

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 februari 2022

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat van 17 november 2021 met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van de VVD, D66, PVV, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en BBB hebben nog enkele vragen en opmerkingen. In het navolgende ga ik in op de vragen en opmerkingen uit het verslag, waarbij de volgorde van het verslag is aangehouden en de nummering van de memorie van toelichting is toegevoegd.

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De leden van de GroenLinks-fractie waren verheugd dat vijftien landen en tal van bedrijven in de transportsector over willen stappen op schoon zwaar wegvervoer. Op Nederlands initiatief zetten zij op de klimaattop in Glasgow hun handtekening onder de ambitie dat vanaf 2040 alle nieuwe vrachtwagens en bussen in hun land rijden zonder uitlaatgassen. Gezien deze Nederlandse inzet, zijn deze leden verbaasd dat zij de uitvoering daarvan niet goed terugzien in het voorliggende wetsvoorstel. Zij vragen de regering te reflecteren op de samenhang tussen deze twee trajecten.

Zoals aangegeven in de beantwoording van de vragen van de leden De Groot en Erkens, heeft Nederland het initiatief genomen om op de Klimaattop in Glasgow te komen tot een «*Global Memorandum of Understanding (MoU) on zero emission medium and heavy duty vehicles*» (hierna: Global MoU).¹ In dit Global MoU is als ambitie uitgesproken dat in 2030 30% van de nieuwe vrachtwagens en bussen emissieloos is en in 2040 100%. Aangezien vrachtwagens in Nederland gemiddeld ongeveer tien jaar op de weg rijden, sluit dit aan bij de doelstellingen uit het

¹ Antwoord op vragen van leden Peter de Groot en Erkens over het bericht «Nederlands initiatief in Glasgow: nieuwe vrachtauto's uitstootvrij in 2040», 30 november 2021, 2021Z20214.

Klimaatakkoord dat in 2050 al het wegvervoer schoon is.² Dit is ook het uitgangspunt van de Bestuursovereenkomst Terugsluis, die de Minister van Infrastructuur en Waterstaat met de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en Stichting VERN heeft gesloten.³

Volgens EVConsult zal – afhankelijk van het type vrachtwagen – vanaf de periode 2025–2027 de Total Cost of Ownership (TCO) van een emissieloze vrachtwagen gunstiger zijn dan van de traditionele vrachtoertuigen met een verbrandingsmotor.⁴ Daarvoor is het nodig dat er voldoende gevarieerd aanbod van goedkopere modellen is. Tot die tijd kunnen transporteurs gebruik maken van financiële (subsidie)regelingen wanneer zij overschakelen naar een emissieloos voertuig. Hiertoe wordt op dit moment gewerkt aan een Aanschafsubsidie voor Zero Emissie Trucks (AanZET), waarvan de internetconsultatie loopt tot en met 25 januari 2022 en waarvan de inzet is dat de regeling op 1 juli 2022 wordt opengesteld.⁵ Hiervoor zijn middelen beschikbaar op basis van het Klimaatakkoord. Het is de verwachting dat deze subsidieregeling op termijn vanuit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing gefinancierd zal kunnen worden.

1.1 Aanleiding voor een vrachtwagenheffing

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering waarom zij deze dure, technisch ingewikkelde en betuttelende maatregel invoert, welke volgens hen geen positieve bijdrage levert aan onze economie.

Door een vrachtwagenheffing in te voeren voor binnen- en buitenlands vrachtverkeer wordt beoogd het speelveld voor Nederlandse en buitenlandse kentekenhouders van vrachtwagens gelijk te trekken. Op dit moment betalen buitenlandse kentekenhouders in Nederland alleen via het Eurovignet voor het gebruik van de weg. Het Eurovignet houdt geen rekening met het aantal gereden kilometers, terwijl in Duitsland en België voor vrachtwagens een kilometerheffing is ingevoerd waarbij ook voor vrachtwagens met buitenlandse kentekens moet worden betaald. Daarnaast is in het wetsvoorstel geregeld dat de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing gebruikt worden voor investeringen in innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Deze investeringen zijn nodig voor een toekomstbestendige vervoerssector.

De leden van de SP-fractie constateren dat de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing deels terugvloeien naar de sector in de vorm van verduurzaming en innovatie. Deze leden steunen dit uitgangspunt, al moeten zij opmerken dat de invulling van de terugsluis nog weinig concreet oogt. Tevens constateren deze leden dat de transportsector zich constructief opstelt bij de aanloop naar de vrachtwagenheffing en dat verdient een compliment. Dat het speelveld voor bedrijven uit binnen- en buitenland wordt gelijkgetrokken is een nodige stimulans die er zowel voor zorgt dat buitenlandse kentekenhouders evenredig gaan bijdragen aan het weggebruik als wel dat de transportsector collectief de slag naar verduurzaming kan gaan maken.

² Klimaatakkoord, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 813, nr. 342.

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

⁴ EVConsult, Transitiestudie verduurzaming wegtransport, 2019, bijlage bij Kamerstukken II, 2019/20, 31 305, nr. 314.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 31 209, nr. 235.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de wens om zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing in te voeren. Deze leden betreuen het daarom dat de heffing pas in 2027 een feit zal zijn, in plaats van de initieel beoogde 2023–2024, temeer omdat de terugsluis naar de sector daarmee ook vertraging oploopt en de doelen in het Klimaatakkoord in gevaar komen. Deze leden willen voorkomen dat eenzelfde vertraging optreedt bij eventuele invoering van een kilometerheffing voor personenvervoer. Zij vragen daarom welke lessen de regering heeft geleerd van de trage implementatie van de vrachtwagenheffing en hoe deze lessen toegepast kunnen worden om vertraging te voorkomen bij implementatie van een kilometerheffing voor personenvervoer.

Er is naar gestreefd om de uitwerking van de vrachtwagenheffing en de terugsluis zoveel mogelijk in overleg met de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland en Stichting VERN te realiseren. Verder is een groot aantal onderzoeken verricht om een helder beeld te krijgen van allerlei effecten van de heffing. De uitkomsten van de onderzoeken zijn afgestemd met bijvoorbeeld de medeoverheden en de beoogde uitvoeringsorganisaties. Dit heeft meer tijd gekost dan gedacht. Een belangrijke les die hieruit getrokken kan worden is dat in de beleidsfase, die voorafgaat aan het wetsvoorstel, het verwerven van draagvlak een essentiële activiteit is, waar gedegen onderzoek aan ten grondslag dient te liggen. In de beleidsvorming, waar de maatschappelijke opgave centraal staat, moet voorkomen worden dat het in te zetten instrument een optelsom wordt van verschillende – al dan niet conflicterende – opgaven. Het introduceren van een heffing in het mobiliteitsdomein heeft maatschappelijke effecten en kan vragen en weerstand met zich mee brengen. Transparantie en helderheid over de te maken keuzes en over de effecten op bijvoorbeeld verkeersstromen, belastingdruk, milieu en privacy is essentieel voor het draagvlak voor de maatregel. Gelet hierop en vanwege de complexiteit van een maatregel met veel meer betrokken voertuigen, is een realistische planning aan te bevelen. De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering bereid is om bij de aanbesteding van systemen, of bij andere relevante keuzes bij de implementatie van de vrachtwagenheffing, een oog op de toekomst (en alle verkiezingsprogramma's) te werpen, zodat eventueel kosten bespaard kunnen worden bij implementatie van een algemene kilometerheffing. Bij de aanbesteding van systemen en andere relevante keuzes wordt zo veel als mogelijk functioneel gespecificeerd en technologie-neutraal uitgevraagd om toekomstbestendige en innovatieve oplossingen te verkrijgen. Bij de uitwerking en keuzes voor het systeem voor de vrachtwagenheffing is de vraag of het systeem ook toepasbaar is in personenauto's echter geen afwegcriterium. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel dient als eerste stap richting een bredere invoer van betalen naar gebruik, bijvoorbeeld voor personenvervoer. Wanneer dit het geval is vragen deze leden in hoeverre toekomstige invoering van een brede invoering van betalen naar gebruik meegenomen is bij dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel vrachtwagenheffing staat los van de in het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» opgenomen invoering van Betalen naar Gebruik (BNG). De vrachtwagenheffing is een plaatsgebonden heffing voor vrachtwagens, terwijl het te introduceren systeem van BNG voor personen- en bestelauto's gaat gelden en niet plaatsgebonden is. Voor het invoeren van een dergelijk systeem van BNG is specifieke wetgeving noodzakelijk.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie waarom het wetsvoorstel pas nu wordt behandeld, terwijl in 2017 al was afgesproken dat de heffing er zou komen.

De vrachtwagenheffing is opgenomen in het regeerakkoord van 2017.⁶ Uw Kamer is in maart 2018 geïnformeerd over de aanpak waarbij allereerst een beleidskader zou worden opgesteld en vervolgens op basis daarvan de wetgeving zou worden voorbereid. Het beleidskader Vrachtwagenheffing is in november 2018 aan uw Kamer aangeboden en in maart 2019 met uw Kamer besproken.⁷ Overeenkomstig de motie Sienot c.s.⁸, heeft de internetconsultatie van het wetsvoorstel voor de zomer van 2019 plaatsgevonden. De uitkomsten van de internetconsultatie, de wettelijke adviezen en de uitvoeringstoetsen zijn betrokken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel is voor de zomer van 2020 voor advies aangeboden aan de Raad van State. In november 2020 heeft de Raad van State advies uitgebracht. Op basis daarvan is het Nader Rapport opgesteld en het wetsvoorstel in lijn daarmee aangepast. Vanwege het demissionair worden van het kabinet is het wetsvoorstel toen niet aan uw Kamer aangeboden. Hierover is uw Kamer in april 2021 geïnformeerd.⁹ Naar aanleiding van de motie Hagen/Geurts is dit op 14 september 2021 alsnog gedaan.¹⁰

Deze leden vragen voorts waarom deze wet pas jaren later kan worden ingevoerd.

In de afgelopen jaren is, parallel aan het voorbereiden van het wetsvoorstel, ook gewerkt aan het voorbereiden van de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Zodra het wetsvoorstel is aangenomen, kan gestart worden met de realisatie. De werkzaamheden in de realisatiefase omvatten onder meer het verrichten van aanbestedingen, het bouwen, integreren en testen van ICT-systemen, het inrichten van de uitvoeringsorganisatie en ketensamenwerking, het contracteren en accrediteren van dienstaanbieders en het voorlichten van gebruikers. Een aantal terugsluismaatregelen worden parallel aan het heffingsstelsel voorbereid.

In de realisatiefase zijn twee belangrijke stappen te onderscheiden, te weten de voorbereidingen voor de aanbestedingen en het aanbestedings-traject tot en met gunning (circa 1,5 tot 2 jaar) en vervolgens de realisatie van systemen en diensten, inclusief testen hiervan (circa 2 tot 2,5 jaar). Op basis van de huidige inzichten zal de start van de vrachtwagenheffing circa vier jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kunnen plaatsvinden.

Deze leden van de ChristenUnie vragen verder om een uiteenzetting welke onderdelen voor (hoeveel) vertraging hebben gezorgd.

Vanwege het demissionair worden van het kabinet is het wetsvoorstel niet meer begin 2021 aan uw Kamer aangeboden. Hierover is uw Kamer in april 2021 geïnformeerd.¹¹ Naar aanleiding van de hiervoor genoemde motie Hagen/Geurts is dit op 14 september 2021 alsnog gedaan.

Ook is uw Kamer geïnformeerd dat de inzet niet alleen gericht is op een vlotte implementatie, maar ook een zorgvuldige.¹² Zo vormden de uitkomsten van het onderzoek naar verkeersveiligheid aanleiding om vervolgonderzoek te doen naar mogelijkheden om een toename van

⁶ Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

⁷ Beleidskader Vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 269.

⁸ Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 589.

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 327.

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 570 A, nr. 69.

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 327.

¹² Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 314.

verkeersonveiligheid te voorkomen. Uw Kamer is daarover in maart 2020 geïnformeerd.¹³

Daarnaast is uw Kamer in juni 2020 geïnformeerd over het feit dat de taakverdeling van de betrokken publieke uitvoeringsorganisaties (RDW, CJIB, RWS en ILT) verder is uitgewerkt, met als doel te komen tot een definitieve en gedetailleerde taakverdeling.¹⁴ Dat heeft geleid tot het inzicht dat voor een efficiënte uitvoering de eindverantwoordelijkheid zo veel mogelijk bij één uitvoeringsorganisatie moet worden belegd. Op basis van dit principe is de verdere inrichting en aansturing van de uitvoering met de verschillende publieke uitvoeringsorganisaties verder vormgegeven. Het zorgvuldig verwerken van deze gewijzigde aanpak heeft tijd gekost. Over de consequenties hiervan voor de totale planning, namelijk dat de start van de vrachtwagenheffing circa vier jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zou kunnen plaatsvinden, is uw Kamer in april 2021 geïnformeerd.¹⁵

Deze leden zijn daarnaast benieuwd naar de praktische uitvoerbaarheid van het voorstel, en of de in april beloofde invoering van de vrachtwagenheffing in 2027 gehaald gaat worden.

Het wetsvoorstel is door de beoogde uitvoerders RDW, CJIB, ILT en RWS getoetst. Mede op basis van de inzichten die hieruit zijn gekomen is de taakverdeling nader vormgegeven. In afstemming met de beoogde uitvoerders wordt het heffingssysteem verder uitgewerkt. Uit de interactie met marktpartijen in 2020 en 2021 blijkt dat het uitgewerkte stelsel goed aansluit op hun werkwijze en staande praktijk in (West-)Europa. Op basis van de huidige inzichten zal de start van de vrachtwagenheffing circa vier jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kunnen plaatsvinden. In het geval de wet medio 2022 wordt aangenomen in de Eerste Kamer kan het stelsel van de vrachtwagenheffing naar verwachting in 2026 van start gaan.

1.2 Doelstellingen

De leden van de D66-fractie vragen de regering hoe het feit dat de eerste opbrengsten van de terugsluis voor het stimuleren van innovatie en verduurzaming in 2027 worden verwacht, zich verhoudt tot de conclusies van het rapport «Ingroeipad zero emissie trucks» van Panteia. Dit rapport wijst volgens hen op de grote opgave van het aantal elektrische vrachtwagens met het oog op de klimaatdoelstellingen van de regering en de onzekerheid voor vervoerders met uitstelgedrag als gevolg. Zij vragen hoe de terugsluis wordt gekoppeld aan de verwachte en nodige groei van elektrische vrachtwagens.

In het rapport «Ingroeipad zero emissie trucks» concludeert Panteia dat in 2030 circa 11.700 emissieloze vrachtwagens nodig zijn om de zero-emissie zones te bevoorraden.¹⁶ Vanwege bedrijfseconomische gronden zal de overgrote meerderheid van deze emissieloze voertuigen pas in 2029 worden aangeschaft. Dit kan nadelige marktverstoringen veroorzaken. Het is daarom wenselijk om de instroom van emissieloze voertuigen te versnellen, zodat de introductie van emissieloze vrachtwagens geleidelijk geschiedt. Vanaf de start van de vrachtwagenheffing zullen terugsluismiddelen kunnen worden gebruikt om deze instroom te stimuleren.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 310.

¹⁴ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 314.

¹⁵ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 327.

¹⁶ Panteia, Ingroeipad Zero Emissie Trucks, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31 209, nr. 233.

Het lid van de BBB-fractie kan zich vinden in de doelstellingen van de vrachtwagenheffing, maar is geen voorstander van (netto) lastenverhogingen. Harmonisering ten opzichte van wetgeving in het buitenland, gericht op een gelijk speelveld wordt onderstreept als doel. Ook de bijdrage aan verduurzaming en innovatie van de sector kunnen op instemming rekenen. Echter, het is tegenstrijdig dat de verwachte inkomstenderving op dieselaccijns door de heffing gecompenseerd moet worden. Dit is een verkapte manier om de sector te straffen voor het rijden van minder kilometers en daarmee geen goede impuls. Het lid van de BBB-fractie vraagt wat deze wetswijziging op bedrijfsniveau teweegbrengt en of de regering dat kan toelichten.

Onderzoek van Arcadis naar het effect van vrachtwagenheffing op de concurrentiepositie en economie wijst uit dat de impact van de heffing verschilt van bedrijf tot bedrijf.¹⁷ De heffing leidt tot een stijging van de kosten voor wegvervoer met 1–3%. Dit werkt door in een kostenstijging voor productiesectoren. In de sectoren waarin wegvervoer een groot aandeel heeft in de kosten bedraagt deze stijging maximaal 0,08%. Dit is het geval in de voedsel- en genotsmiddelenindustrie. Voor de landbouw, bosbouw en visserij is de prijsstijging maximaal 0,06%.

1.3 Een wettelijke regeling voor de vrachtwagenheffing

De leden van de D66-fractie lezen dat de introductie van de vrachtwagenheffing drie fasen kent. Deze leden vragen of de regering een concreet tijdpad kan schetsen.

De introductie van de vrachtwagenheffing kent inderdaad drie fasen. Fase 1 (2018) was de beleidsfase, waarin het beleidskader Vrachtwagenheffing is opgesteld en besproken in uw Kamer. Fase 2 (vanaf 2019) is de voorbereidingsfase. In deze fase wordt de wetgeving tot stand gebracht. De planning daarvan is mede afhankelijk van de parlementaire behandeling. In deze fase wordt ook de realisatie van het heffingssysteem voorbereid. In fase 2 worden de inhoud en de aanpak van de terugsluis uitgewerkt. Medio september 2021 is in dat kader met de vervoerspartijen de Bestuursovereenkomst Terugsluis gesloten. Fase 3 is de realisatiefase. De realisatiefase start naar verwachting in het derde kwartaal van 2022 en omvat onder meer het verrichten van aanbestedingen, het bouwen, integreren en testen van ICT-systemen, het inrichten van de uitvoeringsorganisatie en ketensamenwerking, het contracteren en accrediteren van dienstaanbieders en het voorlichten van gebruikers. De realisatiefase eindigt bij de ingebruikname van het heffingsstelsel en de start van de terugsluismaatregelen.

Op basis van de huidige inzichten zal de start van de vrachtwagenheffing inclusief terugsluis circa vier jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kunnen plaatsvinden.

Deze leden constateren dat de invoering van de vrachtheffing een lange aanlooptijd kent en vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om de invoering van de vrachtwagenheffing te versnellen, al dan niet door stappen in het proces parallel uit te voeren.

In de planning is reeds sprake van parallel uit te voeren stappen. Parallel aan het lopende wetstraject is gestart met de voorbereiding van de benodigde aanbestedingen. De aanbestedingstrajecten kunnen starten ná

¹⁷ Arcadis, Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

het aannemen van het wetsvoorstel. Ook in de realisatiefase worden werkzaamheden, waar mogelijk, parallel opgepakt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de vervoerssector met de inwerkingtreding van de EU-Richtlijn over de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van wegentol in de Unie (EETS-richtlijn) gebruik kan gaan maken van één «kastje» voor meerdere heffingssystemen in Europa. Zij vragen wanneer de schatting is dat deze nieuwe EETS-richtlijn is geïmplementeerd in de Europese lidstaten.

Voor alle lidstaten geldt dat de EETS-richtlijn op 19 oktober 2021 in de eigen nationale wetgeving van de betreffende lidstaat moest zijn geïmplementeerd.¹⁸ Nederland heeft de richtlijn tijdig geïmplementeerd met de Wet implementatie EETS-richtlijn die met ingang van 19 oktober 2021 in werking is getreden. Uit de database van de Europese Commissie blijkt dat ook een aantal andere lidstaten – waaronder Denemarken, Duitsland, en Frankrijk – de richtlijn op dit moment al heeft geïmplementeerd. De regering heeft voor het overige geen zicht op de stand van de implementatie in andere lidstaten.

Deze leden vragen de regering verder aan te geven hoe de terugsluis naar de vervoerssector van gelden voor innovatie en verduurzaming precies in elkaar zit.

Over de terugsluis, en de besteding ervan, vindt sinds eind 2017 overleg plaats tussen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland en Stichting VERN. Gezamenlijk hebben het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen de volgende verduurzamings- en innovatieopgave geformuleerd: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van (1) batterij-elektrisch en 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. Om de transitie te faciliteren, is een palet aan maatregelen noodzakelijk. De genoemde drie opgaven zijn op hoofdlijnen geconcretiseerd in pakketten met indicatieve maatregelen, die voortbouwen op huidige technologische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Waar mogelijk wordt aangesloten op relevante bestaande en geplande stimuleringsmaatregelen, zoals een subsidieregeling voor emissieloze vrachtwagens.

Samen vormen deze maatregelen de uitgangspunten voor het ontwikkelen van het meerjarenprogramma voor de verduurzamings- en innovatieopgaven van de vervoerssector. De komende jaren werken de partijen dit gezamenlijk uit. Het streven is om het eerste meerjarenprogramma bij de rijksbegroting het jaar voorafgaand aan de start van de heffing vast te stellen. Een jaarlijkse evaluatie en eventuele herijking van de voorgestelde maatregelen is daarbij noodzakelijk om tot een adaptief programma te komen.

¹⁸ Richtlijn (EU) 2019/520 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 toterschikking van Richtlijn 2004/52/EU betreffende de interoperabiliteit van elektronische tolheffingssystemen voor het wegverkeer en ter facilitering van de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over niet-betaling van wegentol in de Unie (PbEU 2019, L 91).

De leden van de CDA-fractie lezen dat het uitgangspunt is om zo spoedig mogelijk een betrouwbaar heffingssysteem dat kostenefficiënt, beheersbaar, flexibel en gebruiksvriendelijk is te realiseren. Zij vragen hoe de regering dat gaat doen.

De regering zet voor de invoering van de vrachtwagenheffing in op het tijdig realiseren van een betrouwbaar heffingssysteem dat kostenefficiënt, beheersbaar, flexibel en gebruiksvriendelijk is. Deze criteria kunnen in bepaalde gevallen tegen elkaar in werken. Wordt gekozen voor maximale klantvriendelijkheid, dan kan dat bijvoorbeeld leiden tot hogere uitvoeringskosten (en dus lagere kostenefficiëntie) en vice versa.

In het beleidskader Vrachtwagenheffing, maar ook in het globaal ontwerp en diverse andere documenten die de afgelopen jaren zijn gemaakt, is hierin telkens een balans gevonden.¹⁹ Deze aspecten worden ook tegen elkaar afgewogen bij de te maken inrichtingskeuzes tijdens de verdere uitwerking van de vrachtwagenheffing. Het gaat bijvoorbeeld om afwegingen ten behoeve van de detailontwerpen en de aanbestedingsleidraden.

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat wordt aangesloten bij de heffingssystemen die in omliggende landen reeds zijn ingevoerd. Tevens lezen zij dat het met deze harmonisatie makkelijker wordt om buitenlandse vervoerders te laten betalen. Deze leden vragen of de regering daarmee bedoelt dat het technisch makkelijker wordt om de heffing te handhaven of dat de regering voorziet dat buitenlandse vervoerders ook in het nieuwe stelsel onder de heffing op weggebruik in Nederland uit kunnen komen.

De regering doelt hier op de mogelijkheid voor buitenlandse vervoerders om de vrachtwagenheffing via een EETS-aanbieder te betalen, waardoor de houder een factuur en boordapparatuur krijgt voor de tol die hij moet betalen in meerdere Europese lidstaten. Dit vergroot het gebruikersgemak voor internationale opererende houders van vrachtwagens.

De leden van de SP-fractie hebben eerder dit jaar aandacht gevraagd voor de risico's die het bijmengen van hernieuwbare brandstoffen met zich meebrengt voor scheepsmotoren in de binnenvaartsector. Deze leden vragen zich af of vergelijkbare problemen reeds bekend zijn, of kunnen worden geïnventariseerd, voor voertuigen in het wegtransport.

Net als voor binnenvaart gelden voor wegvervoer Europese specificaties voor brandstofkwaliteit, voortkomend uit de Richtlijn brandstofkwaliteit.²⁰ Alle op de markt geleverde brandstof moet aan deze kwaliteitseisen voldoen. Anders dan bij binnenvaart zijn hernieuwbare brandstoffen al veel langer gebruikelijk en geaccepteerd in wegvervoer. In de afgelopen jaren is er meermaals overleg geweest met de relevante stakeholders over de impact van hernieuwbare brandstoffen op motoren bij wegvoertuigen. Uit die gesprekken komen geen negatieve signalen. Uiteraard blijft het hierbij wel altijd van belang dat de eigenaar van het voertuig zelf altijd kijkt voor welke blends de motor is goedgekeurd om eventuele schade te

¹⁹ Vrachtwagenheffing Nederland, Globaal ontwerp heffingssysteem, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272. Het zogenoemde globaal ontwerp bevat technische uitgangspunten van het systeem van vrachtwagenheffing.

²⁰ Richtlijn 2009/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van Richtlijn 93/12/EEG (PbEG 2009, L 140/88).

voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld in gebruiksaanwijzing van het voertuig of op de tankdop bij het wegvoertuig.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Inleiding

De leden van de CDA-fractie lezen dat de houder van een vrachtwagen boordapparatuur dient mee te nemen of te installeren in de vrachtwagen en dat daarbij wordt aangegeven dat houders van vrachtwagens een dienstverleningsovereenkomst hebben met private aanbieders van toldiensten, waarbij de dienstaanbieder een EETS-aanbieder of de hoofddienstaanbieder is. Zij vragen of met de hoofdaanbieder de Dienst Wegverkeer (RDW) wordt bedoeld.

Bij de invoering van het stelsel wordt binnen Nederland – naast EETS-aanbieders – ook een private hoofddienstaanbieder actief. Dit is een dienstaanbieder die voortkomt uit een aanbesteding en vanaf de start van de inwerkingtreding de plicht heeft elke gebruiker die dat wenst te bedienen. Met de hoofddienstaanbieder wordt niet (een onderdeel van) de RDW bedoeld. De hoofdaanbieder is momenteel nog niet bekend. De overheid zal na een aanbestedingstraject een hoofddienstaanbieder contracteren. De start van de aanbesteding is voorzien nadat het wetsvoorstel is aangenomen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering specifiek aan te geven uit welke partijen gekozen kan worden om boordapparatuur aan te schaffen.

De (Europese) markt van producten van boordapparatuur bestaat uit ongeveer vijf partijen. Dienstaanbieders kunnen met één of meerdere van deze leveranciers tot afspraken komen over de levering van boordapparatuur. Dit is staande praktijk in Europa.

Deze leden vragen ook wat de kosten zijn van de boordapparatuur, alsmede of de boordapparatuur alleen tegen marktconforme prijs aangeboden of ook tegen kostprijs.

In de rekenmodellen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt gerekend met de boordapparatuur die door de markt gebruikt wordt in de ons omringende landen en met name België. Uit onderzoek blijkt de prijs zich momenteel vermoedelijk zal bevinden tussen de € 75 en € 150. Houders krijgen in België en Duitsland boordapparatuur in bruikleen en betalen een waarborg aan de hoofddienstaanbieder die de kostprijs weerspiegelt. Dit is ook in de vrachtwagenheffing voorzien.

De EETS-aanbieders verdisconteren de prijs van de boordapparatuur in hun integrale toldienst: het registreren, factureren, innen en afdragen van de tol. De hoofddienstaanbieder zal tijdens de aanbesteding gevraagd worden een prijs op te geven voor de boordapparatuur. De prijs voor de boordapparatuur bij de hoofddienstaanbieder zal in concurrentie tot stand komen zodat een competitieve en marktconforme prijs kan ontstaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat het verschil is tussen de aangeboden boordapparatuur en of je met alle aangeboden boordapparatuur door heel Europa kan rijden of alleen door Nederland. Zij vragen ook of de regering kan aangeven of het meest handig zou zijn dat vooral boordapparatuur wordt aangeschaft waar heel Europa mee door kan worden gereisd en of de regering verwacht dat hier ook voor wordt gekozen en zo nee, waarom niet.

Alle boordapparatuur, dus zowel van de hoofddienstaanbieder als van de EETS-aanbieders, voldoet aan dezelfde technische vereisten. Deze vereisten zijn o.a. voorgeschreven in de Wet implementatie EETS-richtlijn. Dit heeft als gevolg dat binnen Nederland er technisch geen grote verschillen bestaan tussen de boordapparatuur van de verschillende diensaanbieders.

De functionaliteit van de boordapparatuur verschilt wel. De boordapparatuur die aan klanten wordt geleverd door EETS-aanbieders kan in alle EETS-gebieden (in alle EU-lidstaten) werken. De boordapparatuur van de hoofddienstaanbieder kan enkel in Nederland worden gebruikt.

De ambitie van de regering is om voor de inning van de heffing zo veel als mogelijk gebruik te maken van de EETS-aanbieders. Deze keuze sluit aan bij het regeerakkoord van 2017 waarin is opgenomen dat een vrachtwagen de al in Nederland aanwezige boordapparatuur moet kunnen gebruiken. In België en in andere Europese landen wordt door gebruikers in toenemende mate gebruik gemaakt van EETS-aanbieders. Die gebruikers maken dus gebruik van boordapparatuur waarmee in meerdere landen tol kan worden betaald. Tegelijkertijd is in zowel België als Duitsland een substantieel deel van de gebruikers aangesloten bij de hoofddienstaanbieders van die landen. Dat zijn gebruikers die – om uiteenlopende redenen – geen dienstverleningsovereenkomst met een EETS-aanbieder kunnen of willen sluiten. Naar verwachting zal dit ook in Nederland voor een deel van de gebruikers opgaan, met name gebruikers die alleen in Nederland rijden.

Deze leden vragen tenslotte of de regering kan aangeven in hoeverre Nederlandse vrachtwagens al beschikken over boordapparatuur in de vrachtwagens, aangezien zij dit al gebruiken in andere Europese landen.

Uit een marktsegmentatieonderzoek van 2020 is gebleken dat er ongeveer 125.000 Nederlandse vrachtwagens zijn waarvan er circa 65.000 ook in het buitenland rijden.²¹ Dat betekent dat kan worden aangenomen dat meer dan de helft ervaring heeft met boordapparatuur en dat naar verwachting een toenemend aantal vrachtwagens reeds EETS-boordapparatuur heeft.

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de regering kiest voor heffing middels private aanbieders van toldiensten, terwijl belastingheffing een publieke taak is en een publiek belang dient. Wat deze leden betreft zou de uitvoering daarvan niet overgelaten mogen worden aan aanbieders met een commercieel belang. Het risico op een wirwar van aanbieders, waarvan de overheid afhankelijk wordt en waarover ze beperkte democratische zeggenschap heeft, is voor deze leden geen aantrekkelijk vooruitzicht.

De tolheffer (de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) heft de vrachtwagenheffing. Dit is inderdaad een publieke taak. Het systeem van interoperabiliteit zoals voorgeschreven door de EETS-richtlijn dwingt voor het innen van de vrachtwagenheffing echter af dat commerciële EETS-dienstaanbieders worden toegelaten. Dit sluit aan op het Europese uitgangspunt dat een houder van een vrachtwagen slechts bij één EETS-aanbieder in de EU één contract hoeft af te sluiten, met boordapparatuur door verschillende EETS-gebieden kan rijden en uiteindelijk één factuur krijgt. Naast EETS-aanbieders is het mogelijk om een (nationale)

²¹ Marktsegmentatierapport: The market segmentation of road transport in the Netherlands. KASEA, 3 juni 2020. Te raadplegen via: www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/rapporten/2020/10/26/the-market-segmentation-of-road-transport-in-the-netherlands.

hoofddienstaanbieder in te richten. Door betaling van de gebruiker aan de dienst aanbieder, heeft de gebruiker aan zijn betalingsplicht voldaan.

Het systeem stelt veilig dat tolgelden ook daadwerkelijk bij de tolheffer binnen komen. De Minister kan bijvoorbeeld een steekproefsgewijze controle op de dienst aanbieder uitvoeren, of hij het juiste bedrag afdraagt aan de tolheffer. Het publieke belang is daarmee niet in geding.

Er is geen risico op een wirwar van dienst aanbieders waarvan de leden van de SP-fractie terecht stellen dat dit geen aantrekkelijk vooruitzicht zou zijn. De gebruiker heeft de keuze uit twee soorten aanbieders: de hoofddienstaanbieder of een EETS-aanbieder. Zoals in de memorie van toelichting bij de Wet implementatie EETS-richtlijn is aangegeven is in Nederland één EETS-aanbieder geregistreerd: Multi Service Tolls (MSTS). Dit is nog steeds zo. In Europa zijn momenteel in totaal tien EETS-aanbieders geregistreerd.

Op alle EETS-aanbieders die hun diensten aanbieden in het EETS-gebied voor de vrachtwagenheffing is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Bovendien moeten EETS-aanbieders geregistreerd en geaccrediteerd zijn. Dat kan alleen als zij voldoen aan de EETS-gebiedsverklaring. Deze wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de rol van tolheffer en bevat de voorwaarden voor de toelating tot het tolgebied. De EETS-gebiedsverklaring wordt op grond van de Wet implementatie EETS-richtlijn tijdig via elektronische weg bekendgemaakt. Deze gebiedsverklaring zorgt voor een uniforme werkwijze. Aan de hoofddienstaanbieder zullen vergelijkbare eisen worden opgelegd in het contract. Uniformiteit wordt verder gewaarborgd door voorwaarden in Europese regelgeving zoals in de Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 die rechtstreeks geldt voor dienst aanbieders, die van overeenkomstige toepassing op de hoofddienstaanbieder wordt verklaard met het wetsvoorstel, en waarborgen in de Wet implementatie EETS-richtlijn.²² Daarnaast zijn in het wetsvoorstel vrachtwagenheffing nog extra waarborgen opgenomen die voorkomen dat er voor houders van vrachtwagens een onduidelijk systeem ontstaat.

Deze leden vragen de regering om toe te lichten of de mogelijkheid van een publieke uitvoerder van de tolheffingsdienst serieus is onderzocht en, zo ja, om welke redenen er niet is gekozen voor deze optie.

Voor houders die geen klant willen of kunnen worden van deze EETS-aanbieders zal de Staat een hoofddienstaanbieder contracteren. Er is onderzoek (via de standaard overheidsmethodiek van een Publiek-Private-Comparator) verricht naar de wijze waarop deze hoofddienstaanbieder het best kan worden ingericht, publiek of privaat. Daaruit is gebleken dat met name vanwege het belang van een integraal systeem (waar alle losse systeemcomponenten benodigd voor registratie, facturatie, inning en afdracht van de tol tot één werkend geheel bijeengebracht zijn) private uitvoering aan te bevelen is. Niet alleen vanwege de beschikbare ervaring van de markt op dit gebied, maar ook vanwege de noodzaak om op tijd een werkende hoofddienstaanbieder te hebben. De vrachtwagenheffing is immers een heffing van het Rijk waarbij elke houder vanaf dag 1 de mogelijkheid moet hebben deze te kunnen voldoen. De hoofddienstaanbieder is daarvoor nodig.

²² Uitvoeringsverordening (EU) 2020/204 van 28 november 2019 inzake gedetailleerde verplichtingen van aanbieders van de Europese elektronische tolheffingsdienst, de minimuminhoud van de gebiedsverklaring van de Europese elektronische tolheffingsdienst, elektronische interfaces en eisen voor interoperabiliteitsonderdelen, en tot intrekking van Beschikking 2009/750/EG (PbEU 2020, L 43/49).

2.2 Vrachtwagenheffing

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel voor bepaalde voertuigen, die (mogelijk) wel aan de definitie van vrachtwagen voldoen, een vrijstelling dan wel een mogelijkheid om ontheffing te verlenen biedt. Deze leden vragen de regering hoe wordt voorkomen dat er vracht van de weg naar voertuigen met beperkte snelheid wordt verplaatst, waardoor er nadelige effecten voor andere weggebruikers ontstaan.

De heffing leidt tot een stijging van de kosten voor wegvervoer met 1–3%. De kosten voor wegvervoer bestaan voor 56% uit loonkosten. De potentiële besparing van het verplaatsen van vrachtvervoer naar voertuigen met een beperkte snelheid weegt hierdoor naar verwachting niet op tegen de extra kosten die gemaakt worden als goederen langer onderweg zijn.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering of zij een verschuiving verwacht naar kleinere vrachtwagens zoals pick-ups met een grote aanhanger onder 3.500 kg.

Lading die ook met een kleinere vrachtwagen met een maximaal toegestaan gewicht van 3.500 kg of pick-up met aanhanger vervoerd kan worden, zal ook in de huidige situatie al aantrekkelijker zijn om op deze manier te vervoeren. De kosten voor vervoer met bijvoorbeeld een bestelauto liggen ca. 8–9% lager dan met een lichte vrachtwagen, door lagere brandstofkosten en chauffeurskosten. Voor pick-ups geldt dat met een BE-rijbewijs maximaal 4.000 kg getrokken kan worden, inclusief het gewicht van de aanhanger. Met een gemiddeld aanhangergewicht van meer dan 1.000 kg kan minder dan 3.000 kg aan goederen worden vervoerd.

Maar een klein deel van het huidige vrachtwagenvervoer heeft betrekking op deze kleine ladingen. Een verschuiving wordt niet verwacht, of in zeer beperkte mate. Het is niet aantrekkelijk een lading van een vrachtwagen te verdelen over meerdere voertuigen.

Overigens betalen bestelauto's die een zware oplegger kunnen trekken (de zogenaamde BE-trekker) wel vrachtwagenheffing. Deze voertuigen kunnen namelijk een vergelijkbare hoeveelheid gewicht vervoeren als lichte vrachtwagens.

De leden van de PVV-fractie vragen de regering naar de gevolgen ten aanzien van verkeersveiligheid bij uitwijk op bijvoorbeeld de N57, N35 en de vele andere provinciale wegen. De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel erin voorziet dat op autosnelwegen en een aantal andere wegen (met name N-wegen) per gereden kilometer wordt betaald. Deze leden lezen in figuur 2 – van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – om welke N-wegen en gemeentelijke hoofdwegen het gaat en vragen hoe is bepaald op welke «andere wegen» de vrachtwagenheffing moet gaan gelden, omdat anders substantiële uitwijk plaats zou kunnen vinden. Deze leden vragen de regering voorts om aan te geven in hoeverre bij de provinciale en gemeentelijke wegbeheerders en overlegstructuren steun is welke N-wegen en gemeentelijke hoofdwegen onder de vrachtwagenheffing vallen. De leden van de CDA-fractie vragen ook in hoeverre de verwachting is dat uitwijk optreedt die de verkeersveiligheidsrisico's kan vergroten.

De regering hecht zeer aan het belang van een zorgvuldig gekozen heffingsnetwerk waarbij substantiële uitwijk – met alle mogelijke negatieve gevolgen van dien – wordt voorkomen. Daarom ligt aan het

heffingsnetwerk zoals dat in het wetsvoorstel is opgenomen een gedegen onderzoeks- en afwegingsproces ten grondslag.

Uw Kamer is bij brief van 19 maart 2020 geïnformeerd over de wijze waarop het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing tot stand is gekomen.²³ Het heffingsnetwerk is onderwerp geweest van onderzoek en overleg met wegbeheerders (waterschappen, gemeenten, provincies en Rijkswaterstaat), vervoerspartijen (Transport en Logistiek Nederland en evofenedex) en met werkgroepen en commissies van de Unie van Waterschappen (UvW), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Per regio zijn een startbijeenkomst, twee expertmeetings en een afrondende bijeenkomst georganiseerd. Dit overleg heeft geleid tot een voorstel voor het heffingsnetwerk op basis van regionale inbreng. De regionale voorstellen zijn op een aantal punten na in het landelijke heffingsnetwerk overgenomen. Daarbij is oog geweest voor het belang van samenhang in het heffingsnetwerk. Verder is ten behoeve van het landelijke heffingsnetwerk afgewogen in hoeverre mogelijke uitwijk negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor de leefbaarheid of natuur, maar ook voor de verkeersveiligheid.

Voorop staat dus dat wegen waar op basis van modelstudies en regionale expertise uitwijk met mogelijke negatieve gevolgen op verkeersveiligheid verwacht wordt, al zijn opgenomen in het heffingsnetwerk. Gezien het zorgvuldige proces en de consultatie van wegbeheerders wordt geen substantiële uitwijk verwacht op locaties waar dit leidt tot negatieve gevolgen. Voor de door de PVV-fractie genoemde wegen N57 en N35 geldt dat geen uitwijkend vrachtverkeer wordt verwacht. Daarom zijn deze wegen niet opgenomen in het heffingsnetwerk.

Van belang is hier verder dat is gezocht naar maatregelen om te voorkomen dat de vrachtwagenheffing leidt tot een toename van de verkeersonveiligheid. Onderzoek heeft uitgewezen dat extra inzet op logistieke efficiëntie, bijvoorbeeld het optimaliseren van de keten door het stimuleren van samenwerking tussen partijen in de vervoersector, dit negatieve effect kan mitigeren. In die extra inzet wordt voorzien omdat dit één van de speerpunten van de vervoerssector is om te komen tot een slimmere organisatie van het vrachtvervoer. De middelen hiervoor zouden moeten komen uit de netto-opbrengsten van de terugsluis. Dit is in lijn met het doel van de terugsluis: innoveren en verduurzamen. Zo wordt een vermindering gerealiseerd van het aantal door vrachtwagens afgelegde kilometers, hetgeen de verkeersveiligheid ten goede komt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat, mocht in de praktijk blijken dat er toch ongewenste uitwijk plaatsvindt naar niet aangewezen wegen, er dan maatregelen zullen worden getroffen. Zij vragen of de regering kan aangeven om wat voor maatregelen het gaat voor de korte en de langere termijn. Ook vragen zij welke adequate beheersmaatregelen er op de korte termijn zullen zijn wanneer de uitwijk fors groter wordt dan waar rekening mee wordt gehouden. Daarnaast vragen zij wie de kosten betaalt indien noodmaatregelen moeten worden genomen die geld kosten om effecten op onder andere de verkeersveiligheid te voorkomen. De leden van de CDA-fractie vragen ook of de regering kan aangeven welke mogelijkheden decentrale overheden hebben om uitwijkgedrag dat zij constateren te melden. Verder vragen zij of de regering kan aangeven op welke termijn een weg alsnog kan worden aangewezen als weg waar de vrachtwagenheffing onder valt en of het klopt dat hier geen aparte wetswijziging voor nodig is.

²³ Regionale inbreng voor het heffingsnetwerk, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 310.

De regering hecht – in aanvulling op het zorgvuldige proces dat aan het gekozen heffingsnetwerk ten grondslag ligt – zeer aan monitoring en evaluatie van de uitwijk van vrachtwagens op wegen waar de heffing niet van toepassing is, bijvoorbeeld op de in het voorgaande al genoemde wegen N57 en N35. Daarom hebben het Rijk en de regionale overheden samen een Plan van Aanpak Monitoring en Evaluatie opgesteld waarin op hoofdlijnen afspraken zijn gemaakt over de verschillende procedures om indien na de invoering uitwijk optreedt, te beslissen over eventuele additionele maatregelen.²⁴

In dit plan is onder meer afgesproken dat zowel Rijk als regio ruim voor de invoering van de vrachtwagenheffing een centraal aanspreekpunt operationeel hebben, waar o.a. informatie wordt verzameld en uitgewisseld, maatregelen worden afgestemd, overleggen worden georganiseerd, enz. Het regionale aanspreekpunt vertegenwoordigt de regionale wegbeheerders en staat in nauw contact met het Rijksaanspreekpunt vrachtwagenheffing en stemt daarmee af. Op het BO MIRT 2019 zijn Rijk en regio overeengekomen mogelijke uitwijk van het vrachtverkeer te monitoren. Hierbij zal het Rijk ten minste een jaar voorafgaande aan invoering een nulmeting laten uitvoeren en in ieder geval voor een periode van drie jaar na invoering van de vrachtwagenheffing metingen laten uitvoeren op het monitoringsnetwerk. Daarna zal na overleg met de regio worden bezien of langer monitoren noodzakelijk is. Indien decentrale overheden zelf uitwijkgedrag constateren dat zij willen melden bij het Rijk, zal worden geschakeld tussen de aanspreekpunten van Rijk en regio. De regionale wegbeheerder stelt dan een advies op en zendt dit aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vanaf het moment dat Rijk en regionale overheden uitwijkend vrachtverkeer constateren en het toevoegen van een weg de gewenste oplossing is, wordt de procedure gestart om deze weg toe te voegen aan het heffingsnetwerk in de wet.

In geval van spoed kan de weg, vooruitlopend op de benodigde wetswijziging, bij ministeriële regeling aan het heffingsnetwerk worden toegevoegd. Vervolgens zal de wijziging van het heffingsnetwerk nog technisch doorgevoerd moeten worden in de systemen van zowel de tolheffer als de dienst aanbieder. Dit zal maximaal 2 maanden in beslag nemen.

In het geval direct ingrijpen van belang is en toevoeging van de desbetreffende weg aan het heffingsnetwerk niet kan worden afgewacht, kan de wegbeheerder zelf maatregelen treffen. Deze kunnen variëren van gedragsbeïnvloedingsmaatregelen, juridische (verbods)maatregelen tot infrastructurele maatregelen. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat zal in dergelijke gevallen in gesprek gaan met de betreffende wegbeheerder over de te treffen maatregelen en wie welke kosten zal dragen.

De leden van de CDA-fractie lezen verder dat iedere houder ervoor zorg moet dragen dat de boordapparatuur in de vrachtwagen aanstaat als die rijdt op de weg, ook op wegen waarvoor de heffing niet geldt. Deze leden kunnen dit met het oog op verkeersveiligheid volgen, gezien het argument dat anders afleiding tijdens het rijden optreedt en daarnaast de kans wordt vergroot dat vergeten wordt de boordapparatuur aan te zetten. Deze leden lezen dat de boordapparatuur wel uitgeschakeld mag zijn bij parkeren op of langs de weg. Zij vragen of dit er niet voor kan zorgen dat wordt vergeten om na het parkeren de boordapparatuur weer aan te zetten. Zij vragen ook wat de nadelen zijn als de regel zou zijn dat de boordapparatuur dan ook ingeschakeld moet blijven.

²⁴ Monitoring en evaluatie van uitwijkverkeer als gevolg van de vrachtwagenheffing. Plan van aanpak, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

De vrachtwagenchauffeur kan het aanzetten van de boordapparatuur na het parkeren niet vergeten omdat de boordapparatuur automatisch wordt ingeschakeld bij het starten van de vrachtwagen. De gangbare boordapparatuur die in Europa op de markt is en door dienstverleners wordt aangeboden, is aangesloten op de stroomtoevoer van de vrachtwagen. De boordapparatuur gaat dan automatisch aan zodra de vrachtwagen wordt gestart. Als de vrachtwagen geparkeerd staat, is er geen stroomtoevoer en dus kan de boordapparatuur niet ingeschakeld zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben enkele vragen over elektrische bestelwagens. Zij vragen of elektrische bestelwagens met een maximale toegestane massa boven de 3.500 kg onder de heffing komen te vallen. Ook vragen zij hoeveel procent van het huidige aanbod (type modellen) van elektrische bestelwagens heeft een maximale toegestane massa van boven de 3.500 kg.

Per merk en model elektrische bestelwagens zijn er verschillende varianten met verschillende toegestane maximummassa's. Het grootste deel van de varianten heeft een toegestane maximummassa van 3.500 kg of minder.

Het klopt dat elektrische bestelwagens met een toegestane maximummassa boven de 3.500 kg op grond van het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer is aangeboden onder de vrachtwagenheffing zullen vallen. Dat kan op grond van de huidige Eurovignetrichtlijn niet anders. Naar verwachting zal de aanstaande herziening van deze richtlijn echter alsnog een uitzondering of een korting voor emissieloze voertuigen tot 4.250 kg mogelijk maken. Het voorgaande kan als volgt worden toegelicht.

De huidige Eurovignetrichtlijn geeft het kader voor een vrachtwagenheffing. De richtlijn bepaalt onder andere de wijze waarop de tarieven van de vrachtwagenheffing mogen worden opgebouwd. Daarnaast bevat de richtlijn de verplichting om differentiatie van tarieven op basis van de euro-emissieklassen van voertuigen plaats te laten vinden. De schoonste klasse is EURO VI, waaronder de schonere voertuigen (met emissie) en de emissieloze voertuigen vallen. De huidige richtlijn kent dus geen aparte klasse voor emissieloze voertuigen (elektrisch of waterstof aangedreven voertuigen). De richtlijn schrijft verder voor dat voertuigen, ongeacht of deze wel of niet emissieloos zijn, van meer dan 3.500 kg onder de heffing moeten vallen. Daardoor is het niet mogelijk om elektrische bestelwagens met een toegestane maximummassa van 3.500 kg of meer uit te zonderen van de vrachtwagenheffing.

De Eurovignetrichtlijn wordt herzien. Waar het tarief in artikel 5 van het wetsvoorstel – conform de geldende Eurovignetrichtlijn – is gebaseerd op de euro-emissieklasse van het voertuig, dient in de toekomst de CO₂-emissie van het voertuig leidend te worden bij de opbouw van de tarieven van de vrachtwagenheffing. De tariefstelling van de Nederlandse vrachtwagenheffing zal daarom bij de implementatie van de herziene richtlijn aangepast moeten worden. Nederland heeft in het kader van de herziening gepleit voor een uitzonderingsmogelijkheid voor emissieloze voertuigen tot 4.250 kg, die enkel door het gewicht van de batterij onder de vrachtwagenheffing zouden vallen en daarmee, in vergelijking met niet emissieloze voertuigen (zonder batterij) die onder de 3.500 kg blijven, onbedoeld in een ongunstiger positie komen. Deze uitzonderingsmogelijkheid lijkt op grond van de thans voorliggende teksten – waarmee de Raad heeft ingestemd – in de herziene richtlijn geregeld te gaan worden. Zodra de herziene Eurovignetrichtlijn in werking is getreden zal het naar verwachting mogelijk zijn om 100% korting van de vrachtwagenheffing te geven voor emissieloze voertuigen. Dit geldt dan waarschijnlijk tot en met

31 december 2025, waarna de maximaal toe te passen korting beperkt wordt tot 75% ten opzichte van CO₂-emissieklasse 1 (voertuigen die niet schoner zijn dan de norm), in lijn met de op CO₂-emissie gebaseerde tariefdifferentiatie.

Naar verwachting wordt de herziening van de Eurovignetrichtlijn afgerond in februari 2022, waarna deze gepubliceerd wordt en de implementatetermin gaat lopen. De mogelijkheid van 100% korting zal waarschijnlijk voor de Nederlandse vrachtwagenheffing niet van toepassing zijn. De heffing zal immers pas na 2025 in werking treden. Binnen het systeem van CO₂-emissie gebaseerde tariefdifferentiatie vallen de emissieloze voertuigen dan in CO₂-emissieklasse 5, waarvoor de kortingsbandbreedte op grond van de herziene Eurovignetrichtlijn naar verwachting 50–75% ten opzichte van CO₂-emissieklasse 1 zal zijn.

De leden de GroenLinks-fractie vragen of de regering elektrische bestelwagens die onder de heffing komen te vallen financieel gaat compenseren, bijvoorbeeld vanuit het programma terugsluis.

In het licht van de verwachte korting op de heffing voor elektrische bestelwagens ligt compensatie vanuit de terugsluis niet in de rede.

De leden van de SGP-fractie horen graag wat de belangrijkste verschillen zijn tussen de Nederlandse systematiek (tariefdifferentiatie, heffingsnetwerk, boordapparatuur, dienstaanbieders, betalingssystematiek, ...) en die in België en Duitsland.

In Duitsland worden tarieven gedifferentieerd op basis van Euro-emissieklasse en het gewicht in combinatie met het aantal assen van de vrachtwagencombinatie. In België en Nederland worden de tarieven daarentegen alleen gedifferentieerd op Euro-emissieklasse en gewicht.

Het gehele wegennet van België valt onder het heffingsnetwerk, waarbij een groot deel een nultarief kent. Dit is vergelijkbaar met de verplichting om op alle openbare in wegen in Nederland de boordapparatuur ingeschakeld te hebben. Er moet in België betaald worden op autosnelwegen en enkele N-wegen en in Brussel ook op binnenstedelijke wegen. De tolplicht geldt voor vrachtwagens in Duitsland op alle autosnelwegen (Autobahnen) en alle federale wegen (Bundesstrassen, vergelijkbaar met de Nederlandse N-wegen), en in Nederland op de autosnelwegen en wegen waar substantiële uitwijk plaatsvindt.

In België en Duitsland zijn EETS-aanbieders en een hoofddienstaanbieder actief. Het wetsvoorstel voorziet voor Nederland eveneens in EETS-aanbieders en een hoofddienstaanbieder als dienstaanbieders voor de vrachtwagenheffing. De boordapparatuur van de hoofddienstaanbieder in Duitsland (Toll Collect) dient ingebouwd te worden in een gecertificeerde werkplaats. In Duitsland is het mogelijk om gebruik te maken van een secundair systeem, een route ticket, waarmee zonder boordapparatuur de heffing voldaan kan worden. België en Nederland kennen deze mogelijkheid niet. De hoofddienstaanbieder van België (Satellic) en de hoofddienstaanbieder in Nederland maken gebruik van on-board units als boordapparatuur, vergelijkbaar met de huidige boordapparatuur van EETS-aanbieders. Deze hoeven niet ingebouwd te worden.

Betaling van de kilometerheffing is in België en Duitsland mogelijk via tankkaarten, debetkaarten, kredietkaarten/credit cards en bankoverschrijvingen. Voorheen was het mogelijk om contant te betalen in België bij servicepunten, dit is niet meer het geval sinds COVID-19. In Duitsland zijn cashbetalingen nog steeds mogelijk, middels de kassa's op locaties waar de terminals staan. Bij Nederlandse hoofddienstaanbieder kan straks

betaald worden met tankkaarten, debetkaarten, kredietkaarten/credit cards en bankoverschrijvingen. Cashbetalingen zullen niet worden geaccepteerd. EETS-dienstaanbieders zijn vrij in de acceptatie van betalingsmiddelen.

De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat bij elektrificatie van bestelbussen het gewicht van deze bestelbussen boven 3.500 kg kan uitkomen en dat dat zou betekenen dat de vrachtwagenheffing ook van toepassing zou worden op deze bestelbussen. Zij vragen hoe deze negatieve prikkel voor elektrificatie van bestelbussen voorkomen kan worden en of er mogelijkheden zijn voor uitzondering van deze bestelbussen, al dan niet na aanpassing van de Eurovignetrichtlijn.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat de aanstaande herziening van de Eurovignetrichtlijn naar verwachting een uitzondering of een korting op de vrachtwagenheffing voor zero-emissie voertuigen tot 4.250 kg mogelijk zal maken. Naar die uiteenzetting wordt hier verwezen.

De leden van de SGP-fractie horen graag wat de overwegingen waren om belangrijke Rijks-N-wegen als de N57, N59 en N9 niet op te nemen in het heffingsnetwerk. Ook vragen zij hoe groot het risico is dat meer vrachtwagens van deze tweebaans N-wegen gebruik gaan maken in plaats van de snelwegroutes (A4/A58, A7) met mogelijke gevolgen voor de verkeersveiligheid en de doorstroming.

Er wordt geen substantiële uitwijk verwacht op locaties waar dit leidt tot negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid, gezien het zorgvuldige proces en de consultatie van wegbeheerders hierover. In antwoord op de desbetreffende vragen van de CDA-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet op welke wijze tot het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing is gekomen. Daarbij is ook ingegaan op welke wijze wordt voorzien in monitoring en evaluatie van mogelijke uitwijk van vrachtwagens op wegen waar de heffing niet van toepassing is. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

Het lid van de BBB-fractie geeft aan dat zij denkt dat het risico bestaat dat wegen die niet belast worden met de heffing als sluiproutes worden gebruikt. Dit lid vraagt hoe de regering dit gaat monitoren en eventueel aanpassen. Het lid van de BBB-fractie vraagt daarbij ook aandacht voor eventueel budget dat noodzakelijk is om maatregelen te treffen tegen het gebruik van sluiproutes en geeft aan dat deze kosten niet zonder meer op het bordje van lagere overheden kunnen worden gelegd. Dit lid vraagt wat het standpunt van de regering is op dit onderwerp.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de CDA-fractie onder 2.2 is uiteengezet op welke wijze monitoring en evaluatie zal plaatsvinden van mogelijke uitwijk van vrachtwagens op wegen waar de heffing niet van toepassing is. Ook is daarbij uiteengezet op welke wijze wegen zo nodig aan het heffingsnetwerk kunnen worden toegevoegd, welke andere (tijdelijke) maatregelen zo nodig kunnen worden getroffen en dat het Rijk over de kosten daarvan in gesprek zal gaan. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

2.3 Tarieven

De leden van de VVD-fractie lezen dat de registratie van de gereden kilometers plaatsvindt met behulp van boordapparatuur. Deze leden vragen de regering of er voldoende hardware en software beschikbaar is voor een tijdige invoering.

De markt voor EETS-aanbieders is sterk groeiend in de ons omringende landen. Op dit moment is de inschatting dat EETS-aanbieders net als in de buurlanden sterke interesse hebben om zich te accrediteren voor de vrachtwagenheffing.²⁵ Of en wanneer EETS-aanbieders actief worden en hoeveel klanten zij dan zullen gaan bedienen is echter nog onzeker. Om aan deze onzekerheid tegemoet te komen, contracteert de overheid een hoofddienstaanbieder. De hoofddienstaanbieder zal over voldoende boordapparatuur moeten beschikken alsmede over een organisatie met voldoende personeel en ondersteunende systemen. De inschrijvende leveranciers zullen in hun inschrijving aannemelijk moeten maken dat zij op tijd en over voldoende boordapparatuur en ondersteunende systemen kunnen beschikken. De verplichtingen daaromtrent worden vastgelegd in het contract.

De leden van de D66-fractie wijzen erop dat op dit moment de Eurovignet-richtlijn wordt herzien, waardoor tarieven worden gebaseerd op CO₂-emissie. Deze leden vragen in hoeverre met het voorstel is geanticipeerd op deze wijziging en of de regering bereid is deze zo snel als mogelijk toe te passen na inwerkingtreding van de richtlijn. Ook vragen zij op welke wijze de regering zich in Europees verband inzet om de herziening van de Eurovignetrichtlijn af te stemmen op de Nederlandse wetgeving en of de regering bereid is vanaf de inwerkingtreding van de richtlijn een aparte tariefcategorie in te voeren voor zero-emissie voertuigen.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat de aanstaande herziening van de Eurovignet-richtlijn naar verwachting differentiatie naar CO₂-emissie zal voorschrijven. Naar die uiteenzetting wordt hier verwezen.

In aanvulling daarop geldt dat niet kan worden vooruitgelopen op herziening van de Eurovignetrichtlijn. Toepassing van de op CO₂-emissies gebaseerde tarieven in de Nederlandse vrachtwagenheffing kan pas na inwerkingtreding van de daarvoor benodigde wijziging van de Wet vrachtwagenheffing (implementatie van de wijzigingsrichtlijn Eurovignet). De verwachting is dat deze implementatiewetgeving voor de feitelijke invoering van de vrachtwagenheffing zal zijn afgerond.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de lasten voor vervoerders bijna verdrievoudigen en vragen aan de regering waarom zij opnieuw een economische sector belast met torenhoge lasten, met alle gevolgen voor de consument en de economie van dien.

Per saldo heeft de invoering van een vrachtwagenheffing naar verwachting een in omvang zeer beperkt negatief effect op de economie en de concurrentiepositie. Onderzoek naar het effect van vrachtwagenheffing op de concurrentiepositie en economie wijst uit dat de heffing leidt tot een stijging van de kosten voor wegvervoer met 1–3%.²⁶ Dit werkt door in een kostenstijging voor productiesectoren. In de sectoren waarin wegvervoer een groot aandeel heeft in de kosten bedraagt deze stijging maximaal 0,08%.

²⁵ Report and presentation informative talks on EETS, 16 November 2020–9 December 2020, te raadplegen via: <https://www.vrachtwagenheffing.nl/documenten/publicaties/2021/04/15/report-and-presentation-informative-talks-on-eets-nov20jan21>.

²⁶ Arcadis, Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

De heffing verbetert de concurrentiepositie van Nederlandse ten opzichte van buitenlandse vervoerders. Met de vrachtwagenheffing wordt het internationale speelveld gelijkgetrokken. Buitenlandse trucks gaan namelijk meer dan nu betalen voor het gebruik van Nederlandse wegen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het tarief gemiddeld € 0,149 per gereden kilometer is en constateren dat hier «prijspeil 2019» bij staat. Zij vragen of de regering kan aangeven wat het geschatte gemiddelde tarief is bij de invoering van het wetsvoorstel. Ook vragen deze leden hoe de hoogte van het tarief tot stand komt en hoe hoog de jaarlijkse inflatiecorrectie is.

Bij invoering worden de tarieven zoals opgenomen in het wetsvoorstel gecorrigeerd voor inflatie tussen 2019 en het jaar van invoering door toepassing van de jaarlijkse tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Diezelfde tabelcorrectiefactor wordt gebruikt om na invoering jaarlijks de tarieven te corrigeren voor inflatie. De toekomstige inflatie en daarmee ook de tabelcorrectiefactor is vooraf niet bekend. Overigens is het gemiddelde tarief bij invoering, naast de inflatiecorrectie, afhankelijk van meerdere onzekere factoren. De samenstelling van het wagenpark in het jaar van invoering en de verdeling van de dan daadwerkelijk gemaakte kilometers over de tariefklassen zijn daar voorbeelden van. Vlak voor invoering wordt de raming van gemiddeld tarief en opbrengsten van de heffing geactualiseerd met de meest recente inzichten.

De leden van de PvdA-fractie betreuren dat er geen aparte tariefcategorie is voor nul-emissievrachtwagens. In het kader van de energietransitie, evenals het Nederlands initiatief bij de COP26, vinden deze leden het niet passend dat elektrische vrachtauto's hetzelfde tarief betalen als Euroklasse VI voertuigen met een verbrandingsmotor. Zij vragen of het in het licht van de door de Raad reeds aangenomen herziening van de Eurovignetrichtlijn mogelijk is om alsnog het tarief te baseren op CO₂-uitstoot. Deze leden vragen voorts hoe snel de tariefbasis wordt gewijzigd in het geval dat de nieuwe Eurovignetrichtlijn van kracht wordt, waarbij de tarieven gebaseerd worden op de CO₂-uitstoot.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat de aanstaande herziening van de Eurovignetrichtlijn waarschijnlijk differentiatie naar CO₂-emissie zal voorschrijven. Het wetsvoorstel dient echter uit te gaan van de vigerende richtlijn, waarin dit nog niet het geval is. De verwachting is dat de implementatie van de herziene richtlijn vóór de feitelijke invoering van de vrachtwagenheffing zal zijn afgerond. Onder punt 2.2 is verder ingegaan op de implementatie van de richtlijn in de Wet vrachtwagenheffing. Naar die uiteenzetting wordt hier verwezen.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er niet is gekozen voor een tarief dat naast afstand ook is gebaseerd op tijd en plaats.

Er is niet gekozen om de tarieven te differentiëren naar tijd en plaats omdat dit niet bijdraagt aan de doelstellingen van de vrachtwagenheffing. Bovendien is het uitgangspunt om – zoveel mogelijk – aan te sluiten bij de buurlanden en die differentiëren ook niet naar tijd en plaats.

Deze leden vragen welke mogelijkheden er zijn om de heffing voor of na invoering alsnog te baseren op tijd en plaats.

Het systeem van vrachtwagenheffing maakt het technisch niet onmogelijk om voor of na de invoering het tarief alsnog te baseren op tijd en plaats. Dat heeft wel als consequentie dat de wet dan aangepast moet worden en daaraan voorafgaand de effecten op bijvoorbeeld uitwijkend vrachtverkeer en leefomgeving in beeld moeten worden gebracht.

Voorts vragen deze leden of de regering de voor- en nadelen van wel of niet variëren naar tijd en plaats op een rij wil zetten.

De voor- en nadelen zijn afhankelijk van op welke wijze er precies op plaats en tijd gedifferentieerd wordt. Een keuze voor differentiatie op plaats en tijd zal effect hebben op de vervoersbewegingen en dit zal vervolgens weer effect hebben op de leefomgeving maar ook op de regionale economie bijvoorbeeld. Een heffing naar tijd zal naar verwachting nauwelijks positieve gevolgen hebben.²⁷ Differentiatie naar tijdstip heeft vooral effect op het moment van de dag waarop een vrachtautorit wordt gemaakt, en niet zozeer op het totaal aantal vrachtritten in een etmaal. Daarmee is bij differentiatie naar tijd geen effect op de totale uitstoot van vrachtauto's te verwachten. Bij een hoger tarief in de spits neemt het vrachtverkeer in de spits naar verwachting af. Omdat het aandeel vrachtverkeer in de spits relatief klein is ten opzichte van personenauto's is het effect op congestie naar verwachting klein. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de voorgenomen tarieven in onderhavig wetsvoorstel zich verhouden tot de tarieven in andere Europese landen met kilometerbeprijzing, zoals Duitsland en België.

De voorgenomen tarieven zijn in lijn met de gemiddelde tarieven in België en Duitsland. De voorgestelde tariefstructuur lijkt het meest op die in België. In vergelijking met het Duitse systeem zijn er meer verschillen. In Nederland gaat de vrachtwagenheffing net als in België gelden voor vrachtwagens vanaf 3.500 kg. In Duitsland ligt deze grens op 7.500 kg. Daarnaast is in Duitsland, naast de euro-emissieklasse, het tarief afhankelijk van het aantal assen van het voertuig. In Nederland en België is het tarief, naast de euro-emissieklasse, afhankelijk van het gewicht.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier Nederland zich inzet voor een snel mogelijke wijziging van de Eurovignetrichtlijn, zodat de tarieven van de vrachtwagenheffing gebaseerd worden op basis van CO₂-uitstoot. Ook wordt gevraagd hoe het krachtenveld eruit ziet en op welke manier Nederland inzet op een urgente vaststelling van de nieuwe richtlijn. De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de regering voornemens is het hoogst mogelijke kortingstarief voor nul-emissievoertuigen uit de herziene Eurovignetrichtlijn over te nemen in de Wet vrachtwagenheffing.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat de aanstaande herziening van de Eurovignetrichtlijn naar verwachting differentiatie naar CO₂-emissie zal voorschrijven en een uitzondering of korting voor zero-emissie voertuigen mogelijk zal maken. Daarbij is ook ingegaan op de inzet van Nederland, alsmede op de implementatie in de Wet vrachtwagenheffing. Naar die uiteenzetting wordt hier verwezen.

Over het traject van de herziening is uw Kamer bij brief van 15 september 2021 geïnformeerd.²⁸ Daarbij is vermeld dat in juli 2021 een politiek akkoord is bereikt tussen de Europese Commissie, de Raad en het

²⁷ Muconsult, Effectstudies vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 268.

²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

Europees Parlement inzake de herziening van de Eurovignetrichtlijn. Een ruime meerderheid van de Raad heeft dit akkoord gesteund. Enkele lidstaten, waaronder Nederland, Luxemburg, Denemarken, Oostenrijk en Hongarije hebben dit akkoord om moverende redenen niet gesteund. Slowakije heeft zich onthouden, hetgeen telt als tegenstemmen. In het najaar van 2021 is gewerkt aan het verder afronden van de vaststelling van de herzieningsrichtlijn. Op 9 november 2021 heeft de Raad met de eindversie ingestemd. Het wachten is nu op het Europees Parlement. Nederland kan op de agendering in het Europees Parlement geen invloed uitoefenen. Na behandeling in het TRAN-Comité, zal naar verwachting in februari 2022 plenair worden gestemd in het Europees Parlement. Daarna kan publicatie plaatsvinden. De richtlijn treedt in werking 20 dagen na publicatie, waarna de implementatietermijn van 24 maanden start.

De leden van de ChristenUnie-fractie delen de zorgen van de Raad van State betreffende de tariefdifferentiatie. Deze leden vinden het voor zichzelf spreken dat meer vervuilende vrachtwagens meer zouden moeten betalen dan schonere vrachtwagens. Zij constateren dat is gekozen voor een beperkte tariefdifferentiatie op basis van gewicht, onder meer vanwege een verwacht substitutie-effect naar lichtere voertuigen. Deze leden vragen zich af waarom dat ongewenst is. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren voorts dat het onderzoek waar het wetsvoorstel naar verwijst laat zien dat differentiatie naar gewicht een prikkel geeft om beter passend en kleiner vervoer te gebruiken, met ook een kleine reductie van emissies tot gevolg. Zij vragen of de regering de mening van deze leden deelt dat dat juist wenselijke effecten zijn.

De regering deelt de mening dat een reductie van emissies wenselijk is; met de vrachtwagenheffing wordt onder andere beoogd de vervoerssector te verduurzamen. Een sterkere tariefdifferentiatie op gewicht zal voor een beperkte substitutie naar lichtere voertuigen zorgen en daarmee voor een beperkte reductie van emissies. Het draagt daarom weinig bij aan de doelstellingen van de vrachtwagenheffing.

De leden van de SGP-fractie horen graag in hoeverre de Eurovignetrichtlijn ruimte biedt voor verdere differentiatie van tarieven op basis van de CO₂-emissie van voertuigen.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat de aanstaande herziening van de Eurovignetrichtlijn naar verwachting differentiatie naar CO₂-emissie zal voorschrijven. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

2.4 Betaling en invordering

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de nadelen zijn van de keuze voor een privaatrechtelijke invordering en betaling zonder beschikking. Zij verwijzen naar het advies van de Raad van State die opmerkt dat bestuursrechtelijke betaling en invordering het uitgangspunt is. De leden van de CDA-fractie vragen waarom van dit uitgangspunt is afgeweken, welke verbeteringen zijn aangebracht en of dit nu voldoende is geborgd.

Het gaat hier om een heffing die een bestuursrechtelijke geldschuld oplevert. Bestuursrechtelijke betaling en invordering is dan inderdaad het uitgangspunt. In het wetsvoorstel is desondanks gekozen voor betaling en invordering via de privaatrechtelijke weg, zonder beschikking. De regering kiest hiervoor, onder meer vanwege de doelstelling van de EETS-richtlijn ter waarborging van de interoperabiliteit tussen elektronische tolheffings-systemen op het gehele wegennet van de Europese Unie. De regering

kiest voor een systeem van EETS-dienstaanbieders, die diensten in verschillende landen leveren en een hoofddienstaanbieder. De gekozen privaatrechtelijke weg sluit volgens de regering beter aan bij het Europese uitgangspunt «één on-board unit, één contract en één factuur» zoals dat ten grondslag ligt aan deze doelstelling. Houders zullen minder administratieve lasten hebben omdat zij dan niet meer voor elk tolgebied een apart contract hoeven af te sluiten en voor elk gebied aparte boordapparatuur hoeven te hebben. De keuze voor de privaatrechtelijke weg bevordert dus de interoperabiliteit tussen EETS-tolgebieden en is daarmee gunstig voor de interne markt omdat de kosten van het systeem en lasten voor de houder voor tol in de gehele EU verminderd worden.

Zou voor de bestuursrechtelijke weg worden gekozen – met een beschikking – dan leidt dit tot ongewenste complicaties voor de dienst aanbieder bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing. Er zouden meerdere facturen nodig zijn in geval dat een houder door meerdere EETS-gebieden rijdt en dat sluit niet aan bij de werkwijze van de EETS-dienstaanbieder. Er kunnen dan bovendien verschillende (wettelijke) regimes van toepassing zijn, terwijl de gebieden waardoor hij heeft gereden geen rol spelen bij het bezwaar dat hij bijvoorbeeld heeft over de werking van zijn boordapparatuur. Dit is naar het oordeel van de regering onnodig complex en tijdrovend en dit komt de effectiviteit van de rechtsbescherming voor de houder niet ten goede.

De keuze voor de privaatrechtelijke weg heeft niet zozeer nadelen, maar vergt wel dat de wetgever daarvoor de kaders stelt en zorgdraagt voor een adequate procesinrichting. Om te verzekeren dat de uitvoering en inning van de heffing met dezelfde waarborgen zijn omkleed als de waarborgen die voortvloeien uit het publiekrecht zijn – naar aanleiding van het advies van de Raad van State – een aantal extra waarborgen in het wetsvoorstel opgenomen. Er is een nadere eis gesteld dat eventuele klachten van een houder behoorlijk dienen te worden afgehandeld door de dienst aanbieder. Dit wordt ook opgenomen in de EETS-gebiedsverklaring die in acht moet worden genomen bij de overeenkomst tussen tolheffer en dienst aanbieder. Ook is het wetsvoorstel aangevuld met de eis dat de dienst aanbieder de houder via de dienstverleningsovereenkomst moet wijzen op de verplichtingen in verband met het functioneren van de boordapparatuur om te voorkomen dat een houder onbedoeld een overtreding begaat. Verder is verduidelijkt op welk moment de betalingsverplichting ontstaat, hoe deze wordt vastgesteld en binnen welke termijn deze moet worden voldaan. Als waarborg daarbij geldt dat de factuur de termijn moet bevatten waarover de heffing in rekening wordt gebracht. Hierdoor kan de houder zijn factuur controleren en als nodig betwisten.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven of de kosten van het inningssysteem goed beheersbaar zijn.

De kosten van het inningssysteem zijn naar verwachting beheersbaar. De vergoeding voor EETS-aanbieders wordt door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat vastgelegd in de EETS-gebiedsverklaring. Voorzien is om te werken met een vaste en een variabele vergoeding. Bij de vormgeving van deze vergoeding wordt gebruik gemaakt van onderzoek en ervaring in andere Europese landen.

De vergoeding van de hoofddienstaanbieder kent een vergelijkbare systematiek. De prijs hiervan zal in concurrentie tot stand komen, zodat een competitieve en marktconforme prijs kan ontstaan.

2.5 Hoofddienstaanbieder

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering of zij niet bang is dat buitenlandse dienstaanbieders de Nederlandse markt gaan domineren en vragen voorts of de regering op de hoogte is van de fraude die plaatsvindt in onze buurlanden.

De ambitie van de regering is om voor de inning van de heffing zo veel als mogelijk gebruik te maken van – internationaal opererende – EETS-aanbieders. Deze keuze sluit aan bij het regeerakkoord waarin is opgenomen dat een vrachtwagen de al in Nederland aanwezige boordapparatuur moet kunnen gebruiken. De regering verwacht dat op deze manier een competitieve en goed functionerende markt van dienstaanbieders tot stand komt, zonder dominante marktspeler.

De EETS-aanbieders zijn voornamelijk gevestigd in andere Europese lidstaten, behalve EETS-aanbieder MSTs die in Nederland is gevestigd. Op alle EETS-aanbieders die hun diensten zullen aanbieden in het EETS-gebied voor de vrachtwagenheffing is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Bovendien moeten EETS-aanbieders geaccrediteerd zijn en dat kan alleen als zij voldoen aan de eisen uit de EETS-gebiedsverklaring. Deze wordt vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in de rol van tolheffer en bevat de voorwaarden voor de toelating tot het tolgebied. Deze gebiedsverklaring zorgt voor een uniforme werkwijze door alle EETS-dienstaanbieders. Aan de hoofddienstaanbieder zullen vergelijkbare eisen worden opgelegd in het contract.

De regering is niet op de hoogte van fraude die plaatsvindt in de buurlanden. Uit de ervaring van andere landen met vrachtwagenheffing, blijkt dat de naleving over het algemeen zeer hoog is. Uit het internationaal onderzoek van KPMG blijkt dat het nalevingspercentage tussen de 98,5 (Hongarije) en ~100% (Zwitserland) ligt.²⁹

De leden van de SP-fractie lezen in het voorstel dat hoofddienstaanbieders verplicht zijn om iedereen als klant te accepteren. Dit roept bij deze leden de vraag op of EETS-aanbieders de mogelijkheid hebben om bedrijven te weren, en bijvoorbeeld omwille van bedrijfseconomische belangen kleinere bedrijven kunnen weigeren omdat zij minder grote afnemers vormen. Zij vragen de regering hier op in te gaan.

De EETS-aanbieders beschikken inderdaad over de mogelijkheid om houders om bedrijfseconomische redenen te weren. Zij moeten het beleid dat zij toepassen bij het sluiten van overeenkomsten met EETS-gebruikers via elektronische weg openbaar maken. De hoofddienstaanbieder is verplicht met elke houder die daarom verzoekt, een dienstverleningsovereenkomst te sluiten. Op die manier zal iedereen de mogelijkheid hebben om aan zijn tolplicht te voldoen.

Het lid van de BBB-fractie merkt op dat de inrichting van het proces rondom de vrachtwagenheffing van groot belang is voor het slagen hiervan. Zij vraagt hoe de regering dit proces waarborgt.

Alle dienstaanbieders moeten een test- en goedkeuringsproces doorlopen voor ze toldiensten mogen aanbieden. Tijdens dit proces wordt o.a. nagegaan of de afgelegde kilometers op een correcte manier worden geregistreerd en vervolgens ook kunnen worden gefactureerd. Vervolgens

²⁹ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 29 398 nr. 611.

kan via prestatie monitoring en via een sanctiemechanisme in de overeenkomst worden ingegrepen zodra zich bepaalde tekortkomingen voordoen. Zo zullen bijvoorbeeld steekproefsgewijze controles op de dienst aanbieder worden uitgevoerd, waarin wordt getoetst of het juiste aantal kilometers is geregistreerd en het juiste bedrag is afgedragen aan de tolheffer. Tenslotte wordt een stelselbreed systeem van opbrengstverantwoording («revenue assurance») voorzien. Deze werkwijze komt overeen met de werkwijze in Duitsland en België.

2.6 Terugsluis

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel een bepaling bevat voor een meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. In de terugsluis zit volgens deze leden een set aan verschillende verduurzamingsmaatregelen opgenomen. Deze leden vragen de regering of er verschillende regelgeving komt voor bestelauto's en vrachtwagens.

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord van 2017 regelt het wetsvoorstel dat de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing na overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector voor verduurzaming en innovatie. Daar de vrachtwagenheffing gaat gelden voor vrachtwagens, zullen de terugsluismaatregelen op het gebied van verduurzaming ook specifiek gericht zijn op vrachtwagens.

De leden van de VVD-fractie vragen of er ook wordt gekeken naar de rol van bandenvernieuwing in de verduurzamingsmix, waarbij nieuw loopvlak op banden wordt aangebracht in plaats van vervanging van de volledige band. De leden van de SGP-fractie hebben begrepen dat in Duitsland een deel van de Maut-opbrengst gebruikt wordt voor het stimuleren van bandenvernieuwing, het vervangen van het loopvlak van banden in plaats van de volledige band. Banden gaan hierdoor veel langer mee met bijbehorend positief milieueffect. Zij vragen of de regering dit meeneemt in het meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.

Het kabinet is voorstander van een grootschaliger gebruik van vernieuwde banden. Bij een vernieuwde band wordt het versleten loopvlak van een band die verder nog in prima staat is door een nieuw loopvlak vervangen. Bij vrachtauto's, bussen, landbouwmachines, raceauto's en vliegtuigen is het al lang een beproefde en veel toegepaste techniek. Bij vliegtuigen bijvoorbeeld worden banden tot wel zes keer vernieuwd. Omdat het grootste deel van de band, het karkas, opnieuw wordt gebruikt, kost het vernieuwen van banden aanzienlijk minder energie, dus minder CO₂-uitstoot en worden er minder grondstoffen gebruikt dan bij het produceren van een geheel nieuwe band. Alle vernieuwde banden krijgen een uitgebreide controle en zijn onderworpen aan dezelfde prestatie- en veiligheidstests als nieuwe banden.

De terugsluismaatregelen zullen hoofdzakelijk door middel van subsidies de innovatie en verduurzaming van de vervoerssector stimuleren. Daar een vernieuwde band een vergelijkbaar kostenniveau heeft als een nieuwe band is subsidieverlening geen geschikt middel. Wel spant het kabinet zich in om langs andere weg aandacht te vragen voor de voordelen van de vernieuwde band, bijvoorbeeld op de website KiesDeBesteBand.nl en in gesprekken met belanghebbenden.

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn om de beoogde doelen op het gebied van verduurzaming te behalen.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen hebben de ambitie om de CO₂-uitstoot in 2030 substantieel te verminderen, met als doel in 2050 emissieloos vrachtvervoer te realiseren. De transportsector zet zich in voor 30%-reductie van de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 ten opzichte van 2019 als transitiestap richting volledig CO₂-vrij transport in 2050. Deze transitie-opgave vergt de komende jaren een goed gerichte, gecoördineerde en gezamenlijke inspanning. De terugsluis zal worden ingezet om de vervoerssector in staat te stellen de gewenste transitie te maken. De snelheid van de transitie is op dit moment nog niet te voorspellen. Wel is duidelijk dat de middelen die voor de terugsluis beschikbaar komen substantieel zijn.

De leden van D66-fractie hebben zorgen over de (stijgende) invoeringskosten van de vrachtwagenheffing en vragen de regering om een toelichting hierop.

In het beleidskader Vrachtwagenheffing is uitgegaan van eenmalige invoeringskosten van circa € 200 mln. en jaarlijkse exploitatiekosten van € 100 tot € 125 mln. Deze raming is indertijd extern gereviewd; het resultaat van de review gaf geen aanleiding tot bijstelling.

In de afgelopen periode is de kostenraming verder uitgewerkt op basis van onder andere uitvoeringstoetsen en marktverkenningen. Dat heeft tot het inzicht geleid dat de inschatting van de destijds gevalideerde eenmalige invoeringskosten te optimistisch is geweest. De huidige raming laat zien dat deze fors hoger zullen zijn: de verwachte invoeringskosten zijn op basis van de huidige raming gestegen tot circa € 400 mln., inclusief een risicoreservering. Er is sprake van een nadere invulling van eerder nog niet (volledig) becijferde kosten en wijzigingen in de inrichting van het systeem. Dit kan als volgt worden toegelicht.

Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de taakverdeling tussen de publieke uitvoeringsorganisaties.³⁰ Daarin is aangegeven dat de verdere inrichting en aansturing van de uitvoering zal worden vormgeven vanuit het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor de coördinatie en functionele sturing bij één uitvoeringsorganisatie wordt belegd. In dit licht worden de taken bij de RDW geconcentreerd. De RDW heeft hierop een aanvullende uitvoeringstoets uitgevoerd. Daarin is een aantal onderdelen van het systeem, die in 2018 nog niet of niet volledig waren becijferd nauwkeuriger in beeld gebracht. Ook zijn enkele nadere inrichtingskeuzes gemaakt met betrekking tot de benodigde ICT-voorzieningen, met als doel dat de benodigde data en de intellectuele eigendomsrechten in publieke handen blijven en wordt voorkomen dat de continuïteit van het stelsel afhankelijk is van één marktpartij. Dit bevordert de continuïteit van het stelsel op de lange termijn. De gedachte is thans dat de RDW een beperkt deel van de ICT-voorzieningen zelf realiseert; het grootste deel wordt aanbesteed.³¹ De ambitie is dat hiermee de structurele exploitatiekosten beperkt kunnen worden, omdat deze ICT-voorzieningen geen onderdeel gaan uitmaken van een meerjarig prestatiecontract. Dit wordt nog gevalideerd in de publiek-private comperator (PPC) die verderop nader wordt beschreven.

Daarnaast is tijdens de voorbereiding van de realisatie van het systeem gebleken dat een aantal kostenposten in de raming hoger uitvalt. De kosten voor de accreditatie van EETS-aanbieders zijn naar boven bijgesteld omdat er beter zicht is op de markt van EETS-aanbieders. Ook

³⁰ Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

³¹ Zie hierover ook Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

was er in de oorspronkelijke raming vanuit gegaan dat voor de financiële heffingsadministratie kon worden aangesloten op bestaande processen en systemen. Dit blijkt op basis van de uitvoeringstoetsen slechts deels het geval te zijn.

Ook zijn de voorfinancieringskosten voor de hoofddienstaanbieder hoger ingeschat. Dit laatste punt dient nog getoetst te worden in een marktconsultatie. Een derde oorzaak voor de hogere kosten in de raming wordt veroorzaakt door een langere looptijd tot invoering van het systeem. Een aantal kostenposten lopen dan door. Oorspronkelijk was uitgegaan van invoering in 2023.

Tenslotte is in de raming bij het beleidskader onvoldoende rekening gehouden met onvoorziene gebeurtenissen en tegenvallers. Inmiddels zijn de risico's van de realisatie en de benodigde dekking daarvan beter in kaart gebracht en in de raming opgenomen. Daarnaast wordt op basis van het risicoprofiel, de fase van het programma en uitkomsten van reviews en onderzoeken voortdurend gekeken of aanvullende beheersinstrumenten nodig zijn.

Gezien het grote verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten die gehanteerd is bij het beleidskader Vrachtwagenheffing, zal op de vigerende raming een second opinion worden uitgevoerd. Ook de vervoerspartijen zullen hierbij betrokken worden. Er wordt een publiek-private comparator (PPC) uitgevoerd om te bepalen of de huidige uitvoeringsvariant aansluit bij de ambitie van het kabinet om de systeemkosten zo laag mogelijk te houden, zodat de beschikbare middelen voor de terugsluis maximaal zijn. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Uw Kamer zal in de loop van 2022 worden geïnformeerd over de uitkomsten.

De leden van de D66-fractie vragen ook hoe de regering zorgt dat nog verdere tegenvallers in de toekomst worden voorkomen.

Tegenvallers zijn niet uit te sluiten. Door het opnemen van een risicoreservering in de raming is een buffer gecreëerd om eventuele tegenvallers zo goed mogelijk op te kunnen vangen. Daarnaast wordt actief gestuurd op de beheersing van risico's door een werkend, cyclisch proces van risicomanagement waarin op regelmatige basis met de betrokken partijen de risico's worden gemonitord. Om het programma op beheerste en voorspelbare wijze te realiseren is programmabeheersing als een essentieel onderdeel ingericht.

Deze leden vragen daarbij of de regering bereid is eventuele (financiële) tegenvallers zo veel als mogelijk te spreiden om de opbrengsten van de vrachtwagenheffing niet verder te drukken.

In de ontwerpbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 wordt een definitieve raming opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). Hiermee worden de opbrengsten voor een langere periode (vier jaar) vastgezet. Eventuele mee- of tegenvallers in de opbrengsten komen niet ten laste van de begroting van het Ministerie. Om te voorkomen dat eventuele tegenvallers in de invoeringskosten ten laste komen van de terugsluis, is een risicoreservering opgenomen in de kostenraming. Pas bij overschrijdingen van deze reservering is sprake van een tegenvaller die ten laste gaat van de terugsluis.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om inzichtelijk te maken op welke manieren belanghebbenden zoals maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen worden betrokken bij het vaststellen van het meerjarenprogramma.

Er vindt geregeld overleg plaats met de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland en Stichting VERN. Met deze partijen is tevens een bestuursovereenkomst gesloten. Daarin zijn afspraken gemaakt over het voorbereiden en vaststellen van het meerjarenprogramma voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector, dat de basis vormt voor besteding van de netto-opbrengst van de vrachtwagenheffing. In deze overeenkomst wordt ieders betrokkenheid in de samenwerking geduid en is een adaptief, indicatief pakket van terugsluismaatregelen geschetst.

Naast de vervoerspartijen zijn reeds vele andere maatschappelijke organisaties (zoals BOVAG en Natuur & Milieu) en kennisinstellingen (zoals TNO) betrokken, door middel van overleggen en werkbezoeken. Op grond van de artikelen 3:1 en 3:2 Algemene wet bestuursrecht is de Minister immers gehouden bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Deze partijen zijn ook reeds in de voorbereiding van de bestuursovereenkomst geconsulteerd. Zo heeft een tiental wetenschappers gereflecteerd op het maatregelenpakket van de terugsluis.³² TNO heeft een analyse gemaakt wat de milieueffecten zijn van de eerste contouren van de terugsluismaatregelen op het gebied van verduurzaming.³³ Deze werkwijze wordt voorgezet waardoor naast de vervoerspartijen ook andere partijen zullen worden betrokken bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma. Uiteindelijk stelt de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het meerjarenprogramma vast.

Deze leden vragen verder in hoeverre bij de uitwerking van de terugsluis expliciet rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het midden- en kleinbedrijf (mkb), zoals het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) als aandachtspunt aanwijst.

Bij de uitwerking van de maatregelen is één van de geformuleerde randvoorwaarden dat de maatregelen moeten leiden tot een minimale lastendruk voor ondernemers. Bij de uitwerking van de maatregelen voor de terugsluis zal expliciet worden gekeken naar de gevolgen voor het mkb middels een mkb-toets.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering waarom zij kiest voor een zo forse lastenverzwaring, terwijl het beter zou zijn voor de economie om geen lastenverzwaring, maar juist een lastenverlichting aan het bedrijfsleven te geven.

Zoals hiervoor al is aangegeven, heeft de invoering van een vrachtwagenheffing naar verwachting per saldo een in omvang zeer beperkt negatief effect op de economie en de concurrentiepositie. Onderzoek naar het effect van vrachtwagenheffing op de concurrentiepositie en economie wijst uit dat de heffing leidt tot een stijging van de kosten voor

³² Wetenschappelijke reflectie op de terugsluis vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305 nr. 314.

³³ TNO, Effectbepaling van een vrachtwagenheffing en verschillende terugsluismaatregelen op de wagenparksamenstelling en emissies van het vrachtverkeer in Nederland, bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31 305 nr. 314.

wegvervoer met 1–3%.³⁴ Dit werkt door in een kostenstijging voor productiesectoren. In de sectoren waarin wegvervoer een groot aandeel heeft in de kosten bedraagt deze stijging maximaal 0,08%.

De heffing verbetert de concurrentiepositie van Nederlandse ten opzichte van buitenlandse vervoerders. Met de vrachtwagenheffing wordt het internationale speelveld gelijkgetrokken. Buitenlandse trucks gaan namelijk meer dan nu betalen voor het gebruik van Nederlandse wegen.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering waarom er niet voor gekozen wordt om 100% van de zogenaamde terugsluis in te zetten voor de aanleg van nieuwe wegen en het uitvoeren van het broodnodige onderhoud op onze weginfrastructuur.

In navolging van het regeerakkoord van 2017 regelt het wetsvoorstel dat de terugsluis in overleg met de vervoerssector wordt ingezet voor innovatie en verduurzaming van de sector. Dit helpt de sector bij het behalen van de verduurzamingsdoelen die aan hen gesteld worden. Daarmee is de terugsluis ook in het belang van de sector en komen de middelen die door hen worden opgebracht ook weer aan hen ten goede.

De leden van de SP-fractie merken op dat de vrachtwagenheffing deels wordt benut ter compensatie van de te verwachten inkomstenreductie op dieselaccijns. Deze leden vragen de regering om te reageren op de stelling van sectorpartijen die aangeven dat zij door de met compensatie verminderde terugsluis worden bestraft voor het beoogde gewenste gedrag; namelijk een reductie in kilometers en uitstoot. In de ogen van het lid van de BBB-fractie is de compensatie voor het verlies aan dieselaccijns een valse prikkel. Volgens dit lid betaalt de sector in feite voor het beperken van uitstoot, terwijl een beloning meer op zijn plaats zou zijn. Ook dit lid vraagt wat de motivering van de regering is om dit toch op deze manier in te voeren.

De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de vervoerssector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en door gelden voor innovatie en verduurzaming. Uitgangspunt hierbij is dat de invoering neutraal is voor de schatkist (het saldo van de Economische en Monetaire Unie, EMU-saldo). Daarom worden de systeemkosten en de derving van de inkomsten uit het Eurovignet, de lagere mrb en de afname van de accijnsinkomsten uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing gedekt.

Uit het onderzoek naar de effecten van vrachtwagenheffing blijkt dat er door vrachtwagens minder kilometers worden gereden dan in een situatie zonder vrachtwagenheffing.³⁵ Het gaat hierbij dus om een vermindering van het aantal gereden vrachtkilometers als gevolg van de introductie van een heffing per kilometer.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de vertegenwoordigers van de vervoerssector zijn een indicatief, adaptief maatregelenpakket voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector overeengekomen, bestaande uit de volgende sporen: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van batterij-elektrisch of waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens, het tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen als overgangstechnologie naar emissieloos vrachtvervoer en

³⁴ Arcadis, Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

³⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Koepelnotitie effecten vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

het stimuleren van innovaties van logistieke ketens. Zowel de transitie naar batterij- en waterstof-elektrisch vrachtvervoer als de vermindering van het aantal vrachtwagenkilometers door logistieke efficiëntie zal leiden tot lagere dieselaccijnsinkomsten.

Vanuit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing moeten de zogenaamde (relevante) eerste-orde-effecten van de vrachtwagenheffing gefinancierd worden. Dit volgt uit de begrotingsregels, zoals die zijn vastgelegd in de Startnota.³⁶ Dit betekent dat de accijnsderving op grond van de vermindering van het aantal voertuigkilometers vanwege de heffing gedekt moet worden vanuit de opbrengsten. De vermindering van de accijns-inkomsten als gevolg van de verduurzaming van het wagenpark en de vermindering van de voertuigkilometers door hogere logistieke efficiëntie betreffen tweede-orde-gedragseffecten die niet worden gedekt vanuit de opbrengsten.

Tevens vernemen de leden van de SP-fractie graag hoe de regering aankijkt tegen de waarschuwing van de sector over de verduurzaming van bestelbussen die door het wetsvoorstel wordt belemmerd.

Het kabinet verwacht niet dat de invoering van de vrachtwagenheffing gevolgen heeft voor de verduurzaming van bestelauto's.

Het wetsvoorstel vrachtwagenheffing geldt voor vrachtvoertuigen boven de 3.500 kg. Bijna alle bestelauto's zijn lichter dan deze ondergrens. Enkel bepaalde type emissieloze bestelauto's wegen door hun accupakket meer dan 3.500 kg maar minder dan 4.250 kg. Deze bestelauto's zullen op grond van het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer is aangeboden onder de vrachtwagenheffing vallen. Dat kan op grond van de huidige Eurovignet-richtlijn niet anders. Naar verwachting zal de aanstaande herziening van deze richtlijn echter alsnog een uitzondering of een korting voor emissieloze voertuigen tot 4.250 kg mogelijk maken. In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is daar een nadere toelichting op gegeven. Naar die toelichting wordt hier verwezen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel subsidie er naar schatting nodig is om de verduurzamingsdoelen voor de wegtransportsector te halen zoals geformuleerd in het Klimaatakkoord. Ook vragen zij of dit doel in gevaar komt door de hoger dan initieel ingeschatte implementatiekosten die in mindering worden gebracht op de terugsluis. Deze leden vragen om specifiek te reflecteren op de zero-emissie zones voor goederenvervoer.

In het Klimaatakkoord is de verwachting uitgesproken dat het instellen van zero-emissie zones in 2030 zal leiden tot een groeiende vraag naar emissieloze vrachtauto's. In het recent gepubliceerde rapport «Ingroeipad zero emissie trucks» concludeert Panteia dat in 2030 naar verwachting circa 11.700 emissieloze vrachtauto's nodig zijn om de zero-emissie zones te bevoorraden.³⁷ Om tot de gewenste aanschaf van de 11.700 voertuigen tot eind 2029 te komen is, volgens Panteia, in elk geval 40% subsidie op de meerprijs nodig. Als wordt uitgegaan van een mogelijk ingroeiscenario zoals weergegeven in het rapport van Panteia betekent dit voor de periode 2021 tot en met 2029 dat het jaarlijkse subsidiebedrag oploopt van ca. € 3 mln. in 2021 naar bijna € 90 mln. in 2029. Het bedrag loopt op met de aanschaf van het aantal emissieloze vrachtauto's. Het totale bedrag over de hele periode bedraagt circa € 370 mln. Daarnaast is, volgens Panteia, een aanvullend cumulatief bedrag van € 1,16 mld. nodig om het

³⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 54.

³⁷ Panteia, Ingroeipad Zero Emissie Trucks, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31 209, nr. 233.

bedrijfseconomische gat volledig te dichten. Alle belanghebbenden (overheid, vrachtauto-producenten, transporteurs, opdrachtgevers van het transport) hebben een rol bij het overbruggen van dit gat. Ondanks de hogere invoeringskosten van de vrachtwagenheffing zijn er vanaf 2026 voldoende middelen beschikbaar om de noodzakelijke ingroei van emissieloze vrachtauto's voor zero-emissie zones te ondersteunen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering bereid is om gericht in te zetten op de transitie naar nul-emissie goederenvervoer via de terugsluis (spoor 1), gezien de voordelen voor klimaat, milieu, efficiency en de structurele transitie naar nul uitstoot.

Als onderdeel van de terugsluis zal inderdaad onder meer ingezet worden op een versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van batterij-elektrisch of waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens.

De leden van de GroenLinks-fractie zien grote potentie in het versnellen van de verduurzaming van het goederenvervoer over de weg middels het programma terugsluis. Deze leden vragen in hoeverre de nu geschetste bestedingslijnen ook de mogelijkheid bieden om faciliteiten voor multimodaal transport te bekostigen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de vertegenwoordigers van de vervoerssector zijn in 2019 een indicatief, adaptief maatregelenpakket voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector overeengekomen, bestaande uit de volgende sporen: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van batterij-elektrisch of waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens, het tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen als overgangstechnologie naar emissieloos vrachtvervoer en het stimuleren van innovaties van logistieke ketens. Dit laatste draagt onder meer bij aan een vermindering van het aantal gereden voertuigkilometers. Binnen deze sporen is een aantal potentiële maatregelen geïdentificeerd, die als bijlage bij de bestuursovereenkomst terugsluis zijn gepubliceerd.

In het kader van het stimuleren van innovaties van logistieke ketens zijn vijf verschillende richtingen geïdentificeerd. Eén daarvan betreft het versterken van de samenwerking in de logistieke keten. Efficiënte ondernemingen vormen samen niet altijd een efficiënte logistieke keten. Het doel vanuit de vervoerssector is daarom om samenwerkingen binnen de gehele logistieke keten aan te gaan. Een zogenaamde sectorale aanpak. Deze aanpak is benoemd in het Klimaatakkoord en wordt ondersteund door de Topsector Logistiek. Zo werken zij actief mee aan het «Lean & Green Off-Road programma», gericht op samenwerking tussen verladere en vervoerders binnen regionale corridors, om vervolgens te analyseren welk deel van deze goederenstromen potentie heeft om synchromodaal vervoerd worden.³⁸ Ook binnen projecten rondom «Cross Chain Control Centers (4C)» beogen deelnemers op basis van ketensamenwerking efficiëntieverbeteringen te realiseren.³⁹

Bij de verdere uitwerking van de terugsluis wordt onder meer gekeken of een maatregel voldoende sectorrelevant is. Een rechtstreekse stimulering van bijvoorbeeld de binnenvaart of het spoor past daar niet bij. Wel bieden de terugsluismaatregelen voldoende kansen om bij te dragen aan een schoner en innovatief vervoerssysteem, waarvan de gehele logistieke keten profiteert. Zo is de aanleg van duurzame laad- en tankinfrastructuur op strategische overslagpunten zowel voordelig voor het wegvervoer als

³⁸ Website: De weg naar duurzame logistiek begint hier, www.lean-green.nl.

³⁹ Website: Cross Chain Control Centers, www.topsectorlogistiek.nl/cross-chain-control-centers.

de binnenvaart en of het spoor. Bij innovatie kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de inzet van maatregelen die leiden tot optimale aansluiting van de verschillende vervoersmodaliteiten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre het financieren van opbouwen van nieuwe productiefaciliteiten voor biobrandstoffen en de inzet daarvan past in het (zwaar) wegvervoer vanaf 2028 binnen de Brandstofvisie en de ambitie om in 2050 klimaatneutraal te zijn.

Het financieren van nieuwe productiefaciliteiten past zeer goed in de Brandstofvisie, het Duurzaamheidskader Biograndstoffen en voor de invulling van de transitieperiode richting klimaatneutraal in 2050. Biograndstoffen (waaronder ook biobrandstoffen) zijn nog een lange tijd nodig, ook na 2050 zoals het Duurzaamheidskader ook aangeeft. Daar waar op korte termijn nog geen alternatieven zijn, zoals elektrificatie, zal ingezet worden op biograndstoffen. Daarbij wordt uiteraard rekening gehouden met beschikbaarheid en fair trade. Uiteindelijk zullen deze grondstoffen terecht moet komen in de chemie en de materialen waar ze het meest hoogwaardig toegepast kunnen worden. De transitie naar het gebruik van biograndstoffen in de chemische industrie is echter nog niet van de grond gekomen. De opbouw van de biograndstoffen zal dus eerst plaatsvinden in de ombouwsectoren, zoals de zwaar wegvervoer, luchtvaart en zeevaart. In deze sectoren worden biograndstoffen ook echt al ingezet en opgeschaald. Financiering voor deze opbouw is noodzakelijk; dit is ook de reden dat in het Klimaatakkoord € 200 mln. SDE++ is toegekend aan de ontwikkeling van productiefaciliteiten voor geavanceerde biobrandstoffen in het wegtransport.

De leden van de SGP-fractie lezen in de actuele raming dat voor 2026 een heffingsopbrengst van ruim € 800 mln. wordt verwacht. Deze leden ontvangen graag een indicatie van de terugsluis voor de eerste periode van het meerjarenprogramma (2026–2031). Zij vragen of dat neerkomt op € 350 tot € 400 mln. per jaar.

In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 zal een definitieve raming worden opgenomen voor de eerste 4-jarige periode na invoering (2026–2029). De te hanteren methodiek voor het opstellen van de definitieve raming voor de begroting is door het CPB gecertificeerd. Hiertoe is een voorlopige raming (zogenaamde proeframing) gemaakt.

Uit deze proeframing volgt een heffingsopbrengst van € 807 mln. in 2026, voor 2027 tot en met 2029 is nog geen raming beschikbaar. In de proeframing is tevens de fiscale derving weergegeven voor 2026: accijnsderving (€ 45 mln.), beëindiging Eurovignet (€ 222 mln.) en verlaging van de mrb-tarieven vrachtwagens (€ 49 mln.).⁴⁰

Vervolgens moeten daar de exploitatiekosten (indicatie: € 100–125 mln.) uit worden gedekt, evenals de voorgefinancierde invoeringskosten. Het uitgangspunt is dat de geraamde invoeringskosten van € 400 mln. eerst worden voorgefinancierd uit het Mobiliteitsfonds en vervolgens in de eerste vijf jaren van de exploitatie worden terugbetaald (jaarlijks € 80 mln.). Op basis hiervan kan een indicatie van de terugsluis in 2026 worden gegeven. Deze komt op circa € 286 mln. uit. In 2024 wordt de definitieve raming gemaakt voor de begroting van 2025.

⁴⁰ Bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 5.

De leden van de SGP-fractie zetten vraagtekens bij het verdisconteren van de verwachte accijnsderving in de terugsluis. Zij vragen waarom bij maatregelen op het gebied van duurzaam vervoer wordt gekeken naar compensatie voor accijnsderving, terwijl bij maatregelen op het gebied van energiebesparing dat niet gebeurt voor derving van inkomsten van de energiebelasting.

Uitgangspunt is dat de invoering neutraal is voor de schatkist (het saldo van de Economische en Monetaire Unie, EMU-saldo). Daarom worden de systeemkosten en de derving van de inkomsten uit het Eurovignet, de lagere mrb en de afname van de accijnsinkomsten uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing gedekt.

Vanuit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing moeten de zogenaamde (relevante) eerste-orde-effecten van de vrachtwagenheffing gefinancierd worden. Dit volgt uit de begrotingsregels, zoals die zijn vastgelegd in de Startnota. Dit betekent dat de accijnsderving op grond van de vermindering van het aantal voertuigkilometers vanwege de heffing gedekt moet worden vanuit de opbrengsten. De vermindering van de accijns-inkomsten als gevolg van de verduurzaming van het wagenpark en de vermindering van de voertuigkilometers door hogere logistieke efficiëntie betreffen tweede-orde-gedragseffecten die niet worden gedekt vanuit de opbrengsten.

De leden van de SGP-fractie vragen graag aandacht voor de financiering van zero-emissie stadsvervