

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2022

Nr. 109

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2022

Op 24 maart jl. is de Europese richtlijn¹ tot wijziging van de Eurovignetrichtlijn in werking getreden. De herziene Eurovignetrichtlijn bevat het Europese kader voor wegbeprijzing voor zowel personen- als vrachtverkeer en stelt voorwaarden en beperkingen aan de hoogte en differentiatie van toltarieven en gebruiksrechten (vignetten). De keuze of wegbeprijzing wordt ingevoerd is en blijft aan de lidstaat, maar als die keuze wordt gemaakt geldt het kader in de herziene richtlijn. De Kamer is de afgelopen maanden geïnformeerd over de gevolgen van de herziene richtlijn voor de Westerscheldetunnel en Kiltunnel,² de tijdelijke tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15,³ en het Eurovignetverdrag.⁴ Met deze brief wordt u geïnformeerd over de gevolgen voor de vrachtwagenheffing en de wijze waarop de herziene richtlijn in de vrachtwagenheffing wordt geïmplementeerd.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de belangrijkste wijzigingen van de herziene richtlijn die relevant zijn voor de vrachtwagenheffing. Dit betreft hoofdzakelijk wijzigingen aan de tarieven. Daarbij worden de keuzemogelijkheden in de richtlijn benoemd. Vervolgens wordt ingegaan op de overwegingen en uitgangspunten die ik voornemens ben te hanteren bij de implementatie van de herziene richtlijn. Tot slot wordt het vervolgproces toegelicht.

Met deze brief wordt voldaan aan de toezegging uit het Wetgevingsoverleg Wet vrachtwagenheffing van 14 maart jl. (Kamerstuk 35 910,

¹ Richtlijn (EU) 2022/362 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.

² Kamerstuk 35 925 XII, nr. 99.

³ Kamerstuk 35 925 A, nr. 37.

⁴ Kamerstuk 35 925 XII, nr. 104.

nr. 21), om de Kamer voor de zomer te informeren over de beleidskeuzes en uitgangspunten bij de tarieven van de vrachtwagenheffing. Daarnaast gaat deze brief in op de voortgang van de motie van het lid Grinwis c.s.⁵, die de regering verzoekt «om bij de invoering van de vrachtwagenheffing de maximaal mogelijke korting op basis van de herziene Eurovignetrichtlijn in te stellen voor zero-emissievoertuigen».

De herziene Eurovignetrichtlijn

De herziene richtlijn beoogt de emissies van voertuigen te verminderen door de principes «de gebruiker betaalt» en «de vervuiler betaalt» sterker te verankeren. Zoals toegelicht in de brief van 11 mei jl. over de Nederlandse inzet bij de onderhandelingen inzake de implementatie van de herziene richtlijn in het Eurovignetverdrag, worden tijdsgebonden gebruiksrechten (vignettes) voor vrachtvoertuigen op termijn uitgefaseerd en zijn ze alleen onder zeer specifieke voorwaarden mogelijk. De al beschikbare mogelijkheden om een infrastructuur- of externekostenheffing in te zetten zijn aangepast. De infrastructuurheffing moet worden gebaseerd op CO₂-emissies en de externekostenheffing op luchtverontreiniging wordt verplicht. Dit wordt hieronder toegelicht.

Infrastructuurheffing

De tariefstructuur van de vrachtwagenheffing in het door de Kamer aangenomen wetsvoorstel⁶ is een zogeheten «infrastructuurheffing». Deze heffing voorziet nu in differentiatie op basis van het gewicht en de euro-emissieklasse van voertuigen. In diverse Europese lidstaten heeft het differentiëren van infrastructuurheffingen op basis van euro-emissieklassen in de afgelopen jaren het gebruik van schonere voertuigen bevorderd. In Nederland bestaat het grootste deel (ca. 85%) van het huidige wagenpark uit voertuigen met de euro-emissieklassen V en VI (de schoonste klassen).⁷ Naar verwachting is dit aandeel bij de start van de vrachtwagenheffing, nu voorzien in 2026, verder gegroeid. Gelet op de vernieuwing van het wagenpark wordt verwacht dat differentiatie van heffingen op basis van euro-emissieklassen op middellange termijn minder resultaat oplevert.⁸

De herziene richtlijn introduceert de verplichting om de infrastructuurheffing te baseren op CO₂-emissies van voertuigen.⁹ Hiermee wordt beoogd bij te dragen aan de verdere verduurzaming van de vervoerssector en het behalen van de Europese klimaatdoelstellingen. In de nieuwe opzet worden voertuigen ingedeeld in vijf CO₂-emissieklassen. CO₂-emissieklasse 1 bevat het grootste gedeelte van het huidige wagenpark (voertuigen die meer CO₂ uitstoten dan de norm zoals vastgesteld in of op basis van relevante milieuverordeningen). CO₂-emissieklassen 2 tot en met 5 bestaan uit voertuigen die in oplopende mate schoner zijn dan de norm. Emissieloze voertuigen zijn ingedeeld in CO₂-emissieklasse 5.

De herziene richtlijn biedt keuzeruimte voor de korting voor CO₂-emissieklassen 2 tot en met 5 ten opzichte van CO₂-emissieklasse 1. Onderstaande tabel bevat de indeling in klassen en de bijbehorende keuzes die de richtlijn geeft. Voor emissievrije voertuigen kan dus gekozen voor een korting tussen 50 en 75%.

⁵ Kamerstuk 35 910, nr. 19.

⁶ Kamerstuk 35 910, nr. 2.

⁷ Bron: cijfers opgevraagd bij de RDW.

⁸ Zie overweging 22 van Richtlijn (EU) 2022/362.

⁹ Zie artikel 7 octies bis van de herziene Eurovignetrichtlijn.

CO ₂ -klasse	Uitstoot	Kortingsmogelijkheid
1	Niet schoner dan de norm	Geen kortingsmogelijkheid
2	<5% minder uitstoot dan de norm	5–15% t.o.v. klasse 1
3	<8% minder uitstoot dan de norm	15–30% t.o.v. klasse 1
4	<50% minder uitstoot dan de norm	30–50% t.o.v. klasse 1
5	Emissievrij	50–75% t.o.v. klasse 1

Net als in de tot dusverre geldende richtlijn, kan de infrastructuurheffing ook op euro-emissieklassen gedifferentieerd worden. Dit kan echter alleen binnen CO₂-emissieklasse 1. Daarnaast kan (nog steeds) worden gedifferentieerd naar gewicht (dit is mogelijk binnen alle emissieklassen). De infrastructuurheffing kan daarmee gebaseerd worden op CO₂-emissies, euro-emissieklassen en gewicht.

Externekostenheffing

Naast de infrastructuurheffing kent de herziene richtlijn een zogeheten «externekostenheffing». Hiermee 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. In de tot dusverre geldende richtlijn was deze heffing niet verplicht. Er is bij het opstellen van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing gekozen om geen externekostenheffing toe te passen. De herziene richtlijn stelt de externekostenheffing op basis van luchtverontreiniging verplicht; uitbreiding met de kosten voor geluidshinder en/of CO₂-emissies is optioneel.¹⁰ Er zal daarmee zowel een infrastructuurheffing als een externekostenheffing in rekening worden gebracht, die beide een bedrag per kilometer bevatten en bij elkaar opgeteld de vrachtwagenheffing zullen vormen.

De herziene richtlijn bevat een berekeningsmethode en referentietarieven voor de externekostenheffing.¹¹ Hierbij wordt gekeken naar de emissies van het voertuig, het gewicht en de bevolkingsdichtheid van het gebied waarin heffingsplichtige wegen liggen. De herziene richtlijn onderscheidt hierbij «interlokale wegen» en «voorstedelijke wegen».¹² Gelet op de bevolkingsdichtheid van de meeste Nederlandse regio's zijn de meeste wegen in het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing voorstedelijke wegen. Hierbij gelden hogere referentietarieven dan voor interlokale wegen. Deze tarieven zijn voor voertuigen in lagere euro-emissieklassen al hoger dan de tarieven van de infrastructuurheffing in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing. Er wordt nog onderzocht hoe het onderscheid naar interlokale wegen en voorstedelijke wegen in de praktijk uitpakt en hoe daarmee om moet worden gegaan bij het opstellen van de nieuwe tariefstructuur.

De externekostenheffing moet worden vastgesteld met inachtneming van de berekeningsmethode en referentietarieven uit de herziene richtlijn. Lidstaten kunnen ervoor kiezen slechts een percentage van de externe kosten in rekening te brengen.¹³ Gelet op de hoge referentietarieven ligt het voor de hand om niet de volledige externe kosten in rekening te brengen, maar te bezien welk percentage reëel is. Dat gebeurt in

¹⁰ Zie artikel 7 quater bis van de herziene Eurovignetrichtlijn.

¹¹ Zie bijlagen III bis, III ter en III quater, van de herziene Eurovignetrichtlijn.

¹² Interlokale wegen liggen in gebieden met een bevolkingsdichtheid van minder dan 150 inwoners per km², voorstedelijke wegen liggen in gebieden met een bevolkingsdichtheid van meer dan 150 inwoners per km². Het overgrote gedeelte van de Nederlandse gemeenten heeft een bevolkingsdichtheid van meer dan 150 inwoners per km².

¹³ Zie artikel 7 quater bis van de herziene Eurovignetrichtlijn.

samenhang met de hoogte van de infrastructuurheffing, aangezien de vrachtwagenheffing uit beide onderdelen wordt opgebouwd.

Gewicht

Zoals hiervoor toegelicht kunnen zowel de infrastructuurheffing als de externekostenheffing gedifferentieerd worden op het gewicht van voertuigen. In aanvulling daarop bevat de herziene richtlijn een nieuwe mogelijkheid om emissieloze voertuigen tot maximaal 4.250 kg volledig vrij te stellen van heffingen.¹⁴ Zoals toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel vrachtwagenheffing¹⁵, heeft Nederland hiervoor gepleit. Het ligt daarmee voor de hand om van deze uitzonderingsmogelijkheid gebruik te maken. Elektrische bestelwagens tot 4.250 kg betalen daarmee geen vrachtwagenheffing, zoals ook al niet was beoogd bij het vormgeven van de vrachtwagenheffing.

De herziene richtlijn bevat niet langer de mogelijkheid om voertuigen tussen 3,5 en 12 ton volledig vrij te stellen van de infrastructuur- en externekostenheffing. Aangezien de vrachtwagenheffing al was voorzien voor alle voertuigen boven de 3,5 ton, heeft het vervallen van deze uitzonderingsmogelijkheid geen directe gevolgen voor de vrachtwagenheffing. Wel speelt mee dat de uitzondering in het Eurovignetverdrag voor voertuigen onder 12 ton per uiterlijk 25 maart 2027 komt te vervallen. Zoals toegelicht in de eerdergenoemde brief van 11 mei jl., is de inzet erop gericht dat de uitbreiding van het Eurovignetverdrag in de Nederlandse praktijk niet van kracht wordt omdat de vrachtwagenheffing eerder van start gaat dan de wijziging van het verdrag in werking treedt. Er wordt aan gehecht dat de doelgroep van voertuigen tussen 3,5 en 12 ton niet eerst wordt geconfronteerd met het Eurovignet en een korte tijd later met de vrachtwagenheffing, gelet op de administratieve lasten voor zowel voertuighouders als bedrijven.

Overwegingen en uitgangspunten bij de implementatie

In het voorgaande is toegelicht welke wijzigingen de herziene richtlijn met zich meebrengt en welke keuzemogelijkheden de herziene richtlijn bevat. Bij het uitwerken van de nieuwe tariefstructuur van de vrachtwagenheffing is het van belang te kiezen welke uitgangspunten centraal staan. De Kamer heeft hier in het WGO Wet vrachtwagenheffing op 14 maart jl. ook om gevraagd.

Verschillende invalshoeken zijn mogelijk. Er kan, in lijn met de motie van het lid Grinwis c.s., voor gekozen worden om de maximale korting toe te passen voor voertuigen in CO₂-emissieklasse 5. Dit betekent een korting van 75% ten opzichte van het tarief voor voertuigen in CO₂-emissieklasse 1, hetgeen zal bijdragen aan de transitie naar zero-emissie vervoer. Als hier geen verhoging van de tarieven voor minder schone voertuigen (CO₂-emissieklasse 1) tegenover staat, heeft deze keuze als gevolg dat lagere opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden verwacht. De consequentie hiervan is dat de terugsluismiddelen ook lager worden. Naar verwachting stijgt het aantal voertuigen in hogere CO₂-emissieklassen jaarlijks, waardoor de afname van de terugsluismiddelen steeds groter wordt als de tarieven voor minder schone voertuigen niet worden verhoogd.

Een alternatief is om te sturen op het stabiel houden van de verwachte opbrengsten, om daarmee ook de terugsluismiddelen stabiel te houden.

¹⁴ Zie artikel 7, negende lid, onder d, van de herziene Eurovignetrichtlijn.

¹⁵ Zie Kamerstuk 35 910, nr. 7.

Deze optie betekent dat het minder schone wagenpark naar rato meer moet gaan betalen als de omvang en het gebruik van het wagenpark in hogere CO₂-emissieklassen groter wordt. Ook diverse tussenvormen zijn mogelijk, zoals bijvoorbeeld een beperkte verhoging van de tarieven in lagere emissieklassen met als gevolg een beperktere afname van de terugsluismiddelen. Ook kan worden gedacht aan het geleidelijk afbouwen van de korting voor voertuigen in CO₂-emissieklasse 5 van 75% naar 50% (de minimale korting op grond van de herziene richtlijn), zodat de terugsluismiddelen minder sterk teruglopen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat vele keuzes mogelijk zijn en dat het van belang is in de verdere uitwerking aandacht te hebben voor de relatie tussen de hoogte van de tarieven en de omvang van de terugsluismiddelen. Tegelijkertijd is het wenselijk om nu al uitgangspunten te formuleren waarmee de tariefstructuur kan worden opgesteld. Met onderstaande uitgangspunten wordt hierin een eerste stap gezet. Deze uitgangspunten vormen het kader waarbinnen de tariefstructuur verder wordt uitgewerkt tot concrete tarieven per categorie vrachtwagens.

Voorgestelde uitgangspunten:

1. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om emissieloze voertuigen tot maximaal 4.250 kg vrij te stellen van de infrastructuurheffing en de externekostenheffing. Hierdoor vallen elektrische bestelwagens tot 4.250 kg niet onder de vrachtwagenheffing.
2. In lijn met de motie Grinwis c.s. 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 ingroeitempo 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 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 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).
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 gezien welke 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.

Tot slot

In deze brief zijn de overwegingen en uitgangspunten van de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn in de vrachtwagenheffing toegelicht. De volgende stap is om deze uitgangspunten uit te werken tot concrete tarieven voor zowel de infrastructuurheffing als de externe kostenheffing. Zoals toegelicht in deze brief wordt daarbij rekening gehouden met onder meer de verwachte wagenparkontwikkeling, budgettaire gevolgen en de omvang van de terugsluismiddelen. Hiervoor zal aanvullend onderzoek en overleg met de vervoerssector plaatsvinden.

De nieuwe tariefstructuur wordt vervolgens verwerkt in een wetsvoorstel ter implementatie van de herziene richtlijn in de vrachtwagenheffing. Dit wetsvoorstel doorloopt de gebruikelijke consultaties en adviesprocedures voordat het bij de Kamer wordt ingediend. Naar verwachting is het wetsvoorstel eind 2023 gereed voor aanbieding aan de Kamer, ruim voor de beoogde start van de vrachtwagenheffing in 2026. Waar nodig wordt de Kamer tussentijds geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de herziene richtlijn.

Zoals benoemd in de inleiding van deze brief is de Kamer eerder geïnformeerd over de gevolgen van de herziene richtlijn voor de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Wet TTH). Gezien de beperkte impact van de herziene richtlijn op deze wet is nu besloten de omzetting beleidsarm uit te voeren. De Kamer krijgt de implementatiewet naar verwachting medio 2023 voorgelegd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers