

Evaluatierapport

Het beperkte en ondergeschikte gebruik van de weg in de MRB

Inleiding

Met ingang van 1 april 1995 is de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (MRB) van kracht en wordt er motorrijtuigenbelasting geheven wegens het houden van een motorrijtuig. In deze wet is een aantal vrijstellingen en verlaagde tarieven opgenomen die kwalificeren als belastinguitgaven en dus op te vatten zijn als instrumenten van beleid waarvoor de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) periodiek een ex post evaluatieonderzoek voorschrijft.

Dit rapport geeft gevolg aan dit evaluatievoorschrift voor de faciliteiten in de motorrijtuigenbelasting die kwalificeren als belastinguitgaven en vanuit historisch perspectief hun grondslag vinden in het beperkte of ondergeschikte gebruik van de weg. De classificatie 'beperkt of ondergeschikt gebruik' is ontleend aan de notitie 'vrijstellingen van de motorrijtuigenbelasting en van de belasting van personenauto's en motorrijwielen'¹. Karakteristiek voor de betrokken motorrijtuigen is dat uit hun aard, inrichting en karakter een beperkt of ondergeschikt gebruik van de weg volgt.

Het gaat om de volgende faciliteiten²:

- vrijstelling voor motorrijtuigen in musea;
- vrijstelling voor motorrijtuigen van 25 jaar en ouder;
- vrijstelling voor motorrijtuigen gebruikt bij de aanleg en onderhoud van wegen;
- vrijstelling voor motorrijtuigen gebruikt in de land- en bosbouw;
- vrijstelling voor geringe afstand van de weg;
- vrijstelling voor keuringsritten;
- gedeeltelijke vrijstelling voor het gecombineerde railwegvervoer;
- kwarttarief (waaronder kampeerauto's, verhuiswagens en paardenvervoer); en
- halftarief (waaronder bedrijfsmatige kampeerauto's en motoren).

De budgettaire derving bedraagt € 164 mln. De motorrijtuigen ouder dan 25 jaar, de kampeerauto's en de motorrijwielen nemen hiervan vrijwel het gehele bedrag. De overige categorieën bedragen in totaal € 2 mln.

Onderzoeksopzet

Een ex post evaluatieonderzoek richt zich primair op de effectiviteit en de doelmatigheid, waaronder de uitvoeringskosten en de administratieve lasten, van het gevoerde beleid. De centrale vraag binnen ex post evaluatieonderzoek is of beleidsmatig beoogde effecten ('outcome') bereikt worden ten gevolge van de geleverde prestaties ('output') en of deze prestaties bereikt worden door de juiste inzet

¹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 327, nr. 1

² Artikel 23a, 29, 30, 72 lid 1 en 74 MRB jo. artikel 5aa, 6, 11, 12, 19, 20, 21, 22, 28 Uitvoeringsbesluit motorrijtuigenbelasting 1994

('throughput') van middelen ('input'). Beantwoording wordt gezocht door middel van vragen als: wat was voor de overheid de aanleiding voor beleid? Is met de gekozen faciliteiten bereikt wat werd beoogd? Hebben deze faciliteiten vorm gekregen zoals werd beoogd? En, hebben deze faciliteiten gekost wat gedacht werd dat ze zouden kosten?

Niet wordt onderzocht of de faciliteit, mede gezien vanuit het totaal aan heffingen voor motorrijtuigen zoals accijnzen en Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen, leidt tot een rechtvaardige verdeling van mobiliteitslasten. Dit valt buiten het bereik van een VBTB-instrumentevaluatie.

De onderhavige faciliteiten bestaan omwille van historische en pragmatische redenen en beogen een voorziening te treffen voor motorrijtuigen die door hun aard, inrichting en karakter beperkt of ongeschikt gebruik van de weg maken. Omdat dit beperkte en ongeschikte gebruik voor de meeste categorieën een onveranderlijke karakteristiek is, zal deze evaluatie primair het feitelijke beroep op en de doelmatigheid van de faciliteiten in beeld brengen. Dit betekent dat niet wordt ingegaan op bijvoorbeeld de culturele effecten van de faciliteit voor motorrijtuigen in musea maar dat wel inzicht wordt verschaft in het aantal gefaciliteerde motorrijtuigen en de wijze waarop de faciliteit verstrekt wordt. Voor de categorieën motorrijtuigen ouder dan 25 jaar en verhuishagens is een onveranderlijk beperkt gebruik echter minder evident en doet zich de vraag voor hoe het feitelijke weggebruik is. Voor deze categorieën zal het weggebruik aan de orde komen.

Onderzoeksvragen

In deze evaluatie staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Wat was voor de overheid de aanleiding voor het beleid?
- In welke mate wordt er een beroep op de faciliteiten gedaan?
- Kunnen de faciliteiten, gezien vanuit het feitelijke gebruik, doelmatiger worden ingericht?
- Hoe is het gebruik van de weg door motorrijtuigen ouder dan 25 jaar en verhuishagens?

Het beroep op de faciliteiten is in kaart gebracht op basis van gegevens van de Belastingdienst. Voor het weggebruik van de categorie personenauto's ouder dan 25 jaar is een beroep gedaan op informatie van het Centraal Bureau van de Statistiek. Voor het inzicht in de doelmatigheid van de regelingen zijn personen bij de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën geraadpleegd. Hieronder volgt eerst de aanleiding voor de overheid voor het beleid en het beroep op de faciliteiten, vervolgens het onderzoek naar de doelmatigheid en de analyse van het weggebruik door oude personenauto's en verhuishagens. Tot slot is er een samenvatting en conclusie opgenomen.

Wat was de aanleiding voor beleid?

De aanleiding voor de overheid om bij de introductie van de huidige houderschapsbelasting onderhavige vrijstellingen en verlaagde tarieven in het leven te roepen is het beperkte of ondergeschikte gebruik van de weg als gevolg van de aard, inrichting of karakter van het motorrijtuig. De mate waarin hiervan sprake is, is verschillend. De faciliteiten hebben tot gevolg dat de verschillende motorrijtuigcategorieën minder of geen MRB betalen.

Het bestaan van de kleine vrijstellingscategorieën – motorrijtuigen in musea, land- en bosbouw, aanleg en onderhoud van wegen en geringe afstand van de weg – vinden hun rechtvaardiging in het feit dat door deze voertuigcategorieën ondergeschikt of, in het verlengde daarvan, in het geheel geen of slechts een zeer beperkt gebruik van de weg wordt gemaakt.

De vrijstelling voor motorrijtuigen van 25 jaar en ouder, het kwart- en halftarief zijn ingegeven door zowel historische als pragmatische overwegingen. Op deze wijze kon toentertijd het niveau van de te betalen belasting volgens de oude Wet op de Motorrijtuigenbelasting 1966 (MRB 1966) worden gehandhaafd in het per 1995 ingevoerde houderschapsstelsel waarin betaling van motorrijtuigenbelasting naar rato van het weggebruik niet past. Onder de MRB 1966 kon nog wel rekening worden gehouden met het weggebruik door de zogeheten zestig-dagenkaart waarbij de belasting werd voldaan over zestig willekeurige dagen binnen een periode van een jaar. Op deze wijze wordt alsnog rekening gehouden met een beperkt gebruik van de weg.

De vrijstelling voor keuringsritten houdt verband met de schorsingssystematiek van het houderschapsstelsel.

De gedeeltelijke vrijstelling voor gecombineerd railwegvervoer ziet op het gedeelte van de belasting voor motorrijtuigen die worden gebruikt in gecombineerd railwegvervoer van goederen tussen lidstaten van de Europese Unie. De vrijstelling wordt verleend in de vorm van een belastingteruggaaf. De reden voor deze vrijstelling is om het gebruik van het railvervoer door vrachtauto's bij lange afstanden te stimuleren.

Materieel belang en omvang van de vrijstellingen

Om het actuele gebruik van de onderhavige faciliteiten in beeld te brengen, heeft een integrale telling in de motorrijtuigregistraties van de Belastingdienst plaatsgevonden. Dit is een momentopname in het voorjaar van 2006 geweest waarbij de berekening van de budgettaire derving tot stand is gekomen door daarop de tariefstructuur voor 2006 op jaarbasis toe te passen.

Tabel 1 toont de aantallen voor de MRB vrijgestelde motorrijtuigen en de budgettaire derving. Tabel 2 toont vervolgens de gemiddelde omvang van de vrijstellingen per motorrijtuigecategorie. De totale budgettaire derving bedraagt € 164 miljoen. Ter illustratie van het relatieve belang kan dit bedrag worden afgezet tegen geraamde macro opbrengst van de MRB over 2006, exclusief provinciale Opcenten, van € 2,7 miljard.

Tabel 1 - aantallen motorrijtuigen en budgettaire derving MRB (2006)

Vrijstellingen en tarieven		Aantallen		Budgettaire derving
Artikel in MRB	Omschrijving belastinguitgave	Personen-, bestelauto's en motorfietsen	Vrachtauto's	in €, 1.000-tallen
<i>Vrijstellingen</i>				
72.1.A	historisch exemplaar (musea)	17	4	8
72.1.B	ouder dan 25 jaar	311.171	1.498	92.089
72.1.J	aanleg en onderhoud wegen	54	183	187
72.1.K	uitsluitend t.b.v. land- en bosbouw	10	8	21
72.1.L	geringe afstand van de weg	288	102	272
72.1.M	keuringsrit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
74	gecombineerd railwegvervoer		0	0
<i>Kwarttarief³</i>				
30.1.A	kampeerauto	40.350	0	47.478
30.1.B	woonwagen	8	0	8
30.1.C	reservemotorrijtuig	4	1	5
30.1.D	kermis- of circusexploitant	56	866	452
30.1.E	werkplaats, werktuig	106	786	373
30.1.F	verhuiswagen	398	1	154
30.1.G	bijzonder transport	0	16	9
30.1.H	paardenvoer (niet beroepsmatig)	318	588	536
<i>Halftarief</i>				
29	motorrij wiel (betaling 4 tijdvakken)	462.334		22.183
30.2	bedrijfsmatige kampeerauto	343		269
Totaal		815.243	4.053	163.775

³ Met ingang van 1 juli 2006 gelden voor kampeerauto's en woonwagens zelfstandige tarieven volgens artikel 23a MRB. Bij Belastingplan 2007 wordt voorgesteld om een zelfstandig tarief voor motoren in te voeren.

Tabel 2 – gemiddelde vrijstelling per motorrijtuigcategorie op jaarbasis (2006)

Vrijstellingen en tarieven		Gemiddelde omvang in €, afgerond op 10-tallen	
Artikel in MRB	Omschrijving belastinguitgave	Personen-, bestelauto's en motorfietsen	Vrachtauto's
<i>Vrijstellingen</i>			
72.1.A	historisch exemplaar (musea)	350	560
72.1.B	ouder dan 25 jaar	290	360
72.1.J	aanleg en onderhoud wegen	1990	430
72.1.K	uitsluitend t.b.v. land- en bosbouw	1600	600
72.1.L	geringe afstand van de weg	750	540
72.1.M	keuringsrit	n.v.t.	n.v.t.
74	gecombineerd railwegvervoer		-
<i>Kwarttarief</i>			
30.1.A	kampeerauto	1.180	-
30.1.B	woonwagen	960	-
30.1.C	reservemotorrijtuig	900	500
30.1.D	kermis- of circusexploitant	390	500
30.1.E	werkplaats, werktuig	360	430
30.1.F	verhuiswagen	390	500
30.1.G	bijzonder transport	-	540
30.1.H	paardenvervoer (niet beroepsmatig)	1290	210
<i>Halftarief</i>			
29	motorrij wiel (betaling 4 tijdvakken)	40	
30.2	bedrijfsmatige kampeerauto	780	

Doelmatigheid van de vrijstellingen

Om de doelmatigheid van de vrijstellingen in beeld te brengen zijn diverse personen binnen de Belastingdienst en het Ministerie van Financiën geraadpleegd. De resultaten zijn hieronder opgenomen. Er wordt een onderscheid gemaakt naar de handelingen die moeten worden verricht voor het verkrijgen, houden en beëindigen van de faciliteiten. Verder wordt ingegaan op de doelmatigheid van de faciliteiten bij een zeer beperkt aantal gebruikers.

Het verkrijgen van de faciliteiten

Voor de toepassing van een bijzonder tarief of een vrijstelling van motorrijtuigenbelasting dient men een verzoek in bij de Belastingdienst/Centrale administratie. Dit verzoek moet vergezeld gaan van een opgave van het kenteken van het motorrijtuig en eventuele verklaringen en bescheiden. Op het verzoek wordt door de inspecteur der rijksbelastingen bij voor bezwaar vatbare beschikking beslist. De Belastingdienst is gevraagd om een inventarisatie van het aantal bezwaarschriften op deze verzoeken. Hieruit blijkt dat nagenoeg geen bezwaarschriften betrekking hebben op de onderhavige faciliteiten. Hiermee kan gezegd worden dat er rondom de afbakening en de procedures bij het verkrijgen van de faciliteiten geen knelpunten zijn.

Door de geraadpleegde personen wordt wel de vraag naar voren gebracht of het fysiek bijvoegen van een positieve verklaring omtrent voertuiggebruik bij het vrijstellingsverzoek nog betekenis heeft. De vrijstelling is immers pas van toepassing indien aan alle voorwaarden wordt voldaan en de gebruiker kan ook op een meer vormvrije wijze bewust worden gemaakt van deze voorwaarden. Een dergelijke vereenvoudiging leidt tot doelmatigheidswinst en een verlaging van administratieve lasten voor de aanvrager.

De vrijstelling voor auto's ouder dan 25 jaar en de vrijstelling voor keuringsritten nemen in het kader van het verkrijgen van de faciliteiten een bijzondere plaats in. De vrijstelling voor auto's ouder dan 25 jaar wordt namelijk in het algemeen al automatisch verleend wanneer de auto de ouderdom van 25 jaar heeft bereikt. Voor motorrijtuigen waarvan de 'datum eerste toelating' in Nederland - de datum waarop het zogenoemde deel I van het kentekenbewijs is gedagtekend - niet gelijk is aan de fabricagedatum van het motorrijtuig, is automatische verstrekking niet mogelijk. De vrijstelling voor keuringsritten hangt samen met de schorsingsystematiek van kentekenbewijzen binnen het houderschapstelsel van de MRB. Een schorsing stelt de houder van een motorrijtuig vrij voor het nakomen van de motorrijtuiggebonden verplichtingen waaronder de plicht van algemene periodieke keuring (APK). Ten einde te voldoen aan de APK-plicht op het moment van het ontschorsen van een motorrijtuig worden keuringsritten vrijgesteld. Voor het verkrijgen van deze vrijstelling dient de houder schriftelijk een verzoek bij de Belastingdienst in te dienen en op de keuringsdag bescheiden te kunnen overleggen waaruit blijkt dat het motorrijtuig op de desbetreffende dag aan een keuring zal worden onderworpen.

Het houden van een gefaciliteerd motorrijtuig

Het houden van een gefaciliteerd motorrijtuig onderscheidt zich niet van het houden van een niet-gefaciliteerd motorrijtuig. Een uitzondering is de 60-dagen maximering van weggebruik van een aantal van de faciliteiten uit artikel 30 MRB. Deze voorwaarde houdt voor de houder van een motorrijtuig de verplichting in om aantekening te houden van de dagen waarop en het aantal kilometers dat op de betreffende dagen is gereden. Deze voorwaarde is een voortvloeisel van de zogenoemde 60-dagen kaarten onder de MRB 1966. Onder die systematiek moest de voertuiggebruiker eveneens het aantal rijdagen aantekenen. Verschil van de huidige regeling ten opzichte van de 60-dagen-kaarten is dat onder de huidige regeling deze gegevens niet worden ingeleverd bij de Belastingdienst. De 60-dagen maximering van weggebruik heeft dan ook weinig betekenis, daar nakoming slechts gecontroleerd kan worden ten tijde van bijvoorbeeld een boekenonderzoek. Verder sluiten de overige vrijstellingsvoorwaarden aan op de karakteristieken van de voertuigen en vloeit een beperkt weggebruik als zodanig al voort uit de overige vrijstellingsvoorwaarden. Het laten vervallen van deze voorwaarde leidt tot doelmatigheidswinst en vermindering van administratieve lasten.

Het kwarttarief houdt in dat over een periode van 4 aaneensluitende tijdvakken maar één tijdvak hoeft te worden betaald, het halftarief dat over een periode van 4 aaneensluitende tijdvakken maar 2 tijdvakken hoeft te worden betaald. In geval van niet tijdige jaarbetaling wordt men voor dat jaar teruggezet naar (reguliere) kwartaalbetaling, en ook bij wijziging van de tenaamstelling of schorsing wordt de belasting soms voor een beperkte periode op (reguliere) kwartaalbasis geheven. Deze sfeerovergangen zijn onlosmakelijk verbonden aan de partiële vrijstellingsystematiek. Door aan te sluiten bij het objectieve gebruik van een motorrijtuig en het laten vervallen van de 60-dagen maximeringen, kan de systematiek van de per 1 juli 2006 geïntroduceerde zelfstandige tarieven ook worden toegepast op de huidige partiële vrijstellingscategorieën. Dit leidt tot een verbetering van de uitvoering. Voorts vervalt hiermee de kwalificatie als belastinguitgave. Voor motoren wordt al bij Belastingplan 2007 voorgesteld om een zelfstandig tarief in te voeren.

Het beëindigen van de gefaciliteerde status

De plicht om motorrijtuigenbelasting te betalen en de vrijstelling daarvan houdt op te bestaan als het motorrijtuig op een andere naam wordt gesteld of als de tenaamstelling vervalt. Dit is voor een gefaciliteerd motorrijtuig niet anders dan voor een niet-gefaciliteerd motorrijtuig. Wanneer niet langer aan de voorwaarden of omstandigheden voor de toepassing van een faciliteit wordt voldaan dient de houder hiervan melding te maken en komt de vrijstelling eveneens te vervallen. MRB is dan verschuldigd vanaf de dag dat de vrijstelling niet meer geldt. De overgang van vrijgestelde naar niet-vrijgestelde status is niet anders dan bij wijziging van de tenaamstelling.

Doelmatigheid bij een beperkt aantal gebruikers

Wanneer het aantal motorrijtuigen dat gebruik maakt van een faciliteit zeer beperkt is, is het de vraag of de maatschappelijke baten het in stand houden van een wettelijke regeling rechtvaardigen ten opzichte van de maatschappelijke kosten. Een wettelijke regeling gaat namelijk altijd gepaard met een

bepaald minimum aan kosten, zowel in de vorm van lasten bij uitvoeringsinstanties als maatschappelijke kosten. Ingeval van een fiscale subsidie met een zeer beperkt budgettair beslag zal de doelmatigheid van het wettelijke instrument altijd ontoereikend zijn. De kosten, waaronder vaste kosten van de uitvoeringsdiensten, zijn pas gerechtvaardigd als er zeker minimum aan motorrijtuigen voor in aanmerking komt. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid kan daarom overwogen worden om de faciliteiten waarvan zeer beperkt gebruik wordt gemaakt, te laten vervallen. Dat zijn de faciliteiten voor reservemotorrijtuigen, bijzondere transporten, historische exemplaren en land- en bosbouwmotorrijtuigen, die elk voor de hele categorie van telkens minder dan 21 motorrijtuigen in totaal minder dan € 21.000 MRB kosten. Daarbij past de opmerking dat vrijgestelde historische exemplaren in de praktijk ook ouder dan 25 jaar zijn en daarmee vrijgesteld van MRB zullen blijven. Verder is de faciliteit voor woonwagens al per 1 juli 2006 opgegaan in artikel 23a MRB.

De faciliteit voor gecombineerd railwegvervoer van goederen tussen lidstaten van de Europese Unie wordt niet gebruikt. Bij de faciliteit wordt een vrijstelling voor het railgedeelte gegeven. De regeling is gebaseerd op een Europese richtlijn ter bevordering van gecombineerd railwegvervoer en dient ter vermindering van belasting op wegvoertuigen wanneer zij een traject afleggen in gecombineerd railwegvervoer. Door het ontbreken van gebruikers is de regeling niet doelmatig. Het laten vervallen van de regeling, kan echter alleen in samenspraak met de andere lidstaten. Overwogen kan daarom worden om in overleg met de transportbranche te onderzoeken wat de oorzaken zijn van het niet gebruiken van de faciliteit. De geografische omstandigheden van Nederland als Lidstaat zullen daarbij een rol spelen alsmede de relatief grote inspanning en de geringe bate die het verzoek oplevert. Wellicht is het mogelijk, binnen de kaders die de richtlijn stelt, te komen tot een herziene regeling.

Het gebruik van de weg door motorrijtuigen ouder dan 25 jaar en verhuishagens

Het beperkte en ondergeschikte gebruik van weg is voor de meeste onderhavige categorieën vrijgestelde motorrijtuigen een onveranderlijke karakteristiek. Voor een categorie zoals motorrijtuigen ouder dan 25 jaar is dit echter minder evident en doet zich de vraag voor hoe het feitelijke weggebruik is. Voor de categorie verhuishagens is het de vraag waarom in relatie tot andere transportmotorrijtuigen voor deze categorie een vrijstelling bestaat. Hieronder volgt eerst het gebruik van de vrijstelling voor motorrijtuigen ouder dan 25 jaar, vervolgens de ontwikkeling van het park personenauto's en een analyse van het weggebruik door personenauto's. Tot slot komt de vrijstelling voor verhuishagens aan de orde.

De vrijstelling voor motorrijtuigen ouder dan 25 jaar

Voor het actuele gebruik van de faciliteit voor oude motorrijtuigen heeft een integrale telling in de motorrijtuigregistraties van de Belastingdienst plaatsgevonden. Dit is een momentopname in het voorjaar van 2006 geweest waarbij de berekening van de budgettaire derving tot stand is gekomen door daarop de tariefstructuur voor 2006 op jaarbasis toe te passen. Het grote aandeel van personenauto's ten opzichte van bestelauto's, vrachtauto's en motoren in de budgettaire derving is het gevolg van de relatief hoge vrijstelling.

**Tabel 5 – aantallen en budgettaire derving vrijstelling motorrijtuigen ouder dan 25 jaar
uitgesplitst naar type (2006)**

<i>Type motorrijtuig</i>	<i>Aantallen</i>		<i>Bedragen In € 1.000</i>	
Personenauto	192.411	62%	77.454	84%
Bestelauto	9.366	3%	9.406	10%
Motorrijwiel	109.394	35%	4.686	5%
Vrachtauto	1.498	0%	543	1%
Totaal	312.669		92.089	

Ontwikkeling park personenauto's

De dominantie van personenauto's in de totale vrijstelling voor motorrijtuigen ouder dan 25 jaar is aanleiding geweest voor een nadere analyse van deze categorie op basis van gegevens van het Centraal Bureau van de Statistiek. Hieruit blijkt dat in de periode 1 januari 2000 tot en met 1 januari 2006 het totale personenautopark met 12% is toegenomen tot ruim 7 miljoen personenauto's terwijl het aantal personenauto's ouder dan 25 jaar in dezelfde periode opliep met 61% tot circa 195.000. Als gevolg is het aantal personenauto's als percentage van het totaal aan personenauto's per 1 januari 2006 gestegen tot 2,76%. Uit nadere analyse van de gegevens blijkt dat ongeveer 2/3 van deze stijging is toe te rekenen aan personenauto's die na 1 januari 2000 ouder dan 25 jaar zijn geworden, voor het overige betreft het import.

Tabel 6 – actief personenautopark en personenauto's ouder dan 25 jaar per 1 januari 2000 en 1 januari 2006

Personenauto's	totaal		> 25 jaar		% van totaal
	aantal	index (2000=100)	aantal	index	
per 1 januari 2000	6343195	100	121128	100	1,91%
per 1 januari 2006 ⁴	7092293	112	195542	161	2,76%

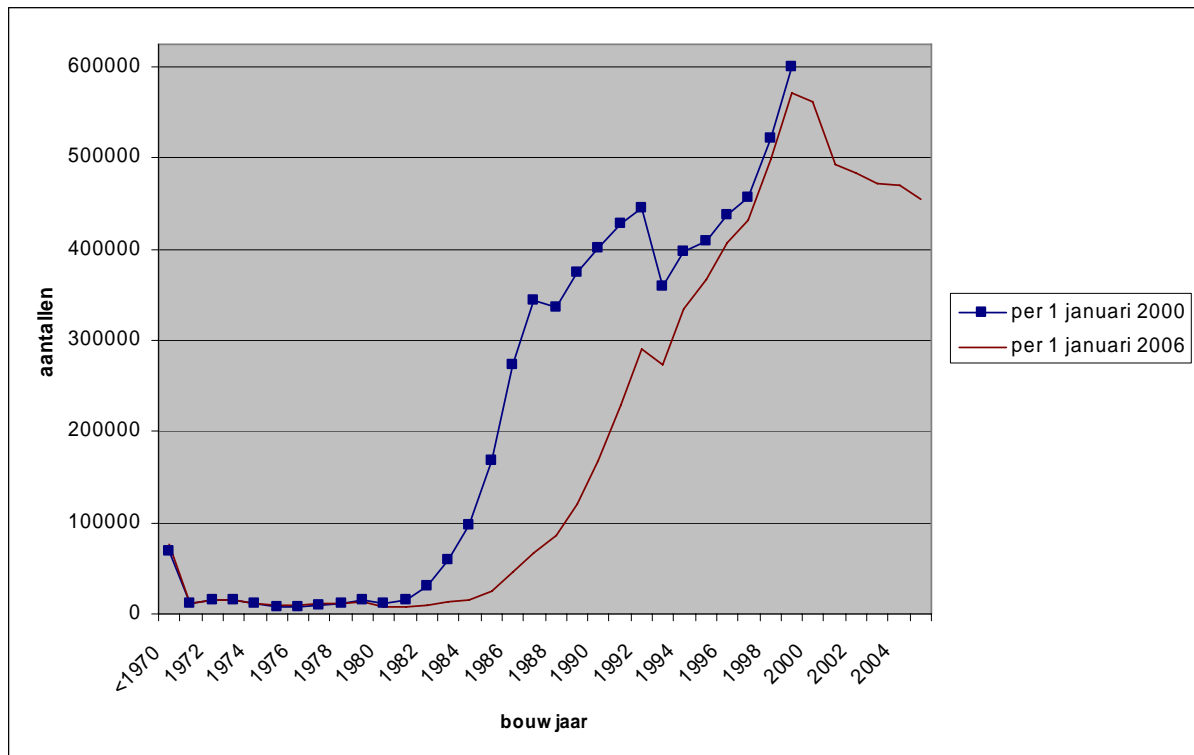
Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

De ontwikkeling van het actieve personenautopark per 1 januari 2000 en 1 januari 2006 is opgenomen in figuur 1 en 2. Uit het verloop in aantallen personenauto's tussen 1 januari 2000 en 1 januari 2006 in figuur 1 is op te maken dat een groot deel van het per 1 januari 2000 actieve personenautopark vijf jaar later niet langer actief is op de Nederlandse weg. Van bijvoorbeeld de personenauto's die per 1 januari 2000 tussen de 10 en 20 jaar oud zijn (bouwjaren tussen 1980 tot en met 1989) is na 5 jaar nog maar 23% over. Uit het afgeplatte verloop voor nog oudere bouwjaren blijkt dat voorts een ongeveer gelijk blijvend aantal oude voertuigen in rijdende staat wordt gehouden. Voor bouwjaren tussen 1971 en 1981 gaat het om gemiddeld circa 11.500 personenauto's per bouwjaar.

Figuur 2 betreft alleen bouwjaren tot 1982. Uit het stabiele patroon in aantallen is af te leiden dat in de periode 1 januari 2000 en 1 januari 2006 de uitval van personenauto's met bouwjaren van voor 1978 is gestopt en er zelfs sprake is van een zeer beperkte stijging. Of dit stabiele patroon een gevolg is van de vrijstelling voor motorrijtuigen ouder dan 25 jaar, is op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen. Wel is te concluderen dat de jaarlijkse toename van het beroep op de vrijstelling grotendeels is toe te rekenen aan het jaarlijks toevoegen van een nieuwe jaargang, met vrijwel geen verlies van voertuigen uit oudere jaargangen.

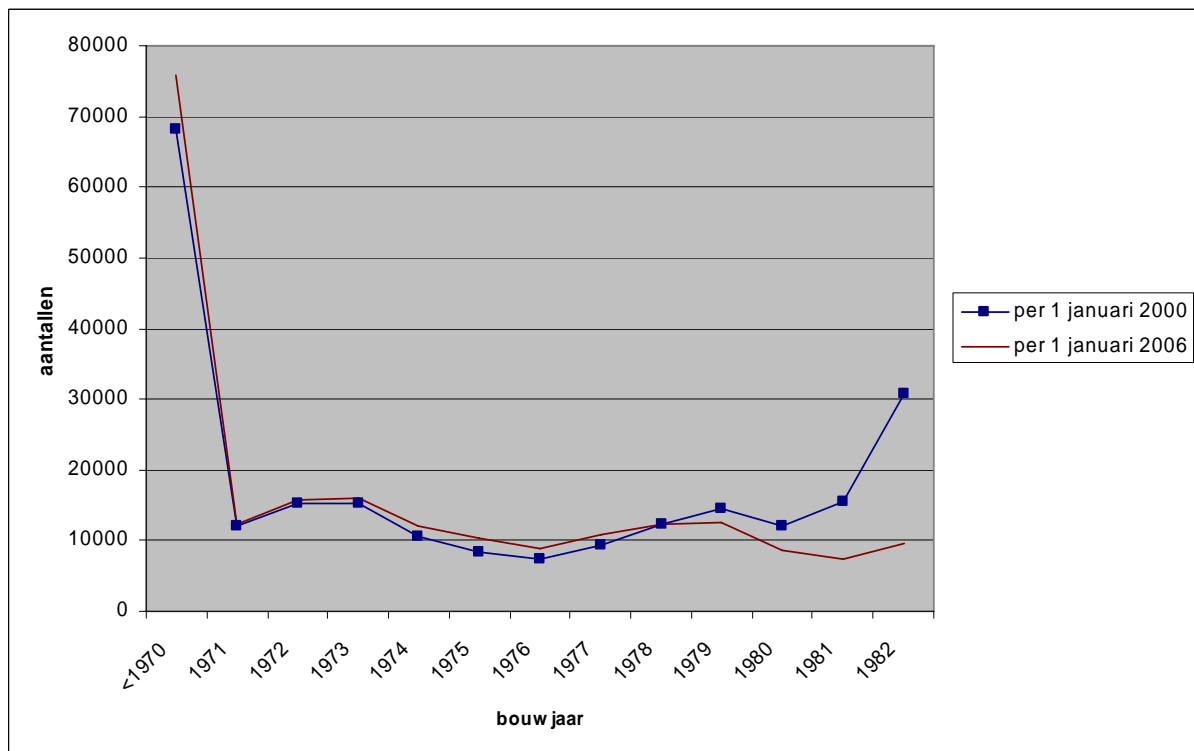
⁴ Het kleine verschil ten opzichte van de aantallen personenauto's ouder dan 25 jaar volgens de integrale telling in de Belastingdienstregistraties wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het niet van toepassing zijn van de vrijstelling en het verschil in meetmoment.

Figuur 1 – samenstelling actief personenautopark in absolute aantallen per 1 januari 2000 en 1 januari 2006



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Figuur 2 – samenstelling actief personenautopark voor bouwjaar tot 1982 in absolute aantallen per 1 januari 2000 en 1 januari 2006



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Feitelijk weggebruik door oude personenauto's

Door toepassing van nieuwere betere technieken in auto's is een onveranderlijk beperkt weggebruik door auto's ouder dan 25 jaar door de tijd minder evident en is het de vraag of het feitelijke weggebruik van deze categorie overeenstemt met de gedachte die aan de vrijstelling ten grondslag ligt, namelijk dat het gebruik van dergelijke auto's ondergeschikt of beperkt is. Cijfermateriaal over weggebruik is echter zeer schaars. Het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS) heeft recentelijk voor personenauto's gemiddelde jaarkilometrages berekend⁵, voor andere voertuigtypen zijn evenwel geen gegevens beschikbaar. Het cijfermateriaal hierna heeft betrekking op in 2004 afgelegde kilometers.

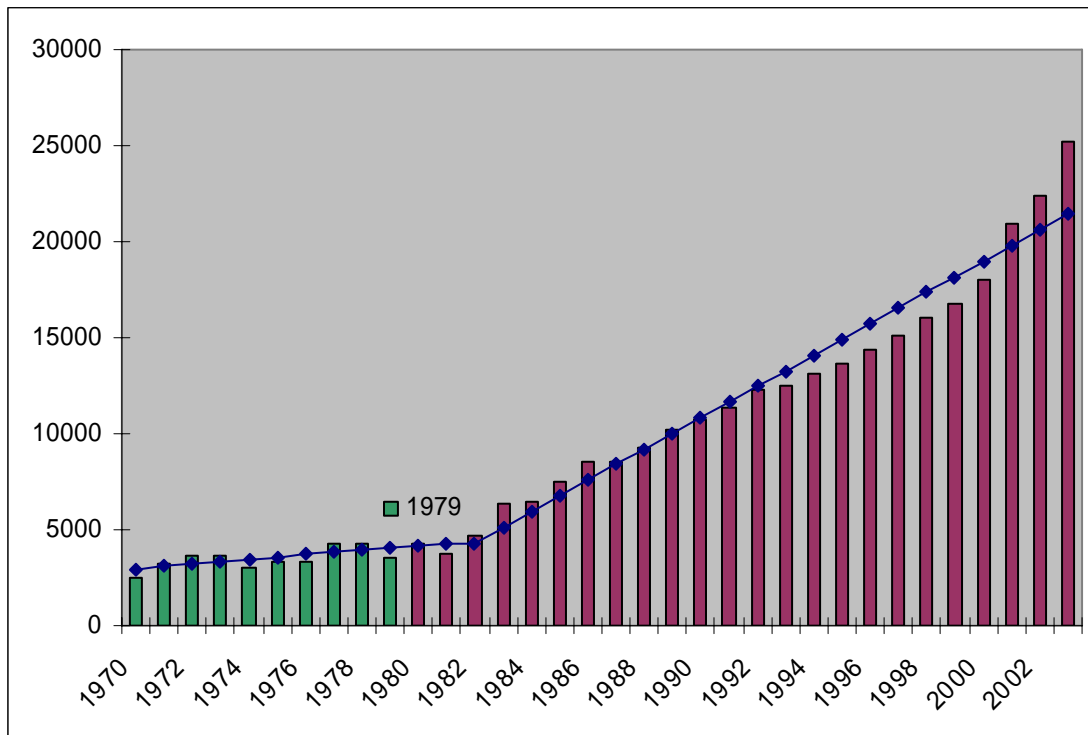
De gemiddelde jaarkilometrages van personenauto's zijn opgenomen in figuur 3. Geconcludeerd kan worden dat de meeste kilometers worden afgelegd door de jongste personenauto's. Personenauto's tussen de 15 en 25 jaar legden in 2004 gemiddeld bijna 9 duizend kilometer af en personenauto's van 25 jaar en ouder gemiddeld bijna 3 duizend kilometer. Gezien de technologische beperkingen van nog oudere bouwjaren mag een verdere afloop van de gemiddelde jaarkilometrages voor deze bouwjaren worden verondersteld.

In figuur 3 zijn gemiddelde jaarkilometrages afgezet tegen de ouderdom en is een trendlijn met omslagpunt toegevoegd. Uit de knik die deze lijn maakt, blijkt dat er bij de huidige grens van 25 jaar in zekere zin een omslagpunt van normaal naar beperkt weggebruik ligt. Hiermee kan gezegd worden dat het weggebruik van oudere personenauto's overeenstemt met de gedachte van de vrijstelling dat motorrijtuigen ouder dan 25 jaar al naar gelang hun ouderdom een steeds beperkter gebruik van de weg maken.

In aanvulling op de gemiddelde kilometrages per bouwjaar, heeft het CBS een nadere onderverdeling binnen een viertal klassen van jaarkilometrages gemaakt. In figuur 4 zijn de resultaten hiervan opgenomen. Uit deze onderverdeling blijkt dat 97% van alle personenauto's jonger dan 10 jaar meer dan 5.000 km. reden en ongeveer driekwart meer dan 7.500 km per jaar. Van de personenauto's die in 2004 25 jaar waren, reed daarentegen meer dan helft al minder dan 2.500 km. en nog maar 1 op de 7 meer dan 7.500 km. Wordt gekeken naar personenauto's met bouwjaar 1970 dan blijkt dat al ruim 70% minder dan 2.500 km. en nog maar 1 op de 13 meer dan 7.500 km reed.

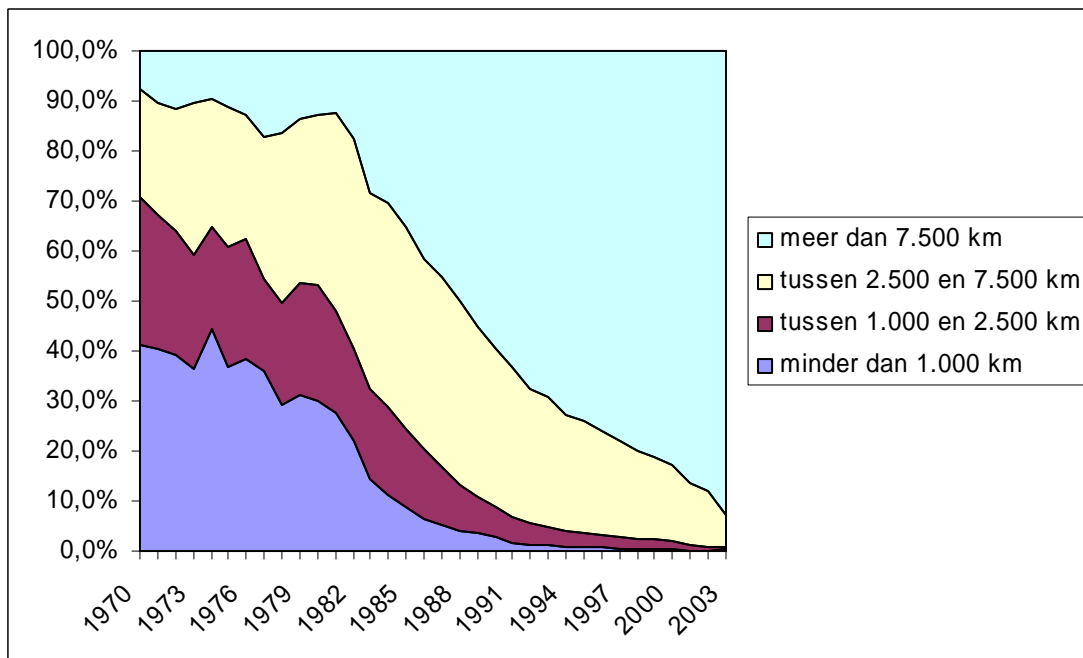
⁵ 'Auto's rijden gemiddeld 42 kilometer per dag', 20 maart 2006 en 'Prestaties Verkeer en Vervoer, De eerste resultaten voor de personenauto', 28 april 2006, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Figuur 3 – gemiddelde jaarkilometrages van personenauto's naar bouwjaar in 2004⁶



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Figuur 4 – gemiddeld gereden kilometers van personenauto naar bouwjaar in 2004

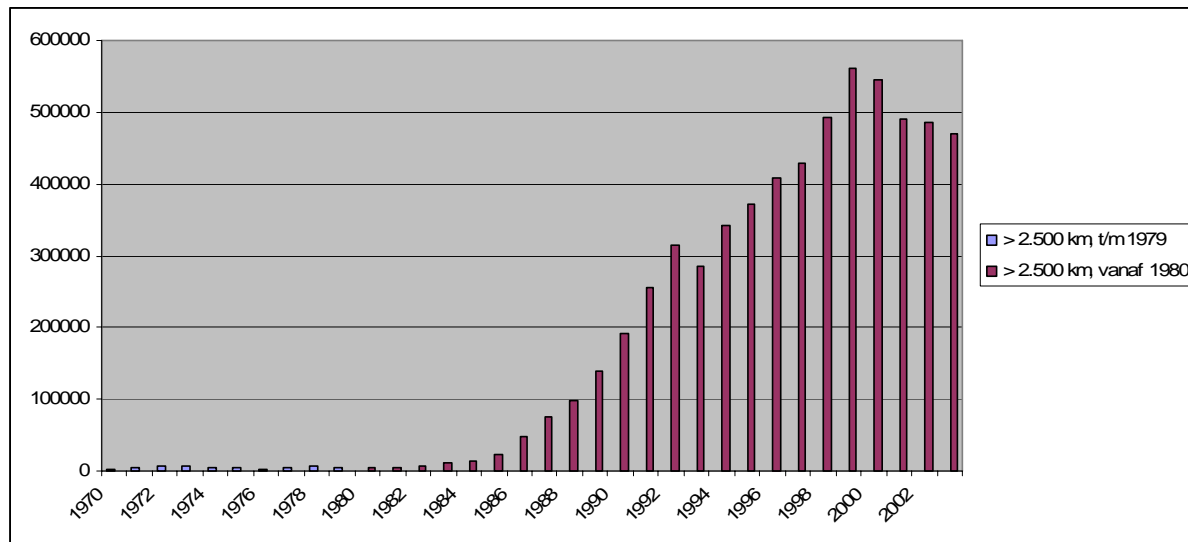


Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

⁶ De geknikte trendlijn in figuur 3 heeft een zogenaemde fit (R^2) van 0,972

Van alle personenauto's die gemiddeld meer dan 2.500 kilometer per jaar rijden zijn ongeveer 47.500, ofwel 0,7%, ouder dan 25 jaar. Per jaargang tussen 1970 en 1979 betreft het ongeveer 4.800 personenauto's. Gegeven 7 mln. personenauto's in totaal, is dit een verwaarloosbaar klein aantal.

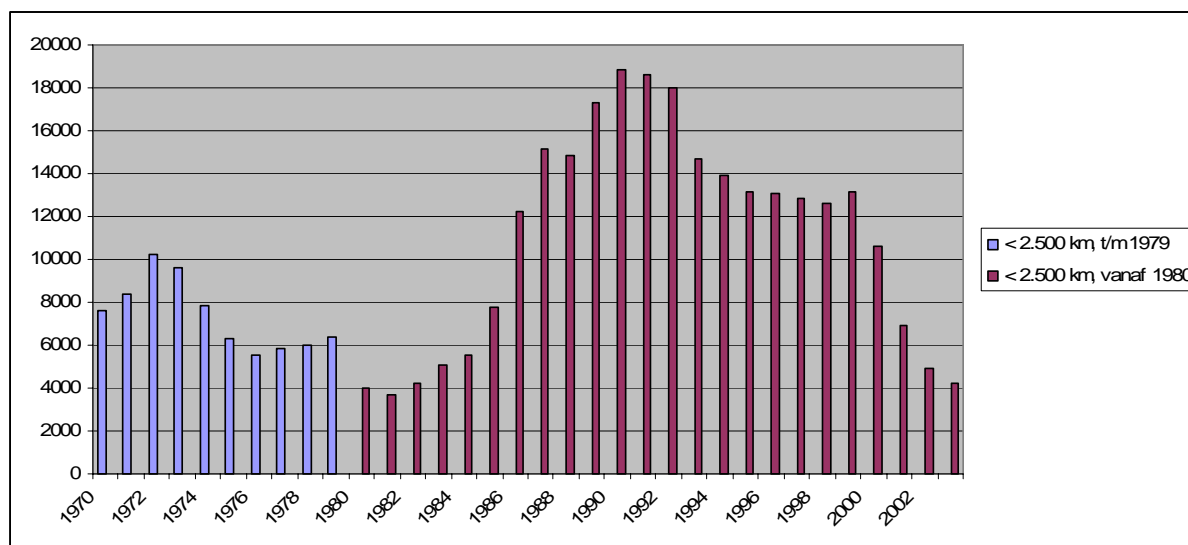
Figuur 5 – aantallen personenauto's naar bouwjaar voor cohort > 2.500 km in 2004



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Meer dan 50% van de auto's die minder dan 2.500 km. rijdt, is ouder dan 25 jaar. Per jaargang betreft het circa 6.000 à 8.000 personenauto's. Van de auto's jonger dan 25 jaar rijdt 4,3% minder dan 2.500 km. Per jaargang zijn dit bijna 12.000 personenauto's. Uit het lage percentage in combinatie met de grootte van de populatie mag geconcludeerd worden dat het beperkte gebruik van jonge personenauto's vooral op stochastische gronden verklaard kan worden (lage kilometrages door bv. ziekte eigenaar, 'total loss' verklaarde personenauto).

Figuur 6 – aantallen personenauto's naar bouwjaar voor cohort < 2.500 km in 2004



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Wanneer wordt gekeken naar de totale jaarkilometrages voor personenauto's met bouwjaar tussen 1970 en 2004, dan blijkt dat de personenauto's met bouwjaar 1970-1979 slechts 0,4% van het totaal aan kilometers rijden.

Tabel 8 – aantallen personenauto's en gereden kilometers in 2004 (vanaf 1970)

bouwjaar	voertuigen		kilometers	
	Aantal x 1.000	aandeel	Aantal x mln.	aandeel
1970 - 1974 ⁷	67	1,0%	222	0,2%
1975 - 1979	53	0,8%	205	0,2%
1980 - 1984	60	0,9%	335	0,3%
1985 - 1989	451	6,5%	4.168	3,8%
1990 - 1994	1.473	21,3%	17.844	16,3%
1995 - 1999	2.328	33,6%	35.740	32,7%
2000 - 2004	2.490	36,0%	50.845	46,5%
<i>totaal</i>	6.922	100,0%	109.359	100,0%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen

Gegeven de doelstelling op het instrumentniveau mag geconcludeerd worden dat het ouderdomsvereiste een geschikt criterium is om beperkt van normaal gebruik te scheiden. Dit te meer wanneer bedacht wordt dat het criterium vanuit een oogpunt van handhaafbaarheid weinig uitvoeringslast op de diensten (Belastingdienst en Rijksdienst voor Wegverkeer) legt die daarvoor verantwoordelijk zijn.

De vrijstelling voor verhuishagens

Voor de categorie verhuishagens is de vraag waarom voor deze categorie een gedeeltelijke vrijstelling bestaat. Het is niet aannemelijk dat deze categorie anders dan andere transportmotorrijtuigen gebruik van de weg maakt. De partiële vrijstelling voor verhuishagens is daarmee een buitenbeentje en bestaat slechts om historische redenen. Overwogen kan worden om deze categorie gelijk aan andere transportmotorrijtuigen te behandelen en het houden van een verhuishagen niet langer partieel vrij te stellen van motorrijtuigenbelasting.

⁷ Gegevens over bouwjaar van voor 1970 zijn niet beschikbaar.

Samenvatting en conclusies

In deze evaluatie staan die belastinguitgaven in de MRB centraal, die vanuit historisch perspectief hun grondslag vinden in het beperkte of ondergeschikte gebruik van de weg. Omdat dit beperkte en ondergeschikte gebruik veelal een onveranderlijke karakteristiek is, is in deze evaluatie primair het beroep op en de doelmatigheid van de faciliteiten in beeld gebracht.

Voor de categorie motorrijtuigen ouder dan 25 jaar is een (onveranderlijk) beperkt gebruik echter minder evident en is ingegaan op de ontwikkeling van het aantal voertuigen en de vraag hoe het feitelijke weggebruik is. Het blijkt dat de vrijstelling voor motorrijtuigen ouder dan 25 jaar per 1 januari 2006 ruim 300.000 gebruikers heeft en een budgettaire omvang van 92 miljoen euro. 84% van deze derving hangt samen met oude personenauto's, de rest betreft motoren en vrachtauto's. Per bouwjaar blijkt ongeveer een gelijk blijvend aantal personenauto's in rijdende staat wordt gehouden. Of dit een gevolg is van de vrijstelling voor motorrijtuigen ouder dan 25 jaar is op basis van de beschikbare gegevens niet te bepalen. Wel is te concluderen dat de jaarlijkse toename van het beroep op de vrijstelling grotendeels is toe te rekenen aan het jaarlijks toevoegen van een nieuwe jaargang, met vrijwel geen verlies van aantallen voertuigen uit oudere jaargangen. Het aantal actieve oude personenauto's is tussen 2000 en 2006 gestegen van 120.000 naar ruim 195.000.

Voor personenauto's blijkt dat het weggebruik al naar gelang de ouderdom van het voertuig sterk afneemt. De jongste personenauto's legden in 2004 de meeste kilometers af, personenauto's tussen de 15 en 25 jaar gemiddeld bijna 9 duizend kilometer en personenauto's van 25 jaar en ouder gemiddeld bijna 3 duizend kilometer. Van alle kilometers in 2004 door personenauto's afgelegd, is slechts 0,4% afgelegd door personenauto's van tussen de 25 en 35 jaar. Ook binnen de verschillende klassen van jaarkilometrages naar bouwjaar blijkt het ouderdomscriterium van 25 jaar een efficiënte benadering voor het maken van onderscheid naar beperkt of ondergeschikt gebruik. Verder blijkt dat er bij de huidige grens van 25 jaar in zekere zin een omslagpunt van normaal naar beperkt weggebruik ligt. Hiermee kan gezegd worden dat het gebruik van de faciliteit overeenstemt met de achterliggende gedachte dat motorrijtuigen ouder dan 25 jaar beperkt gebruik van de weg maken. Het ouderdomsvereiste van 25 jaar is daarbij een geschikt criterium om beperkt van normaal gebruik te scheiden (handhaafbaarheid, weinig uitvoeringslast).

De algemene conclusie is dat de faciliteiten, waarvan veel gebruik wordt gemaakt, doelmatig zijn maar dat enkele verbeteringen mogelijk zijn.

Conclusies relevant voor beleid en uitvoering:

- Positieve verklaringen over voertuiggebruik kunnen komen te vervallen omdat een vrijstelling pas van toepassing is indien aan alle vrijstellingsvoorwaarden is voldaan en de gebruiker ook op een meer vormvrije wijze bewust kan worden gemaakt van deze voorwaarden.

- Het stellen van een 60-dagen maximering van weggebruik kan komen te vervallen omdat nakoming lastig is te controleren en een beperkt weggebruik als zodanig al voortvloeit uit de overige vrijstellingsvoorwaarden.
- In vervolg op het laten vervallen van de positieve verklaringen omtrent weggebruik en de 60-dagen maximeringen kan de systematiek van de per 1 juli 2006 geïntroduceerde zelfstandige tarieven ook toegepast worden op de huidige partiële faciliteiten. De sfeerovergangen verbonden aan de huidige vrijstellingssystematiek komen daarmee voor deze categorieën te vervallen, wat tot een verbetering van de uitvoering leidt. Voorts vervalt hiermee de kwalificatie als belastinguitgave.
- Voor de vrijstellingscategorieën waarvan zeer beperkt gebruik wordt gemaakt, geldt dat de kosten van het in stand houden van een wettelijk systeem niet in verhouding staan tot de baten. Omwille van doelmatigheid kan overwogen worden de faciliteiten voor deze zeer kleine categorieën te laten vervallen. Het gaat om de faciliteiten voor reservemotorrijtuigen, bijzondere transporten, historische exemplaren en land- en bosbouwmotorrijtuigen, die elk voor de hele categorie van telkens minder dan 25 motorrijtuigen in totaal minder dan € 21.000 MRB kosten. Daarbij past de opmerking dat vrijgestelde historische exemplaren in de praktijk ook ouder dan 25 jaar zijn en daarmee vrijgesteld van MRB zullen blijven.
- Ook voor de faciliteit voor gecombineerd railwegvervoer geldt dat er geen gebruik van wordt gemaakt. Deze regeling is echter gebaseerd op een Europese richtlijn en het laten vervallen kan alleen in samenspraak met de andere lidstaten. Overwogen kan daarom worden om in overleg met de transportbranche te onderzoeken wat de oorzaken zijn van het niet gebruiken van de faciliteit om zodoende eventueel, binnen de kaders die de richtlijn stelt, te komen tot een herziene regeling.
- Met name bij de categorie vrijstelling voor 25 jaar en ouder is de vraag wat beperkt of ondergeschikt is, en of dat voor deze categorie nog een relevant criterium is, afhankelijk van een beleidsmatig oordeel. Op basis van de cijfermatige analyse is de invulling, gegeven de doelstelling op het instrumentniveau, doelmatig en efficiënt.
- Voor de categorie verhuishagens is de vraag waarom voor deze categorie een vrijstelling bestaat. Het is namelijk niet aannemelijk dat deze categorie anders dan andere transportmotorrijtuigen gebruik van de weg maakt. De vrijstelling voor verhuishagens is daarmee een buitenbeentje en bestaat om historische redenen. Overwogen kan worden om deze categorie gelijk aan andere transportmotorrijtuigen te behandelen en het houden van een verhuishagen niet langer vrij te stellen van motorrijtuigenbelasting.