Centraal Planbureau
Planbureau voor de Leefomgeving

MNP en RPB vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

CPB Document

No 166
mei, 2008

Effecten van omzetting van de aanschafbelasting op personenauto's in een kilometerprijs

Paul Besseling, Karst Geurs, Hans Hilbers, Rik Lebouille en Mark Thissen

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 978-90-3383-364-3

Korte samenvatting

Het kabinet heeft eind november 2007 besloten tot de invoering van een kilometerprijs voor het wegverkeer. Het is de bedoeling dat in 2016 een nieuw systeem, Anders Betalen voor Mobiliteit, is geïmplementeerd waarbij alle automobilisten per kilometer gaan betalen. Uitgangspunt van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is dat de automobilist gemiddeld genomen niet meer autobelastingen gaat betalen. Om dit te bewerkstellingen wordt een deel van de bestaande autobelastingen met een bedrag dat gelijk is aan de opbrengst van de heffing, afgeschaft. In de eerste plaats wordt daarbij gedacht aan de motorrijtuigenbelasting (MRB). In dit rapport wordt onderzocht wat de effecten zijn als ook de aanschafbelasting voor personenauto's (BPM) wordt omgezet in een kilometerprijs.

Steekwoorden: belastingen, mobiliteit, automarkt, milieu, koopkracht

Abstract

At the end of 2007, the Dutch government decided to implement a road pricing scheme in the Netherlands, called 'Anders Betalen voor Mobiliteit' (Paying differently for mobility). Major goal is to start with a full operational system in 2016 in which every car user will pay a tariff per driven kilometre. Starting point is that for the average car user, the car mobility will not be more or less expensive. In order to accomplish this, the fixed car and road taxes will be abolished. Point of departure is to convert the road tax (MRB) into a tariff per kilometre. In this report is examined what the impacts are in case the purchase tax for private cars (BPM) will be incorporated into a price per kilometre as well.

Key words: taxes, mobility, car market, environment, income

Inhoud

Ten geleide 7

Samenvatting 9

1 Inleiding 15

2 Wat zeggen de beschikbare onderzoeken? 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Wat zijn de effecten op mobiliteit? 18
2.3 Wat zijn de effecten op het wagenpark? 19
2.4 Wat zijn de effecten op het milieu? 22
2.5 Wat zijn de financiële consequenties voor de overheid en automobilist? 23
2.6 Openstaande onderzoeksvragen 24

3 Effecten van variabilisatie van de BPM op het wagenpark en het milieu 25
3.1 Inleiding 25
3.2 Onderzoeksmethode 25
3.3 Onderzochte varianten voor de kilometerprijs 26
3.4 Wagenpark en milieueffecten van de kilometerprijs 28
3.5 Effecten van nieuw beleid 31
3.6 Conclusies 33

4 Welvaartseffecten van variabilisatie van de BPM 35
4.1 Inleiding 35
4.2 De maatschappelijke effecten van variabilisatie van de BPM 36
4.3 Verdelingseffecten van de mate van variabilisatie van de BPM 40
4.4 De robuustheid van de uitkomsten 47
4.5 Conclusies 47

5 Financiële aspecten 49
5.1 Inleiding 49
5.2 Wat maakt de BPM zo bijzonder? 49
5.3 Omzetting volgens variant A: alleen voor nieuwe auto's 50
5.4 Variant B: ook voor bestaande auto's, invoering ineens 53
5.5 Variant B: ook voor bestaande auto's, invoering geleidelijk 56
5.6 Conclusies 57

Referenties 59

Bijlage: brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat 61

Ten geleide

Eind november 2007 heeft het kabinet besloten tot de invoering van een nieuw systeem van beprijzing van het wegverkeer onder het motto Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM). Voor dit nieuwe systeem zijn de nodige keuzes op hoofdlijnen al gemaakt, maar verschillende onderdelen moeten de komende tijd nog nader worden uitgewerkt. Eén van de vragen daarbij is hoe en in hoeverre ook de aanschafbelasting op personenauto's (BPM) in het nieuwe systeem betrokken zou moeten worden. Dat is een complex vraagstuk vanwege het bijzondere karakter van de BPM binnen het geheel van de autobelastingen. Het is de enige belasting die geheven wordt aan het begin van de levenscyclus van de auto en het is de enige belasting op de waarde van de auto. Bovendien kunnen automobilisten de aankoop van een nieuwe auto, en dus de betaling van BPM, wat uitstellen of juist versnellen. Dat maakt dat de eventuele omzetting van, een deel van, de BPM in een kilometerheffing veel zorg vereist.

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft onze bureaus, op verzoek van de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, begin maart gevraagd om gezamenlijk onderzoek te doen naar de effecten van het omzetten van de BPM. Aan dat verzoek hebben we graag voldaan. Het onderzoeksteam bestond uit Paul Besseling (CPB), Karst Geurs, Hans Hilbers en Mark Thissen (allen PBL) en Rik Lebouille (gedurende het onderzoek gedetacheerd bij het CPB). De onderzoekers hebben hierbij de volledige medewerking gekregen van de deskundigen van diverse ministeries. Bovendien hebben ze van gedachten kunnen wisselen met specialisten van ECORYS, MuConsult en de heren Albregtse en Kavelaars van de Erasmus Universiteit, waarvoor onze dank.

Het onderzoek is uitgevoerd juist op het moment dat het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau bezig zijn samen te smelten tot het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Het is daarmee een eerste en in onze ogen geslaagde proeve van een nieuwe samenwerking op onderzoeksgebied.

C.N. Teulings,
Directeur Centraal Planbureau

E.J. Mulock Houwer
Interim directeur Planbureau voor de Leefomgeving

Samenvatting

Dit rapport gaat na wat de additionele effecten zijn als, behalve de MRB, ook de aanschafbelasting op nieuwe personenauto's (BPM) wordt omgezet in een kilometerprijs.

De milieuwinst van de kilometerprijs neemt toe met de mate van omzetting van de BPM. Als een groter deel van de BPM wordt omgezet neemt het autogebruik sterker af en neemt de uitstoot van CO_2, en vervuilende stoffen verder af. Vanuit milieuoogpunt is er een voorkeur voor een hoge mate van omzetting van de BPM in de kilometerprijs. Bij een hoge mate van omzetting moet echter rekening worden gehouden met een toename van het autobezit. Deze toename van het autobezit dempt de afname van autogebruik, en daarmee de milieuwinst. De additionele milieuwinst van een sterke mate van omzetting neemt daarom – vooral op de langere termijn – af.

De kilometerprijs heeft naast het effect op milieu ook effect op andere maatschappelijke kosten en baten. Door de MRB om te zetten in de kilometerprijs en deze naar tijd en plaats te differentiëren, verbetert de doorstroming op het wegennet al in belangrijke mate. Door ook de BPM om te zetten in een kilometerprijs nemen de reistijdwinsten en baten voor het milieu en de verkeersveiligheid toe. De additionele winst bij omzetting van de BPM lijkt echter niet op te wegen tegen het verlies van maatschappelijk nuttige mobiliteit en accijnsderving. Naarmate de kilometerprijs hoger is worden immers steeds vitalere delen van de mobiliteit ontmoedigd. Vanuit het oogpunt van alle maatschappelijke kosten en baten geredeneerd is er weinig reden om de BPM in het systeem van de kilometerprijs te betrekken.

Het maatschappelijke rendement van een kilometerprijs met een beperkte mate (25%) van variabilisatie van BPM en van een kilometerprijs waarbij een deel van de MRB zou blijven bestaan is overigens nauwelijks lager dan het rendement van de kilometerprijs zonder omzetting van de BPM. Bij een verdergaande mate van variabilisatie van de BPM nemen de maatschappelijk kosten wel duidelijk sterker toe dan de baten.

Als de volledige BPM in één keer wordt omgezet in de kilometerprijs moet worden gerekend op aanzienlijke gevolgen voor de automarkt en de rijksbegroting. Een geleidelijke introductie zal deze gevolgen verkleinen. Er zijn twee varianten mogelijk die verschillende voor- en nadelen hebben voor gezinnen, bedrijven en de overheid. De eerste variant is alleen nieuwe auto's onder het nieuwe belastingregime te laten vallen. Deze variant zal betrekkelijk geringe effecten hebben op de automarkt en op de koopkracht. Structureel is er ook nauwelijks effect op de begroting, maar tijdens de ingroeifase is sprake van een omvangrijke derving van inkomsten voor de overheid. Een tweede variant is de omzetting van de BPM in enkele jaarlijkse stappen, maar wel meteen voor alle auto's. Deze variant is voordelig voor alle toekomstige autokopers (zij besparen rente) maar nadelig voor de huidige autobezitters (zij betalen 'extra'). Voor de automarkt en voor de rijksbegroting is deze wijze van omzetten hanteerbaar bij niet al te grote jaarlijkse stappen.

Het kabinet heeft eind november 2007 besloten tot de invoering van een kilometerprijs voor het wegverkeer. Het is de bedoeling dat in 2016 een nieuw systeem, Anders Betalen voor Mobiliteit, is geïmplementeerd waarbij alle automobilisten per kilometer gaan betalen. Anders

Betalen voor Mobiliteit (ABvM) houdt ook in dat de automobilist gemiddeld genomen niet meer autobelastingen gaat betalen. Om dit te bewerkstellingen wordt een deel van de vaste autobelastingen qua omvang gelijk aan de opbrengst van de heffing afgeschaft. Het is de bedoeling om de gehele Motorrijtuigenbelasting (MRB) af te schaffen en om te zetten in de kilometerprijs. Over de vraag hoe en in hoeverre de aanschafbelasting voor nieuwe personenauto's (BPM) moet worden omgezet in de kilometerprijs moet nog besluitvorming plaatsvinden. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft, op verzoek van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer, het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau gevraagd de effecten van omzetting van de BPM in de kilometerprijs te onderzoeken. Dit rapport beschrijft de bevindingen van de planbureaus.

In de afgelopen jaren is veel onderzoek verricht naar de effecten van verschillende vormen van prijsbeleid van het wegverkeer in Nederland. De planbureaus hebben zelf ook onderzoek uitgevoerd en zijn bovendien betrokken geweest bij enkele onderzoeken door derden. De voor variabilisatie van BPM relevante onderzoeken zijn bestudeerd. Op basis van dit beschikbare onderzoeksmateriaal is nagegaan welke onderwerpen een nadere uitwerking behoeven. De planbureaus hebben het aanvullende onderzoek naar effecten van het betrekken van (een deel van) de BPM in de kilometerprijs toegespitst op drie hoofdonderwerpen:

1. De wagenparkeffecten en milieueffecten;
2. Het maatschappelijke rendement;
3. De financiële effecten voor gezinnen, bedrijven en de overheid.

Wagenpark- en milieueffecten van variabilisatie van de BPM

Als (een deel van) de BPM wordt omgezet in de kilometerprijs dan gaat de kilometerprijs omhoog. Bij volledige omzetting van de BPM is de gemiddelde kilometerprijs ruim 2 keer zo hoog als bij omzetting van alleen de MRB in de kilometerprijs. Bij een hogere kilometerprijs neemt het autogebruik sterker af, en neemt ook de uitstoot van vervuilende stoffen sterker af. Afhankelijk van de mate van omzetting van de BPM neemt de uitstoot van CO_2, NO_x en fijnstof door personenauto's (ten opzichte van de situatie zonder kilometerprijs) met 10% tot 20% af. Een hoge mate van omzetting van de BPM in de kilometerprijs zorgt voor grotere milieuwinst, maar er zijn afnemende meeropbrengsten. Naar mate de omzetting groter wordt, neemt ook het autobezit toe, zeker op de langere termijn. De effecten op het wagenpark zijn pas 10 tot 15 jaar na omzetting van de BPM volledig zichtbaar. Bij volledige omzetting van de BPM neemt het autobezit op deze termijn mogelijk toe met 5% tot 6%. De toename van het wagenpark wordt veroorzaakt door instroom van nieuwe autobezitters voor wie de vaste lasten van autobezit voorheen een belemmering vormden om een (extra) auto aan te schaffen. Bij omzetting van de BPM wordt het autorijden goedkoper, omdat men aanzienlijk minder rente hoeft te betalen voor de financiering van de auto. Een toename van het wagenpark dempt de afname van autogebruik,

en daarmee de milieuwinst. Bestaande onderzoeken naar de kilometerprijs hebben tot nu toe onvoldoende rekening gehouden met de effecten van een toename van het autobezit op de langere termijn.

Uit eerdere onderzoeken naar de kilometerprijs bleek dat de onderzochte varianten voor de kilometerprijs kunnen resulteren in verschuivingen in de samenstelling van het wagenpark. Vooral de verkoop van dieselauto's en zwaardere auto's zou toe kunnen nemen. Uit nieuwe analyses blijkt dat door de kilometerprijs voldoende te differentiëren naar voertuigkenmerken de effecten op de samenstelling van het wagenpark naar verwachting beperkt blijven.

Op EU-niveau wordt op dit moment wetgeving voorbereid om de CO_2-emissies van nieuwe personenauto's te verminderen. Autofabrikanten worden mogelijk verplicht om de gemiddelde CO_2-uitstoot van hun verkochte nieuwe auto's in 2012 met circa 20% terug te brengen. Dit heeft mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de samenstelling van het Nederlandse wagenpark. Autofabrikanten kunnen er namelijk voor kiezen de verkoop van dieselauto's sterk te gaan stimuleren. De milieuwinst van de kilometerprijs zal bij een succesvolle CO_2-normering op de langere termijn aanzienlijk geringer kunnen zijn. Het zal nog enige jaren duren voordat een goed beeld kan worden verkregen over de mogelijke effecten van de EU-maatregel op de automarkt. Het lijkt verstandig om in de vaststelling van de tariefstelling van de kilometerprijs voldoende flexibiliteit te creëren, en de gevolgen van de CO_2-normering op de automarkt goed te monitoren. Als wijzigingen in de automarkt daar aanleiding toe geven zouden de tarieven kunnen worden aangepast.

Het maatschappelijke rendement van variabilisatie van de BPM

Variabilisatie van BPM leidt zoals gezegd tot een afname van het personenautoverkeer. Naarmate een groter deel van de BPM wordt gevariabiliseerd, neemt het autogebruik sterker af. Een deel van deze autoverplaatsingen wordt in plaats van met de auto met het openbaar vervoer, motorfiets, per fiets of te voet afgelegd. De afname van het autoverkeer leidt tot een snellere doorstroming op het wegennet, een verbetering van de verkeerveiligheid, afname van emissies van vervuilende stoffen, minder CO_2-uitstoot en minder geluidhinder. Dit zijn maatschappelijke baten. Er treden ook maatschappelijk verliezen op. Met name het sociaal recreatieve verkeer maar ook het woon-werkverkeer wordt beperkt. De afname van de mobiliteit betekent ook dat het nut, dat voorheen aan die mobiliteit ontleend werd, verloren gaat en de accijnsinkomsten lager worden.

De maatschappelijke kosten en baten van verschillende varianten voor de kilometerprijs zijn al vrij uitgebreid onderzocht. Dit betreft varianten waarbij naar tijd en plaats en/of voertuigkenmerken is gedifferentieerd, en waarbij is gevarieerd in de mate van omzetting van de BPM. In alle varianten is de volledige MRB al dan niet inclusief provinciale opcenten omgezet in de kilometerprijs. De analyses zijn gebaseerd op een lange termijn omgevingsscenario met een gematigde mobiliteitsgroei. De resultaten van de kosten-

batenanalyses zijn door de planbureaus nader bekeken. Gebleken is dat de raming van de externe effecten, en dan met name de verkeersveiligheidsbaten kwalitatief te kort schoten. Zo was geen rekening gehouden met het effect van de toename van het langzaam verkeer en met de trendmatige verbetering van de verkeersveiligheid. Na correctie blijken de baten voor de externe effecten tot nu toe overschat, met in totaal ongeveer 15%.

Als in de kosten-batenanalyse de positieve en negatieve effecten worden opgeteld, dan ontstaat het volgende beeld. Uit de analyses blijkt dat door de congestieheffing en variabilisatie van de MRB de doorstroming op het wegennet reeds in belangrijke mate verbetert. De omzetting van de BPM geeft nog wel extra reistijdwinsten voor huishoudens en bedrijven en daarnaast maatschappelijke baten voor het milieu en de verkeersveiligheid. Tegenover die baten staat het maatschappelijk verlies aan mobiliteit en accijnsderving. Tussen 0% en 25% variabilisatie van de BPM zijn de extra maatschappelijke kosten van vraaguitval en accijnsderving ongeveer even groot als de extra baten van reistijdwinst, milieu en verkeersveiligheid. Daardoor is het maatschappelijk rendement van een kilometerprijs met een beperkte mate (25%) van variabilisatie van BPM en vermoedelijk ook van een kilometerprijs waarbij een deel van de MRB zou blijven bestaan nauwelijks lager dan het rendement van de kilometerprijs zonder omzetting van de BPM. Bij een verdergaande variabilisatie van de BPM nemen de reistijdwinsten niet meer evenredig toe, maar is er wel een forse vraaguitval en accijnsderving. Daardoor daalt het saldo van maatschappelijk kosten en baten van de kilometerheffing naar mate een hoger percentage van de BPM wordt gevariabiliseerd.

Vanuit het saldo van maatschappelijke kosten en baten is er dus geen reden voor omzetting van de BPM in de kilometerprijs. Deze conclusie is wel met enige onzekerheid omgeven. In de bestaande kosten-batenanalyses naar varianten voor de kilometerprijs zijn namelijk helaas geen varianten zonder omzetting van de BPM volledig doorgerekend. De planbureaus hebben in de beschikbare tijd hierin niet alsnog geheel kunnen voorzien. Daarnaast zijn er meer onzekerheden in het spel, zoals over de ernst van de congestie in de verdere toekomst, de feitelijke uitwerking en effectiviteit van de congestieheffing, de ontwikkeling in de externe effecten en de waardering daarvan. Deze onzekerheden kunnen het rendement zowel in positieve als in negatieve zin beïnvloeden. Tenslotte moet gerekend worden met verliezen die optreden tijdens de omzetting zelf.

Er zijn regionale verschillen in de effecten. Met name in Noord- en Oost-Nederland zijn de reistijdwinsten van de kilometerprijs beperkter, door de geringere mate van congestie. Regionale differentiatie van het tarief zal resulteren in hogere maatschappelijke baten. Daar waar weinig congestie is zou een lagere kilometerprijs kunnen gelden dan in die gebieden waar veel congestie is.

Financiële effecten van omzetting van de BPM

Omzetting van, een deel van, de BPM in een kilometerheffing vereist vanuit financieel oogpunt veel zorg. In de eerste plaats vormt de BPM een aanzienlijk deel van de aanschafprijs van personenauto's. Omzetting van de BPM in de kilometerprijs kan hierdoor grote gevolgen hebben voor de automarkt. Zo wordt bij een volledige omzetting van de BPM in de kilometerprijs een nieuwe standaard auto 6 000 euro goedkoper. Daarnaast onderscheidt de BPM zich van alle andere autobelastingen. Het is de enige belasting die geheven wordt aan het begin van de levenscyclus van de auto en het is de enige belasting op de waarde van de auto. Autokopers hebben ook de mogelijkheid om de aankoop, en dus de betaling van BPM, wat uit te stellen of juist te versnellen. Dit anticipatiegedrag kan grote financiële gevolgen hebben voor de overheid. Vanwege deze bijzondere kenmerken van de BPM zullen een aantal financiële effecten optreden die bij een omzetting van de MRB niet aan de orde zijn.

Als de volledige BPM in één keer wordt omgezet in de kilometerprijs dan moet gerekend worden op majeure verstoringen op de automarkt. Het financiële voordeel dat autokopers kunnen halen door te wachten met inruil tot na de omzetting is zo groot dat mogelijk gedurende 1 tot 2 jaren geen auto's verkocht zullen worden. Gedurende die periode wordt dus ook al geen BPM meer geïnd. Een dergelijke 'kopersstaking' kan alleen grotendeels voorkomen worden met een restitutiebepaling. Bijvoorbeeld zodanig dat voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel de BPM wordt terugbetaald. Met deze restitutiebepaling zal echter een aanmerkelijk budgettair bedrag gemoeid zijn. Als het een periode bestrijkt van 1 jaar gaat het om circa 3½ mld euro.

Om de gevolgen voor de automarkt en de rijksbegroting te verkleinen valt te denken aan een geleidelijke invoering van de maatregel. Door verschillende partijen zijn inmiddels vele verschillende varianten bedacht, maar deze zijn uiteindelijk terug te voeren op twee varianten die beide voor- en nadelen hebben voor gezinnen, bedrijven en de overheid.

De eerste variant is alleen nieuwe auto's onder het nieuwe belastingregime te laten vallen. Het voordeel van deze variant is dat het betrekkelijk geringe effecten op de automarkt en op de koopkracht heeft. In het bijzonder geeft deze variant hoegenaamd geen aanleiding voor een kopersstaking. Automobilisten kunnen namelijk nagenoeg geen voordeel halen uit wachten met inruil tot de maatregel is ingegaan. Auto's die onder het nieuwe belastingregime vallen zijn in aanschaf goedkoper, maar in gebruik duurder. Voor auto's die onder het oude belastingregime vallen geldt het tegenovergestelde. Nadelen van deze variant zijn dat omzetting van de BPM langzaam gaat. Het zal minstens 10 tot 15 jaar duren voordat alle automobilisten onder het nieuwe regime vallen. Daarnaast zal er als gevolg van het faseverschil tussen de BPM en de andere autobelastingen tijdelijk sprake zijn van een omvangrijke derving van inkomsten voor de overheid. De overheidsschuld komt structureel hoger uit. Gezinnen hoeven daarentegen minder

uit te geven voor de aanschaf van een auto, de schulden van gezinnen komen structureel op een lager niveau te liggen.

De tweede variant is de omzetting van de BPM in enkele jaarlijkse stappen in te voeren. In deze variant vallen alle auto's direct onder het nieuwe belastingregime. Deze variant is voordelig voor alle toekomstige autokopers. Zij zijn goedkoper uit omdat zij rente besparen op de autofinanciering. Deze variant is nadelig voor de huidige autobezitters. Ook bestaande auto's, waarvoor in het verleden al BPM is afgedragen, betalen in deze variant aan de BPM-component in de kilometerheffing. Zij betalen 'extra'. Autobezitters zullen proberen het financiële nadeel te beperken. Gedurende het invoeringstraject zal elk jaar weer in het laatste trimester de autoverkoop sterk teruglopen, terwijl in het eerste trimester de verkoop sterk toeneemt. Daardoor loopt de schatkist telkens een deeltje van de BPM mis. Export van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald wordt ook aantrekkelijker. Desondanks lijkt het effect op de schatkist bij niet al te grote stappen beperkt. De autobranche heeft te kennen gegeven dat omzetting in acht jaarlijkse stappen van 12,5% voor de automarkt hanteerbaar is.

1 Inleiding

Het kabinet heeft eind november 2007 besloten tot de invoering van een kilometerprijs voor het wegverkeer. Het is de bedoeling dat in 2016 een nieuw systeem, Anders Betalen voor Mobiliteit, is geïmplementeerd waarbij alle automobilisten per kilometer gaan betalen. Uitgangspunt van Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) is dat de automobilist gemiddeld genomen niet meer autobelastingen gaat betalen. Om dit te bewerkstellingen wordt een deel van de bestaande autobelastingen met een bedrag dat gelijk is aan de opbrengst van de heffing afgeschaft. In de eerste plaats wordt daarbij gedacht aan de motorrijtuigenbelasting (MRB). De vraag is nu hoe en in hoeverre ook de aanschafbelasting voor personenauto's (BPM) moet worden omgezet in een kilometerprijs.

Het kabinet werkt op dit moment de invoering van ABvM verder uit. De vormgeving van het nieuwe systeem zal worden opgenomen in een plan waarover de Tweede Kamer wordt geïnformeerd. In afwachting van dit plan heeft de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat aangegeven behoefte te hebben aan een antwoord op de vraag "Wat zijn de effecten van de afbouw van de BPM van (in elk geval) respectievelijk 0%, 50%, 85%, 90% en 100%." Op verzoek van de vaste kamercommissie heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat deze vraag voorgelegd aan het Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau en het Ruimtelijk Planbureau. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de planbureaus gevraagd om hierbij de volgende effecten te analyseren:

- Het effect op mobiliteit (voertuigkilometers en congestie);
- Het effect op het milieu (prikkel bij aanschaf van een voertuig, gedragseffecten door de kilometerprijs, wagenparkeffecten);
- Het effect op de koopkracht, met bijzondere aandacht voor het restwaardevraagstuk;
- Het effect op de Rijksbegroting;
- Het effect op de welvaart.

In de afgelopen jaren is veel onderzoek verricht naar de effecten van verschillende vormen van prijsbeleid van het wegverkeer in Nederland.[1] De planbureaus hebben zelf ook onderzoek uitgevoerd en zijn bovendien betrokken geweest bij enkele onderzoeken door derden.[2]

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag hebben de planbureaus allereerst de beschikbare onderzoeken bestudeerd, voor zover ze althans betrekking hebben op het vraagstuk van de variabilisatie van de BPM. De resultaten hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 2. Op basis van dit onderzoeksmateriaal is nagegaan welke onderwerpen een nadere uitwerking behoeven. Deze onderwerpen komen aan bod in de hoofdstukken 3 tot en met 5. Hoofdstuk 3

[1] Zie ondermeer: ECORYS & MuConsult (2007a), ECORYS & MuConsult (2007b), ECORYS (2007) en 4cast (2006).
[2] Zie ondermeer: CPB (2005), RPB (2007) en MNP (2007).

gaat in op de milieuaspecten van de afbouw. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar wat een optimaal tarief kan zijn. In hoofdstuk 5 worden de financiële aspecten voor overheid en automobilist nader beschouwd.

Het onderzoek beperkt zich uitdrukkelijk tot de vraag hoe en in hoeverre de BPM betrokken zou kunnen worden in het systeem van een kilometerprijs. De vraag naar de merites van de kilometerprijs in den brede komt dus niet aan de orde. Als startpunt voor dit onderzoek is aangenomen dat de MRB omgezet zal worden in een kilometerprijs die gedifferentieerd zal zijn naar tijd, plaats en milieu. Aangenomen is voorts dat een congestieheffing op tijden en plaatsen waar het erg druk is onderdeel zal uitmaken van de kilometerprijs. De vraag is dan wat de additionele effecten zijn als bovendien een deel van de BPM omgezet zal worden. Deze aanpak impliceert dat bijvoorbeeld niet gekeken is naar uitvoeringskosten of technische haalbaarheid van het inningssysteem.

In het onderzoek heeft de MRB en BPM van het jaar 2007 als uitgangpunt gediend. Maatregelen van het belastingplan 2008, waaronder de vluchtheuvelvariant, zijn niet meegenomen.

2 Wat zeggen de beschikbare onderzoeken?

2.1 Inleiding

Afgelopen jaren is in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit onderzoek gedaan naar de effecten van het variabiliseren van de vaste autobelastingen, waaronder de Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM), in een kilometerheffing. Dit hoofdstuk geeft in het kort weer wat de effecten zijn van variabilisatie van de BPM volgens studies uitgevoerd in 2006 en 2007 in het kader van de Joint Fact Finding. Het hoofdstuk start met een toelichting op de BPM en vervolgens wordt ingegaan op de effecten op het wagenpark, de mobiliteitseffecten en de hieruit volgende milieueffecten. Daarna wordt ingegaan op de financiële effecten voor de rijksoverheid en autobezitter. Het hoofdstuk sluit af met een opsomming van vragen die in relatie tot de variabilisatie van BPM nog beantwoord moeten worden.

De Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen

Bij aanschaf van een nieuwe personenauto is een Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM) verschuldigd.[3] De BPM bedroeg in 2007 45,2% van de netto catalogus prijs. Daarnaast bestond in 2007 een vaste korting op het BPM bedrag voor benzineauto's en auto's op LPG van 1 540 Euro en een vaste toeslag van 328 Euro voor dieselauto's.

De BPM in Nederland zorgt voor relatief hoge aanschafprijzen van auto's in vergelijking tot andere Europese landen. In reactie hierop zijn in Nederland de netto catalogus prijzen (dus vóór belasting) relatief laag. Wel is het verschil met de prijzen in andere lidstaten in de afgelopen jaren afgenomen.[4]

Omdat de BPM zorgt voor hoge aanschafprijzen heeft de BPM invloed op de omvang van het wagenpark in Nederland. Daarnaast heeft de BPM effect op het type auto dat wordt aangeschaft. Als gevolg van de vaste korting en toeslag naar brandstofsoort worden minder auto's op diesel verkocht.[5] Bovendien is de BPM ook een progressieve belasting ten aanzien van milieu. Gemiddeld genomen is een duurdere auto zwaarder en hierdoor minder zuinig en meer belastend voor het milieu. Het is echter niet zo dat een gemiddeld tweemaal zo dure auto en dus ook een tweemaal zo hoog BPM-bedrag gemiddeld tweemaal zo belastend voor het milieu is. Op onzuinige auto's wordt dus relatief meer belasting geheven.

[3] Vrachtvervoerende voertuigen zoals vrachtauto's en bestelauto's zijn vrijgesteld van BPM, daarom blijft dit deel van het autopark verder buiten beschouwing. Behalve de in tabel 2.1 genoemde belastingen bestaat ook de Belasting op Zware Motorrijtuigen (BZM, ook wel het Eurovignet) waarvan de inkomsten ongeveer 0,1 mld. bedragen.

[4] http://ec.europa.eu/comm/competition/sectors/motor_vehicles/prices/report.html.

[5] Zie Kampman et al (2001).

Een wijziging van de BPM werkt echter niet één op één door in het aanschafgedrag van consumenten. De aanschafprijs staat veelal bovenaan de lijst van factoren waar mensen op letten bij aanschaf van een auto. Maar ook factoren als comfort, veiligheid, zuinigheid, betrouwbaarheid, grootte van de auto en het automerk spelen een rol. Consumenten zijn dus niet heel prijsgevoelig voor veranderingen in de BPM. Automobilisten rijden dan ook niet altijd in een type auto dat vanuit kostenoverwegingen het beste bij hun mobiliteitsgedrag past. Zo zou voor circa 42% van de huidige benzinerijders en ca. 33% van de huidige dieselrijders LPG eigenlijk een voordeligere brandstof zijn (MuConsult, 2002).

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van de overheidsinkomsten uit de BPM en andere autobelastingen weergegeven. Behalve een aanschafbelasting is een autobezitter in Nederland maandelijks een belasting verschuldigd in de vorm van een Motorrijtuigenbelasting (MRB). De MRB wordt per provincie aangevuld met de zogenaamde opcenten. Tot slot is er accijnsheffing per liter brandstof.

Tabel 2.1 Inkomsten uit autobelastingen (mld euro)

	2005	2006	2007	2012[a]
Belasting op Personenauto's en Motorrijwielen (BPM)	3,2	3,4	3,4	3,8
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	2,4	2,6	2,8	3,1
Provinciale opcenten	1,1	1,1	1,2	1,2
Brandstofaccijnzen[b]	6,5	6,5	6,8	7,2

[a] Inschatting bij ongewijzigd beleid (zonder vluchtheuvelvariant).
[b] Inclusief accijnsopbrengsten vrachtvervoerende voertuigen.
Bron: ministerie van Financiën.

Recente ontwikkelingen

Er zijn twee recente ontwikkelingen ten aanzien van de BPM. Ten eerste bestaat er sinds 16 oktober 2006 een restitutieregeling waarbij de eigenaar van een auto (die is geregistreerd na 15 oktober 2006) bij export de zogenaamde rest-BPM terug krijgt. De rest-BPM die op de auto rust wordt vastgelegd aan de hand van een curve die per maand de omvang van de BPM weer geeft als percentage van de nieuwprijs. Deze curve volgt bij benadering de ontwikkeling van de marktprijs. Ten tweede is op 1 januari 2008 de BPM gewijzigd volgens de zogenaamde vluchtheuvelvariant. In deze vluchtheuvelvariant wordt als voorbereiding op de invoering van de kilometerprijs de BPM in stapjes van 5% verlaagd en de MRB met gelijke stapjes verhoogd.

2.2 Wat zijn de effecten op mobiliteit?

Onderzoek door ECORYS en MuConsult (2007a), waarbij het Landelijk Modelsysteem Verkeer en Vervoer (LMS) is gebruikt, laat zien dat bij een variabilisatie van de BPM de

hoeveelheid verkeer in Nederland afneemt.[6] De resultaten voor drie varianten met verschillende percentages afbouw BPM zijn weergegeven in onderstaande tabel. In de tabel is zichtbaar dat hoe meer BPM wordt omgezet in een kilometerprijs, hoe groter de afname van verkeer is. Er is echter sprake van afnemende meeropbrengsten. Variabilisatie van de eerste 25% BPM is effectiever dan de variabilisatie van de laatste 25% BPM.

Tabel 2.2 Effecten op mobiliteit in 2020, SE-scenario, prijzen 2005, varianten zonder congestieheffing

Variabilisatie BPM, bovenop de MRB	Omvang variabilisatie[a]	Gemiddeld tarief[b]	Hoeveelheid verkeer (vracht en personen)	Baten van reistijd verbeteringen en betrouwbaarheid	Kosten van verlies aan mobiliteit
	mld euro	ct / km	% vtgkm	mld euro	mld euro
25%	3,3	2,8	– 8%	1,0	– 0,2
75%	4,9	4,4	– 13%	1,3	– 0,7
100% + opcenten	6,8	5,6	– 14%	1,5	– 0,8

[a] Inclusief variabilisatie van MRB, accijnzen blijven ongemoeid.
[b] Differentiatie tarief volgens kenmerken huidige MRB.
Bron: ECORYS en MuConsult / JFF-varianten 9, 23 en 20 / analyse met LMS.

De afname van verkeer heeft behalve positieve effecten, zoals kortere reistijden, ook negatieve effecten, zoals verlies aan mobiliteit (ECORYS & MuConsult, 2007b). Deze en meer effecten vormen opgeteld de verandering in welvaart als gevolg van variabilisatie. De effecten werken echter tegen elkaar in zodat niet op voorhand duidelijk is welke omvang van variabilisatie en welk bijbehorend kilometertarief optimaal is.

2.3 Wat zijn de effecten op het wagenpark?

Afhankelijk van de brandstofsoort leidt volledige variabilisatie van de BPM tot een daling van de consumentenprijzen van nieuwe auto’s met 18 tot 29%. Ook de prijzen van tweedehands auto’s worden lager. De variabilisatie gaat daarom mogelijk gepaard met effecten op het wagenpark. Gelijkertijd nemen de variabele autokosten toe. Hierdoor heeft de kilometerprijs zowel effecten op de omvang en samenstelling van het wagenpark als het autogebruik.

De kilometerprijs heeft twee tegenstrijdige effecten op het autobezit. Enerzijds is er een mogelijke instroom van nieuwe autobezitters voor wie de hoge aanschafkosten voorheen een belemmering vormden om een auto te kopen. Dat zijn vooral mensen die alleen tegen zeer hoge rente kunnen lenen. Anderzijds ziet mogelijk een deel van de huishoudens af van autobezit vanwege de toename van de variabele kosten. Dat zijn vooral mensen met een laag inkomen die weinig profiteren van het afschaffen van de BPM omdat ze in een relatieve oude auto rijden.

[6] De onderzoeken die in dit hoofdstuk worden samengevat gaan er van uit dat ook alle bestaande auto’s mee gaan betalen aan de BPM-component in de kilometerheffing. Dat is conform ‘variant B’ van hoofdstuk 5.

Het saldo van beide effecten is afhankelijk van vormgeving en de mate van omzetting van de BPM en van de relatieve grootte van beide bevolkingsgroepen. Naar de effecten van de kilometerprijs op het autobezit is heel weinig onderzoek gedaan. Voor zover bekend is er slechts één studie van beperkte omvang gedaan naar de mate waarin niet-autobezitters een auto zullen aanschaffen bij introductie van de kilometerprijs. Volgens dit onderzoek zou het wagenpark op lange termijn 1,5 tot 3% kunnen toenemen bij een volledige omzetting van MRB en BPM (MuConsult, 2002).

Vooral de wijze waarop de kilometerprijs wordt vormgegeven is van invloed op de samenstelling van het wagenpark. Als de tarieven van de kilometerprijs meer of minder sterk worden gedifferentieerd naar kenmerken van het huidige belastingregime (brandstofsoort, gewicht) dan zal de samenstelling van het wagenpark en daarmee de ook milieuprestatie gaan wijzigen.

ECORYS en MuConsult (2007a) hebben de effecten op de omvang en samenstelling van het wagenpark ingeschat aan de hand van het autobezitsmodel Dynamo. In deze analyse is gekeken naar de effecten op het aantal nieuwverkopen, de omvang van het actieve wagenpark en de samenstelling van het park naar leeftijd, brandstofsoort en gewicht. Hierbij zijn verschillende varianten bekeken waarin is gevarieerd met:

- De omvang van variabilisatie;
- De grondslag voor differentiatie;
- Het tempo van omzetting.

Effecten van variabilisatie

In het onderzoek van ECORYS en MuConsult is omzetting van 25%, 75% en 100% van de BPM onderzocht. Uit het onderzoek blijkt dat, bij omzetting ineens in het jaar 2012, het actieve wagenpark in de periode 2012-2020 groeit tussen de 1% (bij 25% omzetting) tot bijna 4% (bij 100% omzetting). Uit de modelanalyses blijkt dat hoewel de daling van de vaste kosten van de auto gepaard gaat met een stijging van de variabele kosten toch meer nieuwe auto’s worden verkocht. Dit is het gevolg van het grotere belang dat autokopers ontlenen aan de aankoopprijs van een auto dan de hiermee gepaard gaande variabele kosten.

Ook uit andere onderzoeken blijkt dat consumenten bij wijzigingen in autokosten over het algemeen sterker lijken te kijken naar de consequenties op korte termijn en minder op de langere termijn. Zo willen automobilisten investeringen in schone of zuinige voertuigen vrij snel terug verdienen (King, 2007; Potoglou en Kanaroglou, 2007). De stijging van het aantal nieuwverkopen heeft een verjonging van het wagenpark tot gevolg. Hoe meer BPM wordt gevariabiliseerd hoe meer het wagenpark verjongt.

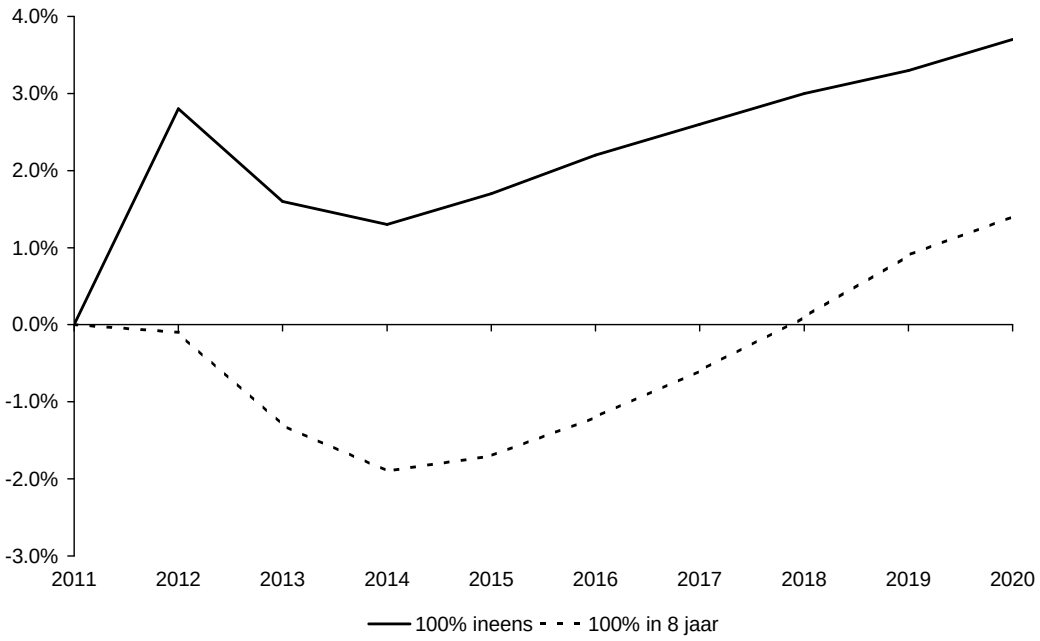
De vraag is nu of het mogelijk is de omzetting zodanig vorm te geven dat het wagenpark niet groeit?

Effecten van differentiatie

Aan de hand van het autobezitsmodel Dynamo is ook gekeken naar de effecten van verschillende vormen van differentiatie (ECORYS en MuConsult, 2007b). In de onderzochte varianten is niet uitgegaan van een omzetting ineens, maar is de omzetting van de BPM (inclusief vaste kortingen en toeslagen) uitgesmeerd over 8 jaar (periode 2012-2020). Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop het kilometertarief wordt gedifferentieerd invloed heeft op de omvang van het wagenpark en het aantal nieuwverkopen. Er treedt 'verdieseling' en 'verzwaring' van het wagenpark op. Zonder differentiatie naar brandstofsoort en gewicht treedt een extra verdieseling en verzwaring van het wagenpark op. Het aandeel van auto's op diesel ligt in een variant zonder differentiatie naar brandstofsoort ongeveer 2,5 procentpunt hoger dan in de situatie met differentiatie naar brandstofsoort. In de onderzochte varianten zijn de wagenparkeffecten in het zichtjaar 2020 nog niet uitgekristalliseerd, maar duidelijk is wel dat differentiatie van de tarieven invloed heeft op de samenstelling van het wagenpark.

Een vraag die rest is of het mogelijk is om een tariefdifferentiatie te ontwerpen zodanig dat de samenstelling van het wagenpark niet verandert.

Figuur 2.1 Ontwikkeling omvang wagenpark bij omzetting van 100% BPM (verschil met de omvang in de referentie)



Bron: ECORYS en MuConsult / JFF-overgangsvarianten 5 en 6 / Analyse met Dynamo 1.3.

Het tempo van omzetten

Om het effect van het tempo van omzetten zichtbaar te maken is voor twee situaties de ontwikkeling van het wagenpark in figuur 2.1 weergegeven. In het eerste geval vindt de omzetting van BPM naar kilometerprijs plaats ineens in 2012. In het tweede geval is de omzetting uitgesmeerd over 8 jaar. In beide gevallen is vanaf 2012 de volledige BPM verrekend in de kilometerprijs.

Het figuur laat zien dat het tempo van variabilisatie invloed heeft op de ontwikkeling van het wagenpark. Bij omzetting ineens is er sprake van een piek in de nieuwverkopen in 2012. De piek wordt veroorzaakt doordat de prijs van auto's in een klap daalt. Vervolgens daalt het aantal auto's. Deze afname is het gevolg van 'verzadiging' van de vraag naar nieuwverkopen in 2013. Vanaf 2014 is er weer sprake van een stabiele ontwikkeling. Bij geleidelijke omzetting is sprake van een afname van de nieuwverkopen in de eerste jaren na invoering. Dit is het gevolg van het feit dat niet alleen de bestaande auto's maar ook de nieuwe auto's 'dubbel betalen' voor de BPM in deze periode. De consument weet dat hij geleidelijk aan de volledige kilometerprijs moet betalen, terwijl op het moment van aanschaf pas een klein voordeel door de BPM-verlaging optreedt. Vanaf 2014 is een inhaalslag waar te nemen, zodat op termijn (na 15-20 jaar) sprake is van een vergelijkbare ontwikkeling als bij omzetting ineens.

Anticipatiegedrag

Het mag verwacht worden dat consumenten, vooruitlopend op de invoering van een kilometerprijs, de aankoop van een nieuwe personenauto zullen uitstellen, om te kunnen profiteren van de lagere nieuwprijzen na 1 januari 2012. Dergelijk anticipatiegedrag is niet opgenomen in de modellen en dus niet onderzocht. Het anticipatiegedrag kan van grote invloed zijn en daarom is het belangrijk om na te gaan welk tempo van omzetting de voorkeur verdient als wel wordt rekening gehouden met anticipatiegedrag.

2.4 Wat zijn de effecten op het milieu?

Variabilisatie van de BPM in een kilometerprijs heeft invloed op het milieu. Enerzijds wordt zoals eerder besproken minder gereden. Dit zogenaamde volume-effect resulteert in minder voertuigkilometers en dus minder uitstoot van schadelijke stoffen. Anderzijds is het mogelijk dat verschuivingen in het wagenpark optreden. Deze zogenaamde samenstellingseffecten hebben invloed op de gemiddelde uitstoot van schadelijke stoffen per gereden kilometer. Beide effecten tezamen vormen het effect op milieu.

In de eerder genoemde analyse door ECORYS en MuConsult (2007a) is onderzocht hoe groot de effecten voor het milieu zijn. Uit de analyse blijkt dat in alle varianten de volume-effecten groter zijn dan de samenstellingseffecten. Des te meer BPM wordt gevariabiliseerd, des te groter is het volume-effect en des te forser de vermindering van uitstoot van schadelijke stoffen. Bij variabilisatie van 25% van de BPM nemen volgens ECORYS en MuConsult de

emissies van personenauto's (in 2020, ten opzichte van het SE referentiescenario) met circa 9-11%, bij 75% omzetting circa 14-17%, en bij 100% omzetting circa 15-18%.

2.5 Wat zijn de financiële consequenties voor de overheid en automobilist?

Variabilisatie van de MRB (plus opcenten) ten behoeve van de invoering van een kilometerprijs kan relatief eenvoudig plaatsvinden. Deze belasting is immers een jaarlijkse belasting, die eenvoudig in een kilometerprijs ('bedrag gedeeld door gemiddeld jaarkilometrage') omgezet kan worden. Ingewikkelder is variabilisatie van de BPM. Deze belasting wordt volledig geïnd bij aanschaf van een personenauto. Omgezet in een bedrag per kilometer wordt de belasting verspreid over de levensduur van de auto.

ECORYS en MuConsult (2007a) hebben enkele financiële consequenties hiervan op micro- en macroniveau op een rij gezet. Indien wordt uitgegaan van de situatie dat alleen voor nieuw aangeschafte auto's geen BPM meer hoeft te worden betaald zal de overheid, zonder aanvullende maatregelen, in het eerste jaar van invoering van de kilometerprijs (2012) maar circa 1/13de deel van de gederfde BPM-inkomsten ontvangen, in het tweede jaar 2/13de, in het derde jaar 3/13de etc. In hoofdstuk 5 heet dit 'variant A'. Het resultaat is een tijdelijk tekort voor de rijksoverheid. Op jaarbasis vindt de invoering van de kilometerprijs niet budgetneutraal plaats.

Dit tijdelijk tekort voor de overheid kan worden voorkomen door alle autobezitters vanaf 2012 een kilometerprijs waarin de BPM is verwerkt te laten betalen. In hoofdstuk 5 heet dit 'variant B'. De overheid ontvangt dan vanaf jaar 1 het gederfde BPM-bedrag. Echter, dit leidt ertoe dat autobezitters die voor 2012 een auto hebben aangeschaft voor een tweede maal (een deel) BPM betalen. Dit 'dubbelbetalen' als gevolg van variabilisatie van de BPM is pas verdwenen zodra alle auto's van vóór 1 januari 2012 uit het park zijn verdwenen en alle autobezitters een auto hebben, waarvoor bij aanschaf het lagere BPM-tarief gold. ECORYS en MuConsult geven aan dat het ten minste tot 2025 duurt alvorens dit fenomeen (grotendeels) is verdwenen.

In hetzelfde onderzoek is de omvang van het 'dubbelbetalen' ingeschat op circa 14,8 miljard Euro, wanneer in 2012 de BPM wordt omgezet in een kilometerprijs. Dit bedrag is gebaseerd op zogenaamde rest-BPM per auto, die is bepaald aan de hand van de BPM-curve, gesommeerd over alle auto's. Overigens zal naarmate minder BPM wordt gevariabiliseerd een evenredig deel minder 'dubbelbetaald' worden.

Compenseren voor 'dubbelbetalen'

Gegeven het 'dubbelbetalen' van de BPM is gekeken naar mogelijkheden voor compensatie van specifieke autobezitters.[7] Ongeacht de wijze van compenseren blijkt sprake te zijn van herverdeling tussen autobezitters en overheid. In het onderzoek is terecht geconcludeerd dat compensatie leidt tot een nieuw tijdelijk overheidstekort. Te meer daar compensatiemaatregelen naar alle waarschijnlijkheid grote administratieve lasten met zich mee brengen lijkt compenseren geen goede oplossing.

Vluchtheuvelvariant

Als alternatief voor compensatie is de vluchtheuvelvariant ontwikkeld. De gedachtegang hierbij is dat wanneer de variabilisatie van BPM in kleine stapjes wordt verricht, het 'dubbelbetalen' dragelijker is omdat het bedrag in de tijd en over meer autobezitters wordt verspreid. Dit zorgt ervoor dat de uiteindelijke omzetting naar een kilometerprijs makkelijker wordt. De vluchtheuvelvariant is in 2008 ingegaan en in stapjes van 5% per jaar wordt op dit moment de BPM omgezet in MRB. De vluchtheuvelvariant resulteert jaarlijks in een voordeel voor autokopers, dat wordt opgebracht daar alle autobezitters gezamenlijk. De huidige autobezitters betalen dus nu reeds 'dubbel'.

2.6 Openstaande onderzoeksvragen

Op basis van het voorgaande kan worden geconstateerd dat nog een aantal onderwerpen onderbelicht zijn en nader onderzoek behoeven, alvorens een goede afweging gemaakt kan worden over hoe en in hoeverre de BPM moet worden gevariabiliseerd.

1. Welke omzetting is vanuit milieuoogpunt het best? Is het mogelijk om de tariefstructuur zodanig in te richten dat het wagenpark na omzetting niet groeit? En is het mogelijk om de tarieven zodanig te differentiëren dat de samenstelling van het wagenpark niet verandert?
2. Wat is het optimale tarief vanuit welvaartsoptiek? Wanneer alle optredende effecten in ogenschouw worden genomen, hoeveel BPM zou dan gevariabiliseerd moeten worden?
3. Hoe moet de overheid de omzetting van BPM naar een kilometerheffing aanpakken? Er zijn verschillende opties, maar wat zijn voor deze opties de financiële effecten voor autobezitters en overheid afzonderlijk? Wie zijn de winnaars en wie zijn de verliezers? Hoe kunnen autobezitters anticiperen op de omzetting. Wat zijn hiervan de effecten en hoe kunnen negatieve effecten worden voorkomen? En tot slot met welk tempo moet de omzetting plaatsvinden?

In de volgende hoofdstukken komen deze onderzoeksvragen successievelijk aan bod.

[7] Er is in het onderzoek gekeken naar verschillende vormen van compensatie: een compensatiebedrag ineens of over een langere termijn, een compensatie via een (generieke) korting op de kilometerprijs, compensatie via een certificaat en een compensatie in de inkomensfeer door middel van een belastingtoeslag (vergelijkbaar met een zorg- of huurtoeslag).

3 Effecten van variabilisatie van de BPM op het wagenpark en het milieu

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op mogelijke effecten van de omzetting (in meer of mindere mate) van de BPM in de kilometerprijs op de samenstelling, milieuprestatie per kilometer en totale emissies (CO_2, NO_x, fijnstof) van het Nederlandse wagenpark in 2020-2030. Paragraaf 3.2 beschrijft de methode van onderzoek die is gebruikt om de wagenpark- en milieueffecten te berekenen. Paragraaf 3.3 beschrijft de onderzochte varianten voor de kilometerprijs, paragraaf 3.4 geeft de resultaten van de analyses weer, paragraaf 3.5 beschrijft de effecten van nieuw beleid. Ten slotte beschrijft paragraaf 3.6 de conclusies.

3.2 Onderzoeksmethode

Om de milieueffecten van de kilometerprijs op de langere termijn in te kunnen schatten zijn gedetailleerde wagenparkmodellen en verkeersmodellen nodig. De effecten op de omvang en samenstelling van het wagenpark zijn geraamd met het autobezitsmodel Dynamo (versie 2.0) van het Milieu- en Natuurplanbureau en de Dienst Verkeer en Scheepvaart van Rijkswaterstaat (MuConsult, 2007). Het model maakt van jaar op jaar tot het jaar 2040 prognoses voor de omvang en samenstelling van het privé- en zakenautopark. Het model beschrijft het aanschafgedrag van consumenten niet op het niveau van afzonderlijke modeltypen (zoals Volkswagen Golf 1.2 TDI). Het model beschrijft de werking van de automarkt op hoofdlijnen. In totaal worden 60 autotypen onderscheiden voor zowel de privé- als zakenautomarkt. Deze zijn uitgesplitst naar brandstofsoort (3 klassen), gewichtsklasse (4 klassen) en leeftijd (5 klassen) van de auto. Het model geeft prognoses voor Nederland als geheel. In het eerdere ‘Joint Fact Finding’ (JFF) onderzoek naar de kilometerprijs (ECORYS & MuConsult, 2007b) is gebruik gemaakt van een eerdere versie van Dynamo (versie 1.3), waarin de samenstelling van het zakenautopark niet prijsgevoelig was.

De effecten op autogebruik zijn gebaseerd op resultaten van bestaande analyses met het Landelijk Modelsysteem Verkeer en Vervoer (LMS) (ECORYS & MuConsult, 2007b). Door ECORYS zijn de effecten van tientallen varianten van de kilometerprijs op het autogebruik onderzocht. In deze studie zijn de effecten op autogebruik van vergelijkbare varianten gecorrigeerd voor de uitkomsten uit het autobezitsmodel Dynamo (omvang en samenstelling van het wagenpark).

In deze studie zijn de effecten geanalyseerd ten opzichte van een referentiescenario met gematigde economische en bevolkingsontwikkelingen (het zogenoemde SE-scenario)[8]. In de referentie (SE) neemt het wagenpark toe van ruim 7 miljoen auto's in 2007 tot circa 8 miljoen in 2020 en 9,5 miljoen in 2040.

In het referentiescenario zijn ook veronderstellingen gedaan over de trends in prijsvariabelen die in belangrijke mate de kosten van autobezit en gebruik bepalen, zoals de olieprijzen en de 'kale' autoprijzen. In het referentiescenario is uitgegaan van de beperkte brandstofprijsstijgingen uit de studie Welvaart en Leefomgeving van de planbureaus (CPB/MNP/RPB, 2006). Daarnaast is in het referentiescenario verondersteld dat reële autoprijzen constant blijven, en is bestaand fiscaal en milieubeleid meegenomen, zoals Euro6 emissie-eisen voor nieuwe personenauto's.

Om de resultaten van de analyses te kunnen vergelijken met het JFF onderzoek zijn de effecten van maatregelen uit het Belastingplan 2008 niet in deze studie meegenomen, zoals de gedeeltelijke omzetting van een kwart van BPM in de MRB in de periode 2008-2012 (de zogenoemde 'vluchtheuvel'). In de referentievariant is geen rekening gehouden met aanvullend milieubeleid waar nog besluitvorming over moet plaats vinden, zoals het Europees beleid over normering van de CO_2 uitstoot van nieuwe personenauto's. Het effect van de keuze voor het referentiescenario en van aanvullend beleid op de effectinschattingen van de kilometerprijs wordt in paragraaf 3.5 besproken.

De effecten van de kilometerprijs werken niet direct door in het mobiliteitsgedrag van mensen. De effecten op autogebruik zullen sneller zichtbaar zijn dan effecten op de samenstelling van het wagenpark en het autobezit. In dit hoofdstuk worden de effecten in kaart gebracht voor het jaar 2020 (enkele jaren na de veronderstelde introductie 2016) maar ook de effecten op langere termijn (het jaar 2030).

3.3 Onderzochte varianten voor de kilometerprijs

In deze studie zijn verschillende varianten voor gedifferentieerde kilometerprijzen onderzocht. Het gemiddelde tarief van de kilometerprijs is vastgesteld door het bedrag van de BPM te delen door het aantal kilometers dat gereden wordt in het referentiescenario. De tarieven zijn

[8] Om te analyseren of de effecten van de kilometerprijs afhankelijk zijn van de veronderstellingen in het referentiescenario zijn verschillende varianten voor de kilometerprijs ook onderzocht in een scenario met lagere economische en mobiliteitsgroei (RC scenario) en hogere economische en mobiliteitsgroei (GE scenario). Daarnaast is gekeken naar het effect van hogere brandstofprijzen. Uit analyses blijkt dat de milieueffecten van de kilometerprijs ook bij een hoge of lagere economische groei vergelijkbaar zijn. Als de brandstofprijzen op het huidige (hoge) niveau zouden blijven, dan neemt het milieurendement van de kilometerprijs beperkt af.

vervolgens per groep van auto's gedifferentieerd naar kenmerken van het huidige belastingregime.

Deze wijze van vaststellen van de tarieven impliceert dat het autorijden goedkoper wordt, de kilometerprijs betaalt men immers later in de levenscyclus van de auto dan de BPM en later betalen is voordeliger. Heel concreet spaart men rente uit op de autofinanciering (zie hoofdstuk 5). Ook is bij deze wijze van vaststelling van de tarieven nog niet gecorrigeerd voor uitverdieneffecten voor de schatkist.

Uit eerdere analyses door (ECORYS & MuConsult, 2007b) bleek dat een directe omzetting van de gemiddelde MRB en BPM bedragen per autotype naar een gedifferentieerde kilometerprijs per autotype resulteert in verschuivingen in de samenstelling van het wagenpark. Vooral de verkoop van dieselauto's en zwaardere auto's zou toenemen. Dit komt omdat consumenten bij de keuze van een nieuwe auto de afname van vaste kosten naar verwachting zwaarder laten wegen dan de toename van de variabele kosten. Aangezien de catalogusprijs van dieselauto's en relatief zware auto's sterker daalt (door de hogere BPM in de huidige situatie), worden deze auto's dus in de ogen van de consument relatief aantrekkelijker.

Tabel 3.1 **Tarieven van de onderzoeksvarianten (eurocent per kilometer) bij omzetting van 0% tot en met 100% van de BPM in de kilometerprijs**

	0%BPM	25%BPM	50%BPM	75%BPM	85%BPM	90%BPM	100%BPM
	eurocent/km						
Benzineauto's							
<950	0,6	0,7	0,9	1,2	1,2	1,3	1,4
951-1150	1,1	1,4	1,8	2,3	2,5	2,6	2,7
1151-1350	1,5	1,9	2,5	3,1	3,4	3,5	3,8
>1350	2,0	2,5	3,4	4,2	4,6	4,8	5,1
Dieselauto's							
<950	1,5	1,9	2,3	2,7	2,8	2,9	3,0
951-1150	2,4	3,1	3,6	4,1	4,3	4,4	4,6
1151-1350	3,1	3,9	4,6	5,2	5,4	5,6	5,8
>1350	3,9	4,9	5,7	6,5	6,8	6,9	7,2
LPG-auto's							
<950	0,6	0,7	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0
951-1150	1,5	1,8	2,2	2,5	2,6	2,6	2,8
1151-1350	2,2	2,8	3,3	3,8	4,0	4,1	4,3
>1350	3,2	4,1	4,8	5,6	5,8	6,0	6,2
Gemiddeld	2,2	2,7	3,3	4,0	4,2	4,3	4,6

Bron: ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft tarieven opgesteld voor zeven onderzoeksvarianten (varianten met 0% tot 100% variabilisatie van de BPM) die voor dit effect beogen te corrigeren. In de onderzoeksvarianten is de MRB omgezet in de kilometerprijs, exclusief de provinciale opcenten. De tarieven zijn per groep van auto's gedifferentieerd naar

kenmerken van het huidige belastingregime. Het verschil in kilometertarief tussen de autotypen is gebaseerd op de mate van differentiatie in de huidige MRB (zowel naar gewicht als naar brandstofsoort). Bij het doorrekenen van de brandstoftoeslag van de MRB in de kilometertarieven is rekening gehouden met het feit dat diesels en auto's op LPG (G3) gemiddeld een hogere jaarkilometrage hebben dan benzineauto's. De mate waarin hiermee rekening wordt gehouden is zó gekozen, dat het ‘omslagpunt’ tussen benzine en diesel in het systeem van kilometerbeprijzing niet verandert ten opzichte van de referentiesituatie. Tabel 3.2 geeft de verschillende tarieven van de onderzoeksvarianten weer.

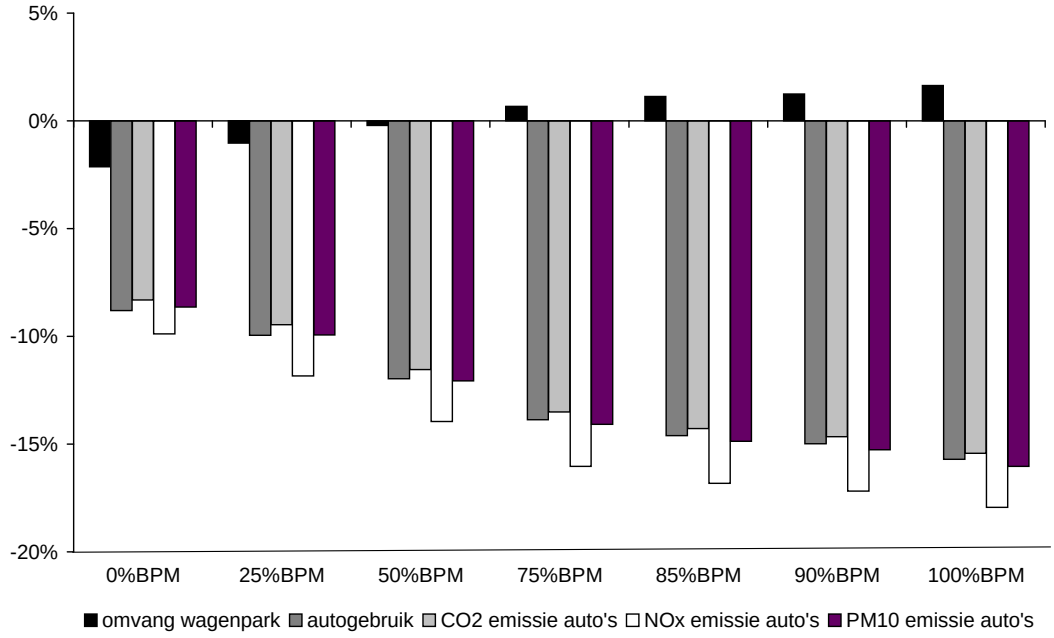
Ten opzichte van de eerdere berekening is de kilometerprijs van middelzware en zware dieselauto’s verhoogd (afhankelijk van de mate van omzetting van de BPM met circa 10 tot 30%) en de kilometerprijs van benzineauto’s verlaagd (met 10-40%). Door het MNP zijn zowel de tarieven op basis van een directe omzetting als de door het ministerie opgestelde tarieven onderzocht. Merk op dat de tarieven zijn gebaseerd op een prognose van gemiddelde MRB en BPM opbrengsten voor de periode 2012-2020 volgens Dynamo 2.0. Deze prognoses van opbrengsten wijken af van prognoses van het ministerie van Financiën die de basis vormen voor de uiteindelijke kilometertarieven. Voor de gerapporteerde wagenpark- en milieueffecten heeft dit echter geen gevolgen.

In dit hoofdstuk wordt verondersteld dat de omzetting van BPM in de kilometerprijs in 2016 volledig is afgerond (ineens of via een geleidelijke omzetting).

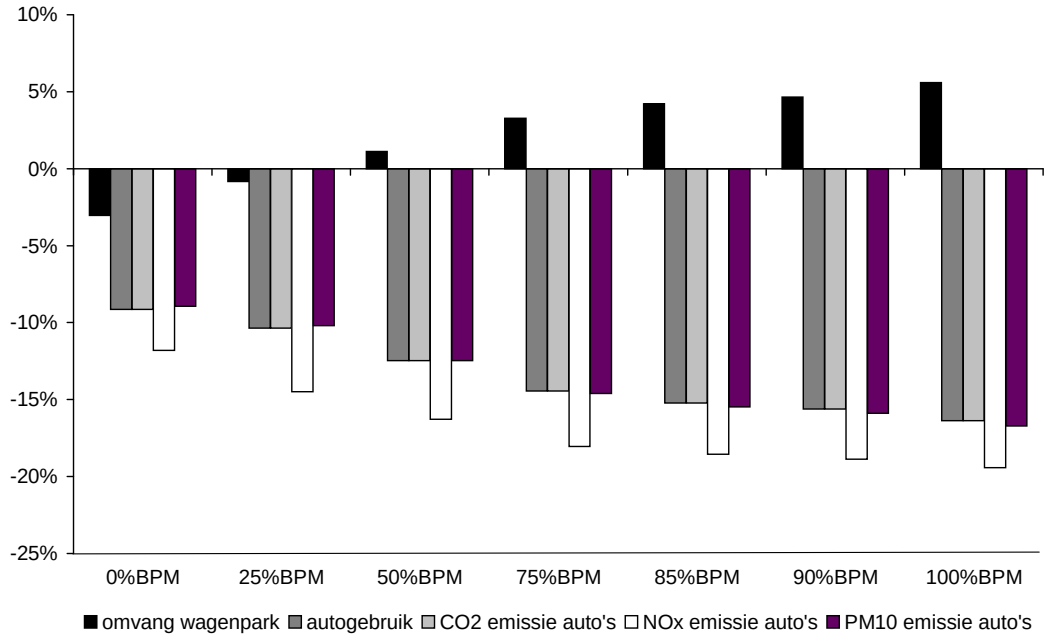
3.4 Wagenpark en milieueffecten van de kilometerprijs

Figuren 3.1 en 3.2 laten de effecten zien van de omzetting van de BPM in de kilometerprijs op de omvang van het wagenpark, het autogebruik en de CO_2-, NO_x- en PM_{10}-emissies van personenauto’s.

Figuur 3.1 **Effecten van omzetting van 0% tot 100% van de BPM in de kilometerprijs op de omvang van het wagenpark, autogebruik en emissies van het personenautoverkeer in 2020, ten opzichte van het referentiescenario**



Figuur 3.2 **Effecten van omzetting van 0% tot 100% van de BPM in de kilometerprijs op de omvang van het wagenpark, autogebruik en emissies van het personenautoverkeer in 2030, ten opzichte van het referentiescenario**



Alle onderzochte varianten voor de kilometerprijs zorgen voor een afname van de uitstoot van emissies van CO_2, NO_x en PM_{10} door het personenautoverkeer. Afhankelijk van de mate van omzetting van de BPM neemt de uitstoot van CO_2, NO_x en PM_{10} door personenauto's (ten opzichte van de situatie zonder kilometerprijs) met 10% tot 20% af. Het effect op de uitstoot van NO_x is sterker dan op CO_2 en PM_{10}. Omzetting van de BPM in de kilometerprijs stimuleert de nieuwverkoop waardoor een 'verjonging' van het wagenpark optreedt. Dit heeft een versnelde introductie van schone (Euro6) voertuigen tot gevolg die vooral minder NO_x emitteren.

De afname van emissies komt voornamelijk door de afname van het autogebruik. Het milieueffect is dus vooral een volume effect. Als een groter deel van BPM wordt omgezet in de kilometerprijs gaat het kilometertarief omhoog. Bij een volledige omzetting van de BPM is de gemiddelde kilometerprijs ruim 2 keer zo hoog als bij omzetting van alleen de MRB in de kilometerprijs. Het autogebruik neemt dan ook sterker af bij een hogere mate van omzetting van de BPM. Als alleen de MRB wordt omgezet in de kilometerprijs dan neemt het autogebruik (ten opzichte van het referentiescenario) circa 9% af, bij een hoge mate van omzetting van de BPM neemt het autogebruik met circa 15-16% af. Dit betekent overigens nog steeds dat de automobiliteit ten opzichte van nu toeneemt. De kilometerprijs zorgt dus voor een afname van de groei van de automobiliteit.

Het autobezit neemt echter ook toe bij een sterkere mate van omzetting van de BPM, wat een dempende werking heeft op de afname van het autogebruik. Omdat de toename van het wagenpark (via de nieuwverkopen) pas na 10-15 jaar volledig is doorgewerkt in het wagenpark, neemt het effect toe in de tijd. Op de langere termijn (2030) neemt bij een volledige omzetting het autobezit mogelijk toe met 5 à 6%. Dit dempt de afname van autogebruik. De toename van het wagenpark wordt veroorzaakt door instroom van nieuwe autobezitters - grotendeels eenpersoonshuishoudens - voor wie de vaste lasten van autobezit voorheen een belemmering vormden om een auto aan te schaffen. Deze toename is sterker dan het aantal huishoudens dat een auto weg doet vanwege de hogere kosten per gereden autokilometer.

In de tarieven van de onderzoeksvarianten is geen rekening gehouden met een 'levenscyclus' neutrale omzetting van de BPM. Als in de tariefstelling van de kilometerprijs rekening wordt gehouden met rentebesparingen van autokopers dan zal de groei van het wagenpark afnemen. Een bescheiden rentetarief van 5% bij omzetting van de BPM betekent ongeveer 18% hogere kilometertarieven (zie hoofdstuk 5). Uit analyses met het autobezitsmodel Dynamo blijkt dat het wagenpark bij een volledige omzetting van de BPM dan circa 3% toeneemt in 2030. Zou men bij de tariefvaststelling rekening houden met een hoger rentepercentage op autofinancieringen dan heeft de omzetting een nog beperkter effect op de omvang van het wagenpark.

Zoals gezegd is het milieueffect vooral een volume-effect. Het milieueffect van wijzigingen in de samenstelling van het wagenpark zijn bij de onderzochte varianten beperkt. De tariefdifferentiatie zoals die is vormgegeven door het ministerie van Verkeer en Waterstaat zorgt er voor dat de omzetting van de BPM in de kilometerprijs beperkte effecten heeft op de samenstelling van het wagenpark naar brandstofsoort en gewichtsklasse. Naar mate meer BPM wordt omgezet neemt de verkoop van dieselauto's en zware auto's toe (circa 10-15% toename ten opzichte van het referentiescenario). Voor de samenstelling van het gehele wagenpark heeft dit in 2030 heeft dit beperkte gevolgen. De onderzochte tariefdifferentiatie zorgt vooral voor een beperking van de groei van dieselauto's. Bij een 'simpele' omzetting van de MRB en BPM in de kilometerprijs neemt de verkoop van dieselauto's veel sterker toe: het aandeel dieselauto's in de brandstofmix zou dan toenemen van 25% in het referentiescenario naar 30% in 2030. De tariefdifferentiatie heeft wel een uitruileffect op de omvang van het wagenpark. Door de gehanteerde sterkere tariefdifferentiatie worden lichte (benzine-) auto's relatief goedkoop gemaakt en dit stimuleert de verkoop van deze auto's door huishoudens die anders geen auto hadden gekocht. Per saldo stijgt het wagenpark en het autogebruik in beperkte mate (0,1%-0,2%).

De omzetting van de MRB in de kilometerprijs zorgt voor een afname van het wagenpark, de omzetting van de BPM zorgt voor een toename. Dit komt omdat men bij omzetting van de BPM later gaat betalen, en later is voordeliger. Heel concreet spaart men rente uit op autofinancieringen. Daarnaast letten consumenten bij wijzigingen in autokosten over het algemeen sterker naar de consequenties op korte termijn (afname aanschafprijs) en minder op de langere termijn (toename kosten per gereden kilometer).

Kortom: het milieurendement van de kilometerprijs neemt toe met de mate van omzetting van de BPM. Als een groter deel van de BPM wordt omgezet neemt het autogebruik sterker af en daarmee neemt de milieuwinst toe. Er zijn echter afnemende meeropbrengsten. Bij een hoge mate van omzetting moet namelijk rekening worden gehouden met een toename van het autobezit. Bij een toenemende mate van omzetting neemt de milieuwinst in beperkte mate toe.

3.5 Effecten van nieuw beleid

Op EU-niveau wordt op dit moment wetgeving voorbereid om de CO_2-emissies van nieuwe personenauto's te verminderen. Eind 2007 heeft de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel gepubliceerd op basis waarvan autofabrikanten verplicht zouden worden om de gemiddelde CO_2-uitstoot van hun nieuwverkopen in 2012 terug te brengen tot 130 g/km. In 2006 bedroeg de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwe personenauto's in de EU circa 160 g/km: het gemiddelde nieuwe wagenpark in de EU zou op basis van het voorstel de komende

jaren dus circa 20% zuiniger moeten worden. Er moet nog besluitvorming plaatsvinden over de invoering, de hoogte en de vormgeving van de normering.

De Europese normstelling leidt waarschijnlijk tot een toename van de gemiddelde autoprijzen. Daar staat tegenover dat de brandstofkosten per kilometer afnemen. Door het MNP zijn enkele analyses met het autobezitsmodel Dynamo (versie 2.0) uitgevoerd om een indruk te krijgen van het effect van een CO_2-normering op de omvang en samenstelling van het Nederlandse autopark en op het milieurendement van de kilometerprijs. Daarbij is op basis van IEEP, TNO en CE (2007) aangenomen dat de gemiddelde autoprijzen met circa 6-8% toenemen. Deze studie laat ook zien dat het goedkoper is om technische maatregelen bij benzineauto's te nemen dan bij dieselauto's. De CO_2-uitstoot van benzineauto's zal dan ook sterker afnemen dan die van dieselauto's. De prijs van benzineauto's neemt door de technische maatregelen wel sterker toe dan die van dieselauto's. Daarnaast is verondersteld dat de zwaardere autotypen relatief zuiniger en duurder worden dan lichte autotypen.

De uitkomsten van Dynamo laten zien dat een CO_2-normering volgens bovengenoemde uitgangspunten leidt tot een iets lichter autopark, maar vooral tot een substantiële verdieseling van het autopark. De prijsstijging van nieuwe auto's leidt tot een daling van de nieuwverkopen en daarmee tot een kleiner autopark. Daarentegen leidt de daling van de brandstofkosten per kilometer tot een toename van het autogebruik per auto. Per saldo zal de CO_2-normering leiden tot een toename van het autogebruik.
Wat is nu het effect van de CO_2-normering op het milieurendement van de kilometerprijs? De CO_2-normering heeft waarschijnlijk beperkte effecten op de afname van het autogebruik als gevolg van de kilometerprijs. De (beperkte) verzwaring van het autopark als gevolg van invoering van de kilometerprijs neemt licht toe. Door invoering van de CO_2-normering stijgt het aandeel diesel sterk. De kilometerprijs zorgt niet voor een sterkere toename van de verkoop van dieselauto's. De procentuele afname van de CO_2-uitstoot door de kilometerprijs blijft ongeveer gelijk. De absolute omvang van de CO_2-reductie neemt echter af met ruwweg 15% (0,3-0,6 Mton). De CO_2-normering heeft nauwelijks gevolgen voor de effecten van de kilometerprijs op de uitstoot van NO_x en PM_{10}.

De absolute milieuwinst van de kilometerprijs zal dus met een Europese CO_2 normering vermoedelijk kleiner zijn, maar de onzekerheden hierbij zijn nog groot. Dit impliceert dat het verstandig is om de tarieven voor de kilometerprijs niet voor lange termijn vast te leggen, maar juist flexibiliteit in te bouwen in de tariefstelling van de kilometerprijs. De komende jaren zal beter inzicht ontstaan in effecten van de CO_2 normering op de Europese automarkt. Op basis van deze inzichten zou de tariefstelling van de kilometerprijs kunnen worden heroverwogen. Ook na introductie van de kilometerprijs is het verstandig om tarieven (periodiek) aan te kunnen passen als wijzigingen in de automarkt daar aanleiding toe geven.

3.6 Conclusies

Alle onderzochte varianten voor de kilometerprijs zorgen voor een afname van de uitstoot van emissies van CO_2, NO_x en PM_{10} door het personenautoverkeer. Afhankelijk van de mate van omzetting van de BPM neemt de uitstoot van CO_2, NO_x en fijnstof door personenauto's (ten opzichte van de situatie zonder kilometerprijs) met 10% tot 20% af.

Door de kilometerprijs voldoende te differentiëren naar kenmerken van personenauto's (maar toch lastenneutraal op moment van omzetting) kunnen effecten op de samenstelling van het wagenpark naar verwachting beperkt blijven.

De afname van emissies komt voornamelijk door de afname van het autogebruik. Het milieueffect is vooral een volume effect. Als een groter deel van BPM wordt omgezet in de kilometerprijs gaat het kilometertarief omhoog, bij volledige omzetting van de BPM is de gemiddelde kilometerprijs ruim 2 keer zo hoog als bij omzetting van alleen de MRB in de kilometerprijs. Bij een hogere kilometerprijs neemt het autogebruik sterker af. Dit mobiliteitseffect zorgt voor een afname van de uitstoot van vervuilende stoffen.

Een hoge mate van omzetting van de BPM in de kilometerprijs zorgt voor grotere milieuwinst. Vanuit milieuoverwegingen is er een voorkeur voor een hoge mate van omzetting van de BPM in de kilometerprijs. Bij een hoge mate van omzetting moet echter rekening worden gehouden met een toename van het autobezit, vooral omdat de omzetting van de BPM voor de meeste automobilisten op korte termijn voordelig is. Een toename van het wagenpark dempt de afname van autogebruik, en daarmee de milieuwinst. Het milieurendement van een sterkere mate van omzetting neemt daarom – vooral op de langere termijn – af.

Op EU-niveau wordt op dit moment wetgeving voorbereid om de CO_2-emissies van nieuwe personenauto's te verminderen. Dit heeft mogelijk aanzienlijke gevolgen voor het Nederlandse wagenpark. Ook de absolute milieuwinst van de kilometerprijs kan hierdoor op de langere termijn aanzienlijk afnemen. Omdat momenteel nog geen goed beeld te verkrijgen is over de vormgeving en effecten op de automarkt is het verstandig om flexibiliteit in de kilometerprijzen in te bouwen om in kunnen spelen op mogelijke veranderingen. Ook na introductie van de kilometerprijs is het verstandig om tarieven (periodiek) aan te kunnen passen als wijzigingen in de automarkt daar aanleiding toe geven.

4 Welvaartseffecten van variabilisatie van de BPM[9]

4.1 Inleiding

Variabilisatie van BPM leidt tot een reductie van het personenautoverkeer. Naarmate een groter deel van de BPM wordt gevariabiliseerd, neemt het personenautoverkeer verder af. De afname van het autoverkeer heeft een aantal maatschappelijke effecten: reistijdwinsten, effecten op verkeersveiligheid en milieu, vraaguitval en derving van accijnsinkomsten. De reistijdwinsten en de effecten op verkeersveiligheid en milieu zijn baten, de vraaguitval en derving van accijnsinkomsten zijn maatschappelijke kosten. In dit hoofdstuk wordt de omvang van deze baten en kosten verkend, om zo vast te kunnen stellen hoe het maatschappelijke rendement van de kilometerheffing verandert afhankelijk van de mate waarin de BPM wordt gevariabiliseerd. Een goede MKBA geeft ook aan wat de eventueel optredende verdelingseffecten van het beleid zijn. Binnen de mogelijkheden van de beschikbare gegevens en tijd gaan wij daar in de daaropvolgende paragraaf kort op in. De berekeningen, die grotendeels zijn gebaseerd op het werk in het kader van Joint Fact Finding hebben betrekking op 2020. De effecten van variabilisatie zijn niet constant in de tijd door de ontwikkelingen in de congestie, het steeds veiliger worden van het verkeer en de veranderende milieukenmerken van het wagenpark. Bovendien is er sprake van onzekerheid. Ook een hogere of lagere economische groei heeft effect op de uitkomsten. In paragraaf 4.4 gaan we in op de onzekerheid en robuustheid van de uitkomsten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

Methodiek

De cijfers zijn gebaseerd op de kosten-batenanalyses zoals die door Verkeer en Waterstaat in het kader van de Joint Fact Finding voor 35 varianten zijn opgesteld. Daarbinnen zijn de vijf varianten geselecteerd die aansluiten op het kabinetsbesluit van november jongstleden: met differentiatie naar tijd en plaats en met lastenneutraliteit op mesoniveau.[10] Lastenneutraliteit op mesoniveau betekent dat de tarieven voor personenauto's, bestelauto's en vrachtverkeer verschillen, zodat de variabilisatie van de BPM voor personenauto's ook alleen aan personenauto's wordt doorberekend. Al deze varianten veronderstellen ook volledige variabilisatie van de MRB. In de berekeningen is de differentiatie naar tijd en plaats vormgegeven als een congestieheffing van 11 eurocent per kilometer in de spits op de zwaar belaste wegvakken. Deze vijf varianten corresponderen elke met een bepaald percentage omzetting van de BPM, afhankelijk van de opbrengst van de kilometerheffing na aftrek van de 3 miljard voor de MRB. Door de opbrengst van de kilometerheffing terug te rekenen tot een percentage gevariabiliseerde BPM wordt al rekening gehouden met het uitverdieneffect. Op

[9] Zie voor een nadere documentatie van dit hoofdstuk: Hans Hilbers en Mark Thissen, 2008, Welvaartseffecten van variabilisatie van de BPM, PBL- Webpaper 2008.

[10] Overigens, voor zover omzetting van de BPM in het geding is, met tarieven die niet levenscyclus-neutraal zijn.

basis van de resultaten voor deze vijf varianten is per effect het verband geschat tussen percentage variabilisatie BPM en de omvang van het effect.

In het kader van de Joint Fact Finding is opmerkelijk genoeg geen variant doorgerekend met 0% variabilisatie. Binnen de beperkte beschikbare tijd was het voor de planbureaus ook niet mogelijk een dergelijke extra variant volledig door te rekenen. De raming van de baten bij 0% variabilisatie is daarom een extrapolatie op basis van de wel beschikbare data. Onzes inziens zijn deze resultaten zeer plausibel, maar het verdient aanbeveling in de nabije toekomst toch ook de maatschappelijke kosten en baten van alleen een congestieheffing, en van alleen een congestieheffing plus variabilisatie van de MRB te onderzoeken.

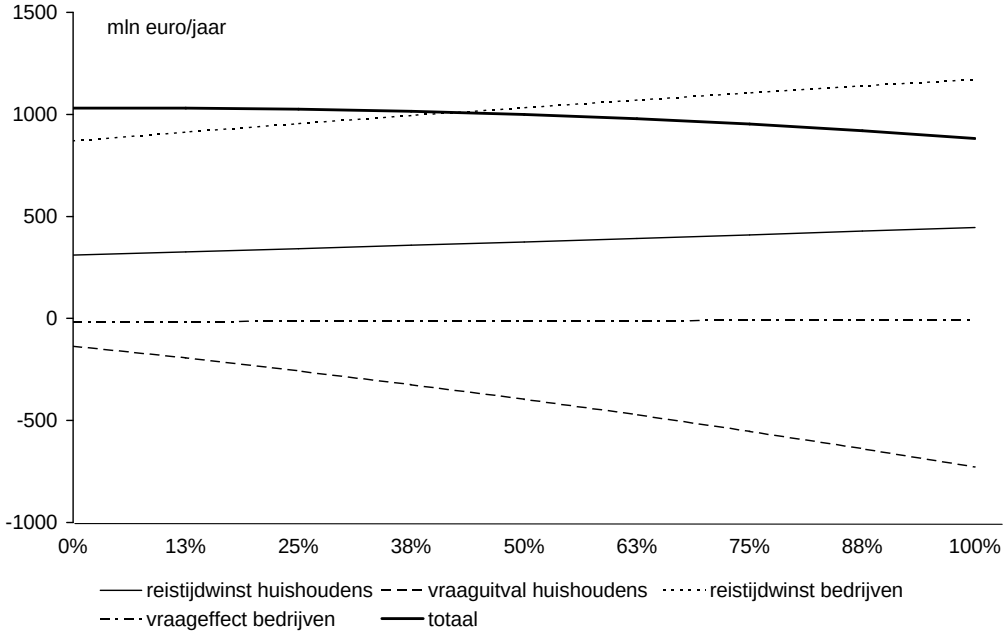
Een omvangrijk deel van de baten van variabilisatie van de BPM bestaat uit de externe effecten (milieu en verkeersveiligheid). Nadere analyses gaven aan dat vooral de verkeersveiligheidsbaten op een te eenvoudige manier waren berekend. Zo was bij verkeersveiligheid geen rekening gehouden met de beduidend lagere ongevalsrisico's in 2020 (door de trendmatige verbetering van de verkeersveiligheid) en met de veiligheidseffecten van de toename van het langzaam verkeer (door de verandering van vervoerwijzekeuze als gevolg van de BPM-variabilisatie). De aanpassing van de berekeningen heeft geleid tot 15% lagere baten voor de externe effecten. Een nadere verantwoording volgt in de volgende paragraaf.

4.2 De maatschappelijke effecten van variabilisatie van de BPM

Directe effecten

Het verkeerseffect voor huishoudens bestaat uit reistijdwinsten enerzijds en vraaguitval anderzijds. Samen bepalen deze de bereikbaarheidswinst voor huishoudens. Veel reistijdbaten betekent sneller reizen. Veel vraaguitval betekent dat de variabele reiskosten zo hoog zijn geworden dat de automobilist afziet van de verplaatsing, of dichter bij huis blijft. De vermindering van mobiliteit resulteert in een maatschappelijk verlies. Zonder variabilisatie van de BPM, dus met alleen de congestieheffing en variabilisatie van de MRB boeken de huishoudens reistijdwinsten ter waarde van 300 miljoen euro per jaar. Daar tegenover staat een vraaguitval ter waarde van ruim 100 miljoen euro. Zonder variabilisatie van de BPM is het saldo voor huishoudens dus bijna 200 miljoen euro positief. Door de variabilisatie van de BPM worden die reistijdwinsten groter, tot 450 miljoen euro. De vraaguitval groeit echter sterker, tot ruim 700 miljoen euro. Bij volledige variabilisatie is het saldo daarmee bijna 300 miljoen euro negatief. Het verkeerseffect per jaar van de volledige BPM-variabilisatie is daarmee voor huishoudens duidelijk negatief.

Figuur 4.1 Directe effecten naar % variabilisatie BPM in 2020



De kilometerheffing levert voor het zakelijk verkeer en het goederenvervoer forse reistijdbaten op. De congestieheffing en variabilisatie van de MRB bieden al reistijdbaten ter waarde van ruim 850 miljoen euro. Bij volledige variabilisatie van de BPM loopt dit op tot ruim 1 150 miljoen euro. Het vraageffect voor bedrijven is gering.

De totale directe effecten (zie figuur 4.1) bedragen bij een 0% variabilisatie ruim 1 miljard euro. Tot 25% variabilisatie blijft dat saldo ongeveer gelijk. Bij verdergaande variabilisatie weegt het negatieve vraageffect voor huishoudens zwaarder dan de reistijdwinsten. Daardoor is bij volledige variabilisatie van de BPM het totale directe effect van de kilometerprijs 150 miljoen lager, ruim 850 miljoen euro.

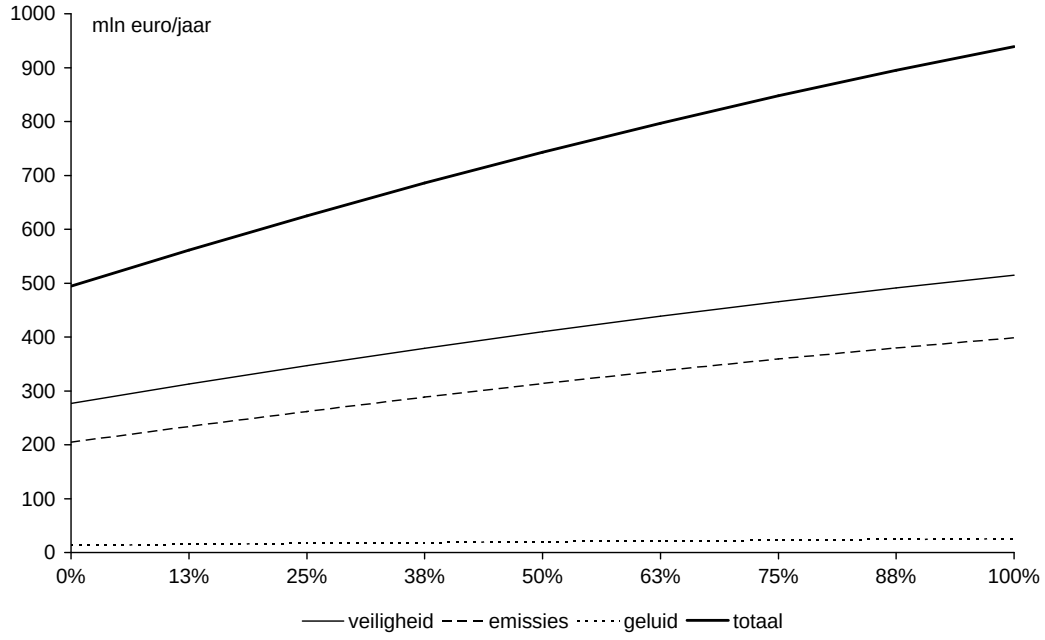
Externe effecten

Verkeersveiligheid, uitstoot van schadelijke stoffen en geluidhinder zijn de drie categorieën externe effecten van de BPM-variabilisatie. Daarbinnen is verkeersveiligheid de omvangrijkste, met ruim de helft van de baten. In de Joint Fact Finding zijn deze verkeersveiligheidsbaten echter op zeer eenvoudige wijze geraamd. Zo was bij de raming van de verkeersveiligheidsbaten onder meer geen rekening gehouden met de toename van het langzaam verkeer ten gevolge van variabilisatie, met de lagere ongevalkansen in de toekomst door de trendmatige verbetering van de verkeersveiligheid en met de hogere en stijgende kosten per dode en gewonde. Ook is in de aangepaste berekeningen door de planbureaus nu gecorrigeerd voor de onderregistratie van de ziekenhuisgewonden in de ongevalstatistieken en voor de verschillen in ongevalkansen tussen autosnelwegen, wegen binnen en wegen buiten de bebouwde kom.

Daarnaast werd in de Joint Fact Finding een kleine afname van het goederenvervoer berekend, in verband met de kostentoename door introductie van de kilometerprijs. Juist bij het goederenvervoer is ook de reistijd een belangrijke kostenpost. De tijdwinst door de verbeterde doorstroming zal echter leiden tot een toename van het goederenvervoer. In onze berekening is daarom de afname van het goederenvervoer buiten beschouwing gelaten.

Na correctie voor deze factoren blijken de verkeersveiligheidbaten 18% lager uit te vallen dan was berekend in de Joint Fact Finding. Ook de baten voor de emissies en geluidhinder zijn aangepast, op basis van nieuwe cijfers over de samenstelling van het voertuigenpark (emissies) en de stijging van gezondheidsbaten die gerelateerd kan worden aan de stijging van het inkomen. In totaal zijn daarmee de externe baten gemiddeld 15% lager dan in de cijfers van de Joint Fact Finding.

Figuur 4.2 Externe effecten bij een toenemend percentage variabilisatie BPM in 2020



Bron: JFF-varianten 10,15,24,26,30, bewerking PBL

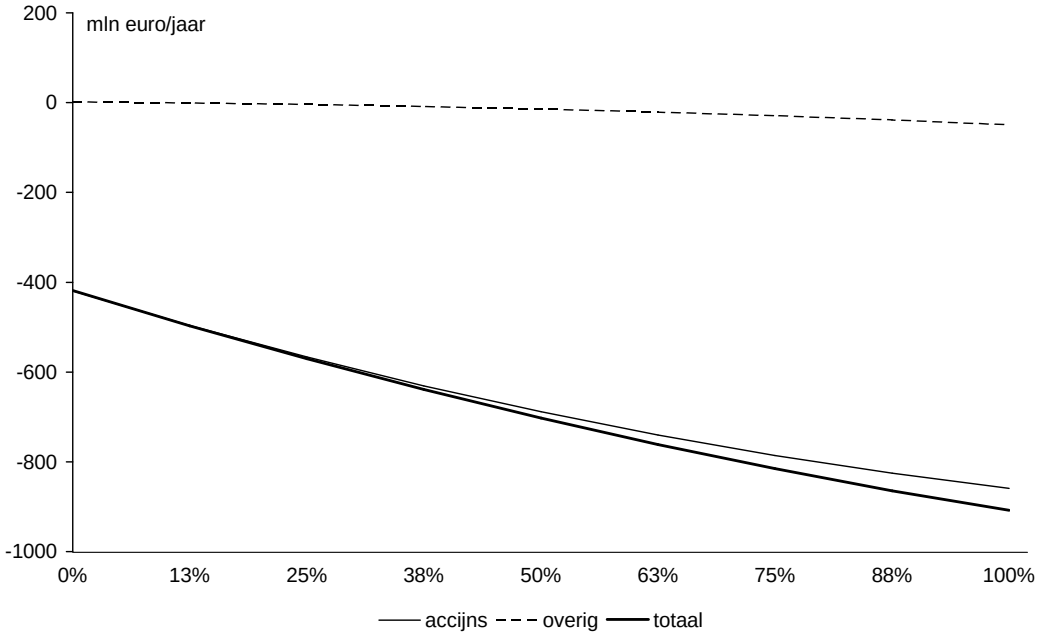
De congestieheffing en de variabilisatie van de MRB leveren 500 miljoen aan baten voor verkeersveiligheid, milieu en geluid. Naarmate de variabilisatie van de BPM groter wordt, stijgen deze baten tot 950 miljoen euro.

Nog onduidelijk is overigens wat het effect is wanneer de motorfiets inderdaad wordt vrijgesteld van de kilometerheffing. De effecten van de BPM-variabilisatie op verkeersonveiligheid en de geluidhinder zijn bij motorfietsen ongeveer acht tot tien keer hoger dan bij personenauto's. Een belangrijk argument voor de vrijstelling van motorfietsen was dat motorfietsen minder bijdragen aan de congestie. Dan zou het te overwegen zijn, ze alleen vrij te stellen van de congestieheffing en niet van variabilisatie van de BPM.

Indirecte effecten

De variabilisatie van de BPM leidt tot minder autogebruik hetgeen resulteert in minder accijnsinkomsten. Accijnzen worden betaald door een weggebruiker, omdat het nut dat de weggebruiker aan een autorit ontleent zo hoog is, dat hij/zij daarvoor bereid blijkt de brandstofkosten inclusief de accijnzen te betalen. Als door de kilometerheffing de autorit niet meer gemaakt wordt, vervalt het nut van die verplaatsing, en dus ook het nut dat opwoog tegen de betaalde accijnzen. De niet meer betaalde accijnzen uiten zich vervolgens in een financiële tegenvaller voor de overheid. Die oploopt van ruim 400 miljoen euro zonder variabilisatie van de BPM tot 850 miljoen euro bij volledige variabilisatie.[11]

Figuur 4.3 Indirecte effecten bij een toenemend percentage variabilisatie BPM in 2020



Bron: JFF-varianten 10,15,24,26,30, bewerking PBL

Daarnaast zijn er nog wat kleinere indirecte effecten, zoals effecten op onderhoud van wegen en op het exploitatie saldo voor het openbaar vervoer. Die posten bedragen gesommeerd maximaal 50 miljoen euro per jaar.

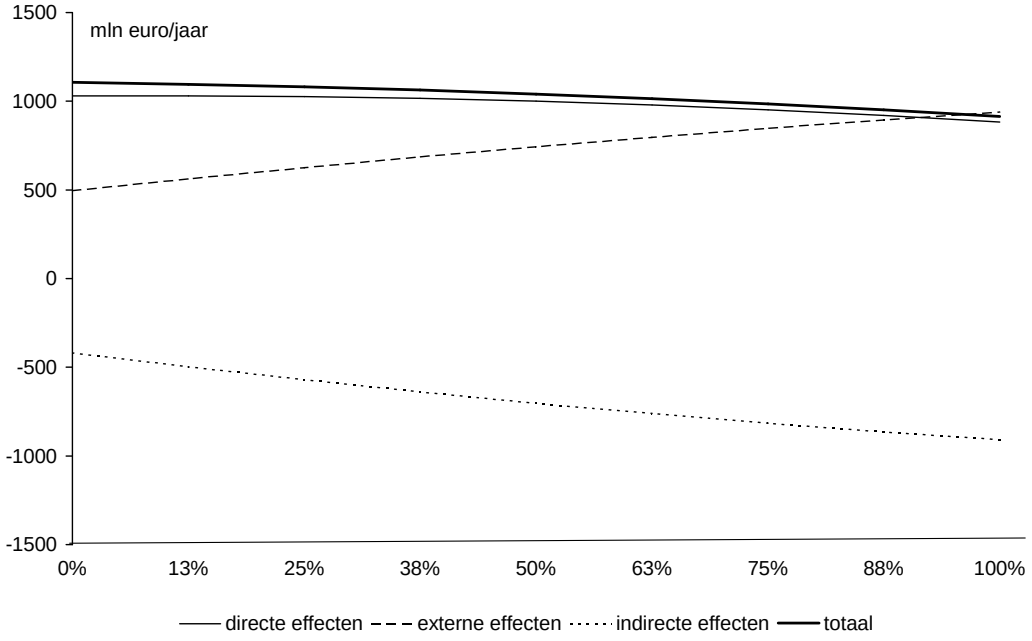
Totaal effect

De optelsom van de verschillende posten staat in figuur 4.4. Zonder variabilisatie van de BPM is het totale saldo positief: 1 100 miljoen euro per jaar. Tussen 0% en 25% is de daling van het positieve saldo nog zeer beperkt: 25 miljoen euro. Naarmate een hoger percentage van de BPM

[11] Uitverdieneffecten en transactiekosten tijdens het proces van omzetten van de BPM zijn nog niet ingecalculeerd als kostenpost.

wordt gevariabiliseerd, daalt dit positieve saldo sterker. Bij volledige variabilisatie van de BPM resteert een positief saldo van 900 miljoen euro per jaar.

Figuur 4.4 Totale effecten bij een toenemend percentage variabilisatie BPM in 2020



Bron: JFF-varianten 10,15,24,26,30, bewerking PBL

Doordat de congestieheffing de doorstroming gericht verbetert, zijn de additionele reistijdwinsten door variabilisatie van de BPM relatief beperkt. Daardoor is het maatschappelijk rendement van een kilometerprijs met een beperkte mate (25%) van variabilisatie van BPM en vermoedelijk ook van een kilometerprijs waarbij een deel van de MRB zou blijven bestaan nauwelijks lager dan het rendement van de kilometerprijs zonder omzetting van de BPM. Bij een steeds verder gaande variabilisatie van de BPM wegen de reistijdwinsten en de positieve effecten op milieu en verkeersveiligheid niet meer op tegen het maatschappelijk verlies door vraaguitval en lagere inkomsten uit accijnzen. De vraag kan gesteld worden of er andere maatregelen zijn, die gerichter ingrijpen op verkeersveiligheid en milieu, zoals ook de congestieheffing gericht ingrijpt op de congestie. Mogelijk kunnen daarmee tegen lagere maatschappelijke kosten dezelfde milieu- en veiligheidsbaten worden bereikt.

4.3 Verdelingseffecten van de mate van variabilisatie van de BPM

Niet alleen het saldo van maatschappelijke kosten en baten, ook de regionale verdelingseffecten van de maatregel verdienen aandacht. In deze paragraaf gaan wij daarom nader in op de verdelingseffecten van de vlakke heffing en de mate van variabilisatie van de BPM. Wij nemen hierbij niet alleen in ogenschouw wat de financiële consequenties zijn maar kennen ook een

waarde toe aan het feit dat bepaalde groepen in de samenleving niet meer willen of kunnen reizen en aan de externe en indirecte effecten die daarbij optreden. Met andere woorden, de totale nationale maatschappelijke kosten en baten voor autobezitters worden opgesplitst naar verschillende regio’s.

Voor de regionale verdeling zijn er voldoende gegevens beschikbaar om een indicatie te geven van de grootte van de effecten. Er blijft een kleine foutenmarge in de cijfers aanwezig omdat een aantal van de regionale effecten moeten worden ingeschat en een aantal effecten niet aan regio’s kan worden toegedeeld. In de regionale analyse wordt een onderscheid gemaakt tussen de regio waar de baten worden gegenereerd en de regio waar de baten neerslaan. De verschillen tussen regio's zijn aanzienlijk. Het zijn bovendien andere regio’s waar de baten worden gegenereerd dan waar de baten neerslaan. De verdelingseffecten van prijsbeleid worden beïnvloed door de volgende factoren:

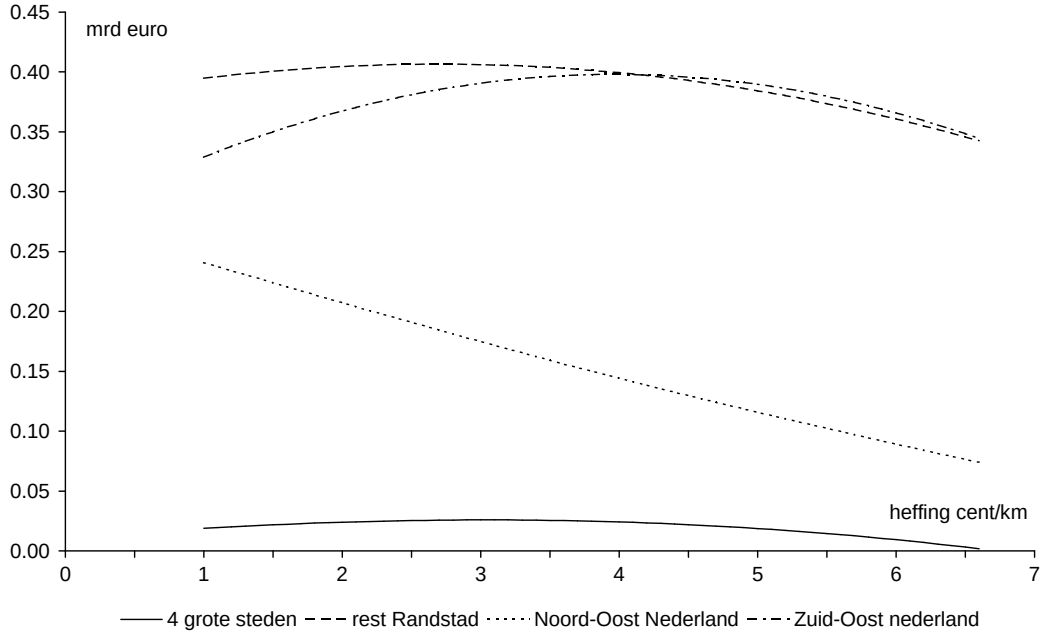
1. De reistijdwinst die wordt gemaakt
2. De reis die niet meer wordt gemaakt (mobiliteitseffect)
3. Het tarief dat wordt betaald
4. Het geld dat wordt teruggegeven (BPM)
5. Het externe effect
6. Het indirecte effect (kan niet worden toegedeeld)
7. De regionale kosten van implementatie (zijn hier buiten beschouwing gelaten)

Hierbij gaat het om de uiteindelijke effecten voor autobezitters. Al deze effecten moeten dus uiteindelijk aan personen worden toegerekend, ook de baten van bedrijven. Dit is op basis van de beschikbare data niet goed mogelijk, omdat er geen gegevens zijn over de eigendomsstructuur van bedrijven en de mate waarin de baten zullen neerslaan in lonen. Op basis van enkele aannamen wordt de regionale verdeling inclusief en exclusief de bedrijfsbaten ingeschat. Daarbij is uitgegaan van een uniform tarief. Wordt echter een nationaal levenscyclus neutraal tarief voor auto's gehanteerd, dan zullen de regionale effecten niet veranderen mits er geen significante verschillen zijn tussen het wagenpark in verschillende regio’s.
Alvorens te analyseren wat de gevolgen zijn voor de regionale inkomensverdeling van Nederland, wordt eerst bezien of de effecten van prijsbeleid regionaal verschillen. Het blijkt dat het tarief in verschillende regio's heel anders uitwerkt. Het optimale tarief verschilt dan ook per regio. Vervolgens wordt onderzocht waar de baten regionaal neerslaan. Hierbij veronderstellen we dat de samenstelling van het wagenpark over de regio's niet substantieel verschilt. Het blijkt dat inwoners van bepaalde regio's duidelijk meer profiteren van het beleid dan inwoners van andere regio’s.

Regionale generatie van baten

De regionale verdeling van de baten die het beprijzen van wegverkeer met zich meebrengt, zijn voor verschillende tarieven weergegeven in figuur 4.5.[12] In de figuur valt met name het afwijkende patroon op van de regio Noord-Oost Nederland. In deze regio wordt het optimale tarief eerder bereikt; het is zelfs duidelijk negatief. Dit komt door de relatief geringe congestie in dit gebied.

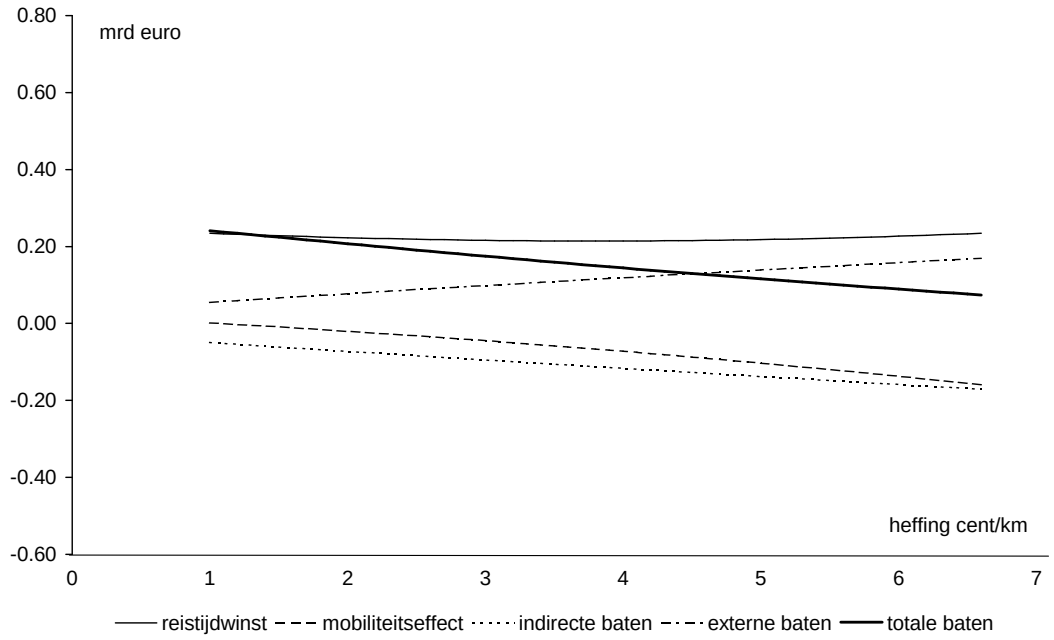
Figuur 4.5 Regionale verdeling van generatie van baten basisheffing Nederland



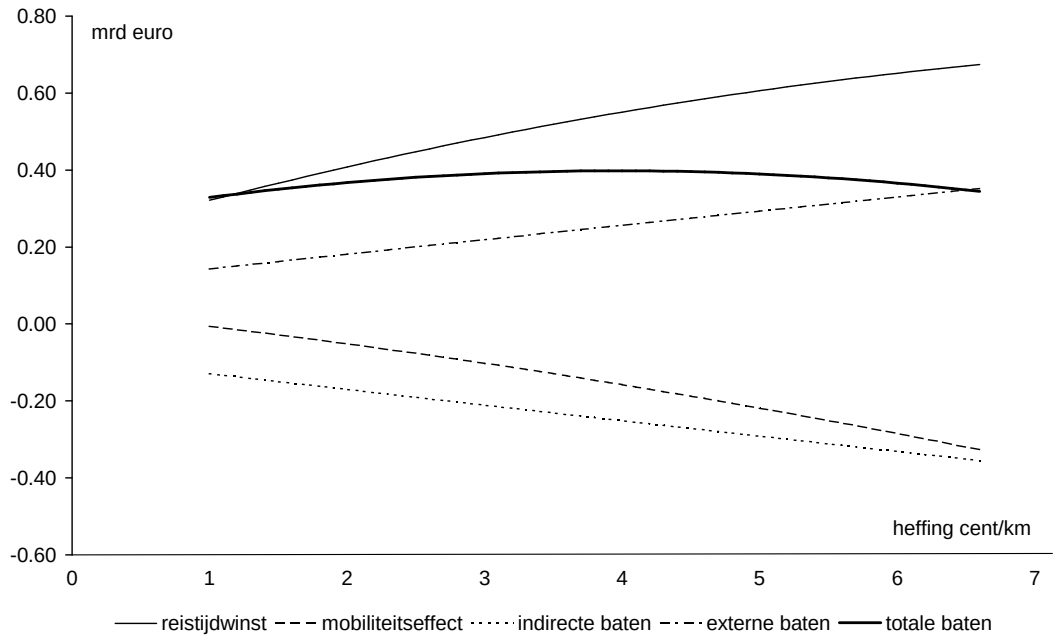
Bron JFF-variant 21, 24, 26, 30, AV2, AV4 bewerking PBL

[12] Om te komen tot een regionale verdeling is verondersteld dat de externe en indirecte effecten toe te wijzen zijn aan de vertrekregio van de reiziger en proportioneel zijn aan de regionale verkeersuitval van personenverkeer. De bedrijfsbaten zijn verdeeld op basis van de reistijdwinsten van het personenverkeer gerelateerd aan de kilometrages vracht en zakelijk verkeer per regio. Eveneens is verondersteld dat het totale tarief dat wordt betaald ook weer wordt teruggegeven in de vorm van een lagere BPM. Zoals in de hoofdtekst vermeld is er ook van uitgegaan dat er geen sprake is van regionale verschillen in de samenstelling van het wagenpark.

Figuur 4.6 Onderverdeling generatie baten basisheffing Noord-Oost Nederland



Figuur 4.7 Onderverdeling generatie baten basisheffing Zuid-Oost Nederland



In figuur 4.6 en 4.7 zijn de baten van de basisheffing voor de regio's Noord-Oost en Zuid-Oost Nederland uitgesplitst. In de regio Noord-Oost Nederland leidt een hoger tarief in het geval van een congestie- en een basisheffing alleen maar tot meer verkeersuitval (mobiliteitseffect) en niet tot reistijdwinst. Deze negatieve verkeersbaten en indirecte baten voor Noord-Oost Nederland

wegen niet op tegen de positieve externe baten.[13] De verschillen zijn duidelijk als ze worden gelegd naast de effecten voor de regio Zuid-Oost Nederland.

De veel lagere baten in figuur 4.5 voor de vier grote steden - deze zijn zelfs negatief bij een hoge heffing - worden veroorzaakt door de lage reistijdwinsten bij een hoge verkeersuitval. Dit komt waarschijnlijk doordat in deze regio een relatief grote groep lage inkomensverdieners woont en doordat er door de al lage gemiddelde snelheid weinig reistijdwinst te behalen valt. Na de toepassing van een congestieheffing valt er in deze regio nog maar nauwelijks reistijdwinst per kilometer te behalen.

De baten van de basisheffing worden dus met name in de regio's Rest Randstad en Zuid-Oost Nederland behaald. De regio's vier grote steden en Noord-Oost Nederland genereren lage baten en het optimale tarief voor deze regio's is nihil of negatief. Bij een hoge heffing zijn de additionele baten voor alle regio's negatief. In dat geval is men het optimum voor alle regio's gepasseerd.

Regionale verdeling van de baten

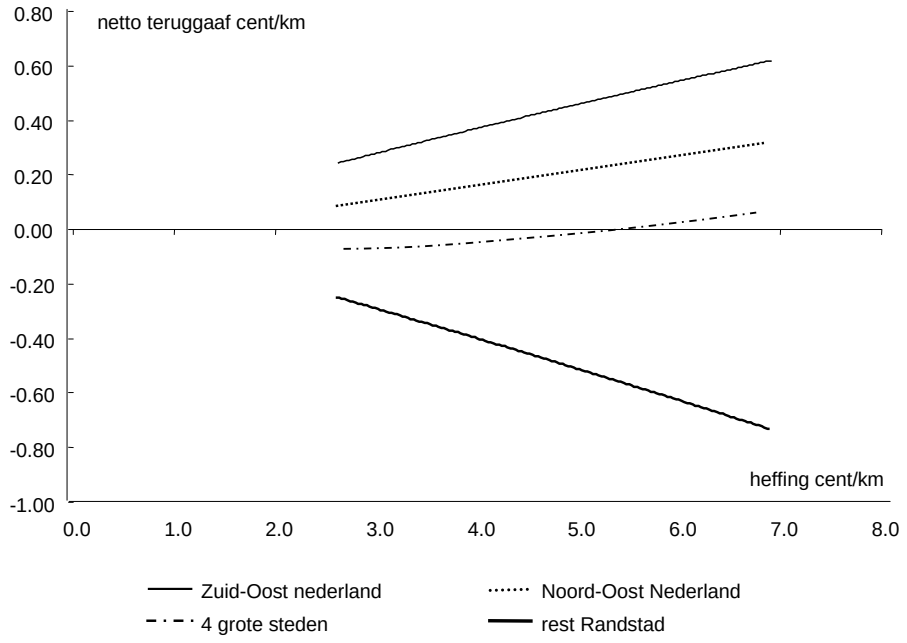
De voordelen van prijsbeleid hoeven niet neer te slaan in de regio waar de heffing wordt betaald. Een belangrijke rol hierin speelt de manier waarop het geïnde tarief weer wordt teruggegeven aan de burger. Bovendien is het van belang waar de externe effecten en de indirecte effecten neerslaan. Op basis van de veronderstellingen zoals vermeld in voetnoot 12 is het mogelijk de externe effecten over de regio's te verdelen. De indirecte effecten kunnen per definitie niet aan de verschillende regio's worden toegedeeld. De bedrijfsbaten kunnen ook moeilijk aan burgers worden toegerekend. We weten namelijk niet wat de eigendomsstructuur is van de bedrijven in Nederland (wie is eigenaar van de bedrijven) en in welke mate de voordelen eventueel neerslaan in regionale lonen. Wij maken op basis van de veronderstelling in voetnoot 12 hier een inschatting van, maar presenteren ook de resultaten zonder deze zeer onzekere toedeling. Hieronder bespreken we eerst de regionale teruggave en vervolgens de verdelingseffecten.

Regionale teruggave van BPM: de vervuiler betaalt

Hier is verondersteld dat de totale opbrengst van de basisheffing weer wordt teruggegeven in de vorm van een vermindering van de BPM en de MRB. Bij een uniform tarief betekent dit dat de automobilist relatief minder betaalt als hij weinig kilometers rijdt en veel betaalt als hij veel kilometers rijdt. Dit wordt weergegeven in figuur 4.8 waar de netto teruggave per kilometer is weergegeven (BPM minus heffing). Hieruit blijkt dat de Randstadregio's, waar gemiddeld meer kilometers per auto worden gereden, minder terugkrijgen dan de regio's Noord-Oost- en Zuid-Oost Nederland, waar minder kilometers per auto worden gereden.

[13] De hier gepresenteerde resultaten zijn een onderschatting van de regionale verdelingseffecten omdat nog niet is meegenomen dat de milieubaten in Noord-Oost Nederland eveneens veel kleiner zijn. Er is daar immers een veel kleiner milieuprobleem.

Figuur 4.8 Regionale verdeling netto teruggaaf (BPM teruggaaf minus betaalde basisheffing)



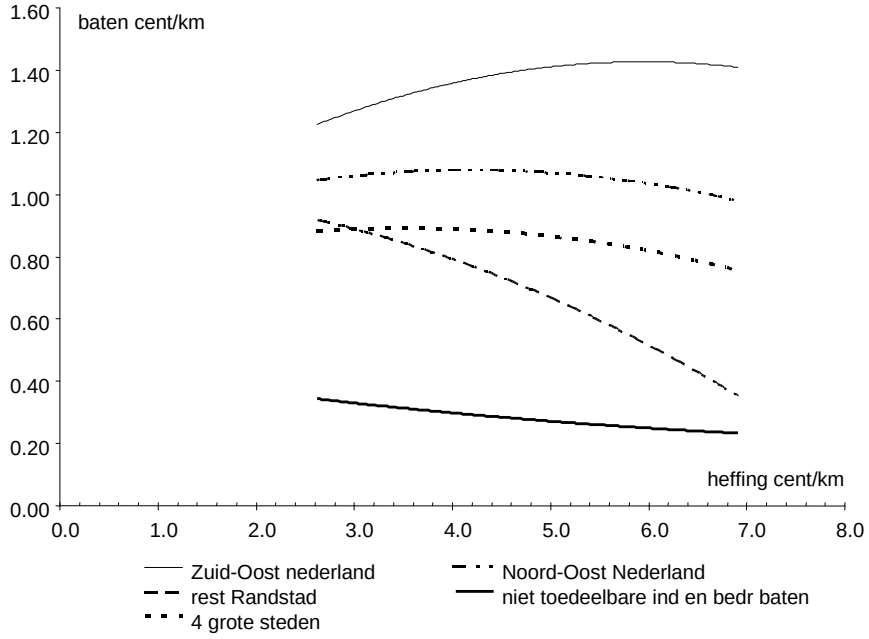
Bron: JFF-varianten 4, 10, 15, 21, 24, 26, 30, AV2, AV4 bewerking PBL

Regionale verdelingseffecten van de basisheffing

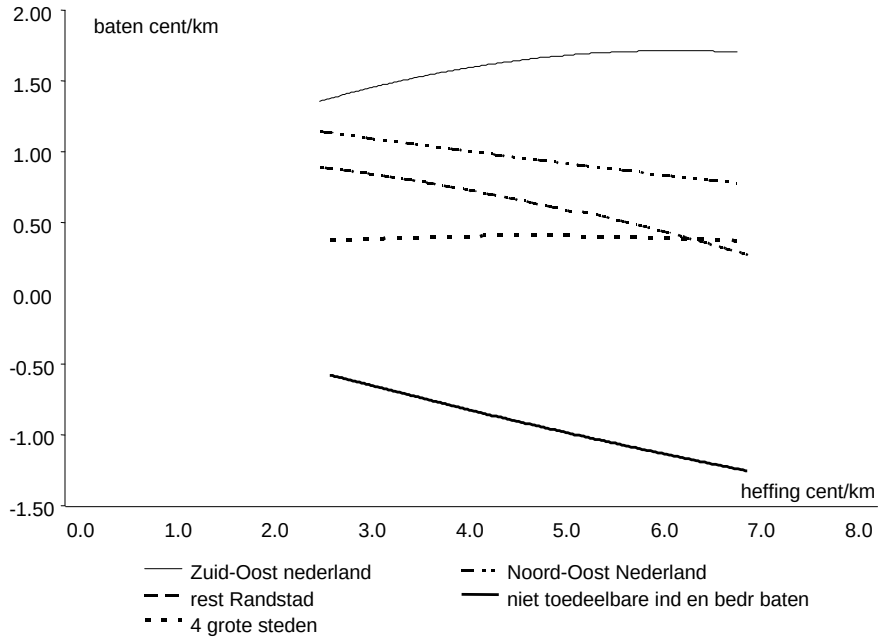
De combinatie van de reistijdwinsten en overige regionale baten en de regionale teruggave resulteert in de regionale verdelingseffecten van de basisheffing. Deze regionale verdelingseffecten zijn weergegeven in figuur 4.9. In de figuur is ook telkens weergegeven welke baten niet aan de regio's zijn toegedeeld. Deze baten zijn over alle regio's per kilometer gelijkelijk verdeeld. De verdelingseffecten worden gedomineerd door de teruggave. Dit komt omdat de regionale verschillen in de teruggave groter zijn dan de regionale verschillen in bijvoorbeeld de reistijdbaten.

We zien in figuur 4.9 dat de baten van prijsbeleid met name neerslaan in Noord-Oost en Zuid-Oost Nederland. Het verschil in baten tussen de Randstadregio's en de overige regio's is om en nabij de 1 cent per gereden kilometer. Opvallend is dat bij een heel hoog tarief (volledige omzetting van BPM) inwoners van de regio Rest Randstad weinig of zelfs negatieve baten hebben van de basisheffing.

Figuur 4.9 Regionale baten per km met teruggave MRB en BPM (en nationale toedeling bedrijfs- en indirecte baten)



Figuur 4.10 Regionale baten per km met teruggave MRB en BPM (en nationale toedeling indirecte baten)



Als we rekening houden met de locatie van bedrijven in Nederland en de reistijdwinst in de verschillende regio's, dan gaat dit voornamelijk ten koste van de vier grote steden, waar de reistijdwinst laag is. Figuur 4.9 laat immers zien dat de lijn die de baten van de vier grote steden weergeeft, naar beneden is gegaan. Deze verdeling inclusief de bedrijfsbaten moet echter worden gezien als zeer indicatief.

4.4 De robuustheid van de uitkomsten

Alle uitkomsten zijn gebaseerd op één toekomstjaar, 2020, en voor één scenario, Strong Europe. De effecten zijn echter niet constant in de tijd. Bovendien is er ook geen zekerheid over de situatie in 2020. Niet voor niets hebben de gezamenlijke planbureaus voor de toekomst vier verschillende omgevingsscenario's opgesteld.

Deze scenario's verschillen in de mate van economische groei en in de mate van bevolkingsgroei. Bij een hoger groeiscenario is er meer verkeer en wordt er ook meer verkeerscongestie verwacht. Meer congestie betekent grote reistijdwinsten door beprijzing. Het betekent echter ook dat er op meer plekken congestieheffing zal worden geheven. Dit dempt de verschillen in congestieniveau en daarmee de verandering in de reistijdwinsten die beprijzing met zich meebrengt.

In de berekeningen is de congestieheffing een effectief middel om de doorstroming te verbeteren. Dit beperkt de additionele reistijdbaten van de variabilisatie van de BPM. Een zorgvuldige vormgeving van de congestieheffing is van groot belang. Mocht de congestieheffing beperkter worden ingezet of minder effectief blijken te zijn, dan resteert er meer congestie. In die situatie wordt het maatschappelijk rendement van de variabilisatie van de BPM wat hoger.

Een hogere economische groei veronderstelt ook dat het persoonlijk inkomen groter wordt. Reistijdwinsten en vraaguitval worden dan zwaarder gewogen, evenals de gezondheidseffecten door emissies en verkeersveiligheid.

Verwacht mag worden dat ook na 2020 de trendmatige verbetering van de verkeersveiligheid zal doorzetten, en de milieukarakteristieken van voertuigen blijven veranderen (zie hiervoor hoofdstuk 3). Per saldo mag verwacht worden dat deze ontwikkeling ertoe leidt dat de omvang van de externe effecten per autokilometer zal dalen. Of de waardering van de externe effecten in de toekomst verandert, is niet te zeggen.

4.5 Conclusies

Als in de kosten-batenanalyse de positieve en negatieve effecten worden opgeteld, dan ontstaat het volgende beeld. De verwachting is dat de congestieheffing en de variabilisatie van de MRB de doorstroming op het wegennet in belangrijke mate zullen verbeteren. Naarmate de BPM sterker wordt gevariabiliseerd neemt de rijsnelheid nog wel toe, maar in steeds minder sterke mate. Wel worden er bij verdergaande variabilisatie positieve effecten voor milieu en verkeersveiligheid verwacht, maar die wegen niet op tegen het maatschappelijk verlies door vraaguitval en accijnsderving. Wellicht scoren andere maatregelen, specifiek gericht op milieu en verkeersveiligheid qua verhouding tussen kosten en baten beter dan een generiek instrument als variabilisatie van de BPM.

Het zal echter ook afhangen van de feitelijke economische groei tot 2020, de ontwikkeling van de brandstofkosten en van de mate van congestie die in 2020 aanwezig zal zijn. Ook de feitelijke uitwerking en effectiviteit van de congestieheffing heeft daarop invloed, net als de ontwikkeling in de externe effecten en van de waardering daarvan.

Regionale verschillen

Er zijn regionale verschillen in de effecten. Met name in Noord- en Oost-Nederland zijn de reistijdwinsten beperkter, doordat de congestie hier geringer is. Het optimale tarief is daardoor regionaal verschillend. In regio's waar weinig congestie optreedt is er sprake van een lager optimaal tarief dan in die gebieden waar veel congestie is. Regionale differentiatie van het tarief zal leiden tot hogere maatschappelijke baten.

Daarnaast is er een verdelingseffect. Buiten de Randstad worden jaarlijks gemiddeld minder kilometers met een auto afgelegd. Variabilisatie van de BPM heeft daardoor buiten de Randstad een positief koopkrachteffect en in de Randstad een negatief effect. Het verschil bedraagt ongeveer een cent per kilometer.

5 Financiële aspecten[14]

5.1 Inleiding

De BPM onderscheidt zich van alle andere autobelastingen. Het is de enige belasting die geheven wordt aan het begin van de levenscyclus van de auto en het is de enige belasting op de waarde van de auto. Bovendien kunnen automobilisten de aankoop, en dus de betaling van BPM, wat uitstellen of juist versnellen. Daardoor kunnen ze bij een verandering van BPM-tarieven kiezen welk tarief voor hen het gunstigst is, het nieuwe of het oude. Dat alles maakt dat omzetting van, een deel van, de BPM in een kilometerheffing veel zorg vereist. Er zullen een aantal financiële effecten optreden die bij een omzetting van de MRB in een kilometerheffing niet aan de orde zijn.

In paragraaf 5.2 gaan we eerst dieper in op de vraag wat de BPM zo bijzonder maakt. Gezien de complexiteit die daar uit voort vloeit is het niet verwonderlijk dat er diverse varianten circuleren voor de manier van omzetting (zie ook het tekstkader aan het eind van par. 5.3). Uiteindelijk zijn het echter allemaal variaties op twee hoofdvarianten. Variant A, in paragraaf 5.3, is in veel opzichten het eenvoudigst. Het nieuwe belastingregime geldt dan alleen voor nieuwe auto's. Auto's waarvoor nog BPM is betaald zijn vrijgesteld van de BPM-component in de kilometerheffing. De grootste nadelen van deze variant worden aangepakt in variant B die in paragraaf 5.4 aan bod komt. In die variant betalen auto's waarvoor bij registratie wel BPM is afgedragen ook mee aan de BPM-component in de kilometerheffing. Vanwege de problematiek die dit weer oproept gaan we in paragraaf 5.5 na wat de effecten zullen zijn bij een geleidelijke omzetting in enkele jaarlijkse stappen. Paragraaf 5.6 sluit af met de belangrijkste conclusies.

5.2 Wat maakt de BPM zo bijzonder?

In tegenstelling tot de MRB, de brandstofaccijnzen of de kilometerheffing is de BPM geen belasting op grondslag van het gewicht, het brandstofverbruik of het aantal afgelegde kilometers, maar op grondslag van de waarde.[15] En de waarde wordt niet alleen bepaald door de fysieke prestaties van de auto, maar ook door luxe aspecten zoals de aankleding van het interieur en de betrouwbaarheid van de motor. De BPM is daarmee tevens een belasting op luxe. Verder kunnen automobilisten ten dele zelf bepalen wanneer ze BPM gaan betalen, door namelijk de aankoop van een nieuwe auto uit te stellen of te versnellen. Dit maakt elke omzetting waarbij noodzakelijkerwijs tijdelijk een systeembreuk in het belastingregime optreedt een kwetsbare operatie.

[14] Zie voor een nadere documentatie van dit hoofdstuk: Paul Besseling en Rik Lebouille, 2008, Financiële aspecten van het omzetten van de BPM in een kilometerheffing, CPB Memorandum.
[15] Aangevuld met kortingen/toeslagen afhankelijk van het brandstoftype.

Tabel 5.1	Omzetting van de BPM in een kilometerheffing, rekening houdend met het fase verschil
	BPM-component in de kilometerheffing (niet-neutraal = 100)
Niet-levenscyclus neutrale omzetting (BPM/aantal km's)	
Nominale rente 0%	100
Levenscyclus neutrale omzetting	
Nominale rente 5%	118
Nominale rente 7%	130
Nominale rente 9%	145

Wat omzetting van BPM in een kilometerheffing vooral zo complex maakt, is het feit dat de BPM betaald wordt aan het begin van de levenscyclus van de auto. Omdat een auto in Nederland gemiddeld 13 jaar rondrijdt, worden de andere autobelastingen gemiddeld 6½ jaar later betaald. En later betalen is voordeliger. Heel concreet uit zich dit in lagere rentebetalingen over de autofinanciering. Bij omzetting van de hele BPM in een kilometerheffing wordt een nieuwe standaard auto ongeveer 6 000 euro goedkoper. Bij een rente van 7% levert dat het eerste jaar een besparing op van 420 euro op de rentebetalingen. Bij de omzetting zou men hier rekening mee moeten houden. Als de BPM-component in de kilometerheffing wordt berekend door de huidige BPM inkomsten te delen door het aantal kilometers dat men rijdt, dan maakt men het autorijden goedkoper, want later betalen is voordeliger. Om de omzetting neutraal te laten zijn voor iemand die 5% rente betaalt op de autofinanciering zou men de BPM-component in de kilometerheffing 18% hoger vast moeten stellen (zie tabel 5.1). Bij een rente van 7% zou het tarief 30% hoger moeten zijn en bij een rente van 9% 45% hoger.

5.3 Omzetting volgens variant A: alleen voor nieuwe auto's

Bij de omzetting van de BPM volgens variant A betalen alleen de nieuwe auto's waarvoor geen BPM meer is betaald de BPM-component in de kilometerheffing, de oudere auto's niet. Bovendien is de hoogte van de BPM-component in de kilometerheffing zo berekend dat het autorijden voor een gemiddelde automobilist niet duurder of goedkoper wordt over de levenscyclus van de auto bezien.

Effecten op de automarkt

De nieuwe auto's zullen veel goedkoper zijn, ook als ze ouder worden, dan de auto's die onder het oude belastingregime vallen (zie tabel 5.2). Vanwege de systeembreuk in het belastingstelsel zullen de prijzen op de tweedehandsmarkt dus een dichotomie laten zien tussen auto's van vóór en auto's van ná ingang van de maatregel. Maar deze variant geeft hoegenaamd geen aanleiding voor een 'kopersstaking'. Automobilisten kunnen geen voordeel halen uit wachten met inruil tot de maatregel is ingegaan. Auto's die onder het nieuwe belastingregime

vallen, zijn in aanschaf goedkoper, maar in gebruik duurder. Voor auto's die onder het oude belastingregime vallen, geldt het tegenovergestelde.

Onder het nieuwe belastingregime ligt het afschrijvingstempo overigens iets hoger. Het tijdstip waarop de waarde van de auto niet meer boven de schrootwaarde uitkomt breekt sneller aan. De levensduur van auto's die in Nederland rondrijden wordt ongeveer een jaar korter en men koopt iets vaker een nieuwe auto.[16][17] Zoals in hoofdstuk 3 is uiteengezet hoeft er geen verzwaring of 'verdieseling' van het wagenpark op te treden, omdat ook de BPM-component in de kilometerheffing voldoende gedifferentieerd kan worden naar gewichtsklasse en brandstoftype van de auto. Dat men zal kiezen voor iets meer luxe in de auto ligt wel voor de hand, want over de luxe gadgets hoeft alleen nog BTW betaald te worden.

De effecten op de automarkt zelf zijn dus gering. De effecten op de markt voor autofinancieringen zijn wel substantieel. Die markt krimpt met ongeveer een kwart.

Tabel 5.2 Illustratie van het verloop van de marktwaarde van een standaard auto (euro's, prijzen van het basisjaar)[a]

	Oud belastingregime	Nieuw belastingregime
Leeftijd van de auto		
Nieuw	24 600	18 600
1 jaar	19 500	14 500
.....	.....	.....
6 jaar	6 400	4 000
.....	.....	.....
12 jaar	1 400	400

[a] Bij de berekening is nog geen rekening gehouden met het dempende effect van de mogelijke opbrengst bij export.

Effect op de financiën van overheid en gezinnen

Bij deze wijze van omzetting vallen de belastinginkomsten uit de BPM onmiddellijk weg. De inkomsten uit de BPM-component in de kilometerheffing komen daarvoor in de plaats, maar dat gaat geleidelijk. Het eerste jaar betaalt alleen het eerste cohort van nieuwe auto's deze heffing. De budgettaire derving in het eerste jaar zal zodoende per saldo ongeveer 3,6 mld euro zijn. Naarmate meer auto's onder het nieuwe belastingregime vallen neemt de jaarlijkse budgettaire derving af totdat in de eindsituatie, te bereiken na ongeveer 15 jaar, de budgettaire derving zelfs is omgeslagen in een bescheiden surplus dankzij de levenscyclus neutrale ophoging van het tarief voor de kilometerheffing. In de eindsituatie heeft de overheid, ceteris paribus, een hogere

[16] Omzetting van de MRB in een kilometerheffing heeft juist tot gevolg dat 'oude barrels' later worden gesloopt of geëxporteerd.

[17] Een groot deel van de tweedehands auto's wordt niet gesloopt maar geëxporteerd. Omzetting van de BPM volgens variant A hoeft niet te leiden tot meer of minder export van tweedehands auto's. Het prijspeil in Nederland zakt, wat als zodanig een prikkel zou zijn voor meer export, maar dit wordt gecompenseerd door het vervallen van de restitutie van rest-BPM bij export.

schuld, daardoor jaarlijks meer rente uitgaven maar eveneens meer inkomsten uit autobelastingen.

Voor automobilisten geldt het tegenovergestelde. Op het moment van aanschaf van een auto die onder het nieuwe belastingregime valt is de financieringslast geringer. Dat is niet echt een voordeel, want er staat tegenover dat men voor elke kilometer de BPM-component in de kilometerheffing moet betalen. Maar de rentelast over de autofinanciering is geringer, dat is wel een voordeel. Op termijn hebben de automobilisten als groep structureel lagere schulden en lagere rentelasten. [18] Daar staat tegenover dat de belastingtarieven levenscyclus neutraal zijn, dus iets hoger.

Bij deze wijze van omzetting zullen onder de automobilisten geen grote winnaars en geen grote verliezers zijn, maar helemaal neutraal is de omzetting ook niet:

1. Mensen die een relatief hoge rente op leningen moeten betalen, hebben voordeel, mensen die zeer kredietwaardig zijn een nadeel;
2. Mensen die normaal gesproken in een relatief luxe auto rijden, hebben voordeel, mensen die in een auto zonder franje rijden, nadeel.[19]

Merk op dat deze twee effecten elkaar lijken te neutraliseren. Het lijkt in ieder geval aannemelijk dat de mensen die met moeite een lening kunnen krijgen, vaak ook de mensen zullen zijn die in een auto zonder franje rijden.

Bij deze variant voor de omzetting zou een lichte vorm van arbitrage tussen het nieuwe en het oude belastingregime op kunnen gaan treden. Mensen die weinig kilometers maken zullen hun auto juist sneller in willen ruilen om zo snel mogelijk te kunnen profiteren van de verlaagde aanschafprijs. Mensen die veel kilometers maken zullen de neiging hebben iets te wachten met de aanschaf van een nieuwe auto om nog gedurende korte tijd de BPM-component in de kilometerheffing te kunnen ontwijken. Deze arbitrage tussen de twee belastingregimes zal tot enige additionele derving van belastinginkomsten leiden.

Grootste nadelen van deze variant zijn echter dat de oudere auto's niet meteen volledig meedoen aan het systeem van kilometerheffing, en dat de schatkist daardoor geconfronteerd wordt met een inkomstenderving die weliswaar in de tijd afneemt maar die initieel wel 3,2 mld euro per jaar bedraagt.

[18] Automobilisten die de auto financieren met eigen vermogen kunnen een groter deel van hun vermogen beleggen.

[19] Bovendien geldt dat mensen die relatief weinig kilometers maken voordeel hebben, mensen die relatief veel kilometers maken nadeel. Maar dit is een algemeen aspect van de introductie van een kilometerheffing die los staat van specifieke kenmerken van de BPM.

Twee hoofdvarianten en diverse subvarianten

De omzetting van de BPM in een kilometerprijs kan op verschillende manier worden vormgegeven. In deze rapportage analyseren we de twee hoofdvarianten.

Variant A is de meest eenvoudige waarbij alleen voor nieuwe auto's de BPM wordt omgezet. Minder aantrekkelijke aspecten van deze variant zijn de lange ingroeiperiode en een fors tijdelijk overheidstekort vanwege het verschil in tijdstip van betalen tussen BPM en kilometerheffing.

Variant B beoogt dit op te lossen door ook alle auto's waarvoor reeds BPM is afgedragen te laten meebetalen aan de BPM-component in de kilometerprijs. De tijdelijk extra inkomsten dekken het overheidstekort en bovendien doen alle automobilisten van begin af aan mee. Een nadeel van deze variant is dat degenen die een auto bezitten op het moment van ingang van de maatregel 'extra' betalen, indertijd voor de BPM, nu voor de BPM-component in de kilometerprijs. Dit lokt weer allerlei gedragseffecten uit.

Er circuleren diverse tussenvarianten die ten doel hebben eigenaren van bestaande auto's niet 'extra te laten betalen'. Deze tussenvarianten bieden een zekere compensatie voor de daling van de marktwaarde van bestaande auto's. Men denkt bijvoorbeeld aan het 'terug betalen van teveel betaalde BPM' of aan een tijdelijke vrijstelling voor de kilometerheffing (indien de BPM daarin wordt omgezet). Kavelaars en Albregtse (2007) pleiten bijvoorbeeld voor een omzetting die gekoppeld gaat met compensatie voor iedere autobezitter ter hoogte van de rest-BPM op de auto. Ook de autobranche heeft voorkeur voor compensatie voor de reeds betaalde BPM, maar dan in combinatie met een geleidelijke omzetting van 8 jaar. Ze verwachten zo al te negatieve bijeffecten, zoals massale koperstakingen, te voorkomen.

Deze tussenvarianten zijn uitvoeringstechnisch complex: eigenaren van bestaande auto's worden enerzijds geconfronteerd met een belastingverhoging maar anderzijds krijgen ze een compensatie voor die belastingverhoging. Dat vergt een omvangrijke administratie en, omdat de compensatie nooit perfect kan zijn, zullen er winnaars en verliezers zijn met navenante moeilijk te voorspellen effecten op de automarkt. Bovendien, als men voor variant B koos om een tijdelijk tekort op de overheidsbegroting te voorkomen, dan maakt de compensatie dat weer ongedaan. Indien men bezitters van bestaande auto's inderdaad geen belastingverhoging op wil leggen is het waarschijnlijk een stuk eenvoudiger om het oude belastingregime in stand te houden voor de bestaande auto's, cf. variant A.

5.4 Variant B: ook voor bestaande auto's, invoering ineens

Variant B beoogt beide nadelen te ondervangen. Bij de omzetting van de BPM volgens deze variant betalen ook de oudere auto's waarvoor nog BPM is betaald toch ook de BPM-component in de kilometerheffing. Dus alle auto's doen van meet af aan volledig mee in het systeem van kilometerheffing en idealiter blijven de belastinginkomsten op niveau. De hoogte van de BPM-component in de kilometerheffing is bij deze variant berekend door de landelijke BPM-opbrengst te delen door het landelijke aantal kilometers. Daardoor is het autorijden voor kopers van een nieuwe auto goedkoper over de levenscyclus van de auto bezien, want men spaart rente uit.

Effecten op de automarkt

De effecten op de automarkt zijn groot. Omdat bij deze wijze van omzetting de bestaande auto's ook mee moeten betalen aan de BPM-component in de kilometerheffing dalen ze in waarde (zie het verschil tussen de kolommen 'nieuw belastingregime' en 'oud belastingregime' in tabel 5.2). De recent gekochte auto's dalen het meest in waarde, de oudere auto's het minst.[20] De totale waardedaling van alle bestaande auto's is geschat op circa 14 mld euro.[21] Autobezitters zullen proberen dit financiële verlies geheel of gedeeltelijk te vermijden, hetzij door een 'kopersstaking' hetzij door gebruik te maken van het 'exportlek'.

De 'kopersstaking' ontstaat doordat het loont om voorafgaand aan de maatregel te wachten met het inruilen van een oude auto. Het verlies is het immers kleinst als men op het moment van de waardedaling in het bezit is een auto die op dat moment al weinig waard is (zie tabel 5.2). Door te wachten met inruilen kan men een voordeel behalen van 15% tot 20% op het totale bedrag dat gemoeid is met die inruil. Het lijkt aannemelijk dat veel autobezitters bereid zullen zijn om daarvoor 1 tot 2 jaar te wachten met inruil. Dat zou betekenen dat 1 tot 2 jaar geen nieuwe auto's worden verkocht en dat er dus in die periode ook geen BPM afgedragen wordt. Om aan de behoefte aan oude auto's te voldoen zal de sloop en export van tweedehandse auto's stagneren en komt er mogelijk zelfs een tijdelijke import van oudere auto's op gang. Onmiddellijk na ingang van de maatregel keert dit proces zich om. Aan de inhaalvraag naar nieuwe auto's wordt voldaan en in korte tijd worden veel oudere auto's gesloopt of geëxporteerd.

De omzetting maakt de export aantrekkelijker van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald. Door de omzetting van de BPM komen de prijzen in Nederland immers op een aanmerkelijk lager niveau te liggen terwijl de restitutie van rest-BPM van kracht blijft. Als bij het huidige prijsniveau al bijna 100 000 auto's van 10 jaar of jonger per jaar geëxporteerd worden (zie tabel 5.3), dan zullen dat er bij een verlaagd prijsniveau aanmerkelijk meer zijn. En bij export moet de Belastingdienst een deel van de bij registratie betaalde BPM terugbetalen, het 'exportlek'.[22]

[20] De waardedaling zou zonder de mogelijkheid van export van de auto gelijk zijn aan de netto contante waarde van de te betalen BPM-component in de kilometerheffing over alle nog met de auto te rijden kilometers. Dat zal niet helemaal samenvallen met de 'rest-BPM'', het nog niet afgeschreven deel van de bij aanschaf betaalde BPM.

[21] In ECORYS en MuConsult (2007a) is de omvang van het 'dubbelbetalen' ingeschat op circa 14,8 mld euro bij volledige omzetting in 2012. De inschatting is gemaakt op basis van de 'rest-BPM' op het wagenpark.

[22] Alleen voor auto's waarvoor ná 15 oktober 2006 BPM is afgedragen.

Tabel 5.3	Export van personenauto's in 2007
Leeftijd van de auto	
Ouder dan 10 jaar	114 000
10 jaar of jonger	88 000
Totaal	202 000

Bron: RDC Datacentrum.

Effect op de financiën van overheid en gezinnen

Idealiter zou deze variant geen effect moeten hebben op de totale omvang van de belastinginkomsten: de BPM inkomsten worden op het moment van omzetting vervangen door de inkomsten uit de BPM-component in de kilometerheffing. Maar omdat degenen die een auto bezitten op het moment van de omzetting met succes zullen proberen hun verlies te beperken treedt toch een aanmerkelijke derving van belastinginkomsten op.

Vanaf het moment dat de maatregel wordt aangekondigd [23] tot de feitelijke omzetting zullen er waarschijnlijk nauwelijks nieuwe auto's verkocht worden en zal er dus nauwelijks nog BPM geïnd worden. Als dat een periode van 1 jaar zou zijn, dan leidt deze 'kopersstaking' tot een derving van belastinginkomsten van ongeveer 3½ mld euro. Bovendien zullen auto's die aangeschaft zijn vóór de omzetting vaker geëxporteerd gaan worden, waarbij rest-BPM teruggevorderd kan worden. De planbureaus hebben geen precieze schatting gemaakt van de extra terugvordering van rest-BPM die hier mee gemoeid is. Maar juist voor bezitters van relatief nieuwe auto's, waar nog veel rest-BPM op zit, wordt het aantrekkelijk de auto te (laten) exporteren en een geheel nieuwe auto aan te schaffen. Daarom zou het *extra* terug te vorderen bedrag aan rest-BPM fors kunnen zijn, mogelijk in de orde van grootte van 1 tot 2 mld euro, uitgesmeerd over meerdere jaren.

Bij omzetting volgens variant B is sprake van veel verliezers en veel winnaars. Verliezers zijn al die mensen die op het moment van de omzetting een auto bezitten: hoe jonger en duurder de auto, hoe groter het verlies. Een deel van hen zal het financiële verlies weten te beperken. Dat gaat wel weer ten koste van enkele ongemakken, zoals het ongemak van het wachten met de inruil of de transactiekosten die gemaakt moeten worden bij export.

Winnaars zijn alle toekomstige autorijders. In deze variant is de BPM-component in de kilometerheffing niet levenscyclus neutraal vastgesteld, waardoor het autorijden goedkoper wordt. Heel concreet betekent dit dat alle toekomstige autorijders rente uitsparen op de autofinanciering, waar geen tariefsverhoging tegenover staat.

De grootste verliezer is echter de schatkist. In deze variant betalen alle bestaande auto's mee aan de BPM-component in de kilometerheffing om zodoende een budgettair gat van, cumulatief over meerdere jaren, 14 mld euro te voorkomen. Door de 'kopersstaking' en het 'exportlek'

[23] Strikt genomen vanaf het moment dat men vermoedt dat de maatregel getroffen gaat worden.

kunnen de autobezitters deze extra heffing echter, indirect, voor een groot deel ontwijken. Bovendien creëert deze wijze van omzetting grote onrust op de automarkt.

Bij een invoering ineens kan een kopersstaking grotendeels worden voorkomen door een restitutiebepaling toe te voegen: voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel wordt de BPM terugbetaald. Door de terugbetalingen blijft de budgettaire derving bestaan, maar automobilisten hoeven niet meer te wachten met inruil om te kunnen profiteren van het afschaffen van de BPM. Er is dus geen aanleiding meer voor een kopersstaking en het beperkt daarmee de onrust op de automarkt.

5.5 Variant B: ook voor bestaande auto's, invoering geleidelijk

Een andere manier om onrust op de automarkt te beperken, is invoering volgens variant B in een aantal jaarlijkse stappen. De autobranche heeft aangegeven dat het omzetten van de BPM in acht jaarlijkse stappen van 12,5% markttechnisch te doen is.[24]

Effecten op de automarkt

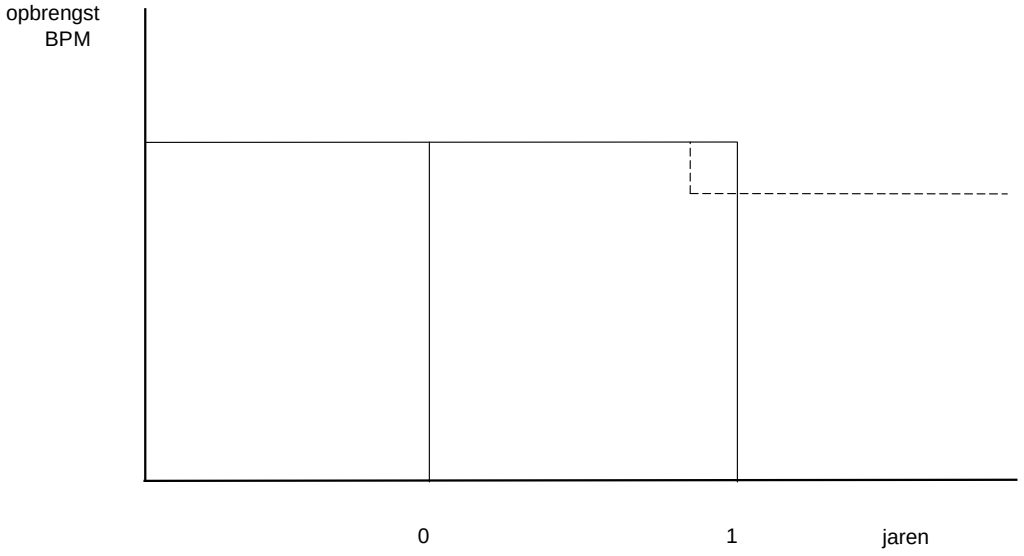
Bij een geleidelijke invoering worden de effecten op de automarkt niet zozeer kleiner, ze worden veeleer uitgesmeerd over meerdere jaren. Dit heeft het grote voordeel dat al te grote schokken worden voorkomen, het nadeel dat de effecten voor doorsnee kopers iets minder transparant zijn. Zo zullen de prijzen van tweedehands auto's uiteindelijk even sterk in prijs dalen als bij invoering van variant B ineens, maar het tempo waarin het zal gebeuren is minder goed te overzien.

Ook bij geleidelijke invoering is sprake van een kopersstaking, omdat voorafgaand aan elke stap voordeel is te behalen door te wachten met inruil. Dat voordeel bedraagt echter niet 15% tot 20% zoals bij een omzetting ineens, doch slechts 1% tot 3% per stap, afhankelijk van de stapgrootte. Per stap loont het dus zeker om te wachten, doch voor doorsnee automobilisten zal dat om hooguit enkele maanden gaan. Gedurende het invoeringstraject zullen in het laatste trimester nauwelijks auto's worden verkocht, in het eerste trimester telkens des te meer.

Ook een geleidelijke omzetting maakt de export aantrekkelijker van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald. Ook bij geleidelijke omzetting komen immers de prijzen in Nederland op een aanmerkelijk lager niveau te. Het tempo waarin dit gebeurt is moeilijk te voorzien.

[24] De omzetting op 1 januari 2008 van 5% van de BPM in een verhoging van de MRB en de aankondiging dat in de vier volgende jaren gelijke stappen gezet zullen worden is conform deze 'geleidelijke invoering van variant B'.

Figuur 5.1 Variant B: ineens of geleidelijk?



Effecten op de financiën van overheid en gezinnen

De effecten op de begroting worden wel degelijk kleiner. Vooral het uitverdieneffect voortvloeiend uit de kopersstaking is bij geleidelijke invoering per saldo een stuk kleiner dan bij invoering ineens (zie grafiek 5.1). Bij de aankondiging op tijdstip 0 dat de BPM ineens omgezet zal worden op tijdstip 1 vloeit tussen tijdstip 0 en tijdtip 1, als gevolg van de kopersstaking of van de restitutiebepaling, geen BPM meer in de schatkist. De budgettaire derving is gelijk aan het grote vierkant. Bij een kleine stap van bijvoorbeeld 12,5% van de BPM zal alleen in de laatste maand(en) voor tijdstip 1 geen BPM binnenvloeien. Dat gaat dus om een beperkt aantal auto's. De budgettaire derving per auto bedraagt bovendien slechts 12,5% omdat voor deze auto's, vlak na tijdstip 1, alsnog het verlaagde BPM-tarief betaald zal worden. De budgettaire derving is gelijk aan het kleine vierkant. Acht kleine vierkantjes zijn nog altijd vele malen kleiner dan het ene grote vierkant.

De budgettaire derving als gevolg van het exportlek zal eveneens kleiner uit kunnen vallen.

Bij een geleidelijke invoering van variant B zal het voor gezinnen dus moeilijker zijn om de extra heffing op bestaande auto's te ontwijken. Het geleidelijk invoeren zorgt er wel voor dat het negatieve koopkracht effect gespreid wordt over meerdere jaren.

5.6 Conclusies

De BPM is een bijzondere belasting waardoor omzetting van de BPM in een kilometerheffing veel zorg vereist. Als een snelle omzetting van de volledige BPM vereist is dan moet gerekend worden op aanzienlijke verstoringen op de automarkt. Het financiële voordeel dat autokopers kunnen halen door te wachten met inruil tot na de omzetting is zo groot dat mogelijk gedurende

1 tot 2 jaren geen auto's verkocht zullen worden. Gedurende die periode wordt dus ook al geen BPM meer geïnd. Een dergelijke 'kopersstaking' kan alleen grotendeels voorkomen worden met een restitutiebepaling. Bijvoorbeeld zodanig dat voor alle auto's gekocht tussen het moment van aankondiging en het moment van ingang van de maatregel de BPM wordt terugbetaald. Met deze restitutiebepaling zal echter een aanmerkelijk budgettair bedrag gemoeid zijn. Als het een periode bestrijkt van 1 jaar gaat het om circa 3½ mld euro.

Om de gevolgen voor de automarkt en de rijksbegroting te verkleinen valt te denken aan een geleidelijke invoering van de maatregel. Hiervoor zijn twee varianten mogelijk die beide voor- en nadelen hebben voor gezinnen, bedrijven en de overheid.

In variant A vallen alleen nieuwe auto's onder het nieuwe belastingregime. Het voordeel van deze variant is dat het betrekkelijk geringe effecten op de automarkt en op de koopkracht heeft. De omzetting gaat wel langzaam. Structureel heeft deze omzetting nauwelijks effect op de begroting, maar tijdelijk zal er sprake zijn van een omvangrijke derving van inkomsten voor de overheid als gevolg van het verschil in tijdstip van betalen tussen de BPM en andere autobelastingen. De overheidsschuld komt structureel 14 mld euro hoger uit. Gezinnen hoeven zich juist minder diep in de schulden te steken omdat auto's goedkoper zijn. Macro-economisch gezien kan dit elkaar neutraliseren.

In variant B vallen alle auto's direct onder het nieuwe belastingregime en wordt de omzetting van de BPM in enkele jaarlijkse stappen ingevoerd. Variant B betekent met name dat ook alle bestaande auto's, waarvoor in het verleden al BPM is afgedragen, meebetalen aan de BPM-component in de kilometerheffing. Zij betalen 'extra'. Daar staat tegenover dat alle toekomstige automobilisten goedkoper uit zijn, zij besparen rente op de autofinanciering. Gedurende het invoeringstraject zal in deze variant de autoverkoop elk jaar in het laatste trimester sterk teruglopen, waardoor de schatkist telkens een deeltje van de BPM mis loopt. Export van die auto's waarvoor bij registratie nog BPM is betaald wordt ook aantrekkelijker. Desondanks lijkt het effect op de op de automarkt en de schatkist bij niet al te grote stappen beperkt.

Referenties

4cast, 2006, Joint Fact Finding: verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS, 4cast, Leiden.

CPB, 2005, Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, Den Haag.

CPB/MNP/RPB, 2006, *Welvaart en leefomgeving*, Centraal Planbureau/Milieu- en Natuurplanbureau/Ruimtelijk Planbureau, Den Haag/Bilthoven.

Jong, de, G.C, J. Kiel en P.H. Mijer, 1990, Kostengevoeligheid autobezit in LMS, 037-2, HCG (Hague Consulting Group), Den Haag.

ECORYS & MuConsult, 2007a, Overgangseffecten variabilisatie BPM, MRB en Eurovignet, ECORYS, Rotterdam.

ECORYS & MuConsult, 2007b, Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabilisatie van BPM, MRB en Eurovignet, ECORYS, Rotterdam.

ECORYS, 2007, Kosten en baten varianten Anders Betalen voor Mobiliteit, Rotterdam.

Graham, D.J. en S. Glaister, 2004, Road Traffic Demand Elasticity Estimates: A Review. Transport Reviews, 24 (3), 261-274.

IEEP, TNO en CE, 2007, aanvullen.

Kampman, B., A. Hof, H. van Haselen, J.M.W. Dings en A. Gijsen, 2001, Hebben autobelastingen en accijnzen effect? Invloed van auto- en brandstofbelastingen op het autopark en -gebruik in 8 EU-lidstaten, Centrum voor energiebesparing en schone technologie, Delft.

Kavelaars en Albregtse, 2007, Fiscaal-technische kanttekeningen bij de vervanging van de bestaande autobelastingen – BPM, MRB en Eurovignet – door de kilometerheffing, Rotterdam.

King, J., 2007, The King Review of low-carbon cars. Part I: the potential for CO_2 reduction. London, http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr/reviews/pbr_csr07_king_index.cfm

MNP, 2007, Milieueffecten Eerste Stap Anders Betalen voor Mobiliteit, MNP, Bilthoven.

MuConsult, 2002, Effecten van kilometerheffing op het wagenpark, Hoofdrapport + Onderzoeksrapport, MuConsult, Utrecht.

MuConsult, 2007, Dynamo 2.0: dynamic automobile market model, Technische eindrapportage. MuConsult bv, Amersfoort.

Potoglou, D. en P.S. Kanaroglou, 2007, Household demand and willingness to pay for clean vehicles, Transportation Research Part D: Transport and Environment, 12 (4), 264-274.

RPB, 2007, Beprijzing van het wegverkeer, De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en de economie, Den Haag.

Bijlage: brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Het Centraal Planbureau
t.a.v. prof dr C.N. Teulings
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Contactpersoon
mr. drs. A. Driesprong
Datum
17 maart 2008
Ons kenmerk
VENW/DGP-2008/2597
Onderwerp
Onderzoek effecten van verschillende percentages te variabiliseren BPM

Doorkiesnummer
06-52581889
Bijlage(n)
-
Uw kenmerk
-

Geachte heer Teulings,

Op 5 februari jl. heeft de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat een hoorzitting gehouden over het kabinetsbesluit Anders Betalen voor Mobiliteit van 30 november 2007. In deze hoorzitting zijn het Centraal Planbureau, het Ruimtelijk Planbureau en het Milieu - en Natuur Planbureau gehoord. Aansluitend heeft de vaste commissie op 6 februari jl. met mij een Algemeen Overleg gevoerd over het kabinetsbesluit.
Bij brief van 20 februari jl. heeft de vaste commissie mij gevraagd de drie genoemde planbureaus opdracht te geven om bepaalde effecten van de kilometerprijs nader te onderzoeken. Aan dat verzoek voldoe ik hierbij gaarne.

Ik verzoek u om, in afstemming met de andere genoemde planbureaus, nader onderzoek te doen op basis van de volgende vraagstelling:
Wat zijn de effecten van de afbouw van de BPM van (in elk geval) respectievelijk 0%, 50%, 85%, 90% en 100% op:

1. Mobiliteit (voertuigkilometers en congestie);
2. Milieu (prikkel bij aanschaf van een voertuig, gedragseffect door de kilometerprijs, wagenparkeffecten);
3. Koopkracht, met bijzondere aandacht voor het restwaardevraagstuk;
4. Rijksbegroting;
5. Welvaart.

Zoals u weet is er op veel van deze deelterreinen al veel onderzoek beschikbaar, en is er ook door mij op deelterreinen ook nog nader onderzoek uitgezet. Er is inmiddels ook veelvuldig ambtelijk overleg geweest met uw bureau om een en ander af te stemmen,

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Postbus 20901 2500 EX Den Haag
Bezoekadres : Plesmanweg 1-6, Den Haag

Telefoon 070 - 351 6171
Fax 070 - 351 7895
Internet www.minvenw.nl

Bereikbaar met tramlijn 9 of bus 22 vanaf station CS of met tramlijn 9 vanaf station HS

VENW/DGP-2008/2597

zodat ten departemente alles beschikbaar is om ervoor te zorgen dat de drie planbureaus mij eind april het door de vaste kamercommissie gevraagde rapport kunnen aanleveren, zodat ik ook de vaste kamercommissie tijdig van de gewenste nadere informatie kan voorzien. Zoals u weet had ik reeds diverse in de materie ingevoerde onderzoekers ingehuurd, waarop ook u volledig een beroep kan doen. Inmiddels bereiden zij een meta-analyse voor, die ook voor uw bureau kan dienen als bruikbare input.

Ik veronderstel dat u als planbureaus zelf komt tot een gezamenlijk taakverdeling om bovenstaande vragen te beantwoorden.

Ik dank u reeds bij voorbaat voor de door uw bureau te besteden aandacht aan het onderzoek, en zie uw rapport graag tegemoet

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT

Camiel Eurlings