

Vergaderjaar 2021–2022

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 1081

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN EN VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2022

Vanaf 2030 betalen autobezitters niet meer voor autobezit, maar voor autogebruik. Dit is afgesproken in het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77). Het kabinet is voornemens om per 1 januari 2030 de huidige motorrijtuigenbelasting (mrb) te hervormen.

Automobilisten betalen in het nieuwe systeem voor het daadwerkelijk gebruik van de weg en dus het aantal gereden kilometers. Ze betalen geen vast bedrag meer voor het bezit van een auto. Met de huidige motorrijtuigenbelasting wordt per auto een vast bedrag per jaar betaald. Een automobilist die weinig kilometers rijdt betaalt nu net zoveel motorrijtuigenbelasting als een automobilist die veel kilometers rijdt. Door het huidige systeem om te vormen van een belasting op *bezit* naar een belasting op *gebruik*, worden de lasten van automobiliteit evenwichtiger en rechtvaardiger verdeeld. Automobilisten die weinig rijden, gaan dan minder betalen. Zij belasten het wegennet en de omgeving immers minder dan automobilisten die meer kilometers maken. Dit systeem van betalen naar gebruik levert bovendien een belangrijke bijdrage aan de twee doelstellingen die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen: het op peil houden van de belastingkomsten in het autodomein en CO₂-reductie in de mobiliteit.

Automobilisten kiezen steeds vaker voor een elektrische auto of bestelauto. En dat is goed, want alleen als we fors minder auto's hebben die op fossiele brandstoffen rijden, kunnen we het klimaat verbeteren. Het kabinet streeft er daarom naar dat in 2030 alle nieuw verkochte auto's emissieloos zijn. Maar met een groeiend aantal elektrische voertuigen zullen de overheidsinkomsten uit accijnzen en de BPM in het huidige systeem op termijn teruglopen. Dit noemen we grondslagerosie. Met het invoeren van een systeem van betalen naar gebruik zorgen we dat alle automobilisten, waaronder ook de elektrische rijders, een evenwichtige bijdrage leveren. Zo blijven de overheidsinkomsten op peil zodat ook in de toekomst daarmee publieke voorzieningen kunnen worden betaald, zoals

zorg, onderwijs én (het onderhoud van) de wegen. Daarnaast worden automobilisten met de invoering van betalen naar gebruik gestimuleerd om bewuster hun auto te gebruiken. Dat is nodig, want de mobiliteitssector dient een forse bijdrage te leveren aan het terugdringen van de CO₂-uitstoot. Ook wordt verwacht dat een systeem van betalen naar gebruik een positief effect heeft op vermindering van filevorming op de weg en een verbetering van de luchtkwaliteit. Zo leveren alle automobilisten een rechtvaardige bijdrage, stimuleren we bewuster autogebruik en zorgen we ervoor dat we ook in de toekomst belangrijke publieke voorzieningen kunnen blijven betalen.

Het principe van betalen naar gebruik voor automobilititeit is niet nieuw. Het is al decennia onderdeel van het publieke en politieke debat. Dit kabinet wil met de invoering van betalen naar gebruik een evenwichtig en toekomstbestendig stelsel van autobelastingen invoeren. Daarmee zal sprake zijn van een stelsel waarin de automobilist naar gebruik betaalt, waarmee een bijdrage geleverd wordt aan de klimaatopgave en waarin de overheidsinkomsten geborgd blijven. Het kabinet wil daarbij zoveel mogelijk lering trekken uit eerdere, vergelijkbare trajecten en tegemoetkomen aan de zorgen die leven ten aanzien van complexiteit, privacy, betaalbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. Dat heeft geleid tot een aantal keuzes, die in het vervolg van deze brief nader worden toegelicht.

In het tweede deel van de brief schetsen we welke keuzes in de uitwerking nog openstaan en momenteel nader worden onderzocht. Tot slot gaan we in op de planning en mijlpalen voor de komende periode en de wijze waarop we uw Kamer hierin zullen betrekken.¹ Deze brief sturen wij uw Kamer mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat.

Betalen naar gebruik door hervorming van de bestaande motorrijtuigenbelasting (mrb)

Het kabinet is van plan het systeem van betalen naar gebruik per 2030 in te voeren door het kilometerafhankelijk maken van het tarief van de huidige mrb voor alle personen- en bestelauto's, zonder differentiatie naar tijd en plaats in het kilometertarief. De daling van de opbrengst van de autobelastingen door de toename van het aantal emissievrije auto's zal worden opgevangen via het kilometertarief. Het stelsel van de autobelastingen wordt hiermee toekomstbestendig gemaakt en werkt volgens het principe «de gebruiker betaalt».

Deze hervorming van de mrb voor personen- en bestelauto's is daarnaast een effectieve manier om, naast het opvangen van de afname van de opbrengsten van de autobelastingen, een significante extra CO₂-reductie te realiseren². Ook leidt deze hervorming van de mrb, door een daling van het aantal voertuigkilometers, waarschijnlijk tot een afname van de congestie en het aantal verkeersongevallen, tot een verbetering van de luchtkwaliteit en tot afname van stikstofuitstoot en geluidsoverlast. De precieze omvang van deze beleidseffecten worden verder onderzocht. Het kabinet gaat daarnaast in kaart brengen hoe de hervorming van de mrb uitpakt voor de belastingdruk van verschillende groepen huishoudens.

Houders van personen- en bestelauto's die in Nederland zijn ingezet gaan, door deze hervorming betalen over het aantal kilometers dat zij in

¹ Met deze brief wordt tevens voldaan aan de toezegging van de Minister van IenW tijdens het hoofdlijnen debat Infrastructuur en Waterstaat op 16 februari 2022 (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 79) om uw Kamer voor de zomer op hoofdlijnen over betalen naar gebruik te informeren.

² Zie ook het eindrapport «Effecten varianten betalen naar gebruik», Kamerstuk 32 813, nr. 616

een jaar in hun auto gereden hebben. Waar en wanneer zij deze kilometers rijden is, net als bij de huidige mrb niet van belang.

Keuze voor eenvoud en privacy

Met de keuze van het kabinet om betalen naar gebruik in te voeren met een vlak kilometertarief in de bestaande motorrijtuigenbelasting kiest het kabinet voor eenvoud. Voor het heffen van de belasting hoeft alleen te worden geregistreerd hoeveel kilometers een auto jaarlijks rijdt. Waar en wanneer deze kilometers zijn gereden, maakt voor de belastingheffing niet uit. Dit biedt betere waarborgen voor privacy, omdat de overheid niet hoeft te weten waar en wanneer deze kilometers zijn gereden. Automobilisten betalen daardoor ook belasting over kilometers die ze in het buitenland rijden. Voertuigen die niet in het bezit zijn van in Nederland ingezeten automobilisten, hoeven – net als nu – geen mrb te betalen. Door aan te sluiten bij de huidige mrb kan zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de bestaande publieke uitvoeringsstructuur van deze belasting.

Voor het behalen van de doelstellingen van deze hervorming is een differentiatie naar tijd en plaats in het kilometertarief niet nodig. Hiervoor zou een ander en complexer systeem nodig zijn met minder goede waarborgen voor de privacy van de automobilist.

Budgettair kader

Het kabinet hanteert voor de belastingopbrengsten die het met de hervorming van de mrb wil realiseren een aantal uitgangspunten.

Ten eerste zullen via het kilometertarief de jaarlijkse uitvoeringskosten vanaf invoering in 2030 worden gedekt. De invoeringskosten tot 2030 worden niet uit het kilometertarief gedekt. Hiervoor heeft het kabinet op basis van de huidige inschattingen een reservering opgenomen van € 195 miljoen voor 2024 tot en met 2030 en voor 2022 en 2023 € 5 miljoen toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Financiën.

Ten tweede is het uitgangspunt dat in ieder geval de gederfde toelagen van de nu bestaande en in nabije toekomst voorziene tolwegen vanaf de invoering van betalen naar gebruik in 2030 uit het kilometertarief worden gedekt.

Tot slot zal het systeem van betalen naar gebruik verder budgetneutraal worden ingevoerd, waarbij de grondslagerosie in de autobelastingen (mrb, bpm, brandstofaccijnzen, bijtelling en energiebelasting voor het opladen van elektrische auto's) door groei van het aandeel emissievrije personen- en bestelauto's in het wagenpark, wordt opgevangen in het tarief per kilometer vanaf het jaar van invoering. Het belastingniveau dat wordt aangehouden als referentie voor het opvangen van de grondslagerosie is het voor EV-stimulering gecorrigeerde belastingniveau in 2025, het jaar waarin de EV-stimulering van het Klimaatakkoord grotendeels afloopt.

Relatie met de brandstofaccijns en bpm

Fossiele motorbrandstoffen (zoals diesel, benzine en LPG) zijn belast met brandstofaccijns. De brandstofaccijns vormt een belangrijke prikkel om het brandstofverbruik te verminderen en blijft daarom ook na invoering van de kilometerbelasting bestaan.

Daarnaast is de aankoop van nieuwe personenauto's belast via een op CO₂-uitstoot gebaseerde aanschafbelasting (bpm). Dit is een effectief instrument om consumenten te prikkelen tot de aankoop van CO₂-zuinigere of een emissievrije auto. De bpm levert daardoor een belangrijke bijdrage aan de ambitie van het kabinet dat in 2030 alle nieuw verkochte personenauto's emissievrij zijn. Zolang nieuwe personenauto's met een fossiele verbrandingsmotor verkocht mogen worden, zal de bpm deze functie behouden. Daarnaast levert de bpm via de dieseltoeslag een bijdrage aan de verbetering van luchtkwaliteit.

Huidige bijzondere regelingen binnen de motorrijtuigenbelasting

Bij de verdere uitwerking hanteert het kabinet het uitgangspunt dat vrijstellingen en verlaagde tarieven in de huidige mrb ook onder de kilometerafhankelijke mrb blijven bestaan. Uitzonderingen die samenhangen met beperkt gebruik van de weg, komen in principe wel te vervallen. Dit laat onverlet dat het kabinet richting 2030 ook los van de hervorming van de mrb kan besluiten om bepaalde bijzondere regelingen in de mrb af te schaffen of aan te passen mocht daar aanleiding toe zijn. Binnenkort ontvangt uw Kamer de evaluatie van de huidige vrijstellingen autobelastingen.

De motorrijtuigenbelasting voor andere belastingplichtigen

Voor de andere belastingplichtigen onder de huidige motorrijtuigenbelasting blijft de belasting in de huidige vorm bestaan. Voor motorfietsen blijft de motorrijtuigenbelasting bijvoorbeeld gebaseerd op bezit en dus een vast bedrag per jaar. Het belasten naar gebruik van motorfietsen zou nauwelijks bijdragen aan de twee hoofdoelen van de hervorming van de mrb, terwijl deze hervorming hierdoor wel complexer wordt. Het kabinet zal de mogelijke impact op het motorgebruik en de verkeersveiligheid monitoren zodat indien nodig motoren in een latere fase alsnog onder het systeem van betalen naar gebruik gebracht kunnen worden.

Openstaande keuzes en uitzoekpunten

Er zijn bij de verdere uitwerking nog diverse keuzes te maken en punten die verder uitgewerkt moeten worden. Een aantal wordt hieronder kort benoemd.

a. Provinciale opcenten

Houders van personenauto's betalen in de mrb een rijksdeel en provinciale opcenten. De opcenten zijn een provinciale belasting die wordt opgelegd aan de in de provincie wonende of gevestigde houders van personenauto's en motorfietsen. De provinciale opcenten zijn momenteel juridisch en in de uitvoering verweven met de mrb. De opcenten kunnen uitvoeringstechnisch gezien ook onder de hervormde mrb blijven bestaan. Het kabinet is momenteel in overleg met de provincies over de vraag of en, zo ja, in welke vorm de opcenten onderdeel gaan uitmaken van de hervorming van de mrb. Hierbij wordt ook de bredere herziening van de financiering en het belastinggebied van de medeoverheden betrokken.

b. Differentiatie naar gewicht, brandstofsoort en milieukeukenmerken

In de uitwerking van het kilometerafhankelijk maken van de mrb wordt onderzocht of de huidige differentiatie naar gewicht, brandstofsoort en milieukeukenmerken in de tarieven van de mrb behouden worden. Het kabinet werkt momenteel meerdere varianten uit en zal onderzoeken

welke tarieven nodig zijn om de gestelde doelen (de opbrengsten van de autobelastingen op het niveau van 2025 houden en 2,5 Mton CO₂-reductie in 2030) te behalen en welke beleidseffecten daarbij optreden. Daarbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan verkeerseffecten en de effecten op luchtkwaliteit en het effect van betalen naar gebruik op de autokosten in verschillende regio's. Ook verschillende opties voor de opcenten worden in deze varianten uitgewerkt.

c. Registratie van gereden kilometers

Een cruciaal onderdeel is de registratie van het aantal gereden kilometers. Sinds 1 januari 2014 ligt de centrale registratie van tellerstand van auto's als wettelijke taak bij de RDW. Dit is als onderdeel van het Kentekenregister en tegelijk de Basisregistratie Voertuigen. Er gelden diverse verplichte registratiemomenten. Bijvoorbeeld tijdens de APK. Om de mrb voortaan te baseren op gereden kilometers is een, voor het doel van belastingheffing, betrouwbare registratie van het aantal gereden kilometers essentieel. De huidige tellerstandregistratie biedt hiervoor onvoldoende waarborgen. Onder andere omdat voor nieuwe auto's in de eerste paar jaar geen of weinig (verplichte) registratiemomenten bepaald zijn. Daarnaast neemt het frauderisico toe wanneer de huidige tellerstandregistratie wordt gebruikt voor het heffen van belasting. In het onderzoek wordt gekeken naar welke aanpassingen aan de huidige tellerstandregistratie mogelijk en nodig zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een verplichte periodieke opname van de kilometerstand, het gebruik maken van data van autofabrikanten of het inbouwen van boordapparatuur om de tellerstand beveiligd op te slaan of te registreren. De verschillende opties die in beeld komen, worden getoetst op betrouwbaarheid en fraudegevoeligheid, uitvoerbaarheid, privacy bestendigheid, gebruiksvriendelijkheid en kosteneffectiviteit. Als randvoorwaarde stelt het kabinet dat het te kiezen registratiesysteem uiterlijk in 2030 operationeel moet kunnen zijn.

d. Betrokken uitvoeringsorganisaties

In het systeem van betalen naar gebruik blijft de Belastingdienst verantwoordelijk voor het heffen en innen van de belasting en de RDW blijft vanuit haar wettelijke taak ten aanzien van het kentekenregister verantwoordelijk voor het dagelijks aanleveren van de vaste voertuiggegevens aan de Belastingdienst (zoals eigenaar/houder, gewicht, brandstof, voertuigcategorie, milieu classificatie). In samenhang met de keuze voor de registratiewijze bekijkt het kabinet, welke organisatie het aantal gereden kilometers kan registreren en doorgeven aan de Belastingdienst.

e. Tolwegen

In het Coalitieakkoord is afgesproken dat gelijktijdig met de hervorming van de mrb de dan nog bestaande toltrajecten komen te vervallen. Momenteel wordt tijdelijke tolheffing voorbereid op twee nog te realiseren trajecten: de Blankenburgverbinding en de VIA15. Het kabinet brengt momenteel de gevolgen van het vervallen van tol op deze trajecten op onder andere de verkeersstromen, stikstofuitstoot en tolorganisatie in kaart. Indien meerkosten ontstaan voor de projecten, wordt hier een oplossing voor gezocht. Ook in de Westerscheldetunnel en in de Kiltunnel, beiden in beheer van medeoverheden, wordt op dit moment tol geheven. Het tolvrij maken van de Westerscheldetunnel is, mede op verzoek van uw Kamer, al langer onderwerp van gesprek. Naar aanleiding van de afspraak in het Coalitieakkoord, gaat het kabinet met deze medeoverheden in gesprek over de gevolgen van het afschaffen van tolheffing op deze trajecten in 2030.

Planning komende periode

Conform het Coalitieakkoord is het kabinet van plan om deze kabinetsperiode de benodigde wetgeving vast te stellen en andere voorbereidingen te treffen, die nodig zijn om per 2030 een kilometerafhankelijke mrb voor personen- en bestelauto's te kunnen invoeren. Het kabinet zal uw Kamer in het najaar informeren over de uitkomsten van de verschillende studies en de mogelijke maatregelen om te komen tot een betrouwbare registratie van het aantal gereden kilometers. Dan zal het kabinet uw Kamer ook informeren of vervolgonderzoeken nodig zijn. Uw Kamer wordt vervolgens in het voorjaar van 2023 geïnformeerd over de resultaten van deze vervolgonderzoeken en de aanvullende ontwerpkeuzes die het kabinet naar aanleiding hiervan voorstelt. Het kabinet beoogt uiterlijk medio 2023 een internetconsultatie te starten van de conceptwetgeving. Spoedig daarna zal het kabinet een wetsvoorstel bij uw Kamer indienen.

Dit tijdspad is ambitieus en kent onzekerheden. Verschillende uitzoekvragen zijn deels van elkaar afhankelijk en worden nu omwille van de doorlooptijd gelijktijdig uitgewerkt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de vormgeving van de uitvoeringsprocessen, die in sterke mate worden bepaald door de technische keuze voor de kilometerregistratie.

De beoogde snelheid van het proces en de impact voor iedereen betekent dat ook het nauw betrekken van burgers, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en bedrijven vanaf het begin bijzondere aandacht verdient. Op 14 juni jl. heeft een eerste gedachtewisseling plaatsgevonden tussen de Minister van IenW, de Staatssecretaris van Financiën en de staatsecretaris van IenW met belanghebbenden. Het kabinet zal de aandachtspunten die deze partijen hebben ingebracht betrekken in het vervolgproces. Het betrekken van automobilisten in de uitwerking van betalen naar gebruik wordt nog nader vorm gegeven. Het kabinet waardeert de constructieve dialoog en blijft in nauw gesprek met belanghebbenden.

Tot slot

De overstap van betalen naar bezit naar een systeem van betalen naar gebruik maakt de autobelastingen rechtvaardiger. De automobilist betaalt voortaan voor het aantal gereden kilometers. De hervorming maakt het stelsel van de autobelastingen gereed voor een toekomst waarin het wagenpark in toenemende mate emissievrij zal zijn. Tegelijkertijd zorgt deze hervorming voor een noodzakelijke en significante additionele CO₂-reductie in de mobiliteitssector. Het kabinet kiest daarbij voor het meest eenvoudige systeem om betalen naar gebruik in te voeren met de beste waarborgen voor de privacy van de automobilist. Invoering per 2030 is ambitieus, maar door deze eenvoud wel haalbaar. Het kabinet gaat voortvarend verder aan de slag met de uitwerking en zal uw Kamer vanzelfsprekend tussentijds informeren over de vervolgstappen, voortgang en de nog te maken beleidskeuzes.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

ANWB
BOVAG
CNV
FNV
Formule E-team
IPO
N&M
NVDE
ONL
RAI
TLN
VER
Vervoersregio Amsterdam
VNA
VNG
VNO – MKB-NL