

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat
Mevrouw drs. V.L.W.A. Heijnen
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/JH/Is/ATR3231/2023-U112

Uw referentie

Datum 21 december 2023
Betreft Wijziging Wet vrachtwagenheffing in verband met de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn

Geachte mevrouw Heijnen,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (hierna: ATR) ontving op 22 november jongstleden de adviesaanvraag over het wetsvoorstel "Wijziging Wet vrachtwagenheffing in verband met de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn". Dit wetsvoorstel implementeert de herziene richtlijn voor het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen.

De Wet vrachtwagenheffing is op 1 januari 2023 deels in werking getreden. Hierdoor is het mogelijk om de daadwerkelijke vrachtwagenheffing voor te bereiden en feitelijk in te richten. De verwachting is dat in 2026 de vrachtwagenheffing daadwerkelijk wordt geheven. Het wetsvoorstel wijzigt de grondslag voor de vrachtwagenheffing. De grondslag van de huidige heffing is een infrastructuurheffing gebaseerd op gewicht en euro-emissie-classes. Na wijziging is sprake van een samenstel van een infrastructuurheffing en externe-kostenheffingen voor luchtverontreiniging, geluidhinder en CO₂-emissies. Uitgaande van het verwachte wagenpark in 2026 wijzigt het gemiddelde tarief feitelijk niet (alleen de opbouw wijzigt).

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

De herziene richtlijn laat vrij of lidstaten een vrachtwagenheffing invoeren. Als lidstaten echter een heffing invoeren, dan geeft de richtlijn het kader waarbinnen het tarief tot stand komt. Onderdelen in de opbouw van het tarief zijn in ieder geval een infrastruc-

tuurheffing op basis van CO₂-emissieclassen en een externe-kostenheffing voor luchtvervuiling. Andere onderdelen van het tarief kunnen zijn een externe-kostenheffing voor CO₂-emissies en een externe-kostenheffing voor geluidhinder. Een congestieheffing is ook mogelijk. De richtlijn biedt de mogelijkheid om emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg vrij te stellen van de vrachtwagenheffing.

De herziene Richtlijn heeft tot doel emissies te verminderen door de principes "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt". Het wetsvoorstel wijzigt de infrastructuurheffing op de wijze die de herziene richtlijn voorschrijft (onderscheid naar zowel gewichtsklassen als CO₂-emissieclassen). Verder voert het voorstel een externe-kostenheffing in voor luchtvervuiling en geluidhinder en een externe-kostenheffing voor CO₂-emissies (eveneens gebaseerd op een onderscheid naar gewichtsklassen en CO₂-emissieclassen). Het voorstel zondert emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg uit van de vrachtwagenheffing. De congestieheffing wordt niet voorgesteld. Uit de effectstudie van Revnext komt naar voren dat het onderscheid naar CO₂-emissieclassen in de tariefstelling van de heffing, samen met een externe-kostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidhinder, leidt tot een snellere afname van CO₂-emissies dan zonder het onderscheid.¹ De reden hiervoor is dat het gedifferentieerde tarief naar verwachting leidt tot een snellere daling van het aandeel vervuilende vrachtwagens en een snellere stijging van het aandeel emissievrije vrachtwagens in vergelijking met de situatie dat geen maatregelen worden genomen.

Nut en noodzaak van het wetsvoorstel zijn naar het oordeel van het college hiermee voldoende toegelicht.

2. Minder belastende alternatieven

In het voorstel is rekening gehouden met een lastenluwe implementatie en uitvoeringswijze. Zo wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg uit te zonderen van de vrachtwagenheffing. Deze uitzondering wordt van rechtswege vastgesteld. Voertuigeigenaren hoeven hiervoor geen (extra) handelingen uit te voeren om in aanmerking te komen voor deze ontheffing.

De herziene richtlijn biedt ook beleidsruimte voor de opbouw van het tarief. De externe-kostenheffing voor CO₂-emissies en de externe-kostenheffing voor geluidhinder als onderdeel van de tariefstructuur zijn namelijk facultatief. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is gekozen voor een lastenluwe implementatie waarbij geen andere regels worden gesteld dan voor de implementatie noodzakelijk. Dit is in lijn met een eerdere brief aan de Tweede Kamer waarin is aangegeven dat de externe-kostenheffing niet ook op geluidhinder of CO₂-emissies zal zien.² Het college constateert daarentegen dat in het wetsvoorstel is gekozen om in het tarief wél externe-kostenheffingen voor CO₂-emissies en geluidhinder op te nemen. Deze heffingen zijn niet verplicht en vormen dus een nationale kop op de Europese richtlijn ('goldplating'). Volgens de toelichting leiden de externe-kostenheffingen voor een versnelde uitfasering van vrachtwagens met een lage euro-emissieklasse. Samen met de versnelde groei van emissievrije vrachtwagens door de differentiatie van de tarieven naar CO₂-emissieklasse wordt verwacht dat het aandeel emissievrije vrachtwagens in de nieuwverkopen 16%-punt hoger ligt dan bij de huidige

¹ Revnext, Varianten voor tariefstructuur vrachtwagenheffing bij implementatie herziene Eurovignetrichtlijn, juni 2023, bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31305, nr. 411.

² Kamerstukken II 2021/22, 35925 XII, nr. 109.

tarieven in de Wet vrachtwagenheffing. De toelichting maakt niet duidelijk welk deel van deze 16%-punten het gevolg is van de twee externe-kostenheffingen. Daarmee kan de toegevoegde waarde van de nationale kop niet goed worden bepaald en kan de wetgever evenmin vaststellen of de extra regeldruk die door de 'goldplating' wordt veroorzaakt, proportioneel is.

2.1 Het college adviseert om in de toelichting te verduidelijken in welke mate de externe-kostenheffingen voor CO₂-emissies en geluidhinder bijdragen aan de een snellere daling van de CO₂-emissies.

3. Werkbaarheid

Het college constateert dat geen MKB-toets is gedaan. De houders van vrachtwagens of de dienstaanbieders zijn ook niet op een andere wijze geraadpleegd over de werkbaarheid. Uit de toelichting op het wetsvoorstel wordt niet duidelijk waarom dit niet is gebeurd.

Mogelijk is de reden dat het voorstel uitgaat van bestaande gegevens en documenten, zoals het kentekenbewijs dat moet worden overgelegd bij het sluiten van een dienstovereenkomst tussen de houder van de vrachtwagen en de dienstaanbieder. De houder hoeft alleen extra documentatie aan te leveren als die meent in aanmerking te komen voor een schonere emissieklasse dan de meest vervuilende. Deze documentatie kan de houder opvragen bij de fabrikant van de vrachtwagen.

3.1 Het college adviseert om met een mkb-toets bij die bedrijven die met de heffingen te maken krijgen, na te gaan of de heffingen voor hen in de dagelijkse praktijk werkbaar zijn.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting verwijst voor wat betreft de regeldrukgevolgen voor de houders van vrachtwagens naar het rapport van Sira Consulting.³ Uit dit rapport blijken de gevolgen voor de houders beperkt. Bij de start van de vrachtwagenheffing in 2026 bestaat het vrachtwagenpark uit een geschatte 168.000 vrachtvoertuigen (van boven de 3.500 kg) waarvan 8.500 vrachtwagens in aanmerking komen voor een lager tarief vanwege een schonere CO₂-emissieklasse. Dat betekent 117.000 euro aan regeldrukkosten voor het overleggen van aanvullende documentatie. Het aanleveren van (aanvullende) documentatie voor nieuwe vrachtwagens in 2026 en later komt cumulatief neer op ongeveer 55.541 euro in de periode 2026 tot en met 2030. Het college heeft hier geen opmerkingen bij.

Sira Consulting merkt in zijn onderzoek op dat de extra administratieve lasten van de dienstaanbieders geen deel uitmaken van de definitie 'regeldruk'. Sira merkt op dat de dienstaanbieders een vergoeding van de tolheffer (de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) krijgen voor hun werkzaamheden en dat de dienstaanbieders daarom buiten de definitie van regeldruk vallen. Dit is onjuist. Bij het beoordelen van regeldrukkosten gaat het om kosten die voortvloeien uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen, waaronder aan toezicht gerelateerde verplichtingen, op basis van wet- en regelgeving. Dat hier (in sommige gevallen) een vergoeding tegenover staat, is niet relevant

³ Sira Consulting, Notitie regeldruk wijziging Wet vrachtwagenheffing, www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/publicaties/2023/11/20/notitie-regeldruk-wijziging-wet-vrachtwagenheffing.

voor de definitie van regeldrukkosten. Het advies is daarom om voor de volledigheid alsnog deze kosten in beeld te brengen. Dit is ook in lijn met eerdere adviezen: het college adviseerde in 2019 ook expliciet om de regeldrukgevolgen voor dienstaanbieders in kaart te brengen.⁴

4.1 Het college adviseert om de regeldrukgevolgen voor dienstaanbieders te bepalen conform de Rijksbrede methodiek.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Indienen, nadat rekening is gehouden met de adviespunten.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris

⁴ Advies ATR van 9 augustus 2019 met nummer ATR0628 (te vinden via <https://www.atr-regeldruk.nl/wetsvoorstel-vrachtwagenheffing>)