
Advies vrachtwagenheffing

Tarieferosie – mogelijke oplossingen

Notitie voor Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum 29 09 2023

Auteur: Eef Delhay, Christophe Heyndrickx

1 Doel van de vrachtwagenheffing

De Nederlandse vrachtwagenheffing heeft twee doelen:

1. Binnen- en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer. Zo gaat het vrachtverkeer meer dan nu betalen voor gebruik van de weg.
2. Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. In het regeerakkoord is afgesproken dat de inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de vervoerssector worden teruggesluisd naar de sector door, naast verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's, gelden aan te wenden voor innovatie en verduurzaming (terugsluit).

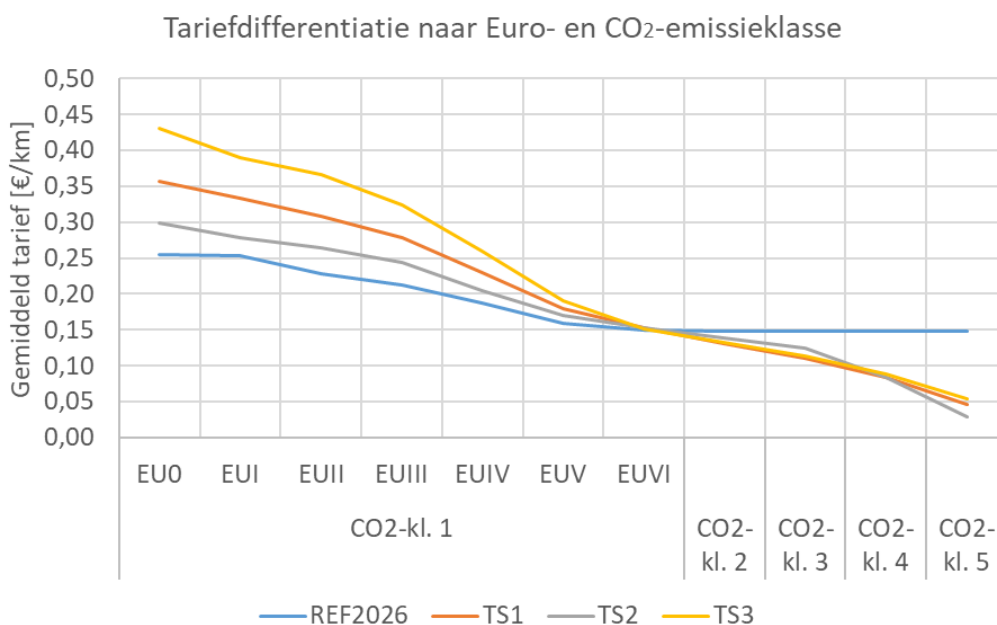
In dit rapport focussen we ons op twee aspecten van de vrachtwagenheffing waarmee rekening kan gehouden worden in de toekomst:

- Het probleem van tarieferosie en de mogelijke oplossingen
- Een aantal aanbevelingen over hoe het huidige voorstel gewijzigd zou kunnen worden om de tarieven meer “future proof” te maken.

2 Basiscomponenten vrachtwagenheffing in Nederland

De Nederlands vrachtwagenheffing moet in overeenstemming zijn met de herziene Eurovignetrichtlijn (Richtlijn € 2022/362 tot wijziging Richtlijn 199/62/EG). RevNext (2023) heeft in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een studie gedaan naar de mogelijke keuzes voor het aanpassen van de tarieven voor de vrachtwagenheffing op basis van deze herzien richtlijn. Naast een referentiescenario (REF2026) waarin de huidige tariefstructuur behouden blijft en gebaseerd op de oude Eurovignet richtlijn, werden drie mogelijke tariefstructuren (TS1, TS2 en TS3) voorgesteld waarin steeds een maximale korting vervat zit voor voertuigen in CO₂-emissieklassen 2-5 conform de richtlijn. De tariefstructuren verschillen onderling in het gewicht dat ze aan luchtverontreiniging versus CO₂ kosten geven. Alle drie hebben ze met elkaar gemeen dat

hoe hoger de Euroklasse hoe jonger en schoner het voertuig qua luchtvervuilende emissies en hoe hoger de CO₂ emissieklasse hoe lager de CO₂ uitstoot en hoe lager de vrachtwagenheffing. Onderstaande figuur vat de tariefdifferentiatie samen. Als uitgangspunt is een gemiddeld tarief van 15ct/km genomen voor alle tariefstructuren.



Figuur 1: Gemiddelde tariefdifferentiatie naar Euro en CO₂- emissieklassen. Bron: Revnex (2023)

De idee achter de drie tariefstructuren is het aanmoedigen van ZeroEmissie(ZE)- voertuigen (deze vallen in CO₂-emissieklasse 5) want deze krijgen in alle tariefstructuren een hoge korting ten opzichte van de referentie.

In het referentiescenario groeit het aandeel ZE-vrachtauto's in de nieuwverkopen geleidelijk aan tot ongeveer 38% in 2030. In de jaren na 2024 is het aandeel van ZE vrachtwagens in de nieuwverkopen hoger in alle scenario's ten op zichte van het referentiescenario, met aandelen rond de 51-54% in 2030. Bij een ongewijzigde tariefzetting wil dit zeggen het gemiddelde tarief zal dalen met 1,5 cent/km of zo'n 10% tegen 2030. Dit wil zeggen dat ook de opbrengsten zullen dalen – er is met andere woorden sprake van tarieferosie.

3 Het probleem van tarieferosie

Tarieferosie ontstaat doordat de basis van de belasting daalt – wat, in het geval van milieu en CO₂ belastingen, vaak ook expliciet de bedoeling is. Het primaire doel van elke CO₂ belasting is om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, waardoor – indien de belasting effectief is – de consumptie van brandstoffen en dus de inkomsten over de tijd zullen dalen.

Dit wil zeggen dat in de voorgestelde tariefstructuren over de tijd de inkomsten van de vrachtwagenheffing zullen dalen en dus ook het budget dat aangewend kan worden voor innovatie en verduurzaming. Afhankelijk van de focus, kunnen deze uitgaven aan innovatie en verduurzaming het erosie-effect zelfs versterken indien ze zelf ook als gevolg hebben dat er schonere vrachtwagens gebruikt worden.

Het probleem van tariefrosie is niet nieuw. De Mooij et al (1998) wees al op dit probleem bij milieubelastingen in het algemeen. Ook de OECD (2019), van Dender (2019), House of the Oireachtas (2021) stellen dat de belastingbasis van brandstofbelastingen zullen dalen door de stijgende brandstofefficiëntie en de elektrificatie van het voertuigenpark. OECD (2011) wijst er ook op dat een daling meer gevoeld wordt als de inkomsten ‘ge-earmarked’ (dit wil zeggen voorbehouden zijn voor bepaalde uitgaven) zijn dan als ze naar de algemene belastingopbrengsten gaan. OECD (2017) stelt wel dat het earmarken van belastingen, de aanvaardbaarheid verbetert van de belasting en het verhogen ervan. Al stellen Fullerton et al (2008) dat erosie niet noodzakelijk een probleem is als de belasting op een prijsinelastische basis, zoals energie, geheven worden. In het algemeen kan gesteld worden dat een prijselastische basis goed is voor de efficiëntie van de belasting, maar slecht is voor de inkomsten en omgekeerd.

De praktijk toont aan dat er wel degelijk een probleem is. In de EEA(2022) briefing wordt er op gewezen dat in landen, die vooruitlopen wat betreft milieubelastingen, zoals Denemarken, Noorwegen en Zweden een daling hebben gezien in het aandeel van inkomsten uit milieubelastingen ten opzichte van totale belastinginkomsten. De inkomsten van belastingen op benzine daalde in Noorwegen en Denemarken met 65% (constante prijzen 2010 NOK), respectievelijk met 44% (constante prijzen 2010 DKK) tussen 2002 en 2019. Deze dalingen zijn, onder andere, gelinkt aan de sterk gestegen aankoop van elektrische voertuigen. In Zweden daalde de inkomsten van de CO₂ belasting met ongeveer 17% (constante prijzen 2010 SEK) tussen 2002 en 2019. Indien men hierbij de inkomsten telt van het ETS-systeem (European Emission Trading System) dan dalen de geaggregeerde inkomsten met 12%. Criqui et al (2019) erkennen ook dat er een wisselwerking is tussen de effectiviteit van een CO₂ belasting en de verkregen inkomsten.

OECD (2019) geeft ook het voorbeeld van de Franse bonus-malus waarbij de belastingen op wagens met een hoge emissies gebruikt werden om voertuigen met lage emissies te belonen. Deze belasting was ontworpen om inkomstenneutraal te zijn maar achteraf, in de praktijk, bleek dat de inkomsten niet hoog genoeg waren.

4 Wat zijn volgens de literatuur mogelijke oplossingen voor personenwagens?

Er is weinig tot geen literatuur die focust op de erosie van de belastingbasis bij een kilometerheffing voor vrachtwagens. De literatuur bespreekt voornamelijk het probleem van mindere inkomsten uit brandstofaksen van personenwagens naarmate er meer Elektrische Voertuigen (EVs) gekocht worden. In de voorgaande paragraaf gaven we al een aantal concrete voorbeelden hiervan.

In de literatuur rond de belastingerosie van brandstofaksen bij personenwagens worden volgende voorstellen gedaan om dit tegen te gaan.

- De Europese Commissie (2020) stelt dat duurzame belastinginkomsten afkomstig zijn van belastingbasissen die niet eroderen over de tijd en voldoende opbrengen om de huidige en – waarschijnlijk -stijgende toekomstige uitgaven in de toekomst te dekken. Dit door bijvoorbeeld te focussen op belastingen gelinkt aan de opkomst van robotica, financiële transacties en digitale services (EEA, 2022). Ook de OECD (2019) ziet heil in een **hervorming van de belastingen buiten de transportsector**.

- Het **afschaffen van voordelen die elektrische voertuigen** nu vaak hebben op het vlak van registratie en jaarlijkse taksen. (OECD, 2019; Melby, 2023, ITF, 2023b).
- Het **invoeren van een km belasting** voor wagens (en/of vrachtwagens) die niet noodzakelijk gedifferentieerd is naar milieuklasse van het voertuig, maar wel naar tijd en/of plaats. Het aantal gereden kilometers zou een stabiele en relatief efficiënte belastingbasis kunnen vormen (OECD, 2019; OECD, 2011; van Dender, 2019; Melby, 2023).
- Het **tarief van brandstof of CO₂ belastingen doen stijgen over de tijd** om zo de inkomstendaling tegen te gaan. Dit zou geleidelijk aan moeten gebeuren, en niet in grote stappen, om zo een aanvaardbare en continu stimulans te vormen om de emissies te verminderen (OECD, 2019 en OECD, 2017).
- Een **slim opzet van een combinatie van belastingen**. Zo zorgt een belasting op eigendom of op gebruik voor een relatieve stabiele stroom van inkomsten. De inkomsten op basis van registratie of aankoop hangen daarentegen sterk af van de cyclus van de vloot en van de bedrijven. Belastingen op basis van afstand kunnen relatief stabiel zijn dan belastingen op basis van brandstoffen omdat ze gerelateerd zijn aan het rijden zelf en niet van de brandstof en omdat op korte termijn het aantal gereden kilometers relatief inelastisch is (OECD, 2019). ITF (2023a) stelt dat er een fragiel evenwicht is tussen het voorkomen dat er een stijging is in het gebruik (omdat de reiskosten dalen) en het genereren van stimulansen om over te schakelen naar elektrische voertuigen. Voor personenwagens dient men ook rekening te houden met mogelijke sociale gevolgen.
- Een **bonus-malus/feebate systeem** waarbij de premies/belastingen proportioneel zijn met de verschillen in CO₂ uitstoot en waar er een omslagpunt van uitstoot is, beloont in het algemeen de daling van CO₂ uitstoot. Indien men regelmatig het omslagpunt (dit is de emissie uitstoot waarbij betalen van een belasting verandert in krijgen van een subsidie) aanpast dan zal dit systeem inkomstenneutraal zijn. Het omslagpunt kan bijvoorbeeld elk jaar gelijk gesteld worden aan de gemiddelde CO₂ uitstoot per km van de verkopen in het jaar ervoor. Omdat dit systeem onafhankelijk is van de prijs van CO₂ spelen hier vooral fiscale objectieven mee. Het exacte ontwerp van zo een systeem ligt gevoelig omdat er onverwachte en niet bedoelde effecten kunnen opspelen. De ervaring van het Franse systeem had op korte termijn hogere CO₂ emissies als effect omdat er een stijging was van nieuwe aankopen van wagens met slechts marginaal lagere emissies (van Dender, 2019).
- Het **negeren van dit effect**. De primaire focus van de transportbelastingen is niet het genereren van inkomsten, maar het zetten van de juiste prijzen (vervuiler betaalt). Van Dender (2019) stelt dat in Europa transportbelastingen vaak eerder gedreven worden door de inkomsten dan het overeenkomen van de transportprijzen met de externe kosten. Indien de primaire focus echter de internalisatie van alle kosten is, dan is de erosie van de belastingbasis niet belangrijk.

5 Wat zijn mogelijke oplossingen om tarieferosie bij een vrachtwagenheffing tegen te gaan?

Op basis van de voorstellen uit de literatuur voor personenwagens weerhouden we onderstaande vijf opties.

1. Niet gedifferentieerde vrachtwagenheffing wat betreft emissies

We bedoelen hier een vrachtwagenheffing per kilometer die niet gedifferentieerd is naar de milieuklasse (ITF, 2023a). Er kan wel nog steeds een differentiatie zijn naar bijvoorbeeld plaats en tijd – een soort congestieheffing. De idee is dan dat andere belastingen gebruikt worden om het gebruik van meer milieuvriendelijke vrachtwagens aan te moedigen. Dit kan dan bijvoorbeeld zijn door differentiatie van de motorvoertuigenbelasting en/of de registratietaks of door het opleggen van standaarden (ITF, 2023a). Het nadeel van deze maatregel is dat ze enkel een stimulans geeft aan in Nederland geregistreerde vrachtwagens en niet aan het buitenlands verkeer. Bovendien heeft dit soort belasting enkel een invloed bij de aankoop van het voertuig. Eenmaal het voertuig gekocht is, hebben deze belastingen geen invloed meer op het gedrag, dit wil zeggen het aantal km gereden. Een belangrijk probleem met deze oplossing is dat ze in strijd is met de huidige Europese bepalingen.

2. Hogere belastingen op elektriciteit

In de literatuur rond personenwagens werd als nadeel opgegeven dat elektriciteit ook gebruikt werd voor andere doelen (ITF, 2023a). Bij vrachtwagens is het mogelijk dat dit nadeel zich minder stelt. Het lijkt realistisch om te veronderstellen dat het merendeel van de vrachtwagens niet “thuis” zullen laden maar met behulp van snellaadpalen. De vraag die zich dan stelt, is of het mogelijk is om een aparte belasting te heffen op elektriciteit afkomstig van deze snellaadpalen. Deze optie wordt niet besproken in de Europese richtlijn. Een bij-effect is dat zo ook – zij het deels – het probleem van de erosie van brandstofbelastingen bij personenwagens mee aangepakt wordt. Een open vraag blijft hoe hoog deze belasting dan zou moeten zijn want zelfs met een belasting zal de kost nog steeds lager zijn dan de brandstofkost. Bovendien zijn elektrische voertuigen ongeveer vier keer zo efficiënt, waardoor een zeer hoge belasting nodig zou zijn (ITF, 2023a).

3. Bijkomende registratiebelasting voor ZE voertuigen

In dit systeem wordt er nog steeds korting, gebaseerd op de emissies, gegeven in de kilometerbelasting, maar betalen ZE voertuigen een bijkomende registratiebelasting. Dit kan een deel van de minder inkomsten ondervangen, maar kan ook een negatief effect hebben op de emissies omdat ZE duurder worden in aankoop en de aankoop ervan uitgesteld kan worden. Het exacte effect zal afhangen van de verhouding van de stijging van de registratiebelasting ten opzichte van de daling in de kilometerbelasting. Deze optie lijkt mogelijk met de huidige Europese richtlijnen.

4. Het continu verhogen van de kilometerbelasting

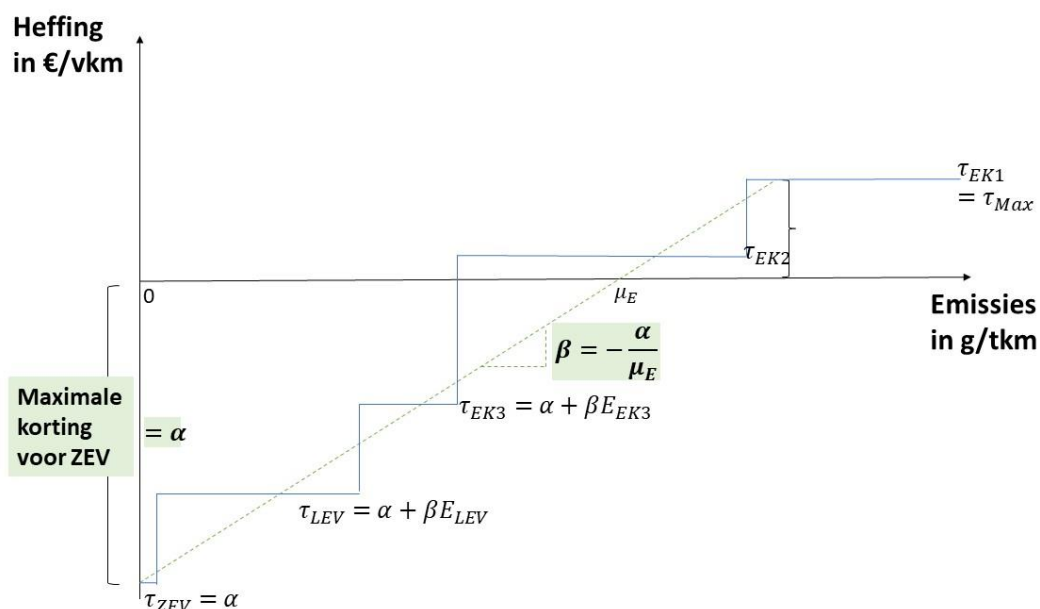
Men kan de daling in inkomsten deels opvangen door de kilometerbelasting zelf langzaam te doen stijgen over de tijd. Het is belangrijk dat deze stijging gradueel en aangekondigd gebeurt om elke

vorm van disruptie te vermijden. Ook moet er al op voorhand nagedacht worden over de communicatie (ITF, 2023a). De vraag die zich hier stelt, is of dit mogelijk is onder de Europese wetgeving. Het is immers realistisch dat men eindigt met een kilometerbelasting die hoger is dan de som van de marginale infrastructuurkosten met de milieukosten en de congestiekosten.

5. Dynamische prijzen - Feebate

De zogenaamde feebate combineert een *fee* (heffing) met een *rebate* (terugbetaling). Het is een zelf financierend systeem waarbij producten of transportmiddelen (hier vrachtwagens) volgens hun milieuprestatie worden gedifferentieerd. De premies/belastingen zijn proportioneel met de verschillen in CO₂ uitstoot en er is een omslagpunt van uitstoot is waarbij vrachtwagens die significant beter scoren dan gemiddeld een korting krijgen en diegene die slechter scoren een heffing betalen. Feebates kunnen op veel manieren ingevoerd worden, maar in principe is er steeds een variërend tarief geschaald naar milieuprestaties. Vaak is dit lineair.

Figuur 2 Schematisch voorstel van een feebate – toegepast op de CO₂ heffing



Bron: eigen uitwerking (ZEV= zero emission vehicle, LEV= low emission vehicle; EK= Emissieklasse)

Figuur 2 toont hoe een *feebate* op basis van emissieclasses eruit zou kunnen zien. We gaan uit van een heffing die op een lineaire manier wordt berekend op basis van CO₂ emissies. Hoewel in theorie een tarief kan bepaald worden dat volledig afhangt van de verwachte emissies van elk specifiek voertuig, maakt dit het onnodig complex.

De heffing voor elke emissieklasse wordt berekend volgens onderstaande formule. Hierbij stelt τ_k het tarief voor, α de maximale korting¹ (voor ZEVs met emissie = 0) en β de mate waarin het tarief stijgt in functie van de referentie-emissie van CO₂ voor elke emissieklasse E_k

¹ α is in dit geval steeds een negatief getal

$$\tau_k = \alpha + \beta E_k \quad (1)$$

Eigen aan een *feebate* is dat het tarief voor (een vrachtwagen met) de gemiddelde uitstoot μ_E gelijk is aan 0. Een gemiddelde vrachtwagen mag dus niet meer of minder betalen voor of na het invoeren van de differentiatie. Dit betekent dat β bepaald moet worden in functie van de korting α en de gemiddelde uitstoot of $\beta = -\alpha/\mu_E$

Dit toepassen op vergelijking (1) geeft ons (2)

$$\tau_k = \alpha \left(1 - \frac{E_k}{\mu_E} \right) \quad (2)$$

Of anders gezegd. De tariefdifferentiatie is proportioneel met de gegeven korting en de mate waarin elke emissieklasse beter presteert dan het gemiddelde over de vloot gezien. Hierin kan eenvoudig worden gecheckt dat indien E_k gelijk zou zijn aan μ_E het tarief gelijk is aan 0. Indien E_k gelijk is aan 0 (bij een ZEV), dan is het tarief gelijk aan een korting op de kilometerheffing.

Dit verklaart onmiddellijk een mogelijke moeilijkheid bij het toepassen van een *feebate*. Het eerste is dat er een beleidskeuze moet gemaakt worden over hoe groot α of de gegeven korting voor ZEV's mag zijn. Deze zou natuurlijk kunnen bepaald worden in functie van de *waarde van de vermeden emissies* door het gebruik van een ZEV. Omdat er ook verbeteringen verwacht worden in de conventionele trucks op diesel, is het misschien opportuun om de maximale korting te verminderen. Langs de andere kant, is het ook mogelijk dat de emissiewaardering van CO₂ zal toenemen in de tijd.

Een tweede – nog iets complexere – moeilijkheid is om de gemiddelde emissie van de vloot te achterhalen. Dit betreft immers heel wat kennis over de vloot, die misschien niet aanwezig is.

Het voorbeeld hierboven focust op het zelf financieren van het systeem maar het is ook mogelijk om de parameters zo te zetten zodat de gemiddelde heffing voor vrachtwagens steeds bijvoorbeeld 15 cent per kilometer is.

6 Aanbevelingen bij kilometerheffing vrachtwagens

6.1 Opmerkingen bij voorgestelde tariefstructuur Revnext

6.1.1 De differentiatie naar Euro-emissieklasse

De Europese Commissie beoogde initieel een uitfasering van de differentiatie in tarieven naar Euro-emissieklasse na 2020, omdat deze indeling grotendeels irrelevant is geworden. Hoewel deze differentiatie in de Tolrichtlijn toch behouden is, moet men in acht nemen dat de lagere Euro emissieklassen (I-V) maar een uiterst kleine fractie van de vloot zullen vormen in 2026. Revnext (2023) geeft aan dat meer dan 98% van de gereden kilometers door Euro VI voertuigen zullen worden gereden. Het tarief voor Euro VI vrachtwagens en hoger, evenals de differentiatie naar CO₂ emissieklassen zullen het belangrijkste element zijn in de tarifiering.

Het Revnext tariefvoorstel bevat nu een infrastructuurheffing die varieert naar 3 componenten (gewicht, Euro-klasse en CO₂ klasse). Daarbovenop kunnen ook nog 2 verschillende externekostenheffingen worden toegepast (luchtvervuiling en CO₂).

Het is echter wettelijk niet verplicht om de differentiatie naar euro-emissieklasse te behouden. De enige wettelijke verplichting is om een externekostenheffing op luchtvervuiling in te voeren. Deze volgt in principe de euro-emissieklasse, maar kan eventueel ook op een andere basis bepaald worden in de toekomst.

6.1.2 Differentiatie infrastructuurheffing

Een mogelijke variatie op de tariefstructuur is dat men op middellange termijn enkel naar gewicht differentieert in de infrastructuurheffing. Het gewicht van een zwaar voertuig correleert immers sterk met de mogelijke schade aan het wegdek en dus met de infrastructuurkosten (PIARC, 2022). Zo'n correlatie is er niet naar Euro-emissieklasse of CO₂ emissieklasse².

Een korting naar CO₂ emissieklasse is dus nuttig in de beginjaren van de heffing, maar wordt beter uitgefaseerd na 2030. Het aantal elektrische vrachtwagens zal immers naar alle waarschijnlijkheid sterk stijgen vanaf 2030.

6.1.3 Externekostenheffing CO₂

Enkel in TS2 wordt op dit moment met een externekostenheffing op CO₂ gewerkt. In andere tariefvarianten staat deze op nul. Een mogelijke variatie is om een externekostenheffing in te voeren met 2 componenten. Namelijk een tarief naar CO₂ emissieklasse en een tarief naar milieuklasse/euroklasse.

Om bijkomende sturing naar CO₂ toe te laten, stellen we voor om zowel een externekostenheffing als een korting op de infrastructuurheffing in te voeren. Daarnaast biedt dit meer flexibiliteit in de tariefstructuur naar de toekomst toe. Zo kan beklemtoond worden dat de korting op de infrastructuurheffing naar CO₂ emissieklasse elke 4 jaar terug zal worden geëvalueerd, maar dat de externekostenheffing wél behouden blijft.

6.1.4 Budgetneutraliteit

Het tarief voorgesteld in de RevNext studie repliceert het gemiddeld tarief op basis van de Wettekst uit 2022. De Revnext tariefscenario's laten echter meer opties voor tarieferosie dan het oorspronkelijk wetvoorstel, door het invoeren van kortingen naar CO₂ emissieklassen. Het gemiddeld tarief zakt daardoor met meer dan 11% in de periode 2026-2030. In de periode daarna zal de tarieferosie naar alle waarschijnlijkheid nog belangrijker worden.

Wij vragen ons af of het geen optie is om initieel voor een hoger tarief te kiezen dan het gemiddelde van 15 eurocent/vkm en de budgetneutraliteit eerder over een langere periode te bekijken.

² In dit laatste geval is er mogelijk zelfs een tegenindicatie, omdat elektrische voertuigen eerder zwaarder zijn en mogelijk tot meer schade aan het wegdek leiden.

6.2 Alternatief voorstel tarifiering kilometerheffing

6.2.1 Vlaamse kilometerheffing

De Belgische kilometerheffing varieert per Gewest, maar elk Gewest volgt dezelfde algemene principes. We geven het voorbeeld van de Vlaamse kilometerheffing. Deze vertrekt vanuit een eenduidig bedrag van 13 eurocent/vkm (*component B*). Naargelang de gewichtsklasse wordt een bepaalde korting of vermeerdering van dit bedrag toegepast (*component G*) die varieert van -9.8 eurocent /vkm (3.5-12 ton) tot 0.7 eurocent / vkm voor zware vrachtwagens (>32 ton). De Vlaamse kilometerheffing laat de mogelijkheid om de infrastructuurheffing verder te differentiëren naar wegtype (*component A*) en euro-klasse (*component En*). Deze componenten staan op nul in de Vlaamse kilometerheffing. Dit maakt dat in praktijk de infrastructuurheffing een som is van een basistarief, gecorrigeerd voor gewichtsklasse.

Bovenop de infrastructuurheffing worden aparte externekostenheffingen (componenten E_x , E_p , E_t) geheven. Deze laten theoretisch gezien toe om een congestieheffing te innen die plaats (E_p) en tijdsafhankelijk (E_t). Ook deze (congestie)componenten staan in de huidige variant op nul. Enkel *component E_x* heeft een waarde die gebaseerd is op de luchtvervuiling naar Euro-emissieklasse. De bedragen variëren van 8.3 eurocent/vkm tot 1.1 eurocent/vkm. Hoewel E_x in parktijk gedifferentieerd is naar euro-emissieklasse is het een *breder component* die ook naar andere parameters kan worden aangepast.

De kilometerheffing wordt elk jaar geïndexeerd.

6.2.2 Alternatief voorstel Nederlandse kilometerheffing

Een mogelijk alternatief is om bij de Nederlandse kilometerheffing, naar analogie met de Vlaamse kilometerheffing; te werken met een bepaald basisbedrag. Dit kan tussen de 5 en 15 eurocent/vkm liggen. Op basis van de gewichtsklasse (4 gewichtsklassen ipv 3) kan dan ofwel een korting of een meerkost aangerekend worden. Wil men in deze gewichtsaafhankelijke component *negatieve getallen* vermijden; werkt men best met een laag basisbedrag en een mark-up naar gewichtsklasse. Dit is geen groot verschil met het Wetvoorstel wegenheffing uit 2022, maar maakt de bepaling van het tarief wel transparanter.

Bovenop dit basisbedrag kan dan met een externekostenheffing gewerkt worden. Deze bestaat uit een bedrag naar luchtvervuiling (E-LV) en CO₂ emissieklasse (E-CO₂). De bedragen van deze externekostenheffing volgen een bepaald percentage van de referentiewaarden uit de nieuwe Tolrichtlijn.

Tabel 1: Vergelijking alternatief voorstel met Revnext (2023)

	Alternatief	TS1	TS2	TS3
Bepaling infrastructuurheffing	Herbereken infrastructuurheffing als som van basistarief (B) en gewichtsklasse (G) op transparante wijze	Herschaalde versie van tarieven uit Wettekst 2022 om tot een gemiddelde van 15 eurocent/vkm te komen		
Differentiatie infrastructuurheffing	Maximale korting naar CO ₂ emissieklasse, maar van tijdelijk karakter	Differentiatie van tarief naar Euroklasse op basis van herschaling tarieven Wettekst 2022 Maximale korting naar CO ₂ emissieklasse – uitfasering onduidelijk		

Externe kostenheffing luchtvervuiling	Zoals TS1	50% referentiewaarde luchtvervuiling		90% referentiewaarde
Externe kostenheffing op CO ₂	Zoals TS2	Geen (0%)	90% referentiewaarde	Geen (0%)
Budgetneutraliteit	Bij invoering in 2026 waarschijnlijk hoger gemiddeld tarief dan in RevNext. Op langere termijn door tarieferosie en wegvallen kortingen grotendeels budgetneutraal.	Gemiddeld tarief identiek gezet aan voorstel 2022, maar op basis van verwachte vloot in 2026. Na 2026 verlies in inkomsten door sterkere penetratie EVs en dus daling gemiddeld tarief.		

We werken dit voorstel in iets meer detail uit in Tabel 2. We vertrekken vanuit een basistarief van 5 eurocent/vkm. We stellen een mark-up van respectievelijk 0, 2, 3 en 5 eurocent/vkm voor naar gewichtsklasse. De percentage doorrekening externekostenheffing zijn gelijk aan TS2 (50% luchtvervuiling en 90% voor CO₂) en zijn aangegeven in de tabel. De tabel is illustratief bedoeld, en heeft als voornaamste doel om de logica van de doorrekening te illustreren. Euroklassen zijn aangegeven in de kolommen van E0 tot EVII en beter. De totale tarieven zijn aangegeven, deze vormen een combinatie van het basistarief, gewicht en de externekostenheffing naar luchtvervuiling (volgens Euro-klasse) en CO₂ (emissieklasse). Het voorgestelde (maximale) percentage van de korting in de infrastructuurheffing staat eveneens aangegeven in de kolommen.

Tabel 2: Uitgewerkt (illustratief) voorbeeld alternatief tariefvoorstel (totale tarieven in eurocent /vkm)

Luchtvervuiling (volgens Euro-klasse)		Percentage	E 0	E I	E II	E III	E IV	E V	E VI	E VII en beter				
		50%												
CO ₂ emissieklasse		Percentage	EK1							EK1	EK2	EK3	EK4	EK5
		90%	Korting infrastructuurheffing (in%) – tijdelijk karakter											
Basistarief	Gewichtsklasse	Mark-up	0%							0%	15%	30%	50%	75%
5	3.5-12 ton	0	17.9	14.9	14.9	13.4	12.3	10.8	9.8	9.6	8.7	7.7	5.3	2.3
	12-18 ton	2	23.8	19.4	19.4	17.8	16.1	14.3	12.9	12.7	11.4	10.1	6.9	2.9
	18-.32 ton:	3	27.9	24.2	24.2	22.2	19.9	17.3	15.6	15.3	13.8	12.3	8.3	3.3
	>32 ton	5	34.0	29.7	29.7	27.3	24.3	21.0	18.9	18.6	16.7	14.9	10.0	3.9

Bron: eigen uitwerking naar analogie met Revnext (2023)

Figuur 3: Tarieven TS2 – Bron: Revnext (2023)

TS2		CO2-kl. 1										CO2-kl. 2	CO2-kl. 3	CO2-kl. 4	CO2-kl. 5	TOTAAL
van (>)	t/m (<=)	EU0	EU1	EU2	EU3	EU4	EU5	EU6	EU7	EU8	EU9	CO2-kl. 2	CO2-kl. 3	CO2-kl. 4	CO2-kl. 5	TOTAAL
3.500	12.000	0,213	0,174	0,165	0,145	0,127	0,103	0,089	0,087	0,081	0,072	0,050	0,020	0,092		0,092
12.000	18.000	0,308	0,247	0,235	0,208	0,180	0,147	0,126	0,124	0,114	0,101	0,069	0,028	0,131		0,131
18.000	32.000	0,340	0,287	0,272	0,242	0,208	0,167	0,143	0,140	0,130	0,116	0,079	0,028	0,142		0,142
32.000	32.000+	0,383	0,322	0,309	0,274	0,234	0,185	0,158	0,155	0,144	0,130	0,087	0,030	0,154		0,154
TOTAAL	TOTAAL	0,299	0,278	0,264	0,244	0,205	0,169	0,154	0,151	0,138	0,124	0,083	0,030	0,150		0,150

Onze suggestie staat in praktijk dicht bij TS2 (Figuur 3), maar verschilt op een aantal details.

1. We maken de berekening van de infrastructuurheffing transparanter en eenvoudiger door met een basistarief en gewichtscaponeent te werken. De differentiatie naar euro-emissieklasse verdwijnt uit de infrastructuurheffing
2. De illustratieve tarieven zijn over het algemeen iets hoger dan het TS2 voorstel. Dit kan echter gemakkelijk bijgestuurd worden door een lagere mark-up naar gewicht van het voertuig toe te passen of een ander basistarief. Langs de andere kan ook gekozen worden om juist de differentiatie naar gewichtsklasse te versterken.
3. We maken in de eerste plaats gebruik van externe kostenheffingen in de plaats van differentiatie in de infrastructuurheffing
4. Het tijdelijk karakter van de korting op de infrastructuurheffing wordt beklemtoond.

Tabel 3: Uitgewerkt (illustratief) voorbeeld alternatief tariefvoorstel (totale tarieven in eurocent /vkm) – zonder toepassing kortingen naar gewichtsklasse

Zonder toepassing kortingen naar gewichtsklasse															
Luchtvervuiling (volgens Euro-klasse)		Percentage	E 0	E I	E II	E III	E IV	E V	E VI	E VII en beter					
		50%													
CO ₂ emissieklasse		Percentage	EK1							EK1	EK2	EK3	EK4	EK5	
		90%	Korting infrastructuurheffing (in%)												
Basistarief	Gewichtsklasse	Mark-up	0%							0%	0%	0%	0%	0%	
5	3.5-12 ton	0	17.9	14.9	14.9	13.4	12.3	10.8	9.8	9.6	9.4	9.2	7.8	6.0	
	12-18 ton	2	23.8	19.4	19.4	17.8	16.1	14.3	12.9	12.7	12.5	12.2	10.4	8.2	
	18-.32 ton:	3	27.9	24.2	24.2	22.2	19.9	17.3	15.6	15.3	15.0	14.7	12.3	9.3	
	>32 ton	5	34.0	29.7	29.7	27.3	24.3	21.0	18.9	18.6	18.2	17.9	15.0	11.4	

Als laatste bemerking tonen we in Tabel 3 de tarieven uit Tabel 2 zonder toepassing van de kortingen naar emissieklasse. Men kan verwachten dat op de lange termijn zwaardere voertuigen (18-32 ton en >32ton) van EK4 en EK5 zullen gaan domineren in de vloot. Het tarief van de infrastructuurheffing wordt dus best niet té laag of té hoog gekozen met dit in het vooruitzicht.

Als kortingen op de infrastructuurheffing uiteindelijk uiteindelijk uifaseren, moet de heffing een sturend karakter behouden naar CO₂ reductie en de reductie van luchtvervuiling toe. Langs de andere kant moet de infrastructuurheffing de infrastructuurkosten nog voldoende kunnen dekken.

7 Referenties

Criqui et al (2019) Carbon Taxation : A Tale Of Three Countries. *Sustainability* 2019, 11(22), 6280; <https://doi.org/10.3390/su11226280>

EC(2020) Tax policies in the EU – 2020 survey https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2020-01/tax_policies_in_the_eu_survey_2020.pdf

European Environment Agency (2022)– The role of (environmental) taxation in supporting sustainability transitions – briefing <https://www.eea.europa.eu/publications/the-role-of-environmental-taxation>

Fullerton et al (2008) Environmental Taxes, NBER Working paper 14197 <http://www.nber.org/papers/w14197>

House of the Oireachtas (2021) an overview of electric vehicles and their impact on the tax base https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/parliamentaryBudgetOffice/2021/2021-12-20_an-overview-of-electric-vehicles-and-their-impact-on-the-tax-base_en.pdf

ITF (2023a) Decarbonisation and the pricing of road transport – Round table <https://www.itf-oecd.org/decarbonisation-pricing-road-transport-roundtable>

presentation Jonas Eliasson Distance based Road Taxes – Pros and Cons

presentation Luisea Dressler and Elisabeth Windisch – Tax revenue implications of decarbonizing road transport.

ITF (2023b) Decarbonisation and the pricing of road transport – summary and conclusions Round table 191 <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/decarbonisation-pricing-road-transport.pdf>

ITF(2011) What does Improved Fuel Economy Cost Consumers and What Does it Cost Taxpayers? Some Illustrations. ITF Discussion Paper 2011-6 <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201116.pdf>

Melby, M. (2023), Declining Motor Fuel Tax Revenue Due to Electric Vehicles and Increased Fuel Efficiency. *Loy. Consumer L. Review* Vol 34(2) <https://lawcommons.luc.edu/lclr/vol34/iss2/3>

OECD (2019) Tax Revenue Implications of Decarbonising Road Transport – scenarios for Slovenia. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-revenue-implications-of-decarbonising-road-transport-scenarios-for-slovenia-87b39a2f-en.htm>

PIARC (2022) Overweight vehicles: Impact on Road Infrastructure and Safety

RevNext (2023), Varianten voor tariefstructuur vrachtwagenheffing bij implementatie herziene Eurovignet-richtlijn. Rapport in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

van Dender, K. (2019), "Taxing vehicles, fuels, and road use: Opportunities for improving transport tax practice", OECD Taxation Working Papers, No. 44, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e7f1d771-en>.