

Het beprijzen van mobiliteit

Een onderzoek naar de invoering van een kilometerheffing in Nederland

Naam: R. van de Graaf
Studentnummer: 433047
Scriptiebegeleider: Dr. L.W.D. Wijtvliet
Tweede beoordelaar: Prof. Dr. P. Kavelaars
Inleverdatum: 24 maart 2020

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	4
Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	5
1.1 – Aanleiding.....	5
1.2 – Onderzoeksvraag en deelvragen	6
1.3 – Methodologie	6
1.4 – Opbouw	7
1.5 – Afbakening.....	7
Hoofdstuk 2 – Geschiedenis van mobiliteitsbeprijzing in Nederland	8
2.1 – Inleiding	8
2.2 – Wetsvoorstel ‘Wet op het rekeningrijden’ (1997)	8
2.2.1 – Aanleiding en doel	8
2.2.2 – Belastingplichtigen en belastbaar feit	9
2.2.3 – Tarief.....	10
2.2.4 – Bestemming opbrengsten	11
2.2.5 – Administratieve lasten.....	11
2.2.6 – Kritiek.....	12
2.3 – Wetsvoorstel ‘Wet bereikbaarheid en mobiliteit’ (2000)	13
2.3.1 – Aanleiding en doel	13
2.3.2 – Belastingplichtigen en belastbaar feit	15
2.3.3 – Tarief.....	16
2.3.4 – Bestemming opbrengsten	17
2.3.5 – Administratieve lasten.....	17
2.3.6 – Kritiek.....	18
2.4 – Wetsvoorstel ‘Wet kilometerprijs’ (2009).....	19
2.4.1 – Aanleiding en doel	19
2.4.2 – Belastingplichtigen en belastbaar feit	20
2.4.3 – Tarief.....	21
2.4.4 – Bestemming opbrengsten	23
2.4.5 – Administratieve lasten.....	23
2.4.6 – Kritiek.....	24
2.5 – Deelconclusie.....	26
Hoofdstuk 3 – Huidige situatie in Nederland.....	28
3.1 – Inleiding	28
3.2 – Regeerakkoord Rutte III.....	28
3.3 – Deltaplan Mobiliteit.....	30

3.4 – Klimaatakkoord.....	31
3.5 – Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord	32
3.6 – Deelconclusie.....	33
Hoofdstuk 4 – Huidige situatie in omliggende landen	34
4.1 – Inleiding	34
4.2 – België	34
4.2.1 – Kilometerheffing voor vrachtverkeer	34
4.2.2 – Resultaten kilometerheffing voor vrachtverkeer	35
4.2.3 – Kilometerheffing voor personenverkeer	36
4.3 – Duitsland.....	38
4.3.1 – LKW-Maut.....	38
4.3.2 – Vergelijking met België	40
4.3.3 – Kilometerheffing voor personenverkeer	41
4.4 – Deelconclusie.....	42
Hoofdstuk 5 – Kilometerheffing in Nederland.....	44
5.1 - Inleiding	44
5.2 – Kritiek op voorgaande wetsvoorstellen.....	44
5.3 – Voordelen kilometerheffing	44
5.3.1 – Vermindering van het aantal files	44
5.3.2 – Betalen voor gebruik van de openbare weg	45
5.3.3 – Budgettaire effecten.....	46
5.3.4 – Afname autogebruik.....	47
5.3.5 – Positief milieueffect.....	47
5.4 – Nadelen kilometerheffing.....	48
5.4.1 – Uitvoerbaarheid is lastig en duur	48
5.4.2 – Onvoldoende geschikte alternatieven	49
5.5 – Wel of geen kilometerheffing?.....	51
5.6 – Vormgeving kilometerheffing.....	52
5.6.1 – Mogelijkheid van een spitsheffing.....	52
5.6.2 – Draagvlak spitsheffing	52
5.6.3 – Spitsheffing combineren met vlakke kilometerheffing	53
5.6.4 – Belastingplichtigen en belastbare feit.....	54
5.6.5 – Tarief.....	54
5.6.6 – Registratiesysteem	55
5.6.7 – Opbrengsten.....	56
5.6.8 – Gevolgen huidige autobelastingen.....	56

5.7 – Deelconclusie.....	56
Hoofdstuk 6 – Conclusie	58
6.1 – Onderzoeksvraag.....	58
6.2 – Geschiedenis van mobiliteitsbeprijzing in Nederland	58
6.3 – Huidige situatie in Nederland	59
6.4 – Huidige situatie in de omliggende landen	59
6.5 – Kilometerheffing in Nederland	60
6.6 – Beantwoording onderzoeksvraag.....	61
6.7 – Aanbeveling	62
Bronnenlijst.....	63

Lijst van afkortingen

A-G	Advocaat-Generaal
BPM	Belasting van personenauto's en motorrijwielen
BZM	Belasting zware motorrijtuigen
CDA	Christen-Democratisch Appèl
HvJ	Hof van Justitie
MRB	Motorrijtuigenbelasting
LKW-Maut	Lastenkraftwagen-Maut
PKW-Maut	Personenkraftwagen-Maut
PvdA	Partij van de Arbeid
r.o.	Rechtsoverweging
TLN	Transport en Logistiek Nederland
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
WFR	Weekblad Fiscaal Recht

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 – Aanleiding

Het beprijzen van mobiliteit staat al geruime tijd op de politieke agenda. Eind jaren 80 sprak toenmalig VVD-minister Neelie Kroes voor het eerst over het rekeningrijden. Zij vond dat betaald moest gaan worden voor het gebruik van de auto. Deze plannen voor het rekeningrijden liepen op niets uit, maar de plannen vormden wel het begin van een discussie over het beprijzen van mobiliteit. Nu, ruim 30 jaar later, is de discussie over het beprijzen van mobiliteit wederom actueel. Steeds meer mensen hebben de voorkeur voor een systeem waarin de weggebruiker wordt belast voor het gebruik van de auto en niet voor het bezit van de auto.

In het verleden zijn al meerdere wetsvoorstellen voor het invoeren van een vorm van mobiliteitsbeprijzing ingediend. Het laatste wetsvoorstel werd ingediend in 2009.¹ Deze Wet kilometerprijs moest ervoor zorgen dat weggebruikers belast werden voor elke gereden kilometer.² Het wetsvoorstel werd uiteindelijk niet tot wet verheven, omdat het toenmalige kabinet viel en het wetsvoorstel werd ingetrokken.³ Na het wetsvoorstel Wet kilometerprijs bleef het een aantal jaren relatief stil rond een kilometerheffing. De discussie over een kilometerheffing kwam in 2017 weer op gang. In het regeerakkoord van Rutte III is opgenomen dat in 2023 een kilometerheffing voor vrachtverkeer ingevoerd moest gaan worden.⁴ Hoewel dit een kilometerheffing voor vrachtverkeer betreft, leidden deze plannen ertoe dat ook de discussie over een kilometerheffing voor personenverkeer weer op gang kwam.

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat het kabinet onderzoek doet naar een nieuw systeem van de autobelastingen.⁵ Dit systeem zal erop gericht zijn dat weggebruikers gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg en niet langer voor het bezit van de auto.⁶ Het doel is om in 2026 een nieuw systeem voor de autobelastingen in te voeren.⁷ Hier zijn twee belangrijke oorzaken voor. De eerste oorzaak is het fileprobleem. Op de Nederlandse wegen ontstaan steeds vaker files en deze files worden steeds langer. Uit onderzoek van de ANWB bleek dat het aantal files in 2019 met 17% is gestegen ten opzichte van 2018.⁸ Dit terwijl het aantal files in 2018 al met 20% is gestegen ten opzichte van 2017.⁹ Al jaren is er sprake van een toename van het aantal files en deze trend lijkt voorlopig niet te stoppen. De tweede oorzaak is de opkomst van het elektrisch rijden. Elektrische rijders betalen geen motorrijtuigenbelasting (hierna: MRB), belasting van personenauto's en motorrijwielen

¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 216, nr. 2.

² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 18.

³ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 216, nr. 9.

⁴ Regeerakkoord Rutte III 2017-2021: "Vertrouwen in de toekomst", 10 oktober 2017.

⁵ Klimaatakkoord p. 46, 28 juni 2019.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 304, nr. 3, p. 3.

⁸ 'Nederland slijt dicht: weer meer files in 2019', *Algemeen Dagblad* 28 december 2019.

⁹ 'ANWB: 20 procent meer files op Nederlandse wegen', *anwb.nl* 27 december 2018.

(hierna: BPM) en brandstofaccijns. De opkomst van het elektrisch rijden leidt ertoe dat de opbrengsten uit de autobelastingen zullen afnemen.

1.2 – Onderzoeksvraag en deelvragen

De actuele discussie over de invoering van een kilometerheffing is aanleiding geweest om in deze scriptie onderzoek te gaan doen naar een kilometerheffing in Nederland. Centraal in het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag:

Hoe kan een kilometerheffing in Nederland worden vormgegeven?

Om een antwoord op de onderzoeksvraag te kunnen formuleren, zal gebruikgemaakt worden van de volgende deelvragen:

Hoofdstuk 2:

1. Waarom zijn de wetsvoorstellen voor een vorm van mobiliteitsbeprijzing nooit tot wet verheven?

Hoofdstuk 3:

2. Wat is de huidige situatie in Nederland omtrent een kilometerheffing?

Hoofdstuk 4:

3. Wat is de huidige situatie in de omliggende landen omtrent een kilometerheffing?

Hoofdstuk 5:

4. In hoeverre hebben de voor- en nadelen invloed op de invoering van een kilometerheffing?

1.3 – Methodologie

In dit onderzoek zal vooral gebruik worden gemaakt van literatuur. Doordat het beprijzen van mobiliteit al geruime tijd onderdeel uitmaakt van het politieke debat, zal veel informatie uit de parlementaire stukken worden gehaald. Uit de parlementaire stukken zal blijken hoe eerdere wetsvoorstellen voor het beprijzen van mobiliteit eruit zagen en wat bijvoorbeeld het doel van een wetsvoorstel was.

Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van andere onderzoeken. In het verleden zijn al meerdere onderzoeken gedaan naar de gevolgen van een kilometerheffing en op welke wijze een kilometerheffing mogelijk vormgegeven kan worden. Daarnaast is onderzoek gedaan naar het fileprobleem en de invloed van de opkomst van het elektrisch rijden op de afname van de opbrengsten van de autobelastingen. Deze onderzoeken zullen gebruikt worden om een antwoord op de onderzoeksvraag te formuleren.

Tot slot zal gebruik worden gemaakt van de huidige discussie in het politieke debat. Doordat de discussie over een kilometerheffing actueel is, zal tijdens het onderzoek steeds meer relevante informatie voor het onderzoek beschikbaar komen. Voorbeelden hiervan zijn het Klimaatakkoord en de plannen die gepresenteerd worden op Prinsjesdag. Om het onderzoek

zo actueel mogelijk te houden, zal alle relevante informatie tot aan het inlevermoment gebruikt worden.

1.4 – Opbouw

De leidraad in dit onderzoek is verleden, heden en toekomst. In hoofdstuk twee zal het verleden van het beprijzen van mobiliteit in Nederland worden onderzocht. In dit hoofdstuk zullen een aantal voorheen ingediende wetsvoorstellen uiteengezet worden. Er zal onderzocht worden hoe de wetsvoorstellen waren vormgegeven en welke kritiek er op de wetsvoorstellen was.

In hoofdstuk drie en vier staat de huidige situatie van een kilometerheffing centraal. Eerst zal in hoofdstuk drie de huidige situatie in Nederland worden onderzocht. Hieruit zal moeten blijken hoe concreet de plannen voor een kilometerheffing zijn. In hoofdstuk vier zal vervolgens de huidige situatie van een kilometerheffing in de omliggende landen België en Duitsland worden onderzocht.

Hoofdstuk vijf is gericht op de toekomst van een kilometerheffing in Nederland. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht welke voor- en nadelen de invoering van een kilometerheffing kan hebben. Daarnaast zal antwoord worden gegeven op de vraag of Nederland, in mijn ogen, een kilometerheffing in moet gaan voeren. Tot slot zal uiteen worden gezet hoe een kilometerheffing in de toekomst eventueel vormgegeven kan worden.

Het onderzoek zal worden afgesloten met een samenvatting en de conclusie in hoofdstuk 6. Elk hoofdstuk zal kort worden samengevat om vervolgens antwoord te geven op de deelvraag. Uiteindelijk zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag. Tot slot zal ik een aanbeveling doen over een kilometerheffing in Nederland.

1.5 – Afbakening

In dit onderzoek wordt beperkt ingegaan op het technische aspect van een kilometerheffing. De manier waarop de kilometers geregistreerd worden, maakt onderdeel uit van het onderzoek. Echter wordt niet ingegaan op bijvoorbeeld de technologie, de wijze waarop data uitgewisseld kan worden en het waarborgen van de privacy van de weggebruikers.

De wetsvoorstellen die behandeld worden in hoofdstuk twee blijven beperkt tot de laatste drie wetsvoorstellen. Het is niet haalbaar om alle plannen voor een kilometerheffing uit het verleden te analyseren, mijns inziens zijn de laatste drie wetsvoorstellen het meest relevant voor het onderzoek naar een kilometerheffing in Nederland.

Aan de opbrengstenkant van een kilometerheffing blijven de provinciale opcenten buiten beschouwing. De provincies heffen opcenten over de motorrijtuigenbelasting. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen de tarieven die gelden per provincie. Bij de wetsvoorstellen in het verleden en de vormgeving van een kilometerheffing in de toekomst wordt geen rekening gehouden met de provinciale opcenten.

Hoofdstuk 2 – Geschiedenis van mobiliteitsbeprijzing in Nederland

2.1 – Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het verleden in Nederland omtrent het beprijzen van mobiliteit onderzocht. Al geruime tijd maakt het beprijzen van mobiliteit onderdeel uit van de politieke discussie. Ondanks dat er meerdere wetsvoorstellen zijn ingediend, is een vorm van mobiliteitsbeprijzing vooralsnog nooit ingevoerd. Aan de hand van een aantal criteria wordt onderzocht wat de wetsvoorstellen inhielden en waarom de wetsvoorstellen uiteindelijk niet tot wet zijn verheven.

De wetsvoorstellen zullen op de volgende punten onderzocht worden:

- Wat is de aanleiding?
- Wat is het doel?
- Wie is belastingplichtig?
- Wat is het belastbare feit?
- Wat is het tarief?
- Wat gebeurt er met de opbrengsten?
- Welke administratieve lasten brengt de invoering met zich mee?
- Welke kritiek was er op de heffing?

De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal staat luidt: *Waarom zijn de wetsvoorstellen voor een vorm van mobiliteitsbeprijzing nooit tot wet verheven?*

2.2 – Wetsvoorstel ‘Wet op het rekeningrijden’ (1997)

Het eerste wetsvoorstel dat geanalyseerd gaat worden is het wetsvoorstel Wet op rekeningrijden.¹⁰ Dit wetsvoorstel werd ingediend op 16 december 1997. Het initiatief kwam van de toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat, Jorritsma-Lebbink, en de toenmalig Staatssecretaris van Financiën, Vermeend. Het wetsvoorstel kwam voort uit de eerder uitgebrachte nota ‘Samen werken aan bereikbaarheid’.¹¹ Deze nota bevatte maatregelen van het kabinet om de bereikbaarheid, leefbaarheid en veiligheid te verbeteren. Deze verbeteringen moesten wél op een milieuvriendelijke manier worden gerealiseerd. Een belangrijk onderdeel van deze nota was het selectief gebruik maken van de auto. Dit was dan ook het kernpunt van het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden.

2.2.1 – Aanleiding en doel

Al geruime tijd was de discussie over het rekeningrijden onderdeel van het politieke debat. Volgens het toenmalig ministerie van Verkeer en Waterstaat was de invoering van het rekeningrijden hard nodig.¹² Er ontstonden steeds vaker files en deze files werden ook steeds langer. Met name de toegangswegen tot de grote steden in de Randstad liepen tijdens de spits vast. Dit leidde volgens de minister tot economische schade. Structurele maatregelen waren

¹⁰ Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. 2.

¹¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 022, nr. 1.

¹² Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. 3, p. 2.

nodig om het fileprobleem te bestrijden.¹³ Het gebruik van de auto zou de komende jaren nog meer toenemen en dit zou nadelige gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van onder andere Schiphol en Rotterdam. Volgens de minister kwam het vestigingsklimaat van Nederland hierdoor in gedrang. Vooral bij de drukke steden was geen ruimte voor een uitbreiding van de infrastructuur. Het fileprobleem moest dus op een andere manier worden aangepakt.

Het rekeningrijden was een regulerende heffing en hield in dat er belasting zou worden geheven voor het gebruik van de openbare weg in de Randstad tijdens spitsuren. Het was dus een heffing die afhankelijk was van het tijdstip en de plaats van het weggebruik. Dit was volgens de wetgever nodig om de bereikbaarheid van de Randstad tijdens de spitsuren te verbeteren.¹⁴ Uit onderzoek van het kabinet was gebleken dat verwacht werd dat het substantieel verhogen van de variabele autokosten, gedifferentieerd naar tijd en plaats, zou leiden tot een ander verplaatsingsgedrag bij een deel van de weggebruikers.¹⁵ Er werd dus verwacht dat een heffing ervoor zou gaan zorgen dat weggebruikers op zoek zouden gaan naar alternatieve vervoersmogelijkheden, tijden of routes. Uit hetzelfde onderzoek bleek dat verwacht werd dat de invoering van het rekeningrijden ervoor zou zorgen dat op drukke wegen de verkeersintensiteit zou afnemen met 10 tot 15%. Verder was de verwachting dat de totale file-druk door het rekeningrijden zou afnemen met 30 tot 40%.

Volgens de wetgever had het wetsvoorstel geen budgettaire functie en kon het ook niet worden gezien als een financieringsinstrument.¹⁶ Naar mijn mening heeft elke belasting een budgettaire functie en zouden de opbrengsten die binnengehaald konden worden zeker een belangrijke rol hebben gespeeld. De wetgever probeerde de heffing hier te promoten door te zeggen dat het geen budgettaire functie had. De opbrengsten die voortkwamen uit het rekeningrijden zouden worden ingezet als lastenverschuiving. Volgens de wetgever zou de bereikbaarheid verbeterd worden zonder dat de collectieve lastendruk toenam.¹⁷ Hier wordt in paragraaf 2.2.4 dieper op ingegaan.

2.2.2 – Belastingplichtigen en belastbaar feit

Het rekeningrijden zou gaan gelden voor weggebruikers die gebruik maakten van bepaalde weggedeelten op bepaalde tijdstippen. Onderworpen aan de belasting was degene die het motorrijtuig houdt. De belastingplichtige was degene die het motorrijtuig hield op het tijdstip waarop het belastbare feit plaatsvindt, ongeacht wie er op dat moment daadwerkelijk de auto bestuurde.¹⁸ Het belastbare feit dat hier bedoeld werd, was het passeren van een betaalpoort tijdens de spits door een motorrijtuig. De spits was vastgesteld op de periode tussen 6 en 10 uur in de ochtend.¹⁹

¹³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 2.

¹⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 2.

¹⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 3.

¹⁶ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 4.

¹⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 4.

¹⁸ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 2, artikel 4.

¹⁹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 2, artikel 3, lid 1, onderdeel a.

Deze vorm van rekeningrijden kon er dus toe leiden dat een weggebruiker tijdens zijn of haar rit meerdere betaalpoorten passeerde en dus meerdere keren werd belast. Dit was naar mijn mening te verklaren, omdat een weggebruiker dan dus meerdere keren gebruikmaakte van schaarse wegruimte en hier dus ook meerdere keren voor diende te betalen. Deze vorm van rekeningrijden betekende ook dat een weggebruiker een relatief lange route binnen de Randstad kon afleggen zonder onderworpen te zijn aan de belasting, terwijl een weggebruiker met een relatief korte rit door de Randstad meerdere keren in de heffing werd betrokken. Het aantal gereden kilometers had geen invloed op de verschuldigde belasting. De heffing zou gaan gelden voor bestuurders van alle motorrijtuigen.²⁰ Dit sloot volgens de wetgever namelijk het best aan bij de doelstelling van het rekeningrijden. Alle motorrijtuigen droegen bij aan het fileprobleem en dus moest er geen onderscheid gemaakt worden tussen de motorrijtuigen.

Aangezien het doel van het rekeningrijden het verminderen van files was, werd er niet geheven in weekenden en op erkende feestdagen.²¹ Het rekeningrijden was namelijk alleen nodig wanneer er een grote kans op file was. Verder werd volgens ministeriële regeling bepaald waar de betaalpoorten zouden komen. Dit zou op plekken gaan gebeuren waar er structureel sprake was van een fileprobleem. Het ging in beginsel vooral om de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht.²² Om het sluipverkeer tegen te gaan, zouden er ook betaalpoorten komen op wegen nabij de wegen waar structureel file ontstond. Dit moest voorkomen dat weggebruikers gebruik konden maken van alternatieve wegen, waardoor de kans ontstond dat juist op deze plekken weer files zouden ontstaan.

2.2.3 – Tarief

Het tarief is bepalend voor de effectiviteit van het rekeningrijden. Er is onderzoek gedaan welk tarief voor het rekeningrijden het meest efficiënt zou zijn.²³ Aan de hand van dit onderzoek werd vastgesteld dat elke keer wanneer een betaalpoort werd gepasseerd, de weggebruiker zeven gulden verschuldigd was.²⁴ Er werd een korting verleend wanneer de belasting op elektronische wijze werd voldaan.²⁵ In dat geval bedroeg de belasting vijf gulden per passage. Deze korting had te maken met de uitvoerbaarheid van het rekeningrijden en de administratieve lasten die de overheid ondervond. Het verschil, de twee gulden, was ongeveer gelijk aan de administratieve lasten van de overheid.

Het tarief kon nog worden gedifferentieerd naar tijd en plaats van het weggebruik. Het was bijvoorbeeld mogelijk dat er tussen 6 en 7 uur een oplopend tarief gold, tussen 7 en 9 uur een vast tarief en tussen 9 en 10 juist weer een aflopend tarief.²⁶ Verder kon worden ingevoerd dat er bij het passeren van betaalpoorten op bepaalde plaatsen meer belasting verschuldigd was, dit kon bijvoorbeeld worden ingevoerd bij de drukke wegen waar vaak files ontstonden.

²⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 10.

²¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 2, artikel 3, lid 1, onderdeel a, sub 1.

²² *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 8.

²³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, bijlage 1.

²⁴ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 2, artikel 10.

²⁵ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 2, artikel 9, lid 3.

²⁶ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 10.

2.2.4 – Bestemming opbrengsten

De toenmalig minister beoogde dat de opbrengsten werden teruggesluisd. Er werd benadrukt dat het om een regulerende werking van de prijsmaatregel ging.²⁷ Onder andere de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat stelde de minister de vraag op welke wijze het terugsluizen gerealiseerd ging worden.²⁸ Volgens de minister zou dit gaan gebeuren in de vorm van een lastenverlichting.²⁹ Het invoeren van het rekeningrijden had geen financieringsfunctie. Alle opbrengsten werden dus aangewend voor een lastenverlichting.³⁰ De invoering van het rekeningrijden zou er volgens de wetgever toe leiden dat de bereikbaarheid werd verbeterd, terwijl de collectieve lastendruk niet zou toenemen. Er zouden dus wel degelijk individuen op achteruit gegaan kunnen zijn. Verder konden de extra opbrengsten van het rekeningrijden niet worden gebruikt om de extra uitgaven te dekken.

Het was lastig in te schatten hoe hoog de opbrengsten uit het rekeningrijden zouden zijn. De hoogte was nog afhankelijk van het aantal betaalpoorten dat ingezet ging worden. Hoe meer betaalpoorten er zouden komen, hoe hoger de opbrengsten logischerwijs zouden zijn. De schatting was dat er jaarlijks een opbrengst van 400 miljoen gulden per betaalpoort zou worden behaald.³¹ Pas wanneer het precieze aantal betaalpoorten bekend was, kon er een schatting worden gemaakt wat de totale opbrengsten van het rekeningrijden zouden zijn.

2.2.5 – Administratieve lasten

Een nieuwe belasting zou naast de opbrengsten ook tot administratieve lasten leiden. Het proces zou deels handmatig en deels elektronisch hebben plaatsgevonden.³² Medewerkers zouden handmatig de kentekens moeten gaan lezen. Dit zou voor een groot gedeelte elektronisch gebeuren, maar er zouden gevallen voorkomen waar het niet lukt om elektronisch het kenteken te lezen. In dat geval zou dus handmatig gecontroleerd moeten worden. Het versturen van aangiftes zou wel elektronisch kunnen worden gedaan. Dit kon ingepast worden in het huidige systeem van de Belastingdienst. Wel moest het systeem worden uitgebreid. Het rekeningrijden zou tot veel nieuwe extra belastingplichtigen leiden en dus sterke groei van het aantal belastbare feiten. Elk belastbaar feit zou leiden tot extra administratieve lasten.

Verder zou de invoering van het rekeningrijden gevolgen voor de rechterlijke macht hebben gehad. Er werd begroot dat er in de beginfase 150.000 en in de structurele fase 120.000 bezwaarschriften ingediend zouden worden.³³ Daarnaast werd begroot dat er in de beginfase 1500 en in de structurele fase 1200 extra beroepsschriften werden ingediend. Ook voor de rechterlijke macht zou de invoering van het rekeningrijden dus tot extra administratieve lasten hebben geleid.

²⁷ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 2.

²⁸ *Kamerstukken II 1995/96*, 24 403, nr. 2, p. 16.

²⁹ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 022, nr. 3, p. 8.

³⁰ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 21.

³¹ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 23.

³² *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 23.

³³ *Kamerstukken II 1997/98*, 25 816, nr. 3, p. 25.

2.2.6 – Kritiek

Volgens de toenmalige minister waren er maatregelen nodig om de Randstad bereikbaar te houden. Dit was belangrijk, omdat dit gebied een belangrijke drijfveer van de nationale economie is. Wanneer er geen actie ondernomen werd, zou dit ten koste zijn gegaan van het internationale vestigingsklimaat van Nederland. Uit vooronderzoek bleek dat de invoering van het rekeningrijden een belangrijke rol kon spelen bij het verbeteren van de bereikbaarheid van de Randstad. Toch is dit wetsvoorstel niet tot wet verheven. Het wetsvoorstel werd weer ingetrokken op 22 december 2000.³⁴

Als reden werd gegeven dat er veel kritiek is geuit op het wetsvoorstel. De kritiek kwam onder andere van de Eerste Kamer en het bedrijfsleven. Veel kritiek kwam van de ANWB. Zij startte met de campagne ‘Stop het rekeningrijden’.³⁵ De ANWB wilde niet nog meer kosten voor de weggebruiker. Er was angst dat het voorgestelde tarief maar een begin was en het tarief na verloop van tijd alleen maar hoger zou worden. Daarnaast had de ANWB kritiek dat het onrechtvaardig was dat weggebruikers nu moesten gaan betalen voor het in de file staan. De ANWB was niet overtuigd dat het rekeningrijden het fileprobleem ging oplossen, omdat volgens de bond alternatieven ontbraken.

Vanuit de politiek werden vergelijkbare argumenten tegen het rekeningrijden aangevoerd. Volgens de SP had twee op de drie filerijders geen alternatief.³⁶ Dit werd mede veroorzaakt doordat het openbaar vervoer volgens de SP geen goed alternatief was. De capaciteit was niet voldoende om tijdens de spits als goed alternatief te kunnen fungeren, onder meer door de dienstregeling en parkeergelegenheden bij de stations. De overheid was echter niet in staat om dit aan te pakken en dit stond dan ook niet op de planning. Volgens de SP zou het openbaar vervoer door decentralisering en privatisering de jaren na de invoering van het rekeningrijden zelfs nog verder achteruitgaan.

In het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel werden ook vraagtekens gezet bij de gevolgen van het rekeningrijden en dan met name de beschikbaarheid van alternatieven.³⁷ Om een gedragsverandering van weggebruikers te kunnen realiseren, moesten er voldoende alternatieven beschikbaar zijn. Volgens de Raad van State was dat op dit moment (nog) niet het geval. Het ontbrak vooral aan overstappunten bij de grote steden. Er moest meer aansluiting komen tussen de autowegen en het openbaar vervoer. De Raad van State kwam met een aantal maatregelen die eerst uitgevoerd moesten zijn. Het moest eerst duidelijk worden in welk tempo deze maatregelen gerealiseerd konden worden, voordat het rekeningrijden echt zijn doel kon gaan bereiken.

De kritiek kwam dus vooral neer op het feit dat de alternatieven niet als realistische alternatieven konden worden gezien. Er was met name kritiek op het openbaar vervoer. Dit moest worden aangepakt om ervoor te zorgen dat het rekeningrijden echt zijn doel kon gaan

³⁴ *Kamerstukken II* 2000/01, 25 816, nr. 13.

³⁵ ‘Campagne tegen rekeningrijden’, *NRC* 20 januari 1999.

³⁶ H. van Bommel, ‘Rekeningrijden halfbakken oplossing voor fileprobleem’, *Opinie SP* 8 februari 1999, *sp.nl*

³⁷ *Kamerstukken II* 1997/98, 25 816, nr. B.

bereiken. De capaciteit in de spits kon niet aan de verwachte stroom van reizigers voldoen. Verder moesten er meer overstappunten komen. Vooral bij de grote steden als Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht was dit nodig.

Uiteindelijk heeft de kritiek ertoe geleid dat de politiek met betrokken partijen heeft overlegd over de vraag wat dan wel een oplossing zou kunnen zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid van de Randstad. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een nieuw wetsvoorstel, namelijk de Wet bereikbaarheid en mobiliteit.³⁸

2.3 – Wetsvoorstel ‘Wet bereikbaarheid en mobiliteit’ (2000)

Op 12 december 2000 werd het wetsvoorstel Wet bereikbaarheid en mobiliteit ingediend.³⁹ Deze wet kwam voort uit de discussie die was ontstaan rond het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden. Zoals de naam al doet vermoeden, had het betrekking op het verbeteren van de bereikbaarheid. Dit was ook het voornaamste doel van het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden. De Wet bereikbaarheid en mobiliteit moest een verbetering zijn ten opzichte van de eerder geuite kritiek op de Wet op het rekeningrijden. De toenmalige minister benoemde dat dit wetsvoorstel het begin moest zijn voor het beprijzen van mobiliteit. Dit moest uiteindelijk leiden tot de invoering van een kilometerheffing.⁴⁰

Op 26 maart 2002 werd het wetsvoorstel aangenomen in de Tweede Kamer. Uiteindelijk waren het de politieke partijen PvdA, D66, VVD, CDA en GroenLinks die voor het wetsvoorstel stemden. De behandeling in de Eerste Kamer was opmerkelijk. Het wetsvoorstel werd op 2 juli 2002 aangenomen in de Eerste Kamer zonder dat er over dit wetsvoorstel was gestemd. Het toenmalig kabinet werd namelijk voor de stemming demissionair. Uiteindelijk trad de wet in werking vanaf 1 november 2002.⁴¹

2.3.1 – Aanleiding en doel

Een belangrijke drijfveer van dit wetsvoorstel was de bereikbaarheid van de Randstad substantieel te verbeteren.⁴² Dit was nodig omdat, volgens de toenmalig minister, ook in de 21^e eeuw het gebruik van het wegennet zou blijven toenemen, waardoor er op bepaalde plekken meer files zouden ontstaan. Dit zou nadelige gevolgen hebben gehad voor burgers, het bedrijfsleven, maar ook voor de overheid zelf. De maatregelen die opgenomen waren in het wetsvoorstel moesten ervoor zorgen dat de infrastructuur beter benut ging worden, dat de piek van de vraag naar de infrastructuur verminderd zou worden en dat meer initiatief werd genomen om het openbaar vervoer te verbeteren en nieuwe wegen aan te leggen.⁴³ De kritiek op het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden was dat er geen geschikte alternatieven voor de weggebruikers waren. Er was met name veel kritiek op de capaciteit van het openbaar vervoer in de spits en de aansluiting tussen het wegennetwerk en de stations. Belangrijk punt

³⁸ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 2.

³⁹ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 2.

⁴⁰ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 2.

⁴¹ Staatsblad 2002, nr. 523, 31 oktober 2002.

⁴² *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 2.

⁴³ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 3.

van dit wetsvoorstel was dat het openbaar vervoer verbeterd zou gaan worden, waardoor het openbaar vervoer als geschikt alternatief kon fungeren voor de weggebruikers.

Het wetsvoorstel betrof een kader hoe een vorm van mobiliteitsbeprijzing in de toekomst vormgegeven kan gaan worden.⁴⁴ Het was een groot pakket met allerlei maatregelen en regels die nodig waren om ervoor te zorgen dat de bereikbaarheid in de drukke gebieden in Nederland gewaarborgd bleef en te zorgen voor een goede mobiliteit. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatte drie manieren om het gebruik van de weg te beprijzen. Het ging hier om een spitstarief, een betaalstrooktarief en een tolheffing. Bij de invoering van het wetsvoorstel is het spitstarief er niet doorheen gekomen. De wet die uiteindelijk werd ingevoerd betrof alleen het betaalstrooktarief en het toltarief. Het spitstarief wordt bij de behandeling van het wetsvoorstel wel meegenomen. Het spitstarief kon namelijk een belangrijke stap zijn in het rekeningrijden. Er gaat onderzocht worden hoe het spitstarief vormgegeven was en welke kritiek ertoe leidde dat het spitstarief uiteindelijk niet tot wet verheven werd.

Het doel van deze drie vormen van heffing verschilde. Het spitstarief had vooral als doel om het fileprobleem te verminderen. Het betaalstrooktarief moest zorgen voor een betere doorstroming van specifieke wegen door een speciale betaalstrook aan te bieden voor weggebruikers die bereid zijn extra te betalen voor een snellere reistijd. De tolheffing was juist nodig voor het binnenhalen van opbrengsten die konden worden aangewend voor het aanleggen van nieuwe wegen. Toch hadden alle drie de vormen van heffing een gezamenlijk doel, namelijk dat weggebruikers bewuster zouden worden van het gebruik van de weg.⁴⁵ Dit moest worden bereikt door de weggebruiker te laten betalen naar rato van het gebruik. Bij elke vorm van heffing had de weggebruiker een keuze. Een weggebruiker kon er namelijk voor kiezen om gebruik te maken van een betaalstrook of gratis gebruik maken van een strook die parallel loopt aan de betaalstrook. Bij tolwegen kon de weggebruiker kiezen om gebruik te maken van de tolweg of gebruik te maken van een route waar geen tol hoeft te worden betaald. Daarnaast kon de weggebruiker altijd gebruik maken van andere alternatieven. Een weggebruiker kon bijvoorbeeld gebruik maken van het openbaar vervoer of buiten de spits gaan reizen.

Belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel was dus dat de nadruk kwam op het belasten van het gebruik van de auto en niet langer op het belasten van het bezit van de auto. Een mogelijke andere manier om dit te bereiken was de brandstofaccijns te verhogen en de motorrijtuigenbelasting juist te verlagen. Het verhogen van de brandstofaccijns is echter geen goede oplossing, omdat dit afhankelijk is van de buurlanden. Wanneer de buurlanden de brandstofaccijns op hetzelfde niveau houden, ontstaan er grenseffecten. Meer weggebruikers zouden dan over de grens gaan tanken. Daarom werd als alternatief een kilometerheffing aangehaald. De weggebruiker betaalt dan voor de gereden kilometers. Dit moet ervoor zorgen dat de weggebruiker bewuster wordt van het autogebruik. De kilometerheffing zou afhankelijk moeten zijn van de milieukeurmerken van de auto en de tijd en plaats van het

⁴⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 2.*

⁴⁵ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 4.*

weggebruik.⁴⁶ De kilometerheffing leek echter voorlopig nog te lastig om in te voeren. Verwacht werd dat het pas vanaf 2010 mogelijk zou zijn om de kilometerheffing in te voeren. Tot die tijd zou het gebruik van de auto op de andere manieren moeten worden belast.

2.3.2 – Belastingplichtigen en belastbaar feit

Bij invoering van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit zou wederom gebruik gemaakt gaan worden van betaalpoorten. De betaalpoorten zouden worden ingezet bij alle drie de heffingsvormen. De algemene regel was dat een weggebruiker belasting verschuldigd was op het tijdstip dat rijdend op de weg een betaalpoort in een aangewezen richting werd gepasseerd.⁴⁷ Belastingplichtig was de houder van het motorrijtuig.⁴⁸ Per betaalpoort kon er maar één mobiliteitstarief geheven worden.⁴⁹

Het belastbare feit verschilde per heffingsvorm. Bij het spitstarief was er sprake van een belastbaar feit wanneer door een weggebruiker een betaalpoort in de spits werd gepasseerd.⁵⁰ Het spitstarief was erop gericht om files tegen te gaan. De betaalpoorten zouden dus met name geplaatst worden op drukke toegangswegen. Het oorspronkelijke plan was dat er op acht locaties op het hoofdwegenet een betaalpoort zou komen en daarnaast zouden er op het onderliggende wegennet ook betaalpoorten worden geplaatst.⁵¹ Het spitstarief gold voor alle weggebruikers. Elke weggebruiker was verantwoordelijk voor het veroorzaken van files, dus elke weggebruiker moest dan ook onderworpen zijn aan de heffing. Er zou alleen een spitstarief worden geheven op werkdagen. Daarnaast zou er niet in de vakanties worden geheven. Zo bleven er ongeveer 215 dagen over wanneer het spitstarief van kracht zou zijn.⁵² Het plan was om alleen te heffen in de ochtendspits, omdat naar verwachting in de ochtendspits het effect van een heffing groter zou zijn dan in de avondspits. Verder zouden de betaalpoorten zo worden geplaatst dat een weggebruiker met een normale route naar een drukke stad, slechts één betaalpoort zou tegenkomen. Wel zou elke betaalpoort die een weggebruiker passeert in de heffing worden betrokken. Het kon dus nog steeds voorkomen dat een weggebruiker meerdere keren op zijn route werd belast.

Het belastbare feit bij het betaalstrooktarief was het gebruik maken van een betaalstrook waar een betaalpoort stond.⁵³ Bij het betaalstrooktarief kon een weggebruiker ervoor kiezen om betaald gebruik te maken van een speciale rijstrook die alleen toegankelijk was voor weggebruikers die bereid waren ervoor te betalen. Wanneer een weggebruiker hier niet voor wilde betalen was er een grotere kans dat hij/zij in de file kwam te staan. Er zou begonnen worden met vier trajecten waar een speciale betaalstrook zou komen.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 6.*

⁴⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 4, lid 1.*

⁴⁸ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 4, lid 2.*

⁴⁹ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 3, lid 3.*

⁵⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 12, lid 1.*

⁵¹ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 10.*

⁵² *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 16.*

⁵³ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 17.*

Tot slot zouden er tolwegen komen. Bij het toltarief was er sprake van een belastbaar feit wanneer een weggebruiker een betaalpoort op de rijweg in een bepaalde rijrichting passeerde.⁵⁴ Ook bij tolwegen zou er gebruik gemaakt worden van betaalpoorten. Echter zouden deze betaalpoorten alleen terug te vinden zijn op wegen die na 31 december 2001 in gebruik werden genomen.⁵⁵ Het toltarief werd namelijk ingezet om investeringen in de infrastructuur terug te verdienen. In nagenoeg alle gevallen zou de weggebruiker de keuze krijgen om gebruik te maken van een tolweg of van een alternatief. De bedoeling was dat vanaf 2002 weggebruikers die gebruik willen maken van een nieuwe weg in de heffing werden betrokken.

2.3.3 – Tarief

Voor alle drie de heffingen gold een ander tarief. Het spitstarief zou ten hoogste vier gulden per passage bedragen.⁵⁶ Het tarief kon verlaagd worden wanneer de belasting op elektronische wijze werd voldaan.⁵⁷ De korting die dan werd verleend zou ongeveer gelijk zijn geweest aan de extra behandelingskosten die gemaakt moesten worden bij een betaling achteraf. Er zou geen algemeen spitstarief komen. Het tarief kon verschillen per betaalpoort en ook afhankelijk zijn van het tijdstip.⁵⁸ Op de plekken waar er meer kans op files was, zou het tarief hoger geweest zijn. Echter moest dit niet te ingewikkeld worden voor de weggebruikers. Het moest wel overzichtelijk blijven waar en wanneer er welk tarief gold bij een betaalpoort.

Het betaalstrooktarief zou maximaal zeven gulden per passage bedragen.⁵⁹ Ook hier kon het tarief worden verlaagd wanneer de belasting op elektronische wijze werd voldaan. Het tarief gold dus alleen voor de weggebruikers die gebruik maken van de betaalstrook. Weggebruikers op een rijstrook die parallel loopt aan de betaalstrook met een betaalpoort, worden niet in de heffing betrokken. Er zou per betaalstrook bekeken worden wat het tarief moest worden. Dit zou afhankelijk zijn van de verwachte en actuele drukte op de strook en ook van het omliggende netwerk dat aanwezig is.⁶⁰

Voor het toltarief gold geen vast tarief. Dit was te verklaren doordat het tarief zou worden vastgesteld door de wegbeheerder die verantwoordelijk was voor het aanleggen van infrastructuur. Dit kon gaan om een provincie, gemeente of waterschap.⁶¹ Ook dit tarief was afhankelijk van het tijdstip en de verwachte drukte. Bij het toltarief ging het met name om het betalen voor nieuw aangelegde infrastructuur.

⁵⁴ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 22.*

⁵⁵ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 23.*

⁵⁶ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 12, lid 3.*

⁵⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 12, lid 5.*

⁵⁸ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 15.*

⁵⁹ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 19, lid 3.*

⁶⁰ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 16.*

⁶¹ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2, artikel 22, lid 2.*

2.3.4 – Bestemming opbrengsten

Belangrijk bij een nieuwe belasting is de vraag wat er met de opbrengsten gaat gebeuren. De opbrengsten van zowel het spitstarief als het betaalstrooktarief zouden terecht komen in de regionale mobiliteitsfondsen.⁶² Deze fondsen waren verantwoordelijk voor de regionale infrastructuur. De opbrengsten moesten worden aangewend om te zorgen voor een verbetering en uitbreiding van de infrastructuur, een verbetering van het openbaar vervoer in de desbetreffende regio en het aanbieden van alternatieven.⁶³ Het idee hierachter was dat de opbrengsten als het ware zouden worden teruggesluisd naar de burger. De burger zou kunnen profiteren van een verbeterde infrastructuur en er zouden meer en betere alternatieven komen. De regio's zouden zelf mogen beslissen hoe ze dit invullen, als het geld maar werd besteed aan verbeteringen aan de infrastructuur, het openbaar vervoer en andere alternatieven.

De regering verwachtte met het spitstarief op het hoofdwegennet een opbrengst van ongeveer 90 miljoen gulden per jaar te behalen. Daarnaast was de verwachting dat op het onderliggende wegennet er jaarlijks enkele miljoenen werden opgehaald. Dit was nog afhankelijk van het aantal betaalpoorten dat er zou komen.⁶⁴ De regering verwachtte met het betaalstrooktarief een opbrengst van 10 tot 20 miljoen gulden te behalen.

De opbrengsten van het toltarief zouden wel een andere bestemming krijgen. Zoals eerder al aangehaald, waren deze opbrengsten bestemd voor investeringen in infrastructuur. Dit lijkt overeen te komen met de bestemming van het spitstarief en betaalstrooktarief, maar toch is dit niet het geval. De opbrengsten van het toltarief zouden namelijk terecht komen bij de wegbeheerder. De weggebruiker moest gaan betalen voor het gebruik van een nieuwe weg. De opbrengsten die hieruit voortkomen had de wegbeheerder nodig om de exploitatie en andere kapitaalverschaffers te kunnen betalen.⁶⁵ Bij het toltarief zou er dus veel directer worden betaald voor de investeringen in de infrastructuur. Eigenlijk kon het toltarief worden gezien als tegenprestatie van de weggebruiker voor het feit dat er een nieuwe weg was aangelegd. Zoals eerder behandeld zou er geen vast toltarief komen. Ook zat er geen maximum aan verbonden, wegbeheerders mochten zelf het verschuldigde bedrag bepalen. Daarom was het lastig in te schatten hoe hoog de opbrengsten uit het toltarief zouden zijn.

2.3.5 – Administratieve lasten

Wanneer de Wet bereikbaarheid en mobiliteit daadwerkelijk ingevoerd zou worden, zou Rijkswaterstaat verantwoordelijk zijn voor het plaatsen van de betaalpoorten.⁶⁶ De Rijksbelastingdienst moest ervoor zorgen dat de belasting geheven en ingevorderd werd. De kentekens van belastingplichtigen zouden elektronisch gelezen worden. Echter zou niet elk kenteken voldoende leesbaar zijn. In dat geval zou dit tot extra administratieve lasten leiden voor de Rijksbelastingdienst.

⁶² *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 5.

⁶³ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 25.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 27.

⁶⁵ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 13.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 3, p. 22.

In vergelijking met het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden zouden de gevolgen voor de rechterlijke macht beperkter zijn. Het wetsvoorstel bevatte namelijk slechts elf betaalpoorten voor het spitstarief en vier betaalpoorten voor het betaaltrooktarief. Minder betaalpoorten zouden volgens de wetgever leiden tot een vermindering van het aantal belastingplichtigen die in beroep of bezwaar gaan. Er werd verwacht dat er in de beginfase van de wet ongeveer 500 beroepsschriften ingediend zouden worden.⁶⁷ De administratieve lasten voor de rechterlijke macht als gevolg van de invoering van de wet zouden dus relatief beperkt blijven.

2.3.6 – Kritiek

Het wetsvoorstel Wet bereikbaarheid en mobiliteit moest een verbetering zijn ten opzichte van het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden. De kritiek die geleverd werd op het eerdere wetsvoorstel was meegenomen, zodat deze kritiek bij het nieuwe wetsvoorstel zoveel mogelijk achterwege zou blijven. Zoals in de inleiding van deze paragraaf al is aangehaald, is deze wet ook daadwerkelijk ingevoerd op 1 november 2002. Wel maakte het spitstarief onderdeel uit van het oorspronkelijke wetsvoorstel. Uiteindelijk maakte het spitstarief bij de invoering van de wet er geen onderdeel meer van uit. Hier zal dus de nodige kritiek op geweest zijn, zeker omdat het spitstarief duidelijk was uitgewerkt in het wetsvoorstel. Zoals hierboven is behandeld was er duidelijk nagedacht over de vormgeving van het spitstarief, wat het doel was van het spitstarief en wat er met de opbrengsten zou gaan gebeuren.

De ANWB had veel kritiek op het wetsvoorstel. De bond pleitte ervoor het spitstarief eruit te halen. Volgens een steekproef die de ANWB heeft uitgevoerd, was tweederde van de Nederlandse bevolking tegen het rekeningrijden. De ANWB kwam met twee argumenten waarom het spitstarief niet ingevoerd moest worden. Allereerst was de rechtspositie van de burger niet goed geregeld bij de proef van het rekeningrijden. De bond legde dit argument verder niet uit. In mijn ogen is dit een slap argument. De ANWB probeert hiermee de rechtsbescherming van de burgers te verbeteren. Het argument is niet specifiek gericht op het tegengaan van het spitstarief, maar meer als algemeen argument om kritiek te uiten op de rechtsbescherming van de burgers. Het tweede argument heeft betrekking op de invoering van de euro. Het tarief zou omgerekend naar de euro met 10% gaan stijgen.

Het verwijderen van het spitstarief uit het wetsvoorstel had vooral een andere reden. Dit had voornamelijk te maken met de eventuele kilometerheffing die al in het wetsvoorstel genoemd werd. Het kabinet had duidelijk gemaakt dat een kilometerheffing niet eerder dan 2010 ingevoerd zou kunnen worden. Wel maakte een kilometerheffing al onderdeel uit van de kabinetsplannen. Zowel het bedrijfsleven als de ANWB vroeg zich bij de Tweede Kamer af of het invoeren van een kilometerheffing niet naar voren kon worden gehaald. Een kilometerheffing sluit namelijk beter aan bij het idee om het gebruik van de auto te gaan belasten en niet langer het bezit. Wanneer het spitstarief nu ingevoerd zou worden, zouden weggebruikers belasting moeten betalen bij de aanschaf van de auto, bij het in bezit hebben van de auto, de brandstofaccijns en nu ook voor gebruik van de weg. Dit zou bij een

⁶⁷ *Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3, p. 23.*

kilometerheffing niet meer nodig zijn. Een versnelde invoer van een kilometerheffing genoot dus ook de voorkeur.⁶⁸

De Tweede Kamer had laten uitzoeken of een versnelde invoer van een kilometerheffing mogelijk was. Professor ir. R. Pieper heeft dit in opdracht van de Tweede Kamer onderzocht en geconcludeerd dat een kilometerheffing vanaf 2006 ingevoerd kon worden.⁶⁹ Dit leidde ertoe dat de Tweede Kamer besloot om het spitstarief uit het wetsvoorstel te schrappen. Volgens de Tweede Kamer was het beter om vanaf 2006, gelijk vanaf het eerste moment dat het mogelijk was, te beginnen met een kilometerheffing.⁷⁰ Dit genoot de voorkeur en daardoor was het niet de moeite om voor een relatief korte periode nog een spitstarief in te voeren.

Samengevat viel de kritiek op het spitstarief dus redelijk mee. Een kilometerheffing genoot echter de voorkeur. De voornaamste reden hiervoor was dat, zoals in het wetsvoorstel al terug te vinden was, weggebruikers anders zowel belast worden voor het bezit van een auto en voor het gebruik van een auto. Bij de invoering van een kilometerheffing zou de weggebruiker gecompenseerd worden door het afschaffen of verlagen van de MRB, de BPM en de brandstofaccijns. Dit sloot namelijk beter aan bij het standpunt van het kabinet dat het gebruik van de auto meer belast moet gaan worden. Nu duidelijk werd dat een kilometerheffing al in 2006 ingevoerd kon worden en niet pas in 2010, werd de invoering van het spitstarief niet meer noodzakelijk geacht. Het was tijd voor een kilometerheffing en die moest vanaf 2006 ingevoerd worden.

2.4 – Wetsvoorstel ‘Wet kilometerprijs’ (2009)

De kilometerheffing leek er dus in 2006 daadwerkelijk te komen. Zoals hierboven benoemd is het spitstarief uit het wetsvoorstel gehaald, omdat ervan uit werd gegaan dat er vanaf 2006 een kilometerheffing ingevoerd zou zijn. Echter bleef het toch lange tijd relatief stil rond de invoering van een kilometerheffing. In 2007 maakte het invoeren van een kilometerheffing weer onderdeel uit van het regeerakkoord.⁷¹ In het regeerakkoord was vastgelegd dat er deze kabinetsperiode een kilometerheffing ingevoerd moest worden. Dit kon eventueel gefaseerd gebeuren. Tegenover het invoeren van een kilometerheffing stond het verlagen van de BPM en MRB.

2.4.1 – Aanleiding en doel

Op 13 november 2009 werd het wetsvoorstel Wet kilometerprijs ingediend.⁷² Dit was het eerste wetsvoorstel waarin een kilometerheffing als vorm van rekeningrijden werd voorgesteld; een kilometerheffing die ervoor zorgde dat het gebruik en niet langer het bezit van een auto werd belast. Er werden meerdere alternatieven onderzocht⁷³, maar uiteindelijk

⁶⁸ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 6.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 7.

⁷⁰ *Kamerstukken II 2000/01*, 27 552, nr. 6.

⁷¹ Regeerakkoord Balkenende IV 2007-2010: “Samen Werken, Samen Leven”, p. 16, 7 februari 2007.

⁷² *Kamerstukken II 2009/10*, 32 216, nr. 2.

⁷³ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 216, nr. 3, p. 8.

was in het wetsvoorstel gekozen voor een invoering van een basistarief in heel Nederland en daarnaast op geleidelijke wijze een spitstarief te heffen.⁷⁴ Daar tegenover zou de afschaffing van de MRB, BPM en de MZB komen te staan.

Toch was het voornaamste doel van het wetsvoorstel het verbeteren van de bereikbaarheid van de drukke steden over de weg. De laatste jaren was een groei te zien in het gebruik van motorrijtuigen. Deze groei zou voorlopig door blijven gaan. Uit de Nota Mobiliteit bleek dat wanneer er geen maatregelen genomen zouden worden, het wegverkeer in 2020 met 40% zou zijn toegenomen ten opzichte van 2000.⁷⁵ Dit zou ervoor zorgen dat de Randstad de komende jaren nog slechter bereikbaar zou zijn. Hoewel de nodige investeringen werden gedaan in de infrastructuur bleek dit niet voldoende om te kunnen voldoen aan de toename van het weggebruik. De groei van het wegverkeer zou ten koste gaan van onze nationale economie. Dit bleek ook uit onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Uit dit onderzoek bleek dat de productiviteitsgroei van de Randstad achter bleef ten opzichte van andere Europese steden.⁷⁶ De grootste oorzaak hiervan was de slechte bereikbaarheid. De productiviteitsgroei zou volgens de wetgever de komende jaren nog verder achter blijven. De vraag naar het weggebruik zou toenemen en de investeringen in de infrastructuur zouden niet voldoende zijn om deze toename op te vangen. De bereikbaarheid van de Randstad zou dus nog verder achteruitgaan.

Naast het verbeteren van de bereikbaarheid werd extra aandacht besteed aan het milieu. Dit had mede te maken met de klimaatdoelen die waren opgesteld in de Nota Mobiliteit. Om die reden bevatte dit wetsvoorstel een systeem met een basistarief dat onder andere was gedifferentieerd naar de milieukeurmerken van een auto. Dit systeem hield in dat milieuvriendelijke voertuigen een lager tarief zouden betalen. Hiermee hoopte de overheid het gebruik van milieuvriendelijke voertuigen te stimuleren.

De invoering van de kilometerheffing moest ervoor zorgen dat het gebruik van de auto zou worden belast en niet langer het bezit van een auto. Door de weggebruiker te laten betalen voor het gebruik van de weg moest de bereikbaarheid van de Randstad en de kwaliteit van het milieu worden verbeterd. Dit moest dus gebeuren met een basistarief en daar bovenop nog een spitstarief.

2.4.2 – Belastingplichtigen en belastbaar feit

Het belastbare feit van de Wet kilometerprijs was elke gereden kilometer, ongeacht of dit op de openbare weg plaatsvond.⁷⁷ Hier was voor gekozen vanwege de uitvoerbaarheid. Het ging te veel kosten om te meten welke kilometers er op de openbare weg worden gereden en welke kilometers op bijvoorbeeld een privéterrein. Daarnaast zou het aantal gereden kilometers buiten de openbare weg waarschijnlijk ook te verwaarlozen zijn geweest.

⁷⁴ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 216, nr. 3, p. 3.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 644, nr. 13, blz. 38.

⁷⁶ OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands 2007, *OECD Territorial Reviews*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007932-en>.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2009/10*, 32 216, nr. 3, p. 18.

Belastingplichtig voor de belasting was de houder van het motorrijtuig.⁷⁸ Voor weggebruikers met een Nederlands kenteken betrof dit de kentekenhouder. Daarnaast zouden motorrijtuigen met een buitenlands kenteken ook kilometerheffing verschuldigd zijn. In dit geval zou als houder worden aangemerkt degene op wiens naam het kenteken staat geregistreerd of degene die het motorrijtuig tot zijn of haar beschikking heeft.⁷⁹ Verder was er nog een speciale regeling voor wanneer de gebruiker van het motorrijtuig niet de kentekenhouder was.⁸⁰ Dit zou het geval kunnen zijn bij bijvoorbeeld een verhuurbedrijf of een werkgever die een auto ter beschikking stelt aan werknemers. Met deze regeling kon bij de Dienst Wegverkeer een verzoek worden ingediend om de gebruiker als houder aan te merken. De werkelijke gebruiker van het voertuig was dan kilometerheffing verschuldigd en niet de kentekenhouder.

Daarnaast waren er nog een aantal motorrijtuigen die van de kilometerheffing vrijgesteld zouden zijn.⁸¹ Allereerst gold de kilometerheffing niet voor motorrijtuigen die geen kentekenplicht kenden. Het ging dan om bijvoorbeeld gehandicaptenvoertuigen, agrarische machines en motorrijtuigen met een relatief lage snelheidsgrens. De reden hiervoor was dat het lastig te achterhalen was wie de belasting verschuldigd is, omdat deze voertuigen niet in het kentekenregister zijn opgenomen.⁸² Ook voertuigen met een sociale functie zouden worden vrijgesteld van de kilometerheffing. Voorbeelden zijn de ambulance, brandweer, politie en lijkwagens.

Zoals al eerder benoemd, bestond de kilometerheffing uit een basistarief en een spitstarief. Het basistarief gold voor elke gereden kilometer in Nederland, maar was niet altijd even hoog. Weggebruikers met milieuvriendelijke motorrijtuigen zouden een lager basistarief betalen. Hierdoor moest het gebruik van milieuvriendelijke motorrijtuigen gestimuleerd worden. Het spitstarief gold alleen op bepaalde wegen en tijdstippen. Dit was vooral op locaties waar de wegcapaciteit niet voldoende was om te voldoen aan alle weggebruikers. Hierdoor moest de bereikbaarheid van de Randstad verbeterd worden. Om sluipverkeer tegen te gaan kon er worden gekozen om op bepaalde wegen van het onderliggende wegennet een spitstarief in te stellen. Er kon per locatie bekeken worden waar het spitstarief actief zou moeten zijn. Daarnaast kon worden gekozen om de heffing op een bepaalde locatie niet plaats te laten vinden. Dit kon bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de infrastructuur op een bepaalde locatie was verbeterd of uitgebreid.⁸³

2.4.3 – Tarief

Waar het bij de eerder behandelde wetsvoorstellen om een vast bedrag ging, was het tarief in dit wetsvoorstel een stuk lastiger. Dit kwam omdat sprake was van een kilometerheffing gedifferentieerd naar milieukeurmerken. Het basistarief kende voor personenauto's en

⁷⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 2.1, lid 1.*

⁷⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 2.1, lid 2.*

⁸⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 2.1, lid 5.*

⁸¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 2.4.*

⁸² *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 33.*

⁸³ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 20.*

bestelauto's een minimaal bedrag van 0,4 cent per gereden kilometer. Boven op het basistarief kwam nog een variabel bedrag⁸⁴. Het variabele bedrag kon berekend worden aan de hand van de volgende formule:

$$0,00013775 * C + 0,00296394 * (-186,212 + D * 3,139) + 0,12269149.^{85}$$

Hier staat C voor het bedrag dat bij het type motorrijtuig hoort. Dit bedrag was afhankelijk van de uitstoot van het rijtuig.⁸⁶

D staat voor de uitstoot van koolstofdioxide per gereden kilometer na afronding.⁸⁷

De negatieve component in de formule is een tegemoetkoming voor de brandstofkosten die door de weggebruiker worden gemaakt.

Boven op het basistarief kwam in bepaalde gevallen ook nog een brandstoftoeslag.⁸⁸ Dit gold voor personenauto's en bestelauto's die gebruik maakten van diesel of vloeibaar petroleumgas. Hier komt het milieuaspect van de heffing duidelijk naar voren.

De formules waren als volgt:

Gebruik van diesel: $(0,014 * D + 1,5191) * 0,44655927.^{89}$

Gebruik van vloeibaar petroleumgas: $(0,0689 + 0,0329 * D) * 0,56.^{90}$

In beide formules staat D voor de uitstoot van koolstofdioxide per gereden kilometer na afronding.⁹¹

Daarnaast werd voor vrachtwagens en bussen het verschuldigde tarief op een andere manier berekend. Voor vrachtwagens en bussen gold geen minimaal vast tarief.

De formules waren als volgt:

Vrachtwagen: $0,9456 - 0,0235 * ((F - 12\,000 \text{ kg}) / 1000) + ((F - 12\,000 \text{ kg}) / 1000)^2 * 0,0029.^{92}$

Hier staat F voor de toegestane maximummassa van een vrachtwagen in kilogrammen.

Bus: $0,5314 + ((A - 1000) / 500) * 0,0729 - 0,0006 * ((A - 1000) / 500)^2.^{93}$

Hier staat A voor de ledige massa van de bus in kilogrammen.

⁸⁴ Alle bedragen in de navolgende formules zijn in eurocent.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.2, lid 1.*

⁸⁶ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.2, lid 2.*

⁸⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.2, lid 8.*

⁸⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.2, lid 3.*

⁸⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.2, lid 4.*

⁹⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.2, lid 6.*

⁹¹

⁹² *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.4, lid 1.*

⁹³ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.5, lid 1.*

Voor het spitstarief gold geen vast tarief. Dit kwam omdat het spitstarief afhankelijk was van een aantal factoren. Het spitstarief gold voor weggedeelten waar structureel files ontstonden of op de omliggende weggedeelten.⁹⁴ Het spitstarief kon dus verschillen per weggedeelte, per rijrichting en per periode waarin gebruik werd gemaakt van het weggedeelte.⁹⁵

2.4.4 – Bestemming opbrengsten

De opbrengsten van de kilometerheffing zouden terecht zijn gekomen in het Infrastructuurfonds.⁹⁶ Dit gold voor alle opbrengsten. Hier werd voor gekozen, zodat de opbrengsten gebruikt konden worden voor het verbeteren van de infrastructuur en voor investeringen in het openbaar vervoer.⁹⁷ Dit waren namelijk belangrijke factoren die moesten zorgen voor een betere bereikbaarheid van de Randstad. Deze bestemming van opbrengsten zou ervoor zorgen dat er een relatie kwam tussen de opbrengsten van de kilometerheffing en de uitgaven aan de infrastructuur.⁹⁸

Daarnaast zou de kilometerheffing dus in plaats komen van de BPM, MRB en de BZM. De BPM zou geleidelijk worden afgebouwd. Het kabinet was hier in 2008 al mee begonnen. De BPM zou elk jaar met 5% afnemen. Er werd verwacht dat BPM al voor 75% was afgebouwd op het moment dat alle motorrijtuigen aan de kilometerheffing onderworpen zouden zijn.⁹⁹

De MRB zou eerst worden verhoogd. Dit was nodig om het budgettaire verlies als gevolg van de daling van de BPM op te vangen. De verwachting was dat de verhoging van de MRB slechts een paar jaar zou duren. Al snel zou het punt bereikt worden dat niemand meer MRB-plichtig was, omdat iedereen onder de kilometerheffing zou vallen.¹⁰⁰

De BZM zou als gevolg van de invoering van de kilometerheffing elk moment kunnen worden afgeschaft. De BZM komt namelijk voort uit een Europese Richtlijn.¹⁰¹ Lidstaten zijn vrij om een BZM in te voeren en dus ook vrij om de BZM weer op te zeggen. Er geldt alleen wel een opzegtermijn van 9 maanden. Er waren nog geen definitieve plannen voor wanneer de BZM daadwerkelijk afgeschaft ging worden. De afschaffing was waarschijnlijk afhankelijk van de daadwerkelijke invoering van de kilometerheffing.

2.4.5 – Administratieve lasten

Tegenover de opbrengsten van een nieuwe belasting, staan de lasten. Elk nieuw systeem brengt nieuwe lasten met zich mee. Dit was dan ook het geval bij de Wet kilometerprijs. Een grote lastenpost bij de invoering was de inbouw van registratievoorzieningen. Elk motorrijtuig zou bij invoering moeten worden uitgerust met een registratievoorziening. Dit was nodig,

⁹⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.8, lid 2.*

⁹⁵ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 3.9, lid 2.*

⁹⁶ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2, artikel 2.1, lid 3.*

⁹⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 4.*

⁹⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 9.*

⁹⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 74.*

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 75.*

¹⁰¹ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen.

omdat elke gereden kilometer geregistreerd moest worden. Zowel de overheid als de burger zou deze extra lasten ondervinden.¹⁰² Het gaat namelijk niet alleen om de inbouw, de registratievoorziening zou eens in de drie jaar gecontroleerd moeten worden en zou wanneer het defect is zo snel mogelijk gerepareerd moeten worden.

Daarnaast zou ook de rechterlijke macht extra lasten ondervinden. Het oorspronkelijke idee was dat weggebruikers geen beroep en bezwaar konden indienen. De gedachte hierachter was dat de registratievoorziening altijd juist zou zijn. De Raad was het hier echter niet mee eens. Volgens de Raad zou dit ingaan tegen de rechtsbescherming van belastingplichtigen.¹⁰³ Als gevolg hiervan is het oorspronkelijke idee aangepast en werd de factuur gezien als beschikking. Hier zouden weggebruikers wel beroep en bezwaar tegen kunnen indienen. Echter werden deze mogelijkheden wel beperkt. Zo zou er bijvoorbeeld alleen bezwaar mogelijk zijn tegen de geregistreerde kilometers wanneer de Rijksdienst Wegverkeer¹⁰⁴ de registratievoorziening defect had verklaard. Toch werd door de wetgever verwacht dat de invoering van de kilometerheffing zal leiden tot extra zaken bij de rechterlijke macht.

2.4.6 – Kritiek

Op het wetsvoorstel Wet kilometerprijs volgde weer veel kritiek. De kritiek kwam onder andere van de Raad van State.¹⁰⁵ Onderdeel van de kritiek was het budgettaire aspect. De kilometerheffing zou in plaats van de MRB, BPM en de BZM komen. Deze autobelastingen zorgden voor veel opbrengsten. De Raad van State vond het een groot risico wanneer bijvoorbeeld de techniek achteraf niet goed bleek te zijn en op sommige momenten de techniek het helemaal niet zou doen. Dit zou tot een aanzienlijke derving van de opbrengsten leiden.

In de politiek werd het wetsvoorstel uitvoerig besproken. Opvallend in het politieke debat was de functie die de ANWB kreeg toegewezen. Eurlings, toenmalig minister van verkeer, besloot de ANWB een doorslaggevende stem te geven. De reden hiervoor was dat Eurlings niet met een hoop machtsvertoon de heffing wilde invoeren, terwijl miljoenen weggebruikers tegen het plan waren.¹⁰⁶ Hij vond het belangrijk dat er voldoende draagvlak onder de weggebruikers was. In de Tweede Kamer werd met verbazing gereageerd op deze actie. Volgens toenmalig Kamerlid Ernst Cramer (ChristenUnie) was het niet de bedoeling om de leden van de ANWB over de democratie te laten beslissen.¹⁰⁷ Hij kreeg bijval van Lia Roefs (PvdA). Volgens haar moest het parlement over wetten beslissen en niet een organisatie.¹⁰⁸ Toch bleef Eurlings achter zijn standpunt.

¹⁰² 'Onderzoek naar de effecten van de van de invoering van de Wet kilometerprijs op de (administratieve) lasten', *Sira Consulting* 21 april 2008.

¹⁰³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 216, nr. 3, p. 104.

¹⁰⁴ De Rijksdienst Wegverkeer houdt alle voertuiggegevens bij van alle in Nederland geregistreerde auto's.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 216, nr. 4.

¹⁰⁶ 'ANWB geeft doorslag bij km-heffing', *NRC* 23 januari 2010.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

Als gevolg hiervan heeft de ANWB zijn leden geraadpleegd. Uit dit ledenpanel werd een aantal conclusies getrokken. De meerderheid van de leden was het eens met het standpunt dat het betalen voor gebruik van de weg een eerlijke manier is om de kosten van het weggebruik te berekenen. Daarnaast vonden de leden het goed dat vervuilende auto's meer moeten betalen dan de milieuvriendelijke auto's. Mocht de prijs die betaald moest worden voor een vervuilende auto hoger zijn dan de huidige kosten van een weggebruiker, moest dit wel geleidelijk gebeuren. Meer dan de helft van de leden was namelijk op korte termijn niet in staat om over te stappen op een milieuvriendelijke auto.

Het spitstarief werd door de leden wel duidelijk afgewezen. Het spitstarief zou voor hoge kosten zorgen die niet te omzeilen waren. Het openbaar vervoer kon volgens de leden nog steeds niet als geschikt alternatief fungeren en daarnaast konden weggebruikers, door bijvoorbeeld werkverplichting, niets anders dan in de spits rijden. Het spitstarief werd als straf gezien en het grootste deel van de leden was niet overtuigd dat een spitstarief de bereikbaarheid ging verbeteren. Tot slot was er onder de leden veel kritiek op de registratievoorziening. Volgens de leden was deze manier van registreren erg kostbaar, gevoelig voor fraude en voelde het als schending van de privacy. De leden waren erg wantrouwend over de beveiliging van de gegevens.¹⁰⁹ Het merendeel van de leden stond dus achter het idee dat er betaald moest gaan worden voor het gebruik van de auto en niet langer het bezit van de auto. Toch was er op het huidige wetsvoorstel nog de nodige kritiek.

Ook was er kritiek op de uitvoerbaarheid van de kilometerheffing. Röben verwachtte dat de invoering van een kilometerheffing een verruiming van het takenpakket van de overheid tot gevolg zou hebben. Om de registratie van alle voertuigen op de weg mogelijk te maken, diende eerst een sluitend systeem te worden ontwikkeld. Op basis van dit systeem moesten de rekeningen voor kilometerheffing verstuurd worden. Deze rekeningen zouden als voor bezwaar vatbare beschikking kwalificeren.¹¹⁰ Röben verwachtte dat een kilometerheffing gedifferentieerd naar tijd en plaats van het weggebruik tot veel bezwaren zou leiden. Als voorbeeld noemde Röben de bezwaren: *"het is niet mijn auto, want de kentekenplaten zijn vals"* en *"ik heb niet op die plek en/of niet op die tijd gereden"*.¹¹¹ De behandeling en afhandeling van deze bezwaren zouden volgens Röben hebben geleid tot veel extra administratieve lasten voor de overheid.

Het doel was om in de huidige kabinetsperiode een kilometerheffing in te voeren. Toch is dit wederom niet gelukt. Echter was de kritiek op het wetsvoorstel dit keer niet de voornaamste reden, maar was de val van het kabinet de oorzaak. Het kabinet werd het niet eens over de militaire missie in Uruzgan. De onenigheid leidde ertoe dat, na lang overleg, de bewindslieden van de PvdA hun ontslag indienden en de bewindslieden van de CDA en CU hun portefeuille ter beschikking stelden. Als gevolg hiervan liet Balkenende 20 februari 2010 weten dat de val van het huidige kabinet een feit was.

¹⁰⁹ 'De mening van de ANWB-leden over de kilometerprijs', *anwb.nl* 31 maart 2010.

¹¹⁰ J.B.H. Röben, *Kilometerheffing. Een onvoldragen plan*, WFR 2008/967, paragraaf 4.3.

¹¹¹ Ibid.

Door de val van het kabinet moest beslist worden welke zaken nog afgehandeld konden worden en welke zaken er controversieel werden verklaard. Dit leidde tot de discussie wat er met de kilometerheffing moest gebeuren. Mark Rutte, fractievoorzitter van de VVD, nam het standpunt in dat de plannen voor een kilometerheffing per direct stopgezet moesten worden.¹¹² CDA-woordvoerder Koopmans liet weten dat zijn partij het standpunt liet afhangen van het verkiezingsprogramma dat gemaakt ging worden voor de nieuwe verkiezingen.¹¹³ Het bedrijfsleven was teleurgesteld in de huidige gang van zaken.¹¹⁴ Bedrijven hadden geïnvesteerd in de benodigde apparatuur. De gemaakte investeringen en dus kosten zouden voor niets zijn geweest wanneer de kilometerheffing controversieel werd verklaard.

Uiteindelijk kwam de Wet kilometerprijs op 11 maart 2010 terecht op de lijst met onderwerpen die controversieel werden verklaard door de Tweede Kamer.¹¹⁵ De plannen voor een kilometerheffing werden dus (voorlopig) stopgezet. Opvallend was de positie van het CDA hierin. Het CDA was onder aanvoering van Eurlings jarenlang voorstander van het invoeren van de Wet kilometerprijs. Echter kwam Koopmans met de mededeling dat het CDA niet langer meer achter de invoering van de kilometerheffing stond.¹¹⁶ Na zich jarenlang hard te hebben gemaakt voor het invoeren van de kilometerheffing, maakte het standpunt van de CDA ineens een volledige draai. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat het wetsvoorstel uiteindelijk op 8 februari 2011 weer is ingetrokken.¹¹⁷ Een kilometerheffing was dichterbij dan ooit. In het regeerakkoord Balkenende II was opgenomen dat de kilometerheffing er uiterlijk in 2011 zou zijn. Toch is het wederom niet zo ver gekomen.

2.5 – Deelconclusie

In dit hoofdstuk is het verleden van het beprijzen van mobiliteit in Nederland aan bod gekomen. De deelvraag die centraal stond was: *Waarom zijn de wetsvoorstellen voor een vorm van mobiliteitsbeprijzing nooit tot wet verheven?*

Het eerste wetsvoorstel was de Wet op het rekeningrijden. Het rekeningrijden was een regulerende heffing en hield in dat er belasting zou worden geheven voor het rijden in de Randstad tijdens spitsuren. Het was een heffing die afhankelijk was van het tijdstip en de plaats van het weggebruik. Het doel van het rekeningrijden was de bereikbaarheid van de Randstad te verbeteren tijdens de spits. Er kwam echter veel kritiek op dit wetsvoorstel. De ANWB maakte zich hard om het rekeningrijden tegen te gaan, omdat de alternatieven ontbraken of niet goed genoeg waren. Vanuit de politiek sloot men zich hierbij aan. Ook de Raad van State kwam met dezelfde kritiek. Het openbaar vervoer was niet in staat om als goed alternatief te fungeren voor mensen die in de spits moesten reizen. De capaciteit was niet voldoende en ook waren er niet genoeg overstappunten. Het rekeningrijden zou het fileprobleem niet gaan oplossen. Weggebruikers zouden moeten gaan betalen om in de file te

¹¹² M. Smaal 2012, p. 730.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 333, nr. 20.

¹¹⁶ I. Weel, 'CDA trekt steun km-heffing in', *Trouw* 19 maart 2010.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 216, nr. 9.

staan en dit was volgens de betrokken partijen niet de bedoeling. Het wetsvoorstel werd uiteindelijk ingetrokken, mede omdat er al een nieuw wetsvoorstel klaar lag.

Al snel nadat het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden werd ingetrokken, werd een nieuw wetsvoorstel ingediend. Dit was de Wet bereikbaarheid en mobiliteit. Dit wetsvoorstel bood een kader hoe het rekeningrijden er uit kon gaan zien. Er werden drie vormen van mobiliteitsbeprijzing geïntroduceerd. Het spitstarief moest het fileprobleem bestrijden, door belasting te heffen tijdens de spits. Wanneer een weggebruiker tijdens de ochtendspits een betaalpoort passeerde, werd er belasting geheven. Het betaalstrooktarief was een optie voor weggebruikers om tegen betaling gebruik te maken van een betaalstrook om zo de file te vermijden. Wanneer weggebruikers niet bereid waren hiervoor te betalen, was de kans groot dat zij in de file kwamen te staan. Het betaalstrooktarief moest zorgen voor een betere doorstroming van specifieke wegen. De tolheffing had als doel om opbrengsten binnen te halen voor het verbeteren van de infrastructuur. De tolheffing zou alleen gaan gelden op nieuwe wegen. De wet werd uiteindelijk ingevoerd alleen dan zonder de spitsheffing. Vanuit het bedrijfsleven en de ANWB was er veel kritiek op de spitsheffing. Volgens hen moest er worden gewacht op een kilometerheffing. Volgens de Tweede Kamer was dit pas mogelijk vanaf 2010. Echter bleek uit onderzoek dat het vanaf 2006 al mogelijk zou zijn om een kilometerheffing in te gaan voeren. Hierdoor werd de spitsheffing uit de wet gehaald en werd besloten dat onderzoek gedaan ging worden naar een kilometerheffing, zodat deze in 2006 ingevoerd kon worden.

Toch werd ook in 2006 een kilometerheffing niet ingevoerd. Het bleef weer geruime tijd stil rond een kilometerheffing. In het regeerakkoord van 2007 werd opgenomen dat er in deze kabinetsperiode een kilometerheffing ingevoerd moest gaan worden. De druk werd dus opgevoerd vanuit het kabinet. Dit leidde uiteindelijk tot een nieuw wetsvoorstel. Het ging om de Wet Kilometerprijs. Deze wet bestond uit een basistarief met daarnaast een spitstarief. Deze kilometerheffing zou in plaats gekomen zijn voor de autobelastingen BPM, BZM en MRB. Naast het doel om de bereikbaarheid te verbeteren werd er nu ook meer rekening gehouden met het milieu. Het basistarief was dan ook gedifferentieerd naar milieukeurmerken en gold voor alle wegebruikers de hele dag door. Het spitstarief zou alleen gaan gelden op bepaalde plaatsen en tijdstippen. Uiteindelijk vond ook dit wetsvoorstel geen doorgang. Dit kwam doordat het kabinet viel. Er moest besloten worden welke zaken er afgehandeld gingen worden en welke zaken er controversieel werden verklaard. Uiteindelijk werd besloten de kilometerheffing controversieel te verklaren. Hierdoor werd ook in deze kabinetsperiode geen kilometerheffing ingevoerd.

Hoofdstuk 3 – Huidige situatie in Nederland

3.1 – Inleiding

In hoofdstuk twee zijn een aantal wetsvoorstellen uiteengezet. Deze wetsvoorstellen zijn in het verleden ingediend, maar hebben niet tot de invoering van een vorm van mobiliteitsbeprijzing geleid. In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie in Nederland onderzocht. De deelvraag die centraal staat luidt dan ook: *Wat is de huidige situatie in Nederland omtrent een kilometerheffing?*

3.2 – Regeerakkoord Rutte III

Nadat het wetsvoorstel Wet kilometerprijs werd ingetrokken, bleef het een aantal jaren relatief stil rondom een kilometerheffing. Zowel het kabinet Rutte I als Rutte II hield zich niet bezig met een kilometerheffing. Uiteindelijk maakte een kilometerheffing wél onderdeel uit van het regeerakkoord van het kabinet Rutte III.¹¹⁸ De ChristenUnie en D66 hadden in hun verkiezingsprogramma's opgenomen voorstander te zijn van een kilometerheffing voor personenauto's. Zij hebben de andere partijen echter niet kunnen overtuigen om een kilometerheffing voor personenauto's in het regeerakkoord op te nemen. In het regeerakkoord was alleen een kilometerheffing voor vrachtverkeer opgenomen.

De kilometerheffing voor vrachtverkeer, zoals opgenomen in het regeerakkoord, is een reactie op de acties van omringende landen.¹¹⁹ De kilometerheffing voor vrachtverkeer moet volgens het kabinet spoedig worden ingevoerd. Het registratie- en betalingssysteem moet gelijk worden aan het systeem in de buurlanden. Hierdoor is er voor vrachtauto's geen extra apparatuur benodigd.¹²⁰ De inkomsten uit deze heffing worden teruggesluisd naar de vervoerssector. Dit moet gebeuren in de vorm van een verlaging van de MRB en extra middelen voor innovatie en verduurzaming.¹²¹ In veel andere Europese landen geldt al een heffing voor vrachtwagens. Het gaat om België, Duitsland, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Rusland, Slowakije, Slovenië, Tsjechië en Zwitserland.

Van Nieuwenhuizen, de huidig minister van Verkeer en Waterstaat, liet middels een brief aan de Tweede Kamer weten, bezig te zijn met een zo spoedig mogelijke invoer van een kilometerheffing voor vrachtverkeer.¹²² Dit bleek volgens Van Nieuwenhuizen echter erg lastig te zijn.¹²³ De invoering gaat met het huidige kabinet niet meer lukken. Ondanks dat minister Van Nieuwenhuizen streeft naar een zo snel mogelijke invoering, blijkt uit onderzoek dat het minimaal vijf jaar nodig heeft. Volgens Van Nieuwenhuizen zijn de belangen voor de markt groot en zal een overhaaste en onzorgvuldige invoering leiden tot grote risico's. Dit is terug te

¹¹⁸ Het kabinet Rutte III bestond uit de partijen: VVD, CDA, ChristenUnie en D66.

¹¹⁹ Regeerakkoord Rutte III 2017-2021: "Vertrouwen in de toekomst", p. 41, 10 oktober 2017.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Ibid.

¹²² *Kamerstukken II* 2017/18, 31 305, nr. 239.

¹²³ Ibid.

zien in het buitenland.¹²⁴ Verwacht wordt dat het wetsvoorstel in 2020 ingediend gaat worden bij de Tweede Kamer. Het streven was om de heffing vanaf 2023 in te voeren.

Het onderzoek, hoe deze vrachtwagenheffing vormgegeven moest gaan worden, leidde ertoe dat Van Nieuwenhuizen op 9 november 2018 het beleidskader voor de vrachtwagenheffing kon aanbieden aan de Tweede Kamer. In dit beleidskader stonden onder andere de uitgangspunten voor het tarief, de handhaving, het toepassingsgebied en de organisatie van de uitvoering.¹²⁵ Nog dezelfde dag stemde het kabinet in met de uitgangspunten zoals deze waren uitgewerkt in het beleidskader. Er kon dus gestart worden met het opstellen van een wetsvoorstel voor de vrachtwagenheffing.

Op 26 juni 2019 werd het conceptwetsvoorstel gepubliceerd.¹²⁶ Tegelijkertijd is er een internetconsulatie geopend voor vragen en opmerkingen over het conceptwetsvoorstel. Onder voorbehoud zal het conceptwetsvoorstel een reëel beeld geven van hoe de kilometerheffing voor vrachtwagens er uit gaat zien. De belangrijkste punten zullen hier kort behandeld worden.

Uit het conceptwetsvoorstel blijkt dat de vrachtwagenheffing op relatief veel wegen ingevoerd gaat worden. De vrachtwagenheffing komt op 81 rijkswegen, 39 provinciale wegen en 7 gemeentewegen verspreid door het hele land.¹²⁷ Het zal ingevoerd worden op bijna alle A-wegen. Daarnaast zal het ook op de andere wegen ingevoerd worden, om te voorkomen dat het grootste gedeelte van de vrachtwagens de heffing zal ontwijken. Het gemiddelde tarief zal €0,15 per gereden kilometer bedragen. Het tarief is afhankelijk van het gewicht en de milieueigenschappen van een vrachtwagen.¹²⁸ De tarieven zijn vastgesteld op basis van de tarieven zoals deze gelden in Duitsland en België. De opbrengsten die voortkomen uit de vrachtwagenheffing worden teruggesluisd. De netto-opbrengsten worden gebruikt ter bevordering van innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.¹²⁹

De ondernemersorganisatie Transport en Logistiek Nederland (hierna: TLN) heeft echter al de nodige kritiek op het terugsluizen van de opbrengsten. Volgens TLN is in het conceptwetsvoorstel het terugsluizen van de opbrengsten niet goed vastgelegd.¹³⁰ Het kabinet beloofde dat de opbrengsten in een fonds zullen komen en volledig worden teruggesluisd, maar in het conceptwetsvoorstel staat dat een deel van de opbrengsten naar de staatskas gaat en gebruikt gaat worden om de daling van de accijnsopbrengsten te compenseren. Daarnaast is het volgens TLN niet duidelijk voor welke periode het fonds gebruikt gaat worden voor het terugsluizen van de opbrengsten. TLN is bang dat zonder duidelijke afspraken, het terugsluizen bij een volgend kabinet alweer stopgezet kan worden.

¹²⁴ E. van der Aa, 'Geen kilometerheffing vrachtverkeer vóór 2023', *Algemeen Dagblad* 6 maart 2018.

¹²⁵ Kamerbrief over beleidskader vrachtwagenheffing, 9 november 2018.

¹²⁶ Conceptwetsvoorstel Wet vrachtwagenheffing voor internetconsulatie.

¹²⁷ Conceptwetsvoorstel Wet vrachtwagenheffing voor internetconsulatie, bijlage 1.

¹²⁸ Conceptwetsvoorstel Wet vrachtwagenheffing voor internetconsulatie, artikel 7.

¹²⁹ Conceptwetsvoorstel Wet vrachtwagenheffing voor internetconsulatie, artikel 16, lid 3.

¹³⁰ 'Terugsluis vrachtwagenheffing niet goed genoeg vastgelegd', *Transport en Logistiek Nederland* 2 augustus 2019, *tln.nl*.

Het terugsluizen van de opbrengsten moet volgens TLN dus duidelijker worden vastgelegd in het definitieve wetsvoorstel.

Wederom ligt er dus een wetsvoorstel klaar voor de invoering van een kilometerheffing. Dit keer heeft het alleen betrekking op vrachtverkeer. De vraag is of het wetsvoorstel dit keer wel tot wet verheven gaat worden. De andere wetsvoorstellen die besproken zijn in hoofdstuk twee, leken ook klaar om ingevoerd te worden. Toch blijkt het niet te lukken om een kilometerheffing in Nederland in te voeren. De druk lijkt nu groter dan ooit. Nederland wil meegaan met de omliggende landen die wel al een vrachtwagenheffing kennen. Het lijkt dan ook onhoudbaar om de vrachtwagenheffing in te voeren. Het plan was om in 2023 een kilometerheffing te hebben, weliswaar alleen voor vrachtwagens. De plannen voor een kilometerheffing voor personenverkeer blijven voorlopig nog achter.

3.3 – Deltaplan Mobiliteit

Op 12 juni 2019 werd het Deltaplan Mobiliteit gepubliceerd.¹³¹ Dit is een initiatief van de Mobiliteitsalliantie.¹³² Zij willen dat het kabinet gaat nadenken over de invoering van een kilometerheffing. Het doel van deze Mobiliteitsalliantie is, dat er vanaf 2024 een algemene kilometerheffing ingevoerd wordt. Deze kilometerheffing moet voor alle weggebruikers en op elk tijdstip van de dag gaan gelden.¹³³ Volgens de RAI Vereniging is een kilometerheffing harder nodig dan ooit: *“Het is tijd dat het volgende kabinet spijkers met koppen gaat slaan om het rekeningrijden concreet te maken. Er is geen andere weg”*.¹³⁴ De ANWB, sluit zich hierbij aan. Het is volgens de bond tijd om wakker te worden. Nederland loopt de komende jaren onherroepelijk vast, wanneer overheden en bedrijven niet snel in actie komen.¹³⁵ Volgens de ANWB staat de bevolking achter het systeem om te betalen per gereden kilometer. De huidige autobelastingen dienen dan wel te worden afgeschaft.

Het doel van het uitbrengen van het Deltaplan Mobiliteit is dat een kilometerheffing zo spoedig mogelijk wordt ingevoerd. De Mobiliteitsalliantie wil dat het huidige kabinet onderzoek doet naar een kilometerheffing en plannen maakt voor de invoering. Opvallend is dat het Deltaplan Mobiliteit geen ideeën over de vormgeving van een kilometerheffing bevat. Het voert de druk op om een kilometerheffing in te voeren, maar hoe de kilometerheffing er mogelijk uit kan gaan zien is niet terug te lezen. Het Deltaplan zorgt er dus vooral voor dat de discussie over een kilometerheffing weer op gang komt. Het invoeren van een vorm van mobiliteitsbeprijzing is al meerdere keren mislukt. Het is maar de vraag of het huidige kabinet en eventueel het volgende kabinet een kilometerheffing wel aandurven.

De reactie van de politiek op het Deltaplan Mobiliteit volgt al snel. Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Van Nieuwenhuizen, laat weten op geen enkele manier mee te willen werken

¹³¹ Deltaplan 2030: “Hoog tijd voor Mobiliteit”, *mobiliteitsalliantie.nl* 12 juni 2019.

¹³² De Mobiliteitsalliantie is een samenwerkingsverband van 24 organisaties die zich bezighouden met verkeer en transport.

¹³³ Deltaplan 2030: “Hoog tijd voor Mobiliteit”, p. 9, *mobiliteitsalliantie.nl* 12 juni 2019.

¹³⁴ ‘Deltaplan voor verkeer, maar minister zegt direct ‘nee’ tegen rekeningrijden’, *NOS* 12 juni 2019.

¹³⁵ T. de Jong & R. Tameling, ‘ANWB luidt de noodklok: ‘Als we niets doen, slibt Nederland dicht’’, *Algemeen Dagblad* 1 april 2019.

aan een kilometerheffing. Volgens Van Nieuwenhuizen staat duidelijk in het regeerakkoord dat er proeven mogen worden gedaan om te kijken hoe er betaald kan worden voor infrastructuur.¹³⁶ De proeven mogen echter niet leiden tot een systeem van rekeningrijden. Dit kan bijvoorbeeld wel door tolwegen of weggebruikers te belonen die buiten de spits rijden.¹³⁷

Ondanks dat de Mobiliteitsalliantie aangeeft dat een kilometerheffing hard nodig is, wil de politiek er nog niets van weten. Een kilometerheffing lijkt er dus voorlopig nog niet te komen.

3.4 – Klimaataakkoord

Enige tijd na het Deltaplan Mobiliteit werd het Klimaataakkoord gepresenteerd. Het Klimaataakkoord is een pakket maatregelen die Nederland presenteert om de klimaatdoelen van Parijs te halen. Het Klimaataakkoord werd 28 juni 2019 gepubliceerd. Opvallend is dat het rekeningrijden onderdeel uitmaakt van het Klimaataakkoord. Het kabinet gaat onderzoek doen naar de invoering van een kilometerheffing. Er worden twee redenen gegeven waarom dit onderzoek toch gaat plaatsvinden.¹³⁸ Allereerst is het elektrisch rijden steeds meer in opkomst. Als gevolg hiervan is er op termijn een aanpassing van de huidige autobelastingen nodig. Dit moet voorkomen dat een kleine groep alle inkomsten moet binnenbrengen. Doordat steeds meer mensen overstappen op een elektrische auto loopt de schatkist veel accijnsinkomsten op benzine en diesel mis. Als tweede reden wordt gegeven dat wanneer weggebruikers gaan betalen voor gebruik van de auto en niet langer voor bezit van de auto dit tot gevolg heeft dat er minder files ontstaan en ook de CO₂-uitstoot wordt gereduceerd. Dit is nodig om de klimaatdoelen te kunnen halen.

Het is nog niet duidelijk op welke wijze de kilometerheffing vormgegeven gaat worden. In het Klimaataakkoord zijn drie varianten van een kilometerheffing opgenomen. Het kabinet moet gaan onderzoeken welke variant het meest geschikt is. De planning is dat het volgende kabinet in 2026 een definitief besluit zal maken welke kilometerheffing het meest geschikt is.

De drie varianten die onderzocht gaan worden, zijn:

1. Beprijzing per km van elektrische auto's, waarbij voor fossiele auto's het huidige systeem in stand blijft. De totale lasten binnen het autodomein dalen hierdoor per saldo. Daarbij vindt er geen differentiatie plaats naar tijd of plaats en wordt dus geen spitsheffing onderzocht.
2. Tijd- en plaatsgebonden heffing met uitzondering van een spitsheffing voor het hele wagenpark.
3. Emissie-, tijd- en plaatsgebonden heffing voor het hele wagenpark.¹³⁹

Bij variant één verandert er alleen iets voor weggebruikers met een elektrische auto. Zij gaan betalen per gereden kilometer. Voor auto's op benzine en diesel verandert er bij deze variant niets. Variant één bevat verder geen spitsheffing. Variant twee is een kilometerheffing voor

¹³⁶ 'Minister Van Nieuwenhuizen: kilometerheffing uit den boze', *Algemeen Dagblad* 12 juni 2019.

¹³⁷ 'Minister Van Nieuwenhuizen: kilometerheffing uit den boze', *Algemeen Dagblad* 12 juni 2019.

¹³⁸ Klimaataakkoord, p. 46, 28 juni 2019.

¹³⁹ Ibid.

alle weggebruikers die afhankelijk is van de tijd en plaats van het weggebruik. Echter is er bij deze variant geen spitsheffing mogelijk. Het rijden in de spits wordt dan niet extra belast. Variant drie is een kilometerheffing waar ook rekening wordt gehouden met de vervuiling van de auto. Hier wordt de kilometerheffing dus afhankelijk van de tijd en de plaats van het weggebruik en de milieukeurmerken van een auto. Daarnaast is bij variant drie de spitsheffing wel mogelijk.

Het Klimaatakkoord leidt dus tot een opvallende wending in de discussie over kilometerheffing. Waar de reactie van de regering op het Deltaplan Mobiliteit nog was dat de kilometerheffing er niet gaat komen, zijn er enkele weken later toch plannen. Aan het huidige en ook het volgende kabinet nu de taak om te gaan onderzoeken in hoeverre één van de varianten geschikt is om ingevoerd te gaan worden. Verwacht wordt dat het besluit pas in 2026 genomen gaat worden.

Het kabinet durft zich na lange tijd weer bezig te houden met een kilometerheffing. Het begon al met de vrachtwagenheffing die naar verwachting vanaf 2023 ingevoerd gaat worden, maar ook een kilometerheffing voor personenverkeer wordt onderzocht. Het kabinet lijkt te gaan beseffen dat een vorm van kilometerheffing noodzakelijk is. Door de opkomst van elektrische auto's dalen de opbrengsten van de MRB, BPM en brandstofaccijns. Deze derving moet ergens gecompenseerd worden. Het aantal elektrische auto's blijft groeien en de opbrengsten blijven daardoor dalen. Het wordt voor het kabinet dus tijd om de autobelastingen anders vorm te gaan geven. De manier waarop blijft voorlopig nog een vraagteken.

3.5 – Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord

De fiscale maatregelen uit het Klimaatakkoord hebben geleid tot de invoering van de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord per 1 januari 2020.¹⁴⁰ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat het huidige kabinet onderzoek gaat doen naar een ander systeem van de autobelastingen.¹⁴¹ Waar mogelijk gaat het kabinet ook al voorbereidingen treffen, zodat het volgende kabinet makkelijk een keuze kan maken over de hervorming van de autobelastingen. Het nieuwe systeem van autobelastingen zal in 2025 ingevoerd moeten worden. Deze hervorming moet er volgens de Staatssecretaris op gericht zijn, dat het gebruik van de auto belast gaat worden.

De memorie van toelichting biedt dus geen duidelijk kader hoe dit gerealiseerd gaat worden. Alleen een mogelijke hervorming van de autobelastingen wordt benoemd. Mogelijk gaat dit gebeuren met de invoering van een kilometerheffing. Het huidige kabinet krijgt de taak te onderzoeken wat een geschikt systeem voor autobelastingen is. In het eerder uitgebrachte Klimaatakkoord zijn drie varianten van een kilometerheffing opgesteld. Ik verwacht dat het kabinet deze varianten gaat onderzoeken. Er is nog niets concreets over te zeggen, maar het lijkt erop dat een kilometerheffing voor personenverkeer weer een stap dichterbij komt. Mocht een kilometerheffing ingevoerd gaan worden, zal dit nog een aantal jaren nodig

¹⁴⁰ Staatsblad 2019, nr. 511, 18 december 2019.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 35 304, nr. 3, p. 3.

hebben. Het onderzoek naar de kilometerheffing wordt door het huidige kabinet in ieder geval weer gestart.

3.6 – Deelconclusie

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe een kilometerheffing in Nederland er op dit moment voor staat. De deelvraag die centraal stond was: *Wat is de huidige situatie in Nederland omtrent een kilometerheffing?*

In het regeerakkoord van 2017 werd opgenomen dat er een vrachtwagenheffing ingevoerd zou gaan worden. De vrachtwagenheffing zou in 2023 ingevoerd moeten worden. Een kilometerheffing voor personenvervoer was voorlopig nog niet aan de orde.

Het bleef in de politiek lang stil over een kilometerheffing voor personenverkeer. De publicatie van het Deltaplan Mobiliteit op 12 juni 2019 zorgde ervoor dat de discussie over een kilometerheffing voor personenverkeer weer op gang kwam. Het doel van dit rapport was om ervoor te zorgen dat vanaf 2024 een kilometerheffing ingevoerd gaat worden. Dit was volgens de Mobiliteitsalliantie hard nodig, omdat de Nederlandse wegen anders zouden dichtslibben. Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Van Nieuwenhuizen, reageerde dat de kilometerheffing er niet zou gaan komen.

Al snel na het Deltaplan Mobiliteit werd het Klimaatakkoord gepubliceerd. Hierin zijn allerlei maatregelen opgenomen die ervoor moeten zorgen dat de klimaatdoelen gehaald gaan worden. Ook een kilometerheffing maakte hier onderdeel van uit. Er zijn 3 varianten van een kilometerheffing opgenomen die onderzocht moeten gaan worden door het huidige kabinet, zodat het volgende kabinet in 2026 een definitief besluit zou kunnen nemen op welke wijze een kilometerheffing ingevoerd kan gaan worden.

De plannen in het Klimaatakkoord hebben geleid tot de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord. In de memorie van toelichting is opgenomen dat het huidige kabinet gaat starten met een onderzoek naar de wijze waarop het systeem van de autobelastingen gewijzigd kan worden. Dit onderzoek moet ertoe leiden dat het volgende kabinet ervoor kan zorgen dat per 2025 het systeem van de autobelastingen wordt aangepast. Volgens de Staatssecretaris moet het nieuwe systeem gericht zijn op het belasten van het gebruik van de auto.

Hoofdstuk 4 – Huidige situatie in omliggende landen

4.1 – Inleiding

In hoofdstuk drie is de huidige situatie van een kilometerheffing in Nederland onderzocht. In dit hoofdstuk zal de huidige situatie in de omliggende landen worden onderzocht. De deelvraag die centraal staat in dit hoofdstuk luidt als volgt: *Wat is de huidige situatie in de omliggende landen omtrent een kilometerheffing?*

4.2 – België

4.2.1 – Kilometerheffing voor vrachtverkeer

België kent sinds 1 april 2016 een kilometerheffing voor vrachtverkeer.¹⁴² De kilometerheffing voor vrachtverkeer in België is ingevoerd op initiatief van de drie gewesten: Vlaanderen, Brussel en Wallonië. Zij zijn verantwoordelijk voor de mobiliteit binnen hun gewest. De gewesten hebben ervoor gekozen om samen te werken en een gemeenschappelijk stelsel van kilometerheffing in te voeren. Elk gewest heeft zijn eigen wet opgesteld. De wetten komen grotendeels overeen. De gewesten mogen echter wel zelf beslissen welk tarief zij hanteren en op welke wegen zij de kilometerheffing willen invoeren.

De kilometerheffing wordt uitgevoerd en gecontroleerd door Viapass. De kilometerheffing geldt voor vrachtwagens met een maximaal toegelaten massa van meer dan 3,5 ton.¹⁴³ Zowel vrachtwagens met een binnenlands kenteken als met een buitenlands kenteken zijn aan de kilometerheffing onderworpen.¹⁴⁴ Het systeem werkt met een *on board unit*. Elke vrachtwagen moet verplicht zo'n kastje hebben ingebouwd.¹⁴⁵ Dit moet ook wanneer er wordt gereden op wegen waar de kilometerheffing niet geldt of wanneer er maar één rit in België wordt gereden, bijvoorbeeld bij een doorreis naar een ander land. Het tarief is afhankelijk van het gewicht van de vrachtwagen, de uitstoot van de vrachtwagen en op welke weg er gereden wordt. Daarnaast kan het tarief per gewest nog verschillen. De kilometerheffing geldt niet op alle wegen in België. Het gaat met name om de snelwegen en andere wegen rond de drukke

¹⁴² Ordonnantie tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet, *Belgisch Staatsblad* 12 augustus 2015, (Brussel).

Decreet tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, *Belgisch Staatsblad* 10 augustus 2015, (Vlaanderen).

Decreet tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens, *Belgisch Staatsblad* 28 juli 2015, (Wallonië).

¹⁴³ Ordonnantie tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet, artikel 3, lid 17.

¹⁴⁴ Ordonnantie tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet, artikel 3, lid 17, artikel 4.

¹⁴⁵ Ordonnantie tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet, artikel 13, lid 2.

steden. De gewesten zijn vrij om te bepalen op welke wegen er kilometerheffing verschuldigd is.

De tarieven die gelden per 1 juli 2019 zijn als volgt:

	Wallonië (EX BTW)			Vlaanderen, Brussel autosnelweg			Brussel binnenstedelijk gebied		
[€/KM]	3,5 < 12 TON	12-32 TON	> 32 TON	3,5 < 12 TON	12-32 TON	> 32 TON	3,5 < 12 TON	12-32 TON	> 32 TON
EURO 0	0,153	0,205	0,209	0,154	0,207	0,211	0,199	0,278	0,308
EURO I	0,153	0,205	0,209	0,154	0,207	0,211	0,199	0,278	0,308
EURO II	0,153	0,205	0,209	0,154	0,207	0,211	0,199	0,278	0,308
EURO III	0,132	0,184	0,188	0,133	0,186	0,190	0,172	0,251	0,282
EURO IV	0,099	0,152	0,156	0,100	0,153	0,157	0,139	0,219	0,249
EURO V	0,077	0,130	0,134	0,089	0,142	0,146	0,126	0,205	0,235
EURO VI	0,077	0,130	0,134	0,078	0,131	0,135	0,105	0,184	0,214

Verder heeft de kilometerheffing nog een opvallend verschil tussen de gewesten. De kilometerheffing is in Vlaanderen en Brussel een belasting. De kilometerheffing is in deze gewesten aftrekbaar van de vennootschapsbelasting in België. In Wallonië is de kilometerheffing een retributie.¹⁴⁶ Het kan hier worden gezien als tegenprestatie voor het gebruik van de weg. In Wallonië is over de kilometerheffing hierdoor wel BTW verschuldigd.

In België kent men een verkeersbelasting. Deze verkeersbelasting is een belasting die betaald moet worden wanneer een bestuurder met een voertuig gebruik maakt van de openbare weg. Vrachtwagens met een maximaal toegelaten massa tussen de 3,5 en 12 ton hoeven geen verkeersbelasting meer te betalen. Voor deze groep komt de kilometerheffing in plaats van de verkeersbelasting. Voor vrachtwagens boven de 12 ton blijft de verkeersbelasting wel van kracht. Bestuurders van deze groep vrachtwagens moeten dus zowel de kilometerheffing als de verkeersbelasting betalen.

De Belgische wetgever benoemde dat de kilometerheffing wordt ingevoerd als vergoeding voor het reële gebruik van de weg.¹⁴⁷ De bijdrage geldt daarom ook voor vrachtvervoerders met een buitenlands kenteken. De vrachtvervoerders met een buitenlands kenteken moeten volgens de wetgever een eerlijke bijdrage leveren voor het gebruik van de weg.¹⁴⁸ Zij maken gebruik van de Belgische wegen en zullen hier dus ook voor moeten betalen. Met de kilometerheffing wil België de wegen ontlasten. De opbrengsten van de kilometerheffing worden gebruikt om de wegen te onderhouden en verbeteren.

4.2.2 – Resultaten kilometerheffing voor vrachtverkeer

Aangezien de kilometerheffing op 1 april 2016 al is ingevoerd, zijn er dus al een aantal resultaten en gevolgen van de kilometerheffing bekend. Uit de cijfers van Viapass bleek dat

¹⁴⁶ 'Belgische tol: wel of geen btw?', *Evofendex.nl* 25 april 2016.

¹⁴⁷ Ontwerp van decreet tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, 370 (2014-2015) – Nr. 1, p. 4, *Vlaams parlement*, 20 mei 2015.

¹⁴⁸ Ibid.

99,3% van alle *on board units* goed is gebruikt.¹⁴⁹ Dit is een zeer hoog percentage en betekent dat het systeem, in mijn ogen, dan ook als betrouwbaar kan worden beschouwd. De situaties waarin het niet goed werkte waren te verklaren door relatief kleine fouten. In sommige gevallen was de betaalkaart verlopen, waardoor de *on board unit* niet meer werkte. Een ander voorbeeld was dat de unit uit de stroomtoevoer was gehaald, waardoor de unit na verloop van tijd uitviel. Er waren nagenoeg geen fouten in de technische uitvoering van het systeem en dus een geschikt systeem voor een kilometerheffing. Ik denk dat Nederland er dan ook goed aan zou doen het systeem van België te beschouwen als geschikt systeem wanneer de kilometerheffing er in Nederland daadwerkelijk komt. Ook buiten België blijft het systeem niet onopgemerkt. Zo heeft België in het openbaar complimenten ontvangen, van onder andere Europees commissaris voor Transport, voor het huidige systeem van de kilometerheffing.¹⁵⁰ Daarnaast is er internationaal veel interesse om het systeem over te nemen en te implementeren in het eigen land. België is koploper in Europa met het systeem voor de kilometerheffing en naar verwachting zullen andere landen die een kilometerheffing willen invoeren, gebruik gaan maken van dit systeem.

Wat verder opvalt als de resultaten van de kilometerheffing worden geanalyseerd, is dat in 2017 slechts 46% van de opbrengsten werd betaald door Belgische vrachtwagens.¹⁵¹ De overige 54% van de opbrengsten kwam voort uit kilometers gereden door vrachtwagens met een buitenlands kenteken. De totale opbrengsten lagen in 2017 op 676 miljoen euro.¹⁵² In 2018 was er een lichte stijging van de opbrengsten. In 2018 bedroegen de totale opbrengsten namelijk 712,7 miljoen euro.¹⁵³ Deze stijging is volgens Viapass te verklaren door de indexering van de tarieven en een hoger aantal gereden kilometers.¹⁵⁴ De opbrengsten stijgen echter minder hard dan de gereden kilometers. Reden hiervoor is dat de transportsector zo efficiënt mogelijk probeert te werken om de hoogte van de kilometerheffing te beperken. Daarnaast is sprake van vergroening in de transportsector. De sector wordt steeds zuiniger en dit is volgens Viapass mede te danken aan de invoering van de kilometerheffing. Ook in 2018 kwam meer dan de helft van de opbrengsten voort uit kilometers gereden door vrachtwagens met een buitenlands kenteken, namelijk 53,7%.

4.2.3 – Kilometerheffing voor personenverkeer

Als gevolg van de resultaten van de kilometerheffing voor vrachtverkeer kwam de discussie over een kilometerheffing voor personenverkeer weer op gang. Het feit dat bij de kilometerheffing voor vrachtwagens meer dan de helft van de opbrengsten door vrachtvervoerders met een buitenlands kenteken werd betaald, werd door de transportsector als reden gezien om een algemene kilometerheffing in te voeren.¹⁵⁵ De Vlaamse regering was

¹⁴⁹ 'Buitenlandse vrachtwagens betaalden vorig jaar 380 miljoen euro aan kilometerheffing', *Het Laatste Nieuws* 17 januari 2019.

¹⁵⁰ 'Buitenlandse vrachtwagens betaalden vorig jaar 380 miljoen euro aan kilometerheffing', *Het Laatste Nieuws* 17 januari 2019.

¹⁵¹ Viapass jaarverslag 2017, p. 35, *viapass.be*.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Viapass jaarverslag 2018, p. 30, *viapass.be*.

¹⁵⁵ L. Vanacker, '1 jaar kilometerheffing brengt 650 miljoen op', *De Tijd* 31 maart 2017.

het hier mee eens en kwam in 2018 met het nieuws dat een algemene kilometerheffing ingevoerd zou gaan worden.¹⁵⁶ De kilometerheffing moest er vooral voor zorgen dat het gebruik van de auto werd belast en niet langer het bezit. Dit is in Nederland ook al jarenlang een belangrijk argument voor het hervormen van de autobelastingen. In België zou de kilometerheffing in plaats zijn gekomen van de verkeersbelasting. Voor de kilometerheffing werden twee scenario's onderzocht, maar een kilometerheffing die gold op elke weg genoot de voorkeur ten opzichte van alleen de drukke wegen.¹⁵⁷ Volgens de regering was het niet haalbaar om ook voor personenvervoer gebruik te maken van de *on board unit* zoals bij vrachtwagens het geval is. Daarvoor waren de aantallen te groot.¹⁵⁸

Enkele maanden later werd duidelijk dat ook in België de kilometerheffing er (voorlopig) niet ging komen. De Vlaamse minister van Mobiliteit is altijd voorstander geweest voor de kilometerheffing. Volgens hem is het niet rechtvaardig dat veel weggebruikers met een buitenlands kenteken gebruik maken van de Belgische wegen en alleen de Belgen daarvoor betalen. De minister stond in april 2019 echter niet meer achter de invoering van een algemene kilometerheffing. Volgens hem ontbrak het aan een politiek draagvlak en aan de steun van de bevolking. Er zat niets anders op dan de kilometerheffing voor personenverkeer achterwege te laten.¹⁵⁹ De minister was niet van plan iets erdoor te drukken waar een groot deel van het land niet achter stond. De kilometerheffing voor personenverkeer leek in België dus ook voorlopig weer van de baan.

In april 2019 bleek echter ook dat er onderzoek wordt gedaan naar de invoer van een kilometerheffing voor personenverkeer.¹⁶⁰ Het onderzoek maakt deel uit van het Mobiliteitsplan Vlaanderen. Het Mobiliteitsplan is nog niet gepubliceerd, maar nieuwsblad De Tijd heeft het plan in mogen kijken. In het Mobiliteitsplan was te lezen dat twee vormen van kilometerheffing onderzocht worden. Het gaat om een kilometerheffing van twee eurocent per gereden kilometer of een kilometerheffing van vijf eurocent per gereden kilometer met daarnaast een startheffing van 25 eurocent.

De aantallen zijn bij een kilometerheffing voor personenverkeer te groot om gebruik te gaan maken van een *on board unit*. Het idee is om de gereden kilometers te registreren met de mobiele telefoon.¹⁶¹ Dit kan eventueel nog aangevuld worden met een *on board unit* voor de mensen die niet over een mobiele telefoon beschikken. Door een betaalmethode aan een app op de telefoon te koppelen, kan er direct betaald worden voor de gereden kilometers.

Het Mobiliteitsplan is tot op heden niet gepubliceerd. Het is dus lastig te zeggen hoe de kilometerheffing voor personenverkeer er in België voor staat. De kilometerheffing lijkt er voorlopig niet te komen. Mochten er wel plannen zijn, zal het nog jaren gaan duren voordat

¹⁵⁶ 'Vlaanderen voert kilometerheffing voor personenwagens in', *Algemeen Dagblad* 25 juli 2018.

¹⁵⁷ 'Kilometerheffing op elke Vlaamse weg op komst', *Het Laatste Nieuws* 26 december 2018.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ 'Ben Weyts (N-VA) stapt af van kilometerheffing: "Ik zie geen politiek draagvlak, ook niet bij de bevolking"', *De Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie Nieuws* 9 april 2019.

¹⁶⁰ L. Vanacker, 'Vlaamse autotaks van 2 of 5 cent per kilometer op tafel', *De Tijd* 5 april 2019.

¹⁶¹ H. Dheedene, 'Vlaanderen wil uw smartphone inzetten voor rekeningrijden', *De Tijd* 23 maart 2019.

er daadwerkelijk een goed systeem voor een kilometerheffing is. In het Mobiliteitsplan Vlaanderen van 2013 maakte een kilometerheffing voor personenverkeer ook onderdeel uit van de plannen.¹⁶² Hier ging het om een kilometerheffing van 4,5 eurocent per gereden kilometer. Deze plannen zijn niet goedgekeurd. Mocht een kilometerheffing onderdeel uitmaken van het nieuwe Mobiliteitsplan, is het dus maar de vraag wat er daadwerkelijk terecht van gaat komen. Wel lijkt België, evenals Nederland, zich steeds meer bezig te houden met de invoering van een kilometerheffing voor personenverkeer. Het is lastig in te schatten of de aandacht voor een kilometerheffing uiteindelijk zal leiden tot uitgewerkte plannen of dat het slechts bij onderzoek blijft.

4.3 – Duitsland

Naast België kent ook Duitsland een vorm van mobiliteitsbeprijzing voor vrachtverkeer. Duitsland kent een Lastenkraftwagen-Maut (hierna: LKW-Maut)¹⁶³. Deze LKW-Maut is vergelijkbaar met de kilometerheffing voor vrachtverkeer in België, maar toch verschilt de LKW-Maut op sommige punten met de kilometerheffing van België.

4.3.1 – LKW-Maut

De LKW-Maut is in Duitsland per 1 januari 2005 ingevoerd. Dit is een systeem waarmee vrachtwagens worden verplicht tol te betalen voor het gebruik van bepaalde wegen in Duitsland. De heffing geldt sinds 2015 voor vrachtwagens met een maximaal toegestane massa van meer dan 7,5 ton.¹⁶⁴ Tussen 2005 en 2015 gold het alleen voor vrachtwagens met een maximaal toegestane massa van meer dan 12 ton. De heffing geldt voor zowel vrachtwagens met een Duits kenteken als met een buitenlands kenteken. Het aantal wegen dat onder de LKW-Maut valt wordt steeds verder uitgebreid. Sinds 2018 geldt de LKW-Maut zelfs voor alle snelwegen en omliggende wegen van de snelwegen in Duitsland.¹⁶⁵ Dit bedraagt maar liefst rond de 55.000 kilometer. Het aantal wegen waar de LKW-Maut geldt, is dus een groot verschil met de kilometerheffing in België en de plannen voor de vrachtwagenheffing in Nederland. Daar gaat het vooral om de drukke wegen en eventueel sluiproutes om de drukke wegen heen.

Het bedrag per gereden kilometer is afhankelijk van een aantal factoren. Allereerst is het bedrag afhankelijk van het aantal assen van het voertuig.¹⁶⁶ Het gaat hier niet alleen om het aantal assen van het voertuig zelf, maar wanneer er gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld een aanhangwagen, moeten ook deze assen worden meegeteld. Naast het aantal assen is het bedrag verder afhankelijk van het gewicht van het voertuig, de emissieklasse en de lengte van

¹⁶² Ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen: Naar een duurzame mobiliteit, p. 170, *mobilitieitsplanvlaanderen.be*.

¹⁶³ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

¹⁶⁴ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, artikel 1.

¹⁶⁵ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, artikel 3a.

¹⁶⁶ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Anlage 1.

de afgelegde afstand. De LKW-Maut wordt niet gedifferentieerd naar de plaats van het weggebruik.

Duitsland wil de gebruikers van de weg laten betalen. Een relatief groot deel van de weggebruikers zijn transportbedrijven. De Duitse regering is van mening dat de transportsector daarom moet betalen voor het gebruik van de weg. Duitsland wil de opbrengsten van de LKW-Maut investeren in de infrastructuur. Er is bij de Duitse regering namelijk een tekort aan budget voor het onderhouden en verbeteren van de infrastructuur. Dit is ook de reden dat het tarief per 1 januari 2019 is verhoogd.¹⁶⁷ Gemiddeld gezien stijgt het tarief voor transportbedrijven op jaarbasis met 34%.

De huidige tarieven vergeleken met de tarieven van 2018:

Categorie	Tarief 2018	Tarief 2019	Stijging
3 assen			
EURO 0/I	0,196	0,247	26%
EURO II	0,186	0,236	27%
EURO III	0,176	0,226	28%
EURO IV	0,145	0,194	34%
EURO V	0,134	0,184	37%
EURO VI	0,113	0,173	53%
4 assen			
EURO 0/I	0,200	0,261	31%
EURO II	0,190	0,250	32%
EURO III	0,180	0,240	33%
EURO IV	0,149	0,208	40%
EURO V	0,138	0,198	43%
EURO VI	0,117	0,187	60%
5 assen +			
EURO 0/I	0,218	0,261	20%
EURO II	0,208	0,250	20%
EURO III	0,198	0,240	21%
EURO IV	0,167	0,208	25%
EURO V	0,156	0,198	27%
EURO VI	0,135	0,187	39%

Gebruikers van het Duitse wegennetwerk moeten zich eerst registreren.¹⁶⁸ Alleen wanneer je sporadisch gebruik maakt van het wegennetwerk hoef je je niet te registreren. Wanneer je je niet registreert, moet je de LKW-Maut alsnog wel handmatig betalen. Er zijn drie manieren

¹⁶⁷ 'TLN: 'Exorbitante verhoging Duitse tol maakt vervoer in Duitsland onbetaalbaar'', *Transport en Logistiek Nederland* 17 mei 2018, *tln.nl*.

¹⁶⁸ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Artikel 4.

om de LKW-Maut te betalen.¹⁶⁹ Optie één is om gebruik te maken van een *on board unit* zoals deze ook in België wordt gebruikt. Wanneer de *on board unit* bij vrachtwagens is ingebouwd, berekent het kastje welk bedrag er verschuldigd is. De weggebruiker moet alleen zelf het aantal assen invoeren. Bij een *on board unit* hoef je de route niet van tevoren vast te leggen en eventueel aan te passen.

De tweede optie is via internet. Wanneer hier gebruik van wordt gemaakt, moet men van tevoren de datum en het tijdstip van aanvang doorgeven. Daarnaast moet ook worden doorgegeven welke route er gereden gaat worden. Wanneer er van de doorgegeven route wordt afgeweken, moet dit ook weer via internet doorgegeven worden.

Tot slot is optie 3 dat de route handmatig wordt doorgegeven. Het doorgeven kan gedaan worden bij een terminal. Deze terminals zijn te vinden langs snelwegen en bij tankstations. Ook hier moet de route worden doorgegeven. Het systeem zal vervolgens de verwachte tijd berekenen en een eindtijd geven wanneer de route afgelegd zal zijn. Eventuele aanpassingen van de route moeten dus ook worden doorgegeven.

4.3.2 – Vergelijking met België

De heffing komt dus grotendeels overeen met de heffing in België. Toch zijn er een aantal verschillen tussen de kilometerheffing in België en de LKW-Maut in Duitsland.

Een groot verschil is dat alle vrachtwagens in België verplicht over een *on board unit* moeten beschikken. Dit is ook het geval wanneer er alleen gebruik wordt gemaakt van wegen waar de kilometerheffing niet geldt of wanneer slechts eenmalig een rit in België wordt gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij een doorreis naar een ander land. In Duitsland is de *on board unit* één van de opties om de LKW-Maut te betalen. Hier zijn echter nog twee andere manieren om de LKW-Maut te betalen. Dit kan bijvoorbeeld ook via internet of bij terminals die aanwezig zijn bij bijvoorbeeld tankstations langs de snelweg. Deze manier van betalen is eenvoudiger voor vrachtvervoerders die sporadisch kilometers rijden op de Duitse wegen.

Daarnaast verschilt het uitgangspunt van de politiek voor het systeem. In België is de kilometerheffing vooral gericht op het principe ‘de vervuiler betaalt’. De kilometerheffing moet ervoor zorgen dat de mobiliteit verbetert.¹⁷⁰ Dit is ook terug te zien aan het feit dat de kilometerheffing verschuldigd is op drukke wegen. De kilometerheffing moet ervoor zorgen dat de drukke steden beter toegankelijk worden. De LKW-Maut in Duitsland wordt vooral gebruikt als financiering van infrastructuur.¹⁷¹ In Duitsland is er een groeiend tekort aan budget voor onderhoud en investeringen in infrastructuur. Het tekort zorgt ervoor dat de LKW-Maut sinds 2018 geldt op alle snelwegen in Duitsland. In België is op ongeveer 6500

¹⁶⁹ Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Artikel 4f.

¹⁷⁰ Internationaal onderzoek kilometerheffing vrachtverkeer, p. 15, KPMG 23 augustus 2018.

¹⁷¹ Ibid.

kilometer de kilometerheffing verschuldigd. In Duitsland ligt het aantal op ongeveer 55000 kilometer.¹⁷²

Een ander verschil is dat de kilometerheffing in België geldt voor voertuigen voor goederenvervoer met een maximaal toegelaten massa van 3.5 ton. In Duitsland vallen vrachtvervoerders pas onder de kilometerheffing wanneer de maximaal toegelaten massa minimaal 7.5 ton bedraagt. Tot aan 2015 was het minimum in Duitsland zelfs 12 ton. Verder heeft er in 2019 in Duitsland een aanzienlijke stijging van het tarief plaatsgevonden. Deze stijging is te verklaren doordat Duitsland nog steeds last heeft van tekorten in het budget voor de infrastructuur.

Een laatste verschil is terug te vinden in het heffingstype. In België is de kilometerheffing in Brussel en Vlaanderen een algemene belasting. In Wallonië is het een retributie. In Wallonië is dus ook nog BTW verschuldigd over de kilometerheffing. Dit is een verschil tussen de gewesten dat te verklaren is doordat de gewesten zelf, binnen bepaalde marges, hun kilometerheffing mogen vormgeven. Hierdoor kan er tussen de gewesten ook nog een verschil in tarieven ontstaan. In Duitsland wordt de LKW-Maut gezien als bestemmingsheffing. De opbrengsten worden hier gebruikt als dekking voor uitgaven waar de belastingplichtigen weer profijt van hebben.

4.3.3 – Kilometerheffing voor personenverkeer

Naast de heffing voor vrachtwagens was Duitsland ook bezig met een kilometerheffing voor personenverkeer en bestelwagens. Het ging om een Personenkraftwagen-Maut (hierna: PKW-Maut). Duitsland wilde de PKW-Maut per 1 oktober 2020 invoeren.¹⁷³ De plannen voor een PKW-Maut in Duitsland leidde echter tot veel kritiek van omliggende landen.¹⁷⁴ De kritiek ging zo ver dat de landen Nederland, Oostenrijk en Luxemburg besloten naar het Hof van Justitie te stappen. Zij vonden dat buitenlandse automobilisten gediscrimineerd zouden worden. De PKW-Maut gold namelijk voor alle automobilisten en dus ook voor buitenlandse automobilisten. Echter kregen de Duitse automobilisten een compensatie. Zij werden vrijgesteld van de wegenbelasting. Deze compensatie gold niet voor buitenlandse automobilisten. Hierdoor werden alle kosten betaald door de buitenlandse automobilisten. Dit zou volgens de omliggende landen leiden tot een belemmering van het grensoverschrijdend verkeer. Uiteindelijk kwam de zaak bij het Hof van Justitie terecht. Het Hof van Justitie oordeelde dat de plannen voor de PKW-Maut discriminerend zijn en de PKW-Maut dus niet ingevoerd mag worden.¹⁷⁵

De uitspraak van het Hof van Justitie was opvallend, omdat de Advocaat-Generaal (hierna: A-G) eerder in zijn conclusie het Hof adviseerde de PKW-Maut toe te staan.¹⁷⁶ Volgens de A-G is

¹⁷² Internationaal onderzoek kilometerheffing vrachtverkeer, p. 15, *KPMG* 23 augustus 2018.

¹⁷³ N. Opten, 'Tolheffing op Duitse snelwegen vanaf oktober 2020', *De Gelderlander* 3 januari 2019.

¹⁷⁴ 'Nederland sluit zich aan bij rechtszaak tegen Duitse tol', *NOS* 13 december 2017.

¹⁷⁵ HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019.

¹⁷⁶ Conclusie A-G C-591/17, 6 februari 2019.

het terecht dat alle gebruikers van de snelwegen mee moeten betalen.¹⁷⁷ Doordat Duitse automobilisten ook al meebetalen in de vorm van de wegenbelasting, zullen Duitse automobilisten onevenredig zwaar belast worden als ze niet voor de tolheffing worden gecompenseerd.¹⁷⁸ Volgens de A-G moest de tolheffing dus goedgekeurd worden. Volgens de A-G is er geen sprake van een ongunstige behandeling en dus ook geen sprake van discriminatie.

Het Hof van Justitie ging echter niet mee met het advies van de A-G. Het Hof van Justitie oordeelde dat de PKW-Maut wel degelijk discriminerend is. Volgens het Hof van Justitie zorgde de PKW-Maut voor een inbreuk op het vrij verkeer van goederen binnen Europa.¹⁷⁹ Volgens het Hof was sprake van onrechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit en dit is verboden.¹⁸⁰ Bij de invoering van een kilometerheffing mag geen onderscheid worden gemaakt naar nationaliteit.¹⁸¹ Het Hof van Justitie oordeelde dat het onderscheid hier wel wordt gemaakt.¹⁸² De PKW-Maut zou er volgens het Hof voor zorgen dat de toegang tot de Duitse markt voor producten uit andere landen wordt belemmerd. Naast de vervoerskosten zal namelijk ook de prijs van producten kunnen gaan stijgen.¹⁸³ Hetzelfde geldt voor het vrij verkeer van diensten. Duitsland heeft niet kunnen aantonen dat het onderscheid gerechtvaardigd is op grond van bijvoorbeeld milieuoverwegingen.¹⁸⁴

De PKW-Maut kan in Duitsland dus niet op deze manier ingevoerd gaan worden. Dit is alleen mogelijk wanneer de PKW-Maut anders wordt vormgegeven. De PKW-Maut moet gelijk zijn voor alle autobestuurders en geen onderscheid maken naar het land van herkomst. Verder mogen Duitse inwoners niet gecompenseerd worden in de vorm van een vrijstelling voor de wegenbelasting. Voorlopig is de kilometerheffing voor personenverkeer dus ook in Duitsland van de baan. Ik verwacht dat Duitsland nu onderzoek gaat doen hoe de kilometerheffing dan wél vormgegeven moet gaan worden. Ik verwacht niet dat alle voorstanders voor een kilometerheffing door de uitspraak van het Hof van Justitie ineens tegen een kilometerheffing zijn.

4.4 – Deelconclusie

In dit hoofdstuk is de huidige situatie omtrent een kilometerheffing in de omliggende landen onderzocht. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond was: *Wat is de huidige situatie in de omliggende landen omtrent een kilometerheffing?*

België en Duitsland hebben allebei een kilometerheffing voor vrachtverkeer ingevoerd. In beide landen blijkt de vrachtwagenheffing goed te werken. De kilometerheffing verschilt tussen beide landen. Er is een verschil in de doelstelling van de heffing, welke

¹⁷⁷ Conclusie A-G C-591/17, 6 februari 2019, r.o. 60.

¹⁷⁸ Conclusie A-G C-591/17, 6 februari 2019, r.o. 73.

¹⁷⁹ HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019, r.o. 126.

¹⁸⁰ HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019, r.o. 51.

¹⁸¹ HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019, r.o. 57.

¹⁸² HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019, r.o. 58.

¹⁸³ HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019, r.o. 127.

¹⁸⁴ HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019, r.o. 75.

vrachtvervoerders er belastingplichtig zijn en hoe de gereden kilometers geregistreerd en betaald moeten worden.

België en Duitsland zijn ook bezig geweest met de invoering van een kilometerheffing voor personenverkeer. De Vlaamse minister was voorstander van de kilometerheffing, maar kon niet op voldoende steun van de politiek en bevolking rekenen, waardoor de plannen werden ingetrokken. In het Mobiliteitsplan Vlaanderen, dat nog gepresenteerd moet worden, is opgenomen dat onderzoek wordt gedaan naar de invoering van een kilometerheffing voor personenverkeer.

Duitsland wilde vanaf oktober 2020 een kilometerheffing voor personenverkeer invoeren. Het zou gaan om een PKW-Maut die gold voor weggebruikers met een Duits kenteken en voor weggebruikers met een buitenlands kenteken. Echter zouden Duitse weggebruikers een compensatie krijgen in de vorm van een vrijstelling voor de wegenbelasting. Het Hof van Justitie oordeelde dat de PKW-Maut discriminerend is en niet ingevoerd mocht worden. Hierdoor komt de kilometerheffing er in Duitsland ook (voorlopig) niet.

Hoofdstuk 5 – Kilometerheffing in Nederland

5.1 - Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn het verleden en de huidige situatie van het beprijzen van mobiliteit aan bod gekomen. In dit hoofdstuk zal naar de toekomst worden gekeken. In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: *In hoeverre hebben de voor- en nadelen invloed op de invoering van een kilometerheffing?*

5.2 – Kritiek op voorgaande wetsvoorstellen

In hoofdstuk twee van dit onderzoek zijn de voorgaande wetsvoorstellen onderzocht en is de kritiek per wetsvoorstel benoemd. De kritiek heeft er mede toe geleid dat de kilometerheffing tot op heden niet is ingevoerd.

De volgende kritiekpunten kwamen terug in het debat over de kilometerheffing:

- angst dat het tarief in de jaren na de invoering aanzienlijk gaat stijgen;
- angst dat het rijden in de spits te duur wordt; en
- het ontbreken van alternatieven.

5.3 – Voordelen kilometerheffing

In deze paragraaf worden de mogelijke voordelen van de invoering van een kilometerheffing uiteengezet. In de volgende alinea's zullen de volgende voordelen verder worden toegelicht:

- vermindering van het aantal files;
- betalen voor gebruik van de openbare weg;
- budgettaire effecten;
- afname van het autogebruik; en
- een positief milieueffect.

5.3.1 – Vermindering van het aantal files

Uit onderzoek van de ANWB blijkt dat in 2019 het aantal files met 17% is toegenomen ten opzichte van 2018.¹⁸⁵ Volgens de ANWB beperken de files zich niet langer alleen tot de snelwegen, maar slibben in 2019 ook de provinciale wegen steeds verder dicht. Opvallend is dat het aantal files in 2018 ook al met 20% was gestegen ten opzichte van 2017.¹⁸⁶ Al een aantal jaren is sprake van een toename van het aantal files en deze trend komt volgens het Kennisinstituut van Mobiliteitsbeleid voorlopig nog niet ten einde. Volgens het Mobiliteitsbeeld¹⁸⁷ zal het totale wegverkeer in 2024 met 5% zijn gestegen ten opzichte van 2019.¹⁸⁸ Op het hoofdwegennetwerk zal het totale wegverkeer in 2024 zelfs met 8% zijn gestegen ten opzichte van 2019.¹⁸⁹ Deze toename zal er volgens het Mobiliteitsbeeld toe

¹⁸⁵ 'Nederland slibt dicht: weer meer files in 2019', *Algemeen Dagblad* 28 december 2019.

¹⁸⁶ 'ANWB: 20 procent meer files op Nederlandse wegen', *anwb.nl* 27 december 2018.

¹⁸⁷ Het Mobiliteitsbeeld wordt eens in de twee jaar gepresenteerd door het Kennisinstituut van Mobiliteitsbeleid.

¹⁸⁸ Mobiliteitsbeeld 2019, p. 127, *Kennisinstituut van Mobiliteitsbeleid* 12 november 2019, *kimnet.nl*.

¹⁸⁹ *Ibid.*

leiden dat het totale reistijdverlies op het hoofdwegennetwerk in 2024 met 23% zal zijn toegenomen ten opzichte van 2018.¹⁹⁰

Het Kennisinstituut van Mobiliteit heeft in 2018 onderzocht welk effect een landelijke kilometerheffing, zonder spitsheffing, zou kunnen hebben op het ontstaan van files.¹⁹¹ Volgens het instituut zou de invoering van een kilometerheffing kunnen leiden tot een afname van het aantal voertuigverliesuren van 20%.¹⁹² De invoering van een kilometerheffing zal er niet toe leiden dat het fileprobleem wordt opgelost, maar zou het fileprobleem wel kunnen beperken. Hierdoor ben ik van mening dat de vermindering van het aantal files een voordeel van de invoering van een kilometerheffing kan zijn.

5.3.2 – Betalen voor gebruik van de openbare weg

De invoering van een kilometerheffing heeft als doel om de weggebruiker te gaan belasten voor het gebruik van de openbare weg. Het uitgangspunt dat weggebruikers belast worden voor het gebruik van de openbare weg, stond al bij eerder behandelde wetsvoorstellen centraal.

Uit het ledenpanel van de ANWB in 2010 bleek dat het merendeel van de leden, het betalen voor het gebruik van de openbare weg een eerlijke manier vond om de kosten van het weggebruik te berekenen.¹⁹³ Uit een onderzoek van EenVandaag in 2019 bleek dat 64% van de ondervraagden de voorkeur had voor een heffing per gereden kilometer.¹⁹⁴

De opkomst van het elektrisch rijden heeft ertoe geleid dat in de politiek wordt nagedacht over een nieuw systeem voor de autobelastingen. Fractievoorzitter van de VVD, Klaas Dijkhoff, liet in juni 2019 weten dat de opkomst van het elektrisch rijden er mede toe heeft geleid dat de VVD de invoering van een kilometerheffing aan het overwegen is. Volgens Dijkhoff moet een manier worden gevonden om de elektrische rijders hun *fair share* te laten betalen.¹⁹⁵ Dit terwijl de VVD altijd een fervent tegenstander van een kilometerheffing was. Ook Van Nieuwenhuizen, huidig minister van Infrastructuur en Waterstaat, vindt het niet eerlijk wanneer elektrische rijders niet betalen voor het gebruik van de openbare weg en de overige weggebruikers wel.¹⁹⁶

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat het systeem van de autobelastingen anders vormgegeven moet gaan worden.¹⁹⁷ Het nieuwe systeem dient ervoor te zorgen dat iedereen

¹⁹⁰ Mobiliteitsbeeld 2019, p. 127, *Kennisinstituut van Mobiliteitsbeleid* 12 november 2019, kimnet.nl.

¹⁹¹ Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit: een literatuurscan, *Kennisinstituut van Mobiliteit* 26 maart 2018, web.minienm.nl.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Zie paragraaf 2.4.6.

¹⁹⁴ 'Een kilometerheffing vinden we prima, een spitsheffing niet', *EenVandaag Opiniepanel* 25 april 2019, eenvandaag.avrotros.nl.

¹⁹⁵ 'VVD'er Dijkhoff: Nadenken over rekeningrijden', *Algemeen Dagblad* 14 juni 2019.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Klimaatakkoord 2019, p. 46, 28 juni 2019

die gebruikmaakt van de infrastructuur, in redelijkheid ook bijdraagt aan de kosten.¹⁹⁸ Dit moet voorkomen dat een steeds kleinere groep weggebruikers de kosten betaalt en zal ertoe leiden dat ook elektrische rijders gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg. Het huidige doel is dat in 2025 een nieuw systeem voor de autobelastingen wordt ingevoerd.¹⁹⁹

Het nieuwe systeem van de autobelastingen zal naar verwachting gericht zijn op het belasten van het gebruik van de openbare weg. Naar mijn mening is het een voordeel wanneer mensen worden belast voor het gebruik van de openbare weg. Ik ben van mening dat het systeem van de autobelastingen gericht moet zijn op het principe ‘de vervuiler betaalt’. Hierdoor betalen autobezitters die hun auto nauwelijks gebruiken aanzienlijk minder belasting. De belastingdruk wordt verschoven naar de gebruiker van de auto. Mijns inziens is dit een voordeel, omdat gebruikers van de auto verantwoordelijk zijn voor de negatieve externe effecten van de gereden kilometers, zoals bijvoorbeeld files of de CO₂-uitstoot bij vervuilende auto's. Naar mijn mening moeten de mensen die veel kilometers rijden daarom meer belasting betalen dan de mensen die hun auto nauwelijks gebruiken.

Verder zal het nieuwe systeem ertoe leiden dat elektrische rijders gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg. Hoewel elektrische rijders geen CO₂ uitstoot hebben, ben ik van mening dat het een voordeel is wanneer elektrische rijders gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg. Elektrische rijders maken namelijk ook gebruik van de infrastructuur en hebben profijt van een goede infrastructuur. In mijn ogen dienen de elektrische rijders daarom in redelijkheid bij te dragen aan de kosten van de infrastructuur.

5.3.3 – Budgettaire effecten

De aanschaf van elektrische auto's wordt in Nederland fiscaal gestimuleerd. Voor elektrische auto's geldt bijvoorbeeld een lagere bijtelling, ondernemers kunnen bij aanschaf van een elektrische auto gebruikmaken van de milieu-investeringsaftrek en elektrische auto's zijn vrijgesteld van de MRB en BPM. Daarnaast betalen elektrische rijders geen brandstofaccijns.

De opkomst van het elektrisch rijden zal ertoe leiden dat de derving van de belastinginkomsten steeds omvangrijker wordt. Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Van Nieuwenhuizen, erkent dit probleem. Volgens de minister heeft het Ministerie van Financiën een budgettair probleem wanneer iedereen elektrisch gaat rijden.²⁰⁰ Dit is volgens de minister echter een probleem voor de langere termijn, omdat Nederland het punt dat iedereen elektrisch rijdt voorlopig nog niet bereikt heeft.

Naar mijn mening moet het probleem niet vooruit worden geschoven tot het moment dat de budgettaire derving van de belastingopbrengsten nóg omvangrijker wordt. Uit het onderzoek van de RAI Vereniging²⁰¹ blijkt dat wanneer het gebruik van elektrische auto's gestimuleerd

¹⁹⁸ Klimaatakkoord 2019, p. 46, 28 juni 2019

¹⁹⁹ *Kamerstukken II* 2019/2020, 35 304, nr. 3, p. 3

²⁰⁰ 'Minister Van Nieuwenhuizen: Kilometerheffing uit den boze', *Algemeen Dagblad* 12 juni 2019.

²⁰¹ Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Revnext.

blijft worden, de schatkist per jaar 10,7 miljard euro aan belastingopbrengsten mis zou lopen.²⁰² Dit bedrag is nog exclusief de daling van de opbrengsten van de brandstofaccijns.

Door de opkomst van het elektrisch rijden is in mijn ogen een nieuw systeem voor de autobelastingen noodzakelijk. Met het huidige systeem dalen de opbrengsten uit de autobelastingen aanzienlijk. De opkomst van het elektrisch rijden zorgt ervoor dat de derving van de belastingopbrengsten nog omvangrijker zal worden. Met een kilometerheffing zullen ook de elektrische rijders gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg en hierdoor kan de derving van de belastingopbrengsten beperkt worden.

5.3.4 – Afname autogebruik

Een kilometerheffing heeft als doel om weggebruikers te laten betalen voor het gebruik van de openbare weg. In het eerder benoemde onderzoek van de RAI vereniging werd geconcludeerd dat een variabele kilometerprijs er naar verwachting mede voor zal zorgen dat mensen bewuster worden van het gebruik van de auto. De RAI vereniging verwacht dat een variabele kilometerprijs ertoe zou kunnen leiden dat in 2030 11% minder verkeer op de weg zal zijn ten opzichte van 2018.²⁰³

Daarnaast heeft het Kennisinstituut van Mobiliteit onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van een landelijke kilometerheffing. Volgens het instituut zou de invoering van een landelijke kilometerheffing kunnen leiden tot een afname van het aantal gereden kilometers van 12-14%.²⁰⁴

5.3.5 – Positief milieueffect

Het kabinet heeft twee doelen gesteld die betrekking hebben op het milieu en nodig zijn om de klimaatdoelen te behalen. Ten eerste streeft het kabinet ernaar dat uiterlijk in 2030 alle nieuwe auto's emissieloos zijn.²⁰⁵ Ten tweede is in het Klimaatakkoord opgenomen dat de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% moet zijn afgenomen ten opzichte van de CO₂-uitstoot in 1990.²⁰⁶ In 2050 moet de CO₂-uitstoot zelfs met maar liefst 95% zijn afgenomen ten opzichte van 1990.²⁰⁷

Naar aanleiding van de doelstelling om de CO₂-uitstoot te reduceren, heeft de RAI vereniging²⁰⁸ onderzocht op welke manier de beoogde reductie bereikt zou kunnen worden.²⁰⁹ De RAI vereniging concludeert dat de doelstelling voor 2030 alleen behaald kan

²⁰² Samenvatting Rapport: "Eerlijk Betalen voor Mobiliteit", p. 13, *RAI Vereniging & Revnext* 20 augustus 2018, *raivereniging.nl*.

²⁰³ Ibid.

²⁰⁴ Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit: een literatuurscan, *Kennisinstituut van Mobiliteit* 26 maart 2018, *web.minienm.nl*.

²⁰⁵ Regeerakkoord Rutte III 2017-2021: "Vertrouwen in de toekomst", p. 39, 10 oktober 2017.

²⁰⁶ Klimaatakkoord, p. 7, 28 juni 2019

²⁰⁷ Klimaatakkoord, p. 11, 28 juni 2019

²⁰⁸ Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met onderzoeksbureau Revnext.

²⁰⁹ Samenvatting Rapport: "Eerlijk Betalen voor Mobiliteit", *RAI Vereniging & Revnext* 20 augustus 2018, *raivereniging.nl*.

worden, wanneer het huidige systeem van de autobelastingen zo snel mogelijk anders vormgegeven gaat worden.²¹⁰ Met het huidige systeem zou de verkoop van emissievrije auto's blijven toenemen, maar dit is naar verwachting niet voldoende om de gewenste reductie van de CO2-uitstoot te behalen. Volgens voornoemd onderzoek moet het gebruik van vervuilende auto's in het bestaande wagenpark verminderd worden. Dit zou bereikt kunnen worden door de invoering van een kilometerprijs gedifferentieerd naar de CO2-uitstoot van de auto.²¹¹ Wanneer een kilometerheffing gedifferentieerd wordt naar de milieukeurmerken van een auto, verwacht de RAI vereniging dat het gebruik van vervuilende auto's afneemt.

De invoering van kilometerheffing zou dus op twee manieren een positief milieueffect kunnen hebben. Ten eerste zou een kilometerheffing gedifferentieerd naar milieukeurmerken ertoe kunnen leiden dat de aanschaf van elektrische auto's toeneemt en weggebruikers steeds minder gebruikmaken van vervuilende auto's. Hierdoor zal de CO2-uitstoot reduceren en dit kan leiden tot een positief milieueffect.

Ten tweede zou een kilometerheffing kunnen leiden tot een afname van het autogebruik. Uit het onderzoek van het Kennisinstituut van Mobiliteit blijkt dat de invoering van een landelijke kilometerheffing zou kunnen leiden tot een afname van het autogebruik.²¹² Doordat weggebruikers bewuster worden van het gebruik van de auto, zal het aantal gereden kilometers naar verwachting afnemen. De afname van het autogebruik leidt tot een reductie van de CO2-uitstoot en deze reductie kan leiden tot een positief milieueffect.

5.4 – Nadelen kilometerheffing

In deze paragraaf worden de mogelijke nadelen van de invoering van een kilometerheffing uiteengezet. In de volgende alinea's zullen de volgende nadelen verder worden toegelicht:

- uitvoerbaarheid is lastig en duur; en
- geschikte alternatieven ontbreken.

5.4.1 – Uitvoerbaarheid is lastig en duur

De invoering van een kilometerheffing heeft ook nadelen. Een voorbeeld hiervan is de uitvoerbaarheid. Wanneer een kilometerheffing ingevoerd gaat worden, moet eerst worden onderzocht op welke manier de kilometerheffing vormgegeven gaat worden. Daarnaast moet een systeem worden ontwikkeld om de gereden kilometers te registreren. Tot slot moet onderzocht worden welke gevolgen een kilometerheffing heeft voor de huidige autobelastingen.

Ten eerste moet een geschikte manier worden gevonden om een kilometerheffing vorm te geven. De politiek dient te beslissen in hoeverre de kilometerheffing gedifferentieerd gaat worden naar tijdstip en plaats van het weggebruik. Daarnaast kan gekozen worden om de kilometerheffing ook te differentiëren naar de milieukeurmerken van een auto. Wanneer is

²¹⁰ Samenvatting Rapport: "Eerlijk Betalen voor Mobiliteit", p. 11, *RAI Vereniging & Revnext* 20 augustus 2018, raivereniging.nl.

²¹¹ Ibid.

²¹² Zie paragraaf 5.3.4.

beslist hoe een kilometerheffing er eventueel uit kan gaan zien, dient ook nog de juiste prijs te worden bepaald. Het tarief moet ervoor zorgen dat een kilometerheffing effectief werkt, maar niet ten koste gaat van de welvaart.

Ten tweede moet bij de invoering van een kilometerheffing een geschikt systeem worden gevonden om de gereden kilometers te registreren. Weggebruikers gaan belast worden voor elke gereden kilometer op de weg en dus is het belangrijk dat elke gereden kilometer wordt geregistreerd. Bij de vrachtwagenheffing in België en Duitsland worden de gereden kilometers geregistreerd met een *on board unit*.²¹³ Volgens België is dit geen geschikt systeem om te gebruiken bij een kilometerheffing voor personenverkeer.²¹⁴ Het is niet haalbaar om een *on board unit* in elke personenauto in te bouwen. Daarnaast gaat deze manier van registratie te veel kosten. Een andere mogelijkheid is om gebruik te maken van tolpoorten langs de wegen. Dit is lastig wanneer er gebruik gemaakt gaat worden van verschillende tarieven. Mocht een kilometerheffing ingevoerd gaan worden, zal dus een eerst geschikt systeem voor het registreren van de gereden kilometers gevonden moeten worden.

Ten derde zal de invoering van een kilometerheffing ertoe leiden dat het huidige systeem van de autobelastingen aangepast moet gaan worden. Wanneer een kilometerheffing wordt ingevoerd, in welke vorm dan ook, zal de MRB afgeschaft gaan worden. De BPM zal mogelijk eerst geleidelijk afgebouwd moeten worden, voordat de belasting afgeschaft kan worden. Uit onderzoek zal moeten blijken wat het geschikte moment is om de BPM volledig af te schaffen.

De invoering van de kilometerheffing zal dus veel onderzoek nodig hebben. Wanneer een kilometerheffing effectief blijkt te werken, is dit in mijn ogen belangrijker dan de kosten die nodig zijn om te onderzoeken wat een geschikt systeem is voor de kilometerheffing. De kosten dienen geen grote rol te spelen in het beslisproces. Voorwaarde is wel dat de kilometerheffing effectief werkt. Mocht de kilometerheffing eenmaal ingevoerd zijn, moeten er geen fouten of onduidelijkheden meer ontstaan. Een kilometerheffing dient, in mijn ogen, pas te worden ingevoerd wanneer alle aspecten voldoende zijn onderzocht. Dit zal naar verwachting meerdere jaren duren.

5.4.2 – Onvoldoende geschikte alternatieven

Wanneer een kilometerheffing ingevoerd zal gaan worden, moeten er voor weggebruikers geschikte alternatieve vervoersmiddelen zijn. Het ontbreken van alternatieven was bij de eerder behandelde wetsvoorstellen al een groot kritiekpunt. Bij het wetsvoorstel Wet op het rekeningrijden had het grootste deel van de kritiek betrekking op het ontbreken van de alternatieven.²¹⁵ Volgens betrokken partijen was het openbaar vervoer niet geschikt om als alternatief te fungeren. Dit had met name te maken met het ontbreken van overstappunten bij grote steden, de capaciteit in de spits was niet voldoende en daarnaast werd verwacht dat het openbaar vervoer de komende jaren nog verder achteruit zal gaan. Hierdoor zouden

²¹³ Zie paragraaf 4.2.1 en paragraaf 4.3.1.

²¹⁴ 'Vlaanderen voert kilometerheffing voor personenwagens in', *Algemeen Dagblad* 25 juli 2018.

²¹⁵ Zie paragraaf 2.2.6.

weggebruikers moeten gaan betalen om in de file te staan. Door het ontbreken van geschikte alternatieven zou de bereikbaarheid van de Randstad namelijk niet verbeterd worden.²¹⁶

De vraag is of de kritiek op het ontbreken van alternatieven ook van toepassing kan zijn op een nieuw wetsvoorstel voor de kilometerheffing. De Mobiliteitsalliantie concludeerde in 2019 dat de capaciteit van het openbaar vervoer in de Randstad nog steeds niet voldoende blijkt te zijn.²¹⁷ Dit betreft onder andere de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. In deze steden is een capaciteitsuitbreiding gepland, waar uit is gegaan van een groei van het aantal reizigers per jaar met 2%. Dit blijkt echter niet overeen te komen met de verwachte groei van 5%.²¹⁸ Premier Rutte heeft begin 2019 overlegd met de burgemeesters van de vier grote steden over de vraag hoe de investeringen in het openbaar vervoer het beste vormgegeven kunnen worden.²¹⁹ De omvang van de grote steden blijft groeien. Op de wegen van en naar de grote steden ontstaan steeds vaker files. Volgens Veeneman, een ov-expert van de TU Delft, is het aanleggen van extra rijbanen op de snelweg niet de oplossing om de bereikbaarheid van de grote steden te verbeteren. Er moet meer aandacht besteed worden aan het openbaar vervoer dichtbij huis en werk.²²⁰

De regering onderzoekt of de geplande investeringen in het openbaar vervoer naar voren kunnen worden gehaald en of dit mogelijk al in 2020 gedaan kan worden.²²¹ Volgens de regering is dit financieel ook gunstig, omdat de rente op de kapitaalmarkt negatief is. In de begroting voor 2020 wordt geen melding gemaakt van extra investeringen in het openbaar vervoer.²²² Sterker nog, uit de begroting blijkt dat de uitgavenpost voor mobiliteit omlaag gaat ten opzichte van 2019. In mijn ogen een opvallende keuze, omdat de regering onderzoekt of er extra geïnvesteerd kan worden. Het kan zijn dat de investeringen nog onvoldoende zijn onderzocht. Een andere reden kan zijn dat de regering toch gemakkelijk denkt over deze problematiek. De files blijven groeien en daarnaast is er ook een sterke groei van het aantal reizigers in het openbaar vervoer. Toch wordt geen actie ondernomen. Mocht een kilometerheffing ingevoerd gaan worden, zal de kritiek op het ontbreken van alternatieven hoogstwaarschijnlijk verder toenemen. Dit zou als nadeel kunnen worden gezien van de invoering van een kilometerheffing.

In mijn ogen kan dit nadeel beperkt worden door bijvoorbeeld de geplande investeringen in het openbaar vervoer naar voren te halen. Wanneer het openbaar vervoer beter aansluit bij het weggennetwerk, zouden mensen sneller gebruik kunnen gaan maken van het openbaar vervoer. Een voorwaarde is wel, dat de capaciteit in de spits ook uitgebreid wordt. Indien er meer en betere overstappunten komen tussen het openbaar vervoer en bijvoorbeeld knooppunten op snelwegen, is mijn verwachting dat de kritiek op het ontbreken van geschikte alternatieve vervoersmiddelen zal afnemen.

²¹⁶ *Kamerstukken II 1997/1998*, 25 816, nr. B.

²¹⁷ 'OV in steden bereikt plafond', *mobiliteitsalliantie.nl* 24 september 2019.

²¹⁸ *Ibid.*

²¹⁹ S. Claus, 'Zonder nieuwe ov-lijnen slibt de stad dicht', *Trouw* 9 januari 2019.

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ 'Coalitiepartijen willen in 2020 al miljardeninvesteringen in openbaar vervoer', *NOS* 22 augustus 2019.

²²² M. Duursma & J. Verlaan, 'Meer drukte op de weg en in het ov – geen extra geld', *NRC* 14 oktober 2019.

5.5 – Wel of geen kilometerheffing?

Door onder andere de opkomst van het elektrisch rijden en de toename van het aantal files, is de discussie over een kilometerheffing weer op gang gekomen. De opkomst van het elektrisch rijden leidt tot een derving van de inkomsten uit de autobelastingen. De invoering van een kilometerheffing zal tot gevolg hebben dat de elektrische rijders ook gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg. Hierdoor zal de omvang van de inkomstenderving naar verwachting beperkt worden. De elektrische rijders kunnen nog steeds gebruikmaken van andere fiscale voordelen en door een kilometerheffing te differentiëren naar de milieukeurmerken van een auto, blijft het elektrisch rijden gestimuleerd.

Daarnaast blijft het fileprobleem nog steeds groeien. Op de Nederlandse wegen ontstaan steeds vaker files, ook buiten de spits. De reistijd over de weg blijft toenemen. De kilometerheffing zal het fileprobleem niet wegnemen, maar kan er wel voor zorgen dat het fileprobleem beperkt wordt. De RAI Vereniging verwacht dat een kilometerheffing ertoe zou kunnen leiden dat de belastinginkomsten op hetzelfde niveau blijven en de bereikbaarheid over de weg zal verbeteren.²²³

Een keerzijde van de kilometerheffing is de uitvoerbaarheid. Wanneer de kilometerheffing wordt ingevoerd, moet het systeem van de autobelastingen anders vormgegeven gaan worden. Dit vergt veel onderzoek en leidt tot extra kosten. De regering moet beslissen hoe de kilometerheffing vormgegeven gaat worden. Komt er wel of geen spitsheffing en in hoeverre moet de kilometerheffing gedifferentieerd worden naar tijdstip en plaats van het weggebruik en de milieukeurmerken van de auto? Daarnaast zal een geschikt systeem ontwikkeld moeten worden om de gereden kilometers te registreren. Een nieuwe belasting moet niet veel kosten, maar ik ben van mening dat de kosten niet doorslaggevend moeten zijn in het beslisproces. Wanneer de kilometerheffing voldoende onderzocht wordt en hierdoor effectief werkt, is dit in mijn ogen belangrijker dan de bijbehorende kosten.

Wanneer Nederland een kilometerheffing in gaat voeren, is het (waarschijnlijk) het eerste land in Europa. In België en Duitsland zijn ook plannen voor een kilometerheffing, maar in deze landen lukt het voorlopig niet om een kilometerheffing in te voeren. In een column beargumenteerde Röben dat een kilometerheffing Europees geregeld moet worden, omdat het file- en milieuprobleem in alle landen speelt.²²⁴ Volgens Röben is het daarom effectiever om een systeem voor het betalen per gereden kilometer op Europees niveau te regelen. Hij noemt als voorbeeld een verhoging van de brandstofaccijns in alle Europese landen.

Voorlopig zijn er op Europees niveau geen concrete plannen om een gemeenschappelijk stelsel te ontwikkelen om te betalen voor het gebruik van de openbare weg. Wanneer een land een kilometerheffing invoert, kan dit eventueel wel een voorbeeld worden voor de

²²³ Samenvatting Rapport: "Eerlijk Betalen voor Mobiliteit", p. 1, RAI Vereniging & Revnext 20 augustus 2018, raivereniging.nl.

²²⁴ J.B.H. Röben, *Kilometerheffing. Een kar met vierkante wielen*, WFR 2010/180.

andere landen. Wanneer de kilometerheffing goed blijkt te werken, zal dit naar verwachting de interesse wekken van andere landen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat in navolging van Nederland ook andere landen een kilometerheffing in gaan voeren en het op Europees niveau na verloop van tijd weer meer op één lijn komt.

Aan de hand van de bevindingen in dit onderzoek ben ik van mening dat het goed zou zijn als Nederland een kilometerheffing in gaat voeren. Het zal enkele jaren duren voor de plannen voor een kilometerheffing goed zijn uitgewerkt en de kilometerheffing ook daadwerkelijk ingevoerd kan gaan worden.

5.6 – Vormgeving kilometerheffing

In de vorige paragrafen ben ik tot de conclusie gekomen dat de invoering van een kilometerheffing naar mijn mening meer voordelen dan nadelen kent en het in mijn ogen goed zou zijn als Nederland een kilometerheffing in gaat voeren. Het blijkt echter niet eenvoudig om de geschikte manier voor een kilometerheffing te vinden.

5.6.1 – Mogelijkheid van een spitsheffing

Bij de invoering van een kilometerheffing zal moeten worden onderzocht of gebruikgemaakt gaat worden van een spitsheffing. Bij de wetsvoorstellen Wet bereikbaarheid en mobiliteit en Wet kilometerprijs werd kritiek geleverd op het spitstarief.²²⁵ Het is de vraag of deze kritiek ook van toepassing kan zijn op een eventueel nieuw wetsvoorstel.

In het Klimaatakkoord is opgenomen dat drie varianten voor het beprijzen van mobiliteit onderzocht gaan worden.²²⁶ Bij twee van deze drie varianten wordt een kilometerheffing onderzocht zonder een spitsheffing. Bij de derde variant maakt een spitsheffing wel onderdeel uit van de kilometerheffing. Het is echter maar de vraag of de politiek en bevolking voorstander zijn van een spitsheffing.

5.6.2 – Draagvlak spitsheffing

In 2019 deed EenVandaag onderzoek naar de mening van de bevolking over het invoeren van een kilometerheffing in de vorm van een spitsheffing.²²⁷ Uit dit onderzoek is gebleken dat slechts 37% van de ondervraagden voorstander is van een spitsheffing of een systeem waarin extra moet worden betaald op drukke trajecten. Onder de weggebruikers die zelf regelmatig in de file staan, is 31% een voorstander van een spitsheffing. Een reden hiervoor is dat mensen die hun auto gebruiken voor woon-werkverkeer het oneerlijk vinden dat zij extra 'gestraft' worden. Met de invoering van een kilometerheffing zullen zij meer gaan betalen. Veel spitsrijders vinden dit niet eerlijk, omdat ze door verplichtingen in de spits moeten blijven reizen.

²²⁵ Zie paragraaf 2.3.6. en paragraaf 2.4.6.

²²⁶ Zie paragraaf 3.4.

²²⁷ 'Meerderheid voor betalen naar gebruik auto', *EenVandaag Opiniepanel* 29 oktober 2016, eenvandaag.avrotros.nl.

Volgens MKB-Nederland is het ontbreken van alternatieve vervoersmiddelen en reistijden voor de spitsrijders, een reden voor de kritiek op een spitsheffing.²²⁸ Door een spitsheffing dienen weggebruikers die in de spits rijden, gestimuleerd te worden om op een ander tijdstip te reizen of op zoek te gaan naar alternatieve vervoersmogelijkheden. Volgens MKB-Nederland is dit bij de meeste spitsrijders niet mogelijk.²²⁹ De organisatie stelt dat bedrijven al een aantal jaren bezig zijn om werknemers te stimuleren om met het openbaar vervoer te reizen, maar dit lang niet altijd haalbaar is. Daarnaast is het spreiden van werktijden slechts beperkt mogelijk. Ongeacht of het rijden in de spits duurder zal worden, moet een grote groep werknemers toch in de spits reizen. Zij moeten dus aanzienlijk meer betalen, terwijl ze vaak geen andere keus hebben.

5.6.3 – Spitsheffing combineren met vlakke kilometerheffing

Econoom Bouman is van mening dat er een kilometerheffing moet worden ingevoerd inclusief spitsheffing.²³⁰ Wanneer een spitsheffing niet wordt ingevoerd, verdwijnt volgens Bouman het belangrijkste voordeel van een kilometerheffing. Een spitsheffing kan er namelijk voor zorgen dat files effectief bestreden worden. Een kilometerheffing zonder spitsheffing is volgens Bouman een prijs zonder bijbehorend mechanisme en dus eigenlijk een simpele inkomstenbron voor de overheid. Daarnaast ontkracht Bouman het argument dat weggebruikers die in de spits moeten rijden met een spitsheffing extra ‘gestraft’ gaan worden. Volgens hem betalen spitsrijders nu al in de vorm van extra wachttijd op de weg. De spitsheffing biedt spitsrijders juist de mogelijkheid om hun wachttijd af te kopen.

Vrijburg en Geilenkirchen hebben onderzocht in hoeverre het huidige systeem van de autobelastingen vervangen kan worden door een kilometerheffing bestaande uit onder andere een spitsheffing.²³¹ Volgens Vrijburg en Geilenkirchen is een spitsheffing minder effectief dan een congestieheffing (een heffing die drukke wegen op een specifiek tijdstip belast).²³² Een spitsheffing zou ertoe leiden dat bepaalde weggebruikers met een relatief hoge kilometerprijs worden belast en andere weggebruikers juist te weinig betalen. Daarnaast is een spitsheffing niet gericht op drukke steden en mist de weggebruikers buiten de spits. Vrijburg en Geilenkirchen gaan in hun onderzoek echter uit van een spitsheffing zonder daarnaast een vlakke kilometerheffing. Wanneer een vlakke kilometerheffing inclusief spitsheffing wordt ingevoerd, worden ook de weggebruikers buiten de spits belast.

Wanneer een kilometerheffing ingevoerd gaat worden, dient dit naar mijn mening zonder een spitsheffing te gebeuren. Uit het onderzoek van het Kennisinstituut van Mobiliteit blijkt dat een landelijke kilometerheffing, dus zonder spitsheffing, zal leiden tot een afname van het aantal gereden kilometers van 12-14% en tot een afname van het aantal voertuigverliesuren

²²⁸ ‘Snel investeren in uitbreiding openbaar vervoer’, *MKB-Nederland* 24 september 2019, *mkb.nl*.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ M. Bouman: ‘zinloos rekeningrijden’, *Column Financieel Dagblad* 11 juni 2019.

²³¹ H. Vrijburg en G. Geilenkirchen (2019), ‘Naar een betere beprijzing van weggebruik’, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 238, *esb.nl*.

²³² H. Vrijburg en G. Geilenkirchen (2019), ‘Naar een betere beprijzing van weggebruik’, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 247, *esb.nl*.

van 20%.²³³ Hieruit blijkt dat een spitsheffing niet noodzakelijk hoeft te zijn om de reistijd over de weg te verminderen.

5.6.4 – Belastingplichtigen en belastbare feit

Wanneer een kilometerheffing in de toekomst ingevoerd gaat worden, is het mijn verwachting dat deze gaat gelden voor zowel elektrische auto's als auto's op fossiele brandstof. Het belastbare feit wordt elke gereden kilometer op de openbare weg. Belastingplichtige voor de kilometerheffing zal de houder van het voertuig worden. Voor Nederlandse weggebruikers is dit degene op wiens naam het kenteken geregistreerd staat. Voor weggebruikers met een buitenlands kenteken is degene op wiens naam het kenteken staat belastingplichtig. Uit onderzoek moet blijken of het administratief gezien haalbaar is om weggebruikers met een buitenlands kenteken, belastingplichtig te laten worden.

Daarnaast zullen een aantal voertuigen worden vrijgesteld van de kilometerheffing. Mijns inziens dient er een vrijstelling te komen voor voertuigen zonder kentekenplicht. Deze voertuigen komen niet in het kentekenregister voor en dus is het lastig om te achterhalen wie de belasting verschuldigd is. De vrijstelling geldt dan voor gehandicaptenvoertuigen en voertuigen met een relatief lage snelheidsgrens. Daarnaast ben ik van mening dat voertuigen met een sociale functie moeten worden vrijgesteld van de kilometerheffing. Het gaat in dit geval om bijvoorbeeld ambulance, brandweer, politie en lijkwagens.

5.6.5 – Tarief

Het tarief voor de kilometerheffing zal afhankelijk zijn van een aantal factoren. In mijn ogen dient er een milieucomponent in de heffing verwerkt te worden. Het lijkt mij eerlijk wanneer gebruikers van elektrische auto's minder hoeven te betalen dan gebruikers van fossiele auto's. Het elektrisch rijden moet namelijk wel gestimuleerd blijven worden. De milieucomponent kan bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot van de auto zijn.

Verder zal het tarief gedifferentieerd kunnen worden naar de plaats van het weggebruik. Het is bijvoorbeeld een mogelijkheid om de gereden kilometers op wegen buiten de Randstad goedkoper te maken dan de wegen in de Randstad. Dit dient echter niet ten koste van de uitvoerbaarheid te gaan of ten koste van de rechtszekerheid van de weggebruiker. Het is niet mogelijk om per weg een ander tarief in te stellen. De weggebruiker moet duidelijk kunnen weten waar en wanneer welk tarief geldt. Het moet overzichtelijk blijven voor alle weggebruikers. Een mogelijke optie is om alle snelwegen een bepaald tarief te geven, alle provinciale wegen een lager tarief en het overige wegennetwerk een nog lager tarief. Dit moet er echter niet toe leiden dat weggebruikers veelvoudig gebruik gaan maken van sluiproutes, waardoor deze wegen helemaal vastlopen.

²³³ Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit: een literatuurscan, *Kennisinstituut van Mobiliteit* 26 maart 2018, web.minienm.nl.

5.6.6 – Registratiesysteem

Een belangrijk en lastig onderdeel van de kilometerheffing is het registratiesysteem. Bij de kilometerheffing moet over elke gereden kilometer belasting worden betaald en dus moet elke gereden kilometer geregistreerd worden. Er zijn een aantal opties mogelijk om de gereden kilometers te registreren.

In hoofdstuk vier is besproken hoe België en Duitsland de kilometers registreren bij de vrachtwagenheffing. In deze landen maken ze gebruik van een *on board unit*. Naar verwachting is het onhaalbaar om voor de registratie van de gereden kilometers van het personenverkeer te gaan werken met een *on board unit*. Deze moet dan bij elke auto worden ingebouwd en heeft regelmatig onderhoud en controle nodig. De aantallen zijn hiervoor te groot en dit gaat voor zowel de overheid als de weggebruiker veel kosten.

Vrijburg en Geilenkirchen benoemen ook dat de registratie van gereden kilometers met een ingebouwd kastje in de auto (GPS-systeem) hoge kosten met zich meebrengt.²³⁴ Zij geven de voorkeur aan een camerasysteem met automatische kentekenherkenning of een systeem met een *smart vignet*.²³⁵ Beide opties hebben nagenoeg geen kosten voor de weggebruiker. Daarnaast zijn de administratiekosten voor een GPS-systeem 25% hoger dan bij een camerasysteem met automatische kentekenherkenning. Een ander voordeel van het systeem met een *smart vignet* is, volgens Vrijburg en Geilenkirchen, dat de uitvoering niet afhankelijk is van de technologie van de weggebruiker.²³⁶ Dit verkleint de kans op fraude en zal naar verwachting tot minder bezwaren leiden.

Een andere optie is om de gereden kilometers te registreren met de mobiele telefoon.²³⁷ Tegenwoordig beschikt nagenoeg iedereen over een telefoon en dus kan dit, in mijn ogen, een geschikt systeem zijn. Weggebruikers die niet over een telefoon beschikken, kunnen alsnog een *on board unit* inbouwen om de kilometers te registreren. Het gebruik van de mobiele telefoon is een relatief nieuwe manier om de gereden kilometers te registreren. Het is in Nederland bij de eerdere wetsvoorstellen en bij de politieke discussie dan ook nog niet benoemd. Echter ben ik van mening dat het een goed registratiesysteem kan zijn bij de kilometerheffing voor personenverkeer. Een app op de telefoon kan elke gereden kilometer registreren en door eventueel een betaalmethode aan de app te koppelen kost het de weggebruiker nagenoeg geen moeite. Een keerzijde van dit systeem is dat het misschien erg fraudegevoelig is. Er moet dus wel onderzocht worden of het registreren met de mobiele telefoon een geschikt systeem kan zijn. Door bijvoorbeeld hoge sancties op misbruik te zetten, is mijn verwachting dat het grootste deel van de weggebruikers eerlijk de gereden kilometers zal registreren en dus de verschuldigde kilometerheffing zal betalen.

²³⁴ H. Vrijburg en G. Geilenkirchen (2019), 'Naar een betere beprijzing van weggebruik', *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 245, *esb.nl*.

²³⁵ Smart vignet is systeem met een sticker in de auto en meetapparatuur langs de weg.

²³⁶ H. Vrijburg en G. Geilenkirchen (2019), 'Naar een betere beprijzing van weggebruik', *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 235, *esb.nl*.

²³⁷ H. Dheedene, 'Vlaanderen wil uw smartphone inzetten voor rekeningrijden', *De Tijd* 23 maart 2019, *detijd.be*.

5.6.7 – Opbrengsten

Het is belangrijk om van tevoren vast te leggen wat de bestemming van de opbrengsten wordt. Mijns inziens is het goed om ervoor te zorgen dat de opbrengsten gebruikt worden voor investeringen in de infrastructuur. De opbrengsten kunnen bijvoorbeeld terecht komen in het infrastructuurfonds, zodat de weggebruikers ook resultaat zien van de kilometerheffing die zij betalen. Hoe hoog de opbrengsten zullen zijn, is lastig in te schatten.

De opbrengsten van de kilometerheffing kunnen geïnvesteerd worden in het wegennetwerk door bijvoorbeeld drukke knooppunten te verbeteren. Daarnaast kunnen de opbrengsten gebruikt worden om het wegennetwerk te onderhouden, zodat de kwaliteit van de wegen gewaarborgd blijft. Echter ben ik van mening dat een deel van de opbrengsten gebruikt moet worden om het openbaar vervoer te verbeteren. Door te investeren in het openbaar vervoer moet de capaciteit van het openbaar vervoer verbeterd worden en moeten er meer en betere overstappunten komen. Het openbaar vervoer moet goed aansluiten bij het wegennetwerk, zodat de reistijd van bijvoorbeeld het woon-werkverkeer met het gebruik van openbaar vervoer steeds minder wordt.

5.6.8 – Gevolgen huidige autobelastingen

De invoering van een kilometerheffing heeft tot gevolg dat het systeem van de autobelastingen aangepast dient te worden. Met een kilometerheffing zal het gebruik van de openbare weg belast gaan worden. Als een kilometerheffing ingevoerd wordt, zal de MRB afgeschaft gaan worden. Daarnaast zal de BPM worden verlaagd of eventueel ook worden afgeschaft. Uit onderzoek zal moeten blijken hoe snel de BPM afgeschaft kan worden.

In het wetsvoorstel Wet kilometerprijs stond het hervormen van het systeem van de autobelastingen ook op de planning. Door deze wet zou de kilometerheffing in plaats komen van de MRB en BPM. De BPM zou in dat geval gedeeltelijk verlaagd worden. Het idee was om de BPM jaarlijks met 5% te verlagen, zodat op het moment dat de kilometerheffing ingevoerd werd de BPM al met 75% was afgebouwd. De MRB zou eerst worden verhoogd, zodat het budgettaire verlies van de verlaging van de BPM opgevangen kon worden. Op het moment dat de kilometerheffing ingevoerd zou zijn, zou niemand meer MRB-plichtig zijn.

Wanneer de kilometerheffing ingevoerd gaat worden, zal onderzocht moeten worden wat de geschikte manier is om het systeem van de autobelastingen te hervormen. Uiteindelijk moet de kilometerheffing volledig in de plaats komen van de MRB en de BPM.

5.7 – Deelconclusie

In dit hoofdstuk zijn de voor- en nadelen van de invoering van een kilometerheffing onderzocht en is antwoord gegeven op de vraag of Nederland mijns inziens een kilometerheffing in dient te gaan voeren. Tot slot heb ik mijn advies gegeven over hoe een kilometerheffing er in de toekomst mogelijk uit kan gaan zien. De deelvraag die centraal stond was: *In hoeverre hebben de voor- en nadelen invloed op de invoering van een kilometerheffing?*

De invoering van een kilometerheffing zou kunnen leiden tot een vermindering van het aantal files. Daarnaast zal de kilometerheffing gaan gelden voor elektrische rijders, zodat de omvang van de inkomstenderving beperkt blijft en zou de kilometerheffing kunnen leiden tot een positief milieueffect.

Een nadeel van een kilometerheffing is de uitvoerbaarheid. Het blijkt lastig en duur te zijn om een geschikt systeem voor de kilometerheffing te ontwikkelen en vervolgens te exploiteren. Daarnaast ontbreken de geschikte alternatieven. Met name het openbaar vervoer dient verbeterd te worden om als een geschikt alternatief voor de weggebruikers te kunnen fungeren.

Toch dient, mijns inziens, de kilometerheffing in Nederland snel ingevoerd te gaan worden. Er dient onderzoek gedaan te worden hoe de kilometerheffing het beste vormgegeven kan gaan worden. Mijn voorkeur gaat uit naar een landelijke kilometerheffing zonder dat gebruik gemaakt wordt van een spitsheffing. Het tarief voor deze kilometerheffing zal gedifferentieerd kunnen worden naar de plaats van het weggebruik en de milieukeurmerken van de auto. De opbrengsten kunnen gebruikt worden voor investeringen in mobiliteit, met name in het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer dient op de korte termijn verbeterd te worden, zodat het een geschikt alternatief vervoersmiddel kan worden voor weggebruikers. Tegenover de invoering van de kilometerheffing staat het afschaffen van de MRB en de BPM.

Hoofdstuk 6 – Conclusie

6.1 – Onderzoeksvraag

In deze scriptie is onderzoek gedaan naar een kilometerheffing in Nederland. Tot op heden is nog nooit een vorm van mobiliteitsbeprijzing ingevoerd, terwijl al meerdere wetsvoorstellen zijn ingediend. Door de voorgaande wetsvoorstellen uiteen te zetten, de huidige situatie in Nederland en omliggende landen te onderzoeken en de voor- en nadelen van een kilometerheffing te analyseren, zal antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag die centraal stond in dit onderzoek was: *Hoe kan een kilometerheffing in Nederland worden vormgegeven?*

Voordat antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag, zullen eerst de antwoorden op de deelvragen worden herhaald.

6.2 – Geschiedenis van mobiliteitsbeprijzing in Nederland

In hoofdstuk twee is onderzoek gedaan naar het verleden omtrent het beprijzen van mobiliteit in Nederland. De deelvraag die centraal stond in dit hoofdstuk was dan ook: *Waarom zijn de wetsvoorstellen voor een vorm van mobiliteitsbeprijzing nooit tot wet verheven?*

Het eerste wetsvoorstel dat is behandeld, was de Wet op het rekeningrijden. Het plan was om een regulerende heffing in de Randstad tijdens de spits in te voeren. Deze heffing was dus afhankelijk van het tijdstip en de plaats van het weggebruik. Het doel van het rekeningrijden was de bereikbaarheid van de Randstad in de spits te verbeteren. Er volgde veel kritiek op het wetsvoorstel. Onder andere dat de alternatieven ontbraken of niet goed genoeg waren, waardoor er betaald moest gaan worden voor het in de file staan. De capaciteit van het openbaar vervoer was niet voldoende en er waren onvoldoende overstappunten. Uiteindelijk werd het wetsvoorstel ingetrokken, omdat het nieuwe wetsvoorstel Wet bereikbaarheid en mobiliteit klaar lag. Dit moest een verbetering worden ten opzichte van het vorige wetsvoorstel.

De Wet bereikbaarheid en mobiliteit zou een kader bieden hoe het rekeningrijden eruit kon gaan zien. In het wetsvoorstel waren drie vormen van het rekeningrijden opgenomen. Het spitstarief was een belasting voor het weggebruik tijdens de spits en moest het fileprobleem bestrijden. Het betaalstrooktarief bood weggebruikers een optie om tegen betaling gebruik te maken van een betaalstrook en hiermee de file te vermijden. De tolheffing was een heffing die zou gaan gelden op nieuwe wegen. De opbrengsten van de tolheffing zouden gebruikt kunnen worden om nieuwe infrastructuur te betalen. Uiteindelijk werd ook dit wetsvoorstel ingetrokken, omdat uit onderzoek bleek dat een kilometerheffing sneller ingevoerd kon gaan worden dan verwacht. De politiek besloot daarom met de invoering van mobiliteitsbeprijzing te wachten op de kilometerheffing. Een kilometerheffing genoot de voorkeur.

Het wetsvoorstel voor de kilometerheffing kwam pas in 2009 in de vorm van de Wet kilometerprijs. In deze wet was een kilometerheffing opgenomen. Het ging om een basistarief

dat was gedifferentieerd naar milieukeurmerken van de auto en zou de hele dag gaan gelden voor alle weggebruikers. Boven op het basistarief zou het spitstarief komen. Het spitstarief zou alleen gaan gelden op bepaalde plaatsen en tijdstippen. Het doel van de kilometerheffing was de bereikbaarheid verbeteren en meer rekening houden met het milieu. De kilometerheffing zou in plaats komen van de autobelasting BPM, BZM en MRB. Uiteindelijk werd ook dit wetsvoorstel ingetrokken, omdat het kabinet viel. Dit leidde ertoe dat de plannen voor de kilometerheffing controversieel werden verklaard.

6.3 – Huidige situatie in Nederland

In hoofdstuk drie is de huidige situatie in Nederland onderzocht. De deelvraag in dit hoofdstuk was: *Wat is de huidige situatie in Nederland omtrent een kilometerheffing?*

In het regeerakkoord van 2017 werd opgenomen dat er een vrachtwagenheffing ingevoerd zou gaan worden. De vrachtwagenheffing zou in 2023 ingevoerd moeten worden. Een kilometerheffing voor personenvervoer was voorlopig nog niet aan de orde.

Het bleef in de politiek lang stil over een kilometerheffing voor personenverkeer. De publicatie van het Deltaplan Mobiliteit op 12 juni 2019 zorgde ervoor dat de discussie over een kilometerheffing voor personenverkeer weer op gang kwam. Het doel van dit rapport was om ervoor te zorgen dat vanaf 2024 een kilometerheffing ingevoerd gaat worden. Dit was volgens de Mobiliteitsalliantie hard nodig, omdat de Nederlandse wegen anders zouden dichtslibben. Minister van Infrastructuur en Waterstaat, Van Nieuwenhuizen, reageerde dat de kilometerheffing er niet zou gaan komen.

Al snel na het Deltaplan Mobiliteit werd het Klimaatakkoord gepubliceerd. Hierin zijn allerlei maatregelen opgenomen die ervoor moeten zorgen dat de klimaatdoelen gehaald gaan worden. Ook de kilometerheffing maakte hier onderdeel van uit. Er zijn 3 varianten van een kilometerheffing opgenomen die onderzocht moeten gaan worden door het huidige kabinet. Dit moet ervoor zorgen dat het volgende kabinet in 2026 een definitief besluit kan nemen op welke wijze een kilometerheffing ingevoerd kan gaan worden.

De plannen in het Klimaatakkoord hebben geleid tot de Wet fiscale maatregelen Klimaatakkoord. In de memorie van toelichting is opgenomen dat het huidige kabinet gaat starten met een onderzoek naar de wijze waarop het systeem van de autobelastingen gewijzigd kan worden. Dit onderzoek moet ertoe leiden dat het volgende kabinet ervoor kan zorgen dat per 2025 het systeem van de autobelastingen wordt aangepast. Volgens de Staatssecretaris moet het nieuwe systeem gericht zijn op het belasten van het gebruik van de auto.

6.4 – Huidige situatie in de omliggende landen

In hoofdstuk vier is onderzocht hoe het beprijsen van mobiliteit in omliggende landen, België en Duitsland, ervoor staat. De deelvraag in dit hoofdstuk was: *Wat is de huidige situatie in de omliggende landen omtrent een kilometerheffing?*

België en Duitsland hebben allebei een kilometerheffing voor vrachtverkeer ingevoerd. In beide landen blijkt de vrachtwagenheffing goed te werken. De kilometerheffing verschilt tussen beide landen. Er is een verschil in de doelstelling van de heffing, welke vrachtvervoerders er belastingplichtig zijn en hoe de gereden kilometers geregistreerd en betaald moeten worden.

België en Duitsland zijn ook bezig geweest met de invoering van een kilometerheffing voor personenverkeer. De Vlaamse minister was voorstander van de kilometerheffing, maar kon niet op voldoende steun van de politiek en bevolking rekenen, waardoor de plannen werden ingetrokken. In het Mobiliteitsplan Vlaanderen, dat nog gepresenteerd moet worden, is opgenomen dat onderzoek wordt gedaan naar de invoering van een kilometerheffing voor personenverkeer.

Duitsland wilde vanaf oktober 2020 een kilometerheffing voor personenverkeer invoeren. Het zou gaan om een PKW-Maut die gold voor weggebruikers met een Duits kenteken en voor weggebruikers met een buitenlands kenteken. Echter zouden Duitse weggebruikers een compensatie krijgen in de vorm van een vrijstelling voor de wegenbelasting. Het Hof van Justitie oordeelde dat de PKW-Maut discriminerend is en niet ingevoerd mocht worden. Hierdoor is de kilometerheffing in Duitsland ook (voorlopig) niet ingevoerd.

6.5 – Kilometerheffing in Nederland

In hoofdstuk 5 is onderzocht hoe de toekomst van een kilometerheffing in Nederland eruit kan zien. De deelvraag die in dit hoofdstuk centraal stond was: *In hoeverre hebben de voor- en nadelen invloed op de invoering van een kilometerheffing?*

Een belangrijk voordeel van de kilometerheffing, is dat het tot een vermindering van het aantal files kan leiden. Het aantal files is de afgelopen jaren sterk toegenomen en uit onderzoeken blijkt dat het totale wegverkeer in de komende jaren zal blijven toenemen. Een landelijke kilometerheffing zonder spitsheffing zou al kunnen leiden tot een afname van het aantal voertuigverliesuren van 20%. Een ander voordeel is dat weggebruikers gaan betalen voor het gebruik van de openbare weg. Hierdoor wordt de belastingdruk verschoven van het belasten van het bezit naar het belasten van gebruik. Bovendien leidt dit ertoe dat elektrische rijders gaan meebetalen voor het gebruik van de weg. Elektrische rijders hebben, net als weggebruikers met fossiele auto's, baat bij een goede infrastructuur en mijns inziens is het eerlijk wanneer de elektrische rijders meebetalen.

Het derde voordeel heeft betrekking op de opkomst van het elektrisch rijden. Doordat elektrische rijders geen MRB, BPM en brandstofaccijns betalen, nemen de opbrengsten uit de autobelastingen af. In Nederland wordt het elektrisch rijden gestimuleerd en hierdoor neemt het aantal elektrische rijders toe. Dit heeft tot gevolg dat de belastingderving steeds omvangrijker wordt. Als gevolg van de opkomst van het elektrisch rijden, moet een nieuw systeem van de autobelastingen ingevoerd gaan worden. Hiermee moet het budgettaire effect opgevangen worden.

De laatste twee voordelen hebben betrekking op de afname van het autogebruik en het milieueffect. Een kilometerheffing dient ervoor te zorgen dat weggebruikers bewuster worden van het gebruik van de auto. Uit onderzoek blijkt dat een landelijke kilometerheffing zou kunnen leiden tot een afname van het aantal gereden kilometers met 12-14%. De afname van het aantal gereden kilometers zal leiden tot een reductie van de CO₂-uitstoot. Daarnaast zou een kilometerheffing gedifferentieerd naar de milieukeurmerken van een auto kunnen leiden tot een toename van het aantal elektrische rijders. Een toename van het aantal elektrische rijders kan leiden tot een reductie van de CO₂-uitstoot.

De invoering van een kilometerheffing heeft echter ook nadelen. Een groot nadeel is de uitvoerbaarheid. Het blijkt lastig om een nieuw systeem voor de autobelastingen in te voeren. Dit is mede de reden dat tot op heden nooit een vorm van mobiliteitsbeprijzing is ingevoerd. Wanneer een kilometerheffing wordt ingevoerd moet onderzocht worden op welke manier dit vormgegeven wordt. Daarnaast moet er een geschikt systeem worden gevonden om de gereden kilometers te registreren. Doordat weggebruikers belasting moeten betalen voor elke gereden kilometer, zal dit tot veel administratieve lasten leiden. Een ander nadeel is het ontbreken van geschikte alternatieve vervoersmiddelen. Het openbaar vervoer sluit onvoldoende aan met het wegennetwerk en daarnaast blijkt de capaciteit in de spits beperkt te zijn. De komende jaren wordt een groei van het aantal reizigers verwacht en een kilometerheffing zal er naar verwachting toe leiden dat nog meer mensen gebruik gaan maken van het openbaar vervoer. Mocht een kilometerheffing ingevoerd worden, zal er mijns inziens geïnvesteerd moeten worden in het openbaar vervoer en zal uiteindelijk een deel van de opbrengsten voor het openbaar vervoer aangewend moeten worden.

Mijns inziens heeft de invoering van een kilometerheffing meer voordelen dan nadelen en dient Nederland een kilometerheffing in te gaan voeren. Voor mij is het fileprobleem en de opkomst van het elektrisch rijden doorslaggevend. De Nederlandse wegen slibben steeds verder dicht en dit kan onder andere ten koste gaan van de welvaart. Daarnaast maken in Nederland steeds meer mensen gebruik van een elektrische auto en dit zal de komende jaren nog meer gaan toenemen. Dit heeft tot gevolg dat een nieuw systeem voor de autobelastingen noodzakelijk is. Mijns inziens is een kilometerheffing de beste oplossing om het nieuwe systeem van de autobelastingen vorm te geven.

6.6 – Beantwoording onderzoeksvraag

Aan de hand van de bovenstaande bevindingen kan antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag: *Hoe kan een kilometerheffing in Nederland worden vormgegeven?*

De kilometerheffing in Nederland dient mijns inziens te gaan gelden voor zowel weggebruikers met een elektrische auto, als met een fossiele auto. Voor elektrische rijders zal de kilometerheffing wel lager worden. Dit kan bereikt worden door de kilometerheffing te differentiëren naar de milieukeurmerken van een auto. Mijn voorkeur gaat uit naar een landelijke kilometerheffing zonder spitsheffing. Uit onderzoek blijkt dat een kilometerheffing zonder spitsheffing kan leiden tot een afname van het aantal files en dus van de reistijd over

de weg. Een spitsheffing zal naar verwachting tot veel kritiek leiden en dit kan de invoering van een kilometerheffing bemoeilijken.

Een belangrijk onderdeel van de kilometerheffing is de manier waarop de gereden kilometers geregistreerd kunnen worden. Mijns inziens zijn hier twee opties voor. De eerste optie is om de gereden kilometers met de mobiele telefoon te registreren. Door een betaalmethode aan de app te koppelen is het eenvoudig om de verschuldigde kilometerheffing te betalen. Uit onderzoek zal moeten blijken of dit niet te gevoelig is voor fraude. De tweede optie is om de kilometers te registreren met een *smart vignet*. Door een sticker in de auto en meetapparatuur langs de weg, zou de verschuldigde kilometerheffing berekend kunnen worden.

Wanneer een kilometerheffing wordt ingevoerd, moet de bestemming van de opbrengsten vastgelegd worden. Mijns inziens moet een groot deel van de opbrengsten teruggesluisd worden naar de weggebruikers. Dit kan bereikt worden door investeringen in, en onderhoud aan, de infrastructuur. Dit dient te gebeuren bij het wegennetwerk en het openbaar vervoer. Het wegennetwerk moet beter bij het openbaar vervoer aansluiten, zodat de reistijd met gebruik van het openbaar vervoer afneemt. Tot slot zal de kilometerheffing in de plaats komen van de MRB en de BPM. Uit onderzoek moet blijken in hoeverre de huidige belastingen eerst afgebouwd moeten worden of gelijk afgeschaft kunnen worden.

6.7 – Aanbeveling

In dit onderzoek ben ik tot de conclusie gekomen dat Nederland een kilometerheffing in dient te gaan voeren. Uit de voorgaande wetsvoorstellen is gebleken dat een kilometerheffing lastig blijkt in te voeren. Dit nadeel speelt nog steeds een belangrijke rol. In het Klimaatakkoord 2019 is opgenomen dat het huidige kabinet en het volgende kabinet onderzoek gaan doen naar een kilometerheffing. In de politiek lijken ze te beseffen dat een nieuw systeem van de autobelastingen onvermijdelijk is.

Hoewel ik een voorkeur heb voor de invoering van een kilometerheffing, besef ik dat dit nog veel tijd nodig zal hebben. De plannen zijn er, maar voorlopig verwacht ik nog geen wetsvoorstel. Ik hoop dat het kabinet daadwerkelijk bezig is met het onderzoek naar een nieuw systeem voor de autobelastingen. Ik verwacht dat de autobelastingen in de politiek niet de hoogste prioriteit hebben. Echter moet dit in mijn ogen veranderen. Hoe langer het huidige systeem in stand blijft, hoe groter het fileprobleem zal worden en hoe meer de opbrengsten zullen afnemen.

Wat mij betreft is het tijd voor actie in de politiek. Ik hoop spoedig het nieuws te lezen dat de politiek zich hard maakt voor een kilometerheffing en de huidige plannen worden omgezet in een wetsvoorstel.

Bronnenlijst

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 1995/96, 24 403, nr. 2.
Kamerstukken II 1996/97, 25 022, nr. 1.
Kamerstukken II 1996/97, 25 022, nr. 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. 2.
Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. 3.
Kamerstukken II 1997/98, 25 816, nr. B.
Kamerstukken II 2000/01, 25 816, nr. 13.
Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 2.
Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 3.
Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 6.
Kamerstukken II 2000/01, 27 552, nr. 7.
Kamerstukken II 2004/05, 29 644, nr. 13.
Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 2.
Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 3.
Kamerstukken II 2009/10, 32 216, nr. 4.
Kamerstukken II 2010/11, 32 216, nr. 9.
Kamerstukken II 2009/10, 32 333, nr. 20.
Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 239.
Kamerstukken II 2019/20, 35 304, nr. 3.

Staatsblad 2002, nr. 523, 31 oktober 2002.

Staatsblad 2019, nr. 511, 18 december 2019.

Regeerakkoord Balkenende IV 2007-2010: "Samen Werken, Samen Leven", 7 februari 2007.

Regeerakkoord Rutte III 2017-2021: "Vertrouwen in de toekomst", 10 oktober 2017.

Klimaatakkoord, 28 juni 2019.

Kamerbrief over beleidskader vrachtwagenheffing, 9 november 2018.

Conceptwetsvoorstel Wet vrachtwagenheffing voor internetconsulatie.

Conceptwetsvoorstel Wet vrachtwagenheffing voor internetconsulatie, bijlage 1.

Buitenlandse wetgeving

Ordonnantie tot invoering van een kilometerheffing in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zware voertuigen bedoeld of gebruikt voor het vervoer van goederen over de weg, ter vervanging van het Eurovignet, *Belgisch Staatsblad*, 12 augustus 2015 (*Brussel*).

Decreet tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, *Belgisch Staatsblad*, 10 augustus 2015 (*Vlaanderen*).

Decreet tot invoering van een kilometerheffing voor het wegengebruik door zware vrachtwagens, *Belgisch Staatsblad*, 28 juli 2015 (Wallonië).

Ontwerp van decreet tot invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet en tot wijziging van de Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 in dat verband, 370 (2014-2015) – Nr. 1, p. 4, *Vlaams parlement*, 20 mei 2015.

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen.

Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen, Anlage 1.

Literatuur

Bouman, *Het Financieel Dagblad* 11 juni 2019.

M. Bouman: 'zinloos rekeningrijden', *Column Financieel Dagblad*, 11 juni 2019.

M. Smaal 2012

M. Smaal, *Politieke strijd om de prijs van automobilititeit. De geschiedenis van een langdurend discours: 1985-2010*, Delft: Eburon 2012.

Röben, *WFR* 2008/967

J.B.H. Röben, 'Kilometerheffing. Een onvoldragen plan', *WFR* 2008/967.

Röben, *WFR* 2010/180

J.B.H. Röben, 'Kilometerheffing. Een kar met vierkante wielen', *WFR* 2010/180.

Vrijburg en Geilenkirchen, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* 2019

H. Vrijburg en G. Geilenkirchen (2019), 'Naar een betere beprijzing van weggebruik', *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, p. 238-251, *esb.nl*.

Nieuwsartikelen

Aa, van der, *Algemeen Dagblad* 6 maart 2018

E. van der Aa, 'Geen kilometerheffing vrachtverkeer vóór 2023', *Algemeen Dagblad* 6 maart 2018.

Claus, *Trouw* 9 januari 2019

S. Claus, 'Zonder nieuwe ov-lijnen slibt de stad dicht', *Trouw* 9 januari 2019.

Dheedene, *De Tijd* 23 maart 2019

H. Dheedene, 'Vlaanderen wil uw smartphone inzetten voor rekeningrijden', *De Tijd* 23 maart 2019.

Duursma & Verlaan, NRC 14 oktober 2019

M. Duursma & J. Verlaan, 'Meer drukte op de weg en in het ov – geen extra geld', *NRC* 14 oktober 2019.

Jong, de, & Tameling, Algemeen Dagblad 1 april 2019

T. de Jong & R. Tameling, 'ANWB luidt de noodklok: 'Als we niets doen, slibt Nederland dicht'' *Algemeen Dagblad* 1 april 2019.

Opten, De Gelderlander 3 januari 2019

N. Opten, 'Tolheffing op Duitse snelwegen vanaf oktober 2020', *De Gelderlander* 3 januari 2019.

Vanacker, De Tijd 31 maart 2017

L. Vanacker, '1 jaar kilometerheffing brengt 650 miljoen op', *De Tijd* 31 maart 2017.

Vanacker, De Tijd 5 april 2019

L. Vanacker, 'Vlaamse autotaks van 2 of 5 cent per kilometer op tafel', *De Tijd* 5 april 2019.

Weel, Trouw 19 maart 2010

I. Weel, 'CDA trekt steun km-heffing in', *Trouw* 19 maart 2010.

Online publicaties

ANWB 2010

'De mening van de ANWB-leden over de kilometerprijs', *anwb.nl* 31 maart 2010.

Bommel, van, Opinie SP 1999

H. van Bommel, 'Rekeningrijden halfbakken oplossing voor fileprobleem', *Opinie SP* 8 februari 1999, *sp.nl*.

EenVandaag Opiniepanel 2016

'Meerderheid voor betalen naar gebruik auto', *EenVandaag Opiniepanel* 29 oktober 2016, *eenvandaag.avrotros.nl*.

EenVandaag Opiniepanel 2019

'Een kilometerheffing vinden we prima, een spitsheffing niet', *EenVandaag Opiniepanel* 25 april 2019, *eenvandaag.avrotros.nl*.

EvoFendex 2016

'Belgische tol: wel of geen btw?', *EvoFendex.nl* 25 april 2016.

Kennisinstituut van Mobiliteit 2018

Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit: een literatuurscan, *Kennisinstituut van Mobiliteit* 26 maart 2018, *web.minienm.nl*.

Kennisinstituut van Mobiliteitsbeleid 2019

Mobiliteitsbeeld 2019, *Kennisinstituut van Mobiliteitsbeleid* 12 november 2019, *kimnet.nl*.

KPMG 2018

Internationaal onderzoek kilometerheffing vrachtverkeer, *KPMG* 23 augustus 2018.

MKB-Nederland 2019

‘Snel investeren in uitbreiding openbaar vervoer’, *MKB-Nederland* 24 september 2019, *mkb.nl*.

Mobiliteitsalliantie 2019

‘OV in steden bereikt plafond’, *mobiliteitsalliantie.nl* 24 september 2019.

Mobiliteitsalliantie 2019

Deltaplan 2030: “Hoog tijd voor Mobiliteit”, *mobiliteitsalliantie.nl* 12 juni 2019.

OECD Territorial Reviews 2007

OECD Territorial Reviews: Randstad Holland, Netherlands 2007, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264007932-en>.

RAI vereniging & Revnext 2018

Samenvatting Rapport: “Eerlijk Betalen voor Mobiliteit”, *RAI Vereniging & Revnext* 20 augustus 2018, *raivereniging.nl*.

Sira Consulting 2008

‘Onderzoek naar de effecten van de invoering van de Wet kilometerprijs op de (administratieve) lasten’, *Sira Consulting* 21 april 2008.

Transport en Logistiek Nederland 2018

‘TLN: ‘Exorbitante verhoging Duitse tol maakt vervoer in Duitsland onbetaalbaar’’, *Transport en Logistiek Nederland* 17 mei 2018, *tln.nl*.

Transport en Logistiek Nederland 2019

‘Terugsluis vrachtwagenheffing niet goed genoeg vastgelegd’, *Transport en Logistiek Nederland* 2 augustus 2019, *tln.nl*.

Viapass 2017

Viapass jaarverslag 2017, *viapass.be*.

Viapass 2018

Viapass jaarverslag 2018, *viapass.be*.

Vlaamse overheid 2013

Ontwerp mobiliteitsplan Vlaanderen: Naar een duurzame mobiliteit,
mobiliiteitsplanvlaanderen.be, november 2013.

Overig

Conclusie A-G C-591/17, 6 februari 2019.

HvJ EU C-591/17, 18 juni 2019.

Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen.