

Vergaderjaar 2024–2025

36 626

Wijziging van de Wet vrachtwagenheffing in verband met de implementatie van de herziene Europese tolheffingsregels

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt de Wet vrachtwagenheffing gewijzigd. Enkele artikelen van die wet zijn met ingang van 1 januari 2023 en 1 juli 2024 in werking getreden voor de start van de realisatie van het heffingssysteem. Naar verwachting start in 2026 de vrachtwagenheffing. De overige artikelen van de wet zullen de komende jaren in werking treden. In de Wet vrachtwagenheffing is richtlijn 99/62/EG voor het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen¹ (hierna: de richtlijn) in acht genomen. Deze richtlijn is door middel van Richtlijn (EU) 2022/362² 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 immers te voldoen aan de dan 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 maximummassa) en euro-emissieclassen conform de Europese tolheffingsregels zoals die luiden op het moment van totstandkoming van de wet. 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

¹ 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 vrachtoertuigen (PbEG 1999, L 42). Ook bekend onder de naam Eurovignetrichtlijn.

² 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).

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.

Overeenkomstig vast kabinetsbeleid is er bij deze wetswijziging sprake van zuivere en lastenluwe uitvoering van EU-regelgeving. 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.

De herziene richtlijn is geïmplementeerd in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15³ en de Tunnelwet Westerschelde.⁴ Daarnaast is de herziene richtlijn geïmplementeerd in de Wet belasting zware motorrijtuigen (hierna: Wet BZM)⁵. Ook moet de Gemeenschappelijke Regeling voor het Wegschap de Tunnel Dordtse Kil gewijzigd worden. In die implementatie wordt voorzien in een zelfstandig traject. Als gevolg van de herziene richtlijn is ook het Eurovignetverdrag aangepast.⁶ Zodra Nederland overstapt op de vrachtwagenheffing, zal de heffing uit hoofde van dit verdrag worden gestopt (artikel 29 van de Wet vrachtwagenheffing).

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.

Achtergronden verduurzaming goederenvervoer

Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie onder de titel *Fit for 55* een pakket beleidsvoorstellen gepresenteerd om het Europese klimaatbeleid in lijn te brengen met de doelstellingen uit de Europese Klimaatwet. Dit pakket geeft invulling aan de Europese klimaatdoelen van tenminste 55% netto broeikasgasemissiereductie in 2030 ten opzichte van 1990 en klimaatneutraliteit uiterlijk in 2050.⁷ De herziene richtlijn is geen onderdeel van dit pakket maar levert wel een bijdrage aan de klimaatdoelen.

Als onderdeel van het Fit-for-55-pakket zijn richtlijnen gewijzigd voor het verduurzamen van het goederenvervoer. Zo wordt met de wijziging van de richtlijn voor het emissiehandelssysteem een tweede emissiehandelssysteem geïntroduceerd voor de emissies van brandstoffen gebruikt voor verbranding in gebouwen, wegvervoer en overige sectoren (hierna:

³ Stb. 2015, 497.

⁴ Stb. 2023, 419.

⁵ Op 25 juni 2024 aanvaard door de Eerste Kamer; zie Handelingen I 2023/24, nr. 37, item 5, p. 1.

⁶ Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens; Brussel, 9 februari 1994 (Trb. 1994, nr. 69).

⁷ Dit is vastgelegd in Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (PbEU 2021, L243) (hierna: Europese klimaatwet).

ETS2). Het nieuwe emissiehandelssysteem treedt naar verwachting in 2027 in werking, maar start in 2025 al met verplichtingen om de emissies te monitoren.⁸ Dit systeem gaat qua werking lijken op het al bestaande ETS voor de grote industrie en energiebedrijven, maar staat er verder los van.

Daarnaast is als onderdeel van het Fit-for-55-pakket de Richtlijn voor hernieuwbare energie gewijzigd (hierna: RED III).⁹ De richtlijn heeft als doel een verdere stimulering van het vervangen van fossiele brandstoffen door hernieuwbare energie in de vervoerssector. Conform de richtlijn wordt een verplichting voor verduurzaming van energiedragers in transport middels hernieuwbare energie neergelegd op de brandstofleveranciers. De verplichting zal sturen op ketenreducties (*well-to wheel* broeikasgasemissies) in plaats van op energie-inhoud met stimuleringsfactoren. Dat betekent dat de volledige milieu-impact van een energiedrager zoals een biobrandstof meetelt, van de bron tot het moment van gebruik.

De herziene richtlijn, die in het voorliggende wetsvoorstel wordt geïmplementeerd, staat los van de hierboven genoemde richtlijnen; elk van de richtlijnen heeft zijn eigen toepassingsbereik. De herziene richtlijn stimuleert een vergroening van het wagenpark door tariefdifferentiatie op basis van de aanwezigheid en de prestaties van het voertuig, terwijl ETS2 het gebruik van fossiele brandstoffen sterker beprijsd en RED III het gebruik van hernieuwbare brandstoffen stimuleert. De implementatie van deze richtlijnen draagt bij aan het verduurzamen van het goederenvervoer.

In het nationale Klimaatakkoord is overeengekomen dat in 2050 het wegtransport emissievrij zal zijn. De rijksoverheid ondersteunt ondernemers bij de transitie naar emissievrij vrachtvervoer. Hierbij kan gedacht worden aan de milieu-investeringsaftrek (MIA) voor de aanschaf van elektrische en waterstofvoertuigen en de Aanschafsubsidie Zero-emissie Trucks (AanZET) die gefinancierd wordt uit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing. Op korte termijn zal de rijksoverheid tevens een subsidieregeling starten voor private laadinfrastructuur en een subsidieregeling voor waterstof-vrachtwagens en – tankinfrastructuur. Ook deze regelingen worden deels gefinancierd met de opbrengsten van de vrachtwagenheffing.

2. Achtergronden vrachtwagenheffing en (herziene) Europese tolheffingsregels

In hoofdstuk 2 wordt de achtergrond van de Wet vrachtwagenheffing beschreven. Daarnaast wordt 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.

⁸ Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2023/959, richtlijn nr. 2023/958 en verordening nr. 2023/957 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 mei 2023 (PbEU 2023, L130) met het oog op aanpassingen van het emissiehandelssysteem op het terrein van broeikasgasinstallaties en luchtvaart en een uitbreiding naar scheepvaart en brandstofleveranciers.

⁹ Richtlijn (EU) 2023/2413 van het Europees Parlement en de Raad van 18 oktober 2023 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2018/2001, Verordening (EU) 2018/1999 en Richtlijn 98/70/EG wat de bevordering van energie uit hernieuwbare bronnen betreft, en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2015/652 van de Raad.

2.1 Systeem van de 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 huidige wet regelt dat onder de Wet vrachtwagenheffing vallen: motorrijtuigen of samenstellen van gelede voertuigen met een toegestane maximummassa van meer dan 3.500 kg, bedoeld of gebruikt voor het vervoer over de weg van goederen. Dat zijn in ieder geval alle vrachtwagens van de categorieën N2 (met een toegestane maximummassa van meer dan 3.500 kg) en N3¹⁰. Destijds is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet vrachtwagenheffing opgemerkt dat ook onder de Wet vrachtwagenheffing valt: de zogenoemde BE-trekker van categorie N1, waarvan de opleggetrekker een toegestane maximummassa van ten hoogste 3.500 kg heeft, maar samen met de oplegger een toegestane maximummassa heeft van meer dan 3.500 kg¹¹. Dat wordt nu, ter verduidelijking, in dit wetsvoorstel geëxpliciteerd. De BE-trekker valt onder de categorie opleggetrekker, bedoeld in artikel 1.1 van de Regeling voertuigen. De BE-trekker heeft net als de andere opleggetrekkers carrosseriecode BC en is in het kentekenregister als zodanig herkenbaar.

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 maximummassa 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 dienaar, die boordapparatuur aan de houder verstrekt. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Minister) is de tolheffer voor de vrachtwagenheffing. Dienaars zorgen voor registratie en het voldoen van de verschuldigde vrachtwagenheffing van de houder aan de Minister. Door middel van controleapparatuur en fysiek toezicht, wat ook kan bestaan uit het controleren van de administratie, wordt frequent gecontroleerd of vrachtwagens naar behoren werkende boordapparatuur hebben en of de houder een dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten. Het niet beschikken over deze boordapparatuur of over een dienstverleningsovereenkomst 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. Als dat het geval is, kan een bestuurlijke boete opgelegd worden. Indien de boete niet betaald wordt, kunnen voorlopige maatregelen worden getroffen, zoals het plaatsen van een wielklem of het wegslepen van de vrachtwagen.

¹⁰ Categorieën als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder i, van Verordening (EU) 2018/858 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2019 betreffende de goedkeuring van en het markttoezicht op motorvoertuigen en aanhangwagens daarvan en systemen, onderdelen en technische eenheden die voor dergelijke voertuigen zijn bestemd, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 715/2007 en (EG) nr. 595/2009 en tot intrekking van Richtlijn 2007/46/EG (PbEU 2018, L 151) (Verordening (EU) 2018/858).

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 910, nr. 3, p. 11, 12, p. 66, 67.

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.

De oorspronkelijke richtlijn verplicht, ingeval er gekozen wordt voor wegbeprijzing, tot het in rekening brengen van wegbeprijzing voor vrachtwagens met een toegestane maximummassa van meer dan 12.000 kg en biedt 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 herziene richtlijn is 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.

Verplichte differentiatie naar CO₂-emissieklassen

De herziene richtlijn verplicht om tarieven voor de infrastructuurheffing te differentiëren naar CO₂-emissieklasse. Vrachtwagens worden ingedeeld per categorie (en subcategorie) in vijf CO₂-emissieklassen op basis van de aanwezigheid en de prestaties van de interne verbrandingsmotor en de directe emissies die bij het gebruik van de vrachtwagen vrijkomen. Dit wordt in de praktijk *tank to wheel* genoemd, waarbij het voor het bepalen van de CO₂-emissieklasse op grond van de herziene richtlijn niet van belang is welke brandstof verbrand wordt. Vrachtwagens worden volgens onderstaande beschrijving ingedeeld:

- CO₂-emissieklasse 1: vrachtwagens die niet tot CO₂-emissieklasse 2 t/m 5 behoren;
- CO₂-emissieklasse 2: vrachtwagens met een CO₂-emissie die meer dan 5% lager is dan de Europese norm, maar die niet onder CO₂-emissieklasse 3 t/m 5 vallen;

- CO₂-emissieklasse 3: vrachtwagens met een CO₂-emissie die meer dan 8% lager is dan de Europese norm, maar die niet onder CO₂-emissieklasse 4 en 5 vallen;
- CO₂-emissieklasse 4: emissiearme vrachtwagens;
- CO₂-emissieklasse 5: emissievrije vrachtwagens.

Voor emissiearme en emissievrije voertuigen worden de definities gehanteerd zoals opgenomen in EU-verordening 2019/1242¹². Onder een emissievrij zwaar bedrijfsvoertuig wordt een zwaar bedrijfsvoertuig verstaan zonder interne verbrandingsmotor, of met een interne verbrandingsmotor die minder dan 1 g CO₂/kWh uitstoot. Momenteel betreft dit in de praktijk met name elektrische vrachtwagens. Onder een emissiearm zwaar bedrijfsvoertuig wordt een zwaar bedrijfsvoertuig verstaan dat geen emissievrij zwaar bedrijfsvoertuig is, met CO₂-emissies die minder dan de helft bedragen van de gemiddelde referentie-CO₂-emissies van alle voertuigen in de subgroep voertuigen waartoe het zware bedrijfsvoertuig behoort. Hierbij gaat het om bepaalde hybride voertuigen, die bijvoorbeeld zowel op diesel als op elektriciteit rijden en voldoen aan de hiervoor genoemde norm.

Voor CO₂-emissieklasse 2 tot en met 5 geldt een verlaagde heffing ten opzichte van CO₂-emissieklasse 1.¹³ Hoe zuiniger het voertuig, hoe meer de heffing wordt verlaagd. In de EU-richtlijn zijn voor CO₂-emissieklasse 2 tot en met 5 een minimum en een maximum opgenomen voor het verlagen van de heffing.

Het jaar waarin de vrachtwagen voor het eerst is toegelaten bepaalt de norm die van toepassing is. Als peildatum daarvoor wordt 1 juli van dat jaar gehanteerd.¹⁴ Vrachtwagens die binnen CO₂-emissieklasse 2 of 3 vallen worden elke zes jaar opnieuw geïnclassificeerd (dit is de zogeheten «periodieke herbeoordeling») omdat de norm voor deze emissieklassen periodiek wordt aangescherpt. Differentiatie op grond van euro-emissieklasse kan binnen CO₂-emissieklasse 1 gecontinueerd worden.

In de herziene richtlijn is opgenomen dat de toepassing van de CO₂-differentiatie in de infrastructuurheffing niet verplicht is indien een andere maatregel van de Unie betreffende koolstofheffing op brandstof voor het wegvervoer van toepassing is. Dit betekent dat als ETS2 van kracht is de differentiatie in de vrachtwagenheffing niet langer verplicht is. Bij de verwachte start van de heffing in 2026 is CO₂-differentiatie in ieder geval een verplichting.

Externekostenheffing

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

¹² Verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO₂-emissionormen 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.

¹³ Artikel 7 octies bis, tweede en derde lid, van de herziene richtlijn (EU) 2022/362.

¹⁴ Artikel 2.2 van de VERORDENING (EU) 2019/1242 tot vaststelling van CO₂-emissionormen 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.

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 bijlage III ter blijkt dat er één referentiewaarde geldt voor het vaststellen van de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder. Dit heeft tot gevolg dat als een lidstaat er voor kiest de referentiewaarde te gebruiken voor het vaststellen van de externekostenheffing voor luchtverontreiniging, de lidstaat automatisch ook een externekostenheffing voor geluidshinder toepast.

In de herziene richtlijn is opgenomen dat de Commissie uiterlijk op 25 maart 2027 de uitvoering en doeltreffendheid van de externekostenheffing voor CO₂-emissies beoordeelt en hierbij rekening houdt met de effectieve koolstofprijzen voor brandstoffen voor het wegvervoer in de Unie. Dit zou tot een herziening van de richtlijn kunnen leiden waarbij de referentiewaarden van de externekostenheffing worden aangepast.

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.¹⁵

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 vrachtwagens tot en met 4.250 kg niet onder de vrachtwagenheffing.
2. In lijn met de motie-Grinwis c.s.¹⁶ 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 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

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 925-XII, nr. 109.

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 19.

- 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).
 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.

Op 14 juli 2023 is de Tweede Kamer geïnformeerd¹⁷ dat voor het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel uitgegaan wordt van variant 2 uit het onderzoeksrapport.¹⁸ 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 tarieven in de Wet vrachtwagenheffing, een extra reductie van de CO₂-uitstoot door het vrachtverkeer opleveren van 0,4 Mton per jaar in

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 31 305, nr. 411.

¹⁸ 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%.

2030. Daarmee draagt deze variant het meeste bij aan de in de voorjaarsbesluitvorming van 2023 overeengekomen aanvullende maatregelen om de mobiliteitssector te verduurzamen.¹⁹ 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 fijnstofemissies. De in dit wetsvoorstel voorgestelde tariefstructuur is in lijn met de eisen uit de herziene richtlijn.²⁰

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.²¹ 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.

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,²² wat aansluit bij de huidige tariefdifferentiatie in de Wet vrachtwagenheffing. Daarnaast wordt de infrastructuurheffing gedifferentieerd naar gewicht (toegestane maximummassa), 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.²³ 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 verdiscon-

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 32 813, nr. 1230.

²⁰ Transport & Mobility Leuven, Tariefstructuur vrachtwagenheffing, 22 september 2023, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2023/09/29/notitie-tariefstructuur-advies-vrachtwagenheffing>.

²¹ Kamerstukken II 2021/2022, 35 925-XII, nr. 109.

²² De toekomstige euro-emissieklasse 7 zal onder euro-emissieklasse 6 en schoner vallen.

²³ <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2018/07/05/bepaling-maximum-tarief-vrachtwagenheffing>.

teerd is, blijft het tarief ruim onder de maximale infrastructuurheffing.²⁴ 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.²⁵ 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 en geluidshinder ingevoerd. Zoals eerder toegelicht, heeft het gebruik van de referentiewaarden uit de richtlijn voor het vaststellen van de externekostenheffing voor luchtverontreiniging tot gevolg dat automatisch ook een externekostenheffing voor geluidshinder wordt toegepast. Het gebruik van de referentiewaarden maakt de implementatie van de herziene richtlijn eenvoudiger. Daarnaast wordt voorgesteld om gebruik te maken van de mogelijkheid uit de richtlijn 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 externekostenheffing voor CO₂-emissies heeft géén gevolgen voor de uitvoering en de regeldruk. De procedure voor de houder van een vrachtwagen en voor dienstverleners verandert niet door deze keuze. Het toevoegen van deze externekostenheffing zorgt alleen voor een grotere differentiatie van het tarief (het gemiddeld tarief blijft daarbij ongewijzigd).

De referentiewaarden voor luchtverontreiniging en geluidshinder zijn gedifferentieerd naar gewicht (maximaal toegestane massa) en euro-emissieklasse. Ook maakt de herziene richtlijn onderscheid in voorstedelijke wegen en interlokale wegen.²⁶ In Nederland bevindt ca. 90% van de gemeenten zich in gebieden met «voorstedelijk» karakter op grond van de herziene richtlijn. Met het oog daarop is in het tarief voor de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder een verhouding toegepast van 90%/10% (voorstedelijk/interlokaal). In het tarief

²⁴ Transport & Mobility Leuven, Bepaling maximumtarief vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 262.

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 19.

²⁶ «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.

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 bijlage III ter en bijlage III quater van de herziene richtlijn opgenomen referentiewaarden. 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. Bovendien leidt het stimuleren van de ingroei van emissievrije vrachtwagens tot een vermindering van geluidsemissies in stedelijk gebied. 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. Hierdoor vallen emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg niet onder de vrachtwagenheffing. Dit wordt voorgesteld omdat het gewicht van bedrijfsvoertuigen, zoals bestelbussen die bijvoorbeeld voor stadsdistributie worden ingezet, hoger wordt 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.

Emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg worden dus 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 en voor bepaalde zware voertuigen die niet onder de vrachtwagenheffing vallen (zoals buitenlandse kampeerauto's). Voor emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg die in Nederland zijn geregistreerd, kunnen de kentekens uit het kentekenregister worden gebruikt. Naar verhouding zal deze categorie emissievrije vrachtwagens de grootste zijn in de categorie emissievrije vrachtwagens, omdat het grensoverschrijdende transport 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 houder 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 vaker onterecht een boete wordt opgelegd. De houder hoeft hiervoor geen actie te ondernemen.

3.4 Bepaling en periodieke herbeoordeling CO₂-emissieklasse

Bepaling CO₂-emissieklasse

Voor het bepalen van het tarief van de infrastructuurheffing en de externe kostenheffingen is onder meer de CO₂-emissieklasse nodig van het voertuig. Het bepalen van de CO₂-emissieklasse doet de dienst aanbieder bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst met de houder. Het overgrote deel van de vrachtwagens valt bij start van de heffing in CO₂-emissieklasse 1.²⁷ Houders van deze vrachtwagens kunnen volstaan met het aanleveren van het kentekenbewijs. Dat geldt ook voor emissievrije vrachtwagens. Voor de overige vrachtwagens kan de dienst aanbieder het kentekenregister raadplegen of de houder verzoeken aanvullende voertuiggegevens aan te leveren.

Aan de hand van deze 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 toelating, de subklasse van het voertuig en de CO₂-uitstoot.²⁸ De datum van eerste toelating is te vinden op het kentekenbewijs. In het Certificaat Van Overeenstemming (hierna: CVO), dat bij de goedkeuring van het voertuig wordt afgegeven, en/of in het Customer Information File (hierna: CIF) zijn de subklasse en de individuele CO₂-uitstoot van het voertuig te vinden. Voor het vaststellen van de CO₂-emissieklasse voor emissievrije vrachtwagens volstaat het kentekenbewijs. 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.

Het is mogelijk dat een houder al een dienstverleningsovereenkomst met een EETS-aanbieder heeft voor andere lidstaten waar vrachtwagenheffing geldt, bijvoorbeeld België, Duitsland en Oostenrijk. Als de betreffende EETS-aanbieder in dat kader al de CO₂-emissieklasse heeft bepaald, kan hij hiervan uitgaan. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat deze EETS-aanbieder wel in Nederland geaccrediteerd moet zijn alvorens hij zijn diensten in Nederland kan aanbieden.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E (wijziging van artikel 8 van de Wet vrachtwagenheffing) wordt dit nader toegelicht.

²⁷ Dit geldt voor vrachtwagens waarvan de eerste registratie vóór 1 juli 2019 heeft plaatsgevonden en voor vrachtwagens die niet onder de Europese certificeringsplicht vallen, zoals vrachtwagens van buiten de Europese Unie. Hiervoor zijn namelijk geen CO₂-emissiewaarden beschikbaar.

²⁸ Dienstaanbieders kunnen voor vrachtwagens met een kenteken dat in Nederland is uitgegeven ook de CO₂-emissieklasse aan de hand van voertuiggegevens vaststellen.

Periodieke herbeoordeling

Voor vrachtwagens die in CO₂-emissieklasse 2 of 3 vallen geldt dat zij relatief steeds minder zuinig worden, omdat de Europese norm voor die klasseindeling periodiek wordt aangescherpt. Daarom dient de CO₂-emissieklasse door de dienstaanbieder iedere zes jaar opnieuw te worden vastgesteld, waarbij als peildatum 1 juli geldt.²⁹ 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-richtlijn). Op grond van het contract met de tolheffer geldt deze informatieverplichting ook voor de hoofddienstaanbieder.

3.5 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 verdragsluitende landen – Denemarken, Luxemburg, Zweden – voor vrachtvoertuigen boven 12.000 kg een belasting (betaling daarvan wordt aangetoond door middel van 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 belasting zware motorrijtuigen (Wet BZM)³⁰ 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.³¹ 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 gebeurt als de Wet vrachtwagenheffing in zijn geheel in werking treedt (zie artikel 29 van deze wet). Het opzeggen van het Eurovignetverdrag gebeurt door middel van een zelfstandig traject.

²⁹ 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).

³⁰ De herziene richtlijn is reeds geïmplementeerd in de Wet BZM.

³¹ Kamerstukken II, 2021/22, 35 925-XII, nr. 104.

5. Gevolgen

CO₂-emissies en overige emissies

In 2023 is een studie uitgevoerd waarin de effecten van het wetsvoorstel 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. Dit draagt bij aan de vergroening van het wagenpark waardoor de uitstoot van schadelijke CO₂-emissies zullen afnemen. De CO₂-reductie van de andere tariefvarianten uit het eerder aangehaalde onderzoek bedraagt 0,3 Mton per jaar in 2030 ten opzichte van de tarieven in de wet. De geraamde reductie van CO₂-emissies van de in dit voorstel opgenomen tarieven bedraagt 0,4 Mton per jaar in 2030 ten opzichte van de tarieven in de wet. De geraamde reductie van stikstofemissie door het vrachtverkeer bedraagt 1,1 kton per jaar in 2030. Dit leidt tot positieve gevolgen voor het klimaat en de leefomgeving. Ook draagt de vergroening van het wagenpark bij aan de vermindering van geluidsemissies door vrachtvervoer. Naar verwachting zal dit effect hoofdzakelijk in stedelijk gebied sorteren.

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 uitwijkeffect 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 6 of schoner, zal dit effect hoe dan ook beperkt zijn. Mogelijke effecten op uitwijkgedrag worden 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 boordap-

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>.

paratuur en het kennisnemen van de verplichtingen uit de Wet vrachtwagenheffing.³⁶ Deze handelingen vloeien al voort uit de huidige Wet vrachtwagenheffing. De Europese verplichting om het tarief op de CO₂-emissieklasse te baseren zorgt voor een beperkte toename van regeldruk voor houders van vrachtwagens. Hierbij maakt het niet uit of alleen de infrastructuurheffing gebaseerd wordt op de CO₂-emissieklasse of ook de externekostenheffing (zoals voorgesteld). Houders moeten in sommige gevallen bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst aanvullende voertuigdocumenten aanleveren. Daarnaast zijn er beperkte gevolgen voor dienstaanbieders.

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 om aanspraak te maken op de korting voor voertuigen met een lage CO₂-uitstoot.³⁷ Het gaat hierbij om eenmalige regeldruk van € 117.000, uitgaande van een wagenpark in 2026 van 8.500 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 voor alle betreffende kentekenhouders. 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 emissievrije 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. Emissievrije 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.

Het wetsvoorstel leidt daarnaast tot beperkte regeldruk voor dienstaanbieders.³⁹ De dienstaanbieders hebben een contract met de overheid en ontvangen een vergoeding voor de werkzaamheden. Dienstaanbieders dienen bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst met een houder de vrachtwagen in te delen in een CO₂-emissieklasse. Daarnaast zijn er ook nog structurele kosten voor periodieke herbeoordeling van vrachtwagens die in CO₂-emissieklasse 2 en 3 zijn ingedeeld. De eenmalige regeldruk bedraagt ongeveer € 14.400 per dienstaanbieder. De structurele regeldruk bedraagt in de periode 2026–2032 gemiddeld € 3.900 per dienstaanbieder per jaar.

³⁶ <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2020/03/19/vervoers--en-verkeerseffecten-vrachtwagenheffing>.

³⁷ 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.

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 SIRA Consulting, «Notitie met inschatting regeldruk dienstaanbieders als gevolg van de wijziging van de Wet vrachtwagenheffing», februari 2024, www.vrachtwagenheffing.nl.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rechtsbescherming en privacy.

Gevolgen RDW

De RDW is gevraagd na te gaan of het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet vrachtwagenheffing voldoende juridische basis biedt om zijn taken te kunnen uitoefenen. De RDW concludeert dat de voorgestelde wijzigingen van beperkte impact zijn op de realisatie en de aanstaande exploitatie van de vrachtwagenheffing en dat deze uitvoerbaar zijn. In hoofdstuk 10 (Advies en consultatie) wordt nader ingegaan op de uitvoeringstoets van de RDW.

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, dienst aanbieder, houder – zijn hierboven beschreven.

7. Toezicht en handhaving

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in het toezicht of de handhaving van de Wet vrachtwagenheffing, omdat de beboetbare feiten als bedoeld in de wet niet wijzigen.⁴⁰ 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 dienst aanbieder het juiste tarief afdraagt, maar dit valt niet onder toezicht en 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.⁴¹

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 veroorzaakt door de groei van het aandeel emissievrije vrachtwagens in de totale vloot. Die groei wordt gestimuleerd door de korting op het tarief voor emissievrije vrachtwagens en door de subsidies voor de aanschaf van emissievrije vrachtwagens uit het 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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Revnext, Notitie wagenparkanalyse vrijstelling voor emissievrije vrachtauto's van 3.500 tot en met 4.250 kg, oktober 2023, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 305 nr. 411.

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 het uitgangspunt 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. Het is daarmee aan een volgend kabinet om op basis van die evaluatie te besluiten de tarieven te handhaven of 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.⁴² 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 van vrachtwagenheffing. 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.

RDW heeft in zijn uitvoeringstoets bekeken wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de invoering en exploitatie. RDW geeft aan dat die zeer beperkt zijn ten opzichte van de totale kostenraming.

9. Evaluatie

Het wetsvoorstel voorziet niet in een evaluatiebepaling, daar het implementatie betreft en reeds een evaluatiebepaling is opgenomen in de Wet vrachtwagenheffing. Overigens wordt voorgesteld die evaluatiebepaling te wijzigen; voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel I.

10. Advies en consultatie

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.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 5.

Voor dit wetsvoorstel is een internetconsultatie uitgevoerd (zie paragraaf 10.1). 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 (zie paragraaf 10.2).

10.1 Reacties internetconsultatie

Er zijn in totaal 8 reacties ingediend tijdens de internetconsultatie van het wetsvoorstel.⁴³ De branchevereniging Transport en Logistiek Nederland (TLN) heeft nadien gereageerd. Een samenvatting van de ingediende reacties is gepubliceerd op www.internetconsultatie.nl (het consultatieverslag). Hieronder wordt gereageerd op de door respondenten benoemde onderwerpen. Een gedetailleerdere reactie op de inbreng van respondenten is separaat gegeven en gepubliceerd op de hiervoor genoemde website.

Verschillende organisaties, waaronder TLN, Stichting Natuur en Milieu en de Nederlandse vereniging voor duurzame energie (NVDE), spreken steun uit voor het voorstel en de gekozen tariefstructuur. Ook wordt gepleit voor een snelle invoering van de vrachtwagenheffing 2026 en wordt door Stichting Natuur en Milieu voorgesteld om de tarieven te verhogen, zoals in bijvoorbeeld Duitsland gebeurd is.

De regering erkent dat voor de verduurzaming van de vervoerssector een vlotte invoering van de vrachtwagenheffing van groot belang is. Eventuele beleidswijzigingen – zoals het verhogen van het gemiddelde tarief – leiden tot vertraging, omdat onderzoeken naar verkeers- en vervoerseffecten, milieugevolgen en uitwijk dan opnieuw uitgevoerd moeten worden. Een vertraging van de invoering zou tot gevolg hebben dat de verwachte CO₂- en stikstofreductie later tot stand komt. Het voorgaande maakt dat de regering zeer terughoudend is in wijzigingen in de opdracht voor de uitvoeringsorganisaties, zodat de vrachtwagenheffing in 2026 in werking kan treden.

Daarnaast reageren respondenten op het (concept-)meerjarenprogramma 2026–2030 (MJP) voor verduurzaming en innovatie van de vervoerssector (de terugsluis).⁴⁴ De regering benadrukt dat het onderhavige wetsvoorstel strekt ter implementatie van de Europese tolheffingsregels. Het wetsvoorstel heeft geen betrekking op de terugsluis. Wel worden deze reacties meegenomen bij de vaststelling van het meerjarenprogramma 2026 – 2030.

Respondenten reageren ook op investeringszekerheid, vrijstellingen en de rol van hernieuwbare brandstoffen. Dit wordt hieronder behandeld.

Investeringszekerheid

Een aantal respondenten benadrukt dat het belangrijk is in het kader van investeringszekerheid de tarieven voor langere tijd dan de in de toelichting genoemde vier jaar vast te stellen. Dit verlaagt volgens hen het ondernemersrisico en zal de investeringsbereid in emissievrije vrachtwagens vergroten. Ook voor het proces tot eventuele wijziging van de

⁴³ ATR heeft zijn advies ook als reactie op de internetconsultatie ingediend, maar die wordt in deze paragraaf niet als zodanig behandeld. Het advies van ATR wordt besproken in paragraaf 10.2.

⁴⁴ Het concept-MJP is in de zomer van 2023 in consultatie gegaan, waarbij tot en met 4 september 2023 gereageerd kon worden op het voorstel: https://www.internetconsultatie.nl/terugsluis_vrachtwagenheffing/b1.

tarieven is aandacht. Aangegeven wordt dat de ontwikkeling van het wagenpark goed gemonitord moet worden en dat tijdige communicatie essentieel is.

Met het oog op het bieden van zekerheid naar de vervoerssector is het uitgangspunt van de regering 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. Mede op basis van de snelheid van de ingroei van emissievrije voertuigen kan een volgend kabinet besluiten de tarieven te handhaven of een eventuele correctie van de tarieven voor te stellen voor de volgende periode van vier jaar. Een toename van emissievrije voertuigen betekent namelijk dat de opbrengsten van de heffing en daarmee de omvang van de terugsluis zal dalen. Emissievrije voertuigen krijgen immers een flinke korting op het tarief. Door de verwachte verdere vergroening van het wagenpark zal deze ontwikkeling zich na 2030 sneller voortzetten. Een correctie van de tarieven, bijvoorbeeld door een afbouw van de korting voor emissievrije voertuigen, ligt op termijn voor de hand.

Stimulering hernieuwbare brandstoffen

Verschillende respondenten hebben aangegeven het gebruik van hernieuwbare brandstoffen, zoals biodiesel, te willen stimuleren door de tariefstructuur en/of de tariefklassen te wijzigen. Ook pleit één respondent voor een CO₂-bronheffing (*well-to-wheel*) in plaats van een heffing die gebaseerd is op de CO₂-uitstoot van het voertuig in de gebruiksfase.

De herziene richtlijn biedt geen mogelijkheid om het tarief te differentiëren op basis van de gebruikte brandstof.⁴⁵ Er kan dus geen aparte klasse voor biobrandstoffen worden ingesteld. Conform de herziene richtlijn worden vrachtwagens ingedeeld per categorie (en subcategorie) in vijf CO₂-emissieklassen op basis van de aanwezigheid en de prestaties van het voertuig. Dit wordt in de praktijk *tank-to-wheel* genoemd waarbij het op grond van de herziene richtlijn niet van belang is welke brandstof gebruikt wordt voor het bepalen van de CO₂-emissieklasse.

Hernieuwbare biobrandstoffen zijn onmisbaar in de transitie naar emissievrij transport. Daarom zet de regering – naast het stimuleren van zero-emissievrachtwagens – in op verduurzaming van het wegverkeer middels hernieuwbare biobrandstoffen. Zoals beschreven in de voortgangsbrief duurzaam vervoer van 23 augustus 2023 is ervoor gekozen om tussen nu en 2030 geleidelijk tot een maximum van 20 Petajoule extra biobrandstoffen in te zetten in het wegverkeer.⁴⁶ De inzet is aanvullend ten opzichte van RED III. Naarmate de elektrificatie toeneemt in het lichte wegtransport zal een steeds groter aandeel hiervan benut worden door het zware wegtransport.

De rijksoverheid heeft diverse instrumenten om de inzet van hernieuwbare brandstoffen in goederenvervoer te stimuleren. Het systeem Hernieuwbare Energie Vervoer is een handelssystematiek waarmee brandstofleveranciers het prijsverschil tussen hernieuwbare en fossiele brandstof kunnen terugverdienen. Als gevolg van RED III zal met ingang van 2025 het ambitieniveau fors worden verhoogd. Bovendien heeft de regering bij de voorjaarsbesluitvorming van 2023 besloten om 1,5 Mton (20 PJ) extra biobrandstoffen te stimuleren bovenop de

⁴⁵ Wel is in artikel 7, octies bis, zesde lid Eurovignetrichtlijn bepaald dat op trajecten waar op verifieerbare wijze een voertuig zonder CO₂-emissies wordt gebruikt, de lidstaten op dat voertuig verlaagde heffingen kunnen toepassen overeenkomstig CO₂-emissieklasse 5.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 31 305, nr. 414.

verhoogde RED-III-doelen. Naast het systeem Hernieuwbare Energie Vervoer zal ook het ETS2 voor de wegvervoer, gebouwde omgeving en de kleine industrie in 2027 starten. Ook dit systeem zal bijdragen aan het minder aantrekkelijk maken van het gebruik van fossiele brandstoffen in de logistieke sector.

De Rijksoverheid werkt daarnaast aan een subsidieregeling om zowel de vraag naar hernieuwbare waterstof door vrachtwagens als het aanbod (tankinfrastructuur) van hernieuwbare waterstof in Nederland te vergroten. De subsidieregeling Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie beoogt de productie van hernieuwbare energiedragers in Nederland te bevorderen.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 14 juli 2023 betreffende de vrachtwagenheffing, zijn in het concept-stimuleringspakket 2024–2025 en het concept-meerjarenprogramma 2026–2030 geen subsidieregelingen opgenomen op het gebied van hernieuwbare brandstoffen, ondanks dat het stimuleren van hernieuwbare brandstoffen één van de drie bestedingsrichtingen van de terugsluis vormde. Deze keuze is, in nauw overleg met de vervoerspartijen, gemaakt ter invulling van de motie Kröger,⁴⁷ waarin de regering wordt verzocht om in het vormgeven van het meerjarenprogramma te focussen op projecten die bijdragen aan zero-emissietechnologie of het voorkomen van vermijdbare transportbewegingen. Het kabinet wil geleidelijk aan toegroeien naar een emissievrij vrachtwagenpark in 2050. Daarmee zijn hernieuwbare brandstoffen een overgangstechnologie. Uit de effectstudie van het concept-meerjarenprogramma voor verduurzaming en innovatie blijkt dat subsidiering van hernieuwbare brandstoffen tot forse CO₂-reductie op korte termijn leidt, maar de transitie naar emissievrij vrachtvervoer op de langere termijn vertraagt. Bovendien leidt een dergelijk subsidiepakket tot aanzienlijk lagere stikstofreducties. Ook de vervoerspartijen evofenedex, TLN en VERN zijn voorstander van de inzet van hernieuwbare brandstoffen in het wegtransport, maar vinden dat hiervoor slechts in zeer beperkte mate middelen vanuit de terugsluis beschikbaar gesteld moeten worden.

Vrijstellingen

Een paar respondenten geven aan het wenselijk te vinden dat ook vrachtwagens van meer dan 4.250 kilogram vrijgesteld worden van de vrachtwagenheffing om de vergroening van het wagenpark verder te stimuleren. De herziene richtlijn maakt echter alleen het vrijstellen van vrachtwagens tot en met 4.250 kilogram mogelijk.

10.2 Adviezen en toetsen

Uitvoeringstoets Dienst Wegverkeer (RDW)

De RDW vraagt aandacht voor een drietal onderwerpen. Het gaat om het raadplegen van het kentekenregister, de vrijstelling van emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg en het informeren van houders van wie nog geen dienstverleningsovereenkomst is geregistreerd voorafgaand aan de start van de heffing.

Voor wat betreft de tariefdifferentiatie naar CO₂-emissieklasse, stelt de RDW voor om dienstaanbieders de mogelijkheid te bieden om het kentekenregister te raadplegen voor de CO₂-emissieklasse van Nederlandse kentekens. Dit is verwerkt in het desbetreffende artikel.

⁴⁷ Kamerstukken II, 2022/23, 35 190, nr. 17.

De vrijstelling voor emissievrije voertuigen tot en met 4.250 kg vraagt voor buitenlandse kentekens een aanvulling op de lagere regelgeving om deze uitvoerbaar te maken. Over de wijziging van het Besluit vrachtwagenheffing zal afstemming worden gezocht met de RDW.

De RDW wenst vanuit zijn rol als tolheffer houders van heffingsplichtige voertuigen aan te schrijven voor de start van de vrachtwagenheffing. Momenteel is die bevoegdheid bij de toezichthouder belegd. Deze wens is in dit wetsvoorstel verwerkt. Daarnaast vraagt RDW de lagere regelgeving op dit punt aan te passen. Dit wordt meegenomen bij de wijziging van het Besluit vrachtwagenheffing.

Adviescollege toetsing regeldruk (ATR)

ATR heeft het wetsvoorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk en heeft gezien of deze gevolgen voldoende in beeld zijn. ATR adviseert in zijn advies om in de toelichting te verduidelijken in welke mate de externe-kostenheffingen voor CO₂-emissies en geluidhinder bijdragen aan een snellere daling van de CO₂-emissies. De regering is hieraan tegemoet gekomen door dit in hoofdstuk 5 weer te geven. Daarnaast adviseert ATR 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. De regering is echter van mening dat geen formele mkb-toets uitgevoerd hoeft te worden, omdat dit wetsvoorstel niet leidt tot stelsel- dan wel systeemwijzigingen voor die bedrijven. Door dit wetsvoorstel ontstaan er voor houders van vrachtwagens geen nieuwe verplichtingen maar dienen houders in sommige gevallen wel aanvullende voertuigdocumenten aan te leveren om het tarief juist te kunnen vaststellen. De regering vindt het wel waardevol om gesprekken te voeren met mkb-bedrijven bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving. Naast de gesprekken met de koepelorganisaties van de vervoerssector organiseert het Ministerie van IenW ook gesprekken met individuele mkb-bedrijven over de vrachtwagenheffing. In die gesprekken zal ook aandacht zijn voor de verschillende regelingen die van belang zijn voor het aanschaffen een nieuwe vrachtwagen.

De effecten voor houders voor het aanleveren van aanvullende voertuigdocumenten voor vrachtwagens uit CO₂-emissieklasse 2 en 3 zijn berekend en opgenomen in hoofdstuk 5 (onder het kopje «administratieve lasten»). Het proces komt overeen met de werkwijze in andere EU-landen. Het wetsvoorstel is eind 2023 met de vervoerssector besproken. In die bijeenkomst zijn geen signalen gekomen dat het voorstel niet werkbaar zou zijn. Daarnaast is de sector actief uitgenodigd om te reageren op de internetconsultatie van dit wetsvoorstel. Hieruit is naar voren gekomen dat het voorstel wordt gesteund, en er zijn geen signalen uit naar voren gekomen over mogelijke extra administratieve lasten.

Tot slot adviseert ATR de regeldrukgevolgen voor dienstaanbieders te bepalen conform de Rijksbrede methodiek. Adviesbureau SIRA is gevraagd om de regeldruk voor dienstaanbieders in beeld te brengen. Deze effecten zijn zeer beperkt en beschreven in hoofdstuk 5.

11. Inwerkingtreding en notificatie

In dit wetsvoorstel worden verschillende artikelen van de Wet vrachtwagenheffing gewijzigd. Voor de inwerkingtreding van die gewijzigde artikelen zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij de inwerkingtreding van de huidige artikelen van de Wet vrachtwagenheffing, voor zover deze nog niet in werking zijn getreden. Op het moment dat de vrachtwagen-

heffing start, zal aan de herziene Europese tolheffingsregels worden voldaan.

Bij het bepalen van het moment van de inwerkingtreding zal rekening worden gehouden met het feit dat de richtlijn de lidstaten verplicht om het berekende maximumtarief voor de infrastructuurheffing bij de EU te notificeren.⁴⁸ Dat moet zes maanden voordat de regeling wordt toegepast en in die zes maanden moet de Europese Commissie ermee instemmen.

Voorts zijn lidstaten op grond van de richtlijn verplicht om voor de uitvoering van een nieuwe of gewijzigde tolregeling waarbij externekostenheffingen worden toegepast, de EU hierover te informeren.⁴⁹ Daarnaast moet het wetsvoorstel in het kader van de herziene richtlijn (artikel 4, eerste lid) worden genotificeerd bij de Europese Commissie omdat het om gedeeltelijke (her)implementatie gaat. Die notificatie vindt plaats als het wetsvoorstel is aangenomen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

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

Met onderdeel A wordt een aantal begripsbepalingen van artikel 2 van de herziene richtlijn geïmplementeerd in artikel 1 van de Wet vrachtwagenheffing; ook wordt om andere redenen een aantal begripsbepalingen toegevoegd.

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 nieuwe definitie van het begrip «vrachtwagen» is een technische aanpassing, bedoeld om dit begrip in overeenstemming te brengen met de omschrijving in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet vrachtwagenheffing⁵⁰. Deze aanpassing maakt ook definiëring nodig van de begrippen «carrosserietype BC» en «categorie N1».

De voorgestelde vrijstelling van vrachtwagens met een eendagskenteken (artikel 1, onderdeel C, van het wetsvoorstel) maakt een definitie nodig van het begrip «eendagskenteken». Het begrip «handelaarskenteken» (gebruikt in artikel 3, eerste lid, onderdeel b) was nog niet gedefinieerd; hiertoe wordt alsnog overgegaan.

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. Ook wordt 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. De begripsbepaling van euro-emissieklasse wordt aangepast door gebruik te maken van de nieuwe begripsbepaling «Richtlijn 99/62/EG». Overigens is de titel van Richtlijn 99/62/EG met de

⁴⁸ Artikel 7 van de herziene richtlijn.

⁴⁹ Artikel 7 nonies, derde lid, van de herziene richtlijn.

⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 910, nr. 3, p. 11, 12, p. 66, 67.

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.

Artikel 1, 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 1, onderdeel C (wijziging van artikel 3 van de Wet vrachtwagenheffing)

Om redenen van uitvoerbaarheid wordt in artikel 3, eerste lid, toegevoegd dat vrachtwagens met een eendagskenteken zijn vrijgesteld van vrachtwagenheffing. Een eendagskenteken is een bijzonder kenteken dat wordt opgegeven voor een voertuig dat ter verkrijging van een regulier kenteken naar en van de plaats van weging en onderzoek moet worden gereden. Dit eendagskenteken mag alleen worden gebruikt voor de rit van en naar het keuringsstation. Het zou voor de houder een onevenredige last zijn als hij voor deze ene rit een dienstverleningsovereenkomst zou moeten sluiten en over de daarbij behorende boordapparatuur zou moeten beschikken. Daarnaast zijn de verwachte aantallen laag en gaat het om korte ritten die weinig zullen opbrengen. Ook zou het de handhaver extra werk kosten om de houder te achterhalen bij het opleggen van een eventuele bestuurlijke boete.

Artikel 7, negende lid, onderdeel d, van de herziene richtlijn biedt de mogelijkheid om emissievrije voertuigen, die in beladen toestand een maximaal toegestane massa van 4.250 kilogram hebben, vrij te stellen. In onderdeel C, onder 2, wordt, door het toevoegen van een nieuw onderdeel aan artikel 3, eerste lid, voorgesteld van deze uitzondering gebruik te maken. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 3.3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel 1, onderdeel D (wijziging van 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 in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder (onderdeel b) en de externekostenheffing in verband met CO₂-emissies (onderdeel c). Al deze componenten van het tarief van de vrachtwagenheffing worden gedifferentieerd naar de toegestane maximummassa en naar CO₂-emissieklassen, waarbij binnen CO₂-emissieklasse 1 tevens wordt gedifferentieerd naar euro-emissieklassen.

De differentiatie naar euro-emissieclassen is op grond van de richtlijn niet verplicht, maar wordt voorgesteld aangezien deze bijdraagt aan het gebruik van schonere vrachtwagens en bovendien het meest aansluit op de tarieven in de oorspronkelijke Wet vrachtwagenheffing. Het gemiddelde tarief van de vrachtwagenheffing stijgt echter niet; alleen binnen de tariefstructuur is, net als in de huidige wet, een differentiatie opgenomen ten gunste van schonere vrachtwagens en ten laste van vrachtwagens uit de meer vervuilende categorieën. In dit kader wordt verder verwezen naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Ingevolge artikel 7 quater, eerste lid, van de herziene richtlijn moeten, bij het bepalen van de hoogte van de externekostenheffingen in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder en in verband met CO₂-emissies, de referentiewaarden in acht worden genomen. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld gebruik te maken van de ruimte die de herziene richtlijn biedt om 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 staat de genoemde bepaling uit de richtlijn ook toe om uit te gaan 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 van onderzoek (zie bijlage III bis, onder 3, van de herziene richtlijn) en het melden dat gebruik wordt gemaakt van deze mogelijkheid aan de Europese Commissie. In dit wetsvoorstel is hiervan geen gebruik gemaakt, omdat, zoals in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, niet wordt beoogd om de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen.

In het tweede lid is bepaald dat het tarief van de vrachtwagenheffing moet worden geïndexeerd. Dit lid komt grotendeels overeen met het huidige tweede lid. Nieuw is dat de verschillende bestanddelen van de vrachtwagenheffing worden opgenomen, te weten: de infrastructuurheffing, de externekostenheffing in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing in verband met CO₂-emissies. Deze wijziging is noodzakelijk omdat het tarief van de vrachtwagenheffing wordt opgesplitst, en niet het totaaltarief maar de afzonderlijke bestanddelen worden geïndexeerd. De wijziging van het tweede lid is daarmee van technische aard.

Op de verplichting om te indexeren wordt in het derde lid een uitzondering voorgesteld. Het is niet uitgesloten dat het tarief voor de vrachtwagenheffing op enig moment wordt gewijzigd en dat de indexatie reeds is meegenomen in deze wijziging. In dat geval vindt over het betreffende jaar geen aparte indexatie plaats.

De in het eerste lid genoemde bedragen hebben prijspeil 2023. Het vierde lid regelt dat deze bedragen bij inwerkingtreding van artikel 5 bij ministeriële regeling worden geïndexeerd op de in het tweede lid bedoelde wijze, met dien verstande dat de jaarlijkse indexering wordt toegepast tot en met het jaar waarin artikel 5 in werking treedt. Als artikel 5 in 2026 in werking treedt, worden de bedragen dus drie keer geïndexeerd (met de tabelcorrectiefactoren die van toepassing zijn op 1 januari 2024, 1 januari 2025 en 1 januari 2026).

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. Voorgesteld wordt aan het tweede lid 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 wat het afzonderlijke tarief is van de infrastructuurheffing, van de externekostenheffing in verband met luchtverontreiniging en geluidshinder en van de externekostenheffing in verband met CO₂-emissies.

In het derde lid wordt de verplichting geregeld van de houder om zijn kentekenbewijs over te leggen aan de dienstaanbieder, of (voor een houder van een vrachtwagen die niet uit een EU-land komt) een daaraan gelijkwaardig voertuigdocument. Aan de hand daarvan stelt de dienstaanbieder vast dat degene die de overeenkomst sluit ook de houder is van de vrachtwagen. Als de houder van de vrachtwagen al een dienstverleningsovereenkomst heeft gesloten met dezelfde dienstaanbieder ten behoeve van de afdracht van vrachtwagenheffing in een ander land, is het opnieuw overleggen van een kentekenbewijs of gelijkwaardig voertuigdocument niet nodig.

Na het derde lid worden drie nieuwe leden ingevoegd, wat leidt tot vernummering van de leden vier tot en met zes. In het vierde lid (nieuw) is voorgeschreven hoe de dienstaanbieder het tarief van de vrachtwagenheffing bepaalt. Het huidige derde lid regelt dat de houder verplicht is bepaalde voertuigdocumenten over te leggen, waarmee de toegestane maximummassa van de vrachtwagen en de euro-emissieklasse kunnen worden vastgesteld. Met de herziene richtlijn moet ook de CO₂-emissieklasse worden bepaald. Dit is in het nieuwe vierde lid toegevoegd. Daarbij is ervoor gekozen om de houder niet langer te *verplichten* de voertuigdocumenten over te leggen, maar om hem de *mogelijkheid* te geven om dat te doen. Zo is de CO₂-emissieklasse bij vrachtwagens die zijn ingedeeld in CO₂-emissieklassen 1 of 5, af te leiden uit het kentekenbewijs. Voor de houders van die voertuigen is er dus geen belang om aanvullende voertuigdocumenten aan te leveren, en zou dat een onnodige administratieve last zijn.

Het kentekenbewijs of daaraan gelijkwaardig voertuigdocument moet altijd door de dienstaanbieder worden geraadpleegd, met uitzondering van de in de laatste zin van het derde lid bedoelde situatie, namelijk wanneer de houder dit document al eerder aan dezelfde dienstaanbieder heeft verstrekt in het kader van het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst in een ander land.

Verder kan de dienstaanbieder het kentekenregister raadplegen. Dit is echter niet verplicht: de meest efficiënte werkwijze kan per dienstaanbieder verschillen. Als de houder al een dienstverleningsovereenkomst in een ander land heeft gesloten met dezelfde dienstaanbieder, zal het niet nodig zijn om voor het bepalen van het juiste tarief het kentekenregister te raadplegen.

In de huidige wet is in het derde lid, tweede zin, geregeld hoe de dienstaanbieder het tarief moet vaststellen als dat niet lukt op grond van de overgelegde documenten. In lijn daarmee wordt in het voorliggende wetsvoorstel in het nieuwe vijfde lid geregeld hoe de dienstaanbieder het tarief moet vaststellen als dat niet lukt op de in het vierde lid bepaalde wijze.

Overigens betekenen de voorgestelde wijzigingen dat ook het Besluit vrachtwagenheffing moet worden gewijzigd. In dit besluit is geregeld met welke documenten een houder de euro-emissieklasse en de maximummassa 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 I, onderdeel F (wijziging van artikel 21 van de Wet vrachtwagenheffing)

De in de Wet vrachtwagenheffing geformuleerde bewaartermijn van gegevens na een onherroepelijke bestuurlijke boete kan in de uitvoeringspraktijk voor problemen zorgen. Het huidige artikel 21, tweede lid, onderdeel b, subonderdeel 2°, bepaalt dat persoonsgegevens kunnen worden bewaard totdat de bestuurlijke boete is betaald. Een bezwaar of beroep kan echter binnenkomen na overschrijding van de gestelde termijnen, en het kan dan nodig zijn om te beoordelen of sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Daarvoor kunnen de persoonsgegevens van de bezwaarmaker nog nodig zijn.

Iets soortgelijks geldt voor de situatie dat een bestuurlijke boete wordt kwijtgescholden. Het huidige artikel 21, derde lid regelt dat de persoonsgegevens dan onmiddellijk moeten worden verwijderd. Er kan echter een verzoek om of vordering tot schadevergoeding aan de orde zijn, waarvoor de persoonsgegevens nog nodig kunnen zijn.

Daarom wordt in bovengenoemde situaties een bewaartermijn voorgesteld van vijf jaren. Daarmee wordt aangesloten op artikel 310 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek (BW), waar is bepaald dat de rechtsvordering tot schadevergoeding verjaart vijf jaar nadat de benadeelde bekend is geworden met de schade. Ook artikel 8:88 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt een mogelijkheid om te verzoeken om schadevergoeding. In artikel 8:93 Awb wordt voor de verjaringstermijn eveneens aangesloten bij artikel 3:310 BW.

Artikel I, onderdeel G (wijziging van artikel 22 van de Wet vrachtwagenheffing)

In artikel 22, eerste lid, onder c, is abusievelijk geregeld dat de toezichthouder de bevoegdheid heeft om houders van vrachtwagens te informeren die (nog) geen dienstverleningsovereenkomst hebben gesloten. Bij nader inzien hoort deze bevoegdheid niet thuis bij de toezichthouder. Die komt immers pas in beeld als er handhaving nodig is, en het is niet zinvol om in de handhavingfase een herinnerings-/waarschuwingbrief te sturen aan houders zonder dienstverleningsovereenkomst. Daarom wordt onderdeel c uit het eerste lid van artikel 22 geschrapt. Dat maakt ook het schrappen nodig van onderdeel c uit het tweede lid van artikel 22. Voor de tolheffer kan het wél zinvol zijn om een herinnerings- of waarschuwingbrief te sturen aan houders die (nog) geen dienstverleningsovereenkomst hebben. Diens bevoegdheid om dat te doen ligt besloten in het bestaande artikel 21, eerste lid, onder a.

Het voorgaande vergt ook een wijziging van het Besluit vrachtwagenheffing. Ook daar is abusievelijk uitgegaan van een bevoegdheid voor de *toezichthouder* om houders zonder dienstverleningsovereenkomst aan te schrijven. In artikel 5, derde lid, is geregeld welke persoonsgegevens de toezichthouder daarbij mag verwerken. Deze bepaling zal worden overgeheveld naar artikel 4 (het eerste lid), waar is geregeld welke persoonsgegevens de *tolheffer* mag verwerken.

Artikel I, onderdeel H (wijziging van artikel 23 van de Wet vrachtwagenheffing)

Door de voorgestelde wijziging van artikel 8 en artikel 21 worden enkele bestaande artikelleden omgenummerd. Dat maakt een wijziging in artikel 23 nodig van de verwijzing naar deze artikelen.

Artikel I, onderdeel I (wijziging van artikel 34 van de Wet vrachtwagenheffing)

Artikel 34 strekt tot aanpassing van de evaluatiebepaling. De gewijzigde richtlijn schrijft voor dat de lidstaten uiterlijk op 25 maart 2025 en daarna om de vijf jaar een verslag in geaggregeerde vorm publiceren over de op hun grondgebied geheven tolgelden en gebruiksrechten. Om dubbele lasten te voorkomen, wordt bij deze termijn aangesloten voor het informeren van de Staten-Generaal over de doeltreffendheid en de effecten van de onderhavige wet in de praktijk.

Artikel II (Vervalbepaling)

Het voorgestelde artikel 5, vierde lid, van de Wet vrachtwagenheffing regelt de indexatie van de in artikel 5, eerste lid genoemde bedragen (die gelden per 2023) naar het jaar van inwerkingtreding van artikel 5. Omdat het vierde lid geen doel meer dient nadat het in werking is getreden, wordt geregeld dat dit lid een maand na inwerkingtreding ervan komt te vervallen.

Artikel III (Inwerkingtreding)

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

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Madlener

Transponeringstabel bij bindende EU-rechtshandelingen (Ar. 9.12)

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatieregeling 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 vrachtwagenheffing (Wet vvh)		
Artikel 7 lid 2 (Toepassing overig wegennet)	Artikel 2 van de Wet vvh		
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 I, onderdeel B		
Artikel 7 lid 5 (Direct of indirect onderscheid)			
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 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)		
Artikel 7 lid 9 (Vrijstellingen etc.)	Artikel I, onderdeel C	Lidstaten kunnen bepaalde voertuigen vrijstellen van de verplichting om tolgeld of gebruiksrechten te betalen.	Voor de vrachtwagenheffing zijn geen concessies gesloten. 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)		

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
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 (externekosten-heffing)	Artikel I, onderdeel D		
Artikel 7 quater lid 2 (vaststelling tarief externekosten-heffing)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling)	Lidstaten wordt de mogelijkheid geboden het tarief van de externekosten-heffing te laten vaststellen door een instantie.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid.
Artikel 7 quater lid 3 (vrijstelling tarief externekosten-heffing 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 externekosten-heffing aan te passen.	
Artikel 7 quater bis lid 1 (externekostenheffing toepassing)	Artikel I, onderdeel D		
Artikel 7 quater bis lid 2 (Geen externekostenheffing zero-emmissie voertuigen)	Artikel I, onderdeel D		
Artikel 7 quater bis lid 3 (vanaf 25 maart 2026 verplichte externekostenheffing)	Artikel I, onderdeel D		

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 7 quater bis lid 4 (externekostenheffing concessies)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling).	In het geval de concessietolgel-den 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 (externekosten-heffing voor bussen en touringcars)	Behoeft geen implementatie (facultatieve bepaling), aangezien de Wet VWH niet ziet op deze voertuigcategorieën. Artikel I, onderdeel D		
Artikel 7 quater ter lid 3 (externekosten-heffing in combinatie met infrastructuurheffing)			
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 geen gebruik van deze mogelijkheid.
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 I, onderdeel D		
Artikel 7 sexies lid 1 (berekening infrastructuurheffing)			
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.

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
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 rijdt, kan CO ₂ -emissieklasse 5 worden toegepast.	Nederland maakt geen gebruik van deze mogelijkheid vanwege de moeilijkheden in de uitvoering die dit oplevert.
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.		

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
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 duodicies (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 geen gebruik van deze mogelijkheid.
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.		

Bepaling Richtlijn (EU) 2022/362	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 9 sexies (bevoegdheden en opdracht commissie)	Behoeft geen implementatie, omdat het gaat om bevoegdheden dan wel verplichtingen van de Commissie.		
Artikel 10 bis	Behoeft geen implementatie		
(indexatie)	(opdracht aan de Commissie)		
Artikel 11	Behoeft geen implementatie		
(verslag)	(opdracht aan lidstaten)		
Bijlagen	Artikel I, onderdeel D		
Omzetting	Behoeft geen implementatie		
(artikel 4)	(opdracht aan lidstaten)		
Inwerkingtreding	Behoeft geen implementatie		
(artikel 5)			
Adressaten	Behoeft geen implementatie		
(artikel 6)			