

Vergaderjaar 2021–2022

35 910

Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing)

D

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 mei 2022

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving. De leden van de fractie van GroenLinks en de leden van de fractie van de PVV hebben enkele vragen gesteld. De leden van de fractie van de PvdA hebben zich bij de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks aangesloten. Hieronder wordt op de vragen ingegaan waarbij de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden is.

Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de regering niet voornemens is om een inhoudelijke of beleidsmatige koppeling te leggen tussen de kilometerheffing voor het vrachtverkeer en die voor personen- en bestelbussen. Dit blijft de leden van de fractie van GroenLinks bevreemden. Zij vragen waarom niet is gekozen voor een systematiek waarbij zakelijk verkeer en personenverkeer gelijk worden behandeld.

De systematiek van de vrachtwagenheffing sluit aan bij vormen van een kilometerheffing voor vrachtverkeer in een groot aantal Europese landen, waaronder België en Duitsland. Ook in die landen is geen koppeling gelegd met een kilometerheffing voor personen- en bestelauto's. In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» is opgenomen dat een systeem van Betalen naar Gebruik voor alle automobilititeit in 2030 wordt geïntroduceerd.¹ Het invoeren van een dergelijk systeem vraagt om een eigen, specifieke beleidsmatige, juridische, organisatorische en technische uitwerking, afweging en beoordeling van alle relevante aspecten die daaraan verbonden zullen zijn. Daar wordt momenteel aan gewerkt.

¹ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst, Coalitieakkoord 2021 – 2025, Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77.

Uitvoering

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de regering aangeeft dat de baten van de heffing in nauw overleg met de sector worden vormgegeven. De leden van de fractie van GroenLinks missen in dezen een breder maatschappelijk perspectief bij de ontwikkeling van het maatregelenpakket. Zij vragen de regering of dit terecht is.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat stelt na overleg met de vervoerssector telkens voor een termijn van ten hoogste vijf jaar een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector vast. Bij de ontwikkeling van het meerjarenprogramma zal nadrukkelijk het bredere maatschappelijk perspectief voor ogen worden gehouden. Van belang is dat het meerjarenprogramma niet op zichzelf staat, maar gaat bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid. Specifiek voor wegtransport is in het Klimaatakkoord overeengekomen om de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 met 30% te reduceren.² Deze opgave vormt een belangrijke richtinggevende doelstelling bij de uitwerking van het meerjarenprogramma.

Bij de ontwikkeling van het meerjarenprogramma zullen ook andere belanghebbenden worden betrokken. Op grond van artikelen 3:1 en 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht is de Minister immers gehouden bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren, waaronder ook het algemeen belang.

De leden van de fractie van GroenLinks wijzen erop dat de huidige fiscale instrumenten die worden vervangen door de vrachtwagenheffing lopen via het spoor van de algemene middelen. Deze leden menen dat er nu een verschuiving lijkt plaats te vinden van een algemene heffing naar een heffing die gekoppeld wordt aan bestedingen die een-op-een een relatie hebben met de groep die deze heffing opbrengt. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat dit een wijziging in de systematiek betreft. Deze leden vragen de regering wat de reden hiervoor is.

Een deel van de opbrengsten van de vrachtwagenheffing vloeit terug naar de algemene middelen van de Rijksbegroting omdat als uitgangspunt is gekozen dat de invoering van de vrachtwagenheffing neutraal is voor de Rijksbegroting. De compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet (de belasting zware motorrijtuigen), de afname van de accijnsinkomsten en de afname van inkomsten als gevolg van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens, worden gedekt uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing. De resterende inkomsten, verminderd met de invoerings- en exploitatiekosten, zijn de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing. Deze netto-opbrengsten worden op basis van het vastgestelde meerjarenprogramma teruggesluisd naar de vervoerssector. Dat wil zeggen dat maatregelen direct of indirect ten gunste komen van de sector die de heffing opbrengt. De regering heeft hiervoor gekozen omdat de vervoerssector een belangrijke pijler van de economie is en in dat verband investeringen in innovatie en verduurzaming nodig zijn voor een toekomstbestendige vervoerssector. Investeringsopgaven zijn voor individuele bedrijven lastig te realiseren als concurrenten dergelijke investeringen niet doen en daardoor een concurrentievoordeel hebben. In die gevallen is inmenging van de overheid aangewezen. Hiermee kan de vrachtwagenheffing op structurele

² Klimaatakkoord, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342, pp. 66, 68 en 69.

en systematische wijze een impuls geven aan een versnelde transitie naar een duurzaam en innovatief vervoerssysteem.

Deze leden vragen ook hoe hierbij het algemeen belang wordt gewaarborgd.

Bij het vaststellen van het meerjarenprogramma wordt niet alleen rekening gehouden met de belangen van de vervoerssector, maar zal – zoals in het voorgaande is beschreven – ook de inbreng van andere belanghebbenden worden betrokken. De feitelijke allocatie van de middelen vindt plaats door middel van de jaarlijkse vaststelling van de Rijksbegroting, waarmee het begrotingsrecht van de Staten-Generaal is gewaarborgd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering heeft geborgd dat de middelen doelmatig besteed blijven worden. Zij wijzen er daarbij op dat een euro voor een klimaatvriendelijk vrachtverkeer immers nog niet hetzelfde is als een euro goed en doelmatig besteden in het kader van klimaatbeleid.

In het wetsvoorstel is vastgelegd dat het meerjarenprogramma zichtbaar maakt in welke mate de maatregelen efficiënt en effectief bijdragen aan innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Bij de uitwerking van het meerjarenprogramma worden – overeenkomstig het beleidskader Vrachtwagenheffing – als criteria gehanteerd dat de maatregelen doeltreffend, doelmatig, richtinggevend en sectorrelevant zijn en leiden tot kansen voor zowel grote als kleine bedrijven.³ Deze criteria zijn in overleg met de vertegenwoordigers van de vervoerssector tot stand gekomen. Met deze gezamenlijk opgestelde criteria en randvoorwaarden wordt beoogd te borgen dat deze maatregelen doelmatig en doeltreffend zijn (artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016).

Hoewel het uitgangspunt is dat de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden ingezet voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector, wil het niet automatisch zeggen dat alle netto-opbrengsten naar het meerjarenprogramma gaan. Dat is afhankelijk van de inhoud van het programma, dat efficiënt en effectief dient te zijn. Daaruit vloeit voort dat de investeringsbehoefte hierbij leidend is.

Voordat het eerste meerjarenprogramma afloopt, wordt de werking van het meerjarenprogramma geëvalueerd met het oog op doeltreffendheid en doelmatigheid. De evaluatie wordt gebruikt voor de voorbereiding van een volgend meerjarenprogramma, maar kan ook aanleiding geven om geen meerjarenprogramma vast te stellen. Ook hiermee wordt beoogd te borgen dat de terugsluis van netto-opbrengsten bijdraagt aan innovatie en verduurzaming van de vervoerssector en dat de gelden daarvoor doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Ook vragen deze leden of de regering inmiddels kan aangeven wanneer de maatregelen die worden voorzien voor de baten die met de heffing worden opgehaald effect gaan sorteren.

De vrachtwagenheffing en terugsluismaatregelen gaan tegelijkertijd van start. Vanaf dat moment zullen de terugsluismaatregelen effect sorteren.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of zij, gezien de crisis op de energiemarkten en de noodzaak tot meer autonomie van Nederland, de noodzaak ziet om de vrachtwagenheffing zo snel als

³ Beleidskader Vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 269.

mogelijk is te voorzien van de mogelijkheid om te kunnen differentiëren naar milieuprestatie als onderdeel van een positief stimuleringsbeleid voor het gebruik van «schone technieken».

De Eurovignetrichtlijn geeft het kader voor de wijze waarop het tarief van de vrachtwagenheffing wordt opgebouwd. Conform de Eurovignetrichtlijn, zoals die luidde ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel, is het tarief in artikel 5 van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing gebaseerd op de euro-emissieklasse van het voertuig.⁴ De milieuprestatie van het voertuig maakt dus reeds onderdeel uit van de tariefstelling.

Op 24 maart jl. is de herziene Eurovignetrichtlijn in werking getreden.⁵ De tariefstelling van de vrachtwagenheffing zal bij de implementatie van de herziene richtlijn aangepast moeten worden. In de toekomst moet het tarief worden gebaseerd op de CO₂-emissies van het voertuig. Differentiatie op euro-emissieklasse blijft eveneens een optie binnen de indeling naar CO₂-emissieklassen. Daarnaast is onder de herziene richtlijn verplicht gesteld het tarief te differentiëren op basis van de door het verkeer veroorzaakte externe kosten (luchtverontreiniging, geluidshinder of CO₂-emissies, dan wel een combinatie daarvan). De implementatie van de herziene richtlijn moet voor de verwachte start van de vrachtwagenheffing, nu voorzien in 2026, gereed zijn. Uw Kamer krijgt het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene richtlijn tijdig voorgelegd. Bij het opstellen van het implementatiewetsvoorstel wordt de motie Grinwis c.s. betrokken, 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.⁶

De leden van de fractie van de PVV verwijzen naar artikel 34 (evaluatie) van het wetsvoorstel dat als volgt luidt: «Onze Minister zendt telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.» Zij vragen de regering of zij kan aangeven, in het licht van het behoorlijk ingrijpende karakter van dit wetsvoorstel, waarom is gekozen voor een evaluatie na vier jaar. Deze leden vragen de regering ook of het haalbaar is om de evaluatie na elke twee jaar uit te voeren. De leden van de fractie van de PVV ontvangen van de regering graag een gemotiveerd antwoord.

Op grond van de Eurovignetrichtlijn, zoals die luidde ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel, dienen de lidstaten elke vier jaar een verslag over de tolheffing op hun grondgebied aan de Europese Commissie te zenden. Om dubbele lasten te voorkomen is in het wetsvoorstel bij deze termijn aangesloten voor het informeren van de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Zoals in antwoord op de vragen van de leden van de fractie van GroenLinks is uiteengezet, is de Eurovignetrichtlijn recent herzien. De herziene richtlijn kent een gewijzigde verslagleggingsverplichting. Zo dienen de lidstaten in beginsel om de vijf jaar een verslag te publiceren. De gewijzigde Europese verslagleggingsverplichting geeft aanleiding om de evaluatiebepaling van het wetsvoorstel in het verlengde van de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn opnieuw tegen het licht te houden.

⁴ 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 vrachtwagens (PbEG 1999, L 187).

⁵ 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).

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 19.

Een termijn van twee jaar is – in ieder geval voor een eerste evaluatie – te kort, omdat er dan nog weinig ervaring met de wet in de praktijk zal zijn opgedaan.

Verder vragen de leden van de fractie van de PVV of de regering kan aangeven of in deze evaluatie ook een zo'n breed mogelijk onderzoek wordt gedaan naar de sociaaleconomische gevolgen van dit wetsvoorstel zowel sectorspecifiek, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen kleine en grote ondernemers, alsmede algemeen.

De aanpak voor de evaluatie moet nog worden uitgewerkt. De evaluatie richt zich op de doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk in relatie tot de doelstellingen van het wetsvoorstel: betalen voor het gebruik van de weg en verduurzaming en innovatie van de sector. Daarnaast wordt in de evaluatie het effect van vrachtwagenheffing op mogelijke uitwijk van vrachtverkeer en privacy betrokken.

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) heeft ideeën aangereikt voor de uitwerking van een aanpak voor de brede opzet van monitoring en evaluatie van de vrachtwagenheffing.⁷ Het KiM geeft daarbij aan dat de effecten van een vrachtwagenheffing op de economie zeer gering zullen zijn. Dit blijkt uit reeds uitgevoerd onderzoek.⁸ Het is daarom in de praktijk nauwelijks te meten. Verder is volgens het KiM een causale relatie tussen de vrachtwagenheffing en sociaaleconomische gevolgen nauwelijks te leggen. Dit komt doordat in de praktijk veel verschillende factoren er samen voor zorgen dat een bepaalde waargenomen ontwikkeling zich voordoet.

De leden van de fractie van de PVV vragen ook of de gevolgen inzake risico's en bedreigingen met betrekking tot privacy en digitale veiligheid daarbij ook worden meegenomen. Deze leden ontvangen van de regering graag een gemotiveerd antwoord.

In de evaluatie zal ook worden gekeken naar de bescherming van de privacy. Daarnaast wordt het privacy impact assessment (PIA), dat is opgesteld bij het vormgeven van de vrachtwagenheffing, regelmatig geactualiseerd en zullen er periodiek security-assessments worden gedaan. Hiermee wordt beoogd bij te dragen aan de bescherming van de privacy en de digitale veiligheid van betrokkenen die door het wetsvoorstel geraakt kunnen worden.

Privacy

De leden van de fractie van de PVV vragen de regering om zo gedetailleerd mogelijk aan te geven op welke manier de risico's en bedreigingen inzake privacy en digitale veiligheid als gevolg van de wijze van heffing worden geneutraliseerd.

Bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing zullen persoonsgegevens worden verwerkt, zowel door overheidsinstanties – de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de toezichthouder – als door private dienstverleners. Daarom is bij het vormgeven van de vrachtwagenheffing het, in het voorgaande antwoord al genoemde PIA opgesteld. Daarin zijn risico's met betrekking tot gegevensbescherming in kaart gebracht en maatregelen geïdentificeerd om die risico's te minimaliseren.

⁷ Monitoring van de vrachtwagenheffing: een breed perspectief op effecten, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

⁸ Arcadis, Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

Een voorbeeld van zo'n maatregel is het – in het wetsvoorstel opgenomen – verbod voor dienstaanbieders om persoonsgegevens aan derden te verstrekken zonder toestemming van de betrokkene. Het PIA wordt regelmatig geactualiseerd. Door het uitvoeren van een PIA wordt de bescherming van persoonsgegevens op een gestructureerde manier onderdeel van de belangenafweging en de besluitvorming. Ook is privacy vanaf het begin al meegenomen in het ontwerp van de vrachtwagenheffing. Dataminimalisatie is daarbij een belangrijk uitgangspunt: de hoeveelheid persoonsgegevens die wordt verwerkt is zo beperkt mogelijk gehouden.

In het wetsvoorstel is vastgelegd welke persoonsgegevens mogen worden vastgelegd en met welk doel. Ook zijn in het wetsvoorstel zo kort mogelijke bewaartermijnen voor de persoonsgegevens opgenomen. Daarnaast geldt dat iedere partij in de keten de juiste technische, organisatorische en juridische maatregelen moet treffen, zodat redelijkerwijs voorkomen kan worden dat risico's die verbonden zijn aan de gegevensverwerking zich zullen verwezenlijken. Dit geldt ook voor de geaccrediteerde dienstaanbieders. In de gebiedsverklaring worden eisen gesteld aan de gegevensbescherming bij EETS-aanbieders. Vergelijkbare eisen zullen worden gesteld aan de hoofddienstaanbieder. Ook dienen de EETS-aanbieders en de hoofddienstaanbieder in de dienstverleningsovereenkomst aan te geven hoe de klantenrelatie beheerd wordt en hoe het beveiligings- en privacybeleid uitgevoerd wordt. Daarnaast controleert de Minister of de dienstaanbieders zich aan de respectievelijke overeenkomsten houden. Hiertoe zal onder andere monitoring plaatsvinden op de wettelijke eisen aan de gegevensstromen voor bijvoorbeeld beveiliging en privacy.

Naast de bescherming van persoonsgegevens is het informatiebeveiligingsbeleid cruciaal voor de digitale veiligheid en om aan privacywetgeving te voldoen. Om die reden is een security impact assessment opgesteld. Dit product heeft inzicht gegeven in de maatregelen die worden getroffen om securityrisico's te beheersen. De maatregelen komen voort uit voorgeschreven standaarden op het gebied van cybersecurity en worden opgelegd aan alle partijen die betrokken zijn in de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Het gaat hierbij zowel om algemene standaarden voor cybersecurity, zoals het NIST Cyber Security Framework, als om specifieke standaarden voor tolheffing, zoals de ISO-standaard voor een Cybersecuritykader voor elektronische tolheffing (ISO/TS 19299:2015).

Deze leden vragen ook welke «reservemaatregelen» er zijn wanneer het digitale systeem operationele problemen ervaart, zoals storingen. Graag ontvangen deze leden van de regering een gemotiveerd antwoord.

De informatiesystemen voor de vrachtwagenheffing worden ondergebracht in datacenters. Daarbij worden eisen gesteld aan het hebben van terugvalopties in het geval er storingen optreden. Indien nodig kan gebruik worden gemaakt van back-upsystemen. Van de dienstaanbieders en de leveranciers van waarnemingsapparatuur zullen vergelijkbare garanties worden gevraagd in de contracten en serviceafspraken.

Advisering en consultatie

De leden van de fractie van de PVV verzoeken de regering aan te geven uit welke onderzoeken, draagvlakmetingen et cetera blijkt dat de meerderheid van de ondernemers in de sector dit nieuwe systeem verwelkomt. Graag ontvangen deze leden van de regering een gemotiveerd antwoord.

Over de vrachtwagenheffing vindt sinds 2017 overleg plaats tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vertegenwoordigers van de vervoerssector. Meer specifiek betreft dit Evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en de Vereniging Eigen Rijders Nederland (VERN). Er is gekozen voor deze drie organisaties binnen de vervoerssector, omdat zij met hun achterban het merendeel van de bedrijven vertegenwoordigen die de vrachtwagenheffing gaan opbrengen. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en deze partijen hebben hun samenwerking kracht bijgezet door op 15 september 2021 gezamenlijk de Bestuursovereenkomst Terugsluis te ondertekenen.⁹

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

⁹ Bestuursovereenkomst Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vervoerssector over de terugsluis van de vrachtwagenheffing, Stcrt. 2021, nr. 41566.