Keuzewijzer Autobelastingen

Keuzes en afruilen bij belastingheffing in het autodomein

Inhoud

Ten Geleide 3
Samenvatting 4
1. Inleiding 8
1.1 Introductie op het stelsel van Autobelastingen 8
1.2 Ordening langs een drietal beleidsopgaven 9
2. Perspectieven op het stelsel van Autobelastingen 12
3. Betaalbaarheid 14
3.1 Betaalbaarheid in perspectief 14
3.2 Resultaten van de analyse naar de ontwikkeling van autokosten 17
3.3 Conclusie betaalbaarheid 20
4. Impact beleid EU op (nationale) beleidsopgaven 22
4.1 Internationale klimaatafspraken 22
4.2 Europees bronbeleid ten aanzien van personen- en bestelauto's 23
4.3 Grenzen aan nationaal beleid 25
5. Drie centrale beleidsopgaven 27
5.1 Beleidsopgaven stabiele belastinggrondslagen en vereenvoudiging van het stelsel 27
5.2 Beleidsopgaven klimaat, schone lucht en stikstof 31
5.3 Beleidsopgaven bereikbaarheid en congestie 34
6. Beleidsopties en afruilen 37
6.1 Beleidsopties stabiele belastinggrondslagen en vereenvoudiging stelsel 37
6.2 Beleidsopties klimaat, schone lucht en stikstof 42
6.3 Beleidsopties bereikbaarheid en congestie 49
6.4 Beleidsopties voor generieke lastenverzwaring en verlichting 53
7. Impact "betalen naar gebruik" op de drie beleidsopgaven 56
7.1 De ratio van "betalen naar gebruik" 56
7.2 Overzicht van onderzochte varianten 56
7.3 Effecten betalen naar gebruik 57
Bijlage 1: Uitkomsten analyse autokosten 62
Lijst met bronvermeldingen 68
Samenstelling stuurgroep en projectgroepen 69

Ten Geleide

Voor u ligt de Keuzewijzer Autobelastingen.
Tijdens het AO Autobelastingen van 4 november 2020 ben ik ingegaan op de complexiteit van het stelsel en heb ik de Kamer toegezegd om de ingewikkelde keuzes die gemaakt kunnen worden te ordenen. Ik heb toegezegd mijn analyse ten behoeve van de formatie naar de Kamer te sturen.

In dit rapport worden ten behoeve van de formatie de beleidsopgaven en mogelijke beleidsopties op het terrein van de Autobelastingen geschetst. Er is voor een groot deel geput uit al bestaande studies en rapporten. De meerwaarde van het rapport zit vooral in het in samenhang presenteren van het materiaal en het laten zien van de effecten en de afruilen en synergiën van de beleidsopties.

De Keuzewijzer gaat in op de volgende beleidsopgaven:
- Stabiele grondslagen en vereenvoudiging van het stelsel;
- Klimaat, schone lucht en stikstof;
- Bereikbaarheid en congestie.

De Kamer heeft daarnaast de regering via de motie Dijkstra c.s. van 19 november verzocht concrete beleidsopties te onderzoeken om automobiliteit betaalbaarder te maken. Bijvoorbeeld door de lasten voor de automobilist per saldo te laten dalen, en de voor- en nadelen hiervan te schetsen. Het thema betaalbaarheid is daarom eveneens meegenomen bij deze Keuzewijzer.

Voor de klimaatopgave in de sector mobiliteit is aangesloten bij het rapport van de studiegroep Klimaat[1] die de impact van de aanscherping van het EU reductiedoel naar 55% in kaart heeft gebracht. Voor de opgave bereikbaarheid en congestie is aangesloten bij de Brede maatschappelijke heroverweging toekomstbestendige mobiliteit (BMH 12)[2] en de meest recente Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA).[3] Er wordt ingegaan op de mogelijke impact op langere termijn van de COVID crisis.
Op het thema belastingdruk en betaalbaarheid is een nieuwe analyse en doorrekening gedaan. Ook is de impact van het EU bronbeleid op de nationale opgave geanalyseerd. Daarnaast zijn bij het thema grondslagerosie de cijfers geactualiseerd naar het meest actuele basispad.
Het kabinet staat voor een aantal grote keuzes die het best in samenhang kunnen worden bezien. Een belangrijke vraag is of en zo ja hoe een volgend kabinet een systeem van betalen naar gebruik wil invoeren. Een andere belangrijke keuze is hoe een volgend kabinet invulling wil geven aan het in het Klimaatakkoord opgenomen streven naar 100% EV nieuwverkopen in 2030. In het Klimaatakkoord is deze stimulering tot en met 2025 met concrete beleidsmatregelen ingevuld.

[1] Bestemming Parijs: wegwijzer voor Klimaatkeuzes 2030, 2050; 29 januari 2021.
[2] Brede maatschappelijke heroverweging toekomstbestendige mobiliteit; 20 april 2020.
[3] Nationale Markt- en capaciteitsanalyse 2017; 1 mei 2017.

Samenvatting

Deze Keuzewijzer schetst in onderlinge samenhang een aantal grote beleidsopgaven en beleidsopties op het terrein van de Autobelastingen. Het gaat daarbij om zowel de belastingen voor personenauto's als die voor bestelauto's. Vrachtauto's blijven daarbij buiten beschouwing. De Keuzewijzer brengt ordening aan en laat van mogelijke keuzes de afruilen en synergiën zien.

Opgave stabiele belastinggrondslagen en vereenvoudiging van het stelsel

De grondslagen van de autobelastingen staan onder druk. Door de opkomst van het emissievrije rijden staat de grondslag van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm) en de brandstofaccijnzen onder druk. De opbrengst van de bpm is immers CO_2-gerelateerd en die van de accijnzen brandstof-gerelateerd. Omdat het wagenpark voorlopig nog groeit en de ingroei van het emissievrije personenauto's in het basispad blijft steken op 35% is er met 2030 als horizon nog geen sprake van een substantiële daling van de belastingopbrengst. Indien het streven naar 100% EV nieuwverkopen in 2030 wordt gehaald neemt daarentegen de grondslagerosie toe en ontstaat een derving van 1,1 miljard euro bij personenauto's. Na 2030 loopt deze derving op. Bij een volledig emissievrij wagenpark bedraagt in 2050 de structurele derving bij personenauto's ongeveer 4,7 miljard euro ten opzichte van 2020. Doordat emissievrije personenauto's gemiddeld zwaarder zijn staat daar een toename van de opbrengsten van de provinciale opcenten van 1,2 miljard euro tegenover.

Zet waar mogelijk in op vereenvoudiging van het stelsel. Dit om uitvoering, branche en automobilist te ontlasten. Het stelsel van Autobelastingen is in de loop van de jaren erg complex geworden en heeft kenmerken van een lappendeken gekregen. Complexiteitsverhogend zijn het grote aantal bijzondere regelingen (vrijstellingen en kortingen die de belastinggrondslag versmallen) en de bpm bij in- en export van tweedehands auto's. Bij de parallelimport blijft de bepaling van de bpm-hoogte kwetsbaar voor fraude en bewerkelijk voor de belastingdienst. Daarnaast leidt de ontwikkeling van de CO_2-uitstoot van brandstofauto's (autonome vergroening) tot discussies over de manier waarop hier bij de bpm rekening mee moet worden gehouden.

Beleidsopties voor stabiele grondslagen

- **Betalen naar gebruik (BNG).** Bij betalen naar gebruik kan men er voor kiezen om zowel brandstofvoertuigen als emissievrije voertuigen (EV's) in de heffing te betrekken, of om een variant in te voeren die uitsluitend EV's in de heffing betrekt. In het onderzoek BNG is gekozen voor een budgettair neutrale omzetting van de motorrijtuigenbelasting (mrb) in een kilometerheffing. Indien men de grondslagerosie in de bpm en brandstofaccijns die na 2030 gaat optreden binnen het autodomein zou willen opvangen dient het bij aanvang vastgestelde kilometertarief na 2030 geleidelijk te worden verhoogd.
- **Verhoging mrb.** Zonder invoering van betalen naar gebruik is op termijn een geleidelijke verhoging van de mrb een mogelijkheid indien men de grondslagerosie wil opvangen in het autodomein. Op de lange termijn is een verdubbeling van het tarief nodig om de derving voor het Rijk van 4,7 miljard euro te kunnen opvangen. Een concrete optie voor een eerste stap -in de vorm van lastenverzwaring van 500 miljoen euro- is in deze Keuzewijzer uitgewerkt. Een alternatief is om de grondslagerosie (deels) buiten het autodomein op te vangen. Vanuit welvaartseconomische optiek kan dit worden beargumenteerd op grond van de lagere maatschappelijke kosten van EV's.
- **Taakstellende aanpak bijzondere regelingen.** Op korte termijn kan worden besloten tot een taakstellende versobering van bijzondere regelingen. Ook dit is een vorm van dekking binnen het autodomein. Een bedrag van 500 miljoen euro is hierbij denkbaar. Een grote post zijn de bijzondere regelingen voor bestelauto's van ondernemers. Indien die worden versoberd en (deels) wordt ingezet voor

stimulering van emissievrije bestelauto's zal dit naar verwachting leiden tot een toename van de verkoop van emissievrije bestelauto's.

- **Grondslag bpm omzetten naar catalogusprijs.** De grondslag van de bpm voor personenauto's kan worden omgezet van CO_2 naar catalogusprijs. Dit leidt tot een stabielere grondslag. De problematiek van het bijstellen van de bpm-tabel aan de autonome vergroening van de nieuwverkopen behoort dan tot het verleden. Voor emissievrije personenauto's is in de vormgeving uitgegaan van een tijdelijke vrijstelling om het streven naar 100% EV nieuwverkopen in 2030 binnen bereik te houden. De omzetting van de grondslag van CO_2 naar catalogusprijs verhoogt de CO_2-uitstoot van nieuwe brandstofauto's en leidt daarmee tot een afruil met de klimaatdoelen.

Beleidsopties vereenvoudiging van het stelsel

- **Op termijn Bpm integreren in mrb.** Een andere beleidsoptie voor de bpm is om voor nieuwe voertuigen de bpm om te zetten in een toeslag op de mrb. De kwetsbaarheid voor fraude en de uitvoeringsproblematiek die samenhangt met het bepalen van de hoogte van de bpm bij parallelimport wordt hierdoor opgelost. Het effect op het behalen van de klimaatdoelen moet nader worden onderzocht.

- **De bpm teruggaafregeling bij export kan worden vereenvoudigd.** De teruggaaf kan enerzijds worden beperkt door geen teruggaaf te verlenen voor auto's ouder dan 10 jaar, en anderzijds worden verruimd door ook bpm terug te geven voor auto's die naar landen buiten de EU worden geëxporteerd.

Beleidsopgave klimaat, schone lucht en stikstof

Alleen bij volledig emissievrije nieuwverkopen in 2030 is een transitie mogelijk naar een klimaatneutraal wagenpark in 2050 (conform de doelstellingen van Parijs). In de KEV 2020 laat het PBL zien dat op basis van de nu vastgestelde maatregelen uit het Klimaatakkoord de CO_2-uitstoot van de sector mobiliteit in 2030 ruwweg gelijk is aan de CO_2-uitstoot in 1990. Daarmee levert de sector mobiliteit tot nu toe geen bijdrage aan de Klimaatdoelstellingen. De Europese Raad heeft in december 2020 ingestemd met het verhogen van het EU 2030-reductiedoel naar ten minste 55% ten opzichte van 1990. Daarnaast is het Europese doel in het kader van het akkoord van Parijs opgehoogd naar klimaatneutraliteit in 2050. Om in 2050 een emissievrij wagenpark te hebben en daarmee klimaatneutraal te kunnen zijn dient, vanwege de verwachte levensduur van personenauto's (gemiddeld 20 jaar) uiterlijk in 2030 100% van de nieuwverkopen emissievrij te zijn. Een versnelling van de transitie draagt daarnaast bij aan het behalen van de nationale reductiedoelen in 2030.

In het Klimaatakkoord is het streven naar 100% EV nieuwverkopen opgenomen, maar voor de periode 2026-2030 nog niet beleidsmatig ingevuld. Ook bij een aanscherping van de Europese CO_2-normen voor personenauto's naar 50%-reductie in 2030 blijft bij de huidige inzichten het aandeel van emissievrije personenauto's in de nieuwverkopen in Nederland steken op 45% in 2030 tegen 35% zonder aanscherping. De ingroei van emissievrije bestelauto's zal in 2030 aanzienlijk lager zijn. EV ingroei leidt wel tot een versnellen van de grondslagerosie bij de bpm en brandstofaccijnzen waardoor een afruil met deze beleidsopgave ontstaat. Omdat EV's lagere gebruikskosten hebben dan brandstofauto's zal zal een toename van het aantal EV's in het wagenpark daarnaast leiden tot een grotere vraag naar automobiliteit (toename gereden kilometers). Daardoor heeft meer EV ingroei ook een afruil met het thema congestie.

Het versnellen van de transitie is echter niet voldoende. Om het reductiedoel te kunnen halen is het daarnaast essentieel dat de emissies van het resterende conventionele wagenpark worden teruggedrongen. Vanwege de lange levensduur van auto's zal het wagenpark immers nog lange tijd worden gedomineerd door auto's met een verbrandingsmotor.

Deze dubbele uitdaging vraagt om een en/en benadering waarbij zowel wordt ingezet op het na 2025 continueren en mogelijk intensiveren van de (fiscale) stimulering van nulemissieauto's als op het sterker beprijzen van de CO_2-emissies van het resterende fossiele wagenpark.

In de komende kabinetsperiode zal het vraagstuk van de invulling van de stimulering in de periode 2026-2030 gaan spelen. In het Klimaatakkoord is een evaluatie in 2022 en 2024 voorzien. Een eerdere invulling van het beleid voor (een deel van) de periode na 2026 geeft meer zekerheid dat de klimaatdoelen zullen worden gerealiseerd. Ook kopers en de autobranche hebben vooraf dan meer zekerheid over het beleid.

Naast de klimaatopgave is er ook de opgave ten aanzien van het stikstofdossier. Hiervoor zijn in hoofdstuk 6 opties opgenomen. Voor een uitgebreide analyse wordt verwezen naar het rapport van de studiegroep Normeren en Beprijzen stikstof dat binnenkort verschijnt.

Beleidsopties Klimaat, schone lucht en stikstof

- **Pakket EV studiegroep Klimaat (personenauto's).** De studiegroep stelt voor om de in het Klimaatakkoord (KA) vastgelegde stimulering te continueren in de periode 2026-2030. Hiermee kan de ingroei van emissievrije personenauto's toenemen van 35% in het basispad naar 75% bij implementatie van het pakket. De doelstelling van 100% EV in de nieuwverkopen in 2030 blijft hiermee binnen bereik. De studiegroep dekt deze kosten door het sterker beprijzen van milieuschade, ook andere dekkingsopties zijn mogelijk. De kosten zullen lager uitvallen als het bronbeleid wordt aangescherpt of bij een andere samenstelling van het pakket. De grondslagerosie wordt door dit pakket versneld, de kosten hiervan zijn meegenomen in de bovengenoemde kosten.
- **Pakket EV uit Kansrijk Mobiliteitsbeleid CPB/PBL (personenauto's).** Het CPB en PBL presenteren een pakket waarbij in de jaren 2026-2030 de stimulering uit het Klimaatakkoord gedeeltelijk wordt gecontinueerd en afgebouwd. Dit pakket brengt naar verwachting de EV ingroei in 2030 op tussen de 49- en 54% afhankelijk van of er mee- of tegenwind is. Ook dit pakket kan door het sterker beprijzen van milieuschade per saldo budgettair neutraal worden ingevoerd.
- **Pakket EV studiegroep Klimaat (bestelauto's).** De studiegroep stelt voor om de belastingdruk op dieselbestelauto's meer in evenwicht te brengen met de belastingdruk op dieselpersonenauto's. Dit speelt zowel bij de bpm als de mrb. In combinatie hiermee wordt voorgesteld om met een gedeeltelijke inzet van de opbrengsten ondernemers te ondersteunen bij de aanschaf van een emissievrije bestelauto voor toegang tot middelgrote zero-emissiezones voor stadslogistiek. Voorts wordt een investering in laadinfrastructuur voorgesteld.
- **Bpm verhoging.** Een bpm-verhoging is een effectief instrument om de EV-ingroei te versnellen. Met een bpm-verhoging is minder stimulering nodig. Een bpm verlaging (bijvoorbeeld om het wagenpark te verjongen) leidt daarentegen tot een hogere CO_2-uitstoot omdat dan meer conventionele auto's (en minder zero emissie auto's) worden verkocht.
- **Verhogen fijnstoftoeslag en invoeren stikstoftoeslag in de mrb.** Met het verhogen van de fijnstoftoeslag in de mrb en het invoeren van een stikstoftoeslag in diezelfde mrb kan de fijnstof en de stikstofuitstoot worden teruggebracht.
- **Betalen naar gebruik.** Met de implementatie van betalen naar gebruik kan vanaf circa 2030 een reductie van CO_2-, fijn- ,en stikstofuitstoot en een hogere ingroei van emissievrije personen- en bestelauto's worden gerealiseerd. Met name variant 3 is hierop toegesneden (zie hoofdstuk 7).

Zie voor overige opties paragraaf 6.2.

Beleidsopgave bereikbaarheid en congestie

De inrichting van de autobelastingen kan bijdragen aan het aanpakken van de congestie. Door de aanhoudende groei van het verkeer zal de congestiedruk toenemen. Vanwege grenzen aan nieuwe aanleg en betere benutting is er behoefte aan een verbreding van het instrumentarium waarbij nadrukkelijker wordt gestuurd op het gebruik van de auto.

Beleidsopties bereikbaarheid en congestie

- **Betalen naar gebruik.** Vanaf ongeveer 2030 is de invoering van betalen naar gebruik een optie waarvan, afhankelijk van de gekozen variant, een forse reductie van de congestie mag worden verwacht. Deze maatregel betekent echter een ingrijpende wijziging van het huidige stelsel, is complex en kent een lange voorbereidingstijd.
- **Daarom ook opties voor de korte termijn:**
  - Verhoging van de brandstofaccijns.
  - Afschaffen of versoberen van de onbelaste woon-werk vergoeding.
  - Vrijgesteld mobiliteitsbudget. Daarnaast is om de gedragsverandering van thuiswerken vast te houden gekeken naar een gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten en naar een vrijgesteld mobiliteitsbudget.

Betaalbaarheid personenauto's

De betaalbaarheid van personenauto's is voor de meeste automobilisten sinds 2008 verbeterd. De ontwikkeling van de belastingdruk is beheerst geweest. Sinds 2008 zijn nieuwe personenauto's (gecorrigeerd voor inflatie) duurder geworden en occasions juist goedkoper. Aangezien het grootste deel van de Nederlanders rijdt in een occasion, zeker degenen met een krappere beurs, betekent dit dat voor de meerderheid van de Nederlanders de betaalbaarheid van auto's is verbeterd. De belangrijkste verklaring voor de stijging van de totale maandelijkse kosten van nieuwe auto's was vooral de ontwikkeling van de kale autoprijzen. Hier staat wel tegenover dat de kwaliteit van de gemiddelde nieuwe auto de afgelopen 12 jaar is verbeterd. Dus tegenover de hogere kale autoprijs staat ook een verbetering voor de consument.

In het A-segment benzineauto en B-segment dieselauto hebben de autobelastingen (inclusief BTW) een verhogend effect op de totale maandelijkse kosten gehad. Bij de overige bekeken autosegmenten daalden de kosten van de autobelastingen (of bleven nagenoeg gelijk). Voor een uitgebreidere analyse verwijzen we naar hoofdstuk 3.

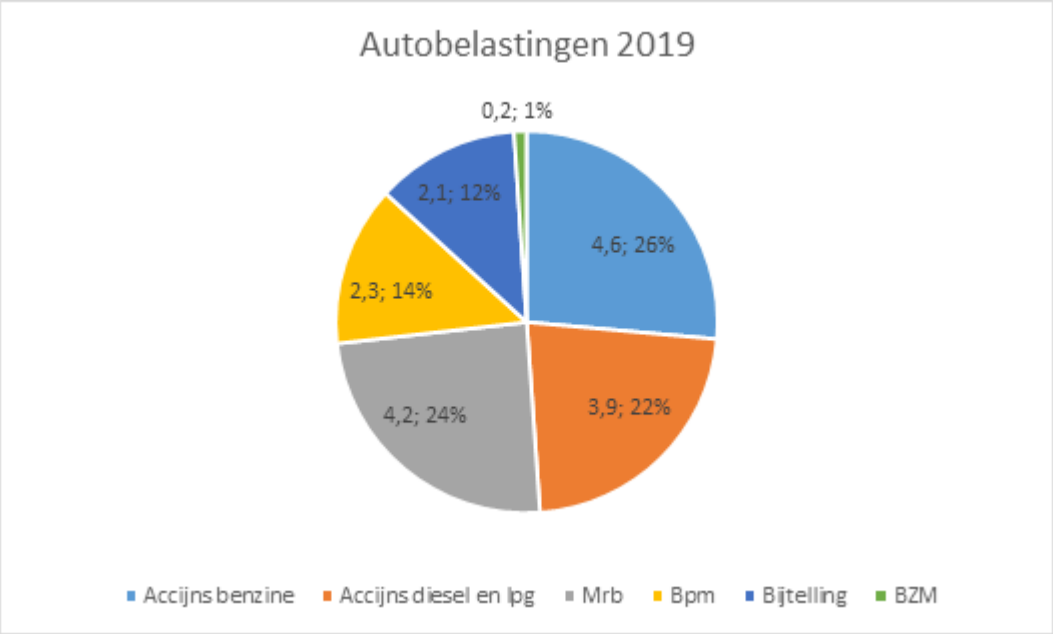
In hoofdstuk 6 zijn generieke opties voor lastenverlichting opgenomen. Deze opties verbeteren de betaalbaarheid door een lagere belastingdruk. Daar staat -ceteris paribus- wel een verhoging van de belastingdruk elders tegenover. Specifieke lastenverlichtingsopties gericht op het betaalbaarder maken van tweedehands compacte auto's (het A- en B-segment) zijn niet uitgewerkt omdat specifiek inkomensbeleid beter kan worden gevoerd met gerichte instrumenten voor inkomensbeleid zoals de heffingskortingen en de toeslagen.

1. Inleiding

1.1 Introductie op het stelsel van Autobelastingen

Deze Keuzewijzer schetst in onderlinge samenhang een aantal grote beleidsopgaven en beleidsopties op het terrein van de Autobelastingen. Het gaat daarbij om zowel de belastingen voor personenauto's als bestelauto's en brandstofaccijnzen. De vrachtauto's blijven buiten beschouwing, omdat hiervoor de invoering van de vrachtwagenheffing loopt.

Nederland kent met de belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm), de motorrijtuigenbelasting (mrb) en de brandstofaccijnzen drie aan de personen- en bestelauto gerelateerde belastingen, die elk een andere heffingsgrondslag kennen. Elektrische auto's betalen energiebelasting over de gebruikte elektriciteit. In de inkomstenbelasting wordt verder rekening gehouden met het privé voordeel van de auto van de zaak (de bijtelling). Daarnaast wordt bij vrachtauto's de belasting zware motorrijtuigen (bzm) geheven. De autobelastingen leverden het Rijk in 2019 17,3 miljard euro op.[4]



In de figuur zijn steeds twee cijfers weergegeven: eerste cijfer is de opbrengst van de belastingsoort in miljard euro, tweede cijfer is de belastingsoort als percentage van de totale opbrengst.

Het eerste hoofddoel van de Autobelastingen is het genereren van een betrouwbare inkomstenstroom voor de overheid. In de loop van de tijd is hier het tweede hoofddoel van een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen via proportionele en goed gerichte fiscale prikkels bijgekomen.
Het huidige stelsel van aan de auto gerelateerde belastingen richt zich hoofdzakelijk op het bezit en op aanschaf van een auto en op het gebruik via de accijnzen.

Belasting personenauto's en motorrijwielen

[4] Vanwege de uitzonderlijke omstandigheden in 2020 zijn de inkomsten in dit jaar niet representatief voor het structurele beeld van de belastingopbrengsten. Daarom zijn hier de opbrengsten in 2019 gepresenteerd.

De bpm is een belasting op eerste registratie van een auto in Nederland. Oftewel het betreft een belasting op de aanschaf van een auto. Bij invoer van gebruikte auto's wordt de heffingsgrondslag verminderd met het afschrijvingspercentage van de auto. Sinds 2013 is voor personenauto's de heffingsgrondslag van de bpm gebaseerd op de CO_2-uitstoot van de desbetreffende personenauto.
De bpm bestaat uit een vaste voet en een schijvenstelsel voor de CO_2-uitstoot. De bpm-tarieven zijn sterk progressief vormgegeven, waardoor een hogere CO_2-uitstoot leidt tot een meer dan proportionele stijging van de te betalen bpm.
Tevens geldt voor dieselauto's een extra toeslag per gram CO_2 boven een uitstoot van 59 gram CO_2 (per 1-1-2020).
Voor plug-in hybriden (PHEV's) geldt een aparte bpm-tabel.
Ook bestelauto's hebben een afwijkende berekening voor de bpm. Voor ondernemers geldt een vrijstelling. De heffingsgrondslag voor bestelbussen van particulieren wordt gevormd door de catalogusprijs, zoals tot 2013 ook voor personenauto's het geval was.
De bpm is een effectief instrument voor het sturen van de aankoopbeslissing van potentiële autobezitters, mede doordat het effect van een lagere bpm bij aankoop direct zichtbaar is voor de consumenten. Tot en met 2024 geldt voor emissievrije auto's een nultarief in de bpm.

Motorrijtuigenbelasting
De motorrijtuigenbelasting (mrb), belast het bezit van de auto. Het mrb-tarief is gedifferentieerd naar gewicht en brandstofsoort. Tot en met 2024 geldt voor emissievrije auto's een nultarief in de mrb. Voor plug-in hybriden geldt een half tarief. Bovenop de mrb worden bij personenauto's provinciale opcenten geheven. Differentiatie van het tarief naar gewicht en brandstofsoort zorgt voor een prikkel om kleinere auto's (doorgaans zuiniger) of volledig elektrische voertuigen aan te schaffen, aangezien deze voertuigen tot en met 2025 vrijgesteld zijn van mrb. Bestelauto's betalen geen opcenten. Voor bestelauto's van ondernemers bestaat daarnaast een verlaagd tarief.

Accijns
Het gebruik van een auto wordt (indirect) belast door de accijns op brandstoffen of door middel van de energiebelasting op elektriciteit. Accijns is een vaste heffing die per liter brandstof (benzine, diesel en lpg) betaald moet worden. Over de brandstofprijs (inclusief accijns) wordt 21% BTW betaald. De energiebelasting op elektriciteit ligt omgerekend per gereden kilometer een stuk lager dan de accijns op de fossiele brandstoffen, waardoor opkomst van EV's leidt tot grondslagerosie.

Bijtelling
Tot slot dient als onderdeel van de loon- en inkomstenbelasting bijtelling betaald te worden als een auto van de zaak (leaseauto) ook privé gebruikt wordt (meer dan 500 km per jaar). De bijtelling is een forfaitaire waardering van het privévoordeel van het privégebruik van een auto van de zaak, waarover belasting geheven wordt. Het reguliere bijtellingspercentage bedraagt 22% over de cataloguswaarde van de auto. Voor nulemissieauto's geldt in 2021 een korting van 10%, een korting die beperkt is tot de eerste 40.000 euro van de catalogusprijs (de cap), waarmee het bijtellingspercentage uitkomt op 12%. Voor het deel van de catalogusprijs boven de 40.000 euro geldt het reguliere bijtellingspercentage van 22%. Waterstof- en zonnecelauto's zijn van deze cap uitgezonderd. De korting wordt in de periode tot en met 2025 stapsgewijs afgebouwd. Na 2025 vervalt de korting op het bijtellingspercentage. De bijtelling maakt geen onderscheid tussen bestel- en personenauto's.

1.2 Ordening langs een drietal beleidsopgaven

Deze Keuzewijzer is opgebouwd langs de lijnen van een drietal beleidsopgaven:
1. Stabiele belastingrondslagen en het vereenvoudigen van het stelsel;

2. het reduceren van CO_{2-}, fijnstof en stikstofmissies ten behoeve van respectievelijk het klimaat, schone lucht en het terugdringen van stikstofdeposities.
3. Het verbeteren van de bereikbaarheid en het verminderen van de congestie.

Het stabiliseren van de belastinggrondslagen is als beleidsopgave gekozen vanwege de door de opkomst van emissievrije auto's eroderende belastinggrondslagen en daarmee samenhangend minder belastinginkomsten voor de schatkist. Deze grondslagerosie is al beperkt gaande en zal na 2030 versnellen naarmate een groter deel van het wagenpark emissievrij wordt.
Het thema vereenvoudiging is gekozen vanwege de breed gedeelde constatering dat het stelsel van autobelastingen (juridisch) complex is en op dit terrein ook verschillende instrumenten verschillende doelen nastreven. De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapportages over de 'Autobelastingen als beleidsinstrument'[5] gewezen op deze veelheid aan instrumenten waarmee de twee hoofddoelen worden nagestreefd.
Het reduceren van CO_{2-}, fijnstof- en stikstofuitstoot zijn gekozen vanwege de klimaatdoelen van Parijs en de noodzaak de sector mobiliteit in 2050 emissieneutraal te laten zijn.
Beide beleidsopgaven sluiten bovendien aan bij het eerder genoemde (hoofd)doelen van de Autobelastingen. Sinds de uitspraak van de Raad van State in 2019 is naast luchtkwaliteit ook vermindering van de stikstofdepositie in natuurgebieden een belangrijke opgave met betrekking tot de uitstoot van auto's.

Onder andere het onderzoek naar betalen naar gebruik liet zien dat het fiscale stelsel een grote invloed kan hebben op de bereikbaarheid en de congestie. Daarom is ook dit thema opgenomen in deze Keuzewijzer.

Voor iedere beleidsopgave zijn concrete beleidsopties uitgewerkt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen opties die op de korte termijn (tot 2030) doorgevoerd kunnen worden, en een hervorming van het stelsel op de wat langere termijn.

Sommige maatregelen dragen bij aan het realiseren van meerdere beleidsopgaven tegelijkertijd en zorgen zodoende voor synergie. Maar er zijn geen maatrelen die voor alle beleidsopgaven positief uitpakken. Elke beleidsoptie is een afruil tussen één of meerdere van deze beleidsopgaven. Door deze synergiën en afruilen inzichtelijk te maken beogen we het maken van keuzes op het terrein van de autobelastingen te faciliteren.

De fiscaliteit is één van de beschikbare instrumenten die de Rijksoverheid kan inzetten om beleidsopgaven te bereiken. Daar waar beleidsopgaven ook, of effectiever met niet-fiscale instrumenten bereikt kunnen worden, is dat aangegeven in het rapport.

Hoofdstuk 2 schetst het perspectief van de maatschappelijke stakeholders op het stelsel van Autobelastingen.

Hoofdstuk 3 gaat in op het thema betaalbaarheid van personenauto's. De Tweede Kamer heeft in de eerder genoemde motie Dijkstra aandacht gevraagd voor dit thema. Een goede betaalbaarheid is een randvoorwaarde voor toegankelijke mobiliteit.

Hoofdstuk 4 staat stil bij internationale ontwikkelingen en factoren die bepalend zijn voor de nationale keuzeruimte en die mede de nationale beleidsopgave in het mobiliteitsdomein definiëren. Het beschrijft de impact van de EU Green Deal op de klimaatopgave in de sector mobiliteit en op de vraag in welke mate de aanscherping van het EU bronbeleid positief kan uitpakken. Tot slot gaat dit hoofdstuk in op de grenzen die de interne markt stelt aan het gebruik maken van het instrument normeren en op de beperkende rol van grenseffecten bij het vormgeven van de accijnzen.

[5] Algemene Rekenkamer; Autobelastingen als beleidsinstrument; 24 juni 2020.

Hoofdstuk 5 zet uiteen wat de beleidsopgaven zijn die in deze Keuzewijzer zijn uitgewerkt en waarom deze relevant zijn.

Hoofdstuk 6 beschrijft vervolgens hoe realisatie van deze beleidsopgaven mogelijk is met concrete beleidsopties en wat de effecten zijn van die beleidsopties.

Hoofdstuk 7 gaat in op het "thema betalen naar gebruik" en op de vraag hoe invoeren van "betalen naar gebruik" kan bijdragen aan het adresseren van de vier beleidsopgaven. De analyse is gebaseerd op de recent door Financiën en IenW uitgevoerde effectenstudie naar betalen naar gebruik.[6]

De analyse bij het thema stabiele grondslagen is gebaseerd op het werk dat is gedaan in het kader van de bouwsteen fiscale vergroening.[7]

De analyse bij het thema Klimaat is grotendeels gebaseerd op werk dat is gedaan in het kader van de studiegroep Klimaat.[8] Er is een aanvullende doorrekening gedaan met Carbontax van het bureau Revnext naar het effect van een mogelijke aanscherping van het EU-bronbeleid.

De analyse van de beleidsopgave bereikbaarheid en congestie is gebaseerd op de Brede maatschappelijke heroverweging toekomstbestendige mobiliteit (BMH 12).[9] Daarnaast is gebruik Hoofdrapport gemaakt van inzichten in de meest recente Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA).[10]

Voor zowel het thema klimaat als het thema congestie is als referentie ook Kansrijk mobiliteitsbeleid van het PBL geraadpleegd.[11]

Voor het thema betaalbaarheid tenslotte is samen met Revnext een nieuwe analyse gedaan, waarbij op basis van historische data de ontwikkeling van de belastingdruk en de total cost of ownership (TCO) sinds 2008 zijn geanalyseerd.

[6] Kamerbrief tussenrapportage Betalen naar gebruik; TK 32813, 616; 16 oktober 2020.
[7] Bouwsteen fiscale vergroening en grondslagerosie; 1 mei 2020; TK II 32813, 220.
[8] Bestemming Parijs: wegwijzer voor Klimaatkeuzes 2030, 2050; 29 januari 2021.
[9] Brede maatschappelijke heroverweging toekomstbestendige mobiliteit; 20 april 2020.
[10] Nationale Markt- en capaciteitsanalyse 2017; 1 mei 2017.
[11] Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020; Planbureau voor de Leefomgeving; 30 juni 2020.

2. Perspectieven op het stelsel van Autobelastingen

Ter voorbereiding op deze Keuzewijzer is aan stakeholders gevraagd om hun visie te geven op het stelsel van Autobelastingen. Partijen hebben veelvuldig van deze oproep gebruik gemaakt. Onderstaand is per thema de belangrijkste inbreng geparafraseerd[12]. De inbreng zelf is -met instemming van betrokken partijen- opgenomen in de bijlage.

Aandacht voor belastingdruk en marktverstoring
De autopartijen pleiten met nadruk voor een systeem van autobelastingen dat stabiel en voorspelbaar is en eerlijk voor consument, overheid en ondernemer. Het huidige stelsel bevat marktverstorende elementen en is op termijn financieel niet houdbaar door de opkomst van het nulemissierijden. De branche vraagt daarnaast aandacht voor de ontwikkeling van de lastendruk. De branche wil lastenstijging voor de consument voorkomen.

Bpm: onmisbaar sturingsinstrument of obstakel?
Voor de groene partijen is de bpm een onmisbaar element voor het sturen op extra EV ingroei. Vanwege de CO_2 afhankelijke grondslag zorgt de bpm inmiddels voor een stevige aankoopprikkel. Zij wijzen erop dat de bpm vanzelf verdwijnt naarmate de 100% EV doelstelling voor de nieuwverkopen binnen bereik komt. Een deel van de sector wil graag van de bpm af. Zij zien de bpm als een belemmering voor de verjonging van het wagenpark en het realiseren van de emissiedoelen. Bovendien wijzen zij op de problemen met betrekking tot de parallelimport en de complexiteit van de uitvoering van de bpm teruggaaf bij export. De branche heeft daarnaast kritiek op de wijze waarop wordt omgegaan met de correctie voor autonome vergroening.

Brede steun voor betalen naar gebruik maar wel verschillende visies op de invulling
Opvallend is dat er over het hele spectrum steun bestaat voor het invoeren van een systeem van betalen voor gebruik. Het mes snijdt aan vele kanten: een bijdrage aan de duurzaamheidsdoelstellingen, aan filereductie en aan houdbare overheidsfinanciën. Daarbij kiest de autobranche voor een vlakke en eenvoudig vormgegeven heffing waarbij er ruimte is voor een emissiecomponent. Als randvoorwaarde wordt genoemd dat de gemiddelde belastingdruk niet toeneemt door de overgang naar een nieuw systeem. De groene partijen hebben een duidelijke voorkeur voor een vorm waarbij naast een vlakke basis ook wordt afgerekend op emissies.

Gedeelde zorg voor de betaalbaarheid
Bij zowel de branche als de groene partijen bestaat er veel zorg over de betaalbaarheid van de auto voor met name mensen met een kleine beurs en het draagvlak van de transitie als de kosten van de transitie volledig bij de automobilist met een verbrandingsmotor worden gelegd. Gewezen wordt op de noodzaak om rekening te houden met het handelingsperpectief van automobilisten. Ook bij een eventuele invoering van betalen naar gebruik wordt eerlijkheid belangrijk gevonden.

Partijen vragen aandacht voor bereikbaarheid, multimodaliteit en flexibiliteit
Partijen hebben oog voor opkomst van nieuwe concepten als deelauto's en mobility as a service. Zij zien een ondersteunende rol voor de fiscaliteit als het gaat om het creëren van een gelijk speelveld dat naadloze mobiliteit mogelijk maakt. Daarnaast wordt gewezen op het belang van een goede bereikbaarheid en het verminderen van de congestie. Het potentieel van betalen naar gebruik bij het bestrijden van de congestie wordt zeker als het een vlakke heffing betreft door de meeste partijen onderkend, maar voor de periode tot 2030 zijn de beelden over hoe de autofiscaliteit kan bijdragen aan deze beleidsopgave wat minder concreet.

[12] Het onderscheid tussen groene partijen en autobranche is gestileerd. De ANWB is een ledenorganisatie met een middenpositie. De NVDE is een ondernemersorganisatie die duurzame bedrijven vertegenwoordigd.

Sturen op de transitie of sturen op emissiereductie?

Er is bij stakeholders over een brede linie steun voor de notie dat de Autobelastingen bijdragen aan het realiseren van de klimaatdoelen in 2030.

De groene stakeholders redeneren daarbij vanuit het eindbeeld van een klimaat neutrale sector in 2050 en stellen de transitie naar emissieloos rijden centraal[13]. Zij wijzen er daarbij op dat de sector mobiliteit er nog nauwelijks in is geslaagd om de CO_2-emissies terug te dringen ten opzichte van 1990 en dat 100% EV nieuwverkoop in 2030 substantiële CO_2 reductie oplevert. Zij pleiten ervoor het (fiscale) stimuleringsbeleid na 2025 voor te zetten, hierover op korte termijn te besluiten en wettelijk te verankeren.

De groene stakeholders wijzen er daarbij op dat het doel van klimaatneutraliteit in 2050 alleen haalbaar is als alle nieuw verkochte auto's in 2030 nulemissie zijn. Dit omdat het vanwege de sterk toegenomen levensduur van auto's bijna 20 jaar duurt voordat het wagenpark zich geheel heeft vernieuwd.

De autobranche stelt het sturen op emissies centraal. Daarbij is volgens de branche de verjonging van het wagenpark de sleutel. De kansen die het Europese bronbeleid biedt moeten worden verzilverd door in te zetten op zuinige auto's en op een brede elektrificatie strategie. Waarbij naast op nulemissie auto's ook wordt ingezet op plug-ins en op hybriden. De groene stakeholders wijzen een dergelijke verbreding af omdat plug-ins in de praktijk veel vervuilender zijn dan uit de emissiecijfers blijkt en bovendien gestimuleerd worden met een veel lagere bpm.

Er is voorts kritiek op de jaarlijkse bijstellingen in de bijtelling die zouden leiden tot schokeffecten in de markt en op de onvoorspelbare wijze waarop de Hand aan de Kraan systematiek wordt toegepast.

Kosten en baten van de transitie naar nulemissierijden

Wat betreft de kosten van de transitie naar het nulemissierijden wijzen de groene partijen erop dat al in 2025 sprake zal zijn van nationale baten en dat de overheidskosten naar verwachting de komende jaren sterk zullen dalen.

De autobranche wijst erop dat de overheidskosten van stimulering van nulemissie rijden nog steeds hoog zijn. Zij zien een aanscherping van het EU bronbeleid als logischere en toereikende optie.[14] Het EU bronbeleid is immers het meest kosteneffectief en het minst marktverstorend. Partijen zijn het eens dat de budgettaire dekking van de EV stimulering niet alleen binnen het autodomein zou moeten worden opgevangen. De branche stelt voor dat het kabinet breder moet kijken, naar het bredere mobiliteitsdomein of zelfs naar het totaal van de rijksbegroting. De autobranche wijst er bovendien op dat de stimulering vooral is neergeslagen bij de zakelijke rijder en de particulier met een ruimere beurs. Aan de onderkant van de markt lijkt de betaalbaarheid onder druk te staan terwijl automobilisten in het A en B segment en de tweedehands markt niet over de mogelijkheid beschikken om te kiezen voor een gesubsidieerde elektrische auto (het handelingsperspectief ontbreekt).

[13] Dit geldt ook voor de ANWB.

[14] Ook de groene partijen pleiten voor aanscherping van het bronbeleid van de EU, maar achten daarnaast een nationale kop nodig.

3. Betaalbaarheid

De Tweede Kamer heeft aandacht gevraagd voor de kosten van autorijden. Een analyse van Revnext wijst uit dat de gemiddelde nieuwe personenauto met een verbrandingsmotor in het A-, B- en C-segment na correctie voor inflatie sinds 2008 duurder is geworden. De gemiddelde occasion werd echter juist goedkoper. Het grootste deel van het wagenpark bestaat uit occasions. De betaalbaarheid voor de Nederlanders die zijn aangewezen op occasions is daarmee verbeterd. De belangrijkste oorzaak voor het duurder worden van de gemiddelde nieuwe auto is een stijging van de kale autoprijs. Hierbij past de kanttekening dat de consument voor een hogere gemiddelde nieuwe autoprijs ook een grotere auto met meer vermogen en accessoires heeft gekregen. Tegenover de stijging van de kale autoprijs stond in de afgelopen jaren een daling van de brandstofkosten. De bpm heeft de laatste jaren bij de compactste auto's (het A segment benzineauto's) een verhogend effect op de Total Cost of Ownership (TCO) gehad. In het A-segment benzineauto en B-segment dieselauto hebben de autobelastingen (inclusief BTW) een verhogend effect op de totale maandelijkse kosten gehad in de periode 2008-2012. Bij de overige bekeken autosegmenten daalden de kosten van de autobelastingen (of bleven nagenoeg gelijk). Voor een nieuwe auto is de prijs van de auto een belangrijke component van de kosten, voor een occasion maakt de brandstof een belangrijk(er) deel uit van de kosten. De betaalbaarheid van de elektrische personenauto's blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing.
Voor deze Keuzewijzer is de betaalbaarheid van personenauto's onderzocht. Een vergelijkbare analyse voor bestelauto's was binnen het tijdsbestek van deze Keuzewijzer niet mogelijk, uiteraard spelen hier bij beleidsopties ook betaalbaarheidsvraagstukken een rol.

3.1 Betaalbaarheid in perspectief

Mobiliteit in al haar vormen is essentieel voor een goed functionerende samenleving en economie. Werk, scholen, winkels, voorzieningen en recreatiemogelijkheden moeten bereikbaar zijn voor iedereen. De bereikbaarheid van de mainports, steden en andere economische kerngebieden is bovendien een van de basisvoorwaarden voor onze internationale concurrentiepositie. Het maakt Nederland aantrekkelijk voor internationale bedrijven en kennisinstellingen; dit levert banen op voor veel mensen en goede mogelijkheden om onderling kennis uit te wisselen[15].

Voor veel mensen is de auto een belangrijk vervoermiddel. 75 procent van de kilometers en 43 procent van alle verplaatsingen worden met de auto gemaakt. We zien dat mensen steeds meer, vaker en verder met de personenauto reizen. Tijdens coronatijd zijn veel mensen noodgedwongen thuis gaan werken en was het aantal woon-werkkilometers een stuk minder. Een deel van hen verwacht in de toekomst structureel meer thuis te gaan werken. Nader onderzoek zal in de komende jaren moeten uitwijzen in hoeverre er sprake is van structurele veranderingen in het mobiliteitsgedrag en wat daarvan de consequenties zijn voor de mobiliteitsontwikkeling[16].

De kans op verminderde toegang tot mobiliteit is in Nederland kleiner dan in andere landen. Niet alle huishoudens hebben een auto. In 2016 was in 27 procent van

[15] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019) *Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam*, p. 7
[16] PBL noemt verschillende neveneffecten van meer thuiswerken. Minder woon-werkverplaatsingen worden deels gecompenseerd door meer zakelijke of sociaal-recreatieve kilometers. Als mensen meer thuis mogen werken, zijn mensen bovendien bereid om verder van hun werk te gaan wonen of werk te accepteren dat verder van huis is. Ook kunnen andere leden van het huishouden meer gaan reizen, omdat de auto die eerder werd gebruikt voor het woon-werkverkeer beschikbaar is. Planbureau voor de Leefomgeving (2020) *Klimaat- en Energieverkenning 2020*, 30 oktober 2020, p. 138.

de huishoudens geen auto of ander motorvoertuig aanwezig. Huishoudens zonder auto zijn vooral te vinden onder lage inkomens en in zeer sterk verstedelijkte gebieden[17]. Een personenauto maakt het makkelijker om op grotere afstand van huis een (beter betaalde) baan te hebben, maar eventueel ook om meerdere banen te combineren[18]. Mensen die in inkomen terugvallen doen hun auto niet zo snel weg wanneer ze er eenmaal een hebben, mogelijk een indicatie voor een (subjectief ervaren) afhankelijkheid van de auto[19].

In Nederland is de kans op verminderde toegang tot mobiliteit beperkt door de rol van de fiets, het uitgebreide openbaar vervoernetwerk en de redelijk compacte verstedelijking. Verplaatsingen van bedrijven, winkels en recreatievoorzieningen naar de randgebieden van steden, stijgende brandstofkosten, bevolkingskrimp op het platteland en vergrijzing kunnen deze kans in de toekomst mogelijk wel verhogen[20].

Autorijden heeft een prijs, maar met grote onderlinge verschillen. Wie een auto wil rijden krijgt met verschillende kosten te maken[21]. Belangrijke onderdelen van autokosten zijn: aanschaf en afschrijving, brandstof, verzekering, onderhoud en belastingen. In 2020 bedroeg de totale opbrengst van de belastingen voor personenauto's 13,2 miljard euro[22]. Dat is gemiddeld ruim 1.500 euro per auto per jaar. Per auto(type) kunnen de autobelastingen sterk uiteenlopen. Dit komt door de grote spreiding in de grondslagen voor de verschillende autobelastingen: gewicht, CO_2-uitstoot, catalogusprijs en brandstofsoort. Daarnaast zijn er kortingen en vrijstellingen voor specifieke auto's, bijvoorbeeld emissievrije auto's, die tot verschillen kunnen leiden[23].

Autobelastingen zijn nu in lijn met maatschappelijke kosten van autorijden. Autorijden gaat gepaard met externe effecten; gevolgen voor de maatschappij die de automobilist niet meeneemt in zijn afweging om de auto wel of niet (of meer of minder) te gebruiken. Het gaat dan om de kosten van verkeersongevallen, congestie, klimaatverandering, luchtvervuiling en geluid. Uit onderzoek blijkt dat deze maatschappelijke kosten in Nederland gemiddeld gezien grotendeels en impliciet zijn ingeprijsd via de autobelastingen[24]. Gemiddeld dekken de autobelastingen in Nederland de gemiddelde externe kosten van personenauto's; de dekking bedraagt 108%. Het Europese gemiddelde bedraagt 62%. Bij bestelauto's is deze dekkingsgraad beduidend lager.

---

[17] https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/25/ruim-kwart-huishoudens-heeft-geen-motorvoertuig. Volgens het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) zijn er in Nederland specifieke groepen die "over gebrekkige vervoersmogelijkheden beschikken, waardoor de kans op deelname aan activiteiten en het bereiken van activiteitenlocaties wordt beperkt en het risico op sociale uitsluiting wordt vergroot". Het KiM noemt mensen met een laag inkomen, werklozen/werkzoekenden, ouderen (met name vrouwen), mensen zonder rijbewijs, mensen met een migratieachtergrond en bewoners van rurale gebieden. Ruimtelijk gezien concentreren deze groepen zich in de grote steden en in de krimpgebieden in Nederland. KiM (2018) *Mobiliteitsarmoede: vaag begrip of concreet probleem?* 31 oktober 2018, p. 5

[18] CBS (2012) Personenautobezit van huishoudens en personen, *Sociaaleconomische trends*, 1e kwartaal 2012, p. 37. Het CBS verwijst hierbij naar een studie van P.A. Gautier en Y. Zenou uit 2008 (Car ownership and the labour market of ethnic minorities. VU University, Amsterdam Tinbergen Institute. Discussion paper).

[19] Ibid, p. 42. Verwijzing naar onderzoek van J. Dargay uit 2001.

[20] Ibid, p. 42. Verwijzing naar onderzoek van K. Martens, K. ten Holder en J. Thijssen uit 2011 (Vervoersarmoede bestaat: mindervaliden en minderbedeelden ervaren belemmeringen in mobiliteit. Verkeerskunde 62 (2), 34–38).

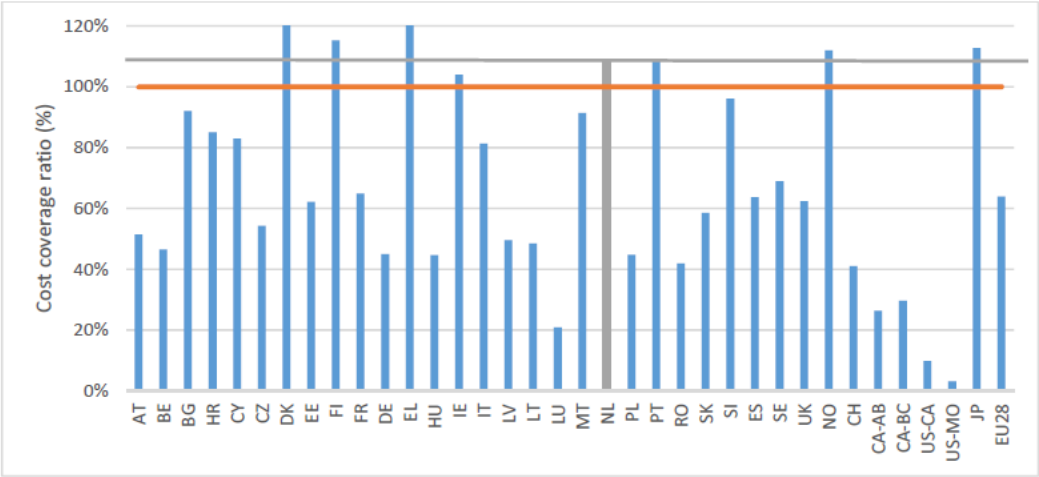
[21] Zie: www.nibud.nl/consumenten/wat-kost-een-auto/, https://www.anwb.nl/auto/kopen/auto-kiezen/autokosten of https://www.autoweek.nl/kostenberekening/.

[22] In dit cijfer is geen rekening gehouden met corona-effecten. Zie ook hoofdstuk 5.

[23] Uit de analyse die is gedaan voor de Keuzewijzer naar de maandelijkse kosten van benzine- en dieselauto's in het A-, B- en C-segment blijkt dat deze flink uiteenlopen: van 172 euro per maand voor de gemiddelde tweedehands benzineauto in het A-segment tot 1027 euro per maand voor de gemiddelde nieuwe dieselauto in het C-segment. Het totaalbedrag aan (afschrijving voor) belastingen (accijns, BPM, BTW en MRB) bedraagt voor de A-segment occasion maandelijks 74 euro en voor de C-segment diesel voor de maandelijks 413 euro.

[24] Dat externe effecten grotendeels zijn ingeprijsd geldt niet aan de marge. Aan de marge (de afweging om wel of niet een extra kilometer te rijden) werken eigenlijk alleen accijnzen, omdat een extra kilometer extra brandstof kost en extra accijns. Accijnzen dekken op bepaalde momenten (tijdens de spits op drukke wegen) maar een fractie van de marginale externe effecten. Marginale externe effecten fluctueren sterk naar tijd en plaats (vooral door congestie). Met een systeem van betalen naar gebruik kunnen marginale externe effecten beter ingeprijsd worden (zie verder paragraaf over Betalen naar Gebruik).

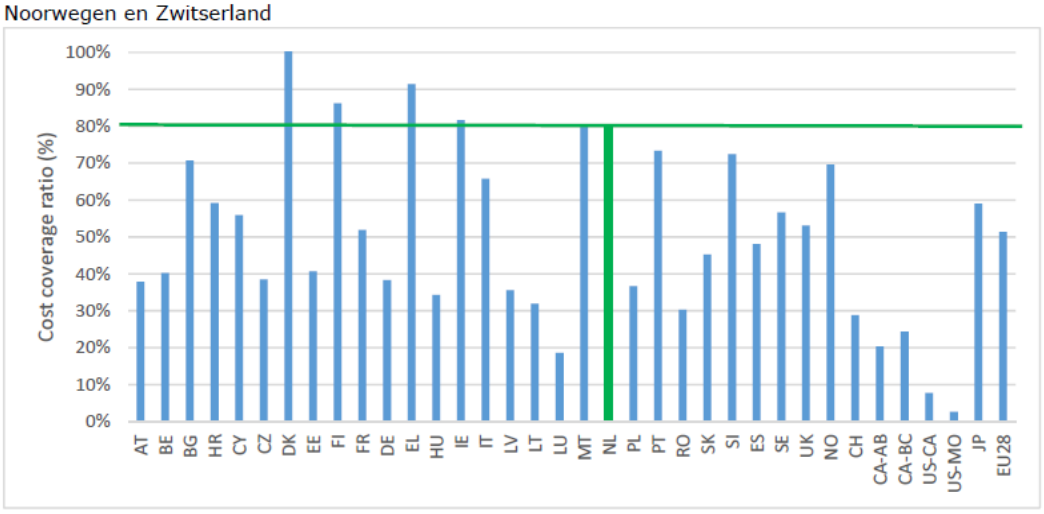
Figuur 24: gemiddelde externe kosten vs autobelastingen EU28, Noorwegen, Zwitserland



Bron CE Delft

Als de vaste kosten voor aanleg en onderhoud van weginfrastructuur ook in de berekening worden meegenomen bedraagt de dekkingsgraad 80%. Er zijn landen met (iets) hogere dekkingspercentages[25], maar de meeste Europese landen hebben (duidelijk) lagere percentages. Het Europese gemiddelde bedraagt 51%.

Figuur 25: gemiddelde externe kosten en kosten infrastructuur vs autobelastingen EU28, Noorwegen en Zwitserland



Bron: CE Delft

Autobelastingen in Nederland zijn gemiddeld gezien redelijke in lijn met de maatschappelijke kosten van autorijden (zoals congestie, verkeersongevallen, emissies, en geluid). Dit betekent dat de gebruiker via belastingen betaalt voor de maatschappelijke kosten die hij veroorzaakt. De gemiddelde belastingen kunnen de maatschappelijke kosten overtreffen, bijvoorbeeld omdat de grondslag heel stabiel is en daarmee geschikt om overheidsinkomsten te generen voor andere rijksuitgaven zoals aan onderwijs, zorg of defensie[26]. Ook kunnen er specifieke beleidsdoelen zijn die maken dat gemiddelde belastingen lager zijn aan de maatschappelijke kosten[27]. Een voorbeeld

[25] Ibid, p. 69-70. Uit figuur 24 en 25 blijkt dat Denemarken (99%/120%), Finland (85/115%) en Griekenland (92/120%) volgens beide methodes hogere dekkingspercentages hebben dan Nederland. De rest zit – in ieder geval bij een van de indicatoren – onder de Nederlandse percentages. Laagste dekkingspercentage in Europa heeft Luxemburg (18/21%) Denemarken heeft de hoogste dekkingsgraad, door de combinatie van hoogste aankoopbelasting voor personenauto's in Europa, lage gemiddelde infrastructuur kosten en relatief lage kosten door ongevallen en luchtverontreiniging.
[26] Dit wordt ook wel Ramsey pricing genoemd. Bij Ramsey pricing worden belastingen zo gekozen dat de totale belastingopbrengst maximaal is.
[27] Dit wordt ook wel Baumol pricing genoemd. Bij Baumol pricing worden belastingen zo gekozen dat een bepaald beleidsdoel wordt gerealiseerd.

zijn de lagere autobelastingen om de ingroei van emissievrije auto's te bevorderen. Hiervoor worden belastingvrijstellingen verleend, terwijl de maatschappelijke kosten van emissievrije auto's weliswaar lager maar niet nihil zijn (denk aan: congestie, verkeersongevallen en bandenslijtage). Ook de toegankelijkheid van mobiliteit kan een reden zijn om belastingen lager te maken dan vanuit gemiddelde maatschappelijke kosten logisch zou zijn. De dekkingsgraad van OV (trein, bus, metro) is bijvoorbeeld duidelijk lager dan voor personenauto's[28].

3.2 Resultaten van de analyse naar de ontwikkeling van autokosten

Door Tweede Kamerleden worden met regelmaat vragen gesteld over de betaalbaarheid van autorijden. Betaalbaarheid is een subjectief begrip. Of iets betaalbaar is hangt af van voorkeuren (hoe graag wil iemand het hebben) en inkomen (hoeveel kan iemand betalen). In de analyse in deze Keuzewijzer is betaalbaarheid benaderd via de ontwikkeling van autokosten. Een link hierbij naar de voorkeuren en het inkomen van individuen is niet goed te maken. Helaas, want een auto in het A-segment kan dé auto zijn van een afgelegen wonend huishouden met een laag inkomen, maar ook de tweede auto in een binnenstedelijk huishouden met een veel hoger inkomen. Voor deze Keuzewijzer is gekeken hoe de totale kosten van autobezit zich ontwikkelen over de tijd. Daarbij wordt gekeken naar alle kosten. Bij de vergelijking van deze kosten over tijd wordt gecorrigeerd voor inflatie. Aandachtspunt in de analyse is in hoeverre belastingheffing een rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van de TCO.

In de analyse is de ontwikkeling van de belastingdruk gerelateerd aan de totale kosten van een gemiddelde auto. De focus lag daarbij op het lage en midden segment. In de analyse is gekeken naar ontwikkeling van de autokosten over de periode 2008-2020. Hierbij is gekeken naar nieuwe en tweedehands benzine- en dieselpersonenauto's in het A-, B- en C-segment[29]. Voor tweedehands personenauto's zijn alleen cijfers beschikbaar voor de periode 2012-2020[30]. Verder is gekeken naar de bijdrage van belastingen in deze kostenontwikkelingen.
In de bijlage zijn precieze bedragen voor alle segmenten beschreven inclusief gemiddelde TCO-bedragen per maand. Hier een samenvatting op hoofdlijnen.

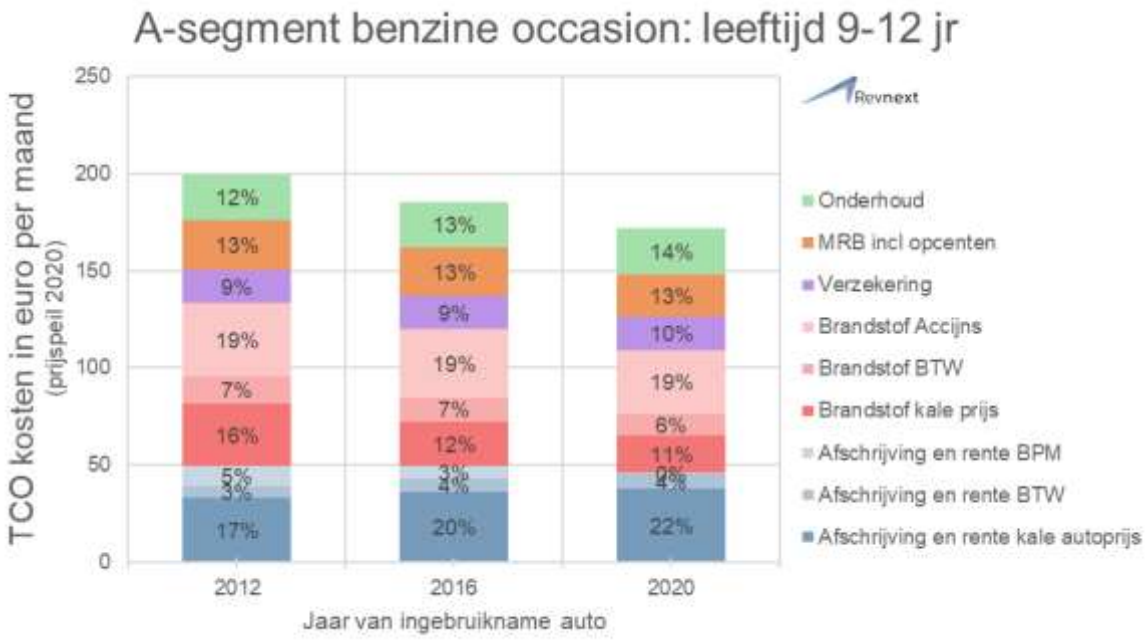
<u>De ontwikkeling van kosten van personenauto's</u>

De gemiddelde nieuwe personenauto is de afgelopen jaren duurder geworden. Dat geldt voor alle onderzochte nieuw-segmenten, behalve de nieuwe dieselauto in het C-segment. De hoogste kostenstijgingen vonden in de periode 2008-2020 plaats bij de nieuwe benzineauto in het A- en B-segment. De TCO voor de gemiddelde benzineauto in het B-segment steeg met 9% (+ 42 euro per maand). In het A-segment was dat 6% (+ 20 euro per maand). De TCO voor de gemiddelde nieuwe dieselauto in het C-segment daalde met 2%.

Een belangrijk deel van de nieuwe auto's wordt zakelijk gereden. Bij hogere segmenten is een grote meerderheid van de nieuwe auto's in bezit van een rechtspersoon. In het D- en E-segment gaat het anno 2020 om respectievelijk 84 en 80%. In het C-segment wordt 66% van de nieuwe auto's zakelijk gereden, in het B-segment 57%. Alleen in het A-segment is de meerderheid van de auto's (51%) van de auto's particulier eigendom.

[28] CE Delft (2019) *State of play of Internalization in the European Transport Sector*, Delft, mei 2019: "The highest average cost coverage ratio is found for passenger cars. The cost coverage ratios for buses and coaches are significantly lower, due to typically lower taxes. For rail, the cost coverage is relatively low, and differs between train types, due to differences in infrastructure utilization, load factor and energy taxation (diesel vs. electricity taxes)".
[29] Het A-segment diesel is niet bekeken, omdat hier bijna geen auto's van verkocht worden.
[30] Voor de occasion is uitgegaan van een 8 jaar oude auto. Voor zichtjaar 2012 betreft dit dus een auto uit bouwjaar 2004. De TCO is berekend voor voertuigleeftijd 9-12 jaar in 2012-2015. Voor een nieuwe auto is voor 2012 de TCO berekend voor voertuigleeftijd 1-4 jaar in 2012-2015.

De gemiddelde occasion is juist goedkoper geworden. De gemiddelde tweedehands benzine- en dieselauto is tussen 2012 en 2020 over de hele linie goedkoper geworden. De grootste kostendaling was er voor de gemiddelde benzineauto in het A-segment (-14%, -28 euro per maand) en de gemiddelde dieselauto in het B- en C-segment (beide: -15%, -57/-66 euro per maand).



Het aandeel 'rente en afschrijving' is voor een occasion veel lager dan bij nieuwe auto's doordat de afschrijving het sterkst is in de eerste vier jaren.

De belangrijkste kostenstijging kwam van de kale autoprijs. In bijna alle segmenten nam de afschrijving op de kale autoprijs van de gemiddelde auto over tijd toe. De stijging liep uiteen van 10 procent voor de gemiddelde nieuwe dieselauto in het C-segment (+33 euro per maand) tot 38 procent voor de gemiddelde nieuwe benzineauto in het B-segment (+55 euro). De enige uitzondering was de tweedehands dieselauto in het C-segment. Daarvan daalde de afschrijving met 6 procent (-2 euro).

Bij de toename van de kale autoprijs van de gemiddelde nieuwe auto spelen hogere motorvermogens en een toenemend aandeel SUV/MPV's een rol. Bij benzineauto's is het gemiddelde motorvermogen sinds 2012 met 20 procent toegenomen, bij dieselauto's met 24 procent. Dit komt deels door verschuivingen richting hogere segmenten en deels door een toename van het gemiddelde vermogen binnen segmenten. De toename van het gemiddelde motorvermogen kan komen doordat producenten steeds hogere vermogens aanbieden (ook voor het basismodel) of doordat consumenten minder vaak kiezen voor de zuinigste uitvoeringen. Een andere trend die de stijging van de kale autoprijs kan verklaren is het aandeel SUV/MPV in de nieuwverkoop. Dit aandeel is verdubbeld, van 15% in 2012 naar 31% in 2020.

Brandstofkosten leidden juist tot een daling van de maandelijkse kosten. Brandstof heeft de TCO in alle segmenten verlaagd. De daling van de TCO als gevolg van de kale prijs van brandstof lag tussen de 25 en 46% (9 tot 35 euro).

Brandstofkosten zijn gedaald, enerzijds omdat auto's zuiniger zijn geworden in de praktijk en anderzijds omdat de kale brandstofprijzen zijn gedaald ten opzichte van 2008

en 2012. Door de lagere afschrijving in latere jaren is het aandeel brandstofkosten bij occasions relatief groot.

Het handelingsperspectief verschilt per segment. Een vervolgvraag is de mate van handelingsperspectief. In hoeverre hebben mensen mogelijkheden om andere keuzes te maken? Wanneer bijvoorbeeld de totale kosten van het bezit van een nieuwe auto in een bepaald segment is toegenomen, dan is dat minder erg wanneer er tegelijkertijd goede en betaalbare alternatieven zijn. Een lastige vraag is vervolgens wat dan goede alternatieven zijn. Voor de één is een oudere of kleinere auto een goed alternatief. Deze automobilisten hebben handelingsperspectief. Een ander zou die keuze echter nooit maken, waardoor er minder handelingsperspectief is. Ook een overstap naar een andere modaliteit (fiets of openbaar vervoer) of minder of kortere ritten kan voor de één een goed alternatief zijn om op de totale kosten van het bezit van een auto te besparen en voor de ander niet.

Bezitters van tweedehands auto's in het A-segment hebben duidelijk minder handelingsperspectief. Er is in dit segment geen uitwijk mogelijk naar een goedkoper segment. Emissievrije auto's zijn in het A-segment aanzienlijk duurder dan auto's met een brandstofmotor. Dat geldt in iets mindere mate ook voor automobilisten in het B-segment. In de hogere segmenten is er meer overlap in de bandbreedte van prijzen.

De ontwikkeling van belastingen op personenauto's

Belastingen hebben geen eenduidig effect op de TCO gehad, maar een kostenverlagend effect overheerst. Bij elkaar opgeteld hebben de mrb, de bpm, accijnzen, de BTW op de kale autoprijs en de BTW op brandstoffen tussen 2008 en 2020 een wisselend effect gehad op de TCO.

In twee segmenten leidde alle belastingen samen (inclusief de BTW) tot een verhoging van de TCO. Bij de gemiddelde nieuwe benzineauto in het B-segment ging het opgeteld om een stijging van 1 euro per maand. Bij de nieuwe benzineauto in het A-segment ging het om een kostenstijging van 12 euro per maand, bij de nieuwe diesel in het B-segment om 20 euro per maand. Bij de gemiddelde nieuwe benzineauto in het B-segment bleven de kosten nagenoeg gelijk (+1 euro per maand).

Wanneer, omdat het strikt genomen geen autobelasting is, de BTW buiten beschouwing wordt gelaten, is er alleen voor de gemiddelde nieuwe benzineauto in het A-segment een TCO-verhogend effect waargenomen vanuit de autobelastingen. Voor de nieuwe benzineauto in het A-segment is van 2008 op 2012 een daling van de bpm te zien, door de bpm-korting op zeer zuinige auto's die in 2012 gold. In 2016 zit de bpm weer op de hoogte van 2008. Van 2016 op 2020 is een stijging te zien, doordat deze auto's de laatste jaren niet meer zuiniger geworden zijn. Bij de nieuwe dieselauto in het B-segment is dezelfde beweging te zien in de bpm. Daarnaast zit de stijging bij deze dieselauto met name in de laatste jaren in de brandstofaccijns en in mindere mate in de mrb.

Bij alle tweedehands auto's in de analyse en de nieuwe auto's in het C-segment hadden alle belastingen samen een verlagend effect op de maandelijkse autokosten.

De BPM had in het A-segment nieuw een verhogend, maar in alle andere segmenten juist een verlagende uitwerking op de TCO. De BPM betekende in de periode 2008-2020 voor de nieuwe benzineauto in het A-segment een kostenstijging van 7 euro. In alle andere segmenten daalde de bijdrage van de BPM aan de maandelijkse kosten met 5 tot 26 euro per maand.

De acht jaar oude auto's die als uitgangspunt zijn genomen voor de analyse van occasions schrijven de BPM af die tot 2012 gold. In de periode tussen 2004 en 2012 is de BPM verlaagd.

De motorrijtuigenbelasting had een wisselend maar beperkt effect op de TCO. Voor de gemiddelde nieuwe benzineauto in het A-segment bleef de MRB onveranderd. In het B-segment betekende de MRB voor de gemiddelde nieuwe benzineauto een daling van 1 euro en voor de gemiddelde nieuwe dieselauto een stijging met 5 euro. In het C-segment was het effect van de MRB een kostenstijging voor de gemiddelde nieuwe benzineauto van 3 euro en voor de gemiddelde nieuwe dieselauto een daling van 7 euro. Bij occasions had de MRB, behalve in het C-segment benzine (plus 3 euro), over tijd een kostenverlagende uitwerking op de TCO (-1 tot -7 euro).

Door de dieseltoeslag is het aandeel MRB bij diesel groter dan bij benzine. Het procentuele aandeel MRB is bij een occasion groter dan bij een nieuwe auto.

Brandstofaccijns blijkt voor benzineauto's een kostenverlagende factor en voor dieselauto's een kostenverhogende factor te zijn. Alleen bij diesel is er sprake van een TCO-stijging vanuit de brandstofaccijns. Deze stijging hangt samen met de verhoging van de dieselaccijns in 2014 en met dat dieselauto's inde de afgelopen jaren niet meer zuiniger geworden zijn of gemiddeld zelfs minder zuinig zijn geworden. Bij benzineauto's heeft de brandstofaccijns tussen 2008 en 2020 tot een (bescheiden) verlaging van de autokosten geleid door het met name in de eerste jaren zuiniger worden van de benzineauto's.

De BTW versterkt het kostenverhogende effect van de kale autoprijs en het kostenverlagende effect van de kale brandstofprijzen. De BTW is strikt genomen geen autobelasting. Desondanks is de BTW ook meegenomen in de analyse. Wanneer de kale autoprijs toeneemt, zijn er ook hogere inkomsten uit BTW. Hier staat tegenover dat bij dalende brandstofprijzen de inkomsten uit BTW over brandstof zullen dalen.

3.3 Conclusie betaalbaarheid

Een terugblik op de ontwikkeling in de autokosten leert dat nieuwe brandstofauto's duurder zijn geworden en occasions goedkoper. Belangrijkste factoren zijn respectievelijk de kale autoprijs, (kale) brandstofkosten en belastingen. Bij nieuwe auto's is de kostenstijging vanuit de afschrijving op de kale autoprijs groter dan de kostendaling vanuit (de kale prijs van de) brandstofkosten. Bij occasions is dit omgekeerd. Voor een nieuwe auto is de prijs van de auto een belangrijke component van de kosten, voor een occasion maakt de brandstof een belangrijk(er) deel uit van de kosten.

De gemiddelde auto is veranderd. Het vermogen neemt toe, het aandeel SUV/MPV's ook. Dit is deels het gevolg van een wijzigend aanbod van producenten en deels het gevolg van keuzes van consumenten. Op de wegen rijden grotere auto's met meer vermogen en meer (veiligheids)accessoires. Bovendien rijden ze meer kilometers.

Belastingen hebben geen eenduidig effect op de TCO gehad, maar een kostenverlagend effect overheerst. Bij het A- en B-segment is er weliswaar opgeteld sprake van een kostenstijging vanuit de belastingen. Het belangrijkste aandeel hierin komt echter van de BTW, een gevolg van de hogere kale autoprijs. In het A-segment benzineauto en het B-segment dieselauto heeft de bpm de laatste jaren een opstuwend effect gehad op de autokosten doordat deze auto's gemiddeld niet meer zuiniger of zelfs minder zuinig geworden zijn. In alle andere segmenten is er sprake van een kostendaling vanuit belastingen op de autokosten van de gemiddelde auto.

Betaalbaarheid is geen doel van belastingheffing, maar met belastingen en accijnzen kan wel gedrag worden gestimuleerd teneinde andere doelen te bereiken. Belastingen maken producten en diensten duurder en dus per definitie minder betaalbaar. Betaalbaarheid is een belangrijk aspect bij fiscale beleidsopties gericht op vergroening, vereenvoudiging, het reduceren van congesties of het ophalen van additionele middelen voor de schatkist. Door differentiatie in tarieven kunnen keuzes worden beïnvloed. maar inkomensbeleid moet in beginsel gevoerd worden via de inkomstenbelasting, toeslagen en uitkeringen. Volledigheidshalve is bij de beleidsopties opgenomen wat de effecten zijn van generieke verlagingen van mrb, bpm en accijnzen, ook voor de TCO van de gemiddelde auto's per segment die in de analyse centraal hebben gestaan.

Ontwikkelingen in het verleden bieden geen garantie voor de toekomst. De huidige situatie dat hogere kale autoprijzen (deels of zelfs meer dan) worden gecompenseerd door lagere (kale) brandstofkosten is niet gegarandeerd. De nieuwe auto's van nu worden immers de occasions van straks. De hogere kale autoprijs voor nieuwe auto's nu betekent straks een hogere afschrijving in de TCO van occasions. (Kale)brandstofkosten kunnen in de toekomst oplopen. Dat hangt onder meer af van de wereldhandel en wereldwijd klimaatbeleid.

4. Impact beleid EU op (nationale) beleidsopgaven

EU regelgeving en beleid is van invloed op nationale beleidsopgaven en daarmee ook op het instrument autobelastingen. Ten eerste zijn er internationale afspraken waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd en het EU-beleid die samen de beleidsopgave voor Nederland bepalen, vooral ten aanzien van het klimaatbeleid. Dit wordt in paragraaf 4.1 beschreven. Voor een uitgebreidere analyse wordt verwezen naar het rapport *Bestemming Parijs*: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050.[31] Ten tweede kunnen nationale opgaven juist behaald worden door EU-beleid waardoor de noodzaak van eigen nationaal beleid afneemt, bijvoorbeeld door een aanscherping van het EU bronbeleid ten aanzien van autofabrikanten. Dit wordt in paragraaf 4.2 beschreven. Paragraaf 4.3 beschouwt tot slot een tweetal grenzen aan het nationale beleid als gevolg van Europese regelgeving.

4.1 Internationale klimaatafspraken

In december 2015 heeft Nederland samen met 194 andere landen het akkoord van Parijs gesloten. Deze mondiale afspraken zijn door de EU vertaald naar broeikasgasreductiedoelen voor 2050 en 2030. Voor 2050 is dit vertaald naar een 80% tot 95% reductie ten opzichte van 1990, voor 2030 naar een 40% reductie ten opzichte van 1990. De EU kent verschillende beleidsinstrumenten en flankerende doelen om hier invulling aan te geven. Voor de opgave in de mobiliteitssector is met name het Europees bronbeleid en de inzet op hernieuwbare energie in transport van belang.

Op nationaal niveau zijn de klimaatdoelen vertaald in de Klimaatwet. In deze wet is vastgelegd dat de Nederlandse broeikasgasemissies in 2050 met 95% gereduceerd moeten zijn ten opzichte van het niveau in 1990. Daarnaast is als streefdoel een emissiereductie van 49% in 2030 afgesproken. Vanuit de Klimaatwet gelden geen specifieke doelen per sector. Met het Klimaatakkoord en Klimaatplan is invulling gegeven aan de reductieopgave uit de Klimaatwet.

De Europese Raad heeft in december 2020 ingestemd met het verhogen van het EU 2030-reductiedoel naar ten minste 55% ten opzichte van 1990. Daarnaast is het Europese doel voor 2050 opgehoogd naar klimaatneutraliteit. Het aangescherpte EU-2030-doel zal samen met het 2050-doel worden vastgelegd in een Europese Klimaatwet. Behalve de reductiedoelstelling blijven de plannen en maatregelen vooralsnog divers en op hoofdlijnen. Pas in de zomer van 2021 zal de Europese Commissie middels een omvangrijk wetgevingsprogramma duidelijkheid scheppen over de invulling van het Europese klimaatbeleid.

Wat de aanscherping betekent voor de nationale reductiedoelen is nog onzeker. De Europese reductiedoelstelling van netto 55% in 2030 wordt niet automatisch vertaald in een nationale reductiedoelstelling van 55%. Via de Effort Sharing Regulation (ESR) wordt gestuurd op de emissiereductie in de sectoren die buiten de ETS vallen, zoals de gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie. De Commissie bestudeert de mogelijkheid van uitbreiding van het ETS naar gebouwde omgeving en mobiliteit. Echter, vooralsnog is voor de opgave van de mobiliteitssector met name de aanpassing van het ESR van belang.

De ESR-doelstelling is voor iedere EU-lidstaat vertaald naar een nationale reductiedoelstelling en bindend CO_2-budget voor de periode 2021-2030. Nederland kent op dit moment een nationale reductieopgave van 36% in 2030 (ten opzichte van 2005) en een CO_2-budget van 99 Mton per jaar in 2021 afnemend tot 82 Mton per jaar in 2030. Bij de nadere uitwerking van het EU Klimaatplan zal dit CO_2

[31] Bestemming Parijs, wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050.

budget waarschijnlijk verder worden aangescherpt. Het rapport van de eerder genoemd studiegroep Klimaat gaat uit van een indicatieve aanscherping van de ESR-reductiedoelstelling van 36% naar 45% reductie in 2030. Dit betekent dat bovenop het Klimaatakkoord richting 2030 in de ESR-sectoren (gebouwde omgeving, mobiliteit, landbouw en kleine industrie) circa 11 Mton extra gereduceerd moet worden. De precieze doelstelling zal pas na publicatie van het wetgevingsprogramma en de Europese onderhandelingen bekend worden.

Ook andere Europese richtlijnen en verordeningen zullen aangescherpt worden als invulling van het hogere EU 2030-doel. Het EU Klimaatplan raakt aan diverse Europese richtlijnen en verordeningen. Naar verwachting zullen deze richtlijnen worden aangescherpt. Het gaat hierbij onder andere om de richtlijn voor hernieuwbare energie, energiebesparing en een richtlijn voor de energiebelastingen. De voor dit rapport belangrijkste Europese verordening is echter het Europese bronbeleid voor personen- en bestelauto's. Hier gaat de volgende paragraaf nader op in.

4.2 Europees bronbeleid ten aanzien van personen- en bestelauto's

Op Europees niveau wordt de uitstoot van personen- en bestelauto's genormeerd. Er is wetgeving gericht op normering van uitstoot van CO_2-emissies (EU-bronbeleid) en er is beleid gericht op de normering van de uitstoot van luchtvervuilende stoffen (het Euroklasse-beleid). Beide normen zijn gericht op de nieuwverkopen van een autofabrikant en zullen in deze paragraaf nader worden toegelicht.

Met het EU-bronbeleid is de gemiddelde uitstootnorm vastgelegd die vervolgens op grond van de verkoopmix is vertaald naar een norm voor individuele fabrikanten. De Europese CO_2-standaard voor personen- en bestelauto's verplicht autofabrikanten om zuinigere auto's te maken. De uitstoot van CO_2 per auto wordt bepaald door het brandstofverbruik te meten in een laboratorium over een standaard snelheidsprofiel. De waarde wordt vervolgens uitgedrukt in gram per kilometer (g/km). De CO_2-standaard geldt voor de gemiddelde CO_2-uitstoot van alle nieuw verkochte personen- en bestelauto's in een jaar in de 27 Europese landen samen.

De standaard voor personenauto's bedraagt 95 gram CO_2/km in 2021 en 37,5% reductie in 2030 ten opzichte van de norm in 2021. Voor bestelauto's bedraagt de standaard in 2020 147 gram CO_2/km[32]. In 2030 ligt de norm 31% lager.[33] In Nederland stoten de bestelauto's gemiddeld 3 tot 4 gram meer CO_2 uit per kilometer ten opzichte van het Europese gemiddelde.

Voor iedere autofabrikant geldt een specifiek en bindend emissiedoel. De nieuwe modellen van een autofabrikant met zware automodellen mogen meer emissies uitstoten dan fabrikanten met relatief lichte automodellen. De verdeling van de specifieke emissiedoelen per autofabrikant is zo gemaakt dat voor de EU-brede vloot nieuw verkochte personenauto's aan het emissiedoel van gemiddeld 95 gram CO_2/km wordt voldaan. Daarnaast mogen autofabrikanten intern salderen. Het emissiedoel per fabrikant is een emissiewaarde waar de vloot aan nieuw verkochte auto's *gemiddeld* aan moet voldoen. Dat betekent dat een fabrikant de verkoop van een relatief vervuilend model (bijvoorbeeld een grote SUV) kan compenseren met de verkoop van een relatief schoon automodel (bijvoorbeeld een A-segment auto). Wanneer de gemiddelde emissiewaarde van de nieuwverkopen van een autofabrikant het emissiedoel overschrijdt, moet de autofabrikant per verkochte auto per overschreden gram CO_2/km een boete betalen.

De Europese CO_2-standaard vormt voor autofabrikanten een prikkel om zuinige automodellen op de markt te zetten. Fabrikanten kunnen hun emissiedoelen halen door zuiniger (en dus ook met een lage CO_2-uitstoot) conventionele brandstofauto's op de

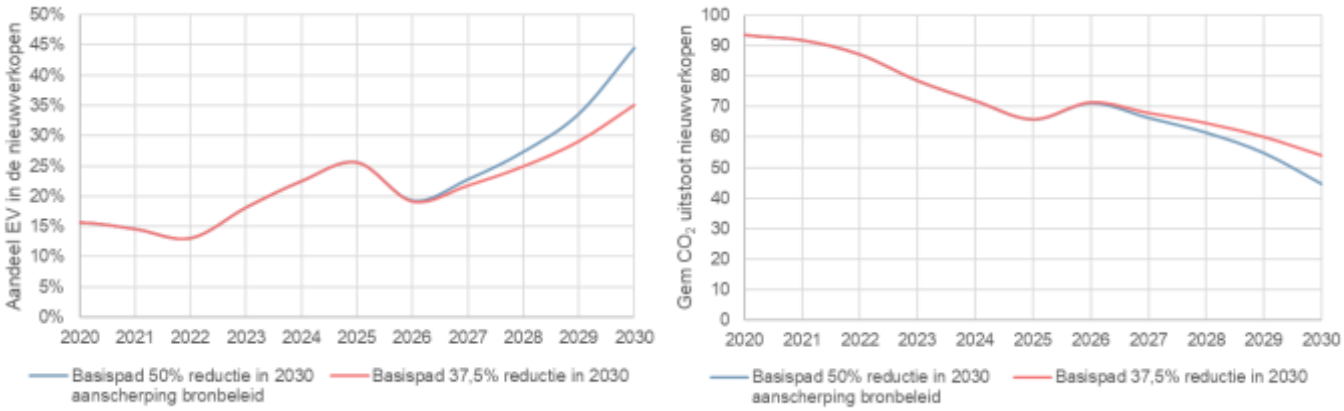
[32] https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/vans_en

[33] https://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/regulation_en

markt te brengen, maar ook door EV's en plug-in hybriden (PHEV's). Fabrikanten kunnen daardoor zelf bepalen of ze investeren in het verder ontwikkelen van energiezuinige verbrandingsmotoren of dat ze investeren in emissieloze modellen. De gemiddelde te realiseren CO_2-afname van de nieuwverkopen tussen 2020 en 2030 ligt dus wel vast, maar de wijze van invulling niet. Dit heeft implicaties voor de verwachte EV-ingroei en de verwachte autonome vergroening van conventionele auto's.

In het kader van het hogere EU 2030-doel zullen de Europese CO_2-normen voor autofabrikanten mogelijk worden aangescherpt. De Europese Commissie schetst in het impact assessment van het Climate Target Plan verschillende opties voor aanscherping van de Europese CO_2-normen voor autofabrikanten. De meest genoemde optie is een aanscherping van het 2030-doel voor personenauto's van 37,5% naar 50% reductie ten opzichte van de CO_2-norm in 2021. Nederland pleit in EU verband voor een verdere aanscherping, en voor het vaststellen van een uitfaseerdatum voor fossiele brandstofmotoren, in lijn met de Europese doelstelling van klimaatneutraliteit in 2050. Voor bestelauto's is nog niet duidelijk hoeveel de norm eventueel zal worden aangescherpt.

Het aandeel van emissievrije personenauto's in de nieuwverkoop in Nederland groeit naar verwachting van 35% naar 45% in 2030, indien de Europese CO_2-normen voor personenauto's worden aangescherpt naar 50%-reductie. De mogelijke aanscherping van de Europese CO_2-normen geldt formeel pas vanaf 2030, maar autofabrikanten zullen in aanloop naar verwachting wel anticiperen met investeringen in nieuwe, schonere automodellen.
Door aanscherping van de EU-normen zal de concurrentie tussen autofabrikanten om voldoende emissievrije auto's te verkopen toenemen. Dit leidt naar verwachting tot schaalvergroting en daling van de kostprijs. De Europese CO_2-norm per autofabrikant geldt niet voor de nieuwverkopen per lidstaat, maar voor de totale nieuwverkoop van een autofabrikant in de EU. De brandstofmix van de nieuwverkoop kan hierdoor per lidstaat verschillen. Nederland kent gunstige omstandigheden voor emissievrije personenauto's, zoals de fiscale stimulering, de vlakke geografische gesteldheid, de relatief beperkte afstanden en verstedelijking, de aanwezige laadinfrastructuur en de al behoorlijk ontwikkelde EV-markt nieuw en gebruikt. Het aandeel EV zal in Nederland daardoor waarschijnlijk hoger zijn dan het Europese gemiddelde. Door Revnext is doorgerekend wat een aanscherping van het bronbeleid van 37,5% naar 50% in 2030 betekent. Hierbij is aangenomen dat de Europese norm voor 2025 (15% reductie ten opzichte van de norm in 2021) ongewijzigd zal blijven. Onderstaande figuren laten zien dat het aandeel EV door de aangescherpte EU CO_2-normen waarschijnlijk groeit van 35% naar 45% in 2030. In de jaren na 2025 geldt geen nationaal stimuleringsbeleid meer.



Aandeel EV en gemiddelde CO_2-uitstoot nieuwverkoop 2030 bij aanscherping EU CO_2-normen.

Naast CO_2-normen legt de EU fabrikanten ook normen op voor de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen. Deze zogenaamde Euroklassen zijn gericht op het verminderen van verontreinigde stoffen als fijnstof, stikstofdioxiden en koolwaterstoffen ten behoeve van de luchtkwaliteit. Er zijn aparte normen voor personenauto's, bestelauto's en vrachtauto's. De norm geldt – in tegenstelling tot de CO_2-norm - voor iedere auto en mag niet binnen een vloot nieuwverkopen van een autofabrikant gesaldeerd worden. De normen zijn de afgelopen jaren regelmatig aangescherpt. In de laatste aanscherping van de Euro norm (Euro 6d), is daarom een bepaling voor de praktijkuitstoot (real driving emissions – RDE) opgenomen die waarborgt dat voertuigen ook in reële rijomstandigheden voldoen aan de geldende emissielimieten. Aangezien zelfs bij zeer lage uitstoot nog negatieve gezondheidseffecten optreden, is de verwachting dat een nieuwe norm opnieuw strenger zal worden. Naast een verminderde uitstoot van emissie kunnen strengere normen de transitie naar zero emissie voertuigen ondersteunen. Naar verwachting komt er eind 2021 een voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe Euronorm voor personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen (Euro 7) en voor de zware bedrijfsvoertuigen als vrachtauto's en bussen (Euro VII). Emissies van luchtverontreinigende stoffen beïnvloeden voornamelijk de lokale luchtkwaliteit.

4.3 Grenzen aan nationaal beleid

Een nationaal verbod op de verkoop van nieuwe fossiele verbrandingsauto's is vanwege de Europese interne markt niet toegestaan. In het Klimaatakkoord is voor personenauto's een streefambitie van 100% emissievrij nieuwverkoop in 2030 afgesproken. Mede daarom pleit Nederland bij de Europese Commissie voor een Europese datum van uitfaseren van fossiele verbrandingsmotoren voor personen- en bestelauto's in 2030 Een dergelijke datum van uitfaseren mag Nederland echter niet op nationaal niveau invoeren. Voertuigen die in een EU-lidstaat een typegoedkeuring hebben verkregen, mogen ook in Nederland verkocht worden. De regels voor de interne markt staan het verbieden van de verkoop en de parallelimport van voertuigen met een conventionele verbrandingsmotor momenteel niet toe.

De bpm mag vanwege het vrije verkeer van goederen niet discriminerend uitpakken bij het importeren van gebruikte auto's. Een ingewikkelde praktijk van waardeschatting bij parallelimport is het gevolg.

Het Unierecht (interne markt) eist dat bij de registratie van gebruikte motorrijtuigen – voornamelijk importmotorrijtuigen – rekening wordt gehouden met de werkelijke waardevermindering van het ingevoerde tweedehands voertuig. Als het motorrijtuig bijvoorbeeld 50% minder waard is, dan mag slechts 50% van de bpm worden geheven.

De werkelijke waardevermindering van voertuigen kan worden bepaald door een waardeschatting of expertise van elk exemplaar. Bij de import van gebruikte motorrijtuigen wordt vaak een taxatierapport gevoegd op basis waarvan de werkelijke waardevermindering wordt bepaald.
De waardeschatting bij parallelimport die het gevolg is van het niet discriminatiebeginsel van het interne marktrecht heeft geleid tot een complexe uitvoeringspraktijk. In paragraaf 6.2 wordt een optie geschetst om de bpm te integreren in de mrb. Met het vervallen van de bpm zou ook deze ingewikkelde uitvoeringspraktijk komen te vervallen.

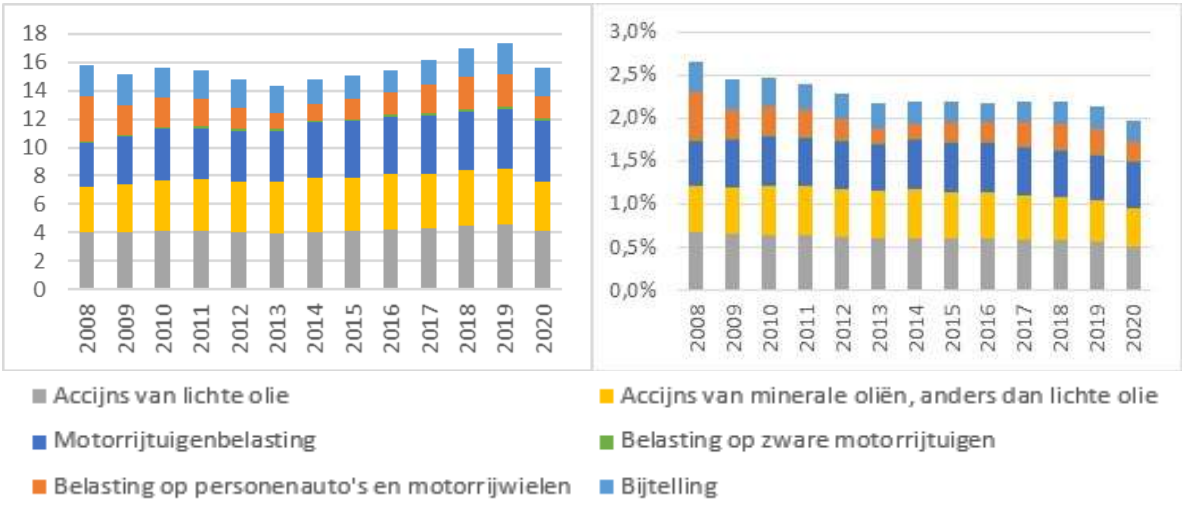
5. Drie centrale beleidsopgaven

5.1 Beleidsopgaven stabiele belastinggrondslagen en vereenvoudiging van het stelsel

Stabiele grondslagen

Het eerste hoofddoel doel van autobelastingen is het generen van inkomsten voor de schatkist. Het tweede hoofddoel van de autobelastingen is een wezenlijke ondersteuning van de luchtkwaliteits- en klimaatdoelen.[34] De autobelastingen kunnen daarmee onder de milieubelastingen worden geschaard. Succesvol milieubeleid kan echter tot belastingerosie leiden als de grondslag van de belasting een milieu- of klimaat component heeft zoals de bpm op CO_2-grondslag met als gevolg dat de inkomsten voor de schatkist dalen.

De opbrengsten van de autobelastingen fluctueren en vooral de bpm varieert de afgelopen jaren door fiscale stimuleringsmaatregelen.
Bij de autobelastingen zijn voor de ontwikkeling van de grondslag een aantal zaken relevant, zoals het soort voertuig (personen- of bestelauto), de omvang van het wagenpark, het aantal nieuwverkopen, CO_2-uitstoot, catalogusprijs, brandstof/manier van aandrijving en gewicht. Voor de accijnsopbrengst is het aantal gereden kilometers, de brandstof en het verbruik per voertuig bepalend voor de belastingopbrengst. In onderstaande figuren is de totale opbrengst van de autobelastingen weergegeven voor de periode 2008-2020. Met name de bpm-opbrengst is in het verleden op en neer gegaan mede door fiscale stimulering van zeer zuinige en emissievrije personenauto's.



Totale autobelastingen in miljarden euro (links) en als percentage van het bbp (rechts)

Doordat de grondslag van de bpm de CO_2-uitstoot van personenauto's is, zal de opbrengst van de bpm op termijn weglopen. De grondslagerosie in de bpm komt door twee ontwikkelingen. Ten eerste betalen emissievrije personenauto's nu geen bpm en vanaf 2025 alleen de vaste voet (372 euro in 2020). Ten tweede worden fossiele personenauto's door technologische ontwikkelingen steeds zuiniger en stoten dus gemiddeld steeds minder CO_2 uit. Het steeds zuiniger worden van personenauto's wordt 'autonome vergroening' genoemd. Deze ontwikkeling wordt gedreven door steeds scherper wordend Europees bronbeleid voor de CO_2-uitstoot van personenauto's. Om het effect op de grondslag door deze tweede ontwikkeling bij fossiele personenauto's op te vangen wordt sinds de invoering van de CO_2-grondslag de bpm-tabel jaarlijks aangepast. Op termijn zullen fabrikanten de fossiele personenauto's technisch gezien echter niet

[34] Algemene Rekenkamer (2019): Autobelastingen als beleidsinstrument.

meer zuiniger kunnen maken of hier niet langer meer in investeren, waardoor de autonome vergroening en de daarmee samenhangende aanpassing van de bpm-tabel bij fossiele personenauto's eindig zal zijn. Voor de jaren 2022-2025 zal de bpm-tabel nog aangepast moeten worden in verband met de te verwachten autonome vergroening. Hierover loopt een separaat traject in samenwerking met -onder andere- de branche. Als alle nieuwverkochte personenauto's op termijn emissievrij zijn bedraagt de bpm-opbrengst alleen nog de vaste voet.

De accijnsopbrengsten op fossiele brandstoffen zullen op de lange termijn naar nul gaan. Het wagenpark zal uit steeds minder fossiele en steeds meer emissievrije personenauto's en bestelauto's gaan bestaan. Daar staat tegenover dat gebruikers van emissievrije voertuigen op elektriciteit energiebelasting gaan betalen, maar de opbrengsten daarvan zijn lager dan van de accijnzen op fossiele brandstoffen.

De grondslag voor de mrb is het gewicht van de auto, op termijn zal de mrb-opbrengst juist stijgen door de ingroei van EV. Voor emissievrije auto's geldt tot en met 2024 een vrijstelling in de mrb, en plug-in-hybride auto's (PHEV) hebben in diezelfde periode een half tarief.[35] Hierdoor nemen de mrb-opbrengsten in die periode enigszins af door verder ingroei van deze personenauto's. Omdat de mrb afhankelijk is van het gewicht van de auto zullen de mrb-opbrengsten op termijn per saldo stijgen doordat emissievrije personenauto's en PHEV's door het batterijpakket gemiddeld genomen zwaarder zijn dan fossiele personenauto's. Daar staat voor het Rijk een daling van de mrb-opbrengsten uit de brandstoftoeslag voor diesel- en lpg-personenauto's tegenover. Provincies heffen opcenten op de mrb. De opbrengsten uit de opcenten zullen op termijn dus ook stijgen. Aangezien provincies geen brandstoftoeslag hebben, nemen de mrb-inkomsten van de provincies sterker toe dan die van het rijk.

Als een auto van de zaak ook privé wordt gebruikt is 22% bijtelling verschuldigd over de catalogusprijs van de auto. Voor emissievrije auto's van de zaak geldt een korting op de bijtelling tot en met 2025, die conform een in het Klimaatakkoord afgesproken pad in de komende jaren wordt afgebouwd. Door deze korting zijn de opbrengsten uit de bijtelling lager. Hier staat tegenover dat emissievrije personenauto's in aanschaf duurder zijn dan fossiele personenauto's, waardoor de lagere opbrengsten gedempt worden. Of emissievrije personenauto's in aanschaf structureel even duur, duurder of goedkoper zullen zijn dan brandstofpersonenauto's nu is nog onzeker. De verwachting is overigens dat emissievrije personenauto's in gebruik (TCO) sowieso goedkoper worden dan brandstofauto's.

Bij 100% EV nieuwverkoop in 2030 bedraagt de grondslagerosie in 2030 circa 1,1 miljard euro. In onderstaande tabel zijn de (verwachte) belastingopbrengsten voor personenauto's weergegeven voor 2020 en 2030 conform het meest recente basispad. Dit betreft het basispad waarin het Klimaatakkoord verwerkt is, met een update van de cijfers zoals die gemaakt is voor de berekeningen voor Kansrijk Mobiliteitsbeleid 2020 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de tussenrapportage onderzoek Betalen naar Gebruik. Deze tabel gaat uit van ongewijzigd beleid, waarbij de fiscale stimulering van emissievrije personenauto's na 2025 eindigt en emissievrije personenauto's weer regulier belasting gaan betalen. Deze studies hebben zich vooral gericht op de lange(re) termijn (2030) en hierin zijn de effecten van de coronacrisis niet meegenomen.

De totale belastingopbrengsten bij personenauto's eroderen nog niet op korte termijn (tot 2030), ook doordat het wagenpark groeit. Afgezet tegen het bbp lopen de totale belastingopbrengsten op personenauto's naar verwachting wel langzaam terug van 1,6% bbp in 2020 naar 1,4% in 2030 (zie onderstaande grafiek). De grondslagerosie gaat wel toenemen als de ingroei van EV harder gaat dan in het op het Klimaatakkoord

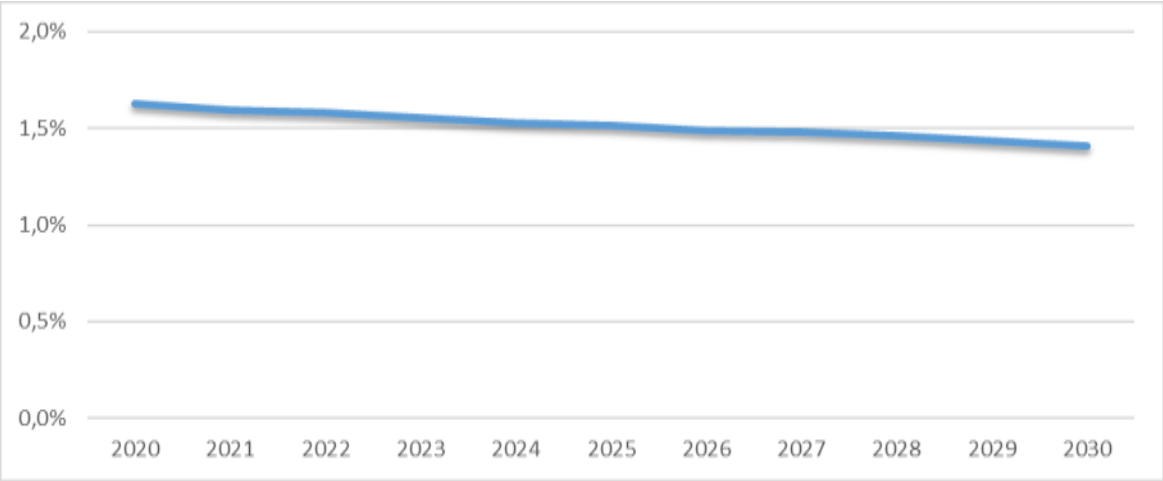
[35] In 2025 geldt voor emissievrije auto's een kwarttarief en voor PHEV's een driekwarttarief.

gebaseerde basispad. In onderstaande tabel is een indicatie gegeven van de verwachte belastingopbrengsten bij personenauto's voor een scenario waarin zonder aanvullend beleid de ambitie uit het Klimaatakkoord van 100% emissievrije personenauto's in 2030 wordt behaald. Ook op de lange termijn heeft de ingroei van EV gevolgen voor de opbrengst van de autobelastingen. In de tabel is de structurele derving weergegeven voor een scenario waarbij (op termijn) 100% van het wagenpark emissievrij is (berekend op de aantallen uit 2030).

Verwachte belastingopbrengsten personenauto's[36], bij aanname 100% emissievrij in de nieuwverkopen en het wagenpark, in miljard euro, prijzen 2020

Personenauto's	2020	2030 bij ongewijzigd beleid	2030 bij 100% EV nieuwverkopen	Structureel bij 100% EV wagenpark
Ingroei EV:				
Aandeel EV in nieuwverkopen	16%	35%	100%	100%
Aandeel EV in vloot	2%	10%	17%	100%
Belastingopbrengst in miljard euro:				
Accijns	5,2	5,2	4,8	0,0
Energiebelasting	0,1	0,1	0,2	1,3
Bpm	1,9	1,5	0,2	0,2
Mrb	3,7	4,0	4,0	4,4
Bijtelling	2,2	2,9	2,9	2,6
Totale belastingopbrengst	**13,2**	**13,7**	**12,1**	**8,5**
Derving ten opzichte van 2020		**0,5**	**-1,1**	**-4,7**
Opcenten	1,7	2,0	2,1	2,9
Opbrengst opcenten ten opzichte van 2020		0,3	0,4	1,2

Bron: Carbontax en eigen berekeningen ministerie van Financiën



Verwachte ontwikkeling belastingopbrengst personenauto's als percentage bbp

De grondslagerosie vindt geleidelijk plaats en het wagenpark neemt naar verwachting nog toe. Daarom is er bezien vanuit de totale belastingopbrengsten bij personenauto's op de korte termijn (tot 2030) dus nog geen acuut probleem, maar op de lange termijn (richting 2050), als alle personenauto's emissievrij zijn, zullen de

[36] In deze cijfers zijn geen effecten meegenomen voor/door de coronacrisis. Door afronding kan de optelling van de delen afwijken van het totaal.

belastingopbrengsten binnen het huidige stelsel van autobelastingen bij personenauto's uiteindelijk naar verwachting met circa 4,7 miljard euro teruglopen (van 13,2 naar 8,5 miljard euro).

Om deze grondslagerosie tegen te gaan en inkomsten uit autobelastingen voor de schatkist op een gelijk niveau als in 2020 te houden is op termijn is een verschuiving naar een stabiele(re) grondslag nodig.

Vereenvoudiging van het stelsel

De autobelastingen vormen een fiscaal juridische lappendeken. De Wet BPM 1992 is sinds zijn invoering in 1995 door maar liefst 62 Wijzigingswetten partieel gewijzigd. Daarmee is de onderlinge samenhang en consistentie van de bepalingen in de wet en lagere regelgeving onder druk komen te staan, alsook een duidelijke, uniforme, uitvoering van de wet in de praktijk. De wetgeving is het beeld gaan vertonen van een lappendeken. Een dergelijke wetgeving is voor de burger, ondernemer, uitvoering en politiek complex. Tevens is de uitvoering van de autobelastingen voor een groot deel nog een handmatig proces. Dit betekent dat er nog grote uitdagingen zijn in het moderniseren van het IV-landschap van de Belastingdienst.

Het grote aantal partiële wijzigingen van de Wet BPM 1992 heeft verschillende oorzaken. Allereerst komt het voort uit de wens om in de autobelastingen voortdurend uitzonderingen te creëren op algemene heffingsmodaliteiten voor bijzondere doelgroepen. De wetgeving kent inmiddels verschillende uitzonderingen of bijzondere regelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de tariferingen, vrijstellingen, teruggaafregelingen en fiscale voertuigspecificaties. In haar rapport Autobelastingen als beleidsinstrument geeft de Algemene Rekenkamer een uitgebreid overzicht van al deze uitzonderingen en bijzondere regelingen.[37]

Ook op de fundamentele aspecten wordt onderscheid gemaakt, zoals de heffingsgrondslag die bij personenauto's is gebaseerd op de uitstoot van CO_2, terwijl deze bij bestelauto's en motoren nog steeds is gebaseerd op de cataloguswaarde.

Een andere oorzaak van de vele partiële wijzigingen is de omstandigheid dat de wetgeving regelmatig is aangepast om niet in strijd te zijn met het fiscale discriminatieverbod. Het fiscale discriminatieverbod houdt in dat er bij de import van gebruikte motorrijtuigen geen hogere belasting mag worden geheven dan de belasting die resteert op gelijksoortige nationale motorrijtuigen. Vanwege diverse juridische noodverbanden in de wetgeving is de complexiteit toegenomen en de samenhang onder druk komen te staan.

De modernisering van de autobelastingen is grotendeels uitgebleven. Waar de wetgeving op veel onderdelen is gewijzigd, blijkt dat andere onderdelen, waar modernisering juist gewenst zou zijn, sinds 1992 ongewijzigd zijn gebleven. Een voorbeeld daarvan is dat de wetgeving als uitgangspunt heeft dat de belastingplichtige zelfstandig aangifte moet doen, daarbij de belastingplichtige zelf de fiscaal relevante gegevens aandraagt, en dat op basis daarvan de hoogte van de belasting wordt bepaald. Vanwege de complexiteit van de wetgeving stelt dat de burger of ondernemer soms voor moeilijke opgaves, en is hij snel aangewezen op adviseurs of professionele partijen. Het vereenvoudigen van wetgeving kan de complexiteit in de autobelastingen reduceren.

Een belasting op CO_2-grondslag zorgt voor extra klimaatwinst, maar de belastinggrondslag wordt minder stabiel. De systematiek van de bpm (progressieve tabel en op CO_2 gebaseerd) is erop gericht om de automobilist maximaal te prikkelen over te gaan op de aanschaf van een zuinigere personenauto. Het nadeel van deze

[37] Algemene Rekenkamer, Autobelastingen als beleidsinstrument; 27 november 2019, bladzijde 30 en verder.

systematiek is dat de grondslag uitgehold wordt door voortschrijding van de techniek voor de conventionele auto's. Door de bpm-tabel jaarlijks te corrigeren wordt dit budgettair opgevangen. Dit gebeurt op basis van een inschatting van de verwachte gemiddelde CO_2 ontwikkeling, de zogenoemde autonome vergroening. Het nadeel van deze systematiek is dat deze op macroniveau robuust wordt aangepast maar op individueel autoniveau verschillend uitpakt. Immers, voor individuele modellen waarvan de CO_2-uitstoot minder daalt dan gemiddeld valt de correctie en daarmee ook de belastingdruk hoger uit en bij modellen waarvan de CO_2-uistoot meer daalt dan gemiddeld juist lager.

Binnen het stelsel van autobelastingen bestaat een lange lijst van bijzondere regelingen, zoals tariefskortingen, vrijstellingen, teruggaafregelingen en verlaagde tarieven. Deze bijzondere regelingen zien op specifieke doelgroepen of specifieke voertuigen en hebben dan ook verschillende achterliggende beleidsdoelen. Sommige regelingen zijn relatief nieuw maar een deel van deze regelingen bestaat al enige decennia. Sommigen vinden zelfs hun herkomst in de eerste voorloper van de motorrijtuigenbelasting uit 1926. Een aantal van deze bijzondere regelingen werkt tegen zowel het opbrengstendoel als tegen het luchtkwaliteits-en klimaatdoel van de autobelastingen. Daarnaast leiden deze bijzondere regelingen tot ongelijke belastingdruk tussen burgers en bedrijven en maken ze het stelsel voor de burger, ondernemer en de uitvoering complexer.
Door de bijzondere regelingen te herijken in het licht van de hedendaagse beleidsdoelen van het stelsel van autobelastingen en te saneren of te versoberen kan het stelstel eenvoudiger worden. Achterliggende beleidsdoelen kunnen eventueel buiten de autofiscaliteit op een andere manier gestimuleerd of gefinancierd worden.

De exportregeling bpm is gevoelig voor oneigenlijk gebruik. Een automobilist heeft onder voorwaarden recht op teruggaaf van de resterende bpm bij export naar lidstaat van de Europese Unie. Hoewel deze teruggaafregeling is ingevoerd met het oog op het EU-recht én om belemmeringen bij grensoverschrijdende situaties te voorkomen, is de huidige regeling ruimer toegepast dan juridisch noodzakelijk. De diversiteit van de regelgeving met betrekking tot registratie van auto's in andere lidstaten en het feit dat de buitenlandse koper van de auto doorgaans niet de eindgebruiker is, maakt de regeling gevoelig voor oneigenlijk gebruik. De complexiteit in de bewijslast geeft aanleiding tot veel discussie tussen de Belastingdienst en de praktijk. Het aanpassen van deze exportregeling kan een manier zijn deze problematiek te beperken.

5.2 Beleidsopgaven klimaat, schone lucht en stikstof

De mobiliteitssector is verantwoordelijk voor circa 20% van de CO_2-emissies in Nederland en levert met de huidige vastgestelde maatregelen nu nagenoeg geen bijdrage aan de beoogde CO_2 reductiedoelstelling in 2030. De sector mobiliteit stootte in 2018 35,2 Mton CO_2 uit, een stijging van zo'n 10% t.o.v. peiljaar 1990. Hiermee wijkt de mobiliteitssector[38] af van de industrie, gebouwde omgeving en landbouw omdat in deze sectoren de CO_2-uitstoot sinds 1990 juist is gedaald. Het personenautoverkeer heeft met circa 50% het grootste aandeel in de broeikasgasemissies van de mobiliteitssector, gevolgd door vrachtauto's (20%) en bestelauto's (12%). Begin 2020 reden circa 8,9 miljoen personenauto's en circa 1,0 miljoen bestelauto's rond in Nederland. Conform de KEV is de uitstoot van de mobiliteitssector in 2030 met het huidige maatregelenpakket grofweg even groot als de CO_2-uitstoot van de sector in 1990. De door de sector gerealiseerde reductie is dus weggevallen tegen de autonome groei van het wegverkeer.

[38] De emissies van internationaal scheepverkeer en luchtvaart tellen, in lijn met de accountingregels van Parijs, niet mee voor de nationale broeikasgasemissies.

Een aanvullende CO_2-reductie in 2030 is nodig voor het behalen van het huidige nationale reductiedoel en van de nationale invulling van de Europese Green Deal. De doelen voor 2030 zijn niet specifiek voor de sector mobiliteit maar gelden voor alle sectoren. Gezien de omvang van de aanvullende klimaatopgave is het aannemelijk dat een deel van de CO_2-reductie met extra maatregelen in de mobiliteitssector gerealiseerd zal worden. In de studiegroep "*Bestemming Parijs: Wegwijzer voor klimaatkeuzes 2030, 2050*" wordt, afhankelijk van de reductiedoelstelling, uitgegaan van een indicatieve extra opgave voor de mobiliteitssector van 5 tot 6 Mton.

Voor de sector mobiliteit is dit een enorme opgave. Reductie in de sector mobiliteit is bijzonder weerbarstig. Zelfs indien de maatregelen in het klimaatakkoord zoals de inzet van duurzame hernieuwbare energiedragers, verduurzaming logistiek en verduurzaming personenmobiliteit volledig worden uitgevoerd zal de CO_2-uitstoot per saldo door de forse groei van de omvang van het verkeer niet significant dalen ten opzichte van het niveau van 2030.[39] De vraag is hoe het instrument autobelastingen een aanvullende CO_2-reductie van het wagenpark kan realiseren bijvoorbeeld door het stimuleren van schonere voertuigen (zero emissie), het zwaarder belasten van vervuilende voertuigen of het verminderen van het vervuilende voertuiggebruik.

Omdat de scope van dit rapport niet is gericht op het vrachtverkeer zijn de instrumenten om biobrandstoffen te stimuleren niet nader onderzocht. Voor een analyse van biobrandstoffen wordt verwezen naar het rapport van de studiegroep Klimaat.

Vanwege de lange levensduur van auto's is het nodig dat 100% van de nieuwverkopen in 2030 nulemissie zijn om in 2050 een emissievrij wagenpark te bereiken zonder brandstofauto's voor het einde van hun levensduur te moeten slopen. De afspraken die in het Parijse Klimaatakkoord zijn gemaakt (zie hoofdstuk 4), zijn op nationaal niveau vertaald in de Klimaatwet. In deze wet is vastgelegd dat de Nederlandse broeikasgasemissies in 2050 met 95% gereduceerd moeten zijn ten opzichte van het niveau in 1990.
De snelheid van verduurzaming wordt vooral gedicteerd door de (natuurlijke) vervangingsmomenten van voertuigen. Anno 2020 is de gemiddelde sloopleeftijd ruim 18 jaar voor personenauto's en ruim 16 jaar voor bestelauto's. De verwachting op basis van trendextrapolatie is dat deze gemiddelde leeftijd van sloop in 2030 ruim 2 jaar is gestegen naar ruim 20 en ruim 18 jaar. Voor personenauto's is daarmee de verwachting dat, zonder vroegtijdige uitfasering en afschrijving, pas de helft van de nieuwverkopen uit 2030 gesloopt is in 2050 en 95% pas in het jaar 2056. Voor bestelauto's is gezien de 2 jaar kortere gemiddelde levensduur ook een 2 jaar latere streefdatum mogelijk.

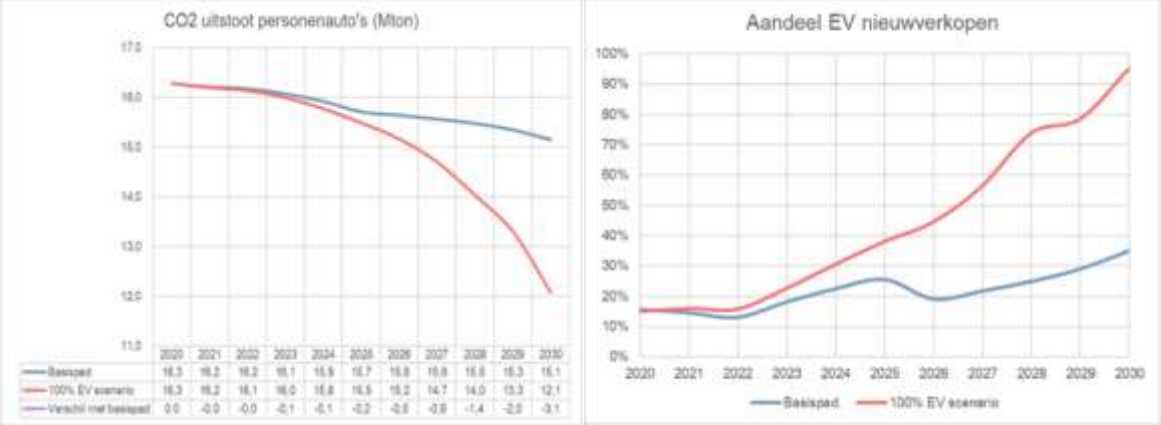
Aanvullend beleid is nodig om het streefdoel van 100% EV nieuwverkopen in 2030 te halen.
In het Klimaatakkoord is het streven naar 100% nulemissie voor de nieuwverkochte personenauto's in 2030vastgelegd. Hieraan is tot en met 2025 invulling gegeven met concrete stimuleringsmaatregelen. Op basis van PBL cijfers blijkt dat bij stopzetting van deze stimuleringsmaatregelen na 2025 het aandeel van nulemissie in de nieuwverkopen blijft steken op 35% in 2030. Zoals eerder genoemd is tevens de verwachting dat ook bij een aanscherping van de Europese CO_2-normen voor personenauto's naar 50%-reductie het aandeel nulemissie personenauto's in Nederland naar verwachting zal blijven steken op 45% in 2030. Om het streven 100% aandeel nulemissie in de nieuwverkopen in 2030 in zicht te houden is derhalve aanvullend beleid voor personenauto's nodig. De ingroei van emissievrije bestelauto's blijft achter bij die van personenauto's. De reductie-doelstelling van het Europees bronbeleid in 2030 is bij bestelauto's lager dan bij personenauto's (31% versus 37,5%) en hierdoor zal de ingroei van emissievrije bestelauto's ook in de toekomst achterblijven. Om deze ingroei te versnellen is aanvullend nationaal en internationaal beleid nodig.

[39] Klimaat- en Energieverkenning 2020 (KEV); pagina 132.

Het aandeel emissieloze voertuigen in het wagenpark is relevant voor de CO_2-reductie in 2030. Hoe eerder het aandeel emissievrije personen- en bestelauto's in het wagenpark groeit, het groter de CO_2-reductie in 2030. Waar voor het 2050 doel het aandeel *nieuwverkopen* in 2030 relevant is, is voor het 2030 doel de omvang van de emissieloze *vloot* van belang.

De figuur laat zien wat de bijdrage van 100% ZE in de nieuwverkopen van personenauto's in 2030 aan CO_2-reductie met zich meebrengt ten opzichte van het huidige basispad: in 2030 kan dat, afhankelijk van de precieze instrumentering, leiden tot een extra CO_2-reductie van circa 3,1 Mton ten opzichte van het basispad.

CO_2-reductie bij 100% EV nieuwverkoop personenauto's in 2030



Naast meer EV's is ook het beperken van de emissie van (fossiele) brandstofauto's van belang voor de klimaatdoelstellingen. Met het streven naar 100% EV-nieuwverkopen in 2030 blijft de bijdrage van de sector mobiliteit voor de doelstelling klimaatneutraliteit in 2050 in beeld. Tegelijkertijd zullen door de relatief langzame vervanging van het wagenpark auto's met een verbrandingsmotor nog lang dominant onderdeel uitmaken van het totale wagenpark. De CO_2-emissies van deze brandstofauto's zijn daarmee nog lang relevant voor het behalen van de klimaatdoelstellingen.
Een aanscherping van het Europees bronbeleid kan een belangrijke bijdrage leven aan het terugdringen van deze emissies. Daarnaast kan met behulp van fiscale maatregelen gestuurd worden op de hoeveelheid fossiele brandstof die verbruikt wordt, bijvoorbeeld via de brandstofaccijnzen en er kan via de bpm gestuurd worden op de CO_2-uitstoot van nieuwverkochte brandstofauto's. Het is ook denkbaar de mrb grondslag een CO_2 component te geven. Ook invoeren van betalen naar gebruik kan de uitstoot van brandstofauto's reduceren.

INFOBOX: Provinciale opcenten

Geheel of gedeeltelijk continueren mrb korting Elektrisch Vervoer 2025-2030
Bij nieuw beleid voor EV in de periode 2025-2030 dient de rijksoverheid zich rekenschap te geven van een eventuele doorwerking van dit beleid naar de provinciale financiën via de opcenten op de mrb. Van doorwerking is sprake indien de bestaande vrijstellingen voor EV in de mrb ook na 2025 geheel of gedeeltelijk zouden worden gecontinueerd[40]. Met de provincies zal een gesprek worden gevoerd over de uitkomsten van het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) over de compensatie aan provincies van de wijzigingen in de mrb zoals vastgelegd in het Klimaatakkoord (mrb korting voor EV's en PHEV's voor de periode 2021 t/m 2024). Indien bij Regeerakkoord zou worden

[40] In 2025 geldt op grond van de wet Uitwerking Klimaatakkoord nog een mrb-korting voor personenauto's van 75% en voor plug-ins van 25%. In 2026 is er op grond van de huidige regelgeving geen sprake meer van kortingen.

besloten de mrb korting geheel of gedeeltelijk te continueren na 2024 dient in lijn met het ROB-advies ook hierover met de provincies een gesprek te worden gevoerd.

Gevolgen besluit betalen naar gebruik voor provinciale belastingheffing
In de effectenrapportage van Betalen naar Gebruik zijn drie varianten voor betalen naar gebruik uit het Klimaatakkoord nader uitgewerkt. Daarbij zijn zowel de mrb als de opcenten omgezet in een kilometertarief. Daarbij is niet nader geconcretiseerd wat de financiële gevolgen hiervan zijn voor de provincies en welke alternatieve mogelijkheden provincies hebben om belastinginkomsten te genereren. Een ambtelijke werkgroep gevormd door BZK, Financiën en IPO werkt momenteel aan een rapport om bouwstenen voor een alternatief provinciaal belastinggebied in kaart te brengen. Dit rapport is naar verwachting aan het begin van dit voorjaar afgerond. Indien voor de invoering van een variant van Betalen naar Gebruik wordt besloten, dan dienen bij de besluitvorming de gevolgen voor het provinciale belastinggebied integraal te worden meegenomen. Het bovengenoemde rapport zal hiervoor naar verwachting input leveren.

Doelstelling van het Schone Lucht Akkoord is het realiseren van het streven naar een reductie van de negatieve gezondheidseffecten van fijnstof voor heel Nederland van 70% in 2030 ten opzichte van 2016. Het wegverkeer droeg in 2016 gemiddeld voor 36% bij aan de negatieve gezondheidseffecten van binnenlandse bronnen. De belangrijkste bijdrage is afkomstig van (oudere) dieselvoertuigen. Voor schone lucht is het versneld exporteren of slopen van de bestaande vloot dieselvoertuigen van belang.

Om de depositie van stikstof in natuurgebieden terug te dringen het van belang dat de uitstoot van stikstofoxiden door het verkeer wordt teruggebracht. Vermindering van de stikstofuitstoot is een belangrijke voorwaarde om de bouw weer op gang te krijgen. Dieselauto's leveren de grootste bijdrage aan de uitstoot van stikstofoxiden en fijnstof door verkeer. Euro-5 dieselauto's, die in de periode 2010 – 2015 nieuw zijn verkocht, hebben de hoogste stikstofuitstoot. Pas met de introductie van Euro-6d vanaf 2018 neemt de uitstoot van stikstofoxide door dieselauto's aanzienlijk af. Het versneld exporteren of het vervroegd slopen van de bestaande vloot reduceert de binnenlandse problematiek. Nieuwe brandstofvoertuigen (diesel en benzine) stoten nog maar weinig fijnstof- en stikstof uit. EV hebben helemaal geen uitstoot uit de uitlaat. Maar instroom van nieuwe schone auto's in het park betekent niet automatisch dat daarmee ook meest vervuilende auto's uit het park stromen.

5.3 Beleidsopgaven bereikbaarheid en congestie

Gereden kilometers en aantal verplaatsingen nemen toe richting 2030 en 2040. De Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse (NMCA) brengt potentiële bereikbaarheidsopgaven op lange termijn in beeld. De NMCA verschijnt elke vier jaar, de meest recente editie dateert van 2017[41]. De NMCA schetst twee scenario's (Hoog en Laag), gebaseerd op de Welvaart en Leefomgeving scenario's (WLO) van het CPB en PBL. De NMCA laat zien dat door de groei van de economie het autoverkeer in beide scenario's groeit, zowel gekeken naar het aantal verplaatsingen (+9% - +31%) als gekeken naar kilometers (+17% - +44%). Het totaal met de auto afgelegde kilometers groeit harder dan het aantal verplaatsingen, per saldo worden in 2040 dus gemiddeld langere afstanden afgelegd. Dat komt vooral tot uitdrukking in een sterkere groei van het aantal gereden kilometers op het hoofdwegennet.

[41] De volgende editie van de NMCA verschijnt naar verwachting rond de zomer van 2021. Omdat de definitieve resultaten van de nieuwe NMCA (incl. de Onzekerheidsverkenning Langetermijneffecten COVID-19) op het moment van schrijven van de Keuzewijzer nog niet bekend zijn, wordt de NMCA 2017 als meest recente bron gebruikt. Eerste resultaten van de NMCA 2021 laten zien dat het aantal verplaatsingen en gereden kilometers per auto in het hoge groeiscenario sterk zal toenemen. In het lage groeiscenario blijft het autoverkeer nagenoeg constant t.o.v. 2018. Dit komt o.a. doordat in 2018 het autogebruik zeer hoog was (hoogconjunctuur). In beide scenario's zal de verkeersintensiteit op het hoofdwegennet in 2040 hoog blijven. Zowel in de Randstad als daarbuiten zal het gedurende grote delen van de dag erg druk zijn.

Toename van structurele files, knelpunten in Randstad-plus en daarbuiten. De groei van het autoverkeer is terug te zien in de toename van files. Tot en met 2030 wordt de toename van het verkeer deels opgevangen met het huidige aanlegprogramma (MIRT) en is de toename van files minder groot. In 2040 ligt het totale congestieniveau een kwart hoger (scenario Laag) tot dubbel zo hoog (scenario Hoog) dan in 2014. In de praktijk betekent dit dat in een groot gedeelte van Nederland, grofweg omsloten door de zeshoek Amsterdam-Zwolle-Arnhem-Eindhoven-Breda-Den Haag, in de beide spitsen structureel sprake zal zijn van veel files. Potentiële knelpunten worden zichtbaar in en tussen de grote steden (Randstad-plus), maar ook daarbuiten (bijvoorbeeld de goederencorridors).

Structurele effecten COVID-19: meer thuiswerken, mogelijk meer spreiding over de dag en over het land, maar effecten nog onzeker. Het ministerie van IenW voert verschillende onderzoeken uit naar de structurele effecten van COVID-19 op (auto)mobiliteit. Uit het nog te verschijnen Landelijk Reizigersonderzoek en een studie van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid[42] blijkt dat de meeste werkenden die nu (noodgedwongen) thuiswerken, dit 1 tot 3 dagen per week willen blijven doen. Uitgaande van deze 'ambitie' van werknemers om het thuiswerken in de toekomst (gemiddeld) 2 dagen per week vol te houden, becijfert het KIM een afname van 3,0 miljard autokilometers (waarvan 1,3 miljard op het Hoofdwegenetwerk (HWN)) in het woon-werkverkeer. Dit betekent 4-5% minder voertuigverliesuren op jaarbasis. Deze berekening is echter gebaseerd op eigen verwachtingen die werknemers nú hebben over hun toekomstige gedrag. Vanuit de gedragsliteratuur weten we dat er vaak een verschil zit tussen de intentie die mensen uitspreken en het gedrag dat ze daadwerkelijk zullen vertonen, de zogenaamde intentie-gedrag kloof. Over het algemeen is de kans op structurele gedragsverandering wel groter als de situatie/maatregel langer duurt, omdat er meer gelegenheid is geweest om nieuwe gewoontes op te bouwen en de norm over wat 'normaal' is verschoven is. Ook is geen rekening gehouden met mogelijke substitutie-effecten (bijv. meer sociaal-recreatieve verplaatsingen of langere woon-werkafstanden).
Wel geven deze cijfers een indruk van de winst die te behalen is als het thuiswerkgedrag structurele vormen krijgt. Als onderdeel van de NMCA 2021 (zie ook voetnoot 1) wordt een onzekerheidsverkenning "Langetermijneffecten COVID-19" uitgevoerd, waarin ook met eerder genoemde substitutie-effecten rekening wordt gehouden. Deze onzekerheidsverkenning doet aannames over bijvoorbeeld andere woonwensen, kleinere sociale kringen, of vaker thuiswerken, meer online winkelen en minder zakelijk vliegen. De onzekerheidsverkenning wordt naar verwachting voor de zomer afgerond. Eerste beelden duiden op een afname van woon-werkverplaatsingen, maar een toename van recreatieve verplaatsingen. Tegelijkertijd worden autoritten langer. De grotere afstanden leiden (met name buiten de Randstad) tot een relatieve stijging van het gebruik van het HWN. Kortgezegd lijkt de druk op het HWN in de Randstad in de spits wat af te nemen ten opzichte van het basisscenario; maar wordt met name buiten de Randstad en buiten de spits het gebruik van het HWN juist groter.

Autorijden wordt schoner en goedkoper, maar kan daarmee ook leiden tot toename congestie. Door ingroei van elektrische auto's en een schoner fossiel wagenpark, zal de bijdrage van automobiliteit aan luchtverontreiniging en CO_2-uitstoot in de toekomst verder dalen. Daarbij is de verwachting dat ook de variabele kosten voor autogebruik dalen. De andere kant van de medaille is dat goedkopere mobiliteit ook méér mobiliteit betekent. En daarmee op zijn beurt het gebruik van het wegennet en de ontwikkeling van congestie verder onder druk kan zetten (CPB/PBL, Kansrijk mobiliteitsbeleid).

Grenzen aan nieuwe aanleg en betere benutting, andere instrumenten zijn nodig. Het huidige beleid van vooral aanpakken van knelpunten, door waar nodig meer

[42] Thuiswerken tijdens en na de Coronacrisis; KIM (2021).

capaciteit (lees asfalt) toe te voegen, heeft veel voertuigverliesuren voorkomen. Hoewel dit extra mobiliteit mogelijk maakt en daarmee de bereikbaarheid voor veel mensen vergroot, is het voor de toekomst echter niet toereikend (IenW, Toekomstperspectief Automobiliteit). Uitbreiding van het wegennet is bovendien kostbaar, bovenop de al bestaande uitbreidingsopgave, beheer en onderhoud en vervanging en renovatie. Daarbij speelt ook mee dat ruimte steeds schaarser wordt, en inpassingskosten van nieuwe infra steeds duurder. Een breder instrumentarium ten behoeve van de bereikbaarheidsopgave ligt daarom voor de hand. Hierin past een beweging van vooral faciliteren en congestie aanpakken, naar optimaliseren van de bestaande netwerken en hun gebruik, gecombineerd met vraagbeïnvloeding (IenW, Toekomstperspectief Automobiliteit). Daarbij kan gedacht worden aan (fiscale) instrumenten om bijvoorbeeld thuiswerken te stimuleren, het veranderen van de bijtelling en/of onbelaste kilometervergoeding, en betalen naar gebruik (BNG). Op deze beleidsopties wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

Van belasten van bezit naar belasten van gebruik. Het huidige systeem van autobelastingen stuurt met name op het belasten van bezit (BPM, MRB) en in beperkte mate op het belasten van gebruik (brandstofaccijns en energiebelasting). Hoe meer een auto wordt gebruikt, hoe meer effecten optreden waar anderen last van hebben (externe effecten), zoals congestie, verkeersongelukken en emissies. De belastingen op het *gebruik* van de auto (de brandstofaccijns en de energiebelasting) zijn laag in verhouding tot deze negatieve externe effecten (de belastingen op het gebruik en bezit samen zijn ongeveer in evenwicht met de externe effecten, H3). Een gemiddelde auto, op een gemiddelde weg betaalt via deze belastingen ongeveer 18% van de externe effecten[43]. In hoofdstuk 4 zijn beleidsopties verkend die sturen op gebruik en op kortere termijn ingezet kunnen worden. In hoofdstuk 7 wordt nader ingegaan op een systeem van Betalen naar gebruik.

Infobox: verkeersveiligheid

Auto's worden veiliger, maar verkeersveiligheid blijft een opgave. Hoewel moderne auto's worden uitgerust met vormen van voertuigautomatisering (bijv. automatische remsystemen), is het effect hiervan volgens de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) beperkt. Bovendien stijgt het aantal verkeersdoden de laatste jaren licht (na een decennialange trend van dalende cijfers); ook het aantal verkeersgewonden neemt toe. In het kader van de Keuzewijzer is daarom gekeken naar fiscale opties ter bevordering van de verkeersveiligheid.

Het gebruik van zogenoemde ADAS-systemen (rijhulpsystemen) kan bijdragen aan een betere doorstroming en verkeersveiligheid. Een verkeerde werking of verkeerd gebruik van deze systemen kan echter juist risicovol zijn. **Systemen die wel aantoonbaar veilig zijn, zijn of worden (per 2022) reeds verplicht voor nieuwe voertuigen. Een (extra) stimulans om de verkoop daarvan te bevorderen wordt daarmee overbodig.** Daarnaast wordt via Euro NCAP (beoordelingssystematiek gericht op veiligheid van voertuigen) de verkoop van voertuigen met veiligheidsbevorderende systemen aan boord nu al gestimuleerd.

[43] (Bouwstenen voor een beter belastingstelsel; fiscale vergroening en grondslagerosie, p.62)

6. Beleidsopties en afruilen

De in deze paragraaf gepresenteerde opties zijn nog niet voorzien van een uitvoeringsoordeel door de Belastingdienst of andere potentiële uitvoerders. Bij nieuwe wetgeving wordt een uitvoeringstoets gedaan door de Belastingdienst waarbij een oordeel wordt gegeven over de haalbaarheid van de maatregelen en uitvoeringsaspecten die spelen (zoals handhaving, communicatie, IV e.d.). De Belastingdienst staat voor een forse veranderopgave en kampt met overvolle IV-portfolio op het autodomein. In deze Keuzewijzer wordt daarom voorgesteld om structuurwijzigingen pas op zijn vroegst in 2025 te laten ingaan. Een besluit tot invoering dient tijdig te worden genomen om de uitvoering voldoende implementatietijd te geven. Waarbij men naast over de maatregel zelf ook dient te besluiten over het compenseren van de Belastingdienst of andere uitvoerders voor de invoerings- en uitvoeringskosten.

6.1 Beleidsopties stabiele belastinggrondslagen en vereenvoudiging stelsel

Beleidsopties stabiele belastingopbrengsten (voorkomen grondslagerosie)

Stabiele belastinggrondslagen				
Beleidsoptie	Beleidseffect	Afruilen	Budgettair	Invoering
A1 bpm personenauto op basis van catalogusprijs (ipv CO_2) met vrijstelling voor EV	Bpm-tabel hoeft niet meer jaarlijks te worden gecorrigeerd voor autonome vergroening, op termijn geen erosie van bpm grondslag	Nieuwverkopen brandstofauto's worden minder zuinig	Budgettair neutraal	Technisch mogelijk vanaf 2025
A2 Verhogen mrb (opvangen grondslagerosie)	Hogere belastingopbrengst	Bezitters van personen- en bestelauto's gaan meer betalen	Afhankelijk van maatvoering; Sleutel: € 44 miljoen per 1% verhoging	2025-2030
A3 Bijzondere regelingen (met name bestelauto's)	Grondslagverbreding Vereenvoudiging	Ondernemers gaan meer betalen	Taakstellende opbrengst 500 miljoen	2025-2030
A4 mrb bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's	Meer ingroei EV bestelauto's	Ondernemers gaan meer betalen	Budgettair beslag regelingen € 1 miljard. Opbrengst lager	2023
A5 Verhogen bpm PHEV	PHEV gaat meer betalen, hogere belastingopbrengst	Minder stimulering PHEV	Afhankelijk van maatvoering	v.a. 2025
F Betalen naar gebruik (met name variant 1b)	Stabiele grondslag EV betaalt op termijn mee	Ondernemers gaan meer betalen, beperkt effect op EV-ingroei en congestie, complexiteitsverhogend	Taakstellend budgettair neutraal	Circa 2030

In paragraaf 5.1 is aangegeven dat de opbrengsten van de autobelastingen op de lange termijn (2050) met circa 4,7 miljard euro zullen afnemen door het groeiende aandeel EV in het totale wagenpark. Dit komt omdat de inkomsten uit de bpm naar nul zullen teruglopen als alle nieuwverkopen emissievrij zijn (alleen de vaste voet blijft dan over) en omdat de inkomsten uit de brandstofaccijns naar bijna nul zullen teruglopen indien het hele wagenpark geëlektrificeerd wordt. Hiertegenover staat een hogere opbrengst van de mrb, bijtelling en van de energiebelasting over elektriciteit.
Verminderde belastingopbrengsten door grondslagerosie kunnen worden tegengegaan door naar grondslagen over te stappen die hier niet gevoelig voor zijn. Daarnaast kan

gekozen worden om de grondslagen te verbreden of door grondslagversmallers - in dit geval verschillende vrijstellingen in de autobelastingen te verkleinen of af te schaffen. De grondslagerosie door de opkomst van EV's treedt op dit -moment al beperkt op. Bij ongewijzigd beleid zal het aandeel EV's in het wagenpark en de nieuwverkopen in 2030 nog beperkt zijn en wordt de grondslagerosie gecompenseerd door de groei van het wagenpark in diezelfde periode
In paragraaf 5.1 is aangeven dat de inkomsten voor het rijk met circa 1,1 miljard euro per jaar zullen dalen als het doel van 100% EV nieuwverkopen in 2030 wordt gehaald. In dat geval zijn ook voor 2030 maatregelen nodig om deze grondslagerosie budgettair op te vangen. De maatregelen die in deze paragraaf beschreven staan kunnen dan eerder genomen worden. Deze 1,1 miljard euro per jaar betreffen overigens alleen de grondslagerosie. Daarbovenop komen de directe kosten van EV-stimulering die nodig is om dit doel te kunnen halen. In paragraaf 6.3. is een EV-stimuleringspakket uitgewerkt waarmee de doelstelling van 100% EV nieuwverkopen binnen bereik komt. De kosten van dit pakket zijn inclusief de kosten van de versnelling van deze grondslagerosie/indirecte kosten.

A1 Bpm op basis van CO_2-uitstoot omzetten naar catalogusprijs met een tijdelijke vrijstelling voor EV's.

- Met de catalogusprijs als grondslag is er geen noodzaak meer om periodiek te corrigeren voor autonome vergroening, de dalende CO_2-uitstoot werkt immers niet langer door in de grondslag.
- De grondslagerosie binnen de bpm ontstaat doordat de grondslag van de bpm de CO_2-uitstoot is, en emissievrije personenauto's op termijn alleen de vaste voet van €372 betalen in de bpm.
- De grondslagerosie binnen de bpm kan voorkomen worden door de CO_2-grondslag budgetneutraal om te vormen naar een stabielere grondslag, zoals de catalogusprijs. De catalogusprijs is nu ook de grondslag voor bestelauto's en motoren. (Grote) conjuncturele fluctuaties in de opbrengst komen dan nog steeds voor, maar de grondslag erodeert niet langer.
- Bij een invoering van deze maatregel vóór 2030 is een vrijstelling voor EV's nodig om het aandeel emissievrije personenauto's in de nieuwverkopen op peil te houden. Zonder zo'n vrijstelling zou dit aandeel dalen van 35% naar 10% in 2030. Met een vrijstelling erodeert de opbrengst van de bpm echter nog steeds. Vanaf 2030 neemt de noodzaak van EV-stimulering af en kan deze maatregel bijdragen aan het opvangen van de grondslagerosie.
- Voor deze Keuzewijzer is een budgetneutrale omzetting in 2025 van de grondslag met vrijstelling voor EV's technisch doorgerekend. Uitgegaan is van een volledige omzetting ineens om te voorkomen dat er een moeilijker uitvoerbaar tijdelijk systeem ontstaat met twee grondslagen (CO_2 en catalogusprijs).
- Om de ingroei van EV's niet te laten verslechteren is een vrijstelling voor deze auto's opgenomen.
- Doordat de catalogusprijs bij brandstofauto's sterk correleert met de CO_2-uitstoot is het effect van de gewijzigde grondslag op de gemiddelde CO_2-uitstoot van nieuwverkochte brandstofauto's beperkt (+0,1 Mton CO_2 in 2030).
- Een omzetting naar een grondslag op catalogusprijs heeft geen effect op de problematiek bij de parallelimport. De dagwaarde van een auto die wordt geïmporteerd zal nog steeds moeten worden vastgesteld.

A2 Verhogen mrb om grondslagerosie op te vangen
Om de gehele verwachte belastingderving voor het Rijk in de autobelastingen bij personen- en bestelauto's op te vangen in de mrb, zou het rijksdeel van de mrb meer dan verdubbeld moeten worden.

A3 Bijzondere regelingen (met name bestelauto's) afschaffen

- Daarnaast zijn er beleidsopties die de grondslagen en belastingopbrengsten kunnen vergroten, maar niet de grondslagerosie op termijn door ingroei van emissievrije personenauto's voorkomen.
- Voor vrijstellingen in de autobelastingen is dit jaar een evaluatie voorzien. Op basis van deze evaluatie zou een concrete taakstellende versobering van bijvoorbeeld 500 miljoen euro ingevuld kunnen worden. Dit kan bijdragen aan een vereenvoudiging van het stelsel van autobelastingen. De budgettair meest omvangrijke grondslagversmallers zijn de vrijstelling in de bpm voor bestelauto's van ondernemers en het verlaagd tarief in de mrb voor bestelauto's van ondernemers.
- Voor de bpm-vrijstelling voor bestelauto's van ondernemers is een omvorming naar een bpm op CO_2-uitstoot in plaats van catalogusprijs uitgewerkt. Particuliere bestelauto's gaan dan ook bpm betalen op basis van deze CO_2-grondslag. Bij zo'n omvorming zal ook voor de bpm op bestelauto's voor ondernemers gaan gelden dat de grondslag op den duur zal gaan eroderen door verdere ingroei van emissievrije bestelauto's. Dit leidt tot een opbrengst die onder andere voor verduurzaming van bestelauto's kan worden ingezet, bijvoorbeeld via aanschafsubsidies.

A4 Breng de mrb voor bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's

- In de bouwsteen fiscale vergroening is een maatregel uitgewerkt om de mrb voor bestelauto's meer in evenwicht te brengen met de belastingdruk van personenauto's.
- Voorgesteld wordt de tarieven in de mrb voor ondernemers inzake bestelauto's te verhogen (fiche 5 bouwsteen fiscale vergroening).
- Het tariefverschil tussen particulieren en ondernemers wordt verkleind of gelijk getrokken. In 2020 betaalt een particulier voor een dieselvoertuig van 1.700 kg 1.559 euro per jaar aan mrb en een ondernemer 433 euro. Voor een even zware personenauto wordt 1.964 euro betaald. Een hoger tarief voor ondernemers vergroot het verschil in kosten tussen fossiele en elektrische bestelauto's waardoor voor ondernemers de prikkel toeneemt om een elektrisch bestelauto aan te schaffen.
- Het budgettaire belang van het verlaagd tarief is circa 1 miljard euro. Bij het afschaffen of verhogen van het verlaagd tarief zullen zich gedragseffecten voordoen waardoor de opbrengst lager dan het budgettaire beslag uit zal vallen. Het per saldo budgettaire effect is niet doorgerekend en ook het positieve effect op de EV ingroei is niet gekwantificeerd.
- De maatregel impliceert een forse lastenstijging voor ondernemers.
- Bij de varianten van Betalen naar Gebruik die in hoofdstuk 7 staan beschreven wordt de mrb omgezet in een kilometertarief. Bij dit kilometertarief worden personen- en bestelauto's gelijk behandeld, waardoor het verlaagd tarief voor de mrb van bestelauto's van ondernemers is komen te vervallen.

A5 Verhogen bpm-tabel PHEV's.

- Voor PHEV's geldt op dit moment een aparte bpm-tabel. Zonder aparte tabel zou de bpm van PHEV's veel lager liggen dan voor fossiele personenauto's.
- De aparte bpm-tabel voor PHEV's corrigeert enigszins (opwaarts) voor het feit dat PHEV's in de praktijk (veel) meer CO_2 uitstoten dan volgt uit de officiële testen (en dit verschil is groter dan bij fossiele personenauto's).
- Een PHEV betaalt maar 15-20% van de bpm van een vergelijkbare fossiele personenauto, terwijl de CO_2-uitstoot in de praktijk gemiddeld op het niveau van een zuinige conventionele personenauto ligt. Gezien de beperkte CO_2-winst in de praktijk van PHEV's kan dit verschil kleiner gemaakt of weggenomen worden door de bpm-tabel voor PHEV's te verhogen zodanig dat de bpm van een PHEV overeenkomt met de bpm van een zuinige conventionele auto.
- Hierdoor zal de PHEV wel minder aantrekkelijk worden, terwijl de PHEV een (tussentijdse) manier is om het wagenpark enigszins te vergroenen.

Beleidsopties vereenvoudiging van het stelsel van Autobelastingen

Vereenvoudigen				
Beleidsoptie	Beleidseffect	Afruilen	Budget	Invoering
B1 bpm omzetten in toeslag op de mrb	Oplossen problematiek parallelimport en -export, en stabielere grondslag	Minder sterke EV prikkel	Forse kasschuif (jaarlijkse effecten tussen € -1,2 miljard en € 0,6 miljard); Budgettaire opbrengst cumulatief circa € 1 miljard.	v.a. 2025
B2 Vereenvoudiging bpm-teruggaafregeling bij export	Lagere uitvoeringslast BD en belastingplichtigen		Budgettair neutraal	2025
B3 Afschaffen uitzonderingen overheidsvoertuigen	Vereenvoudiging voor BD; Overheidsorganisaties krijgen prikkel om EV aan te schaffen		Budgettair beslag circa 85 miljoen; opbrengst lager door gedragseffect	2025

<u>B 1 De bpm omzetten in een toeslag op de mrb</u>

- De bpm kan op termijn worden afgeschaft en omgevormd in een toeslag op de mrb. Deze toeslag is afhankelijk van de CO_2-uitstoot en de leeftijd van de auto. Deze maatregel geldt alleen voor nieuwe gevallen, het bestaande wagenpark heeft al bpm betaald en betaalt daarom niet ook voor de mrb-toeslag. Deze afschaffing van de bpm reduceert de complexiteit van het stelsel van autobelastingen sterk. Met de overgang naar de mrb wordt wel een tijdelijke complexiteitstoename voor de uitvoering verwacht. De consequenties voor de uitvoering zijn afhankelijk van de precieze vormgeving en moeten nader worden onderzocht.
- De werking van de nieuwe toeslag kan het beste aan de hand van een voorbeeld worden geïllustreerd: een auto die momenteel op basis van de CO_2-uitstoot eenmalig 5.000 euro bpm zou betalen, betaalt in het nieuwe systeem bovenop het reguliere mrb tarief gedurende 10 jaar een bedrag van gemiddeld 500 euro per jaar. Daarbij is het logisch om de opslag in de eerste jaren hoger te laten zijn om zo gelijk op te gaan met de afschrijving van de auto.

Opslag als percentage van de totale huidige bpm

Jaar	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	totaal
Percentage	33%	14%	10%	9%	8%	7%	6%	5%	4%	4%	100%
voorbeeld opslag	1650	700	500	450	400	350	300	250	200	200	5000

- Het voordeel van deze omzetting is dat de problematiek van de parallelimport geheel verdwijnt. Het kernprobleem bij de parallelimport is namelijk dat op grond van het Unierecht de dagwaarde van een auto moet worden vastgesteld en dat dit niet eenduidig vastgesteld kan worden. Het controleren van de dagwaarde is voor de Belastingdienst arbeidsintensief en leidt tot veel bezwaar- en beroepsprocedures. Ook voor de belastingplichtige is dit een proces met veel administratieve rompslomp. Als deze dagwaarde niet juist (te laag) wordt vastgesteld, leidt dit tot marktverstoring en import van auto's met een hoge CO_2-

uitstoot.
Indien de bpm wordt omgevormd naar een mrb is het vaststellen van de dagwaarde helemaal niet meer nodig. Bij inschrijving in het kentekenregister heeft de belastingdienst automatisch alle relevante gegevens (namelijk CO_2-uitstoot en datum van eerste toelating) om de toeslag op de mrb te kunnen vaststellen.

- Een ander voordeel van deze omzetting is dat de uitvoeringsproblematiek rondom de bpm-teruggaafregeling bij export volledig verdwijnt. Bij export hoeft er dan geen bpm te worden teruggegeven.
- Deze optie leidt tot een forse kasschuif. Waar nu de bpm voor een nieuwe auto in één keer wordt afgedragen, wordt dit bedrag in deze beleidsoptie over een periode van 10 jaar via de toeslag op de mrb afgedragen. In de eerste jaren ontstaat daarmee en budgettaire derving. Daar staat tegenover dat de nieuwe mrb-opbrengsten nog een tijd lang zullen doorlopen nadat alle nieuwverkopen emissievrij zijn en de huidige bpm-opbrengsten nagenoeg nul zouden zijn geweest.

Indicatie[44] verloop kasschuif voor de nieuwverkopen bij invoering in 2025, in miljoen euro

Jaar	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
opbrengst	-1.123	-923	-729	-533	-358	-184	-31	107	229

Jaar	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
opbrengst	352	394	423	443	455	345	256	183	123

Jaar	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	cumulatief
opbrengst	78	44	21	7	0	0	0	0	-420

- Naast een effect op de nieuwverkopen is er ook een effect bij de import. Voor bijvoorbeeld schadeauto's geldt nu dat de bpm mag volgen uit een taxatierapport (wat dan een lagere bpm betekent ten opzichte van de forfaitaire afschrijvingstabel). Als de bpm wordt omgevormd naar een opslag in de mrb, dan geldt voor alle auto's dezelfde opslag, dus ook voor een schadeauto, waardoor de bpm voor een schadeauto hoger zal komen te liggen dan nu het geval is. De omvorming zal daardoor bij de import leiden tot een budgettaire opbrengst, ook als rekening gehouden wordt met gedragseffecten. Deze opbrengst zal aflopen naar mate er steeds meer emissievrije auto's in plaats van fossiele auto's geïmporteerd worden.

Jaar	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033
opbrengst	-1.161	-983	-798	-600	-415	-227	-54	137	298

Jaar	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042
opbrengst	447	507	546	570	583	471	378	301	237

Jaar	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	2051
opbrengst	186	147	118	97	82	57	38	24	14

Jaar	2052	2053	2054	2055	2056	2057	2058	2059	cumulatief

[44] Voor deze Keuzewijzer is een grove raming gemaakt om een indicatie te kunnen geven van de budgettaire gevolgen.

opbrengst	7	2	1	0	0	0	0	0	1.011

- Deze beleidsoptie gaat de grondslagerosie niet tegen omdat er nog steeds een CO_2-grondslag is. Voor de beleidsopgave klimaat is er een plus en een min. De plus is dat de prikkel om een occasion met een hoge CO_2-uitstoot te importeren afneemt. Het effect is afhankelijk van de precieze vormgeving. De min is dat deze optie waarschijnlijk het aandeel EV's in de nieuwverkopen zal verlagen. Dit komt omdat de bpm bij de aankoop ineens moet worden voldaan, en die prikkel heeft een groter effect dan dat een bedrag van dezelfde omvang in jaarlijkse bedragen via de mrb moet worden voldaan.

<u>B 2 Vereenvoudiging de bpm-teruggaafregeling bij export</u>
Het is mogelijk om de bpm-teruggaafregeling voor de praktijk te vereenvoudigen door een objectieve maatstaf toe te passen. Zo kan de teruggaaf worden opengezet naar alle landen voor auto's die tot 10 jaar in Nederland zijn geregistreerd, waarbij teruggaaf is gebaseerd op de exportstatus in het kentekenregister. Voor auto's die 10 jaar of langer in Nederland zijn geregistreerd komt de teruggaafregeling te vervallen. Afhankelijk van de gekozen leeftijdgrens kan de maatregel budgettair neutraal ingevoerd worden.

<u>B 3 Afschaffen/versoberen uitzonderingen overheidsvoertuigen</u>

- In de bpm en de mrb zijn er in totaal 18 uitzonderingen met betrekking tot overheidsvoertuigen en enkele voertuigen voor publieke dienstverlening (politie, brandweer, defensie, ambulance, dierenambulance, lijkwagens).
- Door deze uitzonderingen te laten vervallen krijgen overheidsorganisaties een prikkel om een nulemissie-voertuig te kopen of een auto die minder CO_2-uitstoot. Bovendien verplicht de Clean Vehicle Directive al per 2 aug 2021 een percentage schone voertuigen bij aanbestedingen door de overheid. Het afschaffen van deze bijzondere regelingen levert voor een forse vereenvoudiging bij de uitvoering. Daarnaast kan ook de vrijstelling van accijns op motorbrandstof voor diplomatiek en consulair personeel (met uitzondering van honoraire consuls) en medewerkers van internationale organisaties eenzijdig worden afgeschaft. Deze maatregel zou een logische aanvulling kunnen zijn op het milieubeleid van het kabinet.

6.2 Beleidsopties klimaat, schone lucht en stikstof

Illustratieve beleidspakketten beleidsopgave klimaat, schone lucht en stikstof * (het gaat om voorbeelden; alle pakketten zijn budgettair neutraal vorm te geven).

	Beleidseffect	Afruilen en synergiën	Budget p/j*	Invoering
Pakket personenauto's studiegroep Klimaat	Ingroei EV 75% in 2030	versnelling grondslagerosie, richting 2040 meer congestie	€ 1,2 miljard directe kosten 0,8 miljard indirecte kosten	2026-2030
Pakket personenauto's Kansrijk Mobiliteitsbeleid (gedeeltelijk continueren stimulering emissievrije personenauto's	Ingroei EV 49%-55% in 2030	versnelling grondslagerosie, richting 2040 meer congestie	€ 0,7- € 1,3 miljard Aandeel direct/indirect niet bekend	2026-2030
Pakket bestelauto's studiegroep Klimaat	Extra ingroei 350.000 emissievrije	versnelling grondslagerosie	Budgettair belang € 2,3 miljard; plus	2023

	bestelauto's in 2030		aanschafsubsidievan € 0,6 miljard [45]	
Betalen naar gebruik voor personen- en bestelauto's (met name variant 3a)	extra EV ingroei, 24% minder CO_2- en NOx-uitstoot	Minder congestie, stabiele grondslag, complexiteitsverhogend.	Taakstellend budgettair neutraal doorgerekend	Circa 2030

Beleidsopties beleidsopgave klimaat, schone lucht en stikstof				
	Beleidseffect	Afruilen en synergiën	Budget p/j	*Invoering*
Beleidsopties emissievrije personenauto's				
C1: Aanpassen / verlengen Aanschafsubsidie EV particulier	Meer EV nieuwverkopen en occasions particulieren	versnelling grondslagerosie, richting 2040 meer congestie	Derving afhankelijk van maatvoering	2022 (aanpassen), 2025 (verlengen)
C2: Normering zakelijk verkeer van werkgevers	Meer zero emissie nieuwverkoop zakelijk	versnelling grondslagerosie, richting 2040 meer congestie	0	2025
C3: MRB korting voor EV na 2025	Behoud EV in NL bij particulieren	versnelling grondslagerosie, richting 2040 meer congestie	Derving afhankelijk van hoogte korting; Sleutel: bij 500.000 EV's met 100% korting ca. € 250 miljoen	2025
C4: bpm verhoging in 5 stappen van 6%	Ingroei EV +5% in 2030		Opbrengst ca gem. € 0,3 miljard.	2022
Beleidsopties emissievrije bestelauto's				
C5: Introductie bpm op CO_2 grondslag bestelauto's	Schoner wagenpark, meer EV bestelauto's;	Verbreding grondslag bpm	Budgettair belang van vrijstelling is ca. 800 miljoen. Lagere opbrengst door gedragseffecten.	2025
Beleidsoptie schone lucht en stikstof				
C6: Verhogen fijnstoftoeslag mrb bestel	Schoner wagenpark; minder fijnstof- en stikstofuitstoot		Budgettaire opbrengst afhankelijk van maatvoering	2025
C7: Introductie stikstoftoeslag in mrb vervuilende diesels	Schoner wagenpark; minder fijnstof- en stikstofuitstoot		Budgettaire opbrengst afhankelijk van maatvoering	2025

[45] Budgettair belang vrijstellingen bpm en mrb is 2,3 miljard. Door gedragseffecten zal opbrengst bij afschaffen veel lager zijn. De studiegroep Klimaat stelt aanschafsubsidie voor van tussen € 0,45 en € 0, 6 miljard voor elektrische bestelauto's en laadinfrastructuur.

Illustratieve pakketten & beleidsopties

Onderstaand wordt een drietal illustratieve pakketten beschreven:
1. Een pakket van de studiegroep Klimaat; gericht op het continueren van het stimuleringspakket uit het Klimaatakkoord voor de periode 2020-2025;
2. Een pakket uit Kansrijk Mobiliteitsbeleid; gericht op gedeeltelijke continuering en afbouw van de stimulering in het pakket uit het Klimaatakkoord;
3. Een pakket van de studiegroep Klimaat gericht op de stimulering van bestelauto's.
Deze pakketten zullen onderstaand worden toegelicht.
Daarnaast wordt kort ingegaan op de effecten van Betalen naar gebruik op uitstoot en EV-ingroei.
Vervolgens wordt in deze paragraaf een aantal concrete beleidsopties geschetst.

De beleidspakketten laten een mogelijke combinatie van beleidsmaatregelen zien waarmee de klimaatdoelen binnen bereik kunnen komen. Een andere samenstelling en andere maatvoering is mogelijk. Daarom zijn deze pakketten illustratief van karakter. In het Klimaatakkoord is bij de stimulering van personenauto's een balans gevonden tussen de stimulering van de zakelijke markt, de particuliere markt voor nieuwverkopen, de (particuliere) tweedehandsmarkt en het niet zwaarder belasten van brandstofauto's.

Fine tunen en verhogen van de kosteneffectiviteit is bij deze pakketten mogelijk. Bij het vormgeven van de stimulering is relevant dat de hogere meerprijs bij aanschaf van een EV kan worden terugverdiend door de lagere brandstof-en onderhoudskosten. De lagere segmenten (A en B) zijn vooral voor particuliere autokopers relevant. Uit analyses blijkt dat deze segmenten de hoogste aanschafprijsdrempel hebben en het laagste terugverdienpotentieel door een relatief laag jaarkilometrage van particulieren. Bij het hoogste segment (E) geldt dat vice versa. De meerprijs van een EV vormt het grootste knelpunt in de segmenten A en B, in de segmenten C en D wordt de aanschafprijs van EV steeds concurrerender en in het E segment is EV reeds concurrerend. Voor het stimuleren van EV ingroei op de nieuwmarkt zijn de meest effectieve instrumenten een bpm-verhoging voor brandstofauto's, aanschafsubsidies en een korting op de bijtelling. Een korting op de mrb en een verhoging van de accijnzen zijn voor dit doel minder effectief. Voor de ingroei en het behoud van tweedehands EV's in Nederland is een korting op de mrb wel een belangrijk instrument.
De mrb vrijstelling kan op termijn gerichter worden ingezet. Te denken valt aan het verschuiven van de korting van de nieuwmarkt naar de tweedehandsmarkt. Bij de bijtelling kan men denken aan de introductie van een staffel: auto's tot 30.000 euro maximaal ondersteunen; auto's tussen 30.000 en 60.000 euro steeds minder ondersteunen en auto's boven 60.000 euro niet meer ondersteunen. Ook moet nog verder worden uitgezocht of een normering van werkgevers een alternatief kan zijn voor een bijtellingskorting.

De pakketten zijn budgettair neutraal te maken. Dit kan onder andere door het sterker beprijzen van milieuschade. De studiegroep kiest hiertoe voor een verhoging van de mrb en de vliegbelasting. Ook andere vormen van dekking zijn echter mogelijk, waaronder dekking buiten het autodomein. In deze en in de vorige paragraaf over stabiele belastinggrondslagen zijn daartoe beleidsopties gepresenteerd.

Een eerdere invulling van het beleid na 2026 biedt zekerheid. In de komende kabinetsperiode zal het vraagstuk van de invulling van de stimulering in de periode 2026-2030 gaan spelen. In het Klimaatakkoord is een evaluatie in 2022 en 2024 voorzien. Een eerdere invulling van het beleid voor (een deel van) de periode na 2026 geeft meer zekerheid dat de klimaatdoelen zullen worden gerealiseerd. Ook kopers en de autobranche hebben vooraf dan meer zekerheid over het beleid. Met een jaarlijkse hand aan de kraan analyse kan de fiscale stimulering indien nodig tussentijds worden herijkt

op basis van de meest recente marktontwikkelingen. Indien de ingroei dan harder gaat dan geraamd, kan met een lagere stimulering hetzelfde ingroeipad gerealiseerd worden.

Pakket studiegroep Klimaat voor stimulering emissievrije personenauto's
Het pakket van de studiegroep Klimaat continueert voor de periode 2026-2030 de fiscale stimulering uit het Klimaatakkoord op het niveau van 2025. Dit pakket bestaat voor de periode 2026-2030 uit de volgende maatregelen om de EV-ingroei te stimuleren:

- 5% korting op de bijtelling tot een catalogusprijs van maximaal 40.000 euro;
- Een vrijstelling voor EV van de vaste voet (van € 372)
- 75% korting op het reguliere mrb-tarief;
  Aanschafsubsidie van 2.550 euro voor nieuwe voertuigen tot een maximale catalogusprijs van maximaal 45.000 euro. Voor occasions geldt een aanschafsubsidie van 2.000 euro.

Het pakket resulteert in een becijferde ingroei van 75% EV nieuwverkopen van personenauto's in 2030 (tegen 35% zonder stimulering vanaf 2026). De additionele CO_2 reductie komt uit op 1,9 Mton in 2030.
De maatregelen in het pakket zijn schaalbaar en verschillende instellingen van de knoppen zijn mogelijk. Met het pakket van de studiegroep blijft het doel van 100% EV nieuwverkopen in 2030 binnen bereik indien aan de randvoorwaarden zoals een dekkende laadinfrastructuur en ander flankerend beleid wordt voldaan.

- Het pakket levert de samenleving als geheel baten op, maar de kosten voor de overheid zijn substantieel. De investering bedraagt in de periode 2026 tot 2030 gemiddeld 2 miljard euro per jaar (inclusief de derving bij de provinciale opcenten). Het betreft ruwweg 1,2 miljard euro directe stimuleringskosten en ruwweg 0,8 miljard euro indirecte kosten.
- Het gaat bij de indirecte kosten om een versnelling van het proces van grondslagerosie die het gevolg is van de ingroei van EV, zoals gederfde accijnsinkomsten door minder brandstofauto's. De studiegroep stelt voor de kosten te dekken door een verhoging van de mrb en de vliegbelasting. Een verhoging van de bpm is echter ook mogelijk en effectiever voor de ingroei van EV, waardoor minder stimulering nodig is om op dezelfde ingroei uit te komen
- Indien de EU besluit tot een aanscherping van het bronbeleid naar 50% reductie in 2030 zal dit leiden tot een extra effect van 10 procentpunt EV ingroei (van 35% naar 45% nieuwverkopen in 2030). In dat geval kan met een lagere stimulering, en dus met lagere budgettaire kosten hetzelfde resultaat van 75% EV nieuwverkopen in 2030 worden bereikt.
- Doordat EV's lagere gebruikskosten hebben, neemt naar verwachting het aantal gereden kilometers toe (reboundeffect). Dit leidt op middellange termijn tot een intensiever gebruik van het wegennet en meer congestie. Tot 2030 is dit effect nog zeer beperkt, maar richting 2040 wanneer EV's een substantieel deel van het wagenpark gaan uitmaken zal dit effect groter worden. Met een systeem van betalen naar gebruik wordt het gebruik in plaats van bezit zwaarder belast waardoor een forse reductie van de congestie bereikt kan worden. Het effect van betalen naar gebruik op de congestie wordt nader beschreven in hoofdstuk 7.

Pakket gedeeltelijk continueren stimulering elektrische personenauto's 2026-2030. kansrijk mobiliteitsbeleid PBL (zachte landing stimulering Klimaatakkoord)
In de CPB/PBL studie 'Kansrijk Mobiliteitsbeleid' is een pakket (maatregel P21) opgenomen dat bestaat uit de volgende maatregelen:

- De mrb korting voor EV blijft na 2025 in afgeslankte vorm behouden, met een geleidelijke afbouw van 70% korting in 2026 tot 50% korting in 2030.
- Er blijft een beperkte korting op de bijtelling behouden met in 2026, 2027 en 2028 een bijtellingskorting van 4% en in 2029 en 2030 een korting van 3%. De korting geldt net zoals bij het KA tot een cap van de aanschafwaarde van maximaal 40.000 euro.

Met deze maatregel blijft zowel de tweedehandsmarkt als de zakelijke markt gestimuleerd maar in mindere mate als het geval is bij doortrekking van het Klimaatakkoord (hierboven beschreven pakket studiegroep Klimaat).
Met het pakket neemt de EV ingroei toe tot tussen de 49% en 54% in 2030; afhankelijk of sprake is van tegen- of meewind. De $C0_2$ winst bedraagt tussen de 0,7 en 1,3 Mton.

Het pakket kost over de periode 2026-2030 gemiddeld circa 0,7 tot 1,3 miljard euro per jaar. Het PBL presenteert alleen de kosten en gaat niet in op de mogelijke dekking, maar hier is beginsel dezelfde keuze mogelijk als die de studiegroep Klimaat maakt.
Volgens het PBL leidt dit pakket via het hierboven beschreven reboundeffect tot een beperkte toename van het aantal gereden kilometers door personenauto's (tussen 0,5% en 1,1%). Als vuistregel geldt dat 1% meer automobiliteit tot grofweg 3% meer congestie leidt, afhankelijk van het congestieniveau van de uitgangssituatie.

<u>Pakket studiegroep Klimaat voor stimulering emissievrije bestelauto's: studiegroep Klimaat (nr. 55)</u>
De studiegroep Klimaat heeft in haar rapport ook een pakket opgenomen de ingroei van emissievrije bestelauto's een extra impuls krijgt. In het Klimaatakkoord zijn afspraken gemaakt en middelen beschikbaar gesteld voor de ingroei van circa 50.000 emissievrije bestelauto's. Deze afspraak uit het Klimaatakkoord houdt verband met de aankondiging dat vanaf 2025 in 30 tot 40 steden een middelgrote zero-emissiezone voor stadslogistiek komt. Met dit pakket komt een extra impuls van circa 350.000 emissievrije bestelauto's in 2030 tot stand in combinatie met de uitrol van de bijbehorende laadinfrastructuur. De CO_2 wordt geraamd op 1,3 Mton.

Dit pakket bestaat uit de volgende elementen:
1. het meer in evenwicht brengen van de mrb voor bestelauto's met de mrb voor personenauto's (verlaagd tarief verhogen);
2. afschaffen vrijstelling in de bpm bestelauto's voor ondernemers en het omzetten van de heffingsgrondslag van cataloguswaarde naar CO_2 grondslag.
3. een gerichte terugsluis van een deel van de opbrengst naar de sector.

Met de bpm vrijstelling is structureel een budgettair beslag van tussen de 0,7 en 0,9 miljard euro gemoeid. Door gedragseffecten zal de budgettaire opbrengst bij het afschaffen veel lager zijn. Met het verlaagde mrb tarief is structureel een budgettair beslag van 1,4 miljard euro gemoeid. Door gedragseffecten zal de budgettaire opbrengst bij het afschaffen veel lager zijn. De kosten voor de aanschafsubsidie en de investering in laadinfrastructuur raamt de studiegroep op tussen de 0,45 en 0,58 miljard euro.

<u>Betalen naar gebruik (BNG) (variant 3)</u>
Ook indien het streefdoel om dat in 2030 alle nieuwverkopen 100% nulemissie zijn wordt gehaald zal ook na 2030 in wagenpark nog lang worden gedomineerd door brandstofauto's. Dit betekent dat naast het versnellen van de transitie naar EV ook het beprijzen van de uitstoot van verbrandingsauto's essentieel is voor het behalen van de reductiedoelen van de sector mobiliteit.
Het onderzoek laat zien dat BNG vanaf 2030 effectief kan zijn in zowel het verminderen van de CO_2-uitstoot als het ondersteunen van de ingroei van EV. Met name variant 3 is effectief. De CO_2 en NOX uitstoot worden in die variant met een ruwweg een kwart teruggedrongen. Het opwaartse effect op de ingroei van EV was in de doorrekening 15%. Vanwege de invoeringstermijn van betalen naar gebruik kan dit instrument pas vanaf 2030 worden ingezet om een bijdrage te leveren aan het streven van 100% EV-nieuwverkopen.

Beleidsopties emissievrije personenauto's

Beleid gericht op verjonging van het wagenpark is niet effectief. Voor deze Keuzewijzer Autobelastingen is een analyse gemaakt of het verjongen van het wagenpark een effectieve strategie is om CO_2-uitstoot te reduceren. De grondgedachte van verjonging is dat oude voertuigen met een hoge uitstoot worden vervangen door nieuwe voertuigen met lage uitstoot. Het is echter de vraag of deze aanname in de praktijk ook wordt waargemaakt. Indien de oude voertuigen worden ingeruild voor een EV treedt inderdaad een CO_2-winst op. Voor zover de oude voertuigen echter worden vervangen door nieuwe conventionele brandstofauto's of PHEV's zijn ligt dit beeld gecompliceerder. Ten eerste is de uitstoot in de afgelopen 20 jaar in de praktijk amper gedaald. De CO_2-winst die men op grond van de testwaarden mocht verwachten heeft zich maar in beperkte mate voorgedaan. Ten tweede blijkt uit een doorrekening met Carbontax[46] dat verjonging via generieke een verlaging van de bpm juist tot meer CO_2-uitstoot en minder ingroei van EV leidt, waardoor dit contraproductief zou werken. Een bpm verlaging maakt immers brandstofauto's wel goedkoper, maar emissievrije personenauto's niet. Ten derde leidt een gerichte verlaging van de bpm via een progressievere bpm tabel weliswaar tot een -overigens beperkte- overall CO_2 winst (0,15 Mton) maar heeft deze benadering als nadeel dat dit ongunstig uitpakt voor de ingroei van EV in de onderkant van de markt. Hoewel de overall EV verkopen stabiel blijven treedt er een verschuiving op van minder zero emissie nieuwverkopen in de lage segmenten naar meer zero emissie in de hogere segmenten. De overstap van particulieren op zero emissievoertuigen wordt daardoor vertraagd hetgeen het moeilijker maakt om de doelstelling van een 100% nulemissie wagenpark in 2050 te halen.

C1: Aanpassen / doortrekken Aanschafsubsidie EV particulier
In deze Keuzewijzer ligt de focus op de autobelastingen. In aanvulling op fiscale stimulering kan met een aanschafsubsidie de particuliere autokoper gericht worden bereikt. De huidige subsidie op de aanschaf of private lease van EV personenauto's voor particulieren kan na 2025 worden verlengd. Een andere (sub)optie is om de jaarschotten in de huidige budgetreeks los te laten waardoor de subsidie versneld kan worden uitgerold.

C2: Normering Werkgevers (zakelijk verkeer)
Het stimuleren van ZE-voertuigen in de zakelijke markt kan, zoals hierboven beschreven, langs fiscale kant of door het bieden van subsidies. Een alternatieve route is te komen tot afspraken hierover tussen Rijksoverheid en werkgevers(organisaties) of door hier normen over vast te leggen. Dit laatste kan bestaan uit een jaarlijks afnemend maximale gemiddelde uitstootwaarde van zakelijke ritten van ondernemingen of een verplichting om per nader te bepalen datum een wagenpark 100% ZE te hebben en de nieuw verkoop te normeren. Met zo'n normering kan stimulering langs fiscale en/of subsidiekant (deels) achterwege blijven. De besparing kan ten goede komen aan de algemene middelen of ingezet worden voor extra stimulering van ZE-voertuigen in het particuliere segment (subsidieregeling). Deze optie moet nog nader worden getoetst op juridische haalbaarheid en uitvoerbaarheid voordat deze kan worden ingevoerd.

C3: mrb korting na 2025
Elektrische auto's zijn door de accu's zwaarder dan vergelijkbare brandstofauto's en omdat de mrb gebaseerd is op het gewicht van een voertuig betalen ze daardoor meer mrb. Het bezit van EV's kan goedkoper worden gemaakt door een korting te geven of een gewichtscorrectie door te voeren op de mrb. In 2025 geldt een korting van 75% op het reguliere tarief.
De korting op mrb kan ook alleen worden gericht op bestaande voertuigen ouder dan 48 of 60 maanden vanaf de datum eerste toelating. Deze maatregel is gericht op het behoud van EV's in het Nederlandse wagenpark nadat ze nieuw via de bijtelling of een

[46] Ramingsmodel voor nieuwverkopen, wagenpark en autobelastingen van het bureau Revnext. Zie achtergrond rapport 13 maart 2019.

aanschafsubsidie zijn gestimuleerd. De koper van een gebruikte EV krijgt dan zekerheid over de korting op de mrb.

C4 Verhogen van de bpm met vijf stapjes van 6% (30% totaal)
In het kader van het Urgenda pakket is becijferd wat de effecten zijn van een verhoging van de bpm met vijf stapjes van 6% (30% totaal).
De beoogde inwerkingtreding van dit pakket was 1 juni 2020, maar de becijfering kan dienen als een goede illustratie van de effecten van een latere invoering bijvoorbeeld per 2022.
Deze maatregel leidt tot een extra ingroei ten opzichte van het basispad van het Klimaatakkoord van 5% in 2030. De EV ingroei komt daarmee uit op 40%. De CO_2 winst in 2030 bedraagt 0,3 Mton. De maatregel leidt tot een opbrengst van indicatief ruwweg 0,3 miljard euro per jaar. In paragraaf 6.4 is een veel forsere bpm-verhoging doorgerekend, waarmee in 2030 een 25 procentpunt hogere EV-ingroei kan worden bereikt.

Beleidsopties emissievrije bestelauto's

Naast de stimulering van emissievrije personenauto's kan richting 2030 een extra CO_2-reductie worden gerealiseerd door de verkoop van emissievrije bestelauto's te stimuleren. In Nederland rijden circa 1 miljoen bestelauto's rond. Deze voertuigen worden met name (ca. 90%) gebruikt door ondernemers als onderdeel van de bedrijfsvoering en dan met name voor het vervoeren van goederen van A naar B. De jaarlijkse CO_2-uitstoot van bestelauto's is 3,6 Mton, tegen 15 Mton door personenauto's.

De ingroei van elektrische bestelauto's loopt achter bij die van personenauto's en de fiscale stimulering is minder effectief door verschillen in de fiscale behandeling van bestelauto's. De technische ontwikkeling van elektrische bestelauto's loopt een aantal jaar achter bij die van emissieloze personenauto's. Dit zorgt ervoor dat het verschil in kale prijs met een fossiele variant veel groter is dan bij personenauto's: een EV bestelauto is ongeveer twee keer duurder dan een dieselbestelauto. Dit prijsverschil hangt samen met het minder stringente Europese bronbeleid voor bestelauto's. Daarnaast verschilt de fiscale behandeling van bestelauto's met die van personenauto's. Op dit moment geldt er een vrijstelling voor de bpm voor bestelauto's van ondernemers. Waar emissieloze personenauto's door een bpm op CO_2 basis veel aantrekkelijker zijn dan een benzine of dieselvariant, is dat bij bestelauto's niet het geval. Daarnaast is er een verlaagd tarief in de mrb voor (diesel) bestelauto's van ondernemers. Het gevolg hiervan is dat de huidige vrijstelling voor de mrb voor emissievrije bestelauto's voor maar een beperkte stimulering zorgt.
Daarom zijn aanvullende ondersteuningsmaatregelen belangrijk. In het Klimaatakkoord is, in combinatie met de aankondiging van middelgrote zero-emissiezones in 30 tot 40 grotere steden vanaf 2025, afgesproken dat 185 miljoen euro beschikbaar is voor de stimulering van emissievrije bestelauto's.

Het verschil in kosten tussen een brandstof-bestelauto en een emissievrije bestelauto kan door belastingen en subsidies verkleind worden.
Dieselbestelauto's kunnen zwaarder belast worden door de vrijstellingen en kortingen in de bpm en mrb te verminderen. Emissievrije bestelauto's kunnen aantrekkelijker gemaakt worden door de mrb-vrijstelling voor emissievrije bestelauto's na 2025 te verlengen en door het verlenen van een aanschafsubsidie voor emissievrije bestelauto's. Een combinatie van beide routes is ook mogelijk.
Er zijn verschillende fiscale beleidsopties om de bestelauto's met verbrandingsmotor beter te beprijzen:

C5 Introduceer bpm op CO_2-grondslag voor bestelauto's (inclusief afschaffen van de bpm-vrijstelling voor bestelauto's van ondernemers)

Op dit moment wordt de bpm voor bestelauto's met brandstof gebaseerd op hun cataloguswaarde. Voor ondernemers geldt bovendien een vrijstelling. Door, net als bij personenauto's, de CO_2-uitstoot bepalend te laten zijn voor de hoogte van de bpm, wordt de koper van een bestelauto direct gestimuleerd een klimaatvriendelijkere bestelauto te kopen. In dat geval zal voor de bpm op bestelauto's gaan gelden dat de grondslag op den duur zal gaan eroderen door verdere ingroei van emissievrije bestelauto's. Daarnaast kan ervoor worden gekozen de vrijstelling voor ondernemers af te schaffen. Deze maatregelen zijn uitgewerkt in fiche 4 van de bouwsteen fiscale vergroening.
Het budgettair belang van de vrijstelling in de bpm voor bestelauto's bedraagt tussen de circa 0,7 en 0,9 miljard euro. Door gedragseffecten bij afschaffen van de regeling zal de opbrengst veel lager zijn.
Het verhogen van de belasting op bestelauto's kan gecombineerd worden met het intensiveren van de aanschafsubsidie tot 2025, zoals overeengekomen in het Klimaatakkoord en het verlengen daarvan, waardoor ondernemers ondersteund worden in het aanschaffen van een duurzaam alternatief, zoals een emissievrije bestelauto waarmee zijn toegang houden tot middelgrote zero-emissiezones voor stadslogistiek.

Beleidsopties voor schone lucht en verminderen van stikstofdepositie

In de studie 'bouwstenen voor een beter belastingstelsel' zijn voor het terugdringen van stikstofdepositie en het verbeteren van de luchtkwaliteit de onderstaande twee maatregelen uitgewerkt[47]

C6 Verhogen van de fijnstoftoeslag in de mrb voor dieselbestelauto's van ondernemers
De fijnstoftoeslag voor bestelauto's van ondernemers komt uit op gemiddeld 62 euro per jaar en is daarmee lager dat de fijnstoftoeslag van dieselpersonenauto's die gemiddeld op 225 euro uitkomt. Door het tarief van de fijnstoftoeslag voor bestelauto's te verhogen zou de toeslag voor bestelauto's in lijn worden gebracht met de toeslag voor personenauto's. Tegelijkertijd met deze verhoging is het een optie om alle dieselauto's zonder roetfilter onder de mrb-fijnstoftoeslag te laten vallen. Dieselbestelauto's zonder roetfilter jonger dan 12 jaar zijn nu bijvoorbeeld uitgezonderd van de fijnstoftoeslag. Deze maatregelen dragen bij aan de ingroei van elektrische bestelauto's en deze maatregelen hebben een beperkte budgettaire opbrengst.

C7 Het invoeren van een stikstoftoeslag in de mrb voor personen- en bestelauto's.
Diesel personen- en bestelauto's leveren de grootste bijdrage aan de uitstoot van stikstofoxiden door verkeer. Euro-5 dieselauto's, die in de periode 2010-2015 nieuw zijn verkocht, hebben de hoogste stikstofuitstoot. Pas met de introductie van Euro-6d vanaf 2018 neemt de uitstoot van stikstofoxide door dieselauto's aanzienlijk af. Door invoering van een stikstoftoeslag in de mrb van 250 euro per jaar voor Euro-5 en oudere dieselpersonenauto's en bestelauto's kan de inzet van deze wat betreft de uitstoot van stikstofoxiden meest vervuilende dieselauto's worden ontmoedigd. De mrb-stikstoftoeslag wordt hiermee vergelijkbaar met de mrb-fijnstoftoeslag, die geldt voor dieselauto's zonder roetfilter. In het binnen kort te verschijnen rapport Normeren en Beprijzen Stikstof zijn deze en andere opties nader uitgewerkt.

6.3 Beleidsopties bereikbaarheid en congestie

Bereikbaarheid & congestive				
Beleidsoptie	Beleidseffect	Afruilen	Budget	Invoering
D1 Verhoging accijnzen 10%	Minder congestie	Betaallbaarheid; kosten brandstofauto omhoog	Opbrengst 691 miljoen.	2023

[47] Bouwsteen fiscale vergroening en grondslagerosie, fiches nummer 6 en 7 op p.103-104.

D2 Versoberen onbelaste vergoeding woon-werkverkeer	Minder congestie	Betaalbaarheid en werking arbeidsmarkt	Niet recent geraamd; opbrengst ca. 100 miljoen per 1 eruocent verlaging	2025 Nader onderzoek nodig
D3 Gerichte vrijstelling thuiswerkkosten (2 euro per dag)	Minder congestie		Kosten 150 miljoen op jaarbasis	2025 Nader onderzoek nodig
D4 Vrijgesteld mobiliteitsbudget	Minder congestie		Globale denkrichting; niet geraamd	2025 Nader onderzoek nodig
Betalen naar gebruik (met name variant 3c)	68% Minder congestie	24% minder CO_2-uitstoot, stabiele grondslag, complexiteitsverhogend	Taakstellend budgettair neutraal	Circa 2030

- Allereerst is gekeken om naar beleidsopties om het gebruik in plaats van het bezit van de auto sterker te belasten. Hoe hoger de belasting op gebruik, hoe minder auto's gebruikt zullen worden. Minder gebruik leidt tot minder congestie, maar ook tot minder of kortere ritten die buiten de spits op rustige wegen gereden worden. Binnen het huidige stelsel van autobelastingen wordt het bezit van de auto belast door de mrb en de bpm en het gebruik door de accijns. Binnen het huidige stelsel van autobelastingen kan het gebruik in plaats van bezit sterker belast worden door een accijnsverhoging in combinatie met een even grote verlaging van de mrb. Vanwege de mogelijkheid om in het buitenland te tanken is de ruimte voor een accijnsverhoging beperkt.
- Met een systeem van Betalen Naar gebruik kan de mrb volledig worden omgezet in een heffing per gereden kilometer. Aangezien alle voertuigen die in Nederland rijden deze heffing moeten betalen, treden dan geen grenseffecten op en betalen ook de EV's mee. Van deze optie mag een fors effect verwacht worden, maar deze optie betekent een ingrijpende wijziging van het huidige stelsel, is complex en kent een lange voorbereidingstijd.
  Daarnaast zijn in dit hoofdstuk ook enkele andere opties verkend die sturen op gebruik, en op kortere termijn ingezet kunnen worden. Het hoofdstuk over de beleidsopgaven heeft ook laten zien dat het vasthouden van thuiswerkgedrag in potentie een positief effect kan hebben op bereikbaarheid (met name in de Randstad). Om dit gedrag ook daadwerkelijk te bestendigen, is het van belang om de intenties en verwachtingen die werknemers op dit moment hebben t.a.v. thuiswerken te ondersteunen met de juiste (fiscale) prikkels. Daarom wordt in dit hoofdstuk ook verkend op welke manier hier vorm aan kan worden gegeven.

Beleidsopties bereikbaarheid & congestie

D1 Verhoging accijns

Door de accijnzen te verhogen op benzine en/of diesel kan binnen het huidige stelsel automobilisten met brandstofauto's een prikkel gegeven worden om minder te rijden. Dit vermindert de congestie.
In de studie Kansrijk Mobiliteitsbeleid hebben het CPB en het PBL een accijnsverhoging van 10% op alle motorbrandstoffen doorgerekend. Voor benzine betekent dit een accijnsverhoging van 8 cent per liter (exclusief btw), voor diesel 5 cent per liter en voor LPG 2 cent per liter. Voor consumenten moet hierover ook btw over worden afgedragen. De studie liet zien dat structureel het aantal gereden kilometers afneemt met 0,9% tot 1,6% en de congestie afneemt met 3 tot 5%. EV's betalen geen accijns maar energiebelasting. De energiebelasting kan niet apart voor EV's worden verhoogd. De mate waarin accijnsverhoging kan bijdragen aan congestievermindering zal afnemen naar mate een groter deel van het wagenpark elektrisch is.

Een accijnsverhoging draagt ook bij aan de beleidsopgave voor klimaat en EV. Klimaatverandering ontstaat door het verbranden van fossiele brandstoffen, een accijnsverhoging belast dit direct. Daarnaast worden EV's relatief aantrekkelijker naarmate fossiele brandstoffen duurder worden. De CO_2-uitstoot neemt af met 0,3 tot 0,5 Mton in 2030 en de stikstofuitstoot met 0,3 tot 0,6 kton.

Indien een accijnsverhoging wordt gecombineerd met even grote mrb verlaging ontstaat een verschuiving van belasten op bezit naar het belasten van gebruik. Gemiddeld genomen is dit voor automobilisten lastenneutraal, maar er ontstaat wel een herverdeling van lasten van weinig- naar veelrijders en van automobilisten met een zuinige naar automobilisten met een onzuinige auto.

Een belangrijke kanttekening is dat bij een accijnsverhoging grenseffecten kunnen optreden waardoor meer in het buitenland getankt wordt. Pomphouders in de grensstreek verliezen dan klandizie, de schatkist loopt accijnsinkomsten mis en de beoogde beleidseffecten nemen af omdat een deel van de automobilisten de accijnsverhoging kan ontwijken.
Voor de mate waarin deze grenseffecten zullen optreden is Nederland afhankelijk van de accijnstarieven in onze buurlanden België en Duitsland. In Duitsland is per 1 januari 2021 een CO_2-toeslag ingevoerd op de brandstofaccijns. Voor een liter benzine wordt daardoor nu 6 cent per liter meer betaald, voor een liter diesel 7 cent . Deze opslag loopt op tot 13 cent per liter benzine en 15 cent per liter diesel in 2025.[48] Ook België heeft onlangs de dieselaccijnstarieven fors verhoogd (met een uitzondering voor vrachtverkeer). Hierdoor is voor Nederland meer ruimte ontstaan om de accijnstarieven te verhogen. Het accijnstarief op benzine blijft echter hoger dan in onze buurlanden.

<u>D2 Versoberen onbelaste vergoeding woon-werk verkeer</u>
De impact van het thuiswerkgedrag op mobiliteit kan mogelijk voor een deel worden vastgehouden door prikkels in te zetten om forenzen te ontmoedigen en/of thuiswerken te stimuleren. Een van de mogelijkheden om dat te bereiken is de huidige onbelaste reiskostenvergoeding van 19 cent per kilometer te versoberen. Hiertoe worden drie opties geschetst:

- *Schaf de onbelaste kilometervergoeding woon-werkverkeer af voor alle vormen van vervoer:* De reiskosten kunnen nog steeds vergoed worden door de werkgever, maar over deze vergoeding is dan wel (loon) belasting verschuldigd. Dit vormt hierdoor een sterke prikkel om de woon-werkafstand te beperken. Juist woon-werkverkeer draagt sterk bij aan de congestie omdat deze ritten veelal tijdens de ochtend- en avondspits plaatsvinden. Door afschaffing van de onbelaste woon-werkvergoeding voor personenauto's daalt de automobiliteit naar verwachting met circa 1,9% (ongeveer 7% van het woon-werkverkeer). De voertuigverliesuren dalen met 7,3% tot 13,5%. De CO_2-uitstoot daalt tot slot met 0,2 tot 0,4 Mton per jaar. De lasten voor burgers en bedrijven zullen toenemen, waarbij met name lagere inkomens in de regio worden geraakt. Daarnaast kan deze maatregel effect op de arbeids- en woningmarkt hebben.
- *Verlaag de maximale onbelaste kilometervergoeding voor woon werkverkeer van 19 naar 12 cent:* Als alternatief voor het geheel afschaffen, kan ook worden overwogen om het tarief te verlagen naar bijvoorbeeld 12 cent per kilometer. De lagere onbelaste vergoeding zorgt voor een prikkel bij de forens om de woon-werkafstand te beperken. De werkgever kan ervoor kiezen deze vergoeding aan te vullen, maar over dit deel dient dan door de forens wel (loon)belasting betaald te worden.
- *Beperkt de reisafstand voor woon-werkverkeer die onbelast vergoed mag worden:* de onbelaste reiskostenvergoeding kan bijvoorbeeld beperkt worden tot

[48] Umwelt Bundesamt en Deutsche Emissionshandelsstelle (2020): Nationales Emissionshandelssystem Hintergrundpapier.

maximaal 20 kilometer van een enkele reis. Indien de afstand groter is dan deze 20 km kan deze weliswaar nog steeds worden vergoed door de werkgever, alleen is over die vergoeding dan wel (loon)belasting verschuldigd. Dit leidt tot minder verkeer en congestie en tot minder uitstoot. De precieze effecten moeten nader worden berekend. Een nadelig effect van deze versobering is dat dit mogelijk leidt tot een minder goede werking van de arbeidsmarkt. Deze raakt meer gesegmenteerd. Ook worden lagere inkomens die wegens te dure woningen in de stad naar de regio zijn uitgeweken bij een te lage afstandsgrens onevenredig getroffen.

De beschreven versoberingsmaatregelen gelden voor alle vervoerstypes. Het uitzonderen van het openbaar vervoer voor deze maatregelen zou werknemers een prikkel kunnen geven om over te stappen van de auto naar het OV. Zodoende mag een aanvullende CO_2-besparing door deze uitzondering voor het OV verwacht worden. Bovendien biedt het uitzonderen van het OV een handelingsperspectief voor werknemers.
De bovenstaande opties leiden tot een complexiteitstoename voor de Belastingdienst omdat dan het doel van de afgelegde kilometers (zakelijk of woon-werk) moet worden bijgehouden. De versoberingen kunnen een doorwerking naar de toeslagen hebben als de huidige onbelaste kilometervergoeding door de werkgever alsnog belast wordt doorbetaald. De effecten op bereikbaarheid (en duurzaamheid) van deze uitzondering voor OV zijn potentieel erg groot, al hangt veel af van de beschikbare restcapaciteit in het OV om een overstap uit de auto op te kunnen vangen.

Naast de hierboven geschetste opties ter versobering van de onbelaste woon-werkvergoeding, worden hieronder ook twee beleidsopties verkend die thuiswerken kunnen stimuleren.

<u>D3 Invoering gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten</u>
Een groot deel van de thuiswerkkosten kan al onbelast worden vergoed.[49] Voor overige zaken, zoals koffie, toiletpapier en g/w/l kan de werkgever de vrije ruimte van de werkkostenregeling aanspreken. Deze kan echter (te) beperkt zijn, indien alle werknemers een thuiswerkvergoeding krijgen of als de vrije ruimte voor andere zaken wordt gebruikt. Een nieuwe gerichte vrijstelling voor deze thuiswerkvergoedingen kan daarom een uitkomst zijn.

Voor de vrijstelling kan gedacht worden aan een bedrag van 2 euro per dag, zoals becijferd door het NIBUD. In deze berekening is echter de bureaustoel meegenomen, die al onbelast buiten de vrije ruimte vergoed kan worden. Dit bedrag ziet bovendien voornamelijk op variabele kosten. Bij het bepalen van dit bedrag kan het ook mogelijk zijn om rekening te houden met vaste kosten, zoals de huur en afschrijving van de (extra) werkruimte. Uitgaande van een vrijstelling van 2 euro per dag, zouden de kosten voor de fiscus vanaf 2022 naar verwachting 150 miljoen euro op jaarbasis bedragen.

Een gerichte vrijstelling voor thuiswerkkosten kan thuiswerken aantrekkelijker maken en daardoor leiden tot minder reizen. Het is echter de vraag of dit een doorslaggevende factor gaat zijn in de beslissing om thuis te werken. Het is geen vast gegeven dat een werkgever een thuiswerkvergoeding ook toekent ondanks de vrijstelling, andere factoren zoals de woonsituatie zijn bovendien van invloed en op basis van het berekende bedrag van het Nibud zou een vaste reiskostenvergoeding voor veel werknemers al snel financieel voordeliger zijn. Het effect wordt wel groot als voor de thuiswerkdagen geen onbelaste reiskostenvergoeding meer mag worden uitgekeerd en alleen de 2 euro of niets overblijft.

<u>D4 Vrijgesteld mobiliteitsbudget</u>

[49] Via de gerichte vrijstelling voor Arbo-voorzieningen (bijv. een bureaustoel) en voor ICT-gerelateerde zaken (bijv. een laptop).

Een verdergaande structurele maatregel is een vrijstelling voor een soort mobiliteitsbudget, onder afschaffing of verlaging van de vrijstelling voor reiskosten voor woon-werkverkeer. Met een vrijgesteld mobiliteitsbudget heeft een werknemer een maximaal van de werkgever te ontvangen onbelaste vergoeding voor reiskosten woon-werkverkeer en/of thuiswerkkosten. Werkgever en werknemer moeten zelf afstemmen of en, zo ja, in welke mate het onbelaste budget wordt benut. De effecten van deze maatregel zijn onzeker, aangezien dit voor een groot deel zal afhangen van de invulling van het budget door de werkgever en werknemer.

De uitwerking van een dergelijke vrijstelling of verlaging vereist meer onderzoek over het gebruik van de huidige vrijstellingen en de behoeften van werknemers. Een uitwerking is op voorhand bovendien niet eenvoudig.

Betalen naar gebruik (BNG) (zie hoofdstuk 7)
Een systeem van BNG is in potentie een erg krachtig instrument bij het bestrijden van de congestie. In een vlakke heffing (variant 0) daalt het aantal voertuigverliesuren per etmaal op het hoofdnet met 43%. Bij een spitsheffing loopt dat zelfs op tot 68%.

6.4 Beleidsopties voor generieke lastenverzwaring en verlichting

Een lastenverzwaring kan in een regeerakkoord dienen om geld op te halen als dekking voor maatregelen buiten het autodomein (zoals lastenverlichting elders of extra uitgaven) of als dekking voor maatregelen binnen het autodomein zoals bijvoorbeeld de stimulering van het elektrisch rijden.

Een lastenverlichting kan helpen om de betaalbaarheid van het autobezit en gebruik te verbeteren. Om dit effect op betaalbaarheid in kaart te brengen is aangesloten bij de analyses in hoofdstuk 2 bij het thema betaalbaarheid.

Voor deze Keuzewijzer zijn de effecten van een lastenverlichting en lastenverzwaring van structureel 500 miljoen euro per jaar via de mrb, bpm en brandstofaccijns inzichtelijk gemaakt. Er is een stapsgewijze ingroei van 100 miljoen euro per jaar vanaf 2022 gehanteerd, waarna vanaf 2026 het structurele niveau van 500 miljoen euro lastenverlichting/verzwaring wordt vastgehouden tot en met 2030. De totale reeks in 2022-2030 bedraagt derhalve cumulatief 3,5 miljard euro lastenverlichting of lastenverzwaring. De tarieven zijn zodanig verlaagd respectievelijk verhoogd dat na gedragseffecten en effecten op de andere autobelastingen een budgettair effect van 500 miljoen euro per jaar ontstaat.

Deze lastenverlichting komt voor de verschillende autobelastingen niet in dezelfde mate terecht bij personenauto's. In de onderstaande tabel is aangegeven wat het aandeel is van een aantal groepen weggebruikers in de lastenverlichting. Een mrb-verlaging van 500 miljoen euro per jaar komt voor 71% terecht bij de eigenaren van particuliere personenauto's. Van een accijnsverlaging van eenzelfde omvang komt daarentegen 50% van het budget terecht bij eigenaren van particuliere personenauto's. Een bpm-verlaging komt voor 33% terecht bij eigenaren van zakelijke personenauto's, tegen 7% bij een accijnsverlaging van eenzelfde budgettaire omvang. Deze bedragen gelden voor de groep als geheel en zeggen nog niets over de effecten op de betaalbaarheid van een individueel voertuig. Daarom is dit voor personenauto's nader onderzocht. Voor de lastenverzwaring geldt eenzelfde beeld.

Tabel: aandeel auto categorieën in generieke lastenverlichting in de periode 2026-2030

	Personenauto-particulier	Personenauto-zakelijk	Bestelauto	Vrachtauto
MRB	71%	17%	12%	0%

BPM	67%	33%	0%	0%
Accijns	50%	7%	11%	32%

De betaalbaarheid van kleine gebruikte auto's van particulieren verbetert het sterkst met een generieke accijnsverlaging. De totale maandelijkse kosten nemen voor een A-segment personenauto van 8 jaar oud dan met 3 euro per maand af. Bij een generieke mrb-verlaging dalen de maandelijkse kosten met 2 euro. Een bpm-verlaging verbetert in eerste instantie alleen de betaalbaarheid van nieuwe voertuigen van één bouwjaar, na 9 jaar vertaalt dit zich in lagere occasionprijzen van dat bouwjaar. Het effect is dan 4 p euro er maand. Voor middelgrote gebruikte auto's (C-segment van 8 jaar oud) zijn deze kostendalingen respectievelijk 5 euro per maand (accijns + BTW), 4 euro per maand (mrb) en 9 euro per maand (bpm).

De drie generieke lastenverlichtingen of verzwaringen hebben zeer verschillende effecten op de drie beleidsopgaven. Voor de beleidsopgave stabiele grondslagen is de belangrijkste indicator de EV-ingroei. Een versnelling van de EV-transitie betekent ook een versnelling van de grondslagerosie. Voor de beleidsopgave vereenvoudiging neemt de druk op de uitvoering van de bpm af naarmate minder occasions worden geïmporteerd. Voor de beleidsopgave klimaat en EV-ingroei is naast de EV-ingroei ook de uitstoot van brandstofauto's van belang. Tenslotte is voor de beleidsopgave bereikbaarheid en congestie het totaal aantal gereden kilometers van belang.

In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste beleidsmatige effecten samengevat:

Effecten in 2030	**MRB (rijksdeel)**		**BPM**		**Accijns**	
Tariefsverhoging of verlaging	verlaging	verhoging	verlaging	verhoging	verlaging	verhoging
Benodigde tariefswijziging	-11%	+11%	-44 -61%*	+54-+130%*	-8%	+10%
Omvang nieuwverkopen	+0,3%	-0,3%	+13%	-8%	-0,1%	+0,2%
EV-ingroei nieuwverkopen totaal	0,0%-punt	-0,3%-punt	-15%-punt	+25%-punt	-1,2%-punt	+1,8%-punt
Omvang wagenpark personenauto's	+0,4%-punt	-0,4%-punt	-0,3%-punt	0,0%-punt	+0,4%-punt	-1,5%-punt
Voertuigkilometers wagenpark personenauto's	+0,5%	-0,3%	-0,3%	0,0%	+1,4%	-1,5%
CO_2-uitstoot wagenpark personenauto's	0,0 Mton	-0,1 Mton	+0,5 Mton	-0,8 Mton	+0,3 Mton	-0,4 Mton

*De benodigde tariefsverhoging in de bpm loopt op van 54% in 2026 naar 130% in 2030. Deze oploop is nodig omdat de bpm geheven moet worden over een steeds afnemend aantal nieuwe brandstofauto's. In 2030 is het aandeel brandstofauto's in de nieuwverkopen dan zo laag dat het niet meer mogelijk is om een budgettaire opbrengst van 500 miljoen euro te realiseren. Omgekeerd levert loop de tariefsverlaging op, omdat het budget van 500 miljoen over steeds minder brandstofauto's hoeft te worden verdeeld.

Een verlaging van de BPM-tarieven draagt bij aan de betaalbaarheid van nieuwe brandstof personenauto's, maar heeft een fors negatief effect op de EV-ingroei en de CO_2-uitstoot. De lastenverlichting in de BPM heeft een groot effect op de omvang en samenstelling van de nieuwverkopen. Nieuwe auto's worden gemiddeld goedkoper waardoor de omvang van de nieuwverkopen aanzienlijk toeneemt. De vervangingsvraag in het wagenpark wordt daardoor in grotere mate ingevuld met nieuwverkopen en minder met import van occasions. Hierdoor treedt een verjonging van het wagenpark op. De samenstelling van de nieuwverkopen wordt sterk richting brandstofauto's gestuurd en resulteert in 15%-punt minder ingroei van EV dan in het basispad in 2030. De EV-ingroei komt in 2030 derhalve uit op 20% in plaats van 35%. Er zullen dan omvangrijke stimuleringsmaatregelen nodig zijn om de doelstelling uit het Klimaatakkoord van 100% EV-nieuwverkopen in 2030 te kunnen halen. Ook in het wagenpark is de doorwerking van meer brandstofauto's en kilometers te zien. De CO_2-uitstoot stijgt met 0,5 Mton in 2030. De verjonging van het wagenpark die via een generieke bpm-verlaging van deze omvang wordt bewerkstelligd leidt dus tot meer CO_2-uitsotot. Bij een bpm-verhoging zijn de

effecten omgekeerd. Vanwege het sterke effect op de EV-ingroei is het niet meer mogelijk om een budgettaire opbrengst van 500 miljoen euro te realiseren en wordt de maximale opbrengst uit de bpm gerealiseerd bij een tariefsverhoging van 130%.

Een verhoging van de brandstofaccijnstarieven draagt bij aan de beleidsopgaven bereikbaarheid en klimaat en EV-ingroei. Het gebruik van de brandstofauto wordt met een accijnsverhoging zwaarder belast. De lastenverzwaring in de accijnzen leidt daarom met name tot een afname van het aantal (fossiele) voertuigkilometers met 1,5%. Deze afname zorgt voor een 3 tot 5% reductie van de congestie[50]. Daarnaast zorgt deze verhoging voor een iets hoger aandeel EV's in de nieuwverkopen. De CO_2-uitstoot daalt met 0,4 Mton in 2030. Op de lange termijn (2050) zullen de accijnsinkomsten volledig verdwijnen. Een accijnsverhoging versnelt via een hogere EV-ingroei dit proces.

Een verhoging of verlaging van de mrb-tarieven heeft beperkte gevolgen voor de drie beleidsopgaven. De mrb belast de huidige bezitters van voertuigen. Hun handelingsperspectief is beperkt, waardoor er ook weinig gedragseffecten optreden. Het voornaamste effect is een wijziging in de omvang van het wagenpark.

[50] In Kansrijk Mobiliteitsbeleid van het CPB/PBL (2020) is een 10% verhoging van de brandstofaccijnstarieven doorgerekend met een verkeersmodel. Daaruit bleek een afname van 3 tot 5% van het aantal voertuigverliesuren op het hoofdwegennet in een laag respectievelijk hoog scenario.

7. Impact “betalen naar gebruik” op de drie beleidsopgaven

7.1 De ratio van “betalen naar gebruik”

Met een kilometerheffing verschuiven de autobelastingen van bezit naar gebruik
Om het autogebruik en zakelijk vervoer in Nederland te faciliteren is een goede infrastructuur noodzakelijk. Aan deze infrastructuur zijn kosten verbonden. Daarnaast worden externe effecten (zoals milieuvervuiling) belast. Om de automobilist daar in redelijkheid aan te laten bijdragen, zijn ruwweg twee manieren mogelijk: door bezit van auto’s te belasten (bijv. door de mrb), of door gebruik te belasten (bijv. door accijnzen). Dit hoofdstuk gaat in op mogelijkheden om autogebruik te belasten door middel van een kilometerheffing.
Door een systeem van betalen naar gebruik is een verschuiving naar belasten van gebruik mogelijk. Afhankelijk van de gekozen vormgeving is een systeem van betalen naar gebruik een krachtig instrument voor de drie beleidsopgaven.

De wijze van belasten heeft invloed op de vraag of en welke auto’s door mensen worden aangeschaft, en op welke wijze deze auto’s vervolgens gebruikt worden. Een andere prikkelstructuur zal immers ook tot een ander gedrag leiden. Een grotere nadruk op betalen naar gebruik levert volgens het PBL potentieel een bijdrage aan minder files en uitstoot. Er zijn in potentie veel verschillende variabelen die kunnen bepalen hoe autogebruik belast kan worden. Dit kan per afstand (kilometer) op alle of bepaalde wegen (in Nederland), door onderscheid te maken naar tijd, het soort auto, de soort brandstof, hoe oud de auto is, of hij particulier of zakelijk wordt gebruikt, etc.

Daarnaast biedt betalen naar gebruik betere mogelijkheden om externe effecten van autogebruik in te prijzen. [51] Zo leidt een belasting op het bezit van een zware diesel via de mrb tot een belasting die onafhankelijk is van het aantal gereden kilometers. Bij belasten van gebruik betaalt een bestuurder meer naarmate hij/zij meer rijdt zoals dit ook bij accijnzen het geval is. Dit relateert scherper aan het feit dat meer gebruik van deze auto ook leidt tot meer (negatieve) externe effecten. In die zin sluit een km-heffing beter aan op de marginale maatschappelijke externe effecten (naast milieu bijvoorbeeld ook congestie), zonder echter gevoelig te zijn voor grondslagerosie.

7.2 Overzicht van onderzochte varianten

In het Klimaatakkoord zijn drie verschillende varianten gekozen voor verdere uitwerking. Deze zijn vervolgens in een effectenrapportage Betalen naar Gebruik[52] verder uitgewerkt (zie kader). Het is goed hier te benadrukken dat er meer mogelijkheden zijn om de kilometerheffing vorm te geven: In alle varianten is bijvoorbeeld uitgegaan van het belasten van kilometers op alle wegen, en in principe zouden ook de accijnzen of de bpm geheel of gedeeltelijk omgezet kunnen worden naar een kilometerheffing. Een belangrijke vraag bij de vormgeving van BNG is welk beleidsdoel wordt nagestreefd. Milieuemissies verminderen, congestie verminderen en/of overheidsinkomsten zekerstellen. Daarnaast is het belangrijk dat een systeem voor BNG binnen de kaders van EU- regelgeving wordt vormgegeven. Momenteel wordt de Eurovignetrichtlijn gewijzigd. Onderdeel is een uitbreiding van de reikwijdte naar personenvoertuigen. Dit kan consequenties hebben voor de vormgeving van varianten van een toekomstig BNG-systeem.

[51] Zie ook de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, Fiscale vergroening en grondslagerosie, p 61/62.
[52] link

Variant 0: Een vlakke heffing voor het gehele wagenpark (personen auto's en bestelauto's).

- Voor diesel- en lpg-auto's geldt een opslag op het kilometertarief om te compenseren voor de lagere accijnsdruk op deze brandstoffen.
- De mrb (rijksdeel en provinciale opcenten) wordt budgettair neutraal omgezet in een kilometertarief.
- De bpm, de bijtelling en de accijnzen blijven ongewijzigd t.o.v. huidige systeem in alle varianten, met uitzondering van variant 1, waar ook de (vaste voet van de) Bpm wordt afgeschaft voor elektrische voertuigen.

Variant 1: Betalen naar gebruik voor alleen elektrische voertuigen (EV)

- Het fiscale instrumentarium voor voertuigen op fossiele brandstoffen blijft gelijk.
- De mrb en vaste voet bpm voor EV's worden omgezet in een kilometertarief voor alleen EV's.
- Variant a bevat een tijdelijke uitfaserende korting van 10 jaar op het kilometertarief om de ingroei van EV te stimuleren.
- Variant b is budgettair neutraal vormgegeven door de korting te laten vervallen.

Variant 2: Tijd en plaatsgebonden heffing voor het gehele wagenpark

- Deze variant is in de basis gelijk aan variant 0, aangevuld met:
  - een differentiatie tussen overdag versus nacht;
  - een differentiatie stedelijke gebieden versus overig.
- Conform het KA is er in deze variant geen sprake van een spitsheffing.

Variant 3: Emissie, tijd en plaatsgebonden heffing voor het gehele wagenpark

- *Variant 3a differentiatie naar voertuig emissies*
  - Basis tarief voor alle voertuigen;
  - Brandstoftoeslag voor LPG- en dieselvoertuigen;
  - Stikstoftoeslag voor dieselvoertuigen die niet voldoen aan de euro 6d temp richtlijn;
  - CO_2-toeslag voor alle voertuigen op fossiele brandstoffen.
- *Variant 3b differentiatie naar voertuigemissie en een opslag naar plaats en tijd*
  - De emissiedifferentiatie gelijk aan 3a;
  - De opslag naar tijd en plaats is gelijk aan variant 2 (overdag versus nacht; stedelijke gebieden versus overig).
- *Variant 3c eveneens differentiatie naar voertuigemissie en opslag naar tijd en plaats*
  - De emissiedifferentiatie is gelijk aan 3a;
  - De opslag naar tijd en plaats is vormgegeven als een aanvullende heffing voor gebruik van specifieke wegdelen in de spits.

7.3 Effecten betalen naar gebruik

In onderstaande tabel zijn de effecten van de verschillende (sub)varianten op ruim 20 aspecten op een rij gezet, waaronder het benodigde tarief om de MRB budgetneutraal over te kunnen zetten, de effecten op de omvang van het wagenpark, de uitstoot (CO_2 en stikstof) en de congestie. Op basis van deze effecten is tevens een MKBA opgesteld.[53]

[53] Kamerbrief Tussenrapportage onderzoek Betalen naar gebruik.

2030	Basis pad (niveau)	Effect t.o.v. basispad V0 Vlak	V1a Alleen EVa	V1b Alleen EVb	V2 Tijd /plaats	V3a Emissie	V3b Emissie+ tijd/ plaats1	V3c Emissie+ tijd/ plaats2
Effectief km. tarief (ct/km)								
Personenauto benzine	–	6,2	–	–	6,2	7,2	7,2	7,4
Personenauto diesel	–	9,4	–	–	9,3	10,7	10,6	10,9
Personenauto elektrisch	–	6,2	3,5	9,1	6,2	4,1	4,1	4,3
Personenauto totaal	–	6,4	0,5	0,8	6,4	6,8	6,8	7,0
Bestelauto totaal	–	9,0	0,4	0,7	8,9	11,4	11,3	11,7
Personen- + bestelauto	–	6,8	0,5	0,8	6,7	7,5	7,4	7,7
Spitstarief[c]	–	–	–	–	–	–	–	7,0
Wagenpark personenauto's								
Omvang (miljoen)	9,7	+3%	+0%	-1%	+3%	+1%	+1%	+1%
Aandeel EV nieuwverkopen	34%	+6%pt	+8%pt	-3%pt	+6%pt	+15%pt	+15%pt	+15%pt
Verkeer								
Voertuigkilometers (miljard)[a]								
Personenauto benzine	98,0	-19%	-2%	+2%	-19%	-26%	-27%	-27%
Personenauto diesel/lpg	8,7	-26%	-8%	+2%	-27%	-36%	-36%	-36%
Personenauto elektrisch	16,0	-5%	+8%	-39%	-6%	+20%	+19%	+19%
Personenauto plug-in hybride	2,2	+1%	-2%	+5%	+1%	-1%	-2%	-2%
Bestelauto's	19,1	-8%	-1%	-1%	-8%	-9%	-10%	-10%
Totaal (personen- + bestelauto)	143,9	-16%	-1%	-3%	-17%	-19%	-20%	-20%
Gem. ritafstand personenauto	35,3 km	-12%	-1%	–	-13%	-14%	-14%	-15%
Reizen[b] (miljoen)								
Autobestuurder	9,5	-4%	-0%	–	-4%	-6%	-6%	-6%
Autopassagier	2,3	-1%	-0%	–	-0%	+0%	+0%	+0%
OV	1,8	+0%	-0%	–	+1%	+1%	+2%	+2%
Fiets	8,2	+2%	+0%	–	+2%	+3%	+3%	+3%
Totaal	25,4	-0%	-0%	–	-0%	-1%	-1%	-1%
Congestie hoofdwegennet (index)[b]								
Voertuigverliesuren ochtendspits	100	-37%	-3%	*-8%[d]*	-40%	-43%	-48%	-66%
Voertuigverliesuren avondspits	100	-47%	-4%	*-8%[d]*	-50%	-54%	-58%	-72%
Voertuigverliesuren etmaal	100	-43%	-4%	*-8%[d]*	-46%	-49%	-53%	-68%
Leefbaarheid								
CO_2 (Mton)[a]	18,6	-17%	-2%	+1%	-17%	-24%	-24%	-24%
NO_x (stikstofoxide, kton)[a]	14,6	-17%	-3%	+1%	-17%	-23%	-24%	-24%
Overheidsfinanciën (miljard)[a]								
Uitgaven	-	+0,75	+0,30	+0,30	+0,75	+0,75	+0,75	+0,75
Inkomsten totaal	16,58	+0,72	-0,70	+0,30	+0,58	+0,70	+0,53	+0,78
w.v. inkomsten km. Tarief	-	+8,2	+0,7	+1,1	+8,1	+8,7	+8,6	+8,9
w.v. spitsheffing	-	-	-	-	-	-	-	+0,3
Totaal	16,58	-0,03	-1,00	+0,00	-0,17	-0,05	-0,22	+0,03

a: Jaartotalen
b: Gemiddelde werkdag
c: Alleen in de ochtend- en/of avondspits op locaties waar in variant 3a nog sprake is van congestie
d: O.b.v. een inschatting aangezien deze variant niet met het LMS is doorgerekend.

Tot slot is in lijn met de afspraak in het Klimaatakkoord in de betreffende studie in aparte hoofdstukken ingegaan op de mate van stimulering van EV die nodig is om aan te sluiten bij het streven van het kabinet naar 100% nieuwverkoop EV in 2030, en op de mogelijkheid om de totale lasten binnen het autodomein te laten dalen.

Zoals als aangegeven kan betalen naar gebruik op verschillende manieren vorm worden gegeven. Hieronder worden de algemene beleidseffecten van deze drie varianten omschreven in relatie tot de in hoofdstuk 3 beschreven beleidsopgaven.

Stabiele belastinggrondslagen

Bij een systeem van betalen naar gebruik is het mogelijk om het gebruik van emissievrije voertuigen meer in lijn met het gebruik van brandstofauto's te belasten. Brandstofauto's betalen immers accijns, terwijl emissievrije auto's per gereden kilometer minder energiebelasting betalen. Betalen naar gebruik levert daarom een solide grondslag die niet zoals de brandstofaccijns gevoelig is voor grondslagerosie ten gevolge van de opkomst van het nulemissierijden.

In de doorrekening is uitgegaan van een budgettair neutrale omzetting.
Het uitgangspunt bij de invoering van betalen naar gebruik is dat het belasten van gebruik het belasten van bezit (deels) vervangt. Betalen naar gebruik is een instrument om een of meer beleidsdoelen na te streven, zoals het verminderen van de congestie, de milieuemissies van het verkeer als ook het oplossen van de grondslagerosie. Het vermeerderen van de belastingopbrengsten is niet een doel op zichzelf en in het onderzoek is daarom uitgegaan van een budgetneutrale omzetting, waarbij de kosten van het nieuwe systeem ook worden gedekt door de tarieven. In die zin is volgens de huidige opzet het systeem lastenverzwarend, vooral voor bestelauto's omdat de bestaande uitzonderingen in de mrb niet zijn meegenomen.
Er is uitgegaan van budgetneutraliteit in 2030; daarna is dit niet verder uitgewerkt.
Het is in dit kader goed te vermelden dat variant 1, waarbij alleen EV's een km-heffing betalen, voornamelijk aansluiten bij de doelstelling deze erosie tegen te gaan.

Vereenvoudiging & Complexiteit

Het invoeren van een systeem van Betalen naar gebruik is een complexe, meerjarige operatie. Daarbij geldt dat hoe helderder het principebesluit is geformuleerd (zowel op beleid als op ontwerpprincipes), hoe minder risico er is op latere obstakels. Ook de keuzes voor de te hanteren techniek zijn van belang voor de complexiteit.
In onderstaande box worden de technische en invoeringsaspecten van Betalen naar gebruik op hoofdlijn in onderlinge samenhang geschetst.

Technische en invoeringsaspecten Betalen naar gebruik

- Het door KPMG onderzochte implementatiepad van Betalen naar gebruik bestaat uit vijftien processtappen, van de uitwerking van het principebesluit tot het uitwerken van de systeemarchitectuur (ICT), parlementaire behandeling, aanbestedingen en implementatie.
- De verwachting is dat het invoeren van een landelijk dekkend systeem voor de in het Klimaatakkoord genoemde varianten van betalen naar gebruik ca 8,5 jaar zal duren, gevolgd door 2,5 jaar voor de gefaseerde ingebruikname van het systeem. Hiermee beslaat de invoering van een systeem van BNG in ieder geval meer dan één kabinetsperiode, waarmee langdurig politiek en maatschappelijk draagvlak een vereiste is.
- De invoeringstermijn van 8,5 jaar is mogelijk in te korten naar 6 jaar indien aan een aantal randvoorwaarden is voldaan. Daarbij gaat deze versnelling gepaard met diverse majeure risico's met betrekking tot de doorlooptijd, kosten en het draagvlak.
- De eenmalige realisatiekosten worden door KPMG geschat op 160-200 mln., de jaarlijkse exploitatiekosten op 354-443 mln. Deze kosten zijn gebaseerd op gebruik van hoofdzakelijk smartphones. Het gebruik van smartphones voor deze toepassing is nog geen "proven technology" waardoor toepassing van deze techniek kan tegenvallen en meer gebruik gemaakt zal moeten worden van in het voertuig ingebouwde apparatuur. De kosten zullen dan hoger liggen.

Klimaat & ingroei EV

Betalen naar gebruik vermindert CO_2-uitstoot omdat beprijzen leidt tot minder gereden kilometers en zuinigere auto's. In alle varianten met uitzondering van variant 1 worden fossiele auto's aan de marge belast: elke extra kilometer kost geld.

Hier leidt betalen naar gebruik tot minder gereden kilometers. en een groter aandeel zuiniger auto's.
Dit heeft positieve milieueffecten (een daling van CO_2 en NOx (stikstofoxide) emissies), zeker in de periode tot 2050 waarin het fossiele wagenpark nog aanzienlijk is. Het grootste effect komt door de vlakke heffing. Daarbovenop leidt een heffing met differentiaties tot een additioneel effect. Zoals gesteld kent variant 3 de meeste prikkels (tijd, plaats, emissies) en is derhalve het meest toegesneden op de klimaatopgave. Zie de tabel hieronder voor alle effecten.

Vanwege de invoeringstermijn van betalen naar gebruik kan dit instrument pas vanaf circa 2030 worden ingezet om een bijdrage te leveren aan het streven van 100% EV-nieuwverkopen. Hierdoor zijn tot 2030 ook andere instrumenten nodig. Als na 2030 nog een (aflopende) stimulering nodig is, kan BNG aan deze doelstellingbijdragen. De effecten van een systeem van betalen naar gebruik en van een 'zijlicht EV' op de EV-ingroei zullen bij een invoeringsdatum later dan de (technisch veronderstelde) invoeringsdatum 2026 uit de effectenstudie anders zijn, omdat het aandeel EV's in het wagenpark in 2030 hoger ligt dan in 2026.

Bereikbaarheid

Betalen naar gebruik leidt tot minder gereden kilometers door kortere routes. In veel mindere mate is sprake van een afname van het aantal reizen. Afhankelijk van de gekozen variant kan dit in meer of mindere mate ten koste gaan van de bereikbaarheid.[54] In de onderzochte varianten is er sprake van een forse daling van de congestie. Met een tarief dat is gedifferentieerd naar tijd- en plaats kan een verdere congestiereductie bereikt worden zonder een verdere afname van het aantal gereden kilometers. Ook hierbij geldt dat in de variant waarbij er alleen sprake is van een km-heffing voor elektrisch vervoer, de effecten veel beperkter zijn. Dit gezien het beperkte aantal voertuigen dat deelneemt.

Betaalbaarheid

Het effect van BNG op de betaalbaarheid is mede afhankelijk van de vraag of en zo ja in welke mate de perceptiekosten worden verdisconteerd in het tarief. Er zijn aanzienlijke eenmalige investerings- en structurele exploitatiekosten gemoeid met de invoering van Betalen naar gebruik. Vanwege de complexiteit is het belasten van het gebruik qua perceptiekosten derhalve duurder dan het belasten van het bezit van de auto.

De inkomenseffecten voor huishoudens vallen mee bij een overstap naar Betalen naar gebruik. In de hierboven aangegeven varianten gaan in doorsnee alle huishoudens erop vooruit. Dit komt omdat er een lastenverschuiving plaatsvindt van personenauto's naar bestelauto's van 1 á 1,5 miljard euro. Het is uiteraard wel zo dat persoonlijk gedrag invloed heeft op de individuele situatie: hoeveel km rijdt een persoon en wat rijdt hij of zij (benzine, diesel, lpg of elektrisch)? Veelrijders die ook na invoering veel kilometers blijven rijden zullen meer gaan betalen, mensen die weinig blijven rijden minder. Aan de andere kant hebben bestuurders die meer dan gemiddeld rijden baat bij een betere doorstroming. Zo kunnen er dus verschillende effecten door elkaar lopen.

[54] Bijvoorbeeld: een vlakke heffing leidt tot vraaguitval met maatschappelijke kosten. Autogebruik wordt namelijk duurder, ook voor autogebruikers die weinig congestie of CO2-uitstoot veroorzaken. Het CPB laat zien dat dit forse negatieve effecten heeft op de bereikbaarheid, en daarmee op de arbeidsmarkt en de agglomeratie.

Bijlage 1: Uitkomsten analyse autokosten

Nieuwe auto's

De gemiddelde nieuwe personenauto is de afgelopen jaren duurder geworden …

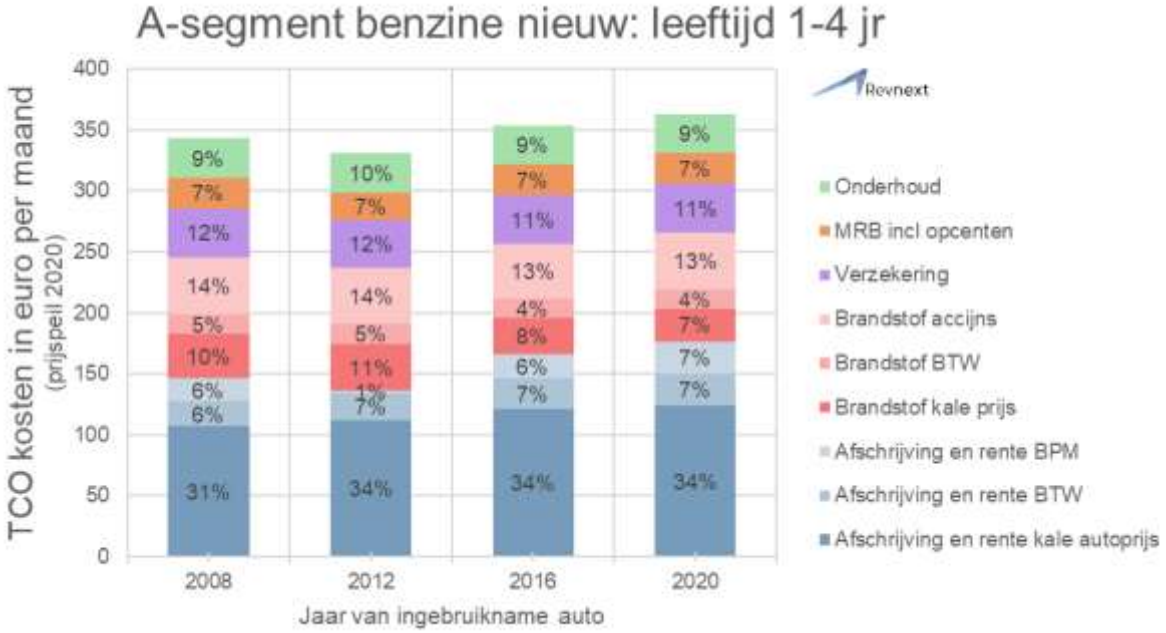
- Aan de onderkant van de markt (A-segment, benzine) is de TCO voor de gemiddelde benzineauto met 6 procent toegenomen van € 343 per maand in 2008 naar €363 in 2020 (gecorrigeerd voor inflatie, prijspeil 2020).
- Bij het B-segment is de TCO voor de gemiddelde benzineauto met 9 procent toegenomen van € 484 per maand in 2008 naar € 526 in 2020.
- Voor de gemiddelde dieselauto in het B-segment is de TCO in dezelfde periode gestegen met 4 procent van € 779 naar € 806 per maand.
- Bij het C-segment is de TCO van de gemiddelde benzineauto met 3 procent gestegen, van € 725 naar € 747 per maand.
- De enige uitzondering is de gemiddelde dieselauto in het C-segment. Daarvan is de TCO in de periode 2008-2020 met 2 procent gedaald van € 1047 naar € 1027 per maand.

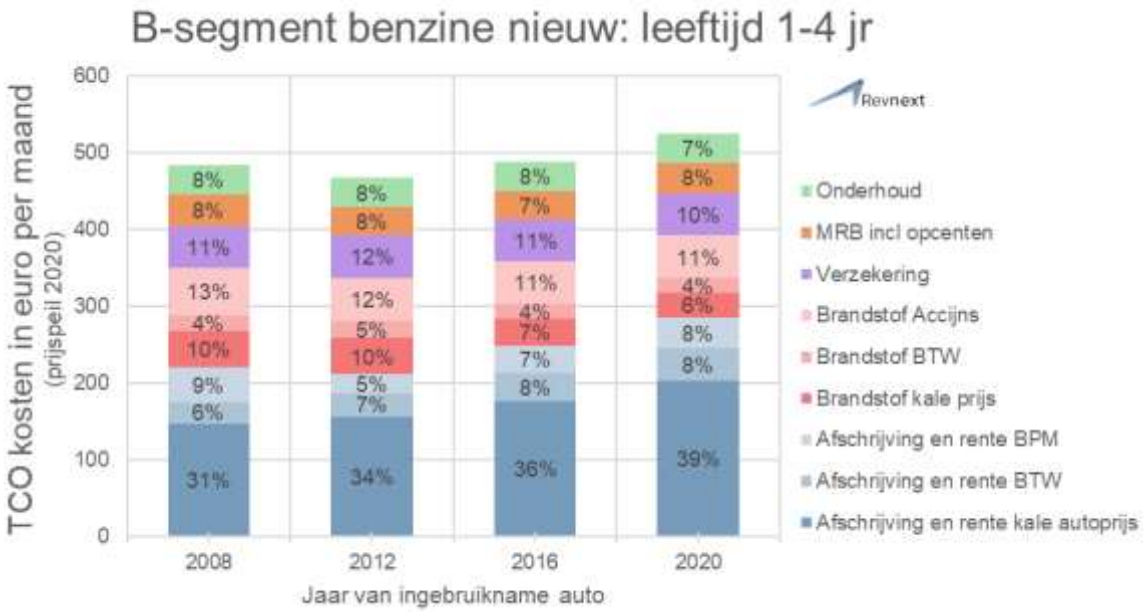
… in de eerste plaats door een hogere kale autoprijs …

- Belangrijkste stijging in het A-segment ligt in de kale autoprijs (+€ 17) en doorwerking hiervan in de BTW (+€ 6).
- Belangrijkste stijging ligt in het B-segment (benzine) ook in de kale autoprijs (+€ 55) en doorwerking in de BTW (+€ 15). Bij diesel geldt hetzelfde (+€ 30, BTW: +€ 11).
- In het C-segment is ook de stijging van de kale autoprijs (+ € 57, BTW: +€ 17) de belangrijkste reden voor de stijging van de TCO. Idem bij de C-segment diesel (+€ 33, BTW: + € 13).

… brandstof is juist goedkoper geworden …

- Brandstof heeft de TCO in alle segmenten verlaagd:
    - In het A-segment (benzine) is het aandeel van de kale brandstofprijs in de TCO met € 9 gedaald (-25%). BTW op brandstof is niet gewijzigd, accijns is in 2020 € 1 lager dan in 2008.
    - In het B-segment zijn bij benzine brandstofkosten met € 14 (-31%) gedaald en bij diesel € 23 (-27%). Bij benzine komt hier nog daling vanuit BTW op brandstof (€ -2) en accijns (€ -6) bij. Bij diesel is de BTW gelijk gebleven en de accijns juist hoger (+€ 9).
    - In het C-segment zijn bij benzine brandstofkosten met € 21 (-33%) gedaald en bij diesel € 35 (-33%). Bij benzine komt hier nog daling vanuit BTW op brandstof (€ -4) en accijns (€ -11) bovenop. Bij diesel komt er ook nog een daling vanuit de BTW bovenop (€-3), maar een stijging vanuit accijns (€ +4).





… belastingen hebben opgeteld een wisselend effect op de TCO gehad:

- Opgeteld hebben de mrb, de bpm, accijnzen, de BTW op de kale autoprijs en de BTW op brandstoffen tussen 2008 en 2020 een wisselend effect gehad op de TCO:
    - Voor de gemiddelde nieuwe benzineauto in het A-segment betekende alle belastingen samen een verhoging van de TCO van € 12.
    - In het B-segment ging het bij benzine opgeteld om een verhoging van de TCO met € 1. Voor de gemiddelde dieselauto in het B-segment hadden alle belastingen samen een verhoging van de TCO tot gevolg met € 20.
    - In het C-segment is het effect van de belastingen op de TCO van een benzineauto een verlaging met € 14. Voor de gemiddelde dieselauto was er opgeteld sprake van een verlaging met € 19.

… de motorrijtuigenbelasting heeft een wisselend maar beperkt effect gehad op de TCO van nieuwe auto's …

- Voor de gemiddelde nieuwe benzineauto in het A-segment bleef de mrb gecorrigeerd voor inflatie onveranderd (€ 25 per maand).
- In het B-segment zien we voor de gemiddelde benzineauto een daling van € 1 (van € 41 naar € 40 per maand) en voor de gemiddelde dieselauto een stijging met € 5 (van € 95 naar € 1010 per maand).
- In het C-segment leidde de mrb tot een stijging van de TCO voor de gemiddelde benzineauto met € 3 euro per maand (van € 57 naar € 60). Voor de gemiddelde dieselauto in dit segment zien we een daling van € 7 (van € 126 naar € 119 per maand).

… de BPM heeft alleen in het A-segment een verhogend effect op de TCO gehad, bij andere segmenten was er juist een verlagende uitwerking op de TCO …

- De BPM (+€ 7) heeft bij het A-segment bijgedragen aan de kostenstijging.
- Bij alle andere segmenten in de analyse leidt de bpm over de periode 2008-2020 tot een kostendaling. Voor de gemiddelde nieuwe benzineauto in het B-segment is het € 5 minder, net als voor de gemiddelde dieselauto in dit segment. Ook in het C-segment heeft de bpm een drukkend effect op de TCO. Voor de gemiddelde benzineauto is het € 20 minder, voor de dieselauto € 26 minder.

… de BTW versterkt het kostenstijgende effect van de kale autoprijs en het kostenverlagende effect van de kale brandstofprijzen …

- Zie hierboven bij kale autoprijs en brandstofkosten.

voor accijnzen geldt voor benzineauto's over de tijd heen een kostenverlaging en voor diesel een kostenverhoging.

- Alleen bij diesel is er sprake van een TCO-stijging vanuit de accijnzen (precieze bedragen staan onder brandstofkosten). Deze stijging hangt samen met de verhoging van de dieselaccijns in 2014 en met dat dieselauto's in de afgelopen jaren niet meer zuiniger geworden zijn of gemiddeld zelfs minder zuinig zijn geworden..
- Bij benzineauto's hebben accijnzen tussen 2008 en 2020 tot een (bescheiden) verlaging van de autokosten geleid door het met name in de eerste jaren zuiniger worden van de benzineauto's.

Bij de toename van de kale autoprijs van de gemiddelde nieuwe auto spelen hogere motorvermogens en een toenemend aandeel SUV/MPV's een rol.

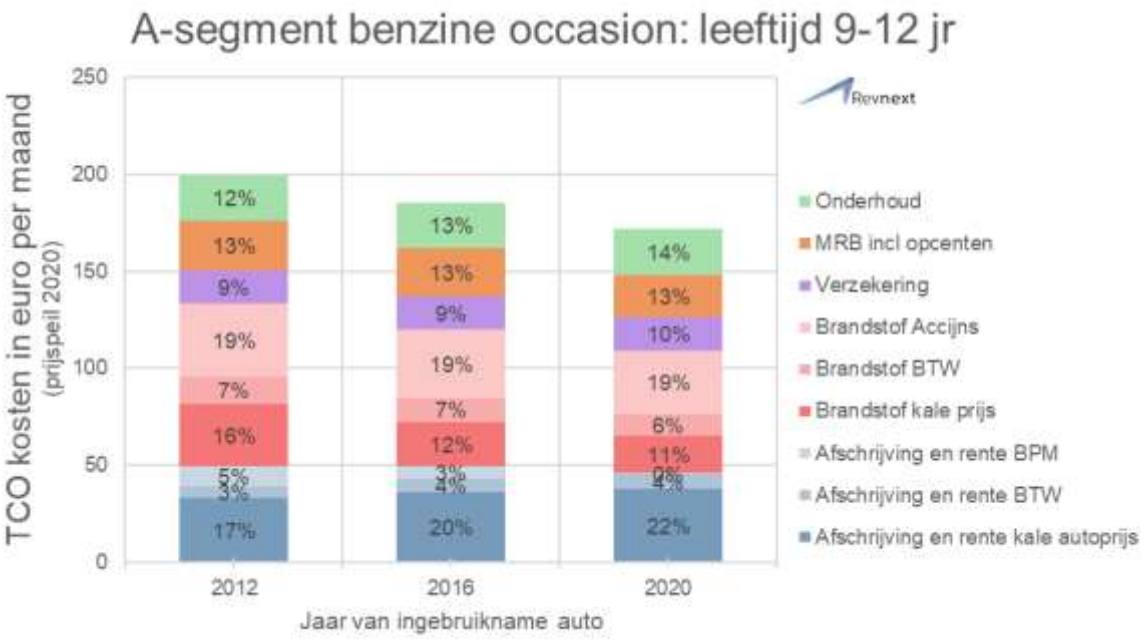
- Bij benzineauto's is het motorvermogen sinds 2012 gemiddeld met 20 procent toegenomen. Dit komt door een veranderende segmentverdeling richting hogere segmenten en door een toename van het gemiddelde vermogen binnen bepaalde segmenten. Het A-en D-segment zijn in 2020 op het zelfde niveau als in 2012, maar het vermogen in de twee grootste marktsegmenten B en C is gestegen met 10 tot 15 procent.
- Bij dieselauto's is het motorvermogen sinds 2012 gemiddeld met 24 procent toegenomen. Ook hier speelt een veranderende segmentverdeling richting hogere segmenten en een toename van het gemiddelde vermogen binnen bepaalde segmenten. Bij diesel is vooral de stijging van het vermogen in het B-segment opvallend (+20%).
- In beide gevallen kan de toename van het motorvermogen van de gemiddelde auto komen doordat het vermogen van het aanbod is toegenomen of doordat consumenten minder vaak kiezen voor de zuinigste uitvoeringen.
- Een duidelijke trend is de stijging van het aandeel SUV/MPV. In totaal is dit aandeel verdubbeld, van 15 procent in 2012 naar 31 procent in 2020. De stijging was het sterkst in de segmenten B en D. Binnen de twee omvangrijkste segmenten van de automarkt B en C steeg het aandeel in B van 9% naar 33% en in C van 30% naar 40%. In het A-segment spelen SUVs/MPV's geen rol van betekenis. Grotere SUV/MPV

voertuigen hebben mogelijk een hoger gewicht, een hoger motorvermogen en zijn minder zuinig.
- Bij hogere segmenten is een groter aandeel van de auto's in bezit van een rechtspersoon (zakelijke rijders). In 2020 wordt 57 procent van de nieuwe auto's in het B-segment zakelijk gereden, in het C-segment is dat 66 procent. Bij D- en E-segment wordt respectievelijk 84 en 80 procent zakelijk gereden. In het A-segment is 51 procent van de auto's particulier eigendom.

Occasions personenauto's

Occasions zijn tussen 2012 en 2020 over de hele linie juist goedkoper geworden, door een combinatie van lagere brandstofkosten en lagere belastingen die ruimschoots opwegen tegen de stijging in afschrijvingskosten op de kale autoprijs ...
- Het aandeel 'rente en afschrijving' is voor een occasion veel lager dan bij nieuwe auto's doordat de afschrijving het sterkst is in de eerste 4 jaren. Het aandeel brandstofkosten is bij occasions juist relatief groot. Bij diesel is het aandeel mrb veel groter dan bij benzine door de dieseltoeslag. Het procentuele aandeel mrb is veel groter bij occasion dan bij nieuw.
- Brandstofkosten zijn gedaald enerzijds doordat auto's iets zuiniger zijn geworden in de praktijk en anderzijds doordat de kale brandstofprijzen zijn gedaald t.o.v. 2012.
- Acht jaar oude auto's schrijven de bpm af die tot 2012 gold. In de periode tussen 2004 en 2012 is de bpm verlaagd.

... voor occasions op benzine daalde de TCO tussen 2012 en 2020 met respectievelijk 14 procent, 8,5 procent en 8 procent ...
- De TCO van de gemiddelde tweedehands A-segment benzineauto van 8 jaar oud daalde tussen 2012 en 2020 van € 199 naar € 172. De grootste verandering zit de kale brandstofkosten (€ -12). Het aandeel bpm is gedaald (€ -10) doordat in 2012 nog de relatief hoge bpm van 2004 in de TCO zit, terwijl in 2020 de relatief lage bpm van 2012 in de TCO zit. De afschrijving op de kale autoprijs steeg (€ +5).
- De TCO van de gemiddelde tweedehands B-segment benzineauto van 8 jaar oud daalde in deze periode van 264 naar 241 euro per maand. De grootste verandering zit in brandstofkosten (-15 euro). Vanuit de bpm komt daar nog extra kostendaling bij (-9 euro). De afschrijving op de kale autoprijs steeg (+8 euro).
- De TCO van de gemiddelde 8 jaar oude C-segment benzineauto daalde in deze periode van € 375 naar € 345 per maand. De grootste verandering zit in brandstofkosten (€ -21). Vanuit de bpm komt daar nog extra kostendaling bij (€ -8). De afschrijving op de kale autoprijs steeg (€ +9).



… voor occasions op diesel daalde de TCO in dezelfde periode met 15 procent.

- De TCO van de gemiddelde 8 jaar oude B-segment dieselauto daalde in deze periode van € 370 naar € 313 per maand. De grootste verandering zit in de kale brandstofkosten (€ -26). Vanuit de bpm komt daar nog extra kostendaling bij (€ -21). De afschrijving op de kale autoprijs steeg (€ +5).
- De TCO van de gemiddelde 8 jaar oude C-segment dieselauto daalde in deze periode van € 436 naar € 370 per maand. De grootste verandering zit in de kale brandstofkosten (€ -33). Vanuit de bpm komt daar nog extra kostendaling bij (€-10). Alleen bij dit type daalde de afschrijving op de kale autoprijs (€ -2).

Lijst met bronvermeldingen

Autobelastingen als beleidsinstrument; Algemene Rekenkamer; 24 juni 2020. autobelastingen als beleidsinstrument - Bing

Bestemming Parijs: wegwijzer voor Klimaatkeuzes 2030, 2050; 29 januari 2021. Aanbieding eindrapport studiegroep Klimaatopgave Green Deal | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Bouwsteen fiscale vergroening en grondslagerosie; 1 mei 2020; TK 32813, 220. Fiscale vergroening en grondslagerosie | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Brede maatschappelijke heroverweging toekomstbestendige mobiliteit; 22 april 2020. BMH 12 Toekomstbestendige mobiliteit | Rapport | Rijksoverheid.nl

Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020; Planbureau voor de Leefomgeving; 30 juni 2020 Kansrijk mobiliteitsbeleid 2020 | PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Nationale Markt- en capaciteitsanalyse 2017; 1 mei 2017, TK 31305, 229. NMCA | Rapport | Rijksoverheid.nl

Toekomstperspectief Automobiliteit 2040; IenW, 14 januari 2021. Toekomstperspectief Automobiliteit 2040 | Rapport | Rijksoverheid.nl

Tussenrapportage Betalen naar gebruik; TK 32813, 616; 16 oktober 2020. Kamerbrief onderzoek Betalen naar gebruik | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Thuiswerken tijdens en na de Coronacrisis; KIM (2021). Thuiswerken tijdens en na de coronacrisis | Notitie | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (kimnet.nl)

Samenstelling stuurgroep en projectgroepen

Stuurgroep
Irene Linthorst (Fin)
Erik Kranendonk (Fin)
Kees Hansma (IenW)
Martin Kouwenhoven (IenW)
Frank Burmeister (IenW)

Projectleiding
Rogier Tesson (Fin)
Otto de Smeth (IenW)

Werkgroep Stabiele belastinggrondslagen en vereenvoudiging
Joke Goes (Fin)
Otto de Smeth (IenW)
Erkan Er (Fin)
Anton Toebes (Fin)

Werkgroep betaalbaarheid
Niels Achterberg (IenW)
Joke Goes (Fin)
Sietse Compagner (IenW)

Werkgroep Klimaat en EV
Fabrice van Hoof (Fin)
Nicky Hoogveld (Fin)
Rob Mouris (IenW)

Werkgroep Congestiebestrijding
Nicole de Sman (IenW)
Syd Jordaan (IenW)
Nicky Hoogveld

Werkgroep betalen naar gebruik
Erik Jeene (Fin)
Randi Mandrup Thomsen (IenW)
Steven Fagel (Fin)