

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet vrachtwagenheffing¹ gewijzigd. Enkele artikelen van die wet zijn met ingang van 1 januari 2023 in werking getreden voor de start van de realisatie van het heffingssysteem. Naar verwachting kan in 2026 worden gestart met de vrachtwagenheffing. De overige artikelen van die wet zullen de komende jaren in werking treden. In de Wet vrachtwagenheffing is onder andere richtlijn 99/62/EG voor het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen² (hierna: de richtlijn) in acht genomen. Deze richtlijn is door middel van Richtlijn (EU) 2022/362³ gewijzigd (hierna: de herziene richtlijn). Met dit wetsvoorstel wordt de herziene richtlijn geïmplementeerd in de Wet vrachtwagenheffing. Vanaf het moment van de start van de vrachtwagenheffing dient de Wet vrachtwagenheffing te voldoen aan de geldende Europese tolheffingsregels.

Op grond van de huidige Wet vrachtwagenheffing bestaat het tarief voor de vrachtwagenheffing alleen uit een zogeheten "infrastructuurheffing". De daarin opgenomen tarieven zijn gedifferentieerd op basis van gewicht (toegestane maximum massa) en euro-emissieclassen conform de toen geldende Europese tolheffingsregels. De herziene richtlijn verplicht de infrastructuurheffing te differentiëren op basis van vijf CO₂-emissieclassen (voor een nadere uitleg, zie hoofdstuk 2). De herziene richtlijn geeft de mogelijkheid om binnen CO₂-emissieklasse 1 te differentiëren op basis van de reeds bestaande euro-emissieclassen. Differentiatie op basis van gewicht blijft mogelijk. Nieuw is dat de herziene richtlijn verplicht om aan de tariefstructuur een externekostenheffing voor luchtverontreiniging toe te voegen. Daarnaast is het mogelijk om een externekostenheffing voor CO₂-emissies en een externekostenheffing voor geluidshinder op te nemen. Voorts biedt de herziene richtlijn de mogelijkheid emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg vrij te stellen van de vrachtwagenheffing. De verplichtingen uit de herziene richtlijn zijn aanleiding om de Wet vrachtwagenheffing te wijzigen. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel het verbod op discriminatie bij het uitvoeren van de tolheffing geëxpliciteerd. Dit is ook een verplichting.

Om de realisatie van de vrachtwagenheffing niet te vertragen, is – conform het kabinetsbeleid – gekozen voor een zuivere en lastenluwe implementatie van de EU-wetgeving. Dit wil zeggen dat er geen andere regels zijn opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk is en dat, voor zover de richtlijn de lidstaten beleidsruimte biedt bij de implementatie, gekozen is voor een implementatiewijze die de minste administratieve lasten oplegt voor de door deze wetgeving geraakte bedrijven. Dit draagt tevens bij aan het stabiel houden van de opdracht voor de uitvoeringsorganisaties die momenteel werken aan de realisatie van het heffingssysteem voor de vrachtwagenheffing. Eventuele beleidswijzigingen hebben namelijk invloed op de lopende aanbestedingen en de realisatiewerkzaamheden. Een vertraging van de invoering zou tot gevolg hebben dat de verwachte CO₂- en stikstofreductie later tot stand komt. Bij de realisatie van het heffingssysteem anticipeert RDW reeds op de implementatie van de gewijzigde Europese tolheffingsregels.

¹ Stb. 2022, 330.

² Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (PbEG 1999, L 42). Ook bekend onder de naam Eurovignetrichtlijn.

³ Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen (PbEU 2022, L 69/1).

De herziene richtlijn heeft tevens implementatie in het Eurovignetverdrag,⁴ de Wet belasting zware motorrijtuigen⁵ (hierna: Wet BZM), de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15⁶ en de Tunnelwet Westerschelde.⁷ Daarnaast moet de Gemeenschappelijke Regeling voor het Wegschap de Tunnel Dordtse Kil gewijzigd worden. In die implementaties wordt voorzien bij zelfstandige trajecten.⁸

De richtlijn is alleen van toepassing op het grondgebied van Nederland binnen de Europese Unie en heeft geen gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

2. Achtergronden vrachtwagenheffing en (herziene) Europese tolheffingsregels

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van de Wet vrachtwagenheffing beschreven. Daarnaast wordt ook ingegaan op de verplichtingen en mogelijkheden van de (herziene) Europese tolheffingsregels. In hoofdstuk 3 van deze toelichting (Hoofdpijnen van het voorstel) wordt beschreven welke keuzes de regering heeft gemaakt bij de implementatie van de Europese tolheffingsregels.

2.1 Werking vrachtwagenheffing

Op 1 januari 2023 is de Wet vrachtwagenheffing (gedeeltelijk) in werking getreden ter voorbereiding op de start van de vrachtwagenheffing in 2026. Het betreft een heffing voor vrachtwagens waarbij houders van vrachtwagens betalen per gereden kilometer waarbij de netto-opbrengsten worden gebruikt voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. De invoering van de vrachtwagenheffing heeft twee doelen. Ten eerste het laten betalen van binnen- en buitenlands vrachtverkeer voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer. Het tweede doel is het innoveren en verduurzamen van de vervoerssector. Hiervoor worden de inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de vervoerssector teruggesluisd naar de sector door gelden aan te wenden voor innovatie en verduurzaming.

De vrachtwagenheffing wordt in beginsel geheven op alle autosnelwegen en daarnaast op wegen waarop anders substantiële uitwijk zou kunnen plaatsvinden. De houder van een vrachtwagen dient een tarief per gereden kilometer te betalen, waarvan de hoogte in de wet afhankelijk is van de toegestane maximum massa en de euro- emissieklasse van de vrachtwagen. Een houder van een vrachtwagen die gebruik wil maken van het Nederlandse wegennet, moet hiervoor werkende boordapparatuur (in de huidige praktijk ook elektronische registratievoorziening of on-board unit (OBU) genoemd) in de vrachtwagen aanwezig hebben. Houders zijn verplicht een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met een private aanbieder van toldiensten, aangeduid als dienstaanbieder, die boordapparatuur aan de houder verstrekt. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) is de tolheffer voor de vrachtwagenheffing. Dienstaanbieders zorgen voor registratie en het voldoen van de verschuldigde vrachtwagenheffing van de houder aan de Minister. Door middel van controleapparatuur en fysiek toezicht wordt frequent gecontroleerd of vrachtwagens over naar behoren werkende boordapparatuur beschikken en of de houder een dienstverlenersovereenkomst heeft afgesloten. Het niet beschikken over deze boordapparatuur of over een dienstverlenersovereenkomst is in de Wet vrachtwagenheffing aangemerkt als een overtreding. De door de Minister aangewezen toezichthouder stelt vast of er sprake is van een dergelijke overtreding door de houder van een vrachtwagen. Als dat het geval is dan kan een bestuurlijke boete opgelegd worden. Indien de boete niet betaald wordt dan kunnen voorlopige maatregelen worden getroffen.

⁴ Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens; Brussel, 9 februari 1994 (Trb. 1994, nr. 69).

⁵ Stb. 1995, 563.

⁶ Stb. 2015, 497.

⁷ Stb. 1998, 600.

⁸ Voor de wijziging van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 en de Tunnelwet Westerschelde wordt verwezen naar Kamerstukken I, 2023/24, 36384, A

2.2 Implementatiewetgeving

Europese tolheffingsregels

Met de Richtlijn voor het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen wordt door de Europese Commissie het juridisch kader gecreëerd voor de invoering van een tolheffing. Het doel van de richtlijn is concurrentievervalsingen tussen vervoersondernemingen binnen Europa weg te nemen door een stapsgewijze harmonisatie van de belastingen op voertuigen en de invoering van billijke mechanismen voor infrastructuurheffingen. In de richtlijn zijn minimumtarieven vastgesteld voor de belasting op zware bedrijfsvoertuigen en zijn de modaliteiten voor infrastructuurheffingen bepaald op basis van de milieuprestaties van voertuigen.

Doelstelling en reikwijdte herziene richtlijn

De herziene richtlijn beoogt de emissies van voertuigen te verminderen door de principes "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt" sterker te verankeren. Daarnaast biedt zij een kader voor wegbeprijzing van zowel personen- als vrachtverkeer en stelt voorwaarden en beperkingen aan de hoogte en differentiatie van toltarieven en gebruiksrechten (vignettes). De keuze of wegbeprijzing wordt ingevoerd blijft aan de lidstaat, maar als die keuze wordt gemaakt, geldt hiervoor het kader van de herziene richtlijn. Hiermee wordt beoogd dat wegbeprijzing in alle EU-landen dezelfde uitgangspunten en waarborgen kent.

Als een lidstaat kiest voor wegbeprijzing, dan biedt de oorspronkelijke richtlijn de mogelijkheid om vrachtwagens tussen 3.500 kg en 12.000 kg uit te zonderen. Van deze uitzonderingsmogelijkheid maakt Nederland in het kader van het Eurovignet gebruik. Deze uitzondering vervalt voor het gebruik van het Eurovignetverdrag per 25 maart 2027.

Door de wijziging van de tolheffingsregels is met de herziene richtlijn bovenstaande reikwijdte uitgebreid naar alle voertuigen. Hierdoor vallen naast vrachtwagens ook lichte voertuigen onder 3.500 kg alsook bussen en touringcars onder de reikwijdte van de richtlijn. Deze uitbreiding heeft geen gevolgen voor de vrachtwagenheffing in Nederland, omdat die alleen geldt voor vrachtwagens vanaf 3.500 kg.

Infrastructuurheffing: verplichte differentiatie naar CO₂-emissieklassen

De herziene richtlijn verplicht om tarieven voor de infrastructuurheffing te differentiëren naar CO₂-emissieklasse en geeft als mogelijkheid de externekostenheffing voor CO₂-emissies toe te passen op basis van de referentiewaarden uit de richtlijn. Een combinatie is ook mogelijk. Vrachtwagens worden ingedeeld per categorie (en subcategorie) in vijf CO₂-emissieklassen. Vrachtwagens die niet voldoen aan de Europese norm⁹ worden geplaatst in CO₂-emissieklasse 1. Schonere, effectiever zuinigere, vrachtwagens komen in klasse 2 tot en met 5. Voor CO₂-emissieklasse 2 tot en met 5 geldt een verlaagde heffing ten opzichte van CO₂-emissieklasse 1.¹⁰ Hoe zuiniger het voertuig, hoe meer de heffing wordt verlaagd. Het jaar waarin de vrachtwagen voor het eerst is geregistreerd bepaalt de norm die van toepassing is. Als peildatum daarvoor wordt 1 juli van dat jaar gehanteerd.¹¹ Vrachtwagens die binnen CO₂-emissieklasse 2 of 3 vallen worden elke zes jaar opnieuw geclassificeerd (dit is de zogeheten "periodieke herbeoordeling"). Voor vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 4 is er geen periodieke herbeoordeling. Differentiatie op grond van euro-emissieklasse kan binnen CO₂-emissieklasse 1 gecontinueerd worden.

Externekostenheffing

⁹ Artikel 7, octies bis, tweede lid, b t/m e, van de herziene richtlijn (EU) 2022/362.

¹⁰ Artikel 7 octies bis, tweede en derde lid, van de herziene richtlijn (EU) 2022/362.

¹¹ Artikel 2.2 van de VERORDENING (EU) 2019/1242 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad.

Met een externekostenheffing worden de door het verkeer veroorzaakte externe kosten in rekening gebracht. Dit betreft kosten op basis van luchtverontreiniging (met name stikstofdioxide en fijnstof), geluidshinder of CO₂-emissies, of een combinatie hiervan. Voor tolheffing voor vrachtwagens wordt een externekostenheffing voor luchtverontreiniging verplicht. Deze heffing is gebaseerd op de kosten van door vrachtwagens veroorzaakte luchtverontreiniging. Daarnaast is het optioneel een externekostenheffing voor CO₂-emissies of een externekostenheffing voor geluidshinder toe te passen. Bij het vaststellen van de hoogte van deze heffingen worden de referentiewaarden in acht genomen, die in bijlage III ter en III quater van de herziene richtlijn zijn opgenomen. Het is mogelijk om slechts een percentage van de referentiewaarden in rekening te brengen. Dit betekent dat niet alle externe kosten in rekening gebracht hoeven te worden. Uit deze bijlage blijkt dat er één referentiewaarde geldt voor het vaststellen van de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder. Dit heeft tot gevolg dat als een lidstaat ervoor kiest de referentiewaarde te gebruiken voor het vaststellen van de externekostenheffing voor luchtverontreiniging, de lidstaat automatisch ook een externekostenheffing voor geluidshinder toepast. Omdat in dit voorstel wordt uitgegaan van de referentiewaarden, zal een onderscheid worden gemaakt tussen de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder enerzijds en de externekostenheffing voor CO₂-emissies anderzijds. Er is een zelfstandige optie tot een congestieheffing. Als de lidstaat hiertoe besluit, dan is deze congestieheffing verplicht voor alle voertuigen.

Vrijstellingen

De herziene richtlijn kent een aantal specifieke uitzonderingsmogelijkheden, waaronder die voor lichtere vrachtwagens. Dit betekent dat een lidstaat ervoor kan kiezen emissievrije vrachtwagens (CO₂-emissieklasse 5) tot en met 4.250 kg vrij te stellen van vrachtwagenheffing.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1 Inleiding

Op 5 juli 2022 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de implementatie van de herziene richtlijn in de Wet vrachtwagenheffing. In deze kamerbrief zijn onderstaande uitgangspunten opgenomen die betrokken zijn bij het komen tot concrete tarieven per gewichtsklasse en CO₂-emissieklasse.¹²

Uitgangspunten

1. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om emissieloze voertuigen tot en met maximaal 4.250 kg vrij te stellen van de infrastructuurheffing en de externekostenheffing. Hierdoor vallen emissievrije vrachtwagens¹³ tot en met 4.250 kg niet onder de vrachtwagenheffing.
2. In lijn met de motie Grinwis c.s.¹⁴ is het uitgangspunt om bij de infrastructuurheffing in de eerste jaren van de vrachtwagenheffing het maximale kortingspercentage van 75% toe te passen voor emissieloze voertuigen in CO₂-emissieklasse 5. Afhankelijk van het ingroeiempo van voertuigen in CO₂-emissieklasse 5 wordt bepaald tot welk jaar de maximale korting toegepast wordt. Om dezelfde reden worden de kortingspercentages voor CO₂-emissieklassen 2 tot en met 4 op dit moment nog niet vastgesteld.
3. Bij de infrastructuurheffing blijft differentiatie op gewicht bestaan. Daarnaast blijft binnen CO₂-emissieklasse 1 differentiatie op grond van euro-emissieklassen bestaan. De reden hiervoor is dat het overgrote deel van het huidige wagenpark in deze klasse valt en er wordt beoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de oorspronkelijke tariefstructuur van de vrachtwagenheffing.
4. Met de implementatie van de herziene richtlijn wordt niet beoogd om de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen. Het gemiddelde tarief van de vrachtwagenheffing stijgt derhalve niet ten opzichte van de tarieven in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing (behoudens inflatiecorrecties).

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35925 XII, nr. 109.

¹³ In de Kamerbrief wordt abusievelijk gesproken over 'elektrische bestelwagens'.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35910, nr. 19.

5. Binnen de tariefstructuur treden wel verschuivingen op. De tarieven voor het bestaande, minder schone, wagenpark stijgen in beperkte mate, om daarmee te borgen dat de korting die wordt gegeven op basis van CO₂-emissies niet in te grote mate ten koste gaat van de omvang van de terugsluismiddelen. In het vervolg kan ervoor gekozen worden de terugsluismiddelen geleidelijk lager te laten worden om daarmee de tariefverhoging voor voertuigen in lagere emissieklassen te beperken. In de uitwerking wordt geborgd dat de terugsluismiddelen substantieel blijven, zodat de vervoerssector middelen ter beschikking heeft om de benodigde investeringen in innovatie en verduurzaming te bekostigen. Ik ga graag met de vervoerssector in overleg over het vormgeven van de tarieven in relatie tot de terugsluismiddelen.
6. De externekostenheffing zal alleen betrekking hebben op luchtverontreiniging (stikstofdioxide en fijnstof) en niet ook op geluidshinder of CO₂-emissies. Hiermee wordt beoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de oorspronkelijke tariefstructuur van de vrachtwagenheffing.
7. Het is niet beoogd de volledige externe kosten voor luchtverontreiniging in rekening te brengen, maar om gebruik te maken van de mogelijkheid dat ook slechts «een percentage» in rekening gebracht kan worden. Er wordt bezien welk percentage reëel is. Dat gebeurt in samenhang met de hoogte van de infrastructuurheffing, aangezien de vrachtwagenheffing uit beide onderdelen moet worden opgebouwd.
8. Het uitgangspunt is dat de nieuwe tariefstructuur niet mag leiden tot substantiële verhoging van de uitwijk van het verkeer naar wegen die nu nog niet onder het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing vallen. Dit wordt, zoals reeds was voorzien, gemonitord.
9. Het is beoogd de tariefstructuur voor een aantal jaren vast te leggen (behoudens inflatiecorrecties), zodat de vervoerssector duidelijkheid heeft en de tariefhoogte mee kan wegen bij het nemen van investeringsbeslissingen. Hierbij wordt waar mogelijk aangesloten bij de vierjaarscyclus van de ramingen van de Rijksbegroting. De precieze wijze waarop dit wordt vastgelegd wordt nader uitgewerkt.

Door middel van een effectstudie is een aantal alternatieven voor de tariefstructuur verkend.¹⁵ Daarbij zijn de effecten onderzocht op onder andere de wagenparksamenstelling en de emissies van CO₂, stikstof (NO_x) en fijnstof. Er zijn verschillende varianten onderzocht waarbij in alle varianten, conform de hierboven genoemde uitgangspunten, voor de infrastructuurheffing een maximale korting (75%) is opgenomen voor emissievrije voertuigen. De varianten verschillen van elkaar door bijvoorbeeld de verhouding tussen de infrastructuurheffing, de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing voor CO₂-emissies, door meer te sturen op CO₂-reductie of door extra sturing op het tegengaan van luchtverontreiniging.

Op 14 juli 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd¹⁶ dat voor het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel uitgegaan wordt van variant 2 uit het onderzoeksrapport.¹⁷ Dit is de variant waar het meest gestuurd wordt op CO₂-reductie doordat een combinatie is gemaakt van een maximale korting voor emissievrije voertuigen voor de infrastructuurheffing met een externekostenheffing voor CO₂-emissies van 90% van de referentiewaarden. De onderzoekers ramen dat deze tarieven, ten opzichte van de huidige tarieven in de Wet vrachtwagenheffing, een extra reductie van de CO₂-uitstoot door het vrachtverkeer opleveren van 0,4 Mton per jaar in 2030. Daarmee draagt deze variant het meeste bij aan de in de voorjaarsbesluitvorming van 2023 overeengekomen aanvullende maatregelen om de mobiliteitssector te verduurzamen.¹⁸ In aanvulling daarop levert deze variant ook de hoogste reductie van schadelijke stikstofemissies door het vrachtverkeer. Alle onderzochte varianten zorgen voor een vergelijkbare, kleine afname in de groei van

¹⁵ Revnext, Varianten voor tariefstructuur vrachtwagenheffing bij implementatie herziene Eurovignetrichtlijn, juni 2023, bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31305, nr. 411: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/07/14/bijlage-4-effectstudie-tariefstructuur-vrachtwagenheffing-geredigeerd/bijlage-4-effectstudie-tariefstructuur-vrachtwagenheffing-geredigeerd.pdf>.

¹⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31305, nr. 411.

¹⁷ TS2: variant met extra sturing op CO₂-reductie door het toevoegen van een externekostenheffing voor CO₂-uitstoot. Hierdoor wordt sterker gestuurd op ZE-ingroei en de daarmee gepaard gaande CO₂-reductie en reductie van stikstof en fijnstof. De effectieve korting voor ZE-voertuigen bedraagt 81%.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 32813, nr. 1230.

fijnstofemissies. De in dit wetsvoorstel voorgestelde tariefstructuur is in lijn met de eisen uit de herziene richtlijn.¹⁹

3.2 Tarief

De regering stelt voor om – in lijn met de hierboven genoemde Kamerbrief – de vrachtwagenheffing samen te stellen uit een infrastructuurheffing, een externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder en een externekostenheffing voor CO₂-emissies. Dit voorstel wordt hieronder toegelicht. Evenals bij het bepalen van de huidige tarieven is besloten om geen congestieheffing in te voeren. Voor de vrachtwagenheffing wordt voorgesteld om het gemiddelde tarief niet te laten stijgen ten opzichte van de huidige tarieven.²⁰ Dat betekent dat de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing voor CO₂-emissies bovenop de huidige infrastructuurheffing niet leidt tot een hoger gemiddeld tarief. Belangrijke argumenten hierbij zijn het voorkomen van een substantiële verhoging van de uitwijk van het verkeer naar wegen die nu nog niet onder het heffingsnetwerk vallen alsmede te voorkomen dat de lasten van de sector toenemen.

In lijn met het uitgangspunt van de huidige Wet vrachtwagenheffing bedraagt het gemiddelde tarief 15 cent per kilometer in prijspeil 2019. Dit komt overeen met 16,7 cent per kilometer in prijspeil 2023. Hierbij is uitgegaan van de verwachte samenstelling van het wagenpark in 2026. In de tabel hieronder is het gecombineerde tarief van de infrastructuurheffing en de externekostenheffingen voor luchtverontreiniging, geluidshinder en CO₂-emissies opgenomen.

CO ₂ -emissieklasse 1								
Toegestane maximum massa (kg)	euro-emissieklasse							
	EURO 0	EURO 1	EURO 2	EURO 3	EURO 4	EURO 5	EURO 6	EURO 6+
meer dan 3.500 tot 12.000	0,213	0,174	0,165	0,145	0,127	0,103	0,089	0,087
12.000 tot 18.000	0,308	0,247	0,235	0,208	0,180	0,147	0,126	0,124
18.000 tot en met 32.000	0,340	0,287	0,272	0,242	0,208	0,167	0,143	0,140
meer dan 32.000	0,383	0,322	0,309	0,274	0,234	0,185	0,158	0,155

Toegestane maximum massa (kg)	CO ₂ -emissieklasse			
	2	3	4	5
meer dan 3.500 tot 12.000	0,081	0,072	0,050	0,020
12.000 tot 18.000	0,114	0,101	0,069	0,028
18.000 tot en met 32.000	0,130	0,116	0,079	0,028
meer dan 32.000	0,144	0,130	0,087	0,030

Tabel 1: gecombineerd tarief vrachtwagenheffing

Infrastructuurheffing

Dit wetsvoorstel wijzigt de differentiatie voor de infrastructuurheffing in de Wet vrachtwagenheffing. De tariefstructuur voor de infrastructuurheffing wordt gedifferentieerd naar CO₂-emissieklassen. Binnen CO₂-emissieklasse 1 worden de tarieven gedifferentieerd naar euro-emissieklasse,²¹ wat aansluit bij de huidige tariefdifferentiatie in de Wet vrachtwagenheffing. Daarnaast wordt de infrastructuurheffing gedifferentieerd naar gewicht (toegestane maximum

¹⁹ Transport & Mobility Leuven, Tariefstructuur vrachtwagenheffing, 22 september 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/09/29/notitie-tariefstructuur-advies-vrachtwagenheffing>.

²⁰ Kamerstukken II 2021/2022, 35925 XII, nr. 109.

²¹ De toekomstige euro-emissieklasse 7 zal onder euro-emissieklasse 6 en schoner vallen.

massa), net als in de huidige Wet vrachtwagenheffing. Het gewicht van een zwaar voertuig correleert sterk met de mogelijke schade aan het wegdek en dus met de infrastructuurkosten.

Bij de berekening van de tariefhoogte is gebruik gemaakt van de in de richtlijn neergelegde methode waarmee de maximale infrastructuurheffing kan worden bepaald.²² Omdat het gemiddelde tarief per gereden kilometer gelijk blijft (16,7 cent per kilometer prijspeil 2023) en in het nieuwe tarief ook een externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing voor CO₂-emissies verdisconteerd is, blijft het tarief ruim onder de maximale infrastructuurheffing.²³ Binnen CO₂-emissieklasse 5 (emissievrije voertuigen) biedt de richtlijn de mogelijkheid om een verlaging van de heffing van minimaal 50% en maximaal 75% toe te passen ten opzichte van de heffing die geldt voor voertuigen die zijn ingedeeld in CO₂-emissieklasse 1. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de maximale verlaging van 75% toe te passen, in lijn met de motie-Grinwis c.s.²⁴ Hiermee wordt de transitie naar emissievrije voertuigen gestimuleerd. Tegelijkertijd ligt het voor de hand om de korting op termijn af te bouwen, afhankelijk van het tempo van de vergroening van het wagenpark. Daarbij acht de regering het van belang om de tarieven voor een periode van vier jaar stabiel te houden. Dit geeft duidelijkheid richting ondernemers voor het nemen van investeringsbeslissingen. In hoofdstuk 8 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de financiële gevolgen.

De herziene richtlijn voorziet voor de referentiewaarden in een indeling in de gewichtsklassen van vrachtwagens tot 12.000 kg, 12.000 tot 18.000 kg, 18.000 tot 32.000 kg en vrachtwagens zwaarder dan 32.000 kg. Door het toepassen van de referentiewaarden wijzigt de differentiatie naar gewicht voor de infrastructuurheffing ook met dit wetsvoorstel omdat de huidige wet drie gewichtsklassen kent, te weten 3.500 tot 12.000 kg, 12.000 tot en met 32.000 kg en meer dan 32.000 kg. Het gevolg daarvan is dat de indeling van de gewichtsklassen wordt uitgebreid van 3 naar 4.

Externekostenheffingen

Naast de wijziging van de tariefdifferentiatie voor de infrastructuurheffing wordt met dit wetsvoorstel een externekostenheffing voor luchtverontreiniging (stikstofdioxide en fijnstof) en geluidshinder ingevoerd. Daarnaast wordt voorgesteld om een externekostenheffing voor CO₂-emissies toe te voegen. De reden dat dit wordt voorgesteld is dat hiermee sterker gestuurd kan worden op ingroei van emissievrije voertuigen en de daarmee gepaard gaande CO₂-reductie alsmede op de reductie van stikstof en fijnstof.

De referentiewaarden voor luchtverontreiniging en geluidshinder zijn gedifferentieerd naar gewicht (maximum toegestane massa) en euro-emissieklasse. Ook maakt de herziene richtlijn onderscheid in voorstedelijke wegen en interlokale wegen.²⁵ In Nederland bevinden zich ca. 90% van de gemeenten in gebieden met „voorstedelijk” karakter op grond van de herziene richtlijn. Bij het opstellen van de externekostenheffing is hiermee rekening gehouden door de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder in een verhouding van 90%/10% (voorstedelijk/interlokaal) in rekening te brengen. In het daadwerkelijke tarief wordt niet gedifferentieerd naar voorstedelijk/interlokaal, dus ongeacht waar de kilometers worden gereden – voorstedelijk of interlokaal – wordt hetzelfde tarief gehanteerd.

De richtlijn bepaalt dat de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing voor CO₂-emissies worden vastgesteld met inachtneming van de daarvoor in de bijlagen III ter en bijlagen III quater van de herziene richtlijn opgenomen referentiewaarden.

²² <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2018/07/05/bepaling-maximum-tarief-vrachtwagenheffing>.

²³ Transport & Mobility Leuven, Bepaling maximumtarief vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31305, nr. 262.

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35910, nr. 19.

²⁵ „voorstedelijk” zijn gebieden met een bevolkingsdichtheid tussen 150 en 900 inwoners/km² (mediaan van de bevolkingsdichtheid: 300 inwoners/km²); „interlokaal” zijn gebieden met een bevolkingsdichtheid van minder dan 150 inwoners/km².

Voorts worden de lidstaten in de gelegenheid gesteld om niet de gehele referentiewaarde in rekening te brengen, maar slechts een percentage. De regering stelt voor om hier gebruik van te maken door 50% van de referentiewaarde voor luchtverontreiniging en geluidshinder en 90% van de referentiewaarde voor CO₂-emissies in rekening te brengen. Bij het voorstellen van deze percentages is de hoogte van de infrastructuurheffing betrokken. De regering beoogt immers niet, zoals opgemerkt, de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen. Het gemiddelde tarief van de vrachtwagenheffing stijgt derhalve niet ten opzichte van de tot op heden opgenomen tarieven in de wet (behoudens inflatiecorrecties). Daarnaast is in de effectstudie onderzocht welke instellingen van het tarief ten opzichte van de tarieven in de wet de ingroei van schonere en emissievrije vrachtwagens in het wagenpark het meest stimuleren. De herziene tarieven zorgen daarmee voor een extra reductie van de emissie van CO₂, stikstof en fijnstof. In hoofdstuk 5 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de gevolgen.

3.3. Vrijstellingen

Ook wordt voorgesteld om gebruik te maken van de mogelijkheid uit de herziene richtlijn om emissievrije voertuigen tot en met maximaal 4.250 kg vrij te stellen van de vrachtwagenheffing. Dit wordt voorgesteld omdat het gewicht van bedrijfsvoertuigen, zoals bestelbussen die bijvoorbeeld voor stadsdistributie worden ingezet, hoger worden door elektrificatie. Door het extra gewicht van de alternatieve aandrijflijn kan het voertuig zwaarder worden dan 3.500 kg. Daarmee kwalificeert het als vrachtwagen onder de Wet vrachtwagenheffing. Emissievrij transport met deze vrachtwagens wordt daarmee financieel minder aantrekkelijk. De regering beoogt met het vrijstellen van emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg – conform de mogelijkheden die de herziene richtlijn biedt – deze financiële beperking weg te nemen. Het kabinet beoogt met het vrijstellen van emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg bij te dragen aan het verduurzamen van het wagenpark.

Emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg worden van rechtswege vrijgesteld. De tolheffer zal hiertoe een aparte registratie van de desbetreffende kentekens bijhouden, net als dat het geval is voor andere vrijstellingen en ontheffingen voor vrachtwagens. Voor emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg die in Nederland zijn geregistreerd, kunnen de kentekens van die vrachtwagens uit het kentekenregister worden gebruikt. Naar verhouding zullen deze emissievrije vrachtwagens het grootste aantal vrachtwagens zijn in de categorie emissievrije vrachtwagens omdat het grensoverschrijdende transport (België, Duitsland) met deze categorie vrachtwagens beperkt zal zijn. Voor emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg die niet in Nederland zijn geregistreerd, kan de houder de informatie aan de tolheffer verstrekken zodat het kenteken kan worden geregistreerd als vrijgesteld.

Indien een emissievrije vrachtwagen tot en met 4.250 kg niet als zodanig in het systeem van de tolheffer staat geregistreerd en de vrachtwagen zonder (werkende) boordapparatuur rijdt, kan na waarneming daarvan aan de vrachtwagen een boete opgelegd worden. Als de houder in bezwaar kan aantonen dat de boete onterecht is omdat de vrachtwagen onder de vrijstelling valt van emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg, wordt de boetebeschikking ingetrokken. Het kenteken van de vrachtwagen wordt dan alsnog toegevoegd aan de lijst met vrijgestelde vrachtwagens van de tolheffer. Hiermee wordt voorkomen dat in de toekomst onterecht een boete wordt opgelegd. De houder hoeft hiervoor geen actie te ondernemen.

3.4 Bepaling en periodieke herbeoordeling CO₂-emissieklasse

Als gevolg van de differentiatie naar CO₂-emissieklasse, zal voor elke vrachtwagen de CO₂-emissieklasse bepaald moeten worden, teneinde het juiste tarief vast te kunnen stellen. Aan de hand van voertuiggegevens en de door de Europese Commissie vastgestelde CO₂-referentiewaarden kan bepaald worden wat de CO₂-emissieklasse is. Het gaat hierbij om de datum van eerste registratie, de subklasse van het voertuig en de CO₂-uitstoot. De datum van eerste

registratie is te vinden op het kentekenbewijs of het Certificaat van overeenstemming (hierna: CVO) dat bij de goedkeuring van het voertuig wordt afgegeven. In het Customer Information File (hierna: CIF) is de subklasse en de CO₂-uitstoot van het voertuig te vinden. Het individueel goedkeuringscertificaat van voertuigen die niet in de EU zijn uitgegeven biedt – op dit moment – geen uitkomst voor het vaststellen van de CO₂-emissie, omdat de CO₂-emissie van de vrachtwagen geen onderdeel is van de individuele goedkeuring.

Omdat het overgrote deel van de vrachtwagens bij start van de heffing in CO₂-emissieklasse 1 valt, wordt voorgesteld dat houders niet verplicht zijn om het CVO en CIF aan te leveren bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst met een dienstaanbieder die de vrachtwagenheffing namens hen in rekening zal brengen. Dat is gebruiksvriendelijker en voorkomt onnodige regeldruk. Om voor een schonere CO₂-emissieklasse in aanmerking te komen, is wél noodzakelijk dat een houder het CVO en het CIF aanlevert. Indien een houder dat doet, kan de dienstaanbieder de CO₂-emissieklasse, en daarmee het geldende tarief, bepalen. De CO₂-klasse geeft hij door aan de tolheffer. Van vrachtwagens waarvan de eerste registratie vóór 1 juli 2019 heeft plaatsgevonden of van vrachtwagens die niet onder de Europese certificeringsplicht vallen, zoals vrachtwagens van buiten de Europese Unie, zijn geen CO₂-emissiewaarden beschikbaar.²⁶ Evenals in de lidstaten Duitsland en Oostenrijk worden deze vrachtwagens automatisch in CO₂-emissieklasse 1 ingedeeld. Ook voor deze vrachtwagens geldt dat voor het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst het kentekenbewijs moet worden aangeleverd.

Voor vrachtwagens die in CO₂-emissieklasse 2 of 3 vallen geldt dat zij relatief steeds minder zuinig worden omdat de Europese norm voor die klasse-indeling periodiek wordt aangescherpt. Daarom dient de CO₂-emissieklasse door de dienstaanbieder iedere zes jaar opnieuw te worden vastgesteld, waarbij als peildatum 1 juli geldt.²⁷ Dit wordt de periodieke herbeoordeling genoemd. Hierdoor zal de dienstaanbieder, namens de tolheffer, steeds het juiste tarief in rekening brengen. Uit deze periodieke herbeoordeling volgen geen verplichtingen voor de houder. De periodieke herbeoordeling kan wel leiden tot een hoger tarief voor de houder. Een EETS-aanbieder heeft de verplichting om de houder hierover te informeren op grond van de EETS-gebiedsverklaring (zie artikel 10 Wet implementatie EETS-richtlijn²⁸). Op grond van het contract met de tolheffer geldt deze informatieverplichting ook voor de hoofddienstaanbieder.

De tolheffer dient de berekening te kunnen verifiëren van de vrachtwagenheffing die door de dienstaanbieders is afgedragen aan de tolheffer. De controle op de indeling in CO₂-emissieklasse kan plaatsvinden door inzage in de voertuigdocumenten die bij dienstaanbieders zijn aangeleverd bij het aangaan van een dienstverleningsovereenkomst. Ook later aangeleverde voertuigdocumenten kunnen bij die controle betrokken worden. Dit geldt zowel voor vrachtwagens met Nederlandse kentekens als vrachtwagens met EU-kentekens of kentekens uit derde landen. Deze werkwijze is in de huidige wet al voorzien. Ook na de herbeoordeling van de CO₂-emissieklasse geldt dat de controle door de tolheffer op de toepassing van het juiste tarief kan plaatsvinden middels inzage bij dienstaanbieders in voertuigdocumenten van alle kentekens, ongeacht het land van afgifte van het kenteken.

3.5 Bepalen euro-emissieklasse en massa vrachtwagen

In de huidige wet is geregeld dat houders bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst voertuigdocumenten moeten aanleveren waarop de relevante tariefparameters (massa, euro-

²⁶ Indien uit voertuigdocumenten blijkt dat de vrachtwagen hybride of zero-emissie is, dan is de dienstaanbieder desalniettemin gehouden om de vrachtwagen overeenkomstig die CO₂-emissieklasse in te delen. Houders van een vrachtwagen die in Nederland geregistreerd zijn, kunnen dit bijvoorbeeld aantonen aan de hand van de kentekencard waarop de brandstofklasse is vermeld.

²⁷ Artikel 2.2 van de Verordening (EU) 2019/1242 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad (PbEU 2019, 198/202).

²⁸ Stb. 2021, 418.

emissieklasse) zijn opgenomen. In het Besluit vrachtwagenheffing²⁹ wordt geregeld met welke voertuigdocumenten dit aangetoond kan worden. Indien de houder geen voertuigdocumenten aanlevert dan wordt uitgegaan van de hoogste toegestane maximummassa en de meest vervuilende euro-emissieklasse. Vanwege dit gevolg is het niet nodig om van een houder van een vrachtwagen met de hoogste toegestane maximummassa en de meest vervuilende euro-emissieklasse, aanvullende voertuigdocumenten te verlangen. Dit zijn dan immers onnodige administratieve lasten. Om die reden stelt de regering voor om het aanleveren van voertuigdocumenten voor het bepalen van de euro-emissieklasse en de massa van de vrachtwagen niet langer verplicht te stellen. Wel is in dit wetsvoorstel bepaald dat een houder bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst het kentekenbewijs van de desbetreffende vrachtwagen dient te overleggen zodat de dienstverlener kan controleren dat ook daadwerkelijk de houder de dienstverleningsovereenkomst wil sluiten.

Door het overleggen van het kentekenbewijs van vrachtwagens die in Nederland staan geregistreerd, heeft de dienstverlener ook de benodigde informatie over de euro-emissieklasse en massa van de vrachtwagen omdat die gegevens staan vermeld op een kentekenbewijs dat in Nederland is uitgegeven. Hiermee kan de dienstverlener de vrachtwagen voor wat betreft de massa en de euro-emissieklasse in het juiste tarief indelen, zonder dat de houder nadere voertuigdocumenten hoeft te overleggen. Van vrachtwagens die in andere lidstaten zijn geregistreerd, staan die gegevens niet altijd op het kentekenbewijs. In die gevallen kan de houder nadere voertuigdocumenten overleggen waaruit blijkt dat zijn vrachtwagen in een lichtere gewichtsklasse of schonere euro-emissieklasse valt, zodat de dienstverlener het juiste tarief kan indelen.

3.6 Explicitering verbod op discriminatie

In de herziene richtlijn is expliciet bepaald dat het niet is toegestaan direct of indirect onderscheid te maken naar nationaliteit, herkomst of bestemming van het vervoer, land van registratie van het voertuig of land van vestiging van de vervoerder. In het wetsvoorstel heeft de regering dit geïmplementeerd.

4. Verhouding tot hoger recht

Eurovignetverdrag

Op grond van het Eurovignetverdrag heffen Nederland en de andere verslagsluitende landen – Denemarken, Luxemburg, Zweden – voor vrachtvoertuigen boven 12.000 kg het Eurovignet. De Richtlijn voor het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen biedt hiervoor het kader. In Nederland wordt uitvoering aan het Eurovignetverdrag gegeven via de Wet BZM en bijbehorende lagere regelgeving. Het Eurovignet is nu verplicht voor vrachtvoertuigen boven 12.000 kg. Het tarief is gebaseerd op het aantal assen en de euro-emissieklasse van het voertuig. Het huidige Eurovignetverdrag loopt tot 2030. Door de wijziging van de Europese richtlijn moet het Eurovignetverdrag worden gewijzigd.

Het protocol tot wijziging van het verdrag is gezamenlijk door de heffende landen, waaronder Nederland, opgesteld. Dit wordt na ratificatie geïmplementeerd in de Wet BZM en kent daarom een zelfstandig implementatietraject.³⁰ De wijziging van het Eurovignetverdrag en de Wet BZM zijn van belang totdat de vrachtwagenheffing wordt ingevoerd. Het Eurovignetverdrag zal door Nederland moeten worden opgezegd en de Wet BZM zal worden ingetrokken. Dit laatste wordt al voorzien als de Wet vrachtwagenheffing³¹ in zijn geheel in werking treedt. Het opzeggen van het Eurovignetverdrag wordt voorzien bij een zelfstandig traject.

²⁹ Stb. 2023, 318.

³⁰ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/kst-35925-XII-104.html>.

³¹ Stb. 2022, 330.

5. Gevolgen

CO₂-reductie

In 2023 is een effectstudie uitgevoerd waarin de effecten in beeld zijn gebracht.³² De differentiatie van de tarieven naar CO₂-emissieklasse leidt tot een versnelde ingroei van emissievrije vrachtwagens. De externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder zorgt voor een versnelde uitfasering van vrachtwagens met een lage euro-emissieklasse. In de effectstudie is geraamd dat het aandeel emissievrije vrachtwagens in de nieuwverkopen met de in dit voorstel opgenomen tarieven toeneemt tot 54 procent in 2030 ten opzichte van 38 procent bij de huidige tarieven in de Wet vrachtwagenheffing. Dit draagt bij aan de vergroening van het wagenpark waardoor de uitstoot van schadelijke CO₂-emissies zullen afnemen. De geraamde reductie van CO₂-emissies van de in dit voorstel opgenomen tarieven bedraagt 0,4 Mton per jaar extra in 2030 ten opzichte van de tarieven in de huidige Wet vrachtwagenheffing. De geraamde additionele reductie van stikstofemissie door het vrachtverkeer bedraagt 1,1 kton per jaar in 2030 ten opzichte van de reductie op basis van de tarieven van de huidige Wet vrachtwagenheffing. Dit leidt tot positieve gevolgen voor het klimaat en de leefomgeving.

Uitwijk

Het effect op uitwijkgedrag van vrachtverkeer naar het onderliggend wegennet hangt af van het gemiddelde tarief en de omvang van het heffingsnetwerk. Vanwege de uitgangspunten dat het gemiddelde tarief per kilometer (behoudens inflatiecorrectie) en het heffingsnetwerk gelijk blijven, kan worden verondersteld dat het uitwijk-effect vergelijkbaar is met eerdere effectonderzoeken voor de vrachtwagenheffing (MuConsult 2018³³, 2019³⁴ en 2019a³⁵). De externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder verhoogt de tarieven voor voertuigen in lage euro-emissieklassen. Met dit wetsvoorstel wordt een tariefstructuur voorgesteld waarbij de stijging van de tarieven voor deze voertuigen beperkt is. Dit verkleint het risico op lokale uitwijk door vrachtwagens in een lage euro-emissieklasse. Omdat 98% van de kilometers wordt afgelegd door voertuigen in euro-emissieklasse VI of schoner zal dit effect hoe dan ook beperkt zijn. Mogelijke effecten op uitwijkgedrag worden door de Minister gemonitord en geëvalueerd. Daarnaast biedt de wet de mogelijkheid voor een spoedregeling, waarmee wegvakken aan het heffingsnetwerk kunnen worden toegevoegd of uitgezonderd.

Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn onderzocht voor houders van vrachtwagens met een kenteken dat in Nederland is uitgegeven. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen verandering in regeldruk is voor het installeren van boordapparatuur en het kennisnemen van de verplichtingen uit de Wet vrachtwagenheffing.³⁶ Deze handelingen vloeien al voort uit de huidige Wet vrachtwagenheffing. De tariefdifferentiatie sec heeft geen gevolgen voor vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 1. Dit betreft het merendeel van het Nederlandse wagenpark. Er is een beperkte toename van regeldruk voor houders van vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 2 en 3 die bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst aanvullende voertuigdocumenten moeten aanleveren.³⁷ Het gaat hierbij om eenmalige regeldruk van € 117.000 uitgaande van een wagenpark in 2026 van 8500

³² Revnext, Varianten voor tariefstructuur vrachtwagenheffing bij implementatie herziene Eurovignetrichtlijn, juni 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2023/07/14/bijlage-4-effectstudie-tariefstructuur-vrachtwagenheffing-geredigeerd/bijlage-4-effectstudie-tariefstructuur-vrachtwagenheffing-geredigeerd.pdf>.

³³ <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2018/11/9/04-muconsult-effecten-verkeer-en-vervoer>.

³⁴ <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2020/06/29/monitoring-en-evaluatie-uitwijkverkeer-agv-vrachtwagenheffing>.

³⁵ <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2020/03/19/vervoers--en-verkeerseffecten-vrachtwagenheffing>.

³⁶ SIRA Consulting, Notitie regeldruk wijziging Wet vrachtwagenheffing, oktober 2023, www.vrachtwagenheffing.nl.

³⁷ Er worden naar verwachting geen vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 4 verkocht. Mochten die wel verkocht worden dan geldt voor deze vrachtwagens geen periodieke herbeoordeling. Dat betekent dat er geen toename van regeldruk is voor die vrachtwagens.

vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 2 en 3. De periodieke herbeoordeling van de CO₂-emissieklasse leidt niet tot verplichtingen voor houders. Voor nieuwverkopen van vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 2 en 3 na de start van de heffing (2026) is er ook een beperkte toename van de regeldruk. Ook voor deze categorieën vrachtwagens geldt dat aanvullende voertuigdocumenten aangeleverd moeten worden voor het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst.³⁸ In 2026 betreft dit naar verwachting € 16.632. Deze jaarlijkse kosten nemen in de loop van de jaren af. In 2030 zijn die naar verwachting € 5.576. De reden van de afname is dat de verwachting is dat er steeds minder vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 2 en 3 verkocht zullen worden. Voor emissieloze vrachtwagens (CO₂-emissieklasse 5) boven 4.250 kg geldt geen verplichting tot het aanleveren van aanvullende voertuigdocumenten omdat de benodigde gegevens uit het kentekenregister gehaald kunnen worden. Voor deze vrachtwagens is er derhalve geen toename in de regeldruk. Emissieloze vrachtwagens tot en met 4.250 kg zijn op grond van dit wetsvoorstel vrijgesteld (zie paragraaf 3.3 voor een nadere toelichting). Dit levert geen regeldruk op voor houders van die vrachtwagens.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de toezicht en de handhaving. Ook heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor de rechtsbescherming en privacy omdat het wetsvoorstel geen bepalingen bevat die gaan over deze onderwerpen.

6. Uitvoering

De uitvoering van de vrachtwagenheffing door de uitvoeringsinstanties (RDW, RWS, CJIB en ILT) verandert beperkt als gevolg van dit wetsvoorstel. Dat wil zeggen dat de differentiatie naar CO₂-emissieklasse en de externekostenheffingen voor de beoogde taken geen verandering voor deze instanties met zich meebrengt. Het verwerken van vrijstellingen (en ontheffingen) voor vrachtwagens is al een uitvoeringstaak op grond van de huidige wet. Met dit wetsvoorstel wordt aan die taak het vrijstellen van emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg toegevoegd. De gevolgen, administratieve lasten en regeldruk voor de betrokken actoren – tolheffer, dienstaanbieder, houder – zijn hierboven beschreven.

7. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in het toezicht of de handhaving van de Wet vrachtwagenheffing omdat het al dan niet betalen van het tarief geen beboetbaar feit oplevert als bedoeld in de Wet vrachtwagenheffing.³⁹ De gewijzigde tariefdifferentiatie heeft om die reden geen gevolgen voor de toezichthouder en de handhaver. De tolheffer controleert wel steekproefsgewijs – net als onder de huidige wet – of de dienstaanbieder het juiste tarief afdraagt, maar dit valt niet onder handhaving als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht.

8. Financiële gevolgen

In lijn met de tarieven in de Wet vrachtwagenheffing is het uitgangsniveau een gemiddeld tarief van 15 cent per kilometer (prijsspeil 2019). Dit komt overeen met 16,7 cent per kilometer met prijspeil 2023. Het gemiddeld tarief is afhankelijk van de samenstelling van het wagenpark.⁴⁰

³⁸ In het rapport van SIRA Consulting worden dit 'structurele' effecten genoemd. In dit kader is het gebruik van het woord 'structureel' verwarrend omdat houders maar eenmalig deze aanvullende voertuigdocumenten hoeven aan te leveren.

³⁹ De houder van een vrachtwagen is verplicht een geldige dienstverleningsovereenkomst te hebben en werkende boordapparatuur die hoort bij de vrachtwagen waarvoor een dienstverleningsovereenkomst is gesloten. Daarmee wordt registratie van de kilometers en het betalen van het toltarief aan dienstverleners geborgd. De houder heeft een contractuele afspraak met de dienstaanbieder om het toltarief aan de dienstaanbieder te voldoen.

⁴⁰ Revnext, Notitie wagenparkanalyse vrijstelling voor emissievrije vrachtauto's van 3.500 tot en met 4.250 kg, oktober 2023, Bijlage bij 31305 nr. 411.

Uit het genoemde onderzoek van Revnext (juni 2023) blijkt dat, bij gelijkblijvende tarieven, de opbrengsten in 2030 met circa 11 procent dalen ten opzichte van 2026 door toename van het aantal emissievrije vrachtwagens. Deze daling wordt enerzijds veroorzaakt door een korting op het tarief voor emissievrije vrachtwagens en anderzijds door het stimuleren van de aanschaf van emissievrije vrachtwagens met subsidies uit meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector (de terugsluis). Hierdoor neemt ook het aantal gereden kilometers met een lager tarief toe. Dit betekent dat het gemiddelde tarief daalt. Deze daling brengt een daling van de opbrengsten van de vrachtwagenheffing teweeg en zorgt daarmee voor een afname van de terugsluis. Door de verwachte verdere vergroening van het wagenpark zal deze ontwikkeling zich na 2030 verder en sneller voortzetten. Een correctie van de tarieven, bijvoorbeeld door een afbouw van de korting voor emissievrije voertuigen, ligt op termijn voor de hand.

Met het oog op het bieden van zekerheid naar de vervoerssector is de inzet om de tarieven in de eerste vier jaar stabiel te houden. Dit geeft de vervoerssector duidelijkheid en men kan de tariefhoogte laten meewegen bij het nemen van investeringsbeslissingen. Tijdens deze periode evalueert de regering de ontwikkelingen van het wagenpark. Na die evaluatie kan een nieuw kabinet besluiten een eventuele correctie van de tarieven voor te stellen voor de volgende periode van vier jaar. Daarbij kan ook het tempo worden bepaald waarop de korting in de infrastructuurheffing wordt afgebouwd tot het Europese minimum overeenkomstig de herziene richtlijn.

In 2021 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de raming van de opbrengsten van de vrachtwagenheffing.⁴¹ In deze brief staat ook dat in de ontwerpbegroting van het jaar voorafgaand aan de invoering, de definitieve raming wordt opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering van de vrachtwagenheffing. Omdat de vrachtwagenheffing naar verwachting in 2026 start, zal de definitieve raming in de ontwerpbegroting van 2025 worden opgenomen. Deze wordt op Prinsjesdag 2024 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Met dit wetsvoorstel worden emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg vrijgesteld. Dit betreft voornamelijk bedrijfsvoertuigen, zoals bestelbussen, waarvan het gewicht hoger wordt door elektrificatie. Door het extra gewicht van de alternatieve aandrijflijn kan het voertuig zwaarder worden dan 3.500 kg. In de ramingen van de opbrengsten van de vrachtwagenheffing is niet verondersteld dat deze voertuigen onder de reikwijdte van de vrachtwagenheffing vallen. Dit betekent dat de vrijstelling van deze voertuigen geen financiële gevolgen voor de opbrengsten met zich meebrengt.

Het is nu nog niet bekend welke financiële gevolgen dit wetsvoorstel heeft op de systeemkosten en de variabele lasten voor de uitvoering van de vrachtwagenheffing. RDW is gevraagd dit in een uitvoeringstoets te beoordelen.

9. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet niet in een evaluatiebepaling, daar het implementatie betreft en reeds een evaluatiebepaling is opgenomen in de Wet vrachtwagenheffing. Omdat dit wetsvoorstel de wet wijzigt, zal de evaluatiebepaling uit de wet ook zien op het bepaalde in dit wetsvoorstel.

10. Advies en consultatie

⁴¹ Kamerstukken II, 2021/22, 35910, nr. 5.

De totstandkoming van dit wetsvoorstel is afgestemd met RDW als centrale uitvoeringsorganisatie van de vrachtwagenheffing. Daarnaast zijn de overige uitvoerders (RWS, CJIB en ILT) van de vrachtwagenheffing bij dit wetsvoorstel betrokken.

Voor dit wetsvoorstel is een internetconsultatie uitgevoerd. Tegelijkertijd met de internetconsultatie is RDW verzocht om een uitvoeringstoets te doen op dit wetsvoorstel. Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) is gevraagd advies uit te brengen.

[De resultaten van de internetconsultatie, de uitvoeringstoets van de RDW en het advies van ATR worden in deze toelichting verwerkt].

11. Inwerkingtreding en notificatie

In dit wetsvoorstel worden verschillende artikelen van de Wet vrachtwagenheffing gewijzigd. Voor een deel van de gewijzigde artikelen geldt dat ze al in werking zullen moeten treden voordat de vrachtwagenheffing start. Dit heeft te maken met de voorbereidingen die moeten worden getroffen in de uitvoering. Een ander deel van artikelen kan juist pas in werking treden als de vrachtwagenheffing daadwerkelijk van start gaat. Om die reden is in het wetsvoorstel een inwerkingtredingsbepaling opgenomen die het mogelijk maakt dat de inwerkingtreding van artikelen of gedeelten van artikelen op verschillende momenten plaatsvindt. Voor de inwerkingtreding van die gewijzigde artikelen zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij de verschillende inwerkingtredingsmomenten van de huidige artikelen van de Wet vrachtwagenheffing, voor zover deze nog niet in werking zijn getreden. Als gevolg hiervan zal op het moment dat de vrachtwagenheffing start aan de herziene Europese tolheffingsregels worden voldaan.

Bij het bepalen van het moment van de inwerkingtreding zal overigens ook rekening moeten worden gehouden met het feit dat de Europese richtlijn de lidstaten verplicht om het berekende maximumtarief voor de vrachtwagenheffing bij de EU te notificeren.⁴² Dat moet zes maanden voordat de regeling wordt toegepast en in die zes maanden moet de Europese Commissie ermee instemmen.

⁴² Artikel 7 van de herziene richtlijn.

Bijlage bij de toelichting

Transponeringstabel bij bindende EU-rechtshandelingen (Ar. 9.12)

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatie-regeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1 (toepassing)	Behoeft geen implementatie, omdat het gaat om toepassingsbereik van de richtlijn.		
Artikel 2 (Definities)	Artikel I, onderdeel A.		Die begripsbepalingen geïmplementeerd die noodzakelijk zijn i.v.m. de implementatie van andere bepalingen.
Artikel 7 lid 1 (Toepassing TEN-T)	Artikel 2 van de Wet VWH.		
Artikel 7 lid 2 (Toepassing overig wegennet)	Artikel 2 van de Wet VWH.		
Artikel 7 lid 3 (verschillende heffingen voor verschillende voertuigcategorieën)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).		Met de implementatieregeling wordt enkel de richtlijn geïmplementeerd, voor zover het gaat om vrachtwagens.
Artikel 7 lid 4 (Uitzonderingen)	Behoeft geen implementatie, omdat geen beroep wordt gedaan op de uitzondering.		

Artikel 7 lid 5 (Direct of indirect onderscheid)	Artikel I, onderdeel B.		
Artikel 7 lid 6 (Dun bevolkte gebieden)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Het heffen van verlaagde tolgelden of gebruiksrechten of het afzien van heffen op bepaalde trajecten is mogelijk onder meer als sprake is van geringe verkeersdruk in dunbevolkte gebieden.	Hier wordt geen gebruik van gemaakt van in de Wet vrachtwagenheffing.
Artikel 7 lid 7 (Concessies)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Als er sprake is van concessies, is het mogelijk dat onder bepaalde voorwaarden tolgelden en gebruiksrechten worden geheven zonder dat het tarief wordt gedifferentieerd naar CO ₂ -emissieklasse.	Voor de vrachtwagenheffing zijn geen concessies gesloten.
Artikel 7 lid 8 (Aan concessie gelijke afspraken)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).		Voor de vrachtwagenheffing zijn geen concessies gesloten.
Artikel 7 lid 9 (Vrijstellingen etc.)	Artikel I, onderdeel C.	Lidstaten kunnen bepaalde voertuigen vrijstellen van de verplichting om tolgeld of gebruiksrechten te betalen.	Met dit wetsvoorstel worden emissievrije vrachtwagens tot 4.25 ton vrijgesteld.
Artikel 7 lid 10 (vanaf 2030 geen gebruiksrechten voor TEN-T)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 lid 11 (voortzetting gebruiksrechten)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		

Artikel 7 lid 12 (gemeenschappelijke heffing gebruiksrecht tot 2032)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 lid 13 (uitsluitend heffen in het geval een zwaar vrachtvoertuig van ten minste 12 ton tot 2027)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 lid 14 (andere kosten voor bussen en touringcars etc.)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling), aangezien de Wet VWH niet ziet op deze voertuigcategorieën.		
Artikel 7 lid 15	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).		
Artikel 7 bis lid 1 (evenredigheid gebruiksrechten)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 bis lid 2 (verdeling tarief over tijd)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 bis lid 3 (gebruiksrechten personenauto's)	Behoeft geen implementatie, aangezien er in Nederland geen gebruiksrechten wordt geheven op personenauto's.		

Artikel 7 bis lid 4 (hogere gebruiksrechten lichte bedrijfsvoertuigen)	Behoeft geen implementatie, aangezien er in Nederland geen gebruiksrechten worden geheven op minibussen en lichte voertuigen.		
Artikel 7 bis lid 5 (beoordeling Commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).		
Artikel 7 bis bis lid 1 (gecombineerde heffingsregeling voor tol van voor 24 maart 2022)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 bis bis lid 2 (gecombineerde heffingsregeling tol en gebruikersrecht)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 bis bis lid 3 (differentiatie gebruikersrecht)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 bis bis lid 4 (effectbeoordeling)	Behoeft geen implementatie, aangezien met de inwerkingtreding van de Wet vrachtwagenheffing niet langer gebruiksrechten worden geheven.		
Artikel 7 ter lid 1 (infrastructuurheffing zware bedrijfsvoertuigen)	Artikel I, onderdeel D.		

Artikel 7 ter lid 2 (infrastructuurheffing zware bedrijfsvoertuigen)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 quater lid 1 (externekostenheffing)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 quater lid 2 (vaststelling tarief externekostenheffing)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Lidstaten wordt de mogelijkheid geboden het tarief van de externekostenheffing te laten vaststellen door een instantie.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
Artikel 7 quater lid 3 (vrijstelling tarief externekostenheffing aanpassen voertuigen van historisch belang)	Artikel 3, tweede lid, van de Wet VWH.	Voor voertuigen van historisch belang kunnen vrijstellingen worden toegepast om het tarief van de externekostenheffing aan te passen.	
Artikel 7 quater bis lid 1 (externekostenheffing toepassing)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 quater bis lid 2 (Geen externekostenheffing zero-emissie voertuigen)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 quater bis lid 3 (vanaf 25 maart 2026 verplichte externekostenheffing)	Artikel I, onderdeel D.		

Artikel 7 quater bis lid 4 (externekosten heffing concessies)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	In het geval de concessietolgeden niet worden gedifferentieerd overeenkomstig de artikelen 7 octies en 7 octies bis, kan een lidstaat beoordelen of het mogelijk is externekostenheffingen voor CO ₂ -emissies of voor luchtverontreiniging te heffen.	Voor de vrachtwagenheffing zijn geen concessies gesloten.
Artikel 7 quater ter lid 1 (hogere externekostenheffing voor CO ₂ -emissies dan referentiewaarde)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Onder bepaalde voorwaarden kunnen lidstaten hogere externekostenheffingen voor CO ₂ -emissies toepassen dan de in bijlage III quater opgenomen referentiewaarden.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
Artikel 7 quater ter lid 2 (externekostenheffing voor bussen en touringcars)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling), aangezien de Wet VWH niet ziet op deze voertuigcategorieën.		
Artikel 7 quater ter lid 3 (externekosten in combinatie met infrastructuurheffing)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 quater ter lid 4 (opdracht commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).		
Artikel 7 quinquies (wetgevingsopdracht)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).		

Artikel 7 quinquies bis lid 1 (congestieheffing voor alle voertuigen)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Lidstaten kunnen een congestieheffing invoeren op het deel van het wegennet waar congestie plaatsvindt.	Nederland maakt hier geen gebruik van.
Artikel 7 quinquies bis lid 2 (objectieve criteria congestieheffing)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
Artikel 7 quinquies bis lid 3 (niet discriminerend)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
Artikel 7 quinquies bis lid 4 (minimumeisen in bijlage 5)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
Artikel 7 quinquies bis lid 5 (evaluatie)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
Artikel 7 sexies lid 1 (berekening infrastructuurheffing)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 sexies lid 2 (berekening infrastructuurheffing)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
Artikel 7 septies lid 1 (voorwaarden toeslag congestie en milieuschade op andere heffing)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		

	Artikel 7 septies lid 2 (Grensoverschrijdend project)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
	Artikel 7 septies lid 3 (toeslag bij differentiatie)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
	Artikel 7 septies lid 4 (opdracht commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).		
	Artikel 7 septies lid 5 (opdracht commissie)	Behoeft geen implementatie, omdat Nederland geen congestieheffing invoert.		
	Artikel 7 octies lid 1 (differentiatie infrastructuurheffing ivm congestie, verkeersveiligheid etc.)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Onder bepaalde voorwaarden mag de infrastructuurheffing worden gedifferentieerd o.a. om congestie te reduceren of schade aan de infrastructuur te beperken.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
	Artikel 7 octies lid 2 (voor CO ₂ -emissiedifferentiatie, Euro-emissiedifferentiatie)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Lidstaten zijn verplicht de infrastructuurheffing te differentiëren naar euro-emissieklasse, in elk geval zolang de infrastructuurheffing nog niet wordt gedifferentieerd naar CO ₂ -emissieklasse. Nadat de infrastructuurheffing wordt gedifferentieerd naar CO ₂ -emissies zijn lidstaten niet langer verplicht te differentiëren naar euro-emissieklasse.	Nederland blijft de infrastructuurheffing differentiëren naar euro-emissieklasse ook nadat de infrastructuurheffing wordt gedifferentieerd naar CO ₂ -emissieklasse.

Artikel 7 octies lid 3 (doel van differentiatie mag niet zijn extra inkomsten)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 octies bis lid 1 (infrastructuurheffing differentiatie naar CO ₂ -emissieklassen)	Artikel I, onderdeel D.	-	
Artikel 7 octies bis lid 2 (de CO ₂ -emissieklassen)	Artikel I, onderdelen D en E.	-	
Artikel 7 octies bis lid 3 (percentages verlaagde tarieven CO ₂ -emissieklassen)	Artikel I, onderdeel D	-	
Artikel 7 octies bis lid 4 (doel van differentiatie mag niet zijn extra inkomsten)	Artikel I, onderdeel D.		
Artikel 7 octies bis lid 5 (keuze differentiatie externekostenheffing)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Als een lidstaat een externekostenheffing voor CO ₂ -emissies toepast, kan zij ervoor kiezen af te zien van de verplichting de infrastructuurheffing te differentiëren naar CO ₂ -emissieklassen.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid. In de implementatieregeling wordt voorgesteld zowel de infrastructuurheffing te differentiëren naar CO ₂ -emissieklasse als het toepassen van de externekostenheffing voor CO ₂ -emissies.
Artikel 7 octies bis lid 6 (verlaagde tarieven)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Dit lid gaat specifiek over voertuigen met een hybride motor. Als op een bepaald traject kan worden aangetoond dat een voertuig elektrisch	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid vanwege de moeilijkheden in de uitvoering die dit oplevert.

			rijdt, kan CO ₂ -emissieklasse 5 worden toegepast.	
Artikel 7 octies bis lid 7 (uitvoeringshandelingen Commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).			
Artikel 7 octies bis lid 8 (opdracht Commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).			
Artikel 7 octies bis lid 9 (opdracht Commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).			
Artikel 7 octies bis lid 10 (opdracht Commissie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).			
Artikel 7 octies bis lid 11 (andere maatregel)	Behoeft geen implementatie, omdat deze bepaling niet van toepassing is.	De differentiatie naar CO ₂ -emissieklassen is niet verplicht als op een andere wijze een koolstofheffing op brandstof voor het wegvervoer van toepassing is.	Nederland maakt geen gebruik van deze bepaling.	
Artikel 7 octies ter lid 1 (emissiedifferentiatie tarieven lichte voertuigen)	Behoeft geen implementatie, omdat de bedoelde voertuigcategorieën niet onder de Wet VWH vallen.			
Artikel 7 octies ter lid 2 (differentiatie op basis van milieuprestatie)	Behoeft geen implementatie, omdat de bedoelde voertuigcategorieën niet onder de Wet VWH vallen.			

Artikel 7 octies ter lid 3 (alternatieve brandstoffen)	Behoeft geen implementatie, omdat de bedoelde voertuigcategorieën niet onder de Wet VWH vallen.		
Artikel 7 octies ter lid 4 (voertuigen van historisch belang)	Behoeft geen implementatie, omdat de bedoelde voertuigcategorieën niet onder de Wet VWH vallen.		
Artikel 7 octies ter lid 5 (extra inkomsten genereren)	Behoeft geen implementatie, omdat de bedoelde voertuigcategorieën niet onder de Wet VWH vallen.		
Artikel 7 nonies lid 1 (notificatieplicht nieuwe tol)	Behoeft geen implementatie, maar behelst wel een taak voor lidstaten.		
Artikel 7 nonies lid 1 bis (notificatieplicht nieuwe tol infrastructuurheffing)	Behoeft geen implementatie, maar behelst wel een taak voor lidstaten.		
Artikel 7 nonies lid 3 (notificatieplicht nieuwe tol externekostenheffing)	Behoeft geen implementatie, maar behelst wel een taak voor lidstaten.		
Artikel 7 decies lid 2 (verlaging)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Lidstaten wordt onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid geboden om kortingen of verlagingen toe te passen op de infrastructuurheffing.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
Artikel 7 decies lid 2 bis (verlaging voor frequente gebruikers)	Behoeft geen implementatie, omdat de bedoelde voertuigcategorieën niet onder de Wet VWH vallen.		

Artikel 7 decies lid 3 (andere differentiatie mogelijkheid)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Onder bepaalde voorwaarden mogen lidstaten in uitzonderingsgevallen andere vormen van differentiatie toepassen in plaats van de differentiatie naar CO ₂ -emissieklassen.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
Artikel 7 undecies lid 1 (vrije verkeer zo min mogelijk belemmeren)	Behoeft geen implementatie, omdat het gaat om feitelijk handelen.		
Artikel 7 undecies lid 2 bis (vrije verkeer zo min mogelijk belemmeren)	Artikel I, onderdeel E.		
Artikel 7 undecies lid 3 (vrije verkeer zo min mogelijk belemmeren)	Artikel I, onderdeel E.		
Artikel 7 undecies lid 4 (vrije verkeer zo min mogelijk belemmeren, als economisch haalbaar)	Behoeft geen implementatie.		
Artikel 7 duodecies (compensatie)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Als lidstaten een tolregeling invoeren mogen zij daarvoor een adequate compensatie bieden.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
Artikel 8 lid 2 (gemeenschappelijk geheven gebruikersrechten)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling), omdat dit op moment van inwerkingtreding van de implementatieregeling niet meer van toepassing is.	Dit artikel gaat over de mogelijkheid die lidstaten hebben om een gemeenschappelijke regeling voor gebruiksrechten in het leven te roepen en de voorwaarden die hierbij gelden.	Op het moment dat de vrachtwagenheffing wordt ingevoerd, is er geen sprake meer van het gemeenschappelijk heffen van gebruiksrechten.

	Artikel 8 lid 3 (verlengde implementatie termijn verdrag)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling), omdat dit op moment van inwerkingtreding van de implementatieregeling niet meer van toepassing is.		
	Artikel 9 lid 1 bis (andere heffingen)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	Lidstaten worden in de mogelijkheid gesteld ook andere heffingen toe te passen, zoals heffingen die bedoeld zijn om verkeerscongestie of milieueffecten tegen te gaan.	Nederland maakt van deze mogelijkheid geen gebruik.
	Artikel 9 quater lid 3 (artikel 5 verordening 182/2011)	Behoeft geen implementatie (feitelijke handeling).		
	Artikel 9 quinquies (bevoegdheid commissie)	Behoeft geen implementatie, omdat het een bevoegdheid van de Commissie betreft.		
	Artikel 9 sexies (bevoegdheden en opdracht commissie)	Behoeft geen implementatie, omdat het gaat om bevoegdheden dan wel verplichtingen van de Commissie.		
	Artikel 10 bis (indexatie)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan de Commissie).		
	Artikel 11 (verslag)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan lidstaten).		
	Bijlagen	Artikel I, onderdeel D.		

	Omzetting (artikel 4)	Behoeft geen implementatie (opdracht aan lidstaten).		
	Inwerkingtreding (artikel 5)	Behoeft geen implementatie.		
	Adressaten (artikel 6)	Behoeft geen implementatie.		

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (wijziging artikel 1 van de Wet vrachtwagenheffing)

Met onderdeel 2 worden een aantal begripsbepalingen van artikel 2 van de herziene richtlijn geïmplementeerd in artikel 1 van de Wet vrachtwagenheffing.

Bij de definiëring van de begrippen wordt zoveel mogelijk verwezen naar de begripsbepalingen van de herziene richtlijn om eventuele verschillen in de definiëring nu of in de toekomst te voorkomen. De introductie van nieuwe tariefcomponenten waaruit het tarief voor de vrachtwagenheffing is opgebouwd, maakt dat de begrippen infrastructuurheffing, externekostenheffing in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder en externekostenheffing in verband met CO₂-emissies moeten worden gedefinieerd. Nieuw is ook dat de infrastructuurheffing wordt gedifferentieerd naar CO₂-emissieklasse en om die reden wordt ook dit begrip gedefinieerd. Als laatste wordt ook de begripsbepaling "emissievrije vrachtwagen" toegevoegd aan artikel 1.

Daarnaast wordt in verband met de leesbaarheid van de overige begripsbepalingen van artikel 1 van de Wet vrachtwagenheffing Richtlijn 99/62/EG gedefinieerd. Overigens wordt de titel van richtlijn 99/62/EG met de herziene richtlijn aangepast. In de nieuwe titel komt tot uitdrukking dat de reikwijdte van de richtlijn niet langer is beperkt tot zware vrachtwagens, maar wordt uitgebreid naar alle voertuigen. Met onderdeel 1 wordt de begripsbepaling van euro-emissieklasse aangepast door gebruik te maken van de nieuwe begripsbepaling "Richtlijn 99/62/EG".

Artikel I, onderdeel B (wijziging van artikel 2 van Wet vrachtwagenheffing)

Met dit onderdeel wordt artikel 7, vijfde lid, van de herziene richtlijn geïmplementeerd. In de oorspronkelijke richtlijn was het verbod om onderscheid te maken reeds opgenomen. Naast de daarin opgenomen gronden is nieuw dat met de herziene richtlijn ook wordt verboden onderscheid te maken op grond van nationaliteit van de weggebruiker (artikel 7, vijfde lid, onderdeel a, van de herziene richtlijn). In de Wet vrachtwagenheffing was dit verbod niet geïmplementeerd. Met dit onderdeel wordt voorgesteld dit alsnog te doen, omdat het voor derde landen en andere lidstaten mogelijk moet zijn om een beroep te doen op dit verbod.

Artikel I, onderdeel C (wijziging van artikel 3 van de Wet vrachtwagenheffing)

Artikel 7, negende lid, onderdeel d, van de herziene richtlijn biedt de mogelijkheid om emissievrije voertuigen, die in beladen toestand maximaal 4250 kilogram wegen, vrij te stellen. Via onderdeel C wordt voorgesteld van deze uitzondering gebruik te maken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel D (wijziging artikel 5 van de Wet vrachtwagenheffing)

Met deze wijziging wordt voorgesteld artikel 5 opnieuw vast te stellen. Met het eerste lid, onderdelen a, b en c, worden de artikelen 7 ter, 7 quater, eerste lid, 7 quater bis, tweede en derde lid, 7 quater ter, derde lid, 7 octies bis, eerste, tweede en derde lid, van de herziene richtlijn geïmplementeerd in de Wet Vrachtwagenheffing. In het eerste lid worden tabellen opgenomen met de hoogte van de infrastructuurheffing (onderdeel a), van de externekostenheffing luchtvervuiling en geluidshinder (onderdeel b) en de externekostenheffing CO₂-emissie (onderdeel c). Al deze componenten van het tarief van de vrachtwagenheffing worden gedifferentieerd naar gewicht en naar CO₂-emissieklassen, waarbij binnen CO₂-emissieklasse 1 tevens wordt gedifferentieerd naar euro-emissieklassen. Deze differentiatie naar euro-emissieklassen is op grond van de richtlijn niet verplicht, maar dit wordt voorgesteld aangezien deze differentiatie bijdraagt aan het gebruik van schonere vrachtwagens en dit bovendien het meest aansluit op de huidige tarieven. In dit kader wordt verder verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Met het voorgestelde tweede lid wordt artikel 7 quater, eerste lid, van de herziene richtlijn geïmplementeerd. In de herziene richtlijn is het verplicht dat bij het bepalen van de hoogte van de externekostenheffingen voor luchtverontreiniging en geluidshinder en voor CO₂-emissies de referentiewaarden in acht worden genomen. Dit is in het tweede lid opgenomen, Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld gebruik te maken van de ruimte die de herziene richtlijn biedt om ervoor te kiezen

slechts een percentage van de referentiewaarden in rekening te brengen. Dit is verwerkt in de tabellen in het eerste lid, onderdelen b en c. Overigens kan ook worden uitgegaan van een hogere referentiewaarde bij het bepalen van de externekostenheffingen. Als daarvoor wordt gekozen, moet een lidstaat voldoen aan een aantal voorwaarden, zoals het verrichten onderzoek en het melden dat gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid aan de Europese Commissie. Het voorstel is van deze mogelijkheid geen gebruik te maken. Het derde lid komt grotendeels overeen met het huidige tweede lid van artikel 5. In het derde lid is bepaald dat het tarief van de vrachtwagenheffing moet worden geïndexeerd. Ten opzichte van het huidige tweede lid worden in het nieuwe derde lid de verschillende bestanddelen van de vrachtwagenheffing, de infrastructuurheffing, de externekostenheffing in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing in verband met CO₂-emissies, opgenomen. Deze wijziging was noodzakelijk omdat het nieuw is dat het tarief van de vrachtwagenheffing onder meer gaat bestaan uit externekostenheffingen en juist voor deze heffingen kan onder bepaalde voorwaarden (gedeeltelijk) worden afgezien van indexering (nieuwe vijfde lid). Om die reden was het noodzakelijk het tarief voor de vrachtwagenheffing op te splitsen naar de onderdelen. De wijziging van het derde lid is daarmee van technische aard.

Op de verplichting om te indexeren worden in het vierde en vijfde lid twee uitzonderingen voorgesteld. Het is niet uitgesloten dat het tarief voor de vrachtwagenheffing op enig moment wordt gewijzigd en het is mogelijk dat de indexatie reeds is meegenomen in deze wijziging. In dat geval is in het nieuwe vierde lid bepaald dat over dat betreffende jaar geen aparte indexatie plaatsvindt. Met het nieuwe vijfde lid wordt voorgesteld dat van de indexatie van de externekostenheffingen alleen kan worden afgezien of kan worden beperkt in het geval deze heffingen boven de referentiewaarden, die in bijlagen III ter en III quater van de herziene richtlijn zijn opgenomen. Dit kan betekenen dat er niet wordt geïndexeerd dan wel gedeeltelijk wordt geïndexeerd. In dat geval worden de heffingen geïndexeerd tot aan de hoogte van de referentiewaarden. Hoewel het op grond van artikel 7, quater ter, eerste lid, van de herziene richtlijn mogelijk is hogere externekostenheffingen toe te passen dan de referentiewaarden, is dit niet gewenst. Als een lidstaat hogere externekostenheffingen wil vaststellen dan de referentiewaarden, gelden daarvoor de voorwaarden die zijn opgenomen in bijlage III bis van de richtlijn. Voor de externekostenheffingen luchtverontreiniging en geluidshinder geldt onder meer dat bij de berekening daarvan een bepaalde formule wordt gebruikt. En bij de bepaling voor de externekostenheffing CO₂-emissies is een lidstaat verplicht de in rekening te brengen kosten op basis van wetenschappelijk bewijs vast te stellen en een melding te doen bij de Europese Commissie. Om die reden is het uitgangspunt dat de externekostenheffingen niet de referentiewaarden overstijgen. In dat licht is het gewenst om in een uitzonderingssituatie af te wijken van de verplichting de externekostenheffingen te indexeren. Alleen in het geval dat door indexatie de externekostenheffingen de referentiewaarden zullen overstijgen, worden de externekostenheffingen niet geïndexeerd dan wel geïndexeerd totdat het niveau van de referentiewaarden is bereikt.

Artikel I, onderdeel E (wijziging van artikel 8, van de Wet vrachtwagenheffing)

Met de wijziging van het tweede lid wordt artikel 7 undecies, derde lid, van de herziene richtlijn geïmplementeerd. Aan het tweede lid wordt voorgesteld toe te voegen dat in de door de dienst aanbieder op te maken factuur ook inzichtelijk moet worden gemaakt welke bedragen worden gerekend voor de afzonderlijke tariefcomponenten van de vrachtwagenheffing. Het is van belang dat een houder van een vrachtwagen de mogelijkheid heeft na te gaan hoe hoog de infrastructuurheffing, de externe kostenheffing in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder en de externe kostenheffing in verband met CO₂-emissies afzonderlijk bedragen.

Er wordt voorgesteld de inhoud van het derde lid te wijzigen. Hierin wordt de verplichting van de houder om zijn kentekenbewijs te overleggen aan de dienst aanbieder. De reden hiervoor is dat op deze wijze kan worden vastgesteld door de dienst aanbieder dat degene die de overeenkomst afsluit ook de houder is van de vrachtwagen.

Na het derde lid (nieuw) worden drie nieuwe leden ingevoegd, wat leidt tot vernummering van de leden vier tot en met zes. Met het vierde lid (nieuw) wordt het voormalige derde lid aangepast. In dit voormalige derde lid werd kort gezegd bepaald dat de houder verplicht was bepaalde voertuigdocumenten te overleggen zodat de toegestane maximum massa van de vrachtwagen en de

euro-emissieklasse konden worden vastgesteld. Tegelijkertijd wordt er geregeld dat als de houder niets aanlevert, de vrachtwagen in de voor hem minst gunstige tariefklasse wordt geplaatst. Kortom, ook voor de situatie dat een houder geen voertuigdocumenten aanlevert, is in de huidige tekst van artikel 8 al voorzien. Met de herziene richtlijn moet ook de CO₂-emissieklasse moeten worden bepaald. Er is voor gekozen om de houder niet te verplichten de voertuigdocumenten te overleggen, maar om de houder de mogelijkheid te geven omdat te doen. In het geval de vrachtwagen van de houder is ingedeeld in euro-emissieklasse 0 en CO₂-emissieklasse 1 en de vrachtwagen een toegestane maximum massa van meer dan 32.000 kg heeft, is er voor hem geen belang om de voertuigdocumenten aan te leveren en is het voor hem om die reden een onnodige administratieve last om de documenten te moeten aanleveren. In lijn hiermee wordt ook het aanleveren van bepaalde voertuigdocumenten om de euro-emissieklasse en de maximum massa van de vrachtwagen door de houder ook een mogelijkheid in plaats van een verplichting. Bovendien betekent deze wijziging dat ook het Besluit vrachtwagenheffing⁴³ moet worden gewijzigd. In dit besluit is opgenomen met welke documenten een houder de euro-emissieklasse en de maximum massa kan aantonen. Hieraan zullen de documenten worden toegevoegd waarmee de houder de CO₂-emissieklasse van een vrachtwagen kan aantonen.

Met het nieuwe zesde lid wordt artikel 7 octies bis, tweede lid, van de herziene richtlijn geïmplementeerd. Met dit artikel in de herziene richtlijn is een nieuwe plicht voor de dienst aanbieder opgenomen om een vrachtwagen die oorspronkelijk is ingedeeld in CO₂-emissieklasse 2 of 3, na zes jaar opnieuw te beoordelen of dit nog steeds de juiste CO₂-emissieklasse betreft of dat de vrachtwagen in een andere CO₂-emissieklasse behoort te worden ingedeeld. In het nieuwe zesde lid is deze verplichting uit de herziene richtlijn opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel II (Inwerkingtreding)

In dit verband wordt verwezen naar hoofdstuk 11 van het algemeen deel van deze toelichting.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat

⁴³ Stb. 2023, 318