
Vergaderjaar 2021 – 2022

35 910 Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing)

F NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 juni 2022

Met belangstelling is kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving. De leden van de fractie van GroenLinks hebben daarin enkele vervolgvragen gesteld. Hieronder zal op deze vragen ingegaan worden, waarbij de volgorde van het nader voorlopig verslag aangehouden wordt.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de regering in antwoord op het voorlopig verslag schrijft dat zij voor een (gedeeltelijke) terugsluis van de middelen naar de transportsector gekozen heeft omdat de sector een belangrijke pijler in de economie is en investeringen in de verduurzaming nodig zijn. Deze leden merken op dat dat geldt voor meer sectoren in de economie waar heffingen van toepassing zijn en die desondanks geen terugsluis hebben gekregen. De leden van de fractie van GroenLinks vinden het belangrijk dat efficiënte en doelmatige besteding van de heffingsopbrengsten wordt gegarandeerd. Het is volgens hen goed denkbaar dat met deze euro's besteed aan andere klimaatmaatregelen, de samenleving als geheel sneller en doelmatiger CO₂ kan reduceren. Deze leden vragen hoe de regering de voorgestelde maatregelenpakketten gaat afwegen tegen investeringen in maatregelen in andere sectoren die ook klimaatdoelen dichterbij brengen. Zij merken daarbij op dat het beleidskader vrachtwagenheffing tekort lijkt te schieten om effectievere maatregelen elders in het overheidsdomein nog in zicht te houden en mee te wegen.

Een belangrijk deel van de opbrengsten van de vrachtwagenheffing vloeit terug naar de algemene middelen van de Rijksbegroting omdat als uitgangspunt is gekozen dat de invoering van de vrachtwagenheffing neutraal is voor de Rijksbegroting. De compensatie voor de derving van de inkomsten uit het Eurovignet (de belasting zware motorrijtuigen), de afname van de accijnsinkomsten en de afname van inkomsten als gevolg van de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens, worden gedekt uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing. De resterende inkomsten, verminderd met de invoerings- en exploitatiekosten, zijn de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing. Deze netto-opbrengsten worden op basis van het vastgestelde meerjarenprogramma teruggesluisd naar de vervoerssector.

Bij de ontwikkeling van het meerjarenprogramma heeft de Minister van Infrastructuur en Waterstaat nadrukkelijk het bredere maatschappelijk perspectief voor ogen. Het meerjarenprogramma staat niet op zichzelf, maar gaat bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid. Specifiek voor wegtransport is in het Klimaatakkoord overeengekomen om de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 met 30% te reduceren, toewerkend naar een uiteindelijk uitstootvrije transportsector in

2050.¹ Deze opgave in het bijzonder vormt een belangrijke richtinggevende doelstelling bij de uitwerking van het meerjarenprogramma.

Bij de uitwerking van het meerjarenprogramma worden – overeenkomstig het beleidskader Vrachtwagenheffing – als criteria gehanteerd dat de maatregelen doeltreffend, doelmatig, richtinggevend en sectorrelevant zijn en leiden tot kansen voor zowel grote als kleine bedrijven.² Deze criteria en randvoorwaarden borgen dat de maatregelen in het meerjarenprogramma daadwerkelijk – op doelmatige en doeltreffende wijze – bijdragen aan innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Dat is immers het doel van de terugsluis. De afweging van voorgestelde maatregelen aan de hand van de genoemde criteria en randvoorwaarden beperkt zich daartoe en richt zich niet op de mogelijke investeringen in maatregelen in andere sectoren. De criteria en randvoorwaarden zijn daar niet voor bedoeld.

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

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

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan uitsluiten dat het beleid wordt dat sectoren, wanneer geconfronteerd met klimaatmaatregelen, een financieel verdienbelang krijgen bij de realisatie van deze maatregelen. Dat staat volgens deze leden haaks op het principe van 'de vervuiler betaalt'.

Met de introductie van de vrachtwagenheffing wordt, in de eerste plaats, een duurzaam wegtransport en een rechtvaardige beprijzing daarvan bevorderd, door brede toepassing van de principes 'de gebruiker betaalt' en 'de vervuiler betaalt'. Binnen- en buitenlands vrachtverkeer gaat 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. Het tarief van de heffing is afhankelijk van de emissieklasse en het gewicht van de vrachtwagen, waarbij geldt: hoe schoner de vrachtwagen, hoe lager het tarief per kilometer. Zo gaat het vrachtverkeer meer dan nu betalen voor het gebruik van de weg.

In de tweede plaats is beoogd, via de terugsluis, de verduurzaming en innovatie van de vervoerssector te stimuleren. De maatregelen in het meerjarenprogramma – naar verwachting veelal subsidies – zullen economische kansen bieden op het gebied van innovatie en verduurzaming. Met deze maatregelen wordt de vervoerssector in staat gesteld daadwerkelijk de gewenste systemsprong naar efficiënt en emissieloos vrachtvervoer te maken.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering heeft geborgd dat het proces van het opstellen van het meerjarenprogramma niet tot marktverstoring gaat leiden.

¹ Klimaatakkoord, bijlage bij Kamerstukken 32 813, nr. 342, pp. 66, 68 en 69.

² Beleidskader Vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken 31 305, nr. 269.

Het meerjarenprogramma en de daarin opgenomen maatregelen zullen moeten voldoen aan de regels voor aanbesteding, mededinging en staatssteun. Alvorens het meerjarenprogramma wordt vastgesteld zal een toets plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor de individuele maatregelen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe is geborgd dat bijvoorbeeld fabrikanten of grootgebruikers van bepaalde milieuvriendelijke technieken, die voordeel kunnen halen uit het stimuleren van deze technieken, uitgesloten zijn van dit overleg. Deze leden vragen verder hoe wetenschappelijke instituten hierbij worden betrokken en welke dat zijn. Ook vragen zij welke concrete andere belanghebbenden de regering bij deze afweging gaat betrekken en hoe het proces voor deze afweging eruit ziet.

De Minister stelt na overleg met de vervoersector telkens voor een termijn van vijf jaar het meerjarenprogramma vast. Over de vrachtwagenheffing vindt al sinds 2017 overleg plaats tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vertegenwoordigers van de vervoerssector. Dit betreft Evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en Stichting Vereniging Eigen Rijders Nederland (VERN). Er is gekozen voor deze drie organisaties binnen de vervoerssector, omdat zij met hun achterban het merendeel van de bedrijven vertegenwoordigen die de vrachtwagenheffing gaan opbrengen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en deze partijen hebben hun samenwerking kracht bijgezet door op 15 september 2021 gezamenlijk de Bestuursovereenkomst Terugsluis te ondertekenen.³ In deze bestuursovereenkomst zijn afspraken gemaakt over het voorbereiden en vaststellen van het meerjarenprogramma.

Bij de ontwikkeling van het meerjarenprogramma zullen ook andere belanghebbenden worden betrokken. Op grond van artikelen 3:1 en 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht is de Minister gehouden bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren, waaronder ook het algemeen belang. Daarom zijn naast de genoemde vervoerspartijen in de afgelopen jaren reeds meerdere maatschappelijke organisaties (waaronder de RAI Vereniging, BOVAG en Stichting Natuur & Milieu) en kennisinstellingen (zoals TNO), maar ook bijvoorbeeld vrachtautoproducenten, zowel gevestigd in Nederland als in het buitenland, betrokken door middel van overleggen en werkbezoeken.

Meerdere partijen zijn ook reeds in de voorbereiding van de bestuursovereenkomst geconsulteerd. Zo hebben meerdere wetenschappers gereflecteerd op het maatregelenpakket van de terugsluis.⁴ TNO heeft een analyse gemaakt wat de milieueffecten zijn van de eerste contouren van de terugsluismaatregelen op het gebied van verduurzaming.⁵

In het verdere proces van de totstandkoming van het meerjarenprogramma zal deze werkwijze worden voortgezet, zodat de Minister uiteindelijk tot een gedegen en breed afgewogen vaststelling kan komen.

De leden van de fractie van GroenLinks lezen in de memorie van antwoord dat de regering voorziet dat de terugsluismaatregelen en de heffing zelf vanaf het begin effect zullen sorteren. Zij krijgen daarom graag meer inzicht in het voorziene maatregelenpakket en vragen wat er wel en niet binnen

³ Bestuursovereenkomst Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vervoerssector over de terugsluis van de vrachtwagenheffing, Stcrt. 2021, nr. 41566.

⁴ Wetenschappelijke reflectie op de terugsluis vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

⁵ TNO, Effectbepaling van een vrachtwagenheffing en verschillende terugsluismaatregelen op de wagenparksamenstelling en emissies van het vrachtverkeer in Nederland, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

de scope van het mogelijke pakket valt. Ook vragen de leden van de fractie van GroenLinks of er subsidiemaatregelen zijn die voorzien worden.

In het kader van de bestuursovereenkomst hebben het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen gezamenlijk de volgende indicatieve, adaptieve verduurzamings- en innovatieopgave geformuleerd: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van (1a) batterij-elektrisch en (1b) waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens, (2) (tijdelijk) gebruikmaken van hernieuwbare brandstoffen en (3) optimalisatie van de logistieke keten, die bijdraagt aan een vermindering van het aantal gereden voertuigkilometers.

Binnen deze sporen is een aantal potentiële maatregelen geïdentificeerd. Deze zijn terug te vinden in de bijlage bij de bestuursovereenkomst. Het gaat onder andere om de stimulering van de aanschaf van batterij- en waterstof-elektrische vrachtwagens, ondersteuning voor de uitrol van de noodzakelijke laad- en tankfaciliteiten, bijvoorbeeld op distributiecentra, de uitrol van een dekkende tankinfrastructuur voor hernieuwbare brandstoffen, en maatregelen om leegrijden tegen te gaan, onder andere door het hergebruik van lege containers te stimuleren en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners te bevorderen waardoor lading gecombineerd kan worden. Deze potentiële maatregelen en nog te ontwikkelen maatregelen worden in de komende jaren verder geconcretiseerd.

De terugsluismaatregelen zullen vermoedelijk hoofdzakelijk door middel van subsidies de innovatie en verduurzaming van de vervoerssector stimuleren. Waar mogelijk wordt aangesloten op relevante bestaande en geplande stimuleringsmaatregelen, zoals de aanschafsubsidieregeling Zero-Emissie Trucks (AanZET).⁶

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of er ook restrictieve maatregelen gefinancierd worden om verouderde technieken versneld afgebouwd te krijgen.

De afbouw van verouderde technieken zal vormkrijgen via de tariefstelling van de vrachtwagenheffing. De Eurovignetrichtlijn geeft het kader voor de wijze waarop het tarief van de vrachtwagenheffing wordt opgebouwd. Conform de Eurovignetrichtlijn, zoals die luidde ten tijde van het opstellen van het wetsvoorstel, is het tarief in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing gebaseerd op de euro-emissieklasse van het voertuig.⁷ Op 24 maart jl. is de herziene Eurovignetrichtlijn in werking getreden.⁸ De tariefstelling van de vrachtwagenheffing zal bij de implementatie van de herziene richtlijn aangepast moeten worden. In de toekomst moet het tarief worden gebaseerd op de CO₂-emissies van het voertuig. Voor emissieloze vrachtwagens zal – door een korting van minimaal 50% en maximaal 75% – een aanzienlijk lager tarief gaan gelden dan voor conventionele vrachtwagens. Door deze tariefstelling wordt het gebruik van vrachtwagens met een verbrandingsmotor minder aantrekkelijk dan het gebruik van emissieloze vrachtwagens.

In het Klimaatakkoord is, naast de invoering van de vrachtwagenheffing met terugsluis, voorts overeengekomen dat wordt toegewerkt naar de invoering van middelgrote zero-emissie zones voor stadslogistiek in dertig tot veertig grotere steden vanaf 2025. De invoering van zero-emissiezones beperkt de mogelijkheden voor de inzet van een vrachtwagen met verbrandingsmotor en draagt – in combinatie van stimulering van emissieloze vrachtwagens – bij aan de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer.

⁶ Meer informatie over de aanschafsubsidieregeling (AanZET) is te vinden op de website van Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO): <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/aanzet>.

⁷ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtwagens (PbEG 1999, L 187).

⁸ Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement 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).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of gemeenten bijdragen uit het fonds kunnen krijgen om alternatieve duurzame stedelijke distributiesystemen op te bouwen.

De terugsluis wordt ingezet voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. De netto-opbrengsten uit de vrachtwagenheffing komen ten goede aan deze sector. Er wordt in het kader van het meerjarenprogramma geen geld gereserveerd voor gemeenten. De terugsluismaatregelen bieden kansen voor een schoner en innovatief vervoerssysteem, waarvan de gehele logistieke keten profiteert. De maatregelen zullen daardoor kunnen bijdragen aan verdere verduurzaming van stedelijke distributiesystemen. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van duurzame laad- en tankinfrastructuur op strategische overslagpunten. Ook zal in het kader van de terugsluis worden ingezet op een betere efficiëntie in de hele logistieke keten, waardoor het aantal vrachtwagenkilometers zal worden gereduceerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering kan aangeven welk effect de vrachtwagenheffing op de provinciale opcenten heeft en of, mocht er een effect optreden, de regering deze inkomstenderving dan gerepareerd heeft voor de provincies.

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting kunnen worden geheven van houders van personenauto's en motorrijwielen. Voor vrachtwagens kunnen geen opcenten worden geheven. De introductie van de vrachtwagenheffing heeft daarom geen effect op de provinciale opcenten.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

Mark Harbers