



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

202401007

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de minister-president
drs. M. Rutte
ministerie van Algemene Zaken
Binnenhof 19 2513 AA Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070 456 0000

Uw kenmerk
4396244

Datum

Betreft Beantwoording verzoek van de informateur ten aanzien van
Betalen naar Gebruik (kenmerk 4396244)

Geachte heer Rutte,

Op 18 april 2024 heeft de minister van Infrastructuur en Waterstaat bijgevoegd verzoek van de informateur ontvangen. Hierbij stuur ik u, namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat de beantwoording op dit verzoek (met kenmerk 4396244).

Ik verzoek u deze informatie door te geleiden naar de informateur.

Hoogachtend,

De Secretaris-Generaal van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat,

[Redacted signature]

Vraag: Welke varianten zijn er voor Betalen naar Gebruik, waarbij de fossiele rijder (deels) wordt ontzien?

Antwoord:

- Er zijn twee varianten om Betalen naar Gebruik te introduceren waarbij de fossiele rijder (deels) wordt ontzien.
- In de eerste variant geldt het systeem van Betalen naar Gebruik (BnG) alleen voor emissievrije personen- en bestelauto's (EV's). Fossiele rijders worden volledig ontzien van het betalen per kilometer doordat zij de motorrijtuigenbelasting blijven betalen zoals die nu is met een vast bedrag per jaar.
- In de tweede variant geldt het systeem van Betalen naar Gebruik voor alle personen- en bestelauto's, maar worden verschillende mogelijkheden genoemd om fossiele rijders tegemoet te komen.

Beschrijving van de varianten:

- De huidige motorrijtuigenbelasting (mrb) bestaat uit een rijksdeel en een provinciaal deel ("opcenten"). Dit is een vast tarief per jaar dat afhangt van het gewicht en de brandstofsoort van de auto. De gemiddelde mrb per auto bedraagt in 2030 circa 760 euro per jaar (prijspeil 2024), waarvan 265 euro voor provincies.
- Wij zijn voor de beantwoording van deze vraag uitgegaan van een systeem van Betalen naar gebruik waarbij het rijksdeel en mogelijk ook het provinciaal deel van de mrb afhankelijk van het aantal gereden kilometers wordt gemaakt. Weinigrijders gaan dan minder betalen dan bij de huidige mrb en veelrijders meer.¹
- Hoe lager het kilometertarief is, hoe kleiner inkomenseffecten zijn voor (fossiele) veelrijders. Fossiele rijders kunnen worden ontzien door of helemaal niet mee te doen aan BnG (variant 1) of door een zo laag mogelijk kilometertarief of door een accijnsverlaging (variant 2).

Variant 1: Betalen naar Gebruik alleen voor EV's

- In deze variant blijft de huidige motorrijtuigenbelasting bestaan voor fossiele brandstofauto's.
- Voor EV's wordt wel BnG ingevoerd. Zij betalen dan geen vast bedrag per jaar meer, maar per kilometer.
 - In deze variant wordt het rijksdeel van de mrb voor EV's budgetneutraal omgezet naar een kilometertarief. De belastinginkomsten voor de overheid stijgen dan niet.
 - De provinciale opcenten kunnen op basis van gewicht blijven of ook kilometerafhankelijk worden gemaakt. Dit gaat over het provinciaal belastinggebied, waar de provincies zelf een besluit over willen nemen.
- Een optie is om een maximum (belasting)bedrag (een zgn. "cap") per jaar per auto voor EV's af te spreken. Dat voorkomt dat het voor veelrijders aantrekkelijker wordt om fossiel te rijden (vast bedrag) dan elektrisch (bedrag afhankelijk van km's). Zonder cap zou de CO₂-uitstoot (en stikstofuitstoot) hierdoor toe kunnen nemen.
 - Het maximumbedrag kan zo worden gesteld dat niemand meer mrb gaat betalen dan wanneer die het vaste mrb-bedrag per jaar betaalt. Bijvoorbeeld door het huidige vaste mrb-tarief (bij moment van invoering) als maximum te hanteren. Dit maximum zou een tijdelijke maatregel kunnen zijn zolang elektrisch rijden nog relatief duur is ten opzichte van fossiel rijden.
 - Bij toepassing van het maximumbedrag is er sprake van een budgettaire derving van circa 200 tot 350 mln. per jaar bij invoering per 2030.
- Zowel een afwijking in systematiek bij de opcenten als een maximumtarief maken de uitvoering structureel complexer en kunnen consequenties hebben voor de invoeringstermijn.

