

Advies vrachtwagenheffing

Tariefstructuur

Notitie voor Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum 29 09 2023

Auteur: Christophe Heyndrickx

Revisie : Eef Delhaye

1 Introductie

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) werkt aan de invoering van een vrachtwagenheffing op kilometerbasis in Nederland. Deze heffing zal het huidige Eurovignet vervangen door een op afstand gebaseerd systeem (tarief per kilometer). Daarnaast wordt in de heffing een differentiatie ingebouwd op basis van gewicht en milieu-impact van het voertuig. De invoering van de vrachtwagenheffing is een feit na de publicatie in het Nederlandse Staatsblad op 30 augustus 2022. De voorbereiding voor het invoeren van de heffing neemt ongeveer 4 jaar in beslag. Dit betekent dat de vrachtwagenheffing effectief wordt in 2026.

De Europese regels rond de invoering van de heffing op vrachtwagens werden bepaald door Tolrichtlijn 1999/62/EG. Deze bevatte de basis voor de differentiatie van het tarief naar gewichtsklasse en milieuklasse (Euro-klasse). De publicatie van de wet in het Staatsblad in 2022 ligt grotendeels in lijn met de Tolrichtlijn uit 1999. De voorgestelde tariefstructuur en de hoogte van de tarieven liggen ook in de lijn van wat nu ingevoerd is in België en haar Gewesten.

Tabel 1: Voorgestelde tariefstructuur vrachtwagenheffing – bron: Nederlands Staatsblad (30/8/2022)

Toegestane maximum massa [kg]	euro-emissieklasse						
	EURO 0	EURO I	EURO II	EURO III	EURO IV	EURO V	EURO VI en schoner
meer dan 3.500 tot 12.000	0,156	0,144	0,129	0,117	0,105	0,086	0,078
12.000 tot en met 32.000	0,252	0,232	0,209	0,189	0,169	0,139	0,126
meer dan 32.000	0,260	0,239	0,216	0,195	0,174	0,143	0,130

De Tolrichtlijn van 1999 werd echter aangepast in maart 2022. De nieuwe Tolrichtlijn (DG 2022/362) breidt de mogelijkheden tot differentiatie van de heffing gevoelig uit. Zo wordt een nieuw mechanisme om CO₂ te beprijsen uitgewerkt. Daarnaast maakt de nieuwe richtlijn een voorstel om de tolgelden uit te breiden naar bussen en touringcars, evenals naar personenauto's en lichte bedrijfsvoertuigen.

Dit maakt dat de tarieven voorgesteld in het Nederlands Staatsblad niet meer conform zijn met de nieuwe Richtlijn. De voornaamste component die hierbij ontbreekt is de differentiatie naar CO₂ en de externekostenheffing op luchtvervuilende stoffen (voornamelijk NO_x en fijn stof). De differentiatie naar euro-klasse – nog in de wettekst – zal mogelijk tegen 2026 veel minder relevant zijn omdat de vloot snel evolueert naar een quasi volledige penetratie van Euro VI voertuigen (en beter). Daarnaast voorziet de nieuwe Tolrichtlijn een differentiatie naar 4 gewichtsklassen in de plaats van 3. De middelste gewichtsklasse (12 – 32 MTM) wordt hierbij opgesplitst in een klasse van 12 – 18 MTM en 18-32 MTM.

In het licht hiervan moeten de tarieven van de vrachtwagenheffing herbekeken worden, zodat ze tegen 2026 conform zijn met de nieuwe Europese richtlijn uit 2022. De Revnext (2023) studie maakt hierbij een voorstel tot aanpassing van de tarieven, nog voordat de vrachtwagenheffing volledig van kracht wordt. In deze nota bestuderen we dit voorstel en de tariefvarianten.

We starten met een algemeen overzicht van de mogelijkheden en verplichtingen die uit de nieuwe Tolrichtlijn komen. Deze vergelijken we met het huidige tariefvoorstel. We bestuderen de berekeningsmethode van de tarieven en de randvoorwaarden van Tolrichtlijn. We eindigen de nota met enkele suggesties voor verbeteringen.

2 Mogelijkheden tot differentiatie volgens de tolrichtlijn

2.1 Doel van de tolrichtlijn en invoering CO₂ emissieklassen

De nieuwe Europese tolrichtlijn uit 2022 heeft als voornaamste doel om het speelveld af te bakenen van tolsystemen op de Europese wegen. De Europese Commissie probeert hierbij algemene, harmoniserende principes vast te leggen en een wildgroei van verschillende systemen te voorkomen. Algemeen geldt dat de Tolrichtlijn niet verplicht om een heffing in te voeren, maar wel een functioneel kader en maxima vastlegt indien voor een tolsysteem wordt gekozen. Daarnaast neemt de Tolrichtlijn expliciet op dat op tijd gebaseerde heffingen (zoals het Eurovignet) vervangen moeten worden door op afstand gebaseerde heffingen.

De tolrichtlijn stelt twee algemene principes voor de differentiatie van de tol

1. Het invoeren van een tol in lijn met de infrastructuurkosten die veroorzaakt worden door (zwaar) transport. Dit kan zowel de aanleg, onderzoek, ontwikkeling en onderhoud van deze infrastructuur betekenen.
2. Het principe van “vervuiler betaalt” invoeren, waarbij voertuigen tolgeld betalen in functie van hun maatschappelijke (externe) kost, bijvoorbeeld naar milieu/geluidshinder, maar ook files en congestie

Deze twee doelen moeten in evenwicht zijn. Dit betekent dat kortingen voor (bijvoorbeeld) schone voertuigen gerechtvaardigd worden door de Tolrichtlijn, maar niet in die mate dat er geen verhouding meer is tot de infrastructuurkosten gemaakt door deze voertuigen. Dit principe vormt de onderliggende basis voor de hele wettekst. De Tolrichtlijn legt hierdoor ook eerder maxima op aan de totale heffing en de mogelijke differentiatie van tarieven, dan minima. In De Ceuster G. (2018) werden de maximale tarieven voor de vrachtwagenheffing bepaald voor verschillende scenario's.

Naast de differentiatie naar milieukarakteristieken en gewicht, geeft de Europese Tolrichtlijn ook een kader om congestieheffingen in te voeren. In praktijk kan de tol dus uit 3 elementen bestaan: een infrastructuurdeel, een externekosten deel en een congestieheffing. De congestieheffing wordt noch in de Wettekst uit 2022, noch in de Revnext studie bekeken. Hieruit is duidelijk dat dit op korte of middellange termijn niet aan de orde is.

De invoering van de heffing op basis van CO₂ emissieklassen is de grootste legislatieve verandering. De belangrijkste verordeningen die hiervoor relevant zijn (naast de Tolrichtlijn uit 2022) worden in de tabel hieronder opgesomd (Tabel 2).

Tabel 2: Algemeen overzicht van de Europese Verordeningen inzake de CO₂-emissies van zware voertuigen

(EU) 2017/2400 CO₂-certificatie
- Tests voor bepaling van de eigenschappen gerelateerd aan de CO₂-emissies voor componenten, systemen en afzonderlijke technische eenheden. - VECTO-simulaties om de CO₂-emissies van voertuigen te bepalen.
(EU) 2018/956 Rapportering en monitoring
- Rapportering door de fabrikanten van de certificatiegegevens binnen de scope van (EU) 2017/2400. - Rapportering door de lidstaten van de registratiegegevens op nationaal niveau. - Jaarlijkse monitoring door het Europees Milieuagentschap.
(EU) 2019/1242 CO₂-emissiestandaarden voor zware voertuigen
- Doelstelling voor nieuwe voertuigen tegen 2025: emissiereductie met 15 % t.o.v. 2020. - Doelstelling voor nieuwe voertuigen tegen 2030: emissiereductie met 30 % t.o.v. 2020 (met review). - Doelstellingen voor 2035 en 2040: deze worden later bepaald.

Bron: ICCT (2021)

De bepaling van de emissieklasse gebeurt op basis van een complexe evaluatie van de CO₂ emissieprestatie van een voertuig ten opzicht van het relatieve emissiedoel (referentie-emissie) van de subgroep van voertuigen waartoe het behoort. Een overzicht van de verschillende subgroepen van vrachtwagens geven we in Tabel 3. Een kleurcode met rood en groen geeft aan welke verordeningen uit Tabel 2 van toepassing zijn op de verschillende vrachtwagentypes.

De voertuiggroepen 4, 5, 9 en 10 zijn de voertuigen waarnaar Artikel 7 octies bis lid 1 tweede alinea van de Tolrichtlijn verwijst om de differentiatie van de infrastructuurheffing toe te passen.

Tabel 3: Segmentatie van vrachtwagens in drie Europese Verordeningen¹

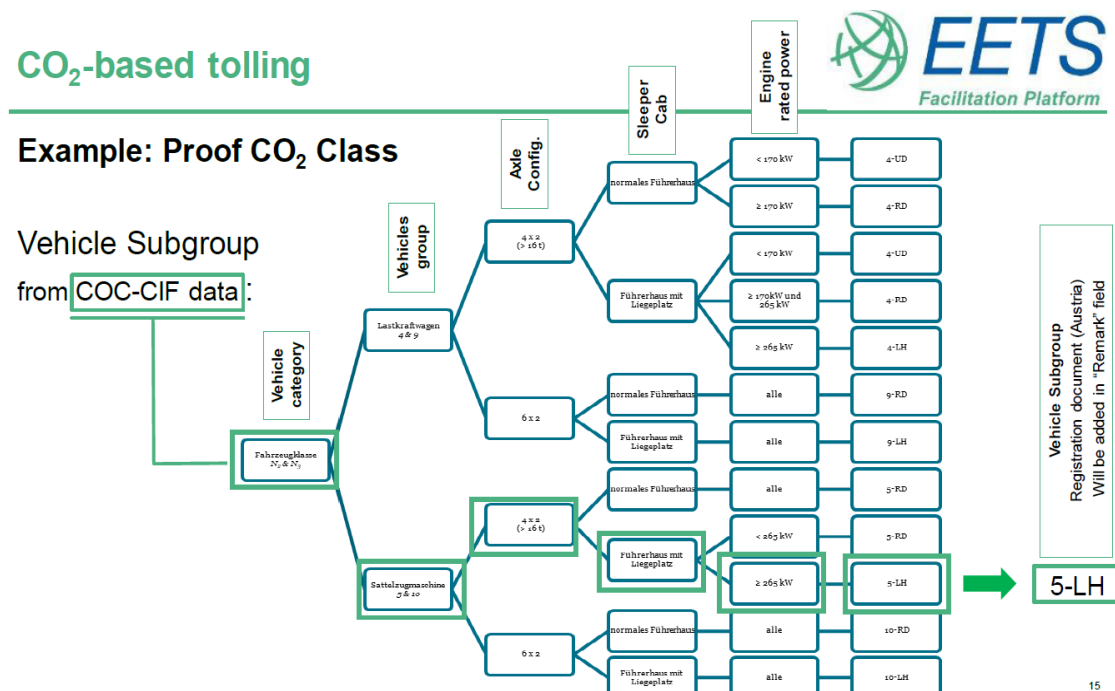
Assen	Chassis	MTM (ton)	Subgroep	(EU) 2017/2400	(EU) 2018/956	(EU) 2019/1242
4x2	Enkelvoudig	< 7,5	Lichte en medium vrachtwagen			
	Enkelvoudig/Trekker	7,5 – 10	1			
	Enkelvoudig/Trekker	>10 – 12	2			
	Enkelvoudig/Trekker	>12 – 16	3			
	Enkelvoudig	>16	4			
	Trekker	>16	5			
4x4	Enkelvoudig	7,5 – 16	6			
	Enkelvoudig	>16	7			
	Trekker	>16	8			
6x2	Enkelvoudig	alle	9			
	Trekker	alle	10			
6x4	Enkelvoudig	alle	11			
	Trekker	alle	12			
6x6	Enkelvoudig	alle	13			
	Trekker	alle	14			
8x2	Enkelvoudig	alle	15			
8x4	Enkelvoudig	alle	16			
8x6/8	Enkelvoudig	alle	17			

Bron: (EU) 2017/2400, (EU) 2018/956 en (EU) 2019/1242

¹ De rood/groen kleurcode geeft aan welke verordeningen relevant zijn voor per voertuiggroep. Groen = relevant, rood=irrelevant.

Figuur 1 geeft een overzicht hoe de EETS provider de subgroep bepaalt van elk type vrachtwagen. Volgens ICCT (2021) werden in de periode juli 2019-juni 2020 170 365 vrachtwagens van categorie 4, 5, 9 en 10 verkocht. Dit kwam overeen met ongeveer 65 % van alle verkopen van nieuwe zware voertuigen in de EU.

Figuur 1: Overzicht van ASFINAG van de verdere opdeling voor vrachtwagens van type 4, 5, 9 en 10, specifiek voor de CO₂-regulering (EU) 2019/1242



Bron: ASFINAG (2022)

Elke subgroep van vrachtwagens kent verdere opsplitsingen. In Tabel 4 geven we de referentiewaarden voor subtype 5 – LH. In deze tabel geeft R-ET_y het door de EU opgelegde percentage emissiereductie aan. De waarde ET_{y,sg} is de referentiewaarde van de emissies in gram per ton kilometer. Referentiewaarden voor klasse 2 en 3 liggen respectievelijk 5% en 8% onder deze van de subgroep.

Tabel 4 Evolutie tussen 2019 en 2030 van de CO₂-referentiewaarden voor de bepaling van de CO₂-emissieclassen voor een vrachtwagen van subgroep 5-LH

Y		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
R-ET _y		100,0%	97,5%	95,0%	92,5%	90,0%	87,5%	85,0%	82,0%	79,0%	76,0%	73,0%	70,0%
ET _{y,sg}		56,60	55,19	53,77	52,36	50,94	49,53	48,11	46,41	44,71	43,02	41,32	39,62
class2	-5%	53,77	52,43	51,08	49,74	48,39	47,05	45,70	44,09	42,48	40,87	39,25	37,64
class 3	-8%	52,07	50,77	49,47	48,17	46,86	45,56	44,26	42,70	41,14	39,57	38,01	36,45
class 4	rCO ₂ *50%	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30
class 5	ZEV	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)

Bron: EC (2022)

Voor de kilometerheffing zijn de volgende bepalingen van de CO₂-emissieregulering bijkomend relevant:

- Voor elke subgroep van vrachtwagens veranderen de CO₂-referentiewaarden in de loop van de tijd, met de volgende reductiedoelstellingen voor 2025 en 2030:
 - tegen 2025: –15%
 - tegen 2030: –30%
- Deze doelstellingen gelden niet voor speciale voertuigen zoals bv. vuilniswagens, maar er is geen duidelijke definitie van wat dergelijke voertuigen zijn. Dit wordt opgenomen bij de geplande revisie van de emissiestandaarden
- De CO₂ emissieklasse wordt bepaald voor een periode van 6 jaar, waarna ze opnieuw moet geëvalueerd worden.

2.2 Mogelijkheden tot differentiatie in de Tolrichtlijn

De differentiatie naar CO₂ emissieklassen is een verplichting, net zoals de manier waarop deze CO₂ klassen moeten bepaald worden. Maar in de methode en de gradatie van differentiatie is heel wat vrijheid voor landen om zelf principes te bepalen die werkbaar zijn.

Grosso modo hebben lidstaten de volgende keuzes om de CO₂-emissiedifferentiatie uit te voeren

1. Een differentiatie van de infrastructuurheffing naar CO₂ emissieklassen.
2. Het doorrekenen van een externe kosten tarief op basis van referentie CO₂ emissies per klasse.
3. Een combinatie van beide

De lidstaten moeten ten minste één van deze opties kiezen.

Indien gekozen wordt om de **infrastructuurheffing te laten variëren met de CO₂ emissieklasse** moet rekening gehouden worden met een aantal beperkingen. Allereerst **bepaalt de tolrichtlijn dat de differentiatie niet bedoeld is om een significante meeropbrengst te realiseren op de infrastructuurheffing**. Dat betekent dus dat deze budgetneutraal moet opgesteld worden. Daarnaast zijn er bijkomende limieten die bepalen hoe groot het verschil mag zijn in tarifiering tussen de verschillende klassen.

Deze limieten zijn gedefinieerd ten opzichte van klasse 1.

- Voor CO₂ emissieklasse 2 geldt dat een korting volgens CO₂ emissie klasse van 5%-15% mogelijk is in vergelijking met klasse 1.
- Voor CO₂ emissieklasse 3 is dit respectievelijk 15%-30%
- Voor CO₂ emissieklasse 4 is dit respectievelijk 30%-50%
- Voor CO₂ emissieklasse 5 is dit respectievelijk 50%-75%

De **tweede optie is om een externekostenheffing specifiek voor CO₂ in te voeren**. Uit de tolrichtlijn volgen referentiewaarden voor deze heffing (Tabel 5). Lidstaten zijn niet verplicht deze letterlijk toe te passen, maar indien ze hiervan afwijken, mogen deze niet meer dan 2x de referentiewaarde bedragen. Er wordt niet expliciet een onderwaarde gesteld aan de externekostenheffing, in theorie kan ze dus vrij ingesteld worden tussen 0% en 200% van de referentiewaarden. Het is dus mogelijk om enkel een externekostenheffing op CO₂ in te voeren aan een fractie van de referentiewaarden en toch nog te voldoen aan de voorwaarden van de Tolrichtlijn.

In het geval van een externekostenheffing is het niet nodig dat deze volledig budgetneutraal wordt opgesteld. Dit in tegenstelling tot de differentiatie van de infrastructuurheffing.

Tabel 5: referentiewaarden CO₂ component in differentiatie kilometerheffing

Voorstel DG 2022/362	<12 ton	12-18 ton	18-32 ton	>32 ton
Klasse 0	4.5	6	7.9	9.1
Klasse 1	4	5	6.7	8
Klasse 2	3.8	4.8	6.4	7.6
Klasse 3	3.6	4.5	6	7.2
Klasse 4	2	2.5	3.4	4
Klasse 5	0	0	0	0

Bron: DG 2022/362 – Bijlage 3

Dit betekent ook dat het een optie is om de tarieven zoals ze oorspronkelijk werden voorgesteld in de publicatie uit het Nederlands Staatsblad (zie Tabel 1) te behouden en een bijkomende heffing op CO₂ te introduceren, bovenop deze tarieven. Deze kunnen ofwel gedeeltelijk, volledig of zelfs boven (200%) de referentiewaarden gaan die in Tabel 5 worden voorgesteld.

De Revnext (2023) studie naar tarifiering gebruikt deze optie **expliciet niet**. Daarom werd bij het bepalen van de tarieven uitgegaan van een gemiddelde heffing van 15 cent/vkm (inflatie gecorrigeerd – prijspeil 2019) dat in lijn ligt met het gemiddelde van de heffing van de vloot. We lichten dit in detail toe in het volgende hoofdstuk.

Naast referentiewaarden voor de externekostenheffing op CO₂ geeft de **Tolrichtlijn ook referentiewaarden voor de externe kosten van luchtvervuiling en geluidshinder**. Deze staan in de tabel hieronder voor voorstedelijke wegen. We tonen enkel deze, gezien voorstedelijk hier gedefinieerd wordt als wegen in gebieden met tussen 150 en 900 inwoners /km². Dit is zowat het hele Nederlandse (of Vlaamse) grondgebied.

We merken hier op:

- Dat een externekostenheffing voor luchtvervuiling een verplichting is, maar dat deze ook partieel mag toegepast worden. Bovendien bevat de Tolrichtlijn een clause die toelaat om de externekostenheffing niet toe te passen op wegdelen waar deze zou leiden tot een *overmatig omrijgedrag* door bepaalde voertuigen.
- De bedragen mogen worden verdubbeld in bergachtige gebieden of rond agglomeraties, waar toepasbaar en relevant gezien randomstandigheden². Nog hogere bedragen moeten gemotiveerd worden.
- Hoewel de Europese Commissie aangeeft de differentiatie in de (infrastructuur)heffing naar Euro-emissieklasse te willen uitfasen, de referentiewaarden voor de externekostenheffing wél per Euro-emissieklasse worden uitgedrukt.

² Temperatuur, bevolkingsdichtheid, hellingspercentages, atmosferische omstandigheden, hoogte, ...

Tabel 6: referentiewaarden luchtvervuilingscomponent in differentiatie kilometerheffing in eurocent/vkm

Voorstel DG 2022/362	<12 ton	12-18 ton	18-32 ton	>32 ton
Euro 0	18.6	24.6	27.8	33.5
Euro I	12.6	15.8	20.4	25.0
Euro II	12.5	15.8	20.4	24.9
Euro III	9.6	12.5	16.3	20.1
Euro IV	7.3	9.2	11.8	14.2
Euro V	4.4	5.6	6.6	7.6
Euro VI	2.3	2.8	3.1	3.4
Euro VII en beter met inbegrip emissievrije voertuigen	2.0	2.3	2.5	2.8

Bron: DG 2022/362 – Bijlage 3

3 Evaluatie van het Revnext voorstel

3.1 Uitgangspunten van het tariefvoorstel

De uitgangspunten van de voorgestelde tarifiering uit de Revnext studie volgen uit een Kamerbrief uit 2022 (Kamerstuk 352925 XII-109,2022). De voorgestelde uitgangspunten zijn

1. Er wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om emissieloze voertuigen tot maximaal 4.250 kg vrij te stellen van de infrastructuur-heffing en de externekostenheffing. Hierdoor vallen elektrische bestelwagens tot 4.250 kg niet onder de vrachtwagenheffing.
2. In lijn met de motie Grinwis c.s. is het uitgangspunt om bij de infrastructuurheffing in de eerste jaren van de vrachtwagenheffing het maximale kortingspercentage van 75% toe te passen voor emissieloze voertuigen in CO₂-emissieklasse 5. Afhankelijk van het ingroei tempo van voertuigen in CO₂-emissieklasse 5 wordt bepaald tot welk jaar de maximale korting toegepast wordt. Om dezelfde reden worden de kortingspercentages voor CO₂-emissieklassen 2 tot en 4 op dit moment nog niet vastgesteld.
3. Bij de infrastructuurheffing blijft differentiatie op gewicht bestaan. Daarnaast blijft binnen CO₂-emissieklasse 1 differentiatie op grond van euro-emissieklassen bestaan. De reden hiervoor is dat het overgrote deel van het huidige wagenpark in deze klasse valt en er wordt beoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de oorspronkelijke tariefstructuur van de vrachtwagenheffing.
4. Met de implementatie van herziene richtlijn wordt niet beoogd om de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen. Het gemiddelde tarief van de vrachtwagenheffing stijgt derhalve niet ten opzichte van de tarieven in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing (behoudens inflatiecorrecties).
5. Binnen de tariefstructuur treden wel verschuivingen op. De tarieven voor het bestaande, minder schone, wagenpark stijgen in beperkte mate om daarmee te borgen dat de korting die wordt gegeven op basis van CO₂-emissies niet in te grote mate ten koste gaat van de omvang van de terugsluismiddelen. In het vervolg kan ervoor gekozen worden de terugsluismiddelen geleidelijk lager te laten worden om daarmee de tariefverhoging voor voertuigen in lagere emissieklassen te

beperken. In de uitwerking wordt geborgd dat de terugsluismiddelen substantieel blijven, zodat de vervoerssector middelen ter beschikking heeft om de benodigde investeringen in innovatie en verduurzaming te bekostigen. Ik ga graag met de vervoerssector in overleg over het vormgeven van de tarieven in relatie tot de terugsluismiddelen.

6. De externekostenheffing zal alleen betrekking hebben op luchtverontreiniging (stikstofdioxide en fijnstof) en niet ook op geluidshinder of CO₂-emissies. Hiermee wordt beoogd zoveel mogelijk aan te sluiten bij de oorspronkelijke tariefstructuur van de vrachtwagenheffing.

7. Het is niet beoogd de volledige externe kosten voor luchtverontreiniging in rekening te brengen, maar om gebruik te maken van de mogelijkheid dat ook slechts «een percentage» in rekening gebracht kan worden. Er wordt 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.

3.2 Tariefscenario's

Op basis van deze principes stelt Revnext (2023) de volgende scenario's voor

- **REF 2026:** voor inflatie gecorrigeerde tarieven op basis van Tabel 1, de tarieven voor de hogere CO₂ emissieklassen³ zijn gelijkgeschakeld met deze van de Euro VI en Euro VI+ vrachtwagens
- **Tariefstructuur TS1 (basisvariant):** deze ligt volledig in lijn met de principes uit de kamerbrief (hierboven). Een minimale (50%) externekostenheffing op luchtverontreiniging wordt ingevoerd en geen op CO₂. Een maximale korting op de infrastructuurheffing naar emissieklasse wordt ingevoerd volgens de Tolrichtlijn.
- **Tariefstructuur TS2 (extra CO₂ reductiesturing).** Zoals TS1, maar met een bijkomende externekostenheffing op CO₂ gelijk aan 90% van de referentiewaarden uit Tabel 5
- **Tariefstructuur TS3 (extra sturing luchtkwaliteit):** Zoals TS1, maar met een hogere externekostenheffing op luchtverontreiniging, gelijk aan 90% van de externe kosten.

TS2 wijkt af van de voorgestelde principes uit de kamerbrief door toch een externekostenheffing op CO₂ in te voeren. We merken op dat een scenario met extra sturing op basis van CO₂ en luchtverontreiniging hier ontbreekt, waarschijnlijk omdat dit niet lijn was met punt 4 en punt 6 van de Kamerbrief.

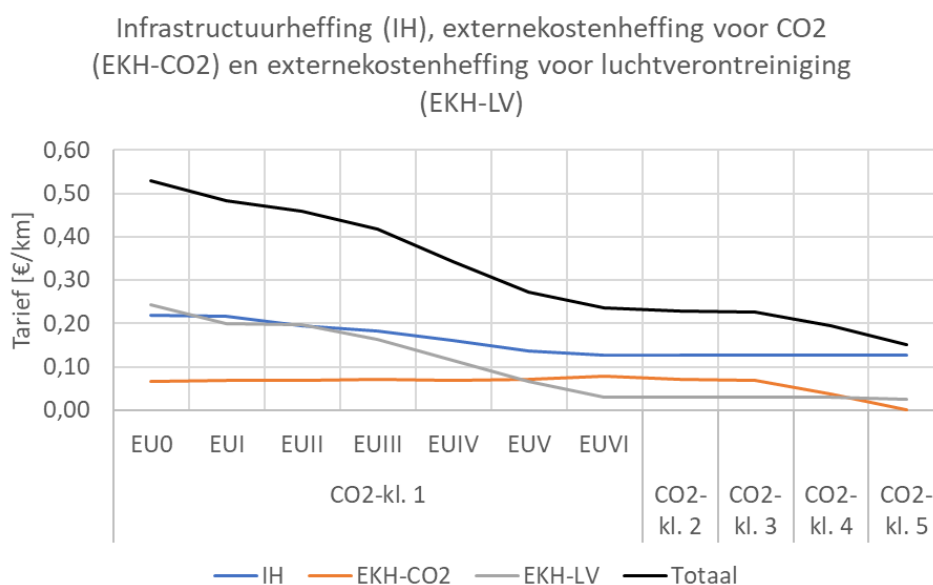
We evalueren de gedetailleerde berekening van de tarieven uit bijlage B van de Revnext (2023) studie in de volgende paragraaf.

³Reminder: Hoe hoger de CO₂ emissieklasse, hoe minder uitstoot van CO₂

3.3 Evaluatie van de tariefberekening

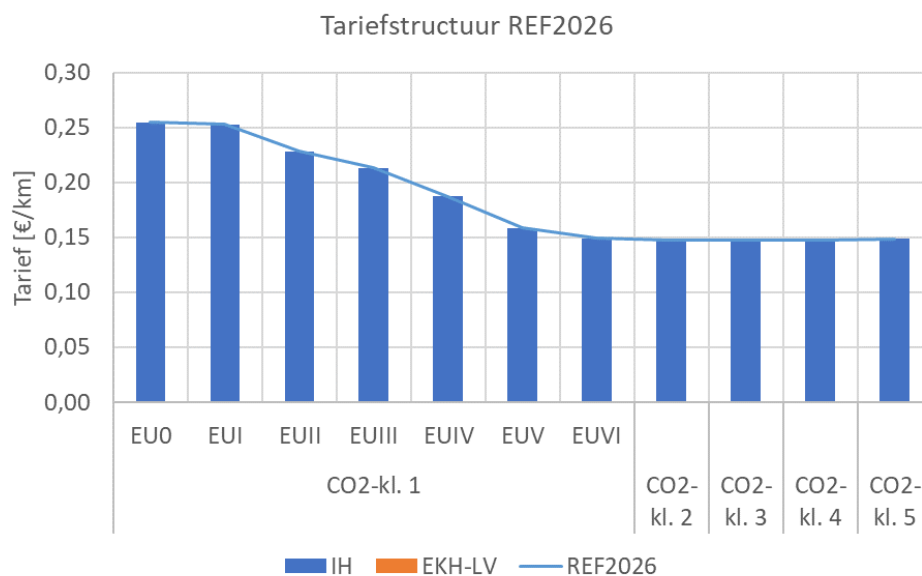
Bijlage B van de studie geeft een grafisch overzicht van de tarieven, met de gehanteerde referentiewaarden. Hierbij wordt op p.45 de onderstaande grafiek voorgesteld (Figuur 2).

Figuur 2: Referentiewaarden gehanteerd voor berekening vrachtwagenheffing per component. IH=infrastructuurheffing, EKH-CO₂ / EKH-LV=externekostenheffing CO₂ en Luchtvervuiling

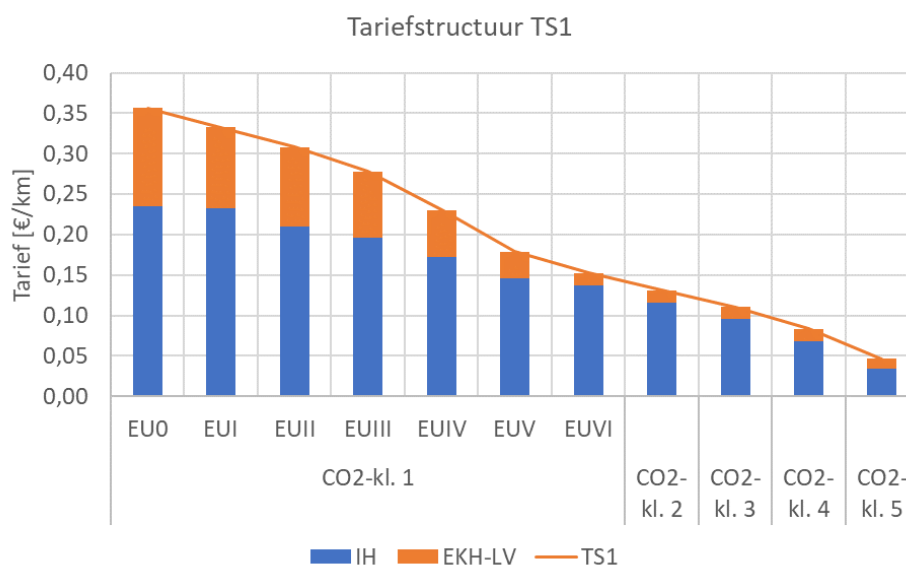


Revnext start vanuit een theoretisch maximumtarief. Dit is de som van de voorgestelde heffing uit de Wettekst van 2022 (IH) én de externekostenheffing voor luchtverontreiniging (EKH-LV) en CO₂ (EKH-CO₂). Voor sommige voertuigen (Euro-klasse 0) zou dit tarief kunnen oplopen tot meer dan 50 cent/vkm. In praktijk rijden er echter nauwelijks voertuigen van dit type rond, en zeker niet meer in 2026. Het grote merendeel van de vrachtwagens (86% van de voertuigen en 98% van de voertuigkilometers) zal zich in de Euro VI (of beter) klasse bevinden. Daardoor ligt het gemiddelde tarief op 23.5 cent/vkm (zwarte lijn). Figuur 2 geeft daardoor een vertekend beeld. Het is niet helemaal duidelijk hoe de differentiatie rond gewichtsklasse hierin is opgenomen. We gaan ervan uit dat de grafiek een gemiddelde over alle gewichtsklassen inhoudt.

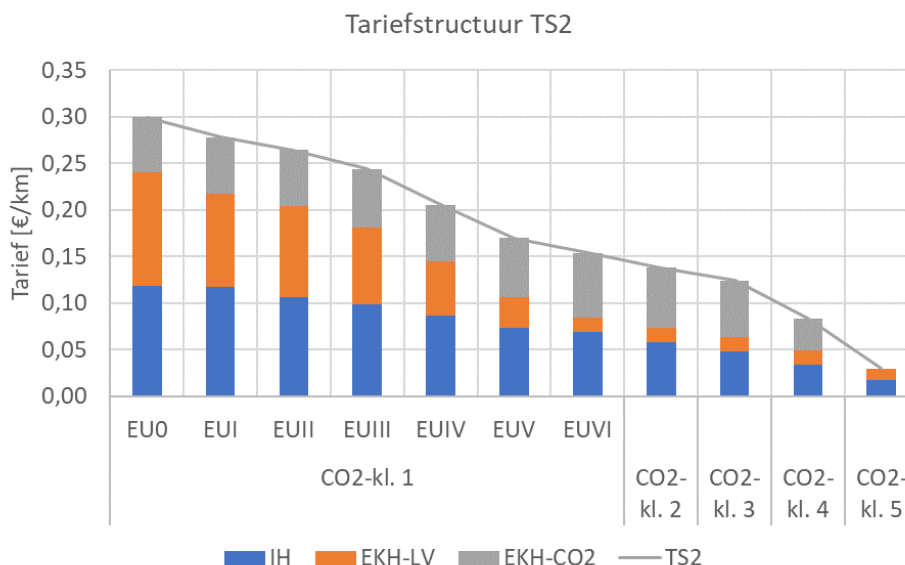
Figuur 3: Tariefstructuur REF26



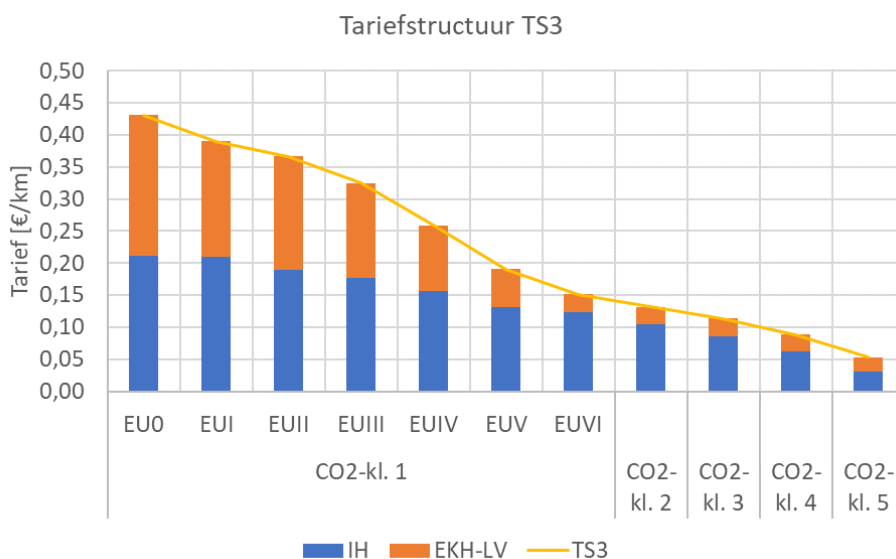
Figuur 4: Tariefstructuur TS1



Figuur 5: Tariefstructuur TS2



Figuur 6: Tariefstructuur TS3



De tarieven zoals ze uit de referentiewaarden zouden komen zijn te hoog in verhouding met het beoogde gemiddelde tarief van 15 cent/vkm. Daarom **herschaaft Revnext alle maximum tarieven in gelijke mate naar beneden** op basis van de verwachte vlootcompositie van 2026. Dit **betekent in praktijk**, dat het aandeel van de **infrastructuurheffing (IH)** in de totale tarieven niet steeds gelijk is. Het grootste verschil in infrastructuurheffing is te zien als men de tariefstructuur uit REF26 (Figuur 3), vergelijkt met TS2 (Figuur 5). De infrastructuurheffing is dan ongeveer de helft lager over alle voertuig categorieën dan in REF26. Maar ook bij TS1 (Figuur 4) en en TS3 (Figuur 6) is de infrastructuurheffing substantieel lager (gemiddeld met ongeveer 5 eurocent/vkm) dan REF26.

Op zich is het wettelijk geen probleem dat het niveau van de infrastructuurheffing verschilt.

Toch is hier enige voorzichtigheid geboden. Artikel 2, lid 1 (8) uit de Tolrichtlijn geeft aan dat: de infrastructuurheffing een *heffing is die dient ter dekking van de door een lidstaat gemaakte aanleg, onderhoud-, exploitatie- en ontwikkelingskosten van infrastructuur*.

Ook in Artikel 7 ter lid 1 staat expliciet: *De infrastructuurheffing voor zware bedrijfsvoertuigen wordt gebaseerd op het beginsel van het terugverdienen van de infrastructuurkosten. De gewogen gemiddelde infrastructuurheffing voor zware bedrijfsvoertuigen is gerelateerd aan de aanlegkosten en de kosten voor exploitatie, onderhoud en ontwikkeling van het betrokken infrastructuurnet. De gewogen gemiddelde infrastructuurheffing mag eveneens een rendement op het kapitaal en/of een winstmarge op grond van de marktoverwaarden omvatten.*

Als men de redenering van de Tolrichtlijn volgt, dan komt hieruit dat de inkomsten van de infrastructuurheffing in eerste plaats moeten dienen ter afbetaling, onderhoud of verdere ontwikkeling van de infrastructuur. Dit heeft ook implicaties (althans in theorie) voor de mogelijke terugsluis van inkomsten uit de infrastructuurheffing naar andere domeinen. Met de inkomsten van de externekostenheffing heeft men mogelijk meer vrijheid naar besteding toe.

Het is evenwel niet nodig om de infrastructuurkosten volledig door te rekenen. Artikel 7 lid 2

in rekening te brengen kosten hebben betrekking op het wegennet of het deel van het wegennet waarop infrastructuurheffingen voor zware bedrijfsvoertuigen worden aangerekend en op de voertuigen die aan die heffingen zijn onderworpen. De lidstaten kunnen ervoor kiezen slechts een percentage van die kosten aan te rekenen.

Deze infrastructuurkosten werden in 2018 onderzocht (De Ceuster, G.). In het scenario met een heffing op alle wegen in Nederland was de maximale infrastructuurheffing gelijk aan gemiddeld 0,46 euro per voertuigkm. De voorgestelde tariefstructuur blijft nog steeds (ruim) onder de maximale tarief voor de infrastructuurkosten.

De nieuwe Tolrichtlijn (net zoals de oude uit 1999) geeft vooral maxima aan. Men mag dus niet méér tol heffen dan de infrastructuurkost, maar men mag hier in principe wél onder gaan. Als men echter kiest voor een lagere infrastructuurheffing (zoals in TS2) dan heeft men waarschijnlijk in de toekomst minder bewegruimte om de infrastructuurheffing nog verder aan te passen. Tenzij men natuurlijk kan argumenteren dat de gekozen infrastructuurheffing vóór onder de infrastructuurkost lag.

In praktijk is het best om de infrastructuurheffing en de externekosten heffing zo dicht mogelijk tegen de ‘werkelijke’ externe kost aan te leggen. Men kan dus stellen dat in TS2 de herschaling van de infrastructuurheffing om toch aan het gemiddelde van 15 cent/vkm te komen enigszins artificieel is. Bij dit scenario had men kunnen kiezen om de budgetneutraliteit los te laten en de externekostenheffing op CO₂ als een additioneel element te bekijken. Men had dus bijvoorbeeld bovenop de tarieven van TS1 een externekostenheffing op CO₂ kunnen invoeren. Dit leidt tot initieel hogere tarieven, meer inkomsten en een veel sterkere differentiatie naar CO₂.

4 Conclusie wettelijkheid van de scenario's

De voorgestelde tariefscenari's zijn allen in lijn met de nieuwe Tolrichtlijn. We verwachtten geen weerstand van de Europese Commissie of juridische problemen bij de implementatie.

In alle scenario's wordt de (verplichte⁴) externekostenheffing op luchtverontreiniging ingevoerd, naast de bestaande differentiatie naar Euro-klasse. Daarenboven worden maximale kortingen ingevoerd op de infrastructuurheffing voor elke CO₂ emissieklasse. Dit betekent dat er voldoende sturing is naar voertuigen met een hogere emissieklasse.

Gezien de nieuwe Tolrichtlijn vooral maxima zet op de mogelijke differentiatie én de hoogte van de tarieven is het juridisch gezien voldoende om maar een deel van de infrastructuurkosten of externe kosten door te rekenen. In de licht lijken de voorgestelde heffing en tarieven niet buitensporig en voldoende proportioneel met de kosten.

We geven nog mee dat in *Artikel 7 octies 2 van de Nieuwe Tolrichtlijn* staat dat de differentiatie naar Euro-emissieklasse in de infrastructuurheffing enkel verplicht is totdat de infrastructuurheffing en gebruiksrechten worden gedifferentieerd naar *Artikel 7 octies bis*. Dat artikel beschrijft de differentiatie van de infrastructuurheffing naar CO₂ emissieklassen. Dat betekent concreet dat het niet wettelijk verplicht is om een differentiatie naar Euro-emissieklassen en CO₂ emissieklasse in te voeren. Gezien de verplichte externekostenheffing op luchtvervuiling tot nog toe wél de Euro-emissieklassen volgt, maakt dit in praktijk weinig verschil. Het is echter niet volledig uitgesloten dat deze situatie kan wijzigen tegen 2026.

5 Referenties

ASFINAG (2022), CO2-based tolling: Implications for EETS, The steps towards introducing CO2-based tolling: Case study Austria / ASFINAG

De Ceuster, G. (2018), Bepaling maximum tarief vrachtwagenheffing,
<https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2018/07/05/bepaling-maximum-tarief-vrachtwagenheffing>

ICCT (2021), CO₂ emissions from trucks in the EU: An analysis of the heavy-duty CO₂ standards baseline data

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002), Kamerstuk 352925 XII-109, Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII) voor het jaar 2022, nr. 109 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat.

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

⁴ Greening road transport: EU adopts new road charging rules (europa.eu)