

Vergaderjaar 2022–2023

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 1150

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2022

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een reactie verzocht op het position paper van het Interprovinciaal Overleg (IPO) over Betalen naar Gebruik¹ dat de commissie op 11 november jl. heeft ontvangen. Aanleiding voor het paper was het rondetafelgesprek over betalen naar gebruik dat de commissie op 16 november 2022 in de Tweede Kamer heeft georganiseerd met vertegenwoordigers uit de wetenschap en consultancy².

Vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen het kabinet voor het aangekondigde systeem van Betalen naar Gebruik (BnG) is deze reactie mede namens de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst.

Het IPO vraagt in het position paper om aandacht bij de invoering van BnG voor (1) mogelijk grotere kostenverschillen tussen inwoners van landelijk en stedelijk gebied, (2) een nadere uitwerking en optimale benutting van de potentie om CO₂ te reduceren en (3) een volwaardig alternatief belastinggebied voor provincies. Op deze aandachtspunten wordt hieronder gereageerd.

Op dit moment heeft het kabinet nog verschillende thema's binnen BnG in onderzoek. Onlangs zijn de eerste onderzoeken gedeeld met de Tweede

¹ Het verzoek komt voort uit bespreking en besluitvorming in de procedurevergadering van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 23 november 2022.

² Zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A07704. Uitgenodigd waren: Hans Hilbers (PBL), Erik Verhoef (Vrije Universiteit), Henk Meurs (Radboud Universiteit), Ellen van der Werff (Rijksuniversiteit Groningen) en Wesley Willemse (KPMG).

Kamer³. Meer onderzoeken volgen nog. Deze onderzoeken worden benut in de besluitvorming door het kabinet.

Mogelijk grotere kostenverschillen tussen landelijk en stedelijk gebied

Het IPO wijst er op dat de Tweede Kamer met de motie Alkaya-de Hoop heeft opgeroepen om te voorkomen dat er onevenredig hoge kosten voor autogebruik ontstaan voor inwoners van landelijke gebieden ten opzichte van het huidige systeem⁴. Het IPO spreekt op basis van eigen onderzoek de verwachting uit dat een platte heffing een significant verschillend effect zal hebben in enerzijds de landelijke gebieden en anderzijds de stedelijke gebieden. Het IPO spreekt de zorg uit dat mensen, die uit de regio voor hun werk naar de stad moeten reizen – zoals in verpleging, politie en zorg – straks tientallen euro's per maand meer kwijt zijn om op hun werk te komen.

Het kabinet hecht net als het IPO aan een goede bereikbaarheid van voorzieningen voor iedereen in Nederland. Eerder onderzoek van het Kennisinstituut voor Mobiliteit (KiM) bevestigt het beeld dat ten grondslag ligt aan de motie Alkaya-De Hoop⁵. Met name in het landelijk gebied zijn voorzieningen gemiddeld minder nabij dan in stedelijk gebied. Daarom zijn inwoners van landelijk gebied meer aangewezen op de auto.

Tegelijkertijd laat het onderzoek «Varianten voor tariefstructuur betalen naar gebruik»⁶ een uiteenlopend beeld zien van het autogebruik in provincies en tussen landelijk en stedelijk gebied. Uit CBS-statistieken blijkt dat er geen duidelijk patroon te vinden is in het aantal kilometer dat per provincie gemiddeld met de auto wordt gereden. In Limburg is het jaarkilometrage van een gemiddelde auto (in particulier bezit) het laagst (11.800 km). In Flevoland is het kilometrage het hoogst (15.500 km). Er komt uit het onderzoek geen duidelijk beeld naar voren van verschillen tussen Randstad en niet-Randstad.

In het onderzoek is ook specifiek gekeken naar verschillen tussen stedelijk en landelijk gebied. Daaruit blijkt dat per auto het jaarkilometrage van particuliere eigenaren woonachtig in landelijk gebied (niet of weinig stedelijk: gemiddeld 12.400 km/jaar) niet hoger maar zelfs iets lager is dan in stedelijke gebied (sterk of zeer sterk stedelijk: gemiddeld 13.000 km/jaar)⁷. Ook als er per provincie wordt gekeken is in vrijwel alle gevallen het kilometrage van auto's geregistreerd in landelijk gebied vergelijkbaar of lager dan in stedelijk gebied. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat

³ MuConsult, Revnext en 4cast (2022) *Varianten voor tariefstructuur Betalen naar Gebruik: onderzoek naar doelbereik en enkele neveneffecten*, opgesteld in opdracht van: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Financiën. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2022) *Verwachte effecten van betalen naar gebruik: inzichten vanuit de literatuur en een expertsessie*, november 2022, Den Haag.

⁴ Motie van de leden De Hoop en Alkaya, Kamerstuk 31 305, nr. 358, voorgesteld op 6 juli 2022. De Kamer, gehoord de beraadslaging, constaterende dat het kabinet koerst op de invoering van betalen naar gebruik onafhankelijk van plaats en tijd; overwegende dat bewoners van landelijke gebieden relatief veel autorijden, onder andere wegens eens gebrek aan openbaarvervoeropties; verzoekt de regering om te voorkomen dat inwoners van landelijke gebieden onevenredig hoge kosten moeten betalen ten opzichte van het huidige systeem, en gaat over tot de orde van de dag.

⁵ Kennisinstituut voor Mobiliteit (2022) *Het wijdverbreide autobezit in Nederland*, februari 2022, Den Haag.

⁶ MuConsult c.s. (2022): zie voetnoot 3. Dit onderzoek is op 17 november schriftelijk aangeboden aan de Tweede Kamer.

⁷ Zie: MuConsult (2022), p. 80–91: in het bijzonder tabel 7.11 op p. 91. In het onderzoek zijn bewust de autokilometers uitgesorteerd van auto's waarvan de eigenaar een rechtspersoon is, omdat bij leaseauto's het adres van de fleetowner wordt geregistreerd en niet de woonlocatie van de berijder.

het autobezit in landelijk gebied hoger is en de kilometers daarom relatief gezien over meer auto's kunnen worden verspreid. Door het hogere autobezit in landelijk gebied kan een lager kilometrage per auto samengaan met een hoger kilometrage per persoon. Voor BnG wordt gekeken per auto, omdat de huidige motorrijtuigenbelasting (mrb) ook per auto wordt betaald. Door het hogere autobezit wordt er in landelijk gebied per huishouden nu ook al gemiddeld meer mrb betaald dan in stedelijk gebied. Op grond van de huidige onderzoeksresultaten is niet te verwachten dat dit verandert bij de invoering van BnG.

De bevindingen uit het onderzoek zijn nog indicatief. In de eerste helft van 2023 wordt verder onderzoek gedaan naar de impact van betalen naar gebruik op de inkomens van verschillende type huishoudens. Tegelijkertijd zullen er bij een wijziging van een belastinggrondslag altijd inkomenseffecten zijn. Dat veelrijders meer gaan betalen en autobezitters die relatief weinig rijden juist minder, is hierbij een bedoeld effect. In het voorjaar van 2023 wordt uw Kamer over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.

Optimale benutting van het CO₂-effect

Het IPO merkt in het position paper op dat ten aanzien van CO₂-reductie de KEV (de Klimaat- en Energieverkenning van het PBL) stelt dat BnG nog onvoldoende uitgewerkt is. Het IPO geeft aan dat provincies graag zien dat het volledige potentieel van het systeem BnG wordt benut, zodat betalen naar gebruik een stimulans kan zijn voor een modal shift van auto naar OV en daarmee voor CO₂-reductie.

Het kabinet bevestigt dat in de meest recente KEV (KEV2022: gepubliceerd op 1 november 2022) is aangegeven dat de CO₂-reductie, die voortvloeit uit de aangekondigde invoering van betalen naar gebruik, nog niet kan worden geraamd, omdat het systeem nog wordt uitgewerkt. Dit komt overeen met de planning die in de eerste hoofdlijnenbrief⁸ is geschetst. De eerste BnG-onderzoeken worden nu (eind 2022–begin 2023) gepubliceerd. Daarbij zijn ook neveneffecten in beeld gebracht, waaronder de overstap van auto naar OV en fiets. In de komende maanden wordt vervolgonderzoek uitgevoerd, onder meer naar verschillende effecten van specifieke keuzes in de tariefstructuur.

In de tariefstructuur zullen de doelen en uitgangspunten in het coalitieakkoord leidend zijn. Hiertoe behoort naast het reduceren van CO₂-uitstoot en het opvangen van de grondslagerosie die volgt uit elektrificatie van het wagenpark, ook de keuze voor eenvoud en privacy. In het coalitieakkoord is nadrukkelijk aangegeven dat er in de tariefstructuur geen sprake zal zijn van differentiatie naar plaats en tijd. In de eerste hoofdlijnenbrief is aangegeven dat voor het behalen van de doelstellingen differentiatie naar tijd en plaats in het kilometertarief ook niet nodig is. Hiervoor zou een ander en complexer systeem nodig zijn met minder goede waarborgen voor de privacy van de automobilist.

Volwaardig alternatief belastinggebied voor provincies

Het IPO geeft aan dat een groot deel van de huidige provinciale inkomsten (circa een derde) uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting komt. Het IPO geeft aan dat met de invoering van BnG dit belastinggebied komt te vervallen en dat er een volwaardig alternatief zal moeten worden gevonden. Het IPO benadrukt dat het voor provincies cruciaal is dat zij een autonoom en stabiel belastinggebied behouden met minimaal eenzelfde

⁸ Kamerbrief over eerste hoofdlijnen Betalen naar Gebruik, Kamerstuk 32 813, nr. 1081.

belastingcapaciteit als nu. Het IPO verwijst hierbij naar de nieuwe financieringssystematiek voor decentrale overheden waar het Ministerie van BZK aan werkt. Het IPO geeft aan dat de keuze voor een alternatief belastinggebied in samenhang moet worden beschouwd met de nieuwe financieringssystematiek voor decentrale overheden en dat de (verdeling van de) lastendruk voor inwoners daarbij een expliciet aandachtspunt is.

Het kabinet onderschrijft het belang van een autonoom en stabiel belastinggebied voor medeoverheden en heeft nog geen keuze gemaakt over de toekomst van de opcenten onder betalen naar gebruik. Het is te vroeg om te concluderen of met de invoering van betalen naar gebruik een belastinggebied komt te vervallen. In het onderzoek «Varianten voor tariefstructuur betalen naar gebruik» is wel in beeld gebracht wat het effect zou kunnen zijn van verschillende aannames rond de opcenten. Wanneer de opcenten niet meegaan in het kilometer-tarief, maar als een vast bedrag per tijdvak hiernaast blijven bestaan, zal de te verwachten CO₂-reductie lager uitvallen. Vanuit de beoogde CO₂-reductie is het dus juist aantrekkelijk om de opcenten mee te nemen in het BnG kilometer-tarief.

Zoals geschetst in de eerste hoofdlijnenbrief, is er momenteel op ambtelijk en bestuurlijk niveau intensief 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 motorrijtuigenbelasting naar betalen naar gebruik. Het kabinet zal de komende periode het gesprek met het IPO voortzetten.

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