Variant 2: Betalen naar Gebruik voor alle personen- en bestelauto's

- In deze variant wordt de huidige mrb (rijksdeel en provinciale opcenten) voor alle personen- en bestelauto's omgezet in een kilometertarief.

¹ In het rapport 'Belastingen in een maatschappelijk perspectief: Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' van februari 2024 wordt nader ingegaan op verschillende varianten voor Betalen naar Gebruik. [Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 140, nr. 180](#)

- Er zijn verschillende mogelijkheden om binnen een systeem van Betalen naar Gebruik te zorgen dat het kilometertarief zo laag mogelijk is en de inkomenseffecten voor fossiele rijders beperkt blijven:
 - *Accijnsverlaging.*
Door een accijnsverlaging kunnen de inkomenseffecten voor fossiele rijders ook worden beperkt. Bijvoorbeeld door het verlagen van de accijnstarieven naar het niveau van de buurlanden. Dit leidt tot een budgettaire derving van ca. 2,9 miljard euro (prijsspeil 2024, incl. btw). Door de accijnsverlaging te combineren met de introductie van Betalen naar Gebruik, blijft het huidige beleidseffect op CO2-reductie en congestie in stand. De budgetneutrale omzetting van de mrb naar BnG leidt namelijk tot een extra reductie van CO2-emissies en congestie, terwijl de accijnsverlaging juist een negatief effect heeft. Per saldo blijft het effect op CO2 en congestie ongeveer gelijk, terwijl wel een forse lastenverlichting kan worden gegeven aan de fossiele rijder en de grenseffecten problematiek kan worden opgelost. In plaats van een accijnsverlaging kan lastenverlichting ook worden gegeven door de mrb niet budgetneutraal om te zetten en een lager kilometertarief te rekenen.
 - *Provinciale opcenten niet kilometerafhankelijk maken.*
Deze subvariant is bedoeld om de veelrijder tegemoet te komen. Er is een vast bedrag per jaar (provinciale opcenten) en een bedrag dat kilometerafhankelijk is (rijksdeel mrb). Omdat het totale kilometertarief lager is, dan wanneer de het hele mrb-bedrag wordt omgezet in een variabel tarief beperkt dit de inkomenseffecten van de veelrijder. Een afwijking in systematiek bij de opcenten maakt de uitvoering structureel complexer en kan consequenties hebben voor de invoeringstermijn.

NB: Door de groei van het aantal elektrische auto's daalt de opbrengst uit de aanschafbelasting voor auto's (bpm) en de brandstofaccijnzen. Deze daling van de inkomsten uit de autobelastingen is verwerkt in het budgettaire basispad van het CPB en de Studiegroep Begrotingsruimte. Om het budgettaire beeld te verbeteren was in het vorige coalitieakkoord ervoor gekozen om deze daling op te vangen via betalen naar gebruik, waarbij de gemiddelde belastingopbrengst per auto in 2025 als referentie werd genomen. Dit leidde in het voorstel tot een budgettaire opbrengst van 2,1 mld. in 2030 (in prijzen 2024) ten opzichte van het budgettaire basispad. De daling van de inkomsten uit de autobelastingen (veroorzaakt door ingroei van elektrische auto's) werd daarmee opgevangen door zowel fossiele als elektrische auto's waardoor de lasten van fossiele rijders zouden toenemen.

Toelichting

Vormgeving van beide varianten:

- Een pragmatische keuze bij de introductie van Betalen naar Gebruik is een zo eenvoudig mogelijke vormgeving, waarbij het tarief van de bestaande mrb enkel wordt gedifferentieerd naar het aantal gereden kilometers door middel van een vlak tarief.
 - Deze vormgeving heeft als voordeel dat zo veel mogelijk kan worden aangesloten op de huidige uitvoeringsstructuur van de mrb, waarbij de kilometerstanden al op regelmatige basis worden geregistreerd, bijvoorbeeld bij de APK. In deze uitvoeringsstructuur blijft de RDW verantwoordelijk voor de kilometerregistratie (en het leveren van andere voertuiggegevens) en de Belastingdienst blijft verantwoordelijk voor het heffen en innen.
 - Deze vormgeving maakt een relatief snelle invoering mogelijk tegen lage kosten en biedt de beste waarborging voor de privacy. De invoeringskosten hangen af van de gekozen variant en hiervoor is een budget nodig.
 - Voor de Belastingdienst geldt in principe een invoeringstermijn van circa 5 jaar, nadat de wetgeving door de Tweede Kamer is aangenomen. De eerste inschatting is daarom dat 2030 op z'n vroegst haalbaar is, met de aannahme van een snel wetgevingsproces. Ten aanzien van extra afwijkende criteria zoals afwijkende systematiek voor de opcenten of een maximum gerelateerd aan het vaste mrb tarief, geldt dat dit de uitvoering complexer maakt en de invoeringsdatum onzekerder.
- NB. Een definitief oordeel over de uitvoerbaarheid en inwerkingtredingstermijn pas kan worden gegeven als de wetgeving gereed is en de formele Uitvoeringstoets daarover heeft plaatsgevonden.

- Door de eenvoudige vormgeving zullen alle gereden kilometers van Nederlandse auto's meetellen (in buitenland en binnenland). Alleen mrb-plichtige voertuigen betalen de heffing, waardoor buitenlandse voertuigen – net als nu – niet meebetalen.
- Er wordt in deze vormgeving niet gedifferentieerd naar tijd en plaats. Zo'n differentiatie is effectiever om congestie te verminderen en maakt een onderscheid tussen in binnenland en buitenland gereden kilometers mogelijk, maar vereist een complex en kostbaar uitvoeringssysteem, dat naar verwachting pas op zijn vroegst vanaf 2035 operationeel kan zijn. Bovendien kan de invoering van zo'n systeem een inbreuk op de privacy betekenen. Bij een variant met differentiatie naar tijd en plaats zou bovendien volgens EU-richtlijnen sprake zijn van een tolsysteem in plaats van een belasting. Bij een tolsysteem mag geen discriminatie plaatsvinden tussen voertuigen en dus brandstofsoorten. Tol heffen voor alleen EV's (zoals bij variant 1) mag niet.

Nadere toelichting variant 1:

Voordelen:

- Bewuster autogebruik. EV's betalen geen brandstofaccijns en worden daardoor minder naar gebruik belast dan fossiele auto's. Variant 1 zorgt dat EV's meer naar gebruik worden belast. Wie minder dan gemiddeld rijdt, gaat minder mrb betalen, maar wel per kilometer.
- Vermindering congestie op langere termijn. Door de elektrificatie van het Nederlandse wagenpark komt er niet alleen minder geld binnen, maar het beginsel van betalen naar rato van gebruik vervalt langzaam. Dit heeft gevolgen voor autogebruik en congestie. Volgens recent onderzoek van IenW (update IMA) zou dit in 2040 kunnen leiden tot overvolle wegen.
- Kwetsbare huishoudens buiten schot. Betalen naar gebruik wordt geïntroduceerd voor relatief nieuwe auto's. Voor huishoudens die zich alleen een oudere brandstofauto kunnen veroorloven verandert er niets. De overstap naar EV wordt voor weinigrijders aantrekkelijker.
- Start met deel wagenpark. Het voorstel zorgt ervoor dat een km-afhankelijke mrb-heffing start met een deel van het totale wagenpark. In 2030 zijn er naar huidige verwachting zo'n 1,5 miljoen EV's op circa 9,5 miljoen auto's totaal. Hierdoor wordt een invoering met een 'big bang' voorkomen en kunnen automobilisten langzaam wennen.
- Toekomstbestendige belastingheffing. Naarmate het wagenpark verder elektrificeert vallen er (vanzelf) meer auto's onder het systeem. Daarmee zijn de autobelastingen klaar voor de (elektrische) toekomst, waarin het principe van de gebruiker betaalt behouden blijft.

Nadelen:

- Geen klimaateffect. EV's worden in deze variant aantrekkelijker voor mensen die weinig rijden, maar door het maximumbedrag niet minder aantrekkelijk voor mensen die veel rijden. Het voorstel leidt niet tot CO₂-reductie bij het fossiele wagenpark, omdat het kilometertarief alleen voor EV's wordt ingevoerd. In de Klimaat- en Energieverkenning 2023 is door PBL gerekend op een CO₂-reductie van Betalen naar Gebruik van 0,5 tot 2,5 Mton. Wanneer BnG alleen voor EV's wordt ingevoerd, wordt deze reductie niet gehaald en is het onwaarschijnlijk dat het indicatieve restemissiedoel voor de mobiliteitssector (21 Mton in 2030) wordt gerealiseerd.
- Negatief begrotingseffect op korte termijn bij toepassing van het maximumbedrag. Het voorstel zorgt voor lagere inkomsten uit de autobelastingen. In de eerste jaren is er – door het maximum – per jaar sprake van circa 200 tot 350 miljoen euro belastingderving. Als het maximum (al dan niet geleidelijk) wordt losgelaten kan het systeem wel budgetneutraal gemaakt worden (ten opzichte van het basispad). Op termijn kan de grondslagerosie in accijnzen en bpm ook in het systeem opgevangen worden.
- Gevolgen middelen uit het herstel- en veerkrachtplan (HVP). Betalen naar Gebruik voor alle personen- en bestelauto's is deel van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan en omvat daarin twee mijlpalen (1. Wetswijziging 2. Kamerbrief over uitvoering). Worden deze niet gehaald, dan kan Nederland een totale korting van mogelijk 660 miljoen verwachten op de HVF-ontvangsten. Deze kan eventueel worden voorkomen door aanpassing van het HVP na positief advies van de Commissie en goedkeuring door de Raad van de Europese Unie, hetgeen alleen mogelijk is door een alternatieve hervorming aan te bieden die minstens evenveel CO₂-uitstootreductie garandeert.

Uitvoerbaarheid variant 1

Voor de Belastingdienst betekent variant 1 het volgende:

- Doordat de motorrijtuigenbelasting voor een deel van het wagenpark (mede) wordt gebaseerd op het kilometrage, ontstaat een variabiliteit in de motorrijtuigenbelasting. Het huidige MRB-stelsel is daarvoor ongeschikt, omdat deze uitgaat van vaste voertuiggegevens.
- Het is daardoor voorwaardelijk dat een nieuw ICT-stelsel wordt gebouwd waarbij de belastingplichtige maandelijks voorschotten betaalt, en telkens na een jaar een definitieve afrekening ontvangt. Hij moet dan belasting bijbetalen of krijgt belasting terug, al dan niet via verrekening met de volgende betalingstermijn.

Nadere toelichting variant 2:

Voordelen:

- Tegenaan CO₂-uitstoot en andere emissies. Betalen naar Gebruik leidt tot bewuster gebruik van de auto, inclusief fossiel aangedreven auto's. Daarmee leidt het tot CO₂-reductie alsmede reductie van stikstof (NO_x) en andere emissies. Ook bij EV-rijders leidt bewuster autogebruik tot energiebesparing. Als de inkomenseffecten voor fossiele rijders echter beperkt worden gehouden, zullen de effecten op de CO₂-uitstoot en andere emissies ook navenant lager zijn. De sector mobiliteit heeft nog een grote reductieopgave op het pad naar een emissievrije sector in 2050. Een grote bijdrage zal van het personenvervoer moeten komen waarbij het onvermijdelijk is dat de uitstoot ook wordt gereduceerd via vraagvermindering.
- Bijdrage aan verminderen van congestie. In plaats van een vast bedrag wordt de hoogte van de mrb afhankelijk van het aantal gereden kilometers. Automobilisten zullen daarom bewuster gebruik gaan maken van hun auto. Afhankelijk van de precieze maatvoering kan daling van het aantal voertuigkilometers een bijdrage leveren aan verminderen van congestie. Uit de recente Integrale Mobiliteitsanalyse (IMA) blijkt een sterke toename van de congestie tot 2040. Dit is maar deels oplosbaar met het bouwen van additionele weginfrastructuur. Introductie van Betalen naar Gebruik draagt zo bij aan het mobiel houden van Nederland.
- Behoud van het principe 'betalen naar gebruik' in de autobelastingen. Via de brandstofaccijnzen zijn de autobelastingen momenteel voor een groot deel variabel: hoe meer je rijdt, hoe meer brandstof je verbruikt en hoe meer belasting je betaalt. De energiebelasting op elektriciteit is relatief gezien veel lager, waardoor dit variabele deel van de autobelastingen grotendeels verdwijnt, wanneer het wagenpark in toenemende mate elektrisch wordt. Met de introductie van Betalen naar Gebruik in de mrb houden alle autorijders een variabele belasting en blijft ook het principe van de "gebruiker betaalt" bestaan.

Nadelen:

- Zonder lastenverzwaring voor fossiele rijders, geen oplossing voor grondslagerosie. Indien ervoor wordt gekozen om de grondslagerosie niet binnen Betalen naar Gebruik op te lossen, levert deze variant geen bijdrage aan het op peil houden van de belastinginkomsten in het autodomein (de belastinginkomsten in het autodomein blijven in het basispad teruglopen).
- Inkomenseffecten voor veelrijders. Veelrijders gaan in dit systeem meer mrb betalen, weinigerrijders gaan minder mrb betalen. Dit betekent dat mensen die bijvoorbeeld voor hun werk afhankelijk zijn van hun auto en veel kilometers maken en hier niet voor gecompenseerd worden via bijvoorbeeld een kilometervergoeding, er op achteruit zullen gaan. De nadelige inkomenseffecten voor veelrijders kunnen deels worden gemitigeerd door tegelijkertijd de accijnstarieven te verlagen. Dit verlicht de problematiek met de grenseffecten.

Tabel: budgettaire effecten van BnG voor alle personen- en bestelauto's (variant 2):

Basispad motorrijtuigenbelasting uit BnG onderzoek	Opbrengst 2030*
Opbrengst rijksdeel motorrijtuigenbelasting in basispad	5,7 mld.
Opbrengst provinciale opcenten in basispad	2,6 mld.
Taakstellende opbrengst BnG in uitgangssituatie	8,3 mld.
Mogelijkheden voor verlaging lasten fossiele (veel)rijder in BnG	Budgettaire derving 2030
Derving door vraaguitval in o.a. accijnzen (deels) niet dekken met hoger kilometertarief (rijksdeel)	Afhankelijk van maatvoering (tot) circa 600 mln.
Verlaging accijnstarieven	Afhankelijk van maatvoering
Provinciale opcenten niet kilometerafhankelijk maken	0 mld.

* Budgettaire inschattingen onderzoek BnG in mld. euro in prijzen 2024