

Vergaderjaar 2024–2025

32 800

Maatregelen op het gebied van autobelastingen («Autobrief»)

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2025

De auto speelt een belangrijke rol in de mobiliteit van Nederlanders. Het zorgt voor vrijheid en we kunnen dankzij de auto op een comfortabele manier van A naar B reizen. We staan met elkaar voor de opgave om mobiliteit betaalbaar te houden, maar ook om de afgesproken klimaat-, energie- en stikstofreductiedoelen te halen, de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar te maken en om Nederland bereikbaar te houden. Zoals aangekondigd in het Regeerprogramma is hiervoor een hervorming van de autobelastingen nodig: het is tijd voor keuzes en om lastige afruilen onder ogen te zien.

De noodzaak tot hervorming van de autobelastingen wordt gedeeld in het maatschappelijk veld, met een brede oproep om het gesprek te voeren over naar welk eindbeeld van de autobelastingen we willen toewerken. Hierbij is het van belang dat het overheidsbeleid stabiel en voorspelbaar is, zodat bedrijven en consumenten weten waar ze aan toe zijn.

Het hervormen van de autobelastingen is urgent. Als niet tijdig wordt ingegrepen dreigt scheefgroei en wordt het steeds lastiger om tot een gedragen hervorming te komen. Deze brief schetst daarom de contouren van een mogelijk nieuw toekomstbestendig stelsel van autobelastingen en geeft daarin de opties en overwegingen aan.

Vanwege de demissionaire status kondigt de brief geen nieuw beleid aan: het is aan de Kamer of aan een volgend kabinet om te besluiten. Het demissionaire kabinet hoopt dat de probleemanalyse en de in deze brief geschetste beleidsopties partijen kunnen helpen om een hervormingskoers uit te stippelen die kan rekenen op draagvlak in de samenleving en die effectief is om de problemen het hoofd te bieden.

I – Beleidsopgaven en onderlinge afruilen

Beleidsopgave stabiele overheidsfinanciën

De autobelastingen bestaan uit de motorrijtuigenbelasting, bpm, bijtelling en brandstofaccijnzen en leiden in 2025 tot een verwachte budgettaire opbrengst van circa 17,5 miljard euro voor de overheid. Dit is het totaal voor personenauto's, bestelauto's en vrachtauto's samen. De opbrengst van de autobelastingen vloeit naar de algemene middelen.

De overheidsinkomsten uit de autobelastingen zullen in de toekomst naar verwachting dalen. Automobilisten en bedrijven kiezen namelijk steeds vaker voor een volledig elektrische personenauto, bestelauto of vrachtauto. En dat is goed, want om de klimaatdoelen te halen moeten we afstappen van fossiele brandstoffen. Hier wordt met de autobelastingen ook actief op gestuurd. Tegelijkertijd betalen volledig elektrische auto's geen brandstofaccijns¹ en minder bpm². Deze afnemende grondslag waardoor de overheidsinkomsten dalen, noemen we grondslagerosie. Hier staat tegenover dat in de motorrijtuigenbelasting grondslagsedimentatie plaatsvindt, omdat elektrische auto's meer motorrijtuigenbelasting betalen als gevolg van een hoger voertuiggewicht door het accupakket (een elektrische personenauto is circa 300–400 kg zwaarder). Per saldo nemen de overheidsinkomsten door de opkomst van elektrische voertuigen af. Het is belangrijk om oog te hebben voor deze ontwikkeling van de overheidsinkomsten. Lagere inkomsten uit de autobelastingen betekent namelijk dat elders de belastingen moeten worden verhoogd of dat de overheid minder geld kan uitgeven aan publieke voorzieningen.

Naast een lagere belastingdruk per elektrische auto en daardoor lagere overheidsinkomsten op termijn, zorgen de grondslagontwikkelingen er ook voor dat de belastingmix gaat verschuiven, zie tabel 1. Bezien over een levensduur van 20 jaar, bestaan voor een benzineauto de autobelastingen op dit moment voor circa 17% uit lasten op aanschaf, 33% uit lasten op bezit en ongeveer de helft uit lasten op het gebruik van de auto. Zonder aanpassing aan het beleid, neemt bij een elektrische auto het aandeel van lasten op bezit echter sterk toe naar circa 77% en het aandeel van lasten op aanschaf en gebruik sterk af naar respectievelijk 4% en 19%.

Tabel 1 – Gemiddeld belastingbedrag per auto voor aanschaf, bezit en gebruik (percentage = aandeel in totaal)

	Benzine auto		Elektrische auto	
	Per jaar	Levensduur 20 jaar	Per jaar	Levensduur 20 jaar
Aanschaf bij eerste inschrijving in het kentekenregister (bpm)	–	€ 4.450 (16,7%)	–	€ 667 (4,1%)
Bezit (rijksdeel mrb)	€ 434 (32,5%)	€ 8.680 (32,5%)	€ 622 (77,2%)	€ 12.440 (77,2%)
Gebruik (brandstofaccijnzen en energiebelasting) ¹	€ 679 (50,8%)	€ 13.586 (50,8%)	€ 150 (18,6%)	€ 3.002 (18,6%)

¹ Daartegenover betalen elektrische auto's wel energiebelasting bij het opladen. Echter is de hoogte van de energiebelasting, bij hetzelfde km-gebruik, zeer beperkt t.o.v. de brandstofaccijns.

² De grondslag van de bpm is op basis van de (WLTP) CO₂-uitstoot per km. Hierdoor betalen volledig elektrische personenauto's momenteel alleen een vaste voet in de bpm van € 667.

	Benzine auto	Elektrische auto
TOTAAL	€ 26.726 (100%)	€ 16.109 (100%)
	–	–

¹ Op basis van gemiddeld gebruik van 12.500 km per jaar voor zowel EV als niet-EV.

Naast de autobelastingen moet btw worden betaald over de kale verkoopprijs van het voertuig en over de brandstof- en elektriciteitsprijs (inclusief brandstofaccijnzen en energiebelasting). Dit is in de analyse buiten beschouwing gelaten. Op korte termijn ligt de verkoopprijs voor een elektrische auto hoger dan voor een fossiele auto, waardoor over de aanschaf van een elektrische auto meer btw moet worden betaald. Dit effect is echter slechts tijdelijk, want richting 2035 groeien de kale verkoopprijzen voor elektrische auto's en fossiele auto's naar elkaar toe. Daarnaast staat op korte termijn tegenover het btw-nadeel bij aanschaf, een btw-voordeel bij gebruik. Mede doordat een elektrische auto efficiënter is en vaker thuis oplaadt, is het btw-bedrag over de verbruikte elektriciteit dat een elektrische auto betaalt lager dan het btw-bedrag dat een fossiele auto voor fossiele brandstoffen betaalt.

Er zijn verschillende manieren om de omvang van de grondslagerosie te berekenen. Als referentiejaar is hiervoor 2026 aangehouden.³ De methode die het dichtst staat bij wat de automobilist in de praktijk moet betalen, is door te vergelijken hoeveel belasting een elektrische auto in de toekomst betaalt en hoeveel een gemiddelde fossiele auto nu betaalt. Met andere woorden: hoe hoog zouden de overheidsinkomsten zijn geweest als elektrische auto's gemiddeld evenveel belasting betalen als een gemiddelde fossiele auto in 2026? In onderstaande grafiek is dit geïllustreerd voor personenauto's: bij personenauto's bedraagt de grondslagerosie dan 3,9 miljard euro in 2040 (erosie 1). Door 2026 als referentie te nemen, wordt niet meegenomen dat fossiele auto's richting 2040 ook nog iets zuiniger worden; de grondslagerosie die alleen door elektrische auto's wordt veroorzaakt is daardoor lager dan de berekende 3,9 miljard euro. Bij het berekenen van de 3,9 miljard worden ook een aantal autonome ontwikkelingen in het fossiele wagenpark meegenomen. Zo wordt verwacht dat in 2040 de accijnsopbrengst 280 miljoen lager uitvalt⁴ alleen door het zuiniger worden van benzineauto's. Deze autonome ontwikkelingen werken ook door in andere belastingen, zoals de bpm, maar zijn na 2035 lastig te kwantificeren. Hierdoor kan de 3,9 miljard niet volledig worden toegeschreven aan de ingroei van EV.

Een andere manier is door de inkomsten uit de autobelastingen af te zetten tegen het bruto binnenlandse product. De omvang van de grondslagerosie wordt dan bepaald door te kijken naar hoe hoog de autobelastingen zouden zijn als dat percentage gelijk blijft aan het %-bbp van de autobelastingen in 2026. De omvang van de grondslagerosie bij personenauto's bedraagt dan 4,6 miljard euro in 2040 (erosie 2). Inclusief bestel- en vrachtauto's bedraagt de grondslagerosie 7,1 miljard in 2040. De grondslagerosie ligt in deze methode hoger dan in de microbenadering, doordat het bbp sneller stijgt dan de omvang van het wagenpark.

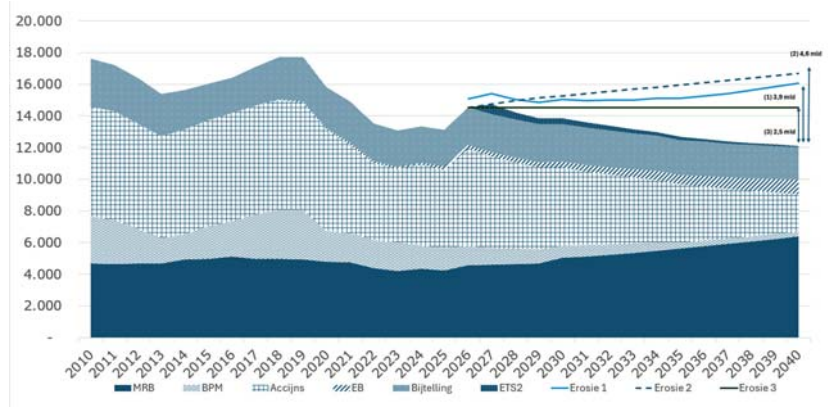
³ Omdat de accijnskorting na 2025 afloopt, wordt in 2026 gerekend zonder korting. Hierdoor ligt de belastingdruk op fossiele auto's 1,7 mld. hoger dan in 2025.

⁴ Hierbij is gecorrigeerd voor het gem. aantal km. In 2040 rijdt een gemiddelde personenauto circa 10% minder km per jaar.

Tot slot kan ook worden gekeken naar wat de grondslagerosie is als de inkomsten uit de autobelastingen vanaf 2026 constant worden verondersteld. De grondslagerosie bedraagt dan 2,5 miljard euro bij personenauto's in 2040 (erosie 3) en 4,2 miljard inclusief bestel- en vrachtauto's.

Deze berekeningen maken inzichtelijk wat de impact is van de grondslagerosie in de autobelastingen op de inkomsten voor de overheid. Het laat zien dat op langere termijn – wanneer het wagenpark in toenemende mate emissievrij is – de bpm en brandstofaccijnzen onvoldoende ingericht zijn om de opbrengsten voldoende op peil te houden. Dit vraagt een politieke weging over hoeveel belastinggeld in de toekomst moet worden opgehaald en over de samenstelling van de belastingmix. Het is hierbij goed om te benoemen dat de berekende grondslagerosie los staat van de grondslagerosie die conform de begrotingsregels gedurende een kabinetsperiode gedekt moet worden. De berekende grondslagerosie laat namelijk de totale erosie, inclusief erosie als gevolg van autonome ontwikkelingen zien. Tijdens een kabinetsperiode – wanneer het inkomstenkader is vastgesteld – hoeft voor het dekkingsvraagstuk bij beleidsmaatregelen die de ingroei van elektrische of zuinige fossiele auto's versnellen, alleen gekeken te worden naar de extra beleidsmatige grondslagerosie.

Figuur 1: Opbrengst autobelastingen personenauto's in mln. euro en prijspeil 2025



Beleidsopgave klimaat, energie en stikstof

Het verminderen van het gebruik van fossiele brandstoffen is belangrijk om Nederland op de korte en lange termijn leefbaar te houden, en om de Nederlandse economie sterk en weerbaar te houden door een minder grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen uit andere delen van de wereld. Uit de Klimaat- en energieverkenning (KEV) 2024 blijkt dat de sector mobiliteit moeilijk te verduurzamen is: In 2023 was de CO₂ uitstoot in de sector met slechts 8% gedaald ten opzichte van de CO₂ uitstoot in 1990. Ten opzichte van andere sectoren loopt mobiliteit dan ook achter bij de verduurzaming. De helft van de CO₂ uitstoot van de sector mobiliteit komt van personenauto's.

Klimaatopgave

Het demissionaire kabinet heeft als doel om de broeikasgasemissies in 2030 met 55% te reduceren ten opzichte van het niveau in 1990 zoals vastgelegd in de Klimaatwet. Voor 2050 is in de Klimaatwet bepaald dat de Nederlandse broeikasgasemissies tot netto nul zijn gereduceerd. Hiermee geeft Nederland ook invulling aan de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt. Per sector zijn indicatieve restemissies richting 2030 vastgelegd. Voor de mobiliteitssector gaat het, rekening houdende

met maatregelen uit de voorjaarsbesluitvorming 2025, om indicatieve restemissies van 21,3 Mton. In 2050 moet het gehele wagenpark emissievrij zijn. Omdat personenauto's in Nederland zo'n 20 jaar in het wagenpark blijven, zijn alle nieuwverkopen vanaf 2030 bij voorkeur volledig emissievrij. Binnen de EU geldt pas vanaf 2035 de verplichting voor autofabrikanten dat alle nieuwe personen- en bestelauto's emissievrij zijn.

De markt voor emissievrije voertuigen is, mede dankzij sturend beleid het afgelopen decennium, op gang gekomen. Het rijden in een volledig elektrische auto is steeds aantrekkelijker en haalbaarder geworden. Eind 2024 was bijvoorbeeld 35% van de nieuw verkochte personenauto's volledig elektrisch en ruim 6% van het totale personenautowagenpark emissievrij. Ook wordt er in toenemende mate biobrandstof bijgemengd.

Afgelopen najaar bleek uit een analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat de afgesproken klimaatdoelen voor 2030 niet worden gehaald (tekort 1,9 Mton). Vanwege deze opgave heeft het kabinet in de voorjaarsbesluitvorming aanvullend beleid aangekondigd. Met Prinsjesdag publiceert PBL een nieuwe Klimaat- en Energieverkenning (KEV), die de resterende opgave voor de klimaatdoelen actualiseert.

Energiebesparing

In EU-verband zijn er afspraken gemaakt over het energieverbruik. Het energiegebruik voor eindgebruikers dient in 2030 met 11,7% te zijn verminderd ten opzichte van 2020. Dit doel wordt vooralsnog niet gehaald. Uit de KEV 2024 blijkt dat nog een extra besparing van 234 PJ nodig is.

Verdere elektrificatie van het wagenpark kan een bijdrage leveren aan het halen van de doelen voor energiebesparing. Verdere elektrificatie draagt namelijk bij aan een daling van het finale energieverbruik, doordat elektrische auto's zo'n 2,5 tot 3 keer zo efficiënt in energieverbruik zijn als brandstofauto's. De opgave is echter groot, ter referentie: om 10 PJ extra energie te besparen, moeten tot 2030 700.000 fossiele personenauto's extra worden vervangen voor een elektrische variant.

Stikstof

Bij de verbranding van brandstof in verbrandingsmotoren van voertuigen, met name dieselauto's, komt stikstof vrij. Door aangescherpt Europees bronbeleid hebben moderne diesel- en benzineauto's een lagere uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) per voertuigkilometer dan oudere voertuigen. Elektrische auto's stoten geen stikstof uit. Ze hebben namelijk geen verbrandingsmotor, waardoor er ook geen stikstof uit de auto komt. Tijdige vervanging van oude, relatief vervuilende auto's door emissievrije auto's of door moderne, relatief schone benzine- en dieselauto's zorgt voor een sterke daling in de totale stikstofuitstoot door wegverkeer.

Beleidsopgave betaalbaarheid

Betaalbare mobiliteit is belangrijk om te kunnen werken, zorg te verlenen aan naasten, of familie en vrienden te bezoeken. In het maatschappelijk debat is daarom veel aandacht voor de kosten van automobilititeit. In 2024 ondervond 10% van de volwassen Nederlanders problemen bij het betalen van vervoer⁵.

⁵ Betaalbare mobiliteit? | Publicatie | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

De overheid heeft tot op zekere hoogte mogelijkheden om te sturen op de betaalbaarheid van autobezit. Een recente studie van het CPB laat zien dat bij fossiele auto's ongeveer 40% van alle autokosten bestaat uit belastingen (zoals de bpm, motorrijtuigenbelasting en brandstofaccijnzen)⁶. In de praktijk is gericht sturen hierop lastig te realiseren via de autobelastingen. Dat komt doordat de lasten gemiddeld genomen niet sterk verschillen tussen inkomensgroepen. Binnen de inkomensgroepen bestaan wel grote verschillen: de autokosten (incl. autobelastingen) hangen vooral af van persoonlijke factoren, zoals het aantal kilometers dat een huishouden per jaar aflegt en het aantal auto's in een huishouden.

De ontwikkeling van autobelastingen en pompprijzen worden in bijlage 1 (syntheserapport met achtergrondanalyses) en bijlage 2 (analyse ontwikkeling pompprijs) nader geduid. Hieruit blijkt dat in de komende jaren een stijging van de pompprijs verwacht wordt. Daar staat het feitelijke beeld tegenover dat autobelastingen, inclusief brandstofaccijnzen, gecorrigeerd voor inflatie in de afgelopen 15 jaar niet zijn gestegen of zijn gedaald. De betaalbaarheid van autobezit moet worden bezien in het grotere geheel van het mobiliteitssysteem. De ontwikkeling van pompprijzen is een onderdeel van de betaalbaarheid. De beschikbaarheid van alternatieven voor een fossiele auto, zoals de overstap naar een elektrische auto of het OV zijn ook onderdeel van het betaalbaarheidsvraagstuk.

Beleidsopgave bereikbaarheid

De bereikbaarheid van Nederland staat onder druk. Zonder aanvullend beleid neemt autogebruik tot aan 2050 dusdanig toe, dat het wegverkeer op grote delen van het wegennet vast loopt: zowel in de spits als in de daluren is er dan in een groot deel van Nederland een hoge kans op files.

De toename van de filedruk hangt in belangrijke mate samen met economische- en demografische ontwikkelingen, ontwikkelingen in het hele mobiliteitssysteem (inclusief openbaar vervoer). Daarnaast zijn vooral ook de ontwikkeling in kosten van autogebruik en de verhouding tussen de kosten voor het gebruik van fossiele auto's en elektrische auto's bepalend.

Vergeleken met fossiele auto's liggen de kosten per kilometer voor een elektrische auto een stuk lager. Lagere gebruikskosten zorgen – in combinatie met een groeiend wagenpark dat voor een steeds groter deel uit elektrische auto's zal bestaan – voor een toename van het aantal autokilometers. Files nemen hierdoor richting 2040 sterk toe. Ter illustratie: als de gebruikerskosten in 2040 gelijk gehouden zouden worden met het niveau van 2030, kan de filedruk als gevolg van economische- en demografische ontwikkelingen met 84% groeien ten opzichte van het niveau in 2018. De verwachte toename van het aandeel elektrische auto's zorgt zonder aanvullend beleid richting 2040 echter voor gemiddeld dalende gebruikerskosten per auto. Hierdoor kan de groei van files op lopen tot 184% ten opzichte van het niveau in 2018 (dit is inclusief de hiervoor genoemde toename van de filedruk met 84% zonder dalende gebruikerskosten, zie ook bijlage 1). De al verwachte sterke toename van de congestie wordt daardoor aanzienlijk vergroot, wat het belang van de relatie tussen de vormgeving van de autobelastingen en de mate van congestie onderstreept. Keuzes in de autobelastingen en dan met name de prikkelwerking die uit gaat van de hoogte van de variabele autokosten doen er – voor zowel elektrische als fossiele auto's – toe als het gaat om Nederland bereikbaar te houden.

⁶ Verdeling autobelastingen over huishoudens

Een toename van files betekent niet alleen ongemak voor de automobilist, maar is eveneens schadelijk voor de transportsector en brengt economische verlieskosten met zich mee. Zo raamde het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) de totale maatschappelijke kosten door files en vertragingen op het Nederlandse hoofdwegennet voor 2018 op 3,3 tot 4,3 miljard euro.

III – Mogelijkheid voor nieuwe balans in beleidsopgaven

Het komen tot een (nieuwe) balans in de beleidsopgaven gaat niet vanzelf. Zoals hiervoor geschetst, kennen de vier beleidsopgaven onderling namelijk een spanningsveld maar ook raakvlakken. Duidelijk is dat ze bij ongewijzigd beleid niet worden gehaald. Wel kan er gedacht worden aan een schuif in de tijd, waarbij de koers wordt bepaald en hervormingsmaatregelen voor de korte- midden- en langeretermijn elkaar versterken.

Voor de korte termijn (tot en met 2030) lijkt inzet gericht op een versnelde toename in het aandeel elektrische rijders het meest urgent, met het oog op de klimaat-, energie- en stikstofopgave. Het aandeel elektrische auto's op de weg is nog relatief beperkt, waardoor de financiële- en bereikbaarheidsopgave ook nog beperkt zijn. Hierbij valt te overwegen om de klimaatprikkel sterker neer te leggen bij het aanschafmoment i.p.v. bij het brandstofverbruik, want dit biedt de automobilist het meeste handelingsperspectief.

Voor de middellange termijn (2030–2035), wanneer de markt voor elektrische auto's volwassener is, kan het accent verschuiven naar een eerlijke verdeling van lasten tussen de fossiele en elektrische rijder en blijft gerichtere sturing op de tweedehands markt van belang. Elektrisch rijden zal dan al meer gangbaar en betaalbaar zijn, met name in de bovengemiddelde prijsklassen (vergeleken met een vergelijkbare fossiele auto). Vanaf 2035 geldt bovendien dat alle nieuwe auto's verplicht 100% emissievrij zijn. Door de verwachte toename van het aandeel elektrische auto's gaat de grondslagerosie van de overheidsfinanciën steeds sneller en neemt de filedruk toe. Elektrische auto's zullen stapsgewijs evenredig moeten meebetalen aan de belastinginkomsten. Hierbij is het van belang dat elektrisch rijden, inclusief tweedehands, mede door verwachte prijsontwikkelingen aantrekkelijk blijft en de overstap naar een elektrische auto, ook na 2030, financieel blijft lonen. Dit kan bijvoorbeeld door in de verdere uitwerking van het beleid als leidraad aan te houden dat de komende 10 jaar de totale autokosten van elektrische auto's minimaal 5% lager moeten liggen dan die van fossiele auto's. Ook voor automobilisten die zijn aangewezen op publiek laden en met een lager jaarkilometrage dan gemiddeld. Via bijvoorbeeld een hand aan de kraan systematiek kan dit worden gemonitord, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.

De derde en laatste hervormingsfase is gericht op de lange termijn (na 2035), wanneer de elektrische auto naar verwachting gangbaar is. Voor de transitie in de tweedehands markt is het van belang dat de overstap naar een emissievrije auto blijft lonen. In de precieze vormgeving van de toekomstige autobelastingen en verdeling tussen het belasten van aanschaf, bezit en gebruik, kunnen verschillende keuzes worden gemaakt. De keuzes die hierin gemaakt worden hebben daarbij effect op bijvoorbeeld congestie, betaalbaarheid, en de bijdrage die emissievrije auto's leveren aan de overheidsinkomsten.

II – Wisselwerking tussen de beleidsopgaven

De vier geschetste beleidsopgaven kennen onderling een wisselwerking en kunnen ook botsen.

Ten eerste is er een wisselwerking tussen omvang van de overheidsfinanciën en de opgave om de klimaatdoelen te halen. Wanneer grondslagerosie wordt opgevangen door de belastingen voor elektrische auto's te verhogen, wordt het – bij gelijkblijvende marktprijzen – minder aantrekkelijk voor automobilisten om over te stappen op een elektrische auto. Vanuit de klimaatopgave bezien is het echter maatschappelijk wenselijk dat de transitie naar een volledig elektrisch wagenpark juist wordt versneld, omdat het doel richting 2050 nog niet binnen bereik is. Het hoger belasten van fossiele auto's daarentegen, werkt de overstap naar de elektrische auto niet tegen, maar levert op de lange termijn geen stabiele overheidsfinanciën, omdat over een groeiend aandeel van het wagenpark minder belasting wordt betaald.

Ten tweede is er een wisselwerking tussen de betaalbaarheidsopgave en de klimaatopgave. Er bestaat namelijk het risico dat een groeiend deel van de huishoudens wel wil, maar financieel nog niet kán overstappen op een elektrische auto. Voorkomen moet worden dat met name lage inkomens te maken krijgen met toenemende brandstofkosten, terwijl een overstap naar een elektrische auto op de korte termijn niet haalbaar is. Er is ook een positieve wisselwerking tussen de betaalbaarheidsopgave en de klimaatopgave. Een elektrische auto is namelijk goedkoper in gebruik (o.a. efficiënter energieverbruik en lagere onderhoudskosten). Wanneer het voor lage inkomens die een auto nodig hebben wel lukt om over te stappen, bijvoorbeeld doordat het marktaanbod verbreedt, komt de transitie naar elektrisch rijden de betaalbaarheid van automobilitéit dus juist ten goede.

Ten derde zorgt de betaalbaarheidsopgave in het licht van de bereikbaarheid voor een dilemma: iedere automobilist wil het liefst tegen zo laag mogelijke kosten gebruik maken van de auto. Zoals genoemd leiden lagere gebruikskosten echter ook tot meer gebruik van de weg waardoor het aantal files sterkt toeneemt en de bereikbaarheid verslechtert. Hier raakt de betaalbaarheidsopgave ook aan de opgave voor stabiele overheidsfinanciën: het vergroten van de betaalbaarheid door een maatregel in de autobelastingen verlaagt de gemiddelde autokosten, maar leidt ook tot een budgettaire derving die elders moet worden opgevangen. Zoals benoemd zijn betaalbaarheidsmaatregelen binnen de autobelastingen relatief ongericht op lage inkomens, en daarmee kostbaar.

Ten vierde raken mogelijke oplossingen voor de bereikbaarheidsopgave en stabiele overheidsfinanciën elkaar. Het beprijzen van autogebruik voor zowel de fossiele als elektrisch aangedreven auto's voorkomt grondslagerosie en vermindert congestie.

Naast de wisselwerking tussen de vier beleidsopgaven moet in ogenschouw worden genomen dat de uitvoering van de huidige belastingen tot steeds grotere complexiteit en uitvoeringsproblemen leiden. Zo is het voor de Belastingdienst door de «legacy» van oude systemen en de daarmee samenhangende grote moderniseringsopgave steeds moeilijker om beleidswijzigingen door te voeren en in te springen op politieke wensen en maatschappelijke ontwikkelingen in het wagenpark. Verder leidt de huidige vormgeving van de bpm niet alleen tot een grote uitvoeringslast voor de Belastingdienst, maar ook tot een ongelijk speelveld door het gebruik van taxatierapporten bij de parallelimport van voertuigen.

IV – Te maken keuzes voor verdere hervorming autobelastingen

Dit voorjaar heeft het kabinet extra maatregelen aangekondigd om het klimaatdoel in de mobiliteitssector binnen bereik te brengen, waaronder de normering van het zakelijk wagenpark via de loonbelasting (pseudo-eindheffing). Het kabinet werkt deze maatregel verder uit ten behoeve van het Belastingplan 2026 en voert hierover ook gesprekken met sectorpartijen.

Met de stap die kabinet in het voorjaar heeft gezet is het werk echter nog niet klaar: in het voorjaarspakket heeft het kabinet voorrang gegeven aan de urgente korte termijn versnelling van de elektrificatie van het wagenpark. Indachtig het Regeerprogramma schetst het demissionaire kabinet hierna opties voor de middellange en lange termijn hervorming van de autobelastingen en het aanpalende mobiliteitsbeleid.

Gelet op de analyse van beleidsopgaven is het bij het vormgeven van het vernieuwde stelsel belangrijk aan te sturen op:

- 1) rechtvaardig en voorspelbaar beleid. Dit geeft duidelijkheid aan burgers en bedrijven en voorkomt dat de transitie naar een elektrisch wagenpark stagneert.
- 2) een eenvoudig, uitvoerbaar en begrijpelijk stelsel. De autobelastingen kennen momenteel veel bijzondere regelingen (tariefkortingen, toeslagen, vrijstellingen en teruggaven) die het stelsel complex maken. De hervorming van de autobelastingen kan worden aangegrepen om de complexiteit en uitvoerbaarheid van het stelsel te verbeteren.

Gegeven de demissionaire status schetst het vervolg van de brief de overkoepelende richtinggevende keuzes ten aanzien van de lange termijn die nodig zijn om te komen tot een hervorming van het stelsel. Vervolgens schetst het demissionaire kabinet per belastinggrondslag (bezit, aanschaf en gebruik) de eerste denkrichting en alternatieve beleidsopties.

Overkoepelende keuzes

Overkoepelende keuze 1: prioritering beleidsopgaven in de tijd

Zoals hiervoor geschetst kan een balans in de beleidsopgaven van overheidsfinanciën, klimaat, betaalbaarheid en bereikbaarheid worden gevonden door te schuiven in de prioritering van deze beleidsopgaven in de tijd. In de verdere uitwerking van de hervorming van de autobelastingen moet worden gekozen hoe hieraan invulling kan worden gegeven. Daarbij is het belangrijk om tijdig met de voorbereiding voor nieuwe belastingen of nieuwe belastinggrondslagen te beginnen, omdat vaak meerdere jaren aan voorbereiding nodig is voor de implementatie. Daarnaast biedt het langjarig vastleggen van een pad voor de autobelastingen duidelijkheid aan de autorijder.

Overkoepelende keuze 2: hoogte autobelastingen in de toekomst

Er moet een politieke keuze worden gemaakt over hoeveel geld in de toekomst met de autobelastingen wordt opgehaald. Om de overheidsinkomsten uit de autobelastingen volledig op peil te houden, moet een wagenpark bestaande uit elektrische auto's in de toekomst uiteindelijk hetzelfde gaan betalen als het huidige wagenpark.

Er kan ook overwogen worden om genoeg te nemen met iets minder inkomsten uit de autobelastingen, bijvoorbeeld omdat een elektrisch wagenpark minder maatschappelijke kosten veroorzaakt. Hierbij is het goed om te beseffen dat lagere structurele inkomsten uit autobelastingen als consequentie hebben dat er daardoor ook minder ruimte is voor

overheidsuitgaven of dat er elders inkomsten opgehaald zullen moeten worden.

Overkoepelende keuze 3: samenstelling belastingmix

Bij de hervorming van de autobelastingen zal ook een politieke keuze gemaakt moeten worden over hoe om te gaan met de verdeling van het belasten van aanschaf, bezit en gebruik van auto's.

Met de transitie naar een elektrisch wagenpark is sturing op aanschaf, bezit en gebruik onverminderd relevant. Een aanschafbelasting heeft als voordeel dat naast het belasten van de extra weelde van (nieuwe) auto's zoals oorspronkelijk bedoeld, gericht kan worden gestuurd op de samenstelling van het wagenpark. Daarbij hebben automobilisten op het moment van aanschaf het meeste handelingsperspectief. Dit geldt ook voor elektrische auto's. Via de mrb (belasten van bezit) kan van iedere automobilist een vaste bijdrage worden gevraagd aan het op peil houden van publieke voorzieningen, zoals infrastructuur. Het belasten van bezit geeft een extra prijsprikkel aan huishoudens om zorgvuldig af te wegen of, welke en hoeveel auto's in een gezin of huishouden nodig zijn – mede gezien publieke ruimte schaars is en auto's steeds groter worden en steeds meer ruimte innemen. Met belasten van gebruik wordt daarentegen rekenschap gegeven van het principe dat de «gebruiker betaalt». Wanneer meer gereden wordt, is eenvoudigweg meer belasting verschuldigd. Dit draagt daarmee bij aan het verminderen van congestie.

In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe per grondslag (bezit, aanschaf en gebruik) de autobelastingen voor middellange en lange termijn stabiel vorm kunnen krijgen. Hierin zijn keuzes te maken. Externe effecten kunnen bijvoorbeeld gerichter worden beprijd door een groter deel van de autobelastingen gebruiksafhankelijk te maken. Daar staat tegenover dat de lasteneffecten het kleinst blijven als een elektrische auto evenveel aan aanschaf, bezit en gebruik gaat betalen als een fossiele auto nu.

Denkrichtingen en mogelijke beleidsopties per belastinggrondslag

Denkrichting 1: hervorming mrb via grondslagwijziging van gewicht naar voertuigoppervlakte.

De motorrijtuigenbelasting (mrb) vormt al decennia een stabiele en voorspelbare belasting, en is een middel voor provincies om belastingen te heffen via opcenten. Op dit moment is de grondslag van de mrb het gewicht van de auto.

Door de opkomst van elektrisch rijden is de vraag of dit naar de toekomst nog wenselijk is, omdat elektrische auto's door het accupakket zwaarder zijn en dus meer motorrijtuigenbelasting betalen. Dit geldt ook voor hybride auto's. Vanuit het oogpunt van de transitie is het onlogisch dat schone auto's meer mrb betalen dan vervuילendere auto's.

Om voor het meergewicht te corrigeren wordt op dit moment gewerkt met een tijdelijke tariefkorting voor elektrische personenauto's. Deze tijdelijk tariefkorting heeft als nadeel dat deze ongericht is, zorgt voor extra complexiteit en er onzekerheid blijft over de toekomstige behandeling van elektrische motorrijtuigen in de mrb. Deze onzekerheid heeft een negatief effect op het aankoopgedrag.

De enige manier om de invloed van het accupakket op de hoogte van de mrb volledig weg te halen, is door over te stappen op een andere grondslag. Alleen dan wordt het mogelijk om in de mrb een hybride of elektrische auto exact hetzelfde te belasten als een fossiele auto. Het demissionaire kabinet heeft daarom in de voorjaarsbesluitvorming aangekondigd de grondslag van de motorrijtuigenbelasting voor personen- en bestelauto's te willen herzien. De aanpassing van de grondslag is ook relevant als wordt besloten om de bestaande motorrijtuigenbelasting om te vormen naar een vorm van Betalen naar Gebruik. Voor motorrijwielen is in principe geen aanpassing nodig, want ze betalen een vast bedrag per kwartaal. Voor vrachtauto's liggen ook geen aanpassingen voor de hand. Bij inwerkingtreding van de vrachtwagenheffing in 2026 gaan vrachtauto's van meer dan twaalf ton namelijk enkel nog het minimale bedrag aan motorrijtuigenbelasting betalen zoals dat door de Eurovignetrichtlijn wordt voorgeschreven.⁷

De denkrichting voor personen- en bestelauto's betreft een wijziging van de grondslag van gewicht naar voertuigoppervlakte (spoorbreedte vermenigvuldigd met wielbasis (lengte)). Deze grondslag is goed uitvoerbaar: de gegevens over spoorbreedte en wielbasis worden reeds geregistreerd door de RDW en zijn voor vrijwel alle auto's beschikbaar. Voertuigoppervlakte is bovendien een stabiele grondslag en is techniek-neutraal, hiermee wordt het probleem opgelost dat accutechnologie leidt tot een hoger mrb-bedrag. Ongeacht het type aandrijflijn (benzine, hybride of volledig elektrisch) hoeft hierdoor voor hetzelfde automodel in de toekomst hetzelfde mrb-bedrag te worden betaald. Tot slot maakt het gebruik van voertuigoppervlakte differentiatie tussen kleine en grote auto's mogelijk. Dit is wenselijk omdat kleine auto's doorgaans energiezuiniger zijn en minder (publieke) ruimte innemen dan grote auto's. Ook zijn ze doorgaans veiliger voor andere verkeersdeelnemers, en kan door te kiezen voor een kleinere auto, met lagere kosten, autorijden betaalbaar blijven voor een zo groot mogelijke groep.

Indien ervoor wordt gekozen om over te stappen op de grondslag voertuigoppervlakte, zullen er nadere keuzes gemaakt moeten worden ten aanzien van de precieze vormgeving:

1. De hoogte van de tarieven en de gewenste budgettaire opbrengst.
2. Mogelijkheden om naast voertuigoppervlakte het belastingtarief aanvullend te differentiëren. Zoals naar leeftijd of brandstofsoort (bijv. een dieseltoeslag)
3. De progressiviteit van de tarieven. De grondslag maakt het namelijk mogelijk om de mrb voor kleinere auto's goedkoper te maken en voor grotere auto's duurder.
4. Dezelfde of verschillende tarieven voor bestelauto's en personenauto's.
5. Afweging welke huidige bijzondere regelingen (vrijstellingen, toeslagen of kortingen) worden meegenomen onder het nieuwe stelsel. Veel van deze regelingen zijn negatief geëvalueerd.

Als deze grondslagwijziging plaats zal vinden, heeft dit ook gevolgen voor de inkomsten uit de provinciale opcenten. Dit kan worden opgevangen door de opcententarieven opnieuw te bekijken, waardoor de inkomsten voor de provincies op niveau blijven.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 32 800, nr. 76.

Alternatieven voor aanpassing grondslag naar voertuigoppervlakte

Het kabinet heeft ook een inventarisatie gemaakt van alternatieve grondslagen. Voor de nieuwe grondslag is het van belang dat brongegevens van het voertuig worden gebruikt, die bekend zijn bij de RDW. Dit is nodig omdat de gegevens ter beschikking moeten kunnen worden gesteld aan de belastingdienst. Daarnaast moet het gaan om authentieke voertuiggegevens die ongevoelig zijn voor aanpassingen die nog kunnen worden gedaan in de voertuig, zodra deze is gekeurd en op de weg is.

In aanvulling op voertuigoppervlakte is bijvoorbeeld gekeken of voertuighoogte (frontaaloppervlakte) kan worden gebruikt als mogelijke grondslag. Bij deze grondslag moet er rekening mee worden gehouden dat frontaaloppervlakte maar voor een klein deel van het wagenpark beschikbaar is. Door de mogelijkheid van aanpassing van het voertuig lijken alternatieven vooralsnog niet geschikt. In de verdere uitwerking zullen mogelijkheden in de grondslag nader worden verkend om nog meer te sturen op verkeersveiligheid.

Ook is verkend of de CO₂-uitstoot of het energieverbruik (in geval van elektrische auto's) als grondslag kan worden gebruikt. Bij deze grondslag moet echter rekening worden gehouden met het feit dat het verbruik van voertuigen in de loop der jaren op verschillende manieren is vastgesteld, en dat deze gegevens in sommige gevallen niet beschikbaar zijn. Verder geldt met name bij energieverbruik (bij elektrische auto's) het nadeel dat minder goed onderscheid kan worden gemaakt tussen grote en kleine auto's. Eventueel kan worden overwogen het energieverbruik aanvullend op voertuigoppervlakte te gebruiken, bijvoorbeeld door auto's met een laag geregistreerd energieverbruik te belonen. Dat geldt ook voor differentiatie naar leeftijd en brandstofsoort.

Als alternatief voor een andere grondslag kan er ook voor worden gekozen om gewicht als grondslag te laten bestaan, maar om te werken met aparte tarieftabellen voor (plug-in) hybrides en volledig emissievrije auto's. Dit heeft als voordeel dat een minder grote aanpassing in de uitvoeringssystemen nodig is. Bovendien kan hiermee ook een korting aan elektrische auto's worden gegeven. Nadeel is, net als met de huidige tijdelijke tariefkorting, dat deze maatregel grofmazig blijft en het probleem niet helemaal wordt opgelost. De invloed van de accutechnologie op de hoogte van het mrb bedrag blijft namelijk bestaan. Ondanks de aparte tarieftabellen kan nooit geheel worden gecorrigeerd voor het meergewicht van het accupakket, omdat dit per segment en automodel verschilt. Tot slot is deze optie op de lange termijn complexer doordat moet worden gewerkt met meerdere tarieftabellen. Bij voertuigoppervlakte gelden deze problemen niet.

Denkrichting 2: omvorming bpm naar tenaamstellingsbelasting

De bpm wordt in haar huidige vorm eenmalig geheven bij de eerste inschrijving van een motorrijtuig in het Nederlandse kentekenregister. De hoogte van de bpm is bij personen- en bestelauto's afhankelijk van de CO₂-uitstoot: hoe hoger de uitstoot, hoe hoger de belasting. Omdat er vanaf 2035 alleen elektrische auto's verkocht worden, is deze vormgeving onhoudbaar. Een oplossing ligt binnen de bestaande autobelastingen via de bpm: Door de grondslag in de bpm aan te passen en een aparte tarieftabel voor elektrische auto's te introduceren, kan stapsgewijs een bpm voor elektrische auto's worden geïntroduceerd waarbij het tarief differentieert naar voertuigkenmerken.

De bpm kent in de huidige vormgeving echter een belangrijk nadeel in de uitvoering, vanwege problematiek bij de parallelimport van gebruikte motorrijtuigen. Bij parallelimport moet worden vastgesteld wat de restwaarde van het motorrijtuig is om de bpm naar rato te berekenen, zolang er eenmalig aanschafbelasting geheven wordt (ongeacht de grondslag). Dit leidt in de praktijk tot een afhankelijkheid van taxatierapporten, die voortdurend aanleiding geven tot geschillen, administratieve druk en vermoedens van belastingontwijking. Ook vanuit stakeholders in de autobranche zijn hierover zorgen geuit. Hierbij speelt ook een belangrijk unierechtelijk aspect⁸. Bij de bpm moeten geïmporteerde motorrijtuigen fiscaal gelijk moeten worden behandeld aan motorrijtuigen die al in Nederland zijn geregistreerd. Het Hof van Justitie heeft in meerdere arresten benadrukt dat lidstaten objectieve, transparante en controleerbare methoden moeten hanteren om fiscale gelijkheid te waarborgen. Bij de huidige bpm-heffing bij import blijkt dit in de praktijk lastig. Een systematiek die niet afhankelijk is van restwaardebepalingen of subjectieve taxaties is daarom wenselijk.

Omvormen bpm naar tenaamstellingsbelasting

Met name vanwege de uitvoeringsproblematiek heeft het demissionaire kabinet eerder de denkrichting benoemd om de bpm om te vormen naar een tenaamstellingsbelasting. Dit sluit ook aan op de aangenomen motie van de leden Grinwis en Eerdmans om te onderzoeken hoe de bpm per 2035 kan worden uitgefaseerd⁹. Dit betekent dat belasting wordt geheven bij iedere tenaamstelling van het motorrijtuig in het kentekenregister. Dit betreft dus niet alleen de eerste registratie, maar ook bij verkoop of overschrijving binnen Nederland. Met het invoeren van de tenaamstellingsbelasting verdwijnt de huidige bpm en de daaraan verbonden uitvoeringsproblematiek: de tenaamstellingsbelasting zorgt voor een gelijke behandeling van binnenlandse en buitenlandse motorrijtuigen, en het onderscheid tussen binnenlandse transacties en parallelimport vervalst. Ook is er dan geen noodzaak meer om de waarde van een gebruikte auto te bepalen, waarmee de noodzaak voor het gebruik van taxatierapporten vervalst.

Bij het lastenneutraal invoeren van een tenaamstellingsbelasting wordt de lastendruk bij een auto meer verspreid over de tijd. Bij de bpm moet het volledige belastingbedrag direct worden voldaan wanneer een nieuwe auto wordt ingeschreven in het kentekenregister, maar bij de tenaamstellingsbelasting wordt dit uitgesmeerd over de hele levensduur van de auto, op basis van een gemiddeld aantal keer dat een auto van eigenaar wisselt, zal over de hele levensduur het bedrag overeenkomen met het huidige bpm bedrag nu.

De belangrijkste keuze die bij de invoering van een tenaamstellingsbelasting moet worden gemaakt, is of de belasting voor alle auto's gaat gelden of alleen voor de emissievrije auto's. Beide opties hebben voor- en nadelen.

Indien ervoor wordt gekozen om de tenaamstellingsbelasting voor alle auto's in te voeren, dan moet een keuze worden gemaakt of voor de bestaande fossiele auto's – die al bpm hebben betaald – een overgangsgeregeling komt.

⁸ Artikel 110 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie verbiedt discriminatie tussen binnenlandse en buitenlandse producten. Voor de bpm betekent dat geïmporteerde motorrijtuigen fiscaal gelijk moeten worden behandeld aan motorrijtuigen die al in Nederland zijn geregistreerd.

⁹ Kamerstukken II 2024–2025, 31 305, nr. 512

Naast de scope en overgangstermijn is hierbij een belangrijke keuze hoe de tariefstructuur van de tenaamstellingsbelasting eruit zit. Er kan voor één tarieftabel of een aparte tarieftabel voor fossiele auto's en een apart tarief voor elektrische auto's worden gekozen. De tarieftabel voor fossiele auto's kan net als in de huidige situatie worden gedifferentieerd naar CO₂-uitstoot. Daarnaast kan het tarief leeftijdsafhankelijk worden gemaakt, zodat over nieuwe auto's meer belasting moet worden betaald dan over oude auto's. Vanuit het oogpunt van de klimaatdoelen is het hierbij wenselijk dat de aankoop van elektrische auto's hierin niet fiscaal wordt ontmoedigd.

Voor elektrische (bestel) auto's kan het tarief ook gedifferentieerd worden naar leeftijd en daarnaast naar bijvoorbeeld voertuigoppervlakte en energieverbruik. Dit maakt het mogelijk om te differentiëren tussen de verschillende segmenten en automodellen, waar dat met de huidige vaste voet in de bpm (die voor alle auto's hetzelfde is) niet kan. Hierbij kan ook een stapsgewijze invoering worden overwogen, zodat wordt voorkomen dat elektrische auto's te snel duurder worden en daardoor een negatief effect op het halen van de klimaatdoelen ontstaat. Er kan ook voor worden gekozen om de tenaamstellingsbelasting voor elektrische auto's alleen in te voeren ter hoogte van de huidige vaste voet. Keuzes die hierin gemaakt worden hebben ook invloed op de totale grondslagerosie in de autobelastingen die resteert en die elders binnen of buiten de autobelastingen moet worden opgevangen.

Indien ervoor wordt gekozen om een tenaamstellingsbelasting nader uit te werken, dan moet nader worden onderzocht hoe dit voor de burger zo eenvoudig mogelijk en in de uitvoering bij voorkeur aansluitend bij de huidige uitvoeringsprocessen kan. Ook worden eventuele vrijstellingen nader uitgewerkt, naar voorbeeld van België¹⁰.

Denkrichting 3 – belasten van gebruik

In de derde en laatste denkrichting heeft het kabinet gekeken naar de belastingen op gebruik. Naast de brandstofaccijnzen is er momenteel geen nationaal instrument waarmee specifiek het gebruik van auto's kan worden belast. Waar bij fossiele auto's ongeveer de helft van de autobelastingen bestaat uit lasten op gebruik (zonder accijnskorting), is dit bij elektrische auto's slechts 19%. Met de verwachting van een steeds groter aandeel emissievrije voertuigen in het wagenpark, is hierbij ook een verwachte sterke toename aan files.

Voor het belasten van gebruik bij elektrische auto's is een minder eenvoudige oplossing voor handen, dan bij de belastingen op aanschaf en bezit.

Aanpassing van de energiebelasting op elektriciteit biedt namelijk geen soelaas, omdat elektrische auto's ook vaak thuis kunnen worden opgeladen en de overheid geen zicht heeft op de verdeling van het stroomverbruik achter de meter. Een generieke verhoging van de energiebelasting op elektriciteit is bovendien onwenselijk, omdat hiermee de energietransitie in andere sectoren wordt afgeremd.

Een mogelijkheid om het gebruik van een (elektrische) auto in de toekomst te belasten is de introductie van een kilometerbelasting. Een eenvoudig systeem met een vlak kilometertarief biedt een oplossing voor het probleem van grondslagerosie. Eventueel kan ook gedifferentieerd

¹⁰ België kent een Belasting op de inverkeerstelling. Dit is eenmalige belasting die iedere eigenaar van een nieuw of tweedehands voertuig moet betalen vanaf de ingebruikname van het voertuig op de openbare weg in België. Hierop zijn enkele vrijstellingen van toepassing.

worden naar bijvoorbeeld voertuigoppervlakte of energieverbruik. Een vlak kilometertarief is het snelst, het goedkoopst en met de beste waarborgen voor de privacy in te voeren, omdat – met enkele aanvullende waarborgen kan worden aangesloten op de tellerstandregistratie van de RDW. De grootste reductie van congestie wordt bovendien reeds met een vlak kilometertarief bereikt. Gegeven de demissionaire status, zijn keuzes over een kilometerbelasting aan een volgend kabinet.

V – Tot slot

Het kabinet acht het belangrijk om toe te werken naar een stabiel, eerlijk en rechtvaardig stelsel waarmee autorijden betaalbaar blijft, de overheidsfinanciën op lange termijn gezond blijven, de klimaat- en energiedoelen worden gehaald en een bijdrage wordt geleverd aan het bereikbaar houden van Nederland. Vanwege de demissionaire status is concrete besluitvorming over de middellange en lange termijn hervorming van de autobelastingen aan een volgend kabinet. Tot dat moment zal het kabinet alle noodzakelijke stappen zetten om de te maken keuzes zoveel mogelijk voor te bereiden, zodat een volgend kabinet voortvarend aan de slag kan gaan. Concreet worden in dit kader de komende maanden de drie denkrichtingen, alsook het principe dat een overstap op emissievrij rijden moet blijven lonen verder uitgewerkt. Ook zal bij augustusbesluitvorming de precieze vormgeving van de pseudo-eindheffing worden vastgesteld en worden gezien of en zo ja welk flankerend beleid voor de zakelijke markt nodig en proportioneel is.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen