

## Het Nederlandse wetsvoorstel kilometerprijs: hoe was het gedacht?

Carlijn JONKMAN & Jan TAKENS (\*)

### ABSTRACT ABSTRACT

Like in many other countries, during the last few decades much thought has been given in the Netherlands to an alternative charging system for motor vehicles. Considering serious and growing congestion on the road, it was felt that not the possession of a motor vehicle should be taxed, but the use that is made of it. However, up till now no proposal ever made it into law. The latest episode in this story is the 2009 proposal of the former Dutch government for a kilometre charge based on GPS-technology. Tariffs per kilometre would depend on the type of motor vehicle and characteristics like CO<sub>2</sub>-emission, particles emission, type of fuel and (maximum) weight. In cases of structural congestion an extra rush hour surcharge could apply. The proposal will not be taken over by the new Dutch government. Nevertheless, for those interested the proposal will be described here more in detail.

**Keywords:** tollage, toll levy, road pricing, road traffic, Netherlands

**JEL Classification Code:** H21, R48

---

(\*) De auteurs zijn beiden in een beleidsfunctie werkzaam bij het Nederlandse Ministerie van Financiën en uit dien hoofde betrokken geweest bij de fiscale aspecten van in 2009 door de Nederlandse regering voorgestelde overgang van de Nederlandse vaste autobelastingen naar een kilometerheffing, die inmiddels weer is afgeblazen.



## Inhoudsopgave

---

1	Inleiding	117
2	Achtergronden en uitgangspunten van het Nederlandse wetsvoorstel kilometerprijs	119
3	Bepaling van de gereden afstanden via GPS-plaatsbepaling	121
4	Registratievoorziening	122
5	Handhaving	125
6	Tarief	127
6.1	Algemeen	127
6.2	Basistarief	127
6.2.1	Basistarief personenauto's en particuliere bestelauto's	127
6.2.2	Basistarief vrachtauto's	129
6.2.3	Basistarief bestelauto's ondernemers en gehandicapten	130
6.2.4	Basistarief autobussen	130
6.3	Spitstarief	131
7	Buitenlandse kentekens	133
7.1	Algemeen	133
7.2	Auto's, bestelauto's en bussen waarvan de houder of gebruiker niet in Nederland woont	133
7.3	Auto's, bestelauto's en bussen waarvan de houder of gebruiker in Nederland woont	133
7.4	Vrachtauto's	134
8	Geleidelijke overgang van vaste autobelastingen naar kilometerheffing	136

8.1	Vrachtwagens eerst, rest via a-selectie ingroei	136
8.2	Fiscale aspecten	136
9	Conclusie	138

## 1 Inleiding

Sinds eind jaren 80 van de vorige eeuw wordt in Nederland de politieke en maatschappelijke discussie gevoerd over de invoering van een heffing op het gebruik van de weg met een motorrijtuig. Doel is in de eerste plaats de bestrijding van de steeds sterker wordende congestie op het Nederlandse wegennet. Verschillende voorstellen hebben sindsdien het licht gezien, maar tot op heden is het nooit tot invoering gekomen. Het voorlopig laatste hoofdstuk in deze historie is het wetsvoorstel dat de vorige Nederlandse regering op 13 november 2009 bij het parlement heeft ingediend <sup>(1)</sup>. De toenmalige coalitie van christendemocraten en sociaaldemocraten stelde voor om een alomvattende kilometerheffing in te voeren voor alle afstanden die in Nederland met motorrijtuigen worden gereden.

De werkelijkheid bleek echter ook deze keer weerbarstig te zijn. In februari 2010 viel het Nederlandse kabinet en de behandeling van het ingediende wetsvoorstel werd afgebroken, mede vanwege soms zeer negatieve reacties vanuit de Nederlandse samenleving. In oktober 2010 trad een nieuwe coalitie aan van rechtsliberalen en christendemocraten. In het regeerakkoord van deze coalitie is opgenomen dat het kabinet geen stappen zal ondernemen in de richting van een kilometerheffing. Weliswaar is het kabinet voorstander van een heffing aan de hand van het gebruik van de weg, maar de oplossing wordt nu gezocht in een internationaal af te spreken verhoging van de accijns voor motorbrandstoffen.

Met deze ontwikkelingen is het op dit moment niet mogelijk een bijdrage te schrijven over concrete Nederlandse plannen voor een kilometerheffing. Het uitgewerkte wetsvoorstel zoals dat in 2009 bij het parlement is ingediend is echter interessant genoeg om op deze plaats toch toe te lichten, al was het alleen maar vanwege de enorme hoeveelheid werk die is verzet om tot dit voorstel te komen. Daarbij tekenen wij wel aan dat we dit wetsvoorstel hier niet willen behandelen als een aan te prijzen model. In Nederland heeft de voorgestelde systematiek nog niet eens een eerste theoretische toets van het parlement ondergaan, laat staan dat het in de praktijk zijn waarde heeft kunnen bewijzen. Maar wel kan het wetsvoorstel enig inzicht geven in de verschillende problemen waarmee de opstellers zich geconfronteerd zagen en de keuzes die zij in dat licht hebben gemaakt. Dit inzicht kan nuttig zijn voor wie overweegt het weggebruik te gaan bepreisen, ook al zou men zelf andere keuzes maken.

In deze bijdrage zullen wij kort een feitelijke schets geven van de achtergrond en inhoud het in 2009 ingediende wetsvoorstel. Daarbij beperken wij ons tot de technische en praktische kanten van het systeem zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen en toegelicht. De bredere politieke, beleidsmatige en Europees-rechtelijke aspecten van het voorstel blijven hier verder buiten beschouwing,

<sup>1</sup> Wetsvoorstel kilometerprijs van 13 november 2009, Nederlandse Tweede Kamer der Staten-Generaal, dossiernummer 32216, nr. 2 (wetsvoorstel) en nr. 3 (memorie van toelichting), aankondiging intrekking bij brief van de minister-president van 25 oktober 2010

gezien het intrekken van het voorstel door de huidige Nederlandse regering. Achtereenvolgens komen aan bod de achtergronden en uitgangspunten van het wetsvoorstel, de voorgestelde techniek op basis van GPS-plaatsbepaling, de in iedere auto in te bouwen registratievoorziening, de controle op een juiste naleving en het beschermen van de privacy van weggebruikers, de verschillende tariefindelingen, de behandeling van in een ander land geregistreerde voertuigen en tenslotte nog kort de voorgestelde gefaseerde invoering en de in 2008 al in gang gezette afbouw van de vaste autobelastingen.

## 2 Achtergronden en uitgangspunten van het Nederlandse wetsvoorstel kilometerprijs

In één zin samengevat was het doel van het op 13 november 2009 ingediende wetsvoorstel kilometerprijs, om de ernstige en groeiende congestie op het Nederlandse wegennet te bestrijden door de vaste autobelastingen te vervangen door een heffing per kilometer en daarbij meer milieuvervuilende auto's ook meer te laten betalen. Deze omslag was in 2005 geadviseerd door een breed nationaal platform van maatschappelijke organisaties onder leiding van wijlen Paul Nouwen, voormalig hoofddirecteur van de Koninklijke Nederlandse Toeristenbond ANWB die de belangen van weggebruikers behartigt <sup>(2)</sup>. Het advies werd door de toenmalige Nederlandse regering overgenomen. Bij het aantreden van een nieuwe coalitie in 2007 werd in het regeerakkoord het voornemen opgenomen om versneld een alomvattende kilometerheffing in te voeren. Daarbij werd ingezet op een eerste onomkeerbare stap binnen vier jaar.

Anders dan de autobelastingen zou de kilometerheffing volgens deze plannen geen belasting zijn waarvan de opbrengst in de algemene middelen van de staat vloeit, maar een doelheffing. De opbrengst zou alleen worden gebruikt voor het voeden van een fonds waaruit uitgaven worden gedaan in de sfeer van de infrastructuur (wat hier overigens ruimer moet worden uitgelegd dan alleen de aanleg van wegen). Per gereden kilometer zou een basistarief gaan gelden dat afhankelijk zou zijn van de voertuigkenmerken. Daar bovenop zou soms, op bepaalde plaatsen en tijden, een voor alle voertuigen gelijke spitstoeslag per kilometer worden geheven. Aan de markt was een belangrijke rol toegedacht bij het ontwerpen en inbouwen van het meetinstrumentarium en het verzamelen en doorgeven van kilometergegevens per voertuig.

Om zo'n systeem op poten te kunnen zetten startte de Nederlandse regering in 2007 het project Anders Betalen voor Mobiliteit, waarvoor een groot aantal ambtenaren van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geheel of gedeeltelijk werd vrijgemaakt. Verder werden bij het project ook ambtenaren van de meeste andere ministeries en tientallen externe deskundigen ingeschakeld. In klankbordgroepen namen maatschappelijke groeperingen deel aan het wordingsproces, variërend van belangenorganisaties van beroepsvervoerders, de autosector en autogebruikers tot milieuorganisaties. Daarnaast werden bij onafhankelijke instituten onderzoeksopdrachten uitgezet naar allerlei deelaspecten van de geplande omslag, met als resultaat even zovele deelonderzoeken naar de verschillende opties en de mogelijke effecten daarvan. Een vergelijkbaar systeem bestond immers nergens ter wereld en een groot aantal vragen moest eerst worden beantwoord. Daarbij ging het niet alleen om de technische en juridische mogelijkheden en onmogelijkheden, maar ook om de eventuele rol van marktpartijen, de organisatie van de inning, de handhaafbaarheid van het systeem, de bescherming van de privacy van burgers en bedrijven, en de vraag hoe zo'n massale omslag van vaste belastingen naar een variabele heffing

2 Rapport Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, 26 mei 2005

voor circa 8 miljoen voertuigen vorm kon worden gegeven zonder grote marktverstoringen te veroorzaken.

Behoud van het draagvlak bij burgers en bedrijven stond bij dit alles voorop. Daarom golden enkele harde eisen. De totale lasten per categorie weggebruikers mochten niet stijgen, de privacy van de verkeersdeelnemers moest verzekerd zijn en de kosten van het systeem zelf mochten niet te hoog worden (maximaal 5 % van de opbrengst). Ook mocht de heffing niet eenvoudig te ontgaan zijn, omdat dan niet alleen de opbrengst, maar ook het draagvlak onder de bevolking zou afkalven. In de communicatie over de voorgestelde kilometerheffing werd daarnaast steeds opnieuw benadrukt dat een systeem waarin je meer betaalt naarmate je meer rijdt eerlijker is dan het bestaande systeem van vaste autobelastingen.

Het heeft uiteindelijk in het maatschappelijke en politieke geweld niet mogen helpen, maar uit het wetsvoorstel rijst een beeld op van een systeem dat zo goed mogelijk met al deze aspecten rekening heeft willen houden. Hierna zullen we wat meer in detail de in 2009 gekozen opzet belichten. Ter wille van de leesbaarheid zullen wij dat grotendeels doen in de onvoltooid tegenwoordige tijd, maar het is inmiddels dus zeker dat de huidige Nederlandse regering deze heffing niet zal invoeren.



### 3 Bepaling van de gereden afstanden via GPS-plaatsbepaling

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat per kalendermaand een prijs wordt betaald voor de totale afstand die met een motorrijtuig in Nederland is gereden. Om die afstanden te kunnen vaststellen, wordt in elke auto een speciaal meet- en registratiesysteem ingebouwd. Zodra de stroom is ingeschakeld legt dat systeem alle verplaatsingen van de auto vast via continue GPS-plaatsbepaling. Ook ritten buiten het openbare wegennet, bijvoorbeeld op privéterrein of dwars door een gebied zonder wegen, tellen dus mee. De reden daarvoor is zowel principieel als praktisch. Het gaat niet om het beprijzen van het weggebruik maar om het beprijzen van het gebruik van de auto. Ook ritten buiten het publieke wegennet belasten immers het milieu. Verder zou het erg kostbaar zijn om een systeem zo in te richten dat het een verschil kan maken tussen ritten op het openbare wegennet en ritten daarbuiten. Bovendien worden er relatief maar weinig kilometers buiten het openbare wegennet gereden. Overigens kan met de gekozen techniek op basis van GPS-plaatsbepaling ook niet tot op de meter nauwkeurig worden geregistreerd of een auto op of naast een openbare weg rijdt.

Voor een beperkte groep auto's die alleen op eigen terrein worden gebruikt betekent deze opzet, dat zij bij invoering van de kilometerprijs voor het eerst in de autoheffingen zouden worden betrokken. Dat zijn bijvoorbeeld auto's die uitsluitend worden gebruikt op landerijen, grote industriecomplexen of luchthavens. Tot nu toe wordt dit soort auto's niet geregistreerd in het Nederlandse kentekenregister en niet betrokken in de Nederlandse autobelastingen. In de voorgestelde opzet zouden ook deze auto's geregistreerd moeten worden.

De gekozen GPS-techniek heeft ook tot gevolg dat op bepaalde plaatsen langs de grens met België en Duitsland niet altijd met 100 % zekerheid kan worden gezegd in welk land een auto rijdt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij weggedeelten die precies op de grens lopen en bij ingewikkelde grenssituaties zoals rond Baarle-Nassau en Baarle-Hertog. Maar de bevoegdheid van Nederland om een nationale kilometerheffing in te voeren reikt uiteraard niet verder dan het Nederlandse grondgebied. In de buurlanden afgelegde afstanden mogen dus niet in zo'n heffing worden betrokken. Om discussies op dit terrein bij voorbaat te kunnen uitsluiten biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in dit soort situaties de kilometerheffing achterwege te laten, door lokaal voor een stukje Nederlands grensgebied een nultarief in te stellen.

De kilometerprijs geldt alleen als de auto zelf rijdt. Rijden is hier gedefinieerd als rijden op twee of meer wielen. Wanneer een auto als lading wordt vervoerd zonder dat het registratiesysteem is ingeschakeld, bijvoorbeeld op een vrachtwagen of trein, is de heffing voor die auto niet verschuldigd. Maar wanneer een auto wordt gesleept terwijl de stroomvoorziening en dus ook het registratiesysteem is ingeschakeld, is de heffing verschuldigd voor zowel de trekkende als de getrokken auto.

## 4 Registratievoorziening

Het voorgestelde systeem staat of valt met een betrouwbare registratie van de gereden kilometers. Belangrijke elementen van de voorgestelde kilometerprijs zijn dan ook de eisen die worden gesteld aan de registratievoorziening die in ieder auto moet worden ingebouwd, de verplichtingen van de erkende inbouwers en reparateurs van deze registratievoorziening en de verplichtingen van de houders van het voertuig voor het gebruik van de registratievoorziening. Deze eisen zijn opgenomen in de wet zelf of zouden nog bij lagere regelgeving geregeld moeten worden. Binnen deze voorwaarden zouden marktpartijen vrij zijn hun producten en diensten aan te bieden aan de houders en gebruikers van motorrijtuigen, vanuit de gedachte dat de kosten van het systeem op deze manier verlaagd kunnen worden. Enkele punten verdienen het om hier nader te worden uitgelicht.

De voorgestelde registratievoorziening moet tegelijkertijd meerdere taken verrichten. Allereerst wordt met behulp van een hooggevoelige GPS-ontvanger doorlopend geregistreerd waar de auto zich op welk tijdstip bevindt en welke afstanden dus worden afgelegd. Deze gegevens worden vergeleken met de in het systeem opgeslagen coördinaten van plaatsen waar op bepaalde tijden of dagen een hoger spitstarief geldt. De dagelijks afgelegde afstanden binnen het basistarief, het spitstarief en een eventueel tussentarief<sup>3</sup> worden alleen in de auto zelf bijgehouden. Daarbij worden kilometers die gedeeltelijk binnen een spitstarief zijn gereden ook maar gedeeltelijk onder dat spitstarief opgeslagen. Wanneer nieuwe spitsgebieden worden toegevoegd of bestaande spitstarieven worden ingetrokken, wordt deze informatie toegestuurd naar alle registratievoorzieningen. De apparaten moeten dus ook in staat zijn deze informatie te ontvangen en de opgeslagen coördinaten van spitsgebieden aan te passen.

Periodiek worden de opgeslagen gegevens door de registratievoorziening doorgestuurd naar de overheid, samen met de unieke, bij het kenteken behorende beveiligingscode. De verzending kan zowel rechtstreeks gebeuren als via een erkende dienstverlener. In het geval van rechtstreekse verzending seint het registratiesysteem van de auto de totale afstanden door naar de instantie die in Nederland ook de kentekenregistratie verzorgt, de Dienst Wegverkeer RDW. De RDW leidt deze gegevens door naar het Centraal Justitieel Incasso Bureau CJIB, dat volgens het voorstel als inningsbureau zou optreden voor de kilometerheffing. Deze overheidsinstelling verzorgt ook op andere terreinen de incasso van bedragen die verschuldigd zijn aan de Nederlandse overheid, bijvoorbeeld verkeersboetes. De afgelegde afstanden worden vanuit de auto getotaliseerd per tariefsoort doorgestuurd (alleen basistarief, basistarief plus spitstarief, eventueel ook basistarief plus tussentarief).

3 Het tussentarief, ook wel aangeduid als schoudertarief, kan van toepassing zijn op tijden direct aansluitend op de spits of op wegen die bijvoorbeeld parallel lopen aan die waarop het spitstarief van toepassing is. Zie ook paragraaf 6.3.

Voor het opmaken van de naar schatting 8 miljoen facturen per maand is het voldoende als het inningsbureau maandelijks per voertuig de totalen per tariefsoort ontvangt. Om te compenseren voor eventuele kleine onnauwkeurigheden bij het registreren van de gereden afstanden, wordt een vaste aftrek van een aantal kilometers toegepast, waarna op het berekende bedrag nog een kleine procentuele aftrek wordt toegepast. Het effect van deze twee correcties is een kleine vermindering van de kilometerheffing per auto die er voor moet zorgen dat weggebruikers geen te hoge rekening krijgen. Het inningsbureau maakt na vaststelling van de verschuldigde bedragen de maandfacturen op, verstuurt deze en draagt zorg voor de inning van de verschuldigde bedragen.

Een andere optie kan zijn dat de houder kiest voor tussenschakeling van een ondernemer. Dat moet dan wel een ondernemer zijn die voor deze doeleinden door de overheid wordt aangemerkt als erkende dienstverlener in het kader van de kilometerprijs. De diensten van deze ondernemer kunnen zich beperken tot het ontvangen en totaliseren van de afgelegde kilometers in de verschillende tariefklassen en het doorgeven van deze totalen aan het inningsbureau. Maar erkende dienstverleners kunnen, als de houder daarvoor kiest, op basis van de gedetailleerde verplaatsingsgegevens ook extra diensten aanbieden die overigens niet van belang zijn voor de kilometerheffing. Een voorbeeld van een dergelijke dienst zou kunnen zijn de rittenadministratie die vereist kan zijn in het kader van de zogenoemde bijtelling inkomstenbelasting voor een door de werkgever ter beschikking gesteld voertuig. Daarvoor moet de houder dan wel expliciet toestemming verlenen. Verkoop van dergelijke gegevens aan derden is niet toegestaan.

De keuze van de houder voor rechtstreeks versturen of tussenschakeling van een erkende dienstverlener, al dan niet met afname van extra diensten, kan ook gevolgen hebben voor het type registratievoorziening dat hij nodig heeft. Het voorstel laat het ontwerpen en produceren van registratievoorzieningen over aan de markt. De overheid komt dus niet met een soort staatskastje voor in de auto. Als er verschillende producenten en leveranciers van registratievoorzieningen zijn, is wel een voorwaarde dat de verschillende systemen onderling op elkaar aansluiten. Houders kunnen dan zonder al te veel problemen terugkomen op hun aanvankelijke keuze, of eventueel overstappen naar een andere dienstverlener. Verder wordt met de gekozen techniek geanticipeerd op de eventuele totstandkoming van een Europese standaard voor dit soort registratievoorzieningen.

In beide opties, rechtstreekse verzending van de totale afstanden aan de Dienst Wegverkeer of verzending via een erkende dienstverlener, geldt voor de registratievoorziening de eis dat de houder van de auto zelf in ieder geval wel de precieze verplaatsingsgegevens uit het systeem kan uitlezen. Zo kan de kilometerregistratie inzicht geven in het eigen rijgedrag. Bij leaseauto's met een tussengeschatelde dienstverlener kunnen ook afspraken worden gemaakt over inzicht van de leasemaatschappij in de verplaatsingsgegevens. Voor controlerende ambtenaren blijven deze gegevens echter onzichtbaar. Wel kunnen

zij buiten de auto gericht aflezen of de registratievoorziening van een auto naar behoren werkt, maar zij kunnen uit oogpunt van bescherming van de privacy niet zien welke verplaatsingsgegevens in het apparaat zijn opgeslagen. Voor zover dat anders is bij extreme situaties, bijvoorbeeld als de auto is betrokken bij een ernstig verkeersongeval of een misdrijf, moet dat expliciet worden geregeld.

De registratievoorziening wordt bij inbouw gekoppeld aan het kenteken via een speciale, door de Dienst Wegverkeer voor dat kenteken afgegeven beveiligingsmodule die in de registratievoorziening wordt ingebouwd. Deze beveiligingsmodule is van belang voor de identificatie van het voertuig bij controles en voor de koppeling van die identiteit aan de verzonden kilometergegevens. Daarbij gaat het er niet alleen om dat de rekening bij de juiste persoon terecht komt, maar ook dat de hoogte van het basistarief per kilometer wordt bepaald door de individuele kenmerken van het juiste voertuig, zoals die zijn opgenomen in het kentekenregister.

Volgens het voorstel geldt de kilometerheffing uiteindelijk voor alle categorieën voertuigen waarvoor in de bestaande situatie de autobelastingen worden geheven, met één uitzondering. Motorfietsen blijven volgens het voorstel buiten de kilometerheffing. De bestaande autobelastingen zouden voor deze categorie dus ook niet worden afgeschaft. Deze keuze is ingegeven door praktische overwegingen. De inbouw van een registratievoorziening in een motorfiets is technisch veel lastiger dan bij een groter voertuig. De apparatuur zou bovendien minder goed te beschermen zijn tegen weersinvloeden, vernieling en diefstal dan bij een gesloten voertuig. Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat motoren relatief weinig zullen bijdragen aan de congestie, terwijl de bestrijding daarvan de voornaamste reden was om een kilometerheffing voor te stellen. Voertuigen die nu buiten de autoheffingen blijven, zoals landbouwtrekkers, brommobielen en bromfietsen, worden volgens het voorstel evenmin in de kilometerheffing betrokken.

## 5 Handhaving

Een alomvattend systeem van kilometerheffing zoals in 2009 voorgesteld staat of valt met een goede handhaving. Dit is niet alleen van belang voor het behalen van de beoogde opbrengst, maar ook voor het behoud van het draagvlak bij burgers en ondernemers, dat door de regering voorop was gesteld. Het wetsvoorstel is dan ook voorzien van een aantal stevige sanctieregelingen. Niet alleen het verstoren of op andere wijze beïnvloeden van de registratievoorziening of de beveiligingsmodule is strafbaar gesteld, maar ook het produceren, invoeren, verkopen of voorhanden te hebben van apparatuur waarmee de registratie van gereden kilometers verstoord of beïnvloed kan worden.

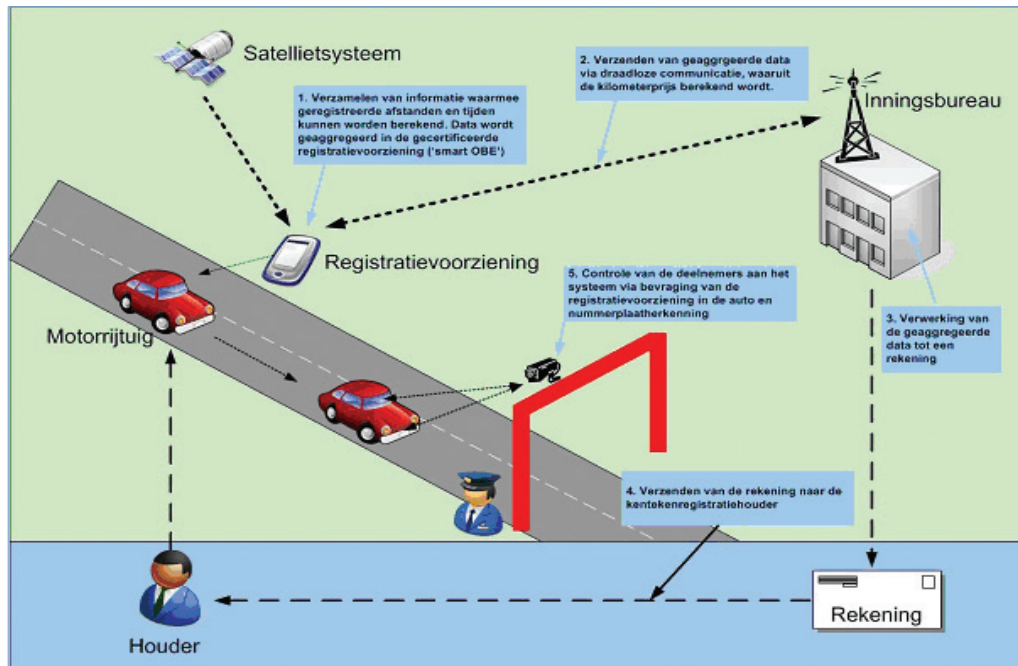
Ter controle worden ongewone voorvallen door de registratievoorziening opgenomen in een intern logboek dat bijhoudt hoe de apparatuur functioneert. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat zich een niet-regulaire stroomonderbreking heeft voorgedaan, het satelliet signaal is weggevallen, de geregistreerde coördinaten onverklaarbaar verspringen of anderszins beweging van het voertuig wordt geconstateerd terwijl geen registratie van kilometers plaatsvindt. Uit oogpunt van privacy worden in het logboek niet alle verplaatsingsgegevens opgenomen, maar alleen de coördinaten direct voorafgaand aan een ongewone gebeurtenis. Periodiek wordt het logboek toegestuurd naar de toezichthoudende instanties. Ook kan het logboek door controlerende ambtenaren met speciale apparatuur buiten het voertuig worden uitgelezen. Op deze manier is het toezicht op een juiste naleving niet afhankelijk van het op heterdaad betrappen van overtredders, maar kunnen ook eerder gemaakte overtredingen worden opgespoord. Ongetwijfeld gaat daar ook een preventieve werking van uit.

Hoewel hoge eisen worden gesteld aan de registratievoorziening, kan het voorkomen dat deze toch niet of niet goed functioneert. Het apparaat moet in principe zo zijn ontworpen dat de houder in dat geval een melding krijgt, maar ook dat onderdeel zal soms kapot kunnen gaan. Wanneer het apparaat meldt dat het niet of niet goed werkt, moet de houder dat binnen acht uur melden aan de Dienst Wegverkeer. Daarna krijgt hij maximaal drie weken om de registratievoorziening te laten repareren of vervangen door een erkende inbouwer/reparateur. Gedurende de periode dat de apparatuur wordt gerepareerd of vervangen, wordt de verschuldigde kilometerheffing forfaitair bepaald op basis van het gebruik van de auto in de drie maanden voorafgaande aan de maand waarin het defect optreedt. Dezelfde procedure geldt als de houder zelf niet merkt dat de registratievoorziening hapert, maar dit bij een controle wordt geconstateerd. Als de registratievoorziening is gerepareerd of vervangen treedt de heffing naar werkelijk gereden aantal kilometers weer in de plaats van de forfaitaire heffing. Ter controle meldt de erkende reparateur/inbouwer de reparatie of vervanging aan de Dienst Wegverkeer.

Langs de wegen kan permanent draadloos worden gecontroleerd of de kilometerregistratie van passerende auto's goed functioneert, zowel via vaste als

mobiele meetinstrumenten. Ook al langer bestaande controlemiddelen kunnen worden ingezet, zoals nummerplaatherkenning. De gang van zaken kan worden geïllustreerd met het hierna opgenomen schema.

Figuur 1: Schema opzet kilometerprijs <sup>(4)</sup>



Het schema geeft de eenvoudigste variant weer, waarbij de houder van een auto ervoor heeft gekozen dat de opgeslagen gegevens vanuit de auto periodiek rechtstreeks worden doorgestuurd naar de overheid. De controle via portalen langs de weg (punt 5 in het schema) zou overigens vooral plaatsvinden langs snelwegen. Langs het onderliggende wegennet zou meer worden gewerkt met meetapparatuur die rouleert tussen enkele vaste punten waar de apparatuur kan worden geplaatst (genoemd wordt: vijf vaste plekken per meetapparaat). Daarnaast kunnen controlerende ambtenaren ook met mobiele meetinstrumenten aan de buitenkant van een stilstaand of rijdend voertuig controleren of de registratievoorziening in het voertuig naar behoren werkt. Bij de (al bestaande) verplichte periodieke keuring van voertuigen (APK) zou ook de werking van de registratievoorziening en de beveiligingsmodule tot de normale routine gaan behoren. In al deze gevallen kan uitsluitend het functioneren van de apparatuur worden gecontroleerd. Met het oog op de privacy wordt de techniek zodanig vormgegeven dat de verplaatsingsgegevens niet aan het voertuig door derden kunnen worden uitgelezen.

4 Het schema is ontleend aan de eerder genoemde memorie van toelichting bij het wetsvoorstel kilometerprijs van 13 november 2009, TK 32216, nr. 3.



## 6 Tarief

### 6.1 Algemeen

Om vast te stellen welk bedrag na afloop van de maand verschuldigd is, moet niet alleen van dag tot dag worden bijgehouden welke afstanden de auto aflegt, maar ook welke tarieven daarbij gelden. Voor alle kilometers geldt allereerst het basistarief. Daarnaast kan op bepaalde plaatsen en tijden een spitstoeslag gelden. Het voorstel beoogt op deze wijze de congestie, in de toelichting bij het wetsvoorstel gedefinieerd als het aantal voertuigverliesuren, met 58 % te verminderen.

Uitgangspunt van de omzetting van de vaste autobelasting in een variabele kilometerheffing is, zoals eerder gezegd, dat de totale opbrengst per categorie voertuigen gelijk blijft waardoor ook de gemiddelde druk per voertuig binnen die categorie gelijk blijft. Verder is het niet de bedoeling dat de omzetting door verschuiving van financiële prikkels grote effecten heeft op de samenstelling van het wagenpark. Noodgedwongen sluit de indeling van de tarieven van de voorgestelde kilometerheffing dan ook nauw aan bij de bestaande indelingen in categorieën van de vaste autobelastingen. Ook de grondslag voor de tariefdifferentiatie binnen iedere categorie en eventuele vrijstellingen en ontheffingen worden in hoge mate ontleend aan de grondslagen, vrijstellingen en ontheffingen in de bestaande autobelastingen.

### 6.2 Basistarief

Het basistarief in de voorgestelde kilometerheffing sluit in grote lijnen aan bij de criteria zoals die gelden in de bestaande Nederlandse autobelastingen. Daarmee is van belang in welke categorie het voertuig in de autobelastingen is ingedeeld en van welke kenmerken de hoogte van de belastingtarieven afhangt voor die categorie voertuigen. Dit geeft het volgende beeld.

#### 6.2.1 Basistarief personenauto's en particuliere bestelauto's

Voor personenauto's en bestelauto's van particulieren wordt in Nederland zowel een eenmalige registratiebelasting geheven, de BPM, als een periodieke motorrijtuigenbelasting. Het basistarief van de BPM zal vanaf 2013 volledig gebaseerd zijn op de CO<sub>2</sub>-emissie van de auto. Het basistarief van de motorrijtuigenbelasting neemt toe met het gewicht van de auto en is daarmee indirect ook gerelateerd aan de CO<sub>2</sub>-emissie, terwijl voor zeer zuinige auto's een vrijstelling

geldt. Daarnaast wordt in beide belastingen een brandstof toeslag geheven voor personenauto's die rijden op diesel, onder meer om te compenseren voor het feit dat de accijns op de motorbrandstof voor dieselauto's aanmerkelijk lager is. Voor auto's die rijden op LPG geldt om dezelfde reden ook een brandstof toeslag, maar dan alleen in de motorrijtuigenbelasting. Verder werd in de BPM tot medio 2010 een korting gegeven voor zeer schone dieselauto's (uitstoot fijn stof minder dan 5 mg per kilometer).

In de kilometerheffing zou het tarief voor personenauto's en particuliere bestelauto's voor ongeveer 50 % worden bepaald door de BPM en voor 50 % door de motorrijtuigenbelasting, omdat beide belastingen een vergelijkbare opbrengst hebben. Daarbij is de CO<sub>2</sub>-emissie bepalend voor het tarief. Als er voor een auto geen gegevens zijn over de CO<sub>2</sub>-emissie, bijvoorbeeld bij een oudere auto of een auto zonder Europese typegoedkeuring, wordt het tarief gebaseerd op de statistische relatie tussen leeg gewicht en CO<sub>2</sub>-emissie (hoe zwaarder, hoe meer CO<sub>2</sub>-uitstoot). Omdat in de loop van de jaren steeds zuiniger auto's worden geproduceerd, zou daarbij op de berekende CO<sub>2</sub>-emissie een correctie worden toegepast met een bouwjaarfactor die oploopt naarmate de auto ouder is. Het jaar 2008 zou daarbij de factor 1 krijgen.

Als minimumuitstoot wordt voor alle auto's uitgegaan van 80 gram per kilometer, ook als de uitstoot lager zou zijn of geheel ontbreekt, zoals bij elektrische auto's. Ook deze auto's maken gebruik van de weg en dragen bij aan congestie. Wel zou voor deze categorie een zeer laag tarief gelden van naar verwachting zo'n 0,8 cent per kilometer. Er geldt geen maximum, zoals dat ook niet geldt in de autobelastingen.

Voor dieselauto's zou per kilometer een hoger tarief gelden, dat is berekend met een formule die het verschil in brandstofaccijns (bij een vergelijkbaar voertuiggewicht) omrekent naar een bedrag per kilometer gebaseerd op de CO<sub>2</sub>-emissie. Daarbij wordt het voertuiggewicht van de dieselauto forfaitair verminderd met 65 kg omdat een dieselauto zwaarder is dan de benzinevariant in dezelfde uitvoering. Daarnaast geldt voor dieselauto's met een uitstoot van meer dan 5 mg fijn stof per kilometer nog een vaste opslag van 2,5 cent per kilometer. Er is hier gekozen voor een vaste opslag omdat de emissie van fijn stof niet afhangt van de CO<sub>2</sub>-emissie maar van het al dan niet beschikken over een affabriek roetfilter. Concreet zou deze opslag worden betaald door alle dieselauto's in de Euroklasse 0, 1 en 2, een groot deel van de dieselauto's in Euroklasse drie, een klein deel van dieselauto's in Euroklasse 4 en niet worden betaald door dieselauto's in Euroklasse 5 en hoger.

Voor LPG-aangedreven auto's wordt een minder grote verhoging voorgesteld dan voor dieselauto's, omdat voor auto's die op LPG rijden in de bestaande belastingen alleen een brandstof toeslag geldt in de motorrijtuigenbelasting en niet in de registratiebelasting BPM. Hiermee wordt ook voor deze categorie een beleidsneutrale omzetting bereikt.



Zoals eerder opgemerkt was het de bedoeling dat bij de overstap van vaste belastingen naar kilometerheffing de totale opbrengst van iedere categorie voertuigen ongeveer gelijk zou blijven. Daarbij zou ook de belastingdruk binnen de diverse categorieën zoveel mogelijk worden vertaald naar de kilometerheffing. Om het basistarief te kunnen berekenen moet dus ook rekening worden gehouden met de verwachte opbrengst van met name het spitstarief. Het basistarief is daarmee geen vaste grootte, maar mede afhankelijk van de opbrengst van het spitstarief. Op basis van de opbrengst van het spitstarief wordt het basistarief zonedig aangepast.

Het basistarief wordt volgens het wetsvoorstel ook periodiek aangepast vanwege de autonome ontwikkeling van het wagenpark naar zuiniger auto's. Deze ontwikkeling is al jaren aan de gang en zal zich naar verwachting ook in de toekomst voortzetten. Wanneer belastingen of heffingen gebaseerd zijn op de CO<sub>2</sub>-emissie van auto's zal de gemiddelde opbrengst per voertuig steeds verder dalen, tenzij het tarief wordt verhoogd of de grenzen van de tariefklassen strenger worden vastgesteld. Het wetsvoorstel kiest voor de laatste optie en voorziet in een correctie van de CO<sub>2</sub>-emissiegrenzen. Genoemd wordt een percentage van gemiddeld 1,4 % per jaar. Na aanpassing van de tariefgrenzen past het inningsbureau voor auto's die door de aanpassing een tariefklasse opschuiven automatisch het hogere tarief per kilometer toe, aan de hand van de in het kentekenregister vermelde CO<sub>2</sub>-emissie.

### 6.2.2 Basistarief vrachtauto's

Voor vrachtauto's van 12 ton en zwaarder wordt in Nederland in het kader van het Eurovignet <sup>(5)</sup> de belasting zware motorrijtuigen geheven. Deze belasting is verschuldigd als met de vrachtauto wordt gereden op snelwegen in Nederland. Het tarief is afhankelijk van het aantal assen van de vrachtwagencombinatie en de Euroklasse. Daarnaast wordt voor vrachtwagens periodiek motorrijtuigenbelasting geheven. Naast het aantal assen en de Euroklasse is het tarief van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens ook afhankelijk van de toegestane maximummassa, het al dan niet hebben van een koppelinrichting en het type vering.

Bij invoering van de kilometerheffing zou de belasting zware motorrijtuigen vervallen en helemaal worden omgezet in de kilometerheffing. De motorrijtuigenbelasting kan echter alleen in een kilometerheffing worden omgezet voor zover de bestaande belasting uitgaat boven het verplicht te handhaven Europese minimum <sup>(6)</sup>. Het tarief van de kilometerheffing zou volgens het voorstel afhangen van de toegestane maximummassa, met een maximum van 40.000 kg,

5 Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens, Brussel, 9 februari 1994 (Eurovignetverdrag).

6 Artikel 6, eerste lid, juncto bijlage I, van de Richtlijn betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (1999/62/EG) (Eurovignetrichtlijn).

en de Euroklasse. Een verdere opsplitsing waarbij rekening wordt gehouden met veranderlijke zaken als het wel of niet trekken van een oplegger wordt niet voorgesteld. Daarbij speelt een rol dat het systeem dan nodeloos ingewikkeld en lastig controleerbaar wordt, waardoor de verhouding tussen kosten en opbrengst van de heffing ongunstiger wordt. Uitgangspunt is immers dat de opbrengst gelijk blijft aan de opbrengst van de autobelastingen.

### **6.2.3 Basistarief bestelauto's ondernemers en gehandicapten**

Voor bestelauto's van ondernemers en gehandicapten wordt in de Nederlandse autobelastingen onder voorwaarden niet de registratiebelasting BPM geheven maar alleen een gereduceerd tarief van de periodieke motorrijtuigenbelasting. Evenals bij personenauto's is die belasting gerelateerd aan het gewicht van het motorrijtuig. Er is bij bestelauto's geen sprake van een verhoging voor dieselauto's of een opslag op basis van de fijnstofuitstoot.

Bij overstap naar de kilometerheffing zouden deze gereduceerde tarieven beleidsneutraal worden omgezet in een gereduceerd tarief per kilometer voor bestelauto's van ondernemers en een nog wat lager tarief per kilometer voor bestelauto's van gehandicapten. Om voor deze lage tarieven in aanmerking te komen zouden dezelfde voorwaarden gelden als bij de bestaande fiscale regelingen waar sprake is van geen BPM en een lagere motorrijtuigenbelasting.

### **6.2.4 Basistarief autobussen**

Voor autobussen is in de bestaande autobelastingen alleen de periodieke motorrijtuigenbelasting verschuldigd, waarbij het tarief afhankelijk is van het eigen gewicht van de bus. Voor autobussen in het openbaar vervoer geldt een nultarief als ze worden aangedreven door aardgas of LPG.

Ook in de voorgestelde kilometerheffing zou het tarief voor bussen afhangen van het eigen gewicht, waarbij een forfaitair minimum en maximum zou gelden van 1000 kg respectievelijk 20.000 kg. Voor bussen in het openbaar vervoer zou, gezien de doelstelling van de kilometerheffing om de congestie te bestrijden, echter een volledige vrijstelling gelden, dus ook voor diesel en benzinebussen. In zoverre zou dus geen sprake zijn van een beleidsneutrale omzetting van de autobelastingen.

### 6.3 Spitsstarief

Het basistarief wordt bepaald aan de hand van de kenmerken van het voertuig en geldt dan voor alle kilometers die met dat voertuig worden afgelegd. Daarnaast bevat het voorstel de mogelijkheid om een voor alle voertuigen gelijke spitstoeslag in te stellen op bepaalde plaatsen en tijdstippen. Dat kan zijn op bepaalde uren, op bepaalde dagen of in een bepaalde periode van het jaar, of een combinatie van deze mogelijkheden.

Invoering van een spitsstarief mag volgens het voorstel alleen op weggedeelten waar dat voor de bereikbaarheid noodzakelijk is. Verder moet sprake zijn van structurele congestie, of van structureel te verwachten congestie als het spitsstarief op die plaats en tijd niet wordt ingesteld. Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als op een gedeelte van een snelweg vanwege congestie het spitsstarief wordt ingevoerd en daardoor sluipverkeer wordt verwacht op het onderliggende wegennet. In die situatie kan het spitsstarief ook op een deel van het onderliggende wegennet worden ingesteld. Een ander voorbeeld is de situatie dat een spitsstarief mede wordt ingesteld op een weggedeelte waarover zoveel voertuigen worden toegevoerd, dat op een verderop gelegen weggedeelte congestie ontstaat. Er hoeft op weggedeelten waar het spitsstarief zou gelden dus niet altijd al sprake te zijn van structurele congestie.

Eventueel kan ook gekozen worden voor een tussentarief, in de toelichting bij het wetsvoorstel "schoudertarief" genoemd. Dit kan onder omstandigheden nuttig zijn in de aanloop naar het volle spitsstarief, waarbij zowel kan worden gedacht aan de fysieke aanloop (toeleverende weggedeelten), als aan de aanloop in de tijd (aansluitend voor en na de spitsperiode waarop de volle spitstoeslag geldt). Bij dit alles is het streven om het spitsstarief in te zetten op plaatsen en tijden waar de oorzaak van de congestie ligt, en niet alleen op plaatsen en tijden waar het verkeer vervolgens structureel vastloopt.

De nadere voorwaarden en procedures rond de instelling van het spitsstarief voor bepaalde weggedeelten zouden nog worden vastgelegd in een speciaal Spitsbesluit, waarin ook de tarieven zouden worden vastgesteld. In eerder stukken werd vaak uitgegaan van een spitsstarief van 11 cent per kilometer, in het wetsvoorstel wordt geen tarief genoemd. In het wetsvoorstel is wel al gekozen voor een vast spitsstarief, dat niet afhankelijk is van het type voertuig. De voornaamste reden om een spitstoeslag in te stellen is de bestrijding van structurele congestie op bepaalde weggedeelten, mede gezien de economische schade die dergelijke congestie veroorzaakt. De kenmerken van individuele voertuigen spelen daarbij niet een dusdanige rol, dat deze van invloed zouden moeten zijn op de hoogte van de spitstoeslag.

Het spitsstarief is uitdrukkelijk niet bedoeld om extra inkomsten voor de overheid te genereren en kan dat in de opzet van het wetsvoorstel ook niet doen.

De opbrengst van het basistarief en het spitstarief zijn immers complementair. Stijgt de opbrengst van het spitstarief, dan moet het basistarief in zoverre worden verminderd. Verder wordt de instelling van een spitstarief omkleed met voorwaarden en procedures die moeten garanderen dat hier niet lichtzinnig mee wordt omgesprongen. Als de bereikbaarheid er niet door kan worden verbeterd – de congestie zal zich bijvoorbeeld naar verwachting onverminderd blijven voordoen – dan moet een andere oplossing worden gezocht. Het is niet de bedoeling dat weggebruikers uitsluitend een extra toeslag betalen om in een onoplosbare file te staan. Dit zou het draagvlak voor zo'n heffing, dat zoals gezegd een belangrijke voorwaarde is voor de indieners van het wetsvoorstel, ook geen goed doen.

## 7 Buitenlandse kentekens

### 7.1 Algemeen

Een belangrijke vraag is hoe in de voorgestelde kilometerheffing wordt omgegaan met voertuigen die in een ander land zijn geregistreerd. Hoofregel is, dat ook voertuigen die in een ander land zijn geregistreerd onder de voorgestelde kilometerheffing vallen. Of zo'n voertuig daadwerkelijk in de heffing wordt betrokken hangt echter af van het type voertuig en, als het geen vrachtauto betreft, de plaats waar de houder of gebruiker woont of is gevestigd.

### 7.2 Auto's, bestelauto's en bussen waarvan de houder of gebruiker niet in Nederland woont

Auto's, niet zijnde vrachtauto's, waarvan de houder of gebruiker niet in Nederland woont, worden in het voorstel voorlopig vrijgesteld van deelname aan de kilometerheffing. Daarbij is overwogen dat in de Europese context op zichzelf dit soort belemmeringen van het vrije verkeer van personen, diensten en goederen wel zijn toegestaan, om dwingende redenen van algemeen belang zoals een juiste belastingheffing. Maar daarbij geldt wel de eis van proportionaliteit, de belemmering moet in redelijke verhouding staan tot het door de lidstaat nagestreefde doeleinden in het algemeen belang. De eis dat inwoners van andere lidstaten een Nederlandse registratievoorziening in hun auto zouden moeten inbouwen en normaal mee zouden moeten doen aan de Nederlandse kilometerheffing zou al snel strijdig kunnen zijn met de eis van proportionaliteit, als je de kosten en verplichtingen van dit systeem afzet tegen het beperkte gebruik in Nederland. Dat neemt niet weg dat volgens het voorstel nog verschillende opties zouden worden onderzocht om deze categorie weggebruikers in de toekomst toch aan de kilometerheffing deel te laten nemen via een alternatief systeem.

### 7.3 Auto's, bestelauto's en bussen waarvan de houder of gebruiker in Nederland woont

Voor inwoners van Nederland die enkele weken een auto gebruiken die in een ander land is geregistreerd, geldt hetzelfde als voor inwoners van andere lidstaten. Het zou in strijd zijn met het proportionaliteitsbeginsel om deze auto's op dezelfde voet in de kilometerheffing te betrekken als auto's met een Nederlands kenteken. Daarom wordt een vrijstelling voorgesteld voor auto's met een niet-Nederlands kenteken die maximaal vier weken in Nederland worden gebruikt door een inwoner van Nederland. De gebruiker moet dan wel vooraf melden

dat hij in Nederland gaat rijden, zodat de termijn van vier weken gecontroleerd kan worden.

Na vier weken is een inwoner van Nederland echter verplicht over te stappen naar het normale systeem. Hij moet het buitenlandse kenteken dan aanmelden voor opname in het register buitenlandse kentekens, dat door de Dienst Wegverkeer wordt bijgehouden naast het binnenlandse kentekenregister. Ook moet een registratievoorziening worden ingebouwd.

## 7.4 Vrachtauto's

Alle vrachtauto's worden volgens het voorstel vanaf het begin in de kilometerheffing betrokken, ongeacht de vraag of de vrachtauto een Nederlands kenteken heeft en de houder in Nederland is gevestigd. Ook voor vrachtauto's met een buitenlands kenteken is het mogelijk om daarbij normaal deel te nemen via een registratievoorziening. Maar gezien het eerder genoemde proportionaliteitsbeginsel wordt daarnaast de mogelijkheid geboden deel te nemen via een secundair systeem voor buitenlandse vrachtwagens. Dit secundaire systeem maakt geen gebruik van GPS-techniek en vereist dus niet de inbouw van een registratievoorziening. Ter waarborging van de te betalen bedragen wordt wel een vorm van zekerheidstelling gevraagd.

Binnen het secundaire systeem zijn er weer twee opties: er kan worden gekozen voor deelname op basis van de werkelijk gereden afstanden of voor betaling van een forfaitair bedrag per dag. In beide gevallen moet de vrachtauto vooraf of bij eerste gelegenheid na het passeren van de Nederlandse grens worden ingeboekt ter opname van het kenteken in het register buitenlandse kentekens. Inboeken is mogelijk via internet, telefonisch, of bij speciale terminals die onder meer bij grensovergangen zouden komen. Bij het inboeken worden behalve naam en adres van de houder ook de kenmerken van de vrachtwagen (maximum toegelaten gewicht, Euroklasse, bouwjaar, brandstofsoort) opgegeven, zodat aan de juiste (rechts)persoon een factuur kan worden toegestuurd op basis van de opgegeven voertuiggegevens. Verder wordt bij het inboeken de verwachte verblijfsduur in Nederland gemeld.

Als wordt gekozen voor betaling van een forfaitair bedrag, wordt de verschuldigde heffing berekend aan de hand van de opgegeven verblijfsduur in Nederland en het voor de vrachtauto op basis van de voertuigkenmerken geldende tarief per kilometer. Daarbij wordt een vast bedrag per etmaal toegepast, gebaseerd op een forfaitaire afstand van 500 kilometer per dag. Uitboeken bij het verlaten van Nederland is bij deze variant alleen nodig als de verblijfsduur in Nederland korter blijkt te zijn dan eerder was opgegeven. Zonodig kan de verblijfsduur ook worden verlengd.

Als wordt gekozen voor betaling naar de werkelijk gereden afstand moet zowel bij binnenkomst als bij het verlaten van Nederland de kilometerstand van de vrachtauto worden doorgegeven. Naast een inboeking moet er bij deze variant dus altijd ook een uitboeking worden gedaan. Het verschuldigde bedrag wordt vervolgens vastgesteld aan de hand van het voor de vrachtauto geldende kilometertarief en het verschil tussen beide kilometerstanden. Maximaal is echter het bedrag verschuldigd dat zou gelden bij toepassing van de forfaitaire regeling. Wordt bij het verlaten van Nederland niet uitgeboekt dan is het forfaitaire bedrag verschuldigd over de opgegeven verblijfsduur in Nederland. Wordt wel uitgeboekt maar daarbij niet de kilometerstand doorgegeven, dan is over de periode tussen inboeken en uitboeken eveneens het forfaitaire bedrag verschuldigd.

Zonder ingebouwde registratievoorziening is het niet mogelijk vast te stellen of een vrachtauto op plaatsen en tijden heeft gereden waar een spitstarief geldt. Gemiddeld rijdt een vrachtwagen echter zo'n 3 % van de gereden kilometers in de spits. Uit oogpunt van gelijke behandeling met vrachtauto's die deelnemen aan het primaire systeem biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om voor buitenlandse vrachtauto's een forfaitaire spitsopslag toe te passen. De verenigbaarheid met het Europese recht zou overigens nog worden onderzocht.



**8****Geleidelijke overgang van vaste autobelastingen naar kilometerheffing**

---

**8.1 Vrachtwagens eerst, rest via  $\alpha$ -selectie ingroei**

Bij de geleidelijke omslag van de vaste autobelastingen naar een kilometerheffing wordt volgens het voorstel in de loop van een aantal jaren het bestaande wagenpark uitgerust met een registratievoorziening. Allereerst treden de vrachtauto's toe, een jaar later geleidelijk aan gevolgd door de andere categorieën voertuigen. Via "loting" op basis van het kenteken wordt telkens bepaald welke groep kentekens op een bepaald tijdstip aan de beurt is. Door deze geleidelijke overgang kunnen de erkende inbouwers van registratievoorzieningen de stroom inbouwverzoeken naar verwachting goed aan. Ook zijn eventuele kinderziektes van het nieuwe systeem op deze manier wat beter beheersbaar.

Door de toetreding bij loting vast te stellen wordt geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende cohorten auto's. Iedere houder heeft bij het begin van de omslag evenveel kans om direct het eerste jaar of juist pas in het laatste jaar te worden ingeloot, ongeacht soort voertuig, de leeftijd van de auto, het type brandstof, de CO<sub>2</sub>-uitstoot of het aantal kilometers dat jaarlijks wordt gereden. Dit is niet alleen eerlijker, maar voorkomt ook verstoringen in de markt omdat telkens een doorsnee van het wagenpark overstapt. Bij de invoering van de kilometerheffing draagt de overheid overigens de kosten van de eerste inbouw van de registratievoorziening in het bestaande wagenpark. Latere reparatie of vervanging moet de leverancier (als dit onder de garantie valt) of de houder van het voertuig zelf betalen.

**8.2 Fiscale aspecten**

De overstap in één keer van een periodieke wegenbelasting naar een periodieke kilometerheffing zal in de praktijk niet tot grote marktverstoringen leiden. Wel zal sprake zijn van een lastenverschuiving van houders die per jaar minder dan de gemiddeld afstand rijden naar houders die meer dan gemiddeld rijden. Om deze lastenverschuiving draait nu eenmaal de hele omslag, met het doel de congestie te verminderen en de heffing voor autogebruikers eerlijker te maken.

Overgang ineens van eenmalige registratiebelasting naar een periodieke heffing is echter wel een probleem. Het bestaande wagenpark, waarvoor de registratiebelasting nog wel is betaald, verliest in één keer een deel van zijn waarde. Dit effect is het sterkste voor nieuwe auto's waarop nog niet zoveel is afgeschreven, en het geldt zowel voor burgers als voor bedrijven. Vooral leasebedrijven en



andere houders van grote wagenparken ervaren daardoor een vermogensverlies. Verder kan in de aanloop naar de omzetting een kopersstaking uitbreken, in afwachting van het vervallen van de registratiebelasting.

Om dit soort effecten beheersbaar te maken is ervoor gekozen de afbouw van de registratiebelasting in een aantal jaren te laten verlopen, in kleine stappen. Daarmee is al in 2008 begonnen, voordat de kilometerheffing zou worden ingevoerd, door jaarlijks 5 % van de registratiebelasting te verschuiven naar de periodieke motorrijtuigenbelasting. De motorrijtuigenbelasting wordt daarbij gebruikt als een soort vluchtheuvel om de oversteek naar de kilometerheffing te zijner tijd gemakkelijker te maken. Door deze zogenoemde vluchtheuvelvariant verdwijnen de versturende effecten niet, maar worden deze opgedeeld in kleine brokjes. Daarbij worden de gevolgen van de afbouw in de loop van de overgangperiode in grote lijnen gespreid over alle autogebruikers. Ieder jaar wordt immers de registratiebelasting een beetje verlaagd, waardoor de waardevermindering van het bestaande wagenpark per jaar beperkt blijft. Tegelijk betalen kopers van nieuwe auto's ieder jaar een wat lagere registratiebelasting, waardoor ook de aanschafprijs van gebruikte auto's geleidelijk daalt. In de loop van de overgangperiode zullen de meeste houders van voertuigen één of meer keer te maken krijgen met deze lagere aanschafkosten. Daar staat tegenover dat voor iedereen de motorrijtuigenbelasting geleidelijk stijgt.

Tijdens de geleidelijke invoering van de kilometerheffing wordt volgens het voorstel de stapsgewijze verlaging van de registratiebelasting voortgezet. Dit wordt dan gecompenseerd door zowel een verhoging van de motorrijtuigenbelasting voor de houders die daar nog onder vallen, als een verhoging van de kilometertarieven voor degenen die al over zijn naar het nieuwe systeem.

De bedoeling was dat vanaf 2013 grotere stappen zouden worden gemaakt met een afbouw van 12,5 % van de registratiebelasting per jaar. Volgens de autosector is een dergelijk percentage mogelijk zonder dat dit onacceptabele gevolgen zou hebben voor de waarde van het bestaande wagenpark en de autosector. Toen duidelijk werd dat de kilometerheffing niet zou worden ingevoerd heeft de Nederlandse regering besloten om met ingang van 2011 te stoppen met de verschuiving van de registratiebelasting naar de motorrijtuigenbelasting. Niettemin zijn dankzij de vluchtheuvelvariant de tarieven van de huidige registratiebelasting gemiddeld zo'n 15 % lager dan de oorspronkelijke tarieven in 2007, onder gelijktijdige verhoging van de motorrijtuigenbelasting.

In november 2009 heeft de toenmalige Nederlandse regering een wetsvoorstel bij het Nederlandse parlement ingediend voor de omzetting van de bestaande autobelastingen in een alomvattende kilometerheffing. De voorgestelde heffing probeerde zo goed mogelijk te beantwoorden aan de verschillende doelstellingen en uitgangspunten die aan de regeling werden gesteld: een budgettair en beleidsmatig neutrale omzetting ter vermindering van de congestie op het Nederlandse wegennet, met voldoende draagvlak onder de bevolking, waarbij degene die meer rijdt ook meer betaalt, rekening houdend met de mate van milieubelasting van het individuele voertuig en met een strenge handhaving zonder aantasting van de privacy van weggebruikers. Een aantal details van de voorgestelde heffing is mede te verklaren vanuit de vormgeving van de bestaande Nederlandse autobelastingen. Tot een verdere uitwerking in de praktijk is het niet gekomen. De huidige Nederlandse regering heeft aangegeven de voorgestelde kilometerheffing in deze vorm niet te zullen invoeren.