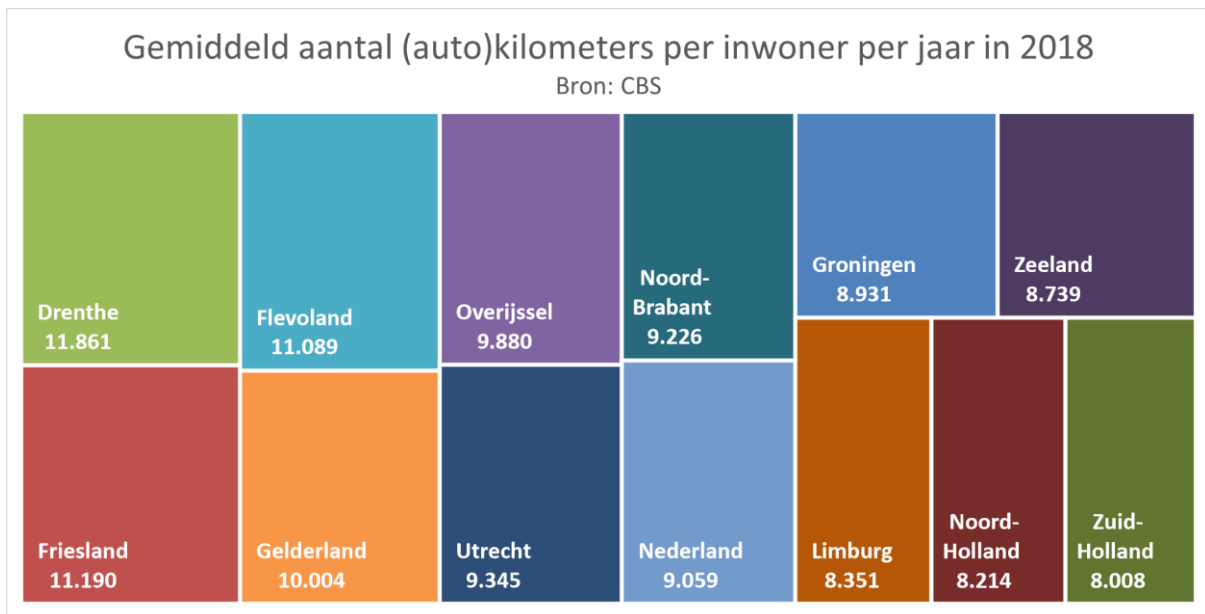
Deze grafiek is gemaakt om te zien in hoeverre de prijs van brandstof (in dit geval benzine) van invloed is op de gereden autokilometers. De elasticiteit is vrij groot. Ergo: geringe aanpassingen in beprijzen zullen weinig soelaas bieden.

Keuze voor vervoerwijze per gebiedstype



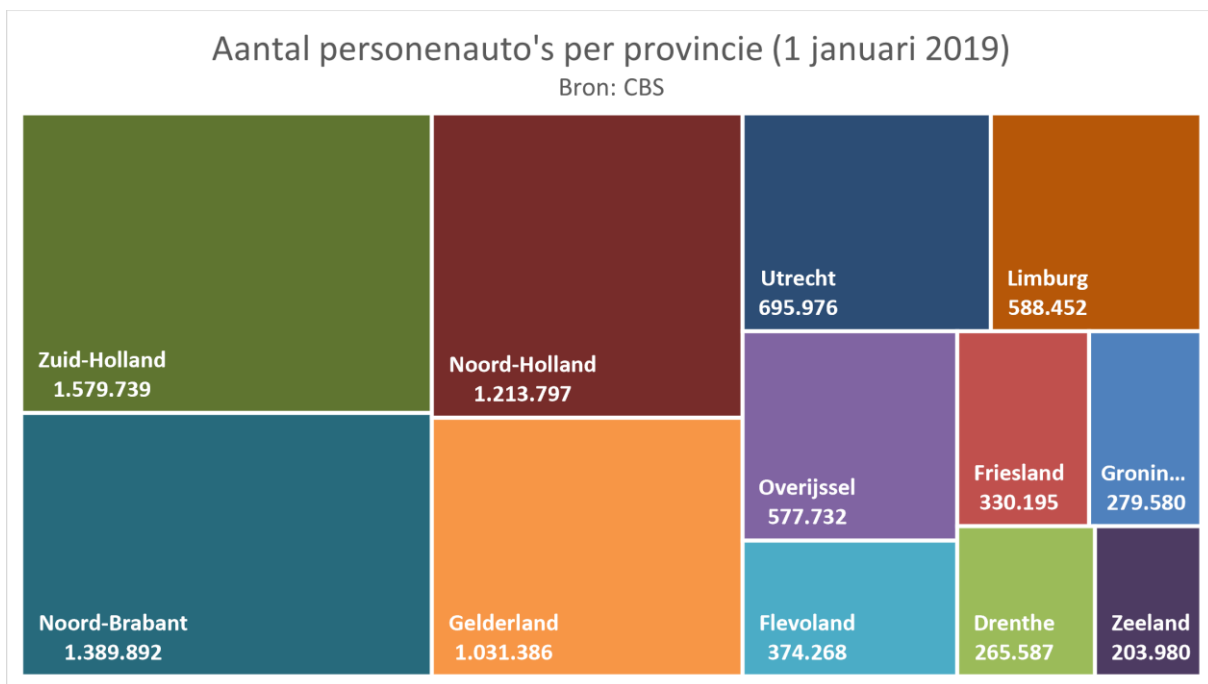
De verdeling laat zien dat er verschillen zijn in de vervoerswijze (*modal split*) tussen gebiedstypes. Dat heeft deels te maken met de afstand tot voorzieningen (dichtbij, ver weg) en het aanbod van (publieke) vormen van vervoer. Bij BnG zijn dit belangrijke gegevens om rekening mee te houden.

Verdeling autogebruik per provincie

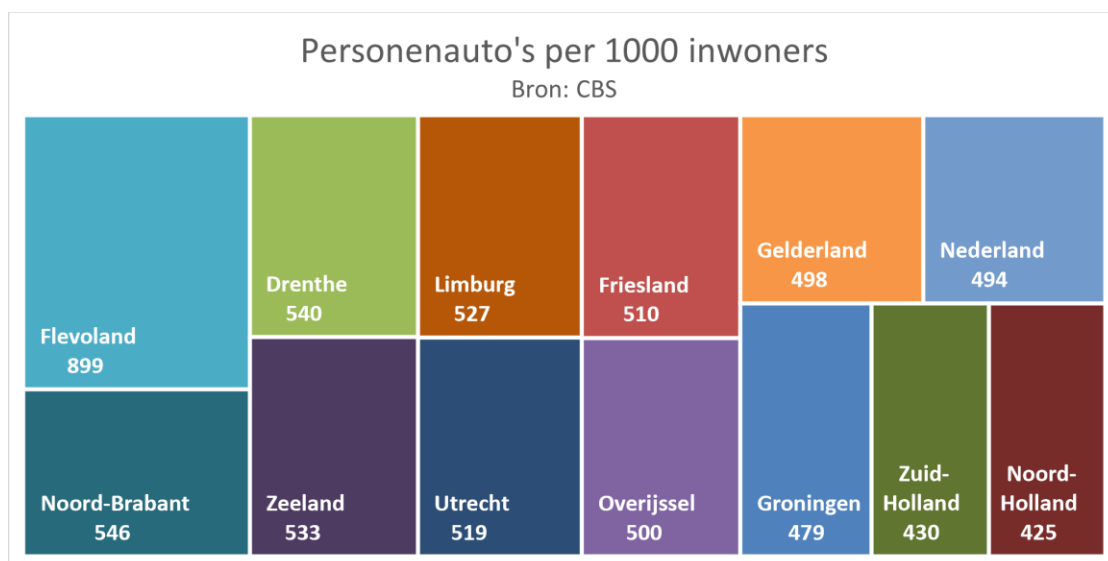
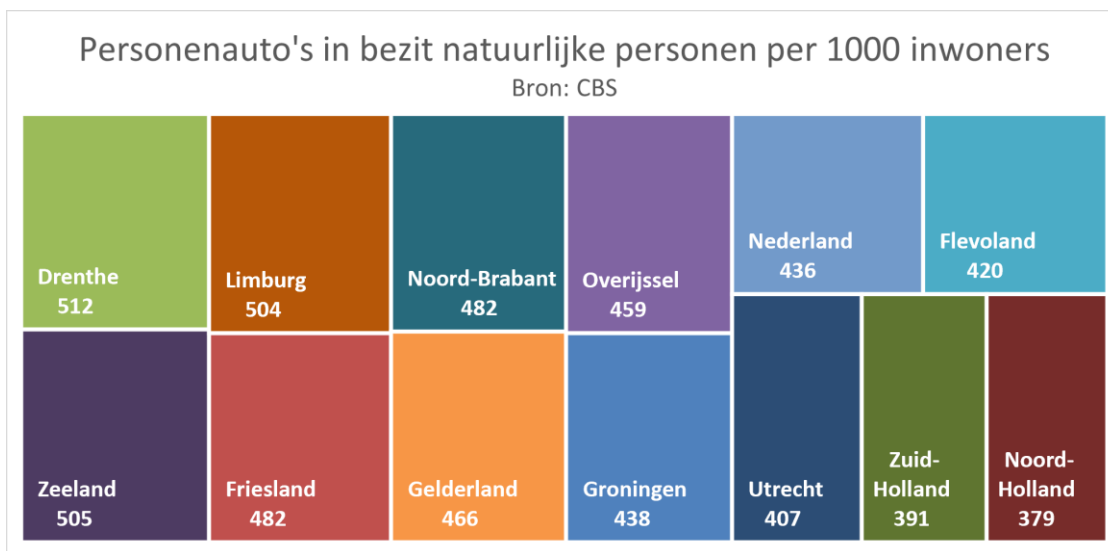
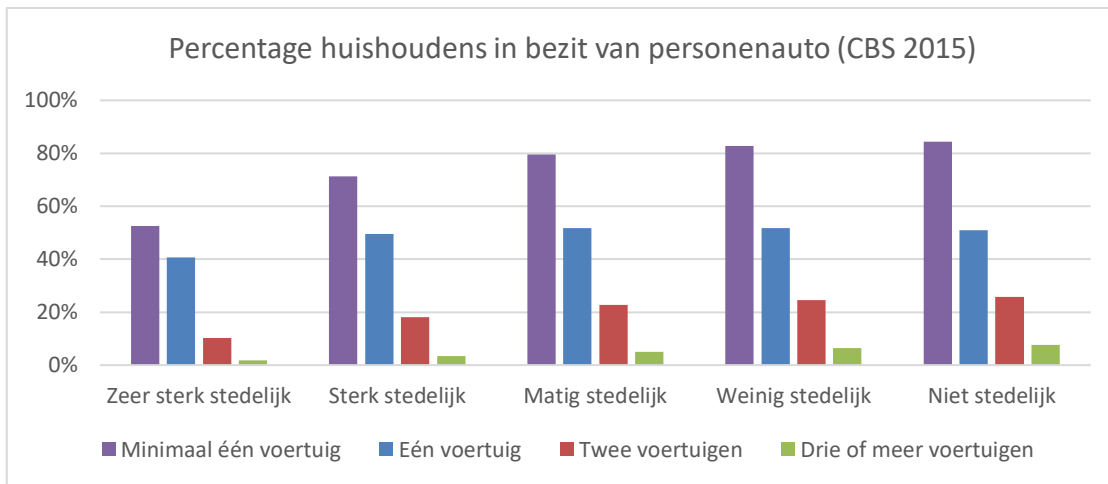


Er zijn duidelijk verschillen zichtbaar, de verklaringen zijn ook deels dezelfde als in de vorige grafiek. Het is wel zo dat in provincies uiteraard diverse gebiedstypes voorkomen.

Autobezit per provincie



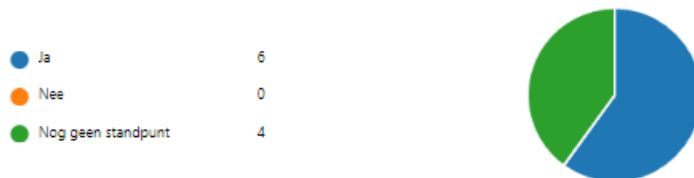
Ter informatie



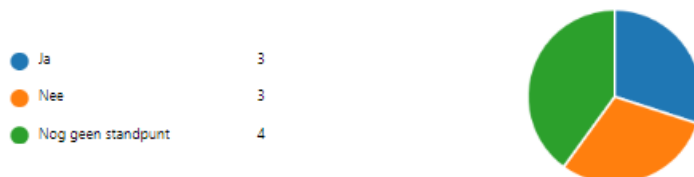
Ter informatie. Er zijn duidelijke verschillen tussen de gebiedstypes; duidelijk is ook de invloed van vestiging van de leasemaatschappijen

Tien leden van de AAC Mobiliteit hebben (op persoonlijke titel) een vragenlijst over dit onderwerp ingevuld. De resultaten staan in deze bijlage.

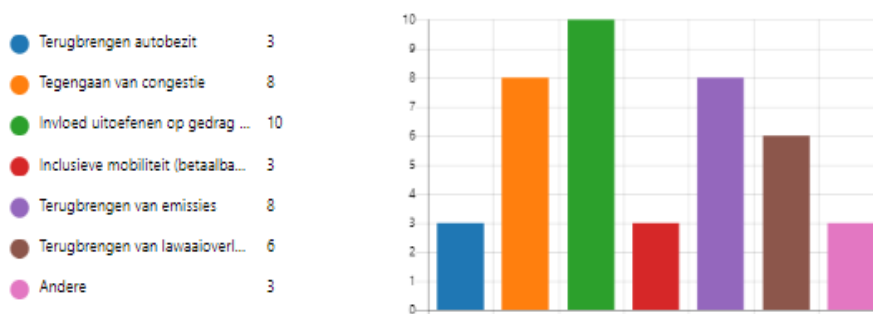
2. Ziet uw provincie Betalen naar gebruik als een middel / instrument dat bijdraagt aan het realiseren van (provinciaal) mobiliteitsbeleid?



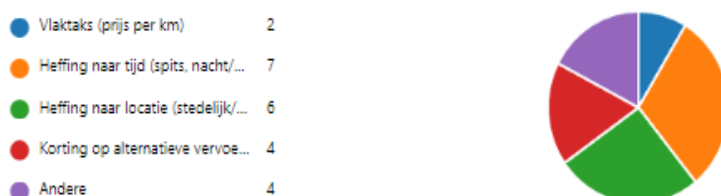
3. Overweegt uw provincie beleidsinterventies via Betalen naar gebruik, bijvoorbeeld in het kader van de Regionale mobiliteitsplannen in het kader van het klimaatakkoord?



4. Welke beleidsdoelstellingen kunnen met Betalen naar gebruik worden bevorderd?



5. Welke instrumenten hebben daarbij de voorkeur



6. Wat is uw beoordeling qua effectiviteit van de vlaktaks? (hoe meer sterren hoe meer effectief)

10
Antwoorden

★ ★ ☆ ☆ ☆
Gemiddelde beoordeling: 2.00

7. Wat is uw beoordeling qua effectiviteit van heffing naar tijd

10
Antwoorden

★ ★ ★ ★ ☆
Gemiddelde beoordeling: 3.70

8. Wat is uw beoordeling qua effectiviteit van heffen naar locatie

10
Antwoorden

★ ★ ★ ★ ☆
Gemiddelde beoordeling: 3.70

9. Wat is uw beoordeling qua effectiviteit van korting op alternatieve vervoerwijzen / ketens

10
Antwoorden

★ ★ ☆ ☆ ☆
Gemiddelde beoordeling: 2.40

10. Heeft de provincie zelf mogelijkheden Betalen naar gebruik te realiseren

● Ja	0
● Nee	7
● Gedeeltelijk	3



12. Waar moet de verantwoordelijkheid liggen voor de systematiek/inning/techniek

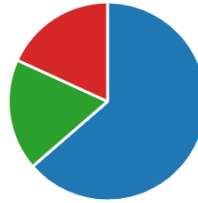
● Op landelijk niveau (eventueel...	9
● Op regionaal niveau	0
● Andere	1



13. Waar moet de verantwoordelijkheid liggen qua tarifiering

[Meer details](#)

Landelijk (rijksoverheid)	7
Provincie	0
Regionale samenwerking/auto...	2
Andere	2



15. Stelling: Heffen op bezit (MRB/opcenten) beperkt de ruimte en/of mogelijkheden voor Betalen naar gebruik

Ja	5
Nee	4
Andere	1



De meeste provincies hebben nog geen (omvattend) beleid rond betalen naar gebruik. De beleidsopvatting van de geraadpleegde leden van de AAC Mobiliteit is dat BnG zeker (slim) ingezet moet worden om mobiliteitsdoelstellingen te bevorderen. Systemen moeten (in overleg met provincies, gemeenten en vervoerregio's) landelijk ingevoerd. Regionaal maatwerk (in de mobiliteitsketen) is cruciaal. Dus in relatie met parkeren, OV en fiets. En met oog voor veiligheid, overlast en inclusieve deelname aan mobiliteit. Op zeer beperkte schaal (en dan in stedelijke gebieden) wordt over dit onderwerp in regionaal verband overleg gevoerd (met gemeentes, vervoerders etc.)



Factsheet

- > Significant APE
- > Scenario-analyse
provinciaal
belastinggebied

30 september 2019



DOEL VAN DE STUDIE

Deze studie is in opdracht van IPO (BAC Financiën) uitgevoerd. IPO vraagt een aantal scenario's te ontwikkelen voor de handhaving van een autonoom belastinggebied en per scenario de voor- en nadelen te schetsen. Plus een aanbeveling aan het IPO voor welk scenario zij moet kiezen. Aanleiding is het klimaatakkoord en de erosie van inkomsten uit fossiel ge- en verbruik.

RELEVANTE AANBEVELINGEN

Op basis van een aantal criteria geeft de studie een overzicht van de voor en nadelen. Scenario 1 lijkt vooralsnog voor de stabiliteit van provinciale inkomsten het gunstigst. Dit scenario 1 gaat uit van opcenten die na een aantal jaren (2025/2026) ook voor EV's gaan gelden en is in lijn met het *huidige* Klimaatakkoord. Een aanbeveling is (in deze versie) niet aangetroffen maar zal toch zijn om in te zetten op dit scenario 1. Met enige compensatie voor de eerste jaren.

CONCLUSIE

In de studie worden een aantal scenario's doorgerekend. De scenario's zijn een nul-variant (doorgerekend voor 2018 en 2030) waarbij EV's vrijstelling van MRB hebben. Scenario 1 betreft de invoering van opcenten voor EV's (op enig moment); scenario 2 gaat over rekeningrijden (vanaf 2026) waarbij het onderzoeksbureau zich vooral heeft gebaseerd op de vlaktaks, in een subvariant gecombineerd met opcenten voor niet-EV's. Tenslotte wordt in scenario 3 een geheel ander stelsel doorgerekend, de vervanging van het huidige provinciale belastinggebied door een ingezetenenbelasting.

	Scenario 0 2018	Scenario 0 2030	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
1. Eigen grondslag/herkenbaarheid	0	0	0	0	+
2. Opbrengsten					
a. Ontwikkeling '18-'30	0	-	+	+	+
b. Stabiliteit van Inkomsten	0	0	+	-	0
c. Breedte van de grondslag	0	-	+	+	+
3. Uitvoerbaarheid					
a. Praktisch	0	+	+	-	-
b. Heftingkosten	0	0	0	-	-
4. Verdeling belastingcapaciteit/herverdeleffecten provincies	0	-	0	-	-
5. Collectieve lastendruk	0	+	0	0	0
6. Herverdeleffecten burgers/bedrijven	0	-	0	+	-
7. Bestuurlijke verhoudingen	0	0	-	0	0
8. Inkomensbeleid	0	+	+	+	+

VERANTWOORDING (AANPAK)

Aan de hand data-analyse op openbare bronnen heeft het betreffende bureau scenario's doorgerekend. De scenario's zijn afgewogen op een aantal criteria: grondslag (herkenbaarheid), opbrengst(stabiliteit), uitvoerbaarheid, herverdeling provincies, lastendruk, verdieneffecten voor burgers en bedrijven, bestuurlijke verhoudingen en inkomensbeleid (ook de sociale component).

Het onderzoek is (gelet op de scope van de opdracht) marginaal ingegaan op mobiliteit-doelstellingen.

Factsheet

- > **Algemene rekenkamer**
- > Autobelastingen als beleidsinstrument
- > Effecten van elektrische auto's en bestelauto's voor belastingopbrengsten, luchtkwaliteit en klimaat

18 juni 2020



DOEL VAN DE STUDIE

Inzicht in de effecten van fiscale stimulering nul-emissie auto's, een toets op de hoofddoelen van de autobelastingen:

- een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen;
- een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autobebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels

RELEVANTE AANBEVELINGEN

- Als de fiscale stimulering van nul-emissieauto's vooralsnog wordt voortgezet, beveelt de AR aan een proportionaliteitsnorm vast te stellen voor de belastingderving per vermeden ton CO2 en de fiscale stimulering daarop aan te passen; bij aanpassingen van de autobelastingen ook de (on)balans te betrekken tussen ondernemers en particulieren wat betreft de fiscale stimulering van nul-emissievoertuigen
- Onderzoek welke aanpassingen in de autobelastingen wenselijk zijn, vanwege de erosie van belastingopbrengsten door nul-emissie voertuigen (klimaatakkoord)
- Evalueer de bijzondere regelingen voor bestelauto's om af te wegen of het doel van deze regelingen nog in verhouding staat tot de inbreuk op de hoofddoelen van de autobelastingen, zowel voor het opbrengstdoel als voor de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen. Overweeg ook om de bijzondere regelingen voor bestelauto's te herzien, met als doel fiscale prikkels te introduceren die autokopers stimuleren om modellen te kiezen die minder CO2, stikstofoxiden en/of fijnstof uitstoten.

CONCLUSIE

De hoofdconclusie van de analyse is dat elektrische auto's (EV) aanzienlijke belastingdervingen veroorzaken, zowel per auto als per bespaarde ton CO2. Deze belastingdervingen zijn voor een deel te beschouwen als kosten van het nastreven van de tweede hoofddoelstelling van de autobelastingen. Ondanks versoberingen in 2019 en 2020, blijft de fiscale stimulering van elektrische auto's een relatief duur instrument om CO2-uitstoot te verminderen. De belastingvoordelen voor elektrische auto's komen vooral terecht in het zakelijk domein. De derving is nu gemiddeld 1500 euro per EV (2020)

VERANTWOORDING (AANPAK)

Aan de hand van 11 voorbeelden van elektrische auto's heeft de AR geanalyseerd welke effecten nul-emissieauto's hebben op de belastingontvangsten (derving) en op de uitstoot van CO2, stikstofoxiden en fijnstof. Dit in vergelijking met benzine- of dieselauto's die een alternatief voor de nul-emissieauto's kunnen zijn. Verder heeft de AR zich gebaseerd op diverse documenten en interviews, ambtelijk en uit de autobranche. Zie verder website Algemene Rekenkamer.

Factsheet

- > Algemene Rekenkamer
- > Autobelasting als beleidsinstrument

21 november 2019



DOEL VAN DE STUDIE

De AR heeft onderzocht of en hoe de prikkels in de autobelastingen bijdragen aan de hoofddoelen van autobelasting:

- een stabiele inkomstenstroom voor de overheid op basis van verdedigbare en uitvoerbare autobelastingen;
- een wezenlijke ondersteuning van luchtkwaliteits- en klimaatdoelen op autobebied via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels

RELEVANTE AANBEVELINGEN

- De AR beveelt de staatssecretaris van Financiën aan om de regelgeving rond de waardebepaling en het bijtellingspercentage van het voordeel van privégebruik van de auto van de zaak beter te onderbouwen.
- de AR beveelt aan de bijzondere regelingen in de autobelastingen te evalueren en te heroverwegen als ze niet bijdragen aan de hoofddoelen van de autobelastingen en ook geen actuele redenen hebben. Daarbij is rekening te houden met de uitvoeringskosten van de bijzondere regelingen voor de Belastingdienst.

CONCLUSIE

De hoofdconclusie van de analyse is dat de autobelastingen, met uitzondering van de BPM, een stabiele inkomstenstroom opleveren voor het Rijk, afgezet tegen de ontwikkeling van het BBP. De stabiliteit van de BPM en accijnzen staat echter onder druk, omdat het Rijk in zijn beleid streeft naar een forse toename van het aantal elektrische auto's. De AR concludeert verder dat de huidige prikkels in de autobelastingen met het oog op de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen niet optimaal zijn ingericht. Sommige maatregelen (vrijstellingen, tariefreductie, youngtimer-regeling) werken elkaar tegen.

Als het gaat om betalen naar gebruik komt alleen de accijns op brandstoffen in de buurt.

VERANTWOORDING (AANPAK)

Documentstudie en data-analyse bij de belastingdienst. Interviews in het ambtelijke domein, PBL en TNO.

De reikwijdte van het onderzoek heeft enkele beperkingen. Er is geen onderzoek gedaan naar de provinciale opcenten op de MRB, omdat die geen onderdeel uitmaken van de belastingopbrengsten voor het Rijk. Verder blijft het Eurovignet - in Nederland: de Belasting Zware Motorrijtuigen (BZM) - buiten het onderzoek, omdat het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt aan de invoering van een vrachtwagenheffing.

Factsheet

- > OECD
- > The social impacts of road pricing

2018

International
Transport Forum



**The Social Impacts
of Road Pricing**
Summary and Conclusions

170

OECD

DOEL VAN DE STUDIE

Beprijzen van gebruik van infrastructuur is een controversieel onderwerp. Er bestaat onder economen consensus over de effectiviteit en haalbaarheid, maar verschillende initiatieven hebben om politieke redenen gefaald vanwege zorgen over ongelijkheid. Doel van voorliggende studie is:

- Inzicht krijgen in de impact van beprijzen van het gebruik van infrastructuur
- Delen van informatie en strategieën om negatieve impact gelijk te verdelen
- Verkennen van methoden om de sociale impact inzichtelijk te maken (t.b.v. transparantie politieke debat)

RELEVANTE AANBEVELINGEN

- Het hoofddoel van beprijzen van gebruik van infrastructuur moet zijn congestievermindering en sturen in het gebruik van (privé)voertuigen. Als het enkel gaat om het creëren van inkomsten zijn andere vormen van belasting doeltreffender gezien de administratieve lasten.
- Bekijk beprijzen van wegverkeer in samenhang met (beprijzen van) het hele mobiliteitssysteem (bijvoorbeeld spitstoeslag/dalkorting OV)
- Wees (in het vorm te geven systeem) voorzichtig met uitzonderingen/kortingen

CONCLUSIE

Vanuit economisch perspectief zijn er altijd winnaars en verliezers zodra er beprijzen wordt ingevoerd ('zero sum game'). Daarbij is het lastig om (objectief en subjectief) een directe relatie te leggen tussen kosten en opbrengsten. De wijze waarop bij (lokale) overheden het vervoerssysteem is gefinancierd beïnvloedt in grote mate de keuzes die zij maken in relatie tot beprijzen.

Studies en modellen maken voor sociale (on)gelijkheid in de samenleving een expliciet onderscheid gemaakt in:

- verticale (on)gelijkheid (kwetsbaarheid op basis van hoogte inkomen)
- horizontale (on)gelijkheid (ruimtelijk verschil o.a. woon-versus werklocatie of aanbod alternatief als OV)

In een politieke context leiden ongelijkheidseffecten snel tot een systeem met allerlei specifieke uitzonderingen. Dat komt de transparantie en geloofwaardigheid (zowel feitelijk als gevoelsmatig) van een (te introduceren) beprijzingssystematiek niet ten goede. Prijsdifferentiatie kan wel effectief zijn om sociale ongelijkheidseffecten te dempen. Het gedragseffect van de reiziger hangt samen met hoe je beprijzen toepast. Bijvoorbeeld Frankrijk (tol) effect duidelijk meer gedeelde ritten. Zwitserland (jaarlijks vast bedrag voor vignet) geen toename gedeelde ritten.

VERANTWOORDING (AANPAK)

In december 2017 is in Auckland een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met 18 experts rondom het thema 'social impact of road pricing'. Beprijzen wordt voornamelijk benaderd vanuit een stedelijke context (congestieproblematiek) in relatie tot sociale ongelijkheid. Experts uit verschillende landen (o.a. NL, Zweden en Australië) hebben diverse papers ingediend en gepresenteerd (zie <https://www.itf-oecd.org/road-pricing-roundtable>). In oktober 2018 is een rapport gepubliceerd met de belangrijkste bevindingen.

Factsheet

- > Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving
- > Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020

30 juni 2020



DOEL VAN DE STUDIE

Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020 is onderdeel van de nieuwe reeks Kansrijk Beleid 2020 die het Centraal Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving en het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceren als voorbereiding op de landelijke verkiezingen volgend jaar. In dit rapport worden de effecten van vele mogelijke en voorgestelde maatregelen rond mobiliteit (tot 2030) in kaart gebracht. Richt zich vooral op de (stedelijke) bereikbaarheid, verkeersveiligheid, luchtkwaliteit en de klimaatopgave en het aanpakken van de drukte in de spits

RELEVANTE AANBEVELINGEN

De aard van het rapport is het verkennen van kansen door diverse maatregelen door te rekenen op hun effecten. Aanbevelingen kent het niet zozeer, wel conclusies. Algemeen kan gesteld dat slim beprijzen wordt aanbevolen boven grove maatregelen als een vlaktaks.

CONCLUSIE

- Een effectieve manier om de drukte in de spits te verlichten zou het aanpassen van de huidige prijsprikkels zijn. Zolang auto- of OV-kosten worden vergoed voelen mensen geen stimulans om op een ander moment te reizen dan op het drukste stuk van de dag. Een gerichte en 'slimme' spitsheffing kan files tegengaan, waar een algemene kilometerheffing in de uitvoering veel duurder is en grotere nadelen heeft voor de arbeidsmarkt.
- In het openbaar vervoer kan de drukte in de spits worden verlaagd met een aanpassing van de OV-studentenkaart, bij voorkeur in combinatie met enige aanpassing van onderwijstijden.
- Voor de klimaatopgave kan de overgang naar elektrisch rijden een belangrijke bijdrage leveren. Fiscale stimulering van EV's versnelt deze overgang, maar tegen aanzienlijke kosten voor de overheid. Voor de samenleving als geheel zijn de meerkosten van elektrisch rijden beperkt. Omdat EV's relatief goedkoop zijn in gebruik, kunnen op termijn extra congestieproblemen optreden. Bij EV's geldt dat (gelet op die lage gebruikskosten) belastingen naar gebruik effectiever is dan op bezit (immers EV's zijn al fors duurder in aanschaf, wat de transitie belemmert)

VERANTWOORDING (AANPAK)

De studie gaat veel breder in op het mobiliteitsvraagstuk. Er wordt ook vrij uitvoerig ingegaan op fiscale maatregelen en beprijzen (betalen naar gebruik). Diverse mogelijke maatregelen (in het rapport te vinden onder p14-p25) worden op bereikbaarheid, leefbaarheid en betaalbaarheid getoetst. De toetsing vindt plaats op basis van literatuurstudies, gevalideerde rekenmodellen en toetsing door experts (peer review).

De maatregelen zijn aanpassingen in de accijns, de onbelaste reiskostenvergoedingen wo-we, vlaktaks+ verlaging MRB, congestieheffingen, cordonheffing (om een agglomeratie), fiscale scenario's rond EV's, meer MRB voor vuile diesels, diverse scenario's rond tarifiering OV, als aanpassingen OV-studentenkaart (vast bedrag per maand of minder korting in spits). In een bijlage (fiches) zijn ze uitgewerkt.

Factsheet

- > Raad openbaar bestuur
- > Briefadvies Opcenten Motorrijtuigenbelasting

1 mei 2020



DOEL VAN DE STUDIE

Provincies en de Rijksoverheid hebben de Raad voor het Openbaar Bestuur gevraagd uit te zoeken in hoeverre de inkomsten (opcenten) van provincies door het Klimaatakkoord (=vrijstelling EV's, gedeeltelijke vrijstelling PHEV's) substantieel wijzigen en of zij hierdoor hun taken nog wel goed kunnen uitvoeren. Dit advies vormt een basis voor een gesprek tussen Rijk en het interprovinciaal Overleg (IPO) om te komen tot een overeenstemming over de derving van de opcenten.

RELEVANTE AANBEVELINGEN

Vanuit de bedoeling van artikel 2 Fwv volgt dat bij het ontbreken van een nadrukkelijke (andere) politiek-bestuurlijke weging het in de rede ligt dat het rijk de provincies compenseert (daarvoor reikt zij enige opties aan) voor de gederfde inkomsten uit de opcenten MRB. De Raad wijst erop dat in het IPB/Klimaatakkoord niet is vastgelegd dat de gezamenlijke opgave voor provincies betekent: afzien van inkomsten uit de opcenten. De suggestie dat de provincies de opcenten kunnen verhogen om het verlies te compenseren verwerpt de Raad, immers de maatregel is door het rijk ingevoerd en zij dient de gevolgen te dragen.

Tenslotte geeft de Raad aan voldoende redenen te zien dat in de toekomst de opcenten worden vervangen door een meer herkenbare provinciale belasting.

CONCLUSIE

Er is sprake van een substantiële inkomstenderving voor de provincies. Door een maatregel van het rijk hebben provincies minder inkomsten dan wanneer deze maatregel niet was genomen. Er wordt ruim 370 miljoen misgelopen in de periode 2021-2024. Dat de inkomsten van provincies blijven stijgen door een verwachte toename van het aantal fossiele auto's naast de toename van EV's is volgens de Raad niet relevant. Er zijn grote verschillen tussen provincies, provincies waarin veel leaseauto's geregistreerd staan derven de meeste inkomsten.

De gevolgen voor de taakuitvoering zijn volgens de Raad niet eenduidig vast te stellen, omdat er geen directe relatie bestaat tussen de inkomsten uit de opcenten MRB en bepaalde taken; het zijn algemene dekkingsmiddelen.

VERANTWOORDING (AANPAK)

De Raad stelt vast dat de vrijstelling van (PH)EV's van MRB een aantasting is van de belastinggrondslag van de provincies. In de visie van de Raad is de hoogte van de derving gelijk te stellen aan elke euro die de provincies hadden kunnen heffen aan opcenten in het geval dat (PH)EV's niet (gedeeltelijk) waren vrijgesteld van MRB.

Op basis van deze opvatting heeft de Raad de derving berekend aan de hand van het Carbontax model over de verwachte groei van (PH)EV's en heeft zelf de verdeling naar provincies (registraties) doorgerekend. Het Carbontax model wordt door het PBL als 'het beste' model geadviseerd.

Factsheet

- > Ministerie Financiën
- > i.o.m. Ministerie IenW
- > Rapportage Effecten varianten betalen naar gebruik (BnG)

16 oktober 2020



DOEL VAN DE STUDIE

De rijksoverheid onderzoekt varianten voor invoering van nieuwe manieren van beprijzen. Dit volgt uit het Klimaatakkoord, Beprijzen moet helpen doelstellingen te halen rond het beperken van emissies en congesties. En om een antwoord te hebben op de opkomst van elektrische aandrijving (EV). Het beprijzen heeft ook invloed op de inkomsten van de overheid en de mobiliteit van burgers. Deze rapportage bevat een modelmatige verkenning van varianten van beprijzen ten opzichte van een basis- of nul-variant. MRB verdwijnt. Ook wordt berekend welke invloed dat heeft op de inkomsten van de overheid als geheel.

Er volgen nog nadere studies naar de technische aspecten van de invoering van varianten (een eerste naar voor en nadelen van gebruik van smartphones is gereed). Een studie naar de invloed op de inkomens van autogebruikers is recent in concept gepubliceerd. Die invloed blijkt mee te vallen, omdat er in de varianten meer inkomsten uit bestelauto's komen is er ruimte voor privégebruik.

RELEVANTE AANBEVELINGEN

De rapportage is primair informierend. Beprijzen (en het stimuleren van EV) levert een substantiële bijdrage aan de (gewenste) vermindering van gereden autokilometers en uitstoot. Uit het onderzoek is een voorkeur te herkennen voor een differentiatie naar tijd (dag/nacht/spits) en plaats (stedelijk, ruraal). Verder onderzoek naar de systeem invoering, de maatschappelijke effecten en de financiering en opbrengsten (opcenten!) is nodig.

CONCLUSIE

Op basis van (sub)varianten in beprijzen van autoverkeer naar kilometers overdag, nacht; stedelijk gebied, landelijk gebied en emissietypes (diesel, benzine, EV) is gerekend naar de 'opbrengst' van beprijzen voor het aantal gereden km en de uitstoot van schadelijke stoffen. Modelmatig is aangetoond dat door substantieel aan tariefknoppen te draaien er grote effecten (met enige elasticiteit) te sorteren zijn. Minder km's (tot 16-20%) en minder emissie (tot 25% minder CO²). De varianten kunnen grosso modo budgetneutraal voor de overheid worden ingevoerd. Ook voor automobilisten (uitgezonderd bestelauto's) vallen de kosten naar verhouding mee. Gelet op de periode naar de overgang tot EV zal nog geruime tijd een hybride situatie van beprijzen (fossiel/EV) nodig zijn. Vanaf 2030 zijn effecten te verwachten.

VERANTWOORDING (AANPAK)

De studie (tot nu toe) is een vrij modelmatige uitwerking. Daarvoor zijn beproefde landelijke modellen gebruikt. Deze voorspellen verkeersgedrag en uitstoot (zie ook Factsheet PBL). Uiteraard past hier de opmerking dat algoritmes in modellen deels stoelen op aannames die getoetst zijn in de huidige praktijk, in het begin van een transitiefase is regel dat dat de onzekerheden dan groter zijn.

Hoewel er wel naar is gevraagd door een klankbordgroep is het nog onduidelijk in hoeverre de stimulering (ook qua tarief) van fiets/OV (als alternatief) meegenomen is of kan worden meegenomen als variabele.