

Een overdrachtsbelasting op personenauto's

Voor haar beleidsvoorstellen ter bestrijding van de verkeerscongestie heeft de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad zich onder andere gebaseerd op een voorspelde zeer sterke toename van het autobezit. In dit artikel wordt aangetoond dat deze voorspelling twijfelachtig is. Bovendien wordt ervoor gepleit niet alleen het autogebruik, waarop de projectgroep zich richt, maar ook het autobezit af te remmen. Een overdrachtsbelasting op personenauto's lijkt een geschikt instrument.

DRS. R.C.L. BAKKER*

Inleiding

De Randstad heeft te maken met toenemende verkeerscongestie en milieuvervuiling door het wegverkeer. Sinds enkele jaren wordt een levendige discussie gevoerd over de vraag hoe de overheid hiertegen zou dienen op te treden. In de zomer van 1987 is een gedeeltelijk antwoord gegeven door de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad¹. De onverwacht grote groei van het autogebruik in recente jaren en de geraamde forse groei van het autobezit vragen volgens de projectgroep al op korte termijn om een aantal maatregelen.

Het zwaartepunt van aanbevelingen van de projectgroep ligt in een forse uitbreiding van weginfrastructuur, die gefinancierd zou dienen te worden door 'road-pricing' en tolheffing. Uitlokking van meer autogebruik als gevolg van meer infrastructuur, zou niet alleen afgeremd worden door 'road-pricing', maar ook door stimulering van verplaatsingen met het openbaar vervoer en de fiets.

Sedert het verschijnen van het Mobiliteitsscenario is de discussie omtrent de aanpak van de genoemde problemen verhevigd. Hoewel in grote lijnen over de inhoud van het rapport overeenstemming bestaat, wordt sterk getwijfeld aan de economische en juridische uitvoerbaarheid van 'road-pricing'. De financiering van de infrastructuur komt daarmee ook op losse schroeven te staan. De overeenstemming heeft dus tot op heden slechts een beperkte praktische betekenis.

Dit artikel beoogt een bijdrage te leveren aan de discussie. Het geeft een nadere beschouwing over de geraamde groei van het autopark die ten grondslag ligt aan het Mobiliteitsscenario. Daarnaast wordt een alternatieve autoparkprognose gepresenteerd. Verder wordt voorgesteld een overdrachtsbelasting op personenauto's te introduceren. Aangevoerd zal worden dat deze maatregel effectief is met betrekking tot afremming van particulier autogebruik. Bovendien levert een dergelijke belasting middelen op ter financiering van aanvullende maatregelen, zoals een drastische vermindering van de overdrachtsbelasting op woningen.

Autoparkprognoses

De toekomstige omvang van het park personenauto's heeft de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad ontleend aan een prognose van het adviesbureau Van den Broecke/Social Research (BSR)². Bij een hoge economische groei verwacht BSR een toename van het autopark tot circa 9,3 miljoen eenheden in 2010. Gelet op de al bestaande verkeerscongestie en milieuproblematiek is dat een alarmerende raming. Het is vooral deze raming geweest die de discussie omtrent deze problemen een nieuwe impuls heeft gegeven.

Het onderzoek van BSR heeft echter veel minder aandacht gekregen. Eerst zal dit onderzoek besproken worden. Daarna zal een prognose volgens een sterk afwijkende methode worden gepresenteerd, die aanzienlijk lager uitkomt.

Het onderzoek van BSR

Uitgaande van de situatie in 1985 wordt de *potentiële* groei van het autobezit³ geraamd tot 2010. De bevolkingsontwikkeling over de periode 1985-2010 wordt in beeld gebracht door vijfjaarscohorten. Aan elke cohort wordt een aantal demografische kenmerken verbonden die van invloed zijn op het autobezit (niet op het rijbewijsbezit). Deze kenmerken zijn: geslacht, al dan niet samenwonend, werkend of niet-werkend en opleidingsniveau. De omvang van

* De auteur is werkzaam bij Nationale-Nederlanden. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. Hij bedankt G. Koopman, B. Minne, M. Vergeer (allen Centraal Planbureau) en zijn collega's D. Kouwenhoven en J. Remmerswaal voor hun commentaar.

1. *Rapport van de projectgroep Mobiliteitsscenario Randstad*, Den Haag, juli, oktober 1987.

2. Van den Broecke/Social Research, *De mogelijke groei van het autobezit tot 2010*, onderzoek in opdracht van het Projectbureau Integrale Verkeers- en Vervoersstudies van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Amsterdam, maart 1987.

3. Op een aantal correcties na is autobezit identiek aan de omvang van het autopark. In 1985 omvat het autobezit volgens BSR 4,5 mln. eenheden; het door het CBS gepubliceerde (administratieve) personenautopark omvat 4,9 mln. eenheden.

het rijbewijsbezit in elk jaar geldt als bovengrens van het autobezit. Aangenomen wordt, dat het autobezit bij jongeren verder zal toenemen.

Zolang voor een bepaalde leeftijdsgroep het autobezit kleiner is dan het rijbewijsbezit, is er ruimte voor autoparkgroei. De *feitelijke* groei van het autopark komt tot stand door enerzijds demografische veranderingen en anderzijds de economische groei. Bij de demografische veranderingen wordt aangenomen dat de autodichtheid per cohort, met inachtneming van de hierboven genoemde demografische kenmerken, niet verandert. Berekend kan dan worden dat over de periode 1985-2010 het autopark met 1,3 miljoen eenheden toeneemt. Om de koopkracht per cohort constant te houden, is over deze periode driekwart procent economische groei per jaar noodzakelijk. Om economische groei in de prognose te verdisconteren wordt gebruik gemaakt van een zogenoemde inkomenselasticiteitsfunctie. Per leeftijdsgroep, wederom met inachtneming van de bovengenoemde kenmerken, wordt verondersteld dat er een stabiele relatie bestaat tussen enerzijds de autodichtheid en anderzijds de inkomensgroei, voor zover die de driekwart procent per jaar te boven gaat.

Met behulp van drie scenario's uit de in 1985 verschenen lange-termijnstudie van het CPB worden er drie autoparkramingen berekend: een lage (L), een gematigde (M) en een hoge raming (H). In tabel 1 staan deze ramingen samengevat.

Een belangrijk punt van kritiek is dat in het prognosemodel van BSR de omvang van het autopark altijd het veronderstelde verzadigingsniveau zal bereiken. De enige voorwaarde hiervoor is een economische groei van ten minste 0,5 à 1% per jaar. De meerdere economische groei bepaalt het tempo van autoparkgroei en dus het aantal jaren tussen 1985 en het jaar waarin het autopark gelijk zal zijn aan het verzadigingsniveau. Het rijbewijsbezit bepaalt het verzadigingsniveau. Dit bezit is door BSR voor de prognoseperiode zeer hoog verondersteld, zoals in tabel 2 af te lezen is. Het model voorspelt dan niet zozeer een 'mogelijke' parkgroei, waarover BSR spreekt, maar een maximale groei. Zodra de economische groei iets in de plus zit, kan het autopark slechts groeien, wat er verder ook gebeurt.

Een ander punt van kritiek is dat het gehanteerde model mechanisch van opzet is, theoretisch beperkt is gefundeerd en dat gebruik gemaakt wordt van veel zelf geconstrueerde gegevens. Een bezwaar van een dergelijke mechanisch toegepaste cohortenaanpak is dat als een jongere eenmaal een auto bezit hij/zij er pas op medische gronden afstand van doet. BSR veronderstelt dat het autobezit

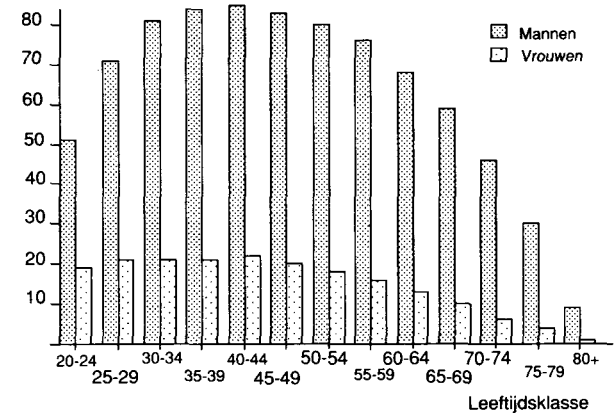
Tabel 1. Raming van het autopark in drie scenario's volgens BSR, in mln.

| 1985 | Toename door demogr. invloed | | Toename door econ. invloed | | 2010 | | |
|------|------------------------------|------|----------------------------|------|------|------|-----|
| | 1985 | 2000 | 1985 | 2010 | 1985 | 2010 | |
| L | 4,9 | 1,0 | 0,3 | 6,2 | 0,3 | 1,1 | 7,6 |
| M | 4,9 | 1,0 | 1,3 | 7,2 | 0,3 | 0,8 | 8,3 |
| H | 4,9 | 1,0 | 2,0 | 7,9 | 0,3 | 1,1 | 9,3 |

Tabel 2. Verzadigingsniveau autobezit volgens BSR

| Opleidingsniveau | Mannen | Vrouwen |
|------------------|--------|---------|
| Basis | 0,9 | 0,6 |
| Laag | 1 | 0,9 |
| Midden | 1 | 1 |
| Hoog | 1 | 1 |

Figuur 1. Autobezit naar leeftijdsklasse, 1985 in %



Bron: Van den Broecke/Social Research.

bij jongeren nog verder zal toenemen. Die toename is in dit cohortenmodel altijd definitief. Hierdoor kunnen er ernstige overschattingen in de geraamde parkgroei optreden. Gedragsveronderstellingen zijn nauwelijks geëxpliciteerd. Waarom is de zakelijke personenauto buiten beschouwing gebleven? Waarom zouden bijna alle jongeren en vrouwen een auto kopen? Waarom zou meer opleiding steeds tot meer autobezit leiden? BSR heeft een modelsimulatie verricht met betrekking tot het niveau van het autobezit over de jaren 1980 en 1985. Een goede aanpassing is verkregen door middel van een door BSR geconstrueerde correctiefactor. De simulatie heeft daardoor slechts een beperkte betekenis.

Het rijbewijsbezit bepaalt derhalve het *plafond* van het autobezit, het tempo van *economische groei* bepaalt het *aantal jaren* alvorens dit plafond bereikt is. Een implicatie hiervan is dat grote delen van het nogal omslachtige model⁴ niet of nauwelijks relevant zijn voor de uitkomsten. Dit wordt ook door BSR zelf geconstateerd: "De grootste gevoeligheden van het model liggen echter in de *ingeschatte* verzadigingsniveaus en in de *aangenomen* inkomenselasticiteiten"⁵.

Een verdienste van het onderzoek van BSR is dat duidelijk naar voren komt dat de groeipotentie van het autopark vooral gedragen zal worden door jongeren en vrouwen. De penetratie van het autobezit is voor deze groepen relatief laag. Dit blijkt uit figuur 1, waarin voor 1985 de penetratie van het autobezit voor mannen en vrouwen naar leeftijdsklassen afgebeeld is. In verreweg de meeste gevallen wordt als eerste auto een gebruikte auto gekocht⁶. Een afremming van de autoparkgroei kan dus vooral bevestigd worden door in te grijpen in de prijsvorming op de markt voor gebruikte personenauto's. Een geschikt instrument hiertoe lijkt een overdrachtsbelasting op personenauto's, zoals later in dit artikel zal worden uiteengezet.

Alternatieve schattingsmethode

Een functie die adequaat het verloop van de autodichtheid sinds 1960 beschrijft, is een logistische kromme. De algemene gedaante hiervan is als volgt:

4. De bevolking wordt door BSR tot 2010 opgesplitst in 448 mootjes (subcohort-deelgroepen) en per mootje wordt het autobezit berekend, afhankelijk van leeftijd, geslacht, opleiding, al dan niet werkzaam, opleidingsniveau, koopkracht en rijbewijsbezit.

5. Van den Broecke/Social Research, op. cit., blz. 24.
6. De Consumentenbond verkondigt regelmatig op basis van enquêtes dat aan een gebruikte auto aanzienlijk minder kosten verbonden zijn dan aan een nieuwe auto.

$$D = P / (1 + \alpha e^{-\gamma t})$$

ωααριν:

D = de autodichtheid gemeten als het aantal personenauto's per 1.000 potentiële autobezitters;

P = de maximale autodichtheid;

γ = de 'groei' van de autodichtheid;

α = schaalfactor.

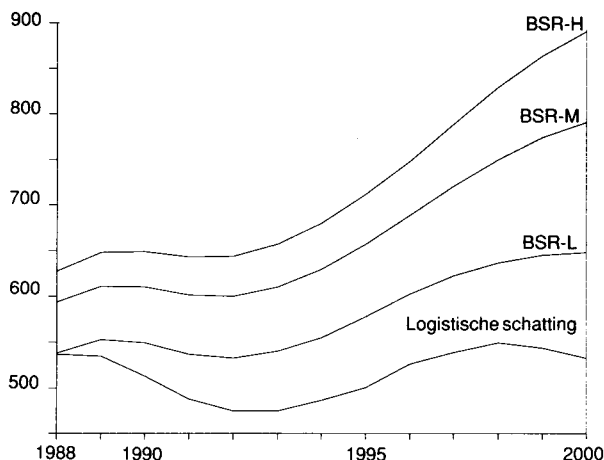
Door deze functie te extrapoleren resulteert een alternatieve prognose van het autobezit. Een groeiraming die gebaseerd is op een extrapolatie van de autodichtheid kent enige nadelen. In de eerste plaats is er, net als bij de methode van BSR, sprake van een mechanische methode. Op voorhand is eigenlijk niet te zeggen waarom een geconstateerde trendmatige beweging zich in de komende jaren zou voortzetten. Daartegenover kan men stellen dat er gedurende de schattingsperiode turbulente ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zoals twee oliecrises en een periode van dalende koopkracht. Als desondanks met deze extrapolatie een goede voorspelling ex post kan worden gemaakt, dan kan deze niet zomaar ter zijde worden geschoven. Een tweede nadeel van deze methode is dat er nauwelijks aangrijpingspunten voor beleid zijn. Alle beleid gedurende de schattingsperiode vormt een onderdeel van een trendmatige beweging van de autodichtheid. Een derde nadeel is dat een schatting op basis van een logistische kromme dikwijls gevoelig is voor een enkele waarneming, met name de laatste.

Er zijn twee autodichtheden onderzocht: een waarin het autopark is gerelateerd aan de Nederlandse bevolking van 18 tot en met 64 jaar en een die gerelateerd is aan de bevolking van 18 tot en met 69 jaar. Verder is aandacht geschonken aan de invloed van de laatste waarneming. In tabel 3 staan de schattingsresultaten met de logistische functie samengevat. Te zien is dat deze resultaten niet sterk van elkaar afwijken; zowel het effect van verschillen in schattingsperiodes als het effect van het verschil in relevante bevolking hebben een beperkte invloed op de parameters en dus op de raming.

Over het geheel genomen luidt de conclusie dat het autopark in 2000 uit circa 5.600.000 eenheden bestaat⁷, tegenover 5.100.000 in 1987.

Een autoparkprognose impliceert een bepaalde verloopomvang van nieuwe personenauto's. De *vervangingscomponent* in de nieuwverkopen, behorend bij de vier prognoses, is berekend met behulp van de zogenaamde fractiemethode. De fractiemethode komt erop neer dat sterftetabellen van personenauto's berekend worden⁸. Een complicatie is de levensduur van personenauto's. Een verlenging hiervan in de komende jaren – bij voorbeeld als effect van de APK – zal de vervangingscomponent doen verminderen. Hier is aangenomen dat de gemiddelde levensduur van personenauto's, die in 1987 becijferd is op circa 10,5 jaar, over de voorspellingsperiode constant blijft. De *uitbreidingscomponent* is eenvoudig de geraamde auto-

Figuur 2. Geraamde verkoop van nieuwe personenauto's, 1988-2000



parkgroei. De som van vervangings- en uitbreidingscomponent vormt de jaarlijkse nieuwverkopen. In figuur 2 staan over de periode 1988-2000 deze nieuwverkopen afgebeeld die berekend zijn bij de vier prognoses, drie volgens BSR en een op basis van de schatting van een logistische functie⁹.

In overeenstemming met de ramingen zijn de verkopen het laagst voor dat scenario waaraan een logistische functie ten grondslag ligt; zij bedragen gemiddeld circa 520.000 eenheden. Gouden tijden voor de autobranche worden door BSR in het midden- en hoge scenario in het vooruitzicht gesteld. In het hoge scenario lopen de nieuwverkopen op tot bijna 900.000 stuks in 2000. De verschillen in verkoopramingen worden enerzijds veroorzaakt door verschillen in de groei van het autobezit. Anderzijds neemt in latere jaren, als gevolg van de hoge verkopen in de eerste jaren, de vervangingscomponent in het midden en hoge scenario aanzienlijk toe. Deze hoge ramingen impliceren een sterk toenemend aandeel van de uitgaven aan nieuwe auto's binnen het consumentenbudget. Dit doet de twijfel over de autoparkramingen verder toenemen.

Geconcludeerd kan worden dat twee mechanische methoden tot uiteenlopende autoparkprognoses leiden. De verschillen kunnen grotendeels toegeschreven worden aan de extra groei in het autobezit die BSR veronderstelt ten opzichte van een geconstateerd trendmatig verloop daarin. In feite betekent dit vooral een explosieve toename

Tabel 3. Omvang personenautopark in 2000 geraamd met behulp van een logistische functie

| Schattingsperiode | γ | | P | | Autopark in 2000 (x 1.000) | |
|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------------------|--------------------|
| | 18-64 ^a | 18-69 ^b | 18-64 ^a | 18-69 ^b | 18-64 ^a | 18-69 ^b |
| 1960-1984 | 0,202 | 0,201 | 558 | 526 | 5604 | 5635 |
| 1960-1985 | 0,204 | 0,202 | 556 | 525 | 5579 | 5601 |
| 1960-1986 | 0,204 | 0,203 | 555 | 524 | 5595 | 5609 |

a. Aantal auto's per 1.000 inwoners van 18 tot en met 64 jaar.

b. Aantal auto's per 1.000 inwoners van 18 tot en met 69 jaar.

7. Gebruik is gemaakt van de CBS-bevolkingsprognose 1987, middenvariant. Een voorspelling van het autobezit tot na 2000 wordt niet verantwoord geacht.

8. In de demografie heeft deze methode al een zeer lange staat van dienst. De toepassing ervan op duurzame goederen staat beschreven in een artikel van het CBS, getiteld: Gemiddelde levensduur van enkele duurzame produkten, *Statistische en Econometrische onderzoeken*, 1955. Cramer is één van de eersten geweest, die deze methode op personenauto's heeft toegepast. Zie J.S. Cramer, Levensduur en sloop van personenauto's in Nederland, 1950-1964, *Statistica Neerlandica*, 1966, blz. 225-239. Voor een recente toepassing, waarin meer uitvoerig de fractiemethode wordt toegelicht en waarin tevens het effect van levensduurveranderingen van personenauto's op de nieuwverkopen is onderzocht, zie R.C.L. Bakker, Stijgende autoverkoop in 1985-1989, *RAI actueel/special*, 17 april 1985. Een andere complicatie vormen de APK-effecten. Deze hebben betrekking op de periode die ten grondslag ligt aan de berekeningen, namelijk 1984-1987. Voor een antwoord op de vraag hoe hieraan het hoofd is geboden, zie R.C.L. Bakker, Het toekomstige sloopaanbod van personenauto's, *Recycling, magazine van de herwinning van grondstoffen*, december 1986, blz. 29-39.

9. Gebruik is gemaakt van de autodichtheidsschatting met betrekking tot de bevolking van 18 tot en met 69 jaar, die berekend is over de periode 1960-1986.

van de 'tweede auto' binnen een huishouding. Een autoparkvoorspelling van enige jaren terug met behulp van een logistische functie en een bijbehorende prognose van nieuwverkoop met behulp van de fractiemethode, hebben overigens tot bevredigende resultaten geleid¹⁰.

Een andere gevolgtrekking met betrekking tot de maximale autodichtheid in de logistische functie is, dat in uiteenlopende schattingen deze variabele vooralsnog stabiel blijkt. Het is niet denkbeeldig dat een substantiële vergroting van infrastructurele werken dit plafond zal doen stijgen, niettegenstaande de beoogde maatregelen ter afremming van het autogebruik. Het lijkt gewenst nader te onderzoeken in welke mate vraag- en aanbodfactoren van invloed zijn op het plafond¹¹.

Autobezit en autogebruik

In de discussie over de plaats van de personenauto in het personenvervoer is een besef van de begrippen autobezit en autogebruik van groot belang. Autobezit heeft in eerste aanleg te maken met vaste kosten, zoals aanschafwaarde, verzekering en wegenbelasting. Het is vooral de *aanschafwaarde* die door een koper in spe nauwgezet bestudeerd wordt; de andere vaste lasten worden – zo is de indruk – niet altijd op tijd en ten volle beseft. Autogebruik heeft meer te maken met de variabele kosten van de auto, zoals de kosten van benzine, onderhoud, tolheffing en 'road-pricing'. Deze kosten spelen uiteraard pas mee wanneer men een auto bezit.

Variabilisering van de autokosten remt het autogebruik af, maar de effecten op het autobezit zijn onzeker. Kostenvariabilisering zou voor autobezitters moeten leiden tot een selectiever gebruik van de auto. Dit effect zal – afhankelijk van de lastenverzwaring – ongetwijfeld optreden, zeker op de korte termijn. Op langer zicht is de effectiviteit onzekerder. Beschikt men over een auto, dan zal men de auto ook gebruiken. Een kans op regen vormt dikwijls al voldoende rechtvaardiging om de auto te nemen in plaats van de tram of de fiets. In een differentiële kostenvergelijking zal de autobezitter zeer veel waarde blijven toekennen aan het relatief grote comfort dat een auto nu eenmaal in de perceptie van velen biedt.

Wanneer gekeken wordt naar de beleidsmaatregelen die in het Mobiliteitsscenario voorgesteld worden – met daarin de 'road-pricing' als prominent instrument – dan komt vooral het standpunt naar voren dat eerst het autogebruik afgeremd dient te worden. Als indirect, en nauwelijks beoogd gevolg daarvan treedt dan een afremming van het autobezit op. Er zijn goede argumenten om dit standpunt ter discussie te stellen. Ten eerste, een hogere kilometrage is in de afgelopen jaren ten dele een gevolg van toenemende economische activiteit. Dat dit leidt tot een intensievere benutting van auto's, is niet alleen als negatief te beoordelen.

Ten tweede moet het effect van een toegenomen kilometrage per auto op congestie niet worden overschat. Het Mobiliteitsscenario Randstad doet onvoldoende recht aan het effect van de toename in het autobezit. Dit wordt duidelijker wanneer de files in verband gezien worden met de stedelijke congestie en de grote parkeerzorgen in de grote steden. Deze problemen hangen meer samen met autobezit en minder met autogebruik.

Ten derde, de laatste tijd is duidelijk geworden dat de effectiviteit van maatregelen ter bestrijding van het autogebruik veelal gering is. Waarom wordt in het Mobiliteitsscenario een verhoging van de brandstofprijzen met zelfs 1 gulden voorgesteld als bekend is dat zo'n maatregel nauwelijks effectief kan zijn? Over de haalbaarheid van 'road-pri-

cing' wordt ook nogal verschillend gedacht. Bovendien zijn daarvoor tamelijk omvangrijke investeringen noodzakelijk.

Ten slotte kan men betwijfelen of het professionele wegvervoer wel voldoende opschiet met maatregelen die gericht zijn op afremming van het autogebruik. De stedelijke congestie vermindert waarschijnlijk nauwelijks. De bereikbaarheid van stedelijke centra – een kernpunt in het Mobiliteitsscenario – zal dan niet wezenlijk verbeteren. Daarenboven kan worden betwijfeld of het wel verstandig is zake-lijk gebruikte personenauto's in dezelfde mate te belasten als particulier gebruikte auto's. Investeringen in wegvervoermiddelen worden ten opzichte van particuliere aanschaf financieel bevoordeeld. Niet goed valt in te zien dat dit niet gebeurt met het autogebruik. De opbrengsten als gevolg van een vermindering van verkeerscongestie, die bedrijven in het vooruitzicht zijn gesteld, zijn hoogst onzeker.

Overdrachtsbelasting op personenauto's

Vanuit de opvatting dat in het verkeersbeleid niet alleen autogebruik, maar ook autobezit centraal dient te staan, wordt een overdrachtsbelasting op personenauto's voorgesteld. Naar analogie van de overdrachtsbelasting op onroerende goederen wordt onder overdrachtsbelasting op personenauto's verstaan een heffing bij de aanschaf van een auto waarvan het kenteken reeds op naam staat. De koper is een bepaald bedrag aan overdrachtsbelasting verschuldigd, waarvan de hoogte afhankelijk is van het tarief en van een heffingsgrondslag. Alvorens in te gaan op tarief, heffingsgrondslag en opbrengst wordt eerst stilgestaan bij de voor- en nadelen van een dergelijke heffing.

Beoordeling

Een eerste effect van de overdrachtsbelasting is dat autobezit afgeremd wordt. Een van de groeibepalende factoren voor autobezit – en dus ook voor autogebruik – is de verwachte autopenetratie bij jongeren en bij vrouwen. De toetreding tot de schare van autobezitters realiseren deze groepen vooral door de aankoop van een tweedehands auto. Daar zakelijk aangeschafte personenauto's doorgaans nieuwe zijn, kan als tweede voordeel genoemd worden dat de overdrachtsbelasting vooral de particuliere autokoper treft. Directe prijseffecten via hogere investeringslasten blijven dan goeddeels achterwege. Als derde voordeel kan genoemd worden dat een heffing van overdrachtsbelasting op personenauto's uitvoerbaar lijkt. Tegelijkertijd met de overschrijving van kentekenbewijs deel II kan het postkantoor als ontvanger optreden. Bovendien zijn bij de uitvoering geen hoge aanloopkosten of dure investeringen noodzakelijk. Een vierde voordeel is dat de overdrachtsbelasting op personenauto's een gedurige inkomensstroom voor de overheid oplevert. Door de zeer hoge prioriteit die de regering toekent aan terugdringing van het financieringstekort dreigt een aantal plannen uit het Mobiliteitsscenario te stranden op een tekort aan middelen.

De voordelen kunnen verder toenemen als de invoering van de overdrachtsbelasting gepaard zou gaan met een (selectieve) drastische vermindering van de overdrachtsbelasting op woningen, eventueel gecombineerd met gerichte verhuispremies. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het autobezit wordt afgeremd, terwijl autogebruik uit hoofde van woon-werkverkeer zal kunnen verminderen. Dit

10. Bakker, op. cit., 1985, tabel 3.

11. Een startpunt voor onderzoek zou de periode 1964-1973 kunnen vormen. De groei in het autobezit als gevolg van de welvaarts-toename is toen gepaard gegaan met een aanzienlijke uitbreiding van het wegennet (Rijkswegenplan 1964).

betekent een trek richting grote steden. En het is juist daar, waar de hoge overdrachtsbelasting op woningen extra bemerkerend werkt wegens het nagenoeg ontbreken van relevante nieuwbouw. Volgens het Mobiliteitsscenario Randstad heeft de 'ruimtelijke desintegratie' in de Randstad voor een belangrijk deel aan de mobiliteitsontwikkeling bijgedragen. Het idee van de 'compacte stad' is mede hierdoor een van de dragende gedachten geworden bij de ruimtelijke ordening. Een uitruil van een overdrachtsbelasting op woningen naar een op auto's sluit daarbij aan.

Een nadeel van een overdrachtsbelasting op personenauto's is dat de congestie in de spitsuren niet direct bestreden wordt. In dat opzicht is 'road-pricing' superieur. Een ander nadeel is dat de effecten voor de autobranche negatief zullen zijn. Zeker op de korte termijn zullen gebruikte auto's, waarvan er naar verluidt juist nu aanzienlijke voorraden zijn, moeilijker verkoopbaar worden. Ten slotte geldt als bezwaar dat er een belastingdrukverzwaring optreedt. Hieraan kan tegemoet gekomen worden door de overdrachtsbelasting op woningen te verminderen.

Wat de gevolgen van een overdrachtsheffing op personenauto's op termijn zullen zijn, laat zich vooralsnog gestyleerd en in kwalitatieve termen beschrijven. Dit wordt gedaan aan de hand van figuur 3.

Voorafgaand aan de invoering van een overdrachtsbelasting wordt evenwicht verondersteld op de markt voor gebruikte personenauto's (E_0). Deze markt wordt gekenmerkt door een elastische vraag en een tamelijk inelastisch aanbod. Aangenomen wordt verder dat vraagveranderingen voornamelijk samenhangen met tweedehands prijzen; verschuivingen treden derhalve niet op. Er wordt een overdrachtsheffing ingevoerd ter grootte van $(p' - p_0)$. Dan ontstaat er een overaanbod ter grootte van $(q_0 - q')$.

Langs twee wegen kan er een verschuiving van de aanbodcurve naar links optreden. Als gevolg van de overdrachtsheffing zullen de inruilprijzen gaan dalen. Men zal daarom in een aantal gevallen de aanschaf van een nieuwe auto uitstellen. Een daling van het aanbod van gebruikte auto's is dan het gevolg. Een andere weg is de tweedehands uitvoer¹². In dit geval zal in directe zin een daling in de omvang van het autopark optreden. Het uitwijken naar nieuwe auto's zal waarschijnlijk slechts beperkt optreden.

Aangenomen is dat een nieuw evenwicht ontstaat bij prijs p_1 ; het uiteindelijke aantal verhandelde auto's is dan q_1 . Het effect op de omvang van het autopark is $(q_1 - q_0)$ vermeerderd met de geïnduceerde nieuwverkopen. Wanneer er als gevolg van de overdrachtsheffing een omvangrijker uitvoer van tweedehands auto's op gang komt, kan het binnenlandse aanbod elastischer worden. De belastingmaatregel zou dan het autobezit sterker afremmen. Verder kwantitatief onderzoek is noodzakelijk om een ver-

antwoorde schatting te doen over wat op termijn het effect is op de omvang van het autopark. De uiteindelijke belastingopbrengst is daarvan ook afhankelijk. In de berekeningen die hierna volgen is dit effect buiten beschouwing gelaten.

Opbrengstprognose

De heffingsgrondslag wordt hier opgebouwd uit de volgende elementen:

- (oorspronkelijke) catalogusprijs;
- leeftijd of bouwjaar van de auto;
- de brandstofsoort;
- een inflatiecorrectie.

Een algemeen kenmerk van deze grondslag is dat alle elementen objectief vast te stellen zijn. Dat is een noodzakelijke voorwaarde voor een eenvoudige uitvoerbaarheid. Andere heffingsgrondslagen zijn uiteraard voorstelbaar. In de berekeningen zijn uitsluitend de bovenbeschreven elementen in beschouwing genomen.

De combinatie van oorspronkelijke catalogusprijs en het bouwjaar wordt hier opgevat als een benadering van de waarde van een personenauto op een bepaald tijdstip. Het bouwjaarelement wordt weergegeven door een afschrijvingsreeks, die in grote lijnen gehanteerd wordt bij de berekening van de bijzondere gebruiksbelasting op ingevoerde tweedehands personenauto's. De kilometrage of de 'staat' van een auto blijft om voor de hand liggende redenen buiten de grondslag. De brandstofsoort is om milieuoverwegingen als element opgenomen. De onderlinge verhouding in de mate van luchtvervuiling bepaalt de opslag voor respectievelijk benzine, LPG en dieselolie¹³.

De inflatiecorrectie vindt plaats door middel van het prijsindexcijfer van de gezinsconsumptie. Doorgaans stijgt dit cijfer minder snel dan de gemiddelde catalogusprijs, onder andere als gevolg van de gestadige kwaliteitsverbetering van auto's. Dit kwaliteitsaspect vormt dus impliciet een onderdeel van de heffingsgrondslag. Een punt van aandacht is de periode van indexering. De periode is hier begrensd tot 10 jaar, globaal overeenkomend met de verwachte levensduur van het personenautopark in 1987. Een langere periode van indexering kan tot een scheve verhouding tussen restwaarde en belastingopbrengst leiden.

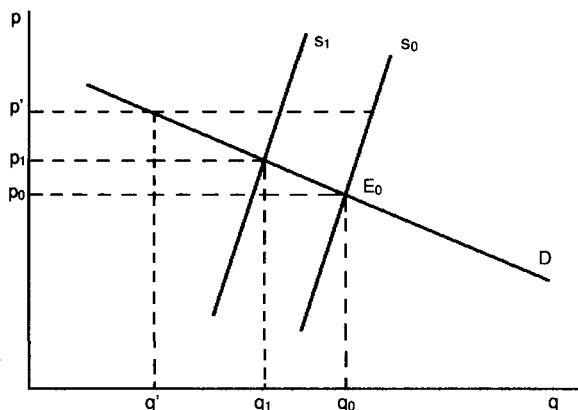
Wat betreft het tarief is gekozen voor een vast percentage. In de berekeningen is het tarief aangehouden dat nu in rekening wordt gebracht bij de aankoop van bestaand onroerend goed, te weten 6%. Tabel 4 geeft een overzicht om welke heffingen aan overdrachtsbelasting het in 1987 bij benzine-auto's dan zou gaan.

Over de periode 1988-1992 is berekend welke opbrengsten te verwachten zijn als per 1 januari 1988 een overdrachtsbelasting op personenauto's van kracht zou zijn.

Een belangrijke vraag is in welke mate de bezitsduur van personenauto's na de invoering van de belastingheffing zal gaan toenemen. Uit figuur 4 blijkt dat de bezitsduur van 2,9 jaar in 1981 gedaald is tot bijna 2,5 jaar in 1986. In samenhang hiermee zijn er in 1986 2,1 miljoen gebruikte auto's gekocht, tegenover 1,6 miljoen in 1981.

Er zijn twee belastingprognoses berekend: een waarbij aangenomen wordt dat de bezitsduur in 1986 over de gehele voorspelperiode constant blijft en een waarbij ten opzichte van de situatie in 1986 de gemiddelde bezitsduur

Figuur 3. De markt voor gebruikte auto's



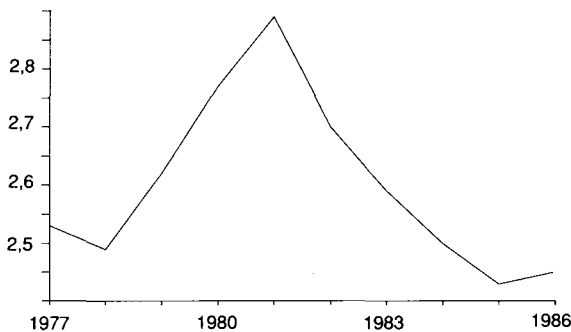
12. De export van tweedehands auto's is tot op heden beperkt van omvang geweest. In 1980 werden ruim 5.000 stuks uitgevoerd, oplopend tot het dubbele in de laatste jaren. De invoer van tweedehands personenauto's is veel groter en omvat de laatste jaren ruim 20.000 stuks. Zie CBS, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel naar goederensoort*, diverse jaren.

13. Op basis van CBS-gegevens over 1986 is globaal onderzocht wat de relatieve vervuiling is van deze drie brandstofsoorten. Een tentatieve berekening wijst uit dat de vervuiling door een LPG-, een diesel- en een benzine-auto zich verhoudt als 1 : 1,4 : 5.

Tabel 4. Verschuldigde overdrachtsbelasting per benzine-auto in 1987, in gld.

| Bouw- jaar | Oorspronkelijke catalogusprijs | | | | | | |
|---------------|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 10.000 | 15.000 | 20.000 | 25.000 | 30.000 | 40.000 | 50.000 |
| 1987 | 540 | 810 | 1.080 | 1.350 | 1.620 | 2.160 | 2.700 |
| 1986 | 480 | 720 | 960 | 1.200 | 1.440 | 1.920 | 2.400 |
| 1985 | 431 | 646 | 862 | 1.077 | 1.293 | 1.724 | 2.155 |
| 1984 | 379 | 568 | 757 | 946 | 1.136 | 1.514 | 1.893 |
| 1983 | 324 | 486 | 648 | 810 | 972 | 1.296 | 1.620 |
| 1982 | 273 | 409 | 546 | 682 | 819 | 1.092 | 1.365 |
| 1981 | 218 | 326 | 435 | 544 | 653 | 870 | 1.088 |
| 1980 | 174 | 262 | 349 | 436 | 523 | 698 | 872 |
| 1979 | 121 | 182 | 243 | 303 | 364 | 485 | 607 |
| 1978 | | | | | | | |
| en ouder | 85 | 127 | 169 | 211 | 254 | 338 | 423 |

Figuur 4. Gemiddelde bezitsduur personenauto's, in jaren



Tabel 5. Opbrengstprognose overdrachtsbelasting op personenauto's, prijsniveau 1987, in mln. gld.

| | Bij een gemiddelde bezitsduur van | |
|------|-----------------------------------|--------|
| | 2,5 jaar | 3 jaar |
| 1988 | 1.080 | 890 |
| 1989 | 1.140 | 940 |
| 1990 | 1.200 | 990 |
| 1991 | 1.230 | 1.020 |
| 1992 | 1.260 | 1.040 |

met een half jaar toeneemt tot circa 3 jaar. Uit figuur 4 blijkt dat een dergelijke lange bezitsduur zich in de afgelopen 10 jaar niet heeft voorgedaan.

Het resultaat van de berekeningen staat vermeld in tabel 5¹⁴. In de situatie van een constante bezitsduur is de prognose dat gemiddeld f 1,2 mrd. aan belastingopbrengsten tegemoet gezien kan worden. Wanneer de bezitsduur vanaf 1988 zou toenemen tot 3 jaar, komt de opbrengstraming gemiddeld op bijna f 1 mrd. uit. Hierbij dient bedacht te worden dat de gemaakte aannamen de verwachte belastingopbrengsten uiteraard sterk beïnvloeden. Bovendien is maar beperkt rekening gehouden met gedragsveranderingen op de automarkt, zoals veranderingen in bezitsduur en de uitvoer van tweedehands auto's. Wel is de conclusie gewettigd dat uit hoofde van een overdrachtsheffing op personenauto's een belastingopbrengst van f 1 mrd. per jaar goed voorstelbaar is.

Besluit

De maatregelen die in het Mobiliteitsscenario staan opgesomd, zijn mede ingegeven door de geraamde hoge groei van het personenautopark. Aangetoond is dat de me-

thode waarop de prognoses gebaseerd zijn, aanleiding geeft tot ernstige overschattingen. De vraag kan dus gesteld worden of de beoogde uitbreiding in weginfrastructuur niet al te fors is. Daar komt bij dat in het Mobiliteitsscenario het risico van uitlokking van autobezit lijkt te worden onderschat. Een afremming van autogebruik door middel van 'road-pricing' betekent immers nog niet dat een vermindering in de groei van het autobezit zal optreden. Nader onderzoek hiernaar is gewenst.

In het voorgaande is gepleit om niet alleen het autogebruik, maar ook het autobezit rechtstreeks aan te pakken. Een overdrachtsbelasting op personenauto's is een instrument dat de toekomstige omvang van het autopark beïnvloedt. Verder onderzoek kan uitwijzen in welke mate het autobezit daardoor afgeremd wordt. Een uitgewerkt voorbeeld geeft aan dat in de periode tot en met 1992 een jaarlijkse belastingopbrengst van f 1 mrd. tot de mogelijkheden behoort.

Mede gelet op de doelstellingen in het Mobiliteitsscenario kan hiermee in de eerste plaats een drastische vermindering van de overdrachtsbelasting op woningen gecompenseerd worden. Wat dit voor de overheid aan belastingderving betekent, is slechts globaal aan te geven¹⁵. Een halvering van het overdrachtsbelastingtarief zou de overheid f 420 mln. per jaar kunnen kosten. Een andere, wellicht effectievere, mogelijkheid is de overdrachtsbelasting op woningen geheel af te schaffen in steden waar de congestie en bereikbaarheid de grootste problemen opleveren. Te denken valt aan Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam. Zeer globaal zou het dan per jaar kunnen gaan om een opbrengstdaling van f 150 mln.

Op de noodzaak van beter (stedelijk) openbaar vervoer, een betere afstemming tussen de verschillende openbaarvervoersystemen, een ruimer aanbod van koopwoningen in grote steden, een daadwerkelijke stimulering van het gebruik van de fiets en een beperking van milieuvervuiling is in het Mobiliteitsscenario wederom gewezen. De middelen hiervoor kunnen voor een deel verkregen worden uit de opbrengsten van een overdrachtsbelasting op personenauto's.

Rob Bakker

14. De opbrengstraming van een overdrachtsbelasting op personenauto's is als volgt berekend:

$$ODP_t = \sum_{b=1}^3 \sum_{i=1}^{10} [(\Pi_{t,i} \cdot BJ_{b,t,i}) \cdot CAT_{t,i} \cdot \Omega_{t,i} \cdot PC_{t,i} \cdot (1 + Q_b) \cdot \tau]$$

waarin: ODP = opbrengst overdrachtsbelasting op personenauto's; Π = quotiënt van tweedehands verkopen, bouwjaar i en aantal personenauto's, bouwjaar i ; BJ = bouwjaar i ; CAT = gemiddelde catalogusprijs; Ω = restwaarde; PC = prijsindex particuliere consumptie; Q_b = milieu-opslag brandstofsoort; τ = tarief overdrachtsbelasting; b = brandstofsoort, $b = 1, 2, 3$; i = bouwjaar, $i = 1 \dots 10$. Een notitie waarin de berekeningen van de belastingprognose uitvoeriger beschreven staan, kan op verzoek toegezonden worden.

15. Op het Ministerie van Financiën is niet bekend welk bedrag gemoeid is met de overdrachtsheffing op woningen. Het bedrag aan overdrachtsbelasting op onroerend goed, dus inclusief de belasting op gebouwen en grond, is wel bekend en bedraagt de laatste drie jaar gemiddeld bijna f 1.200 mln. Het Centraal Planbureau schat dat circa 70% toe te schrijven is aan overdrachtsbelasting op woningen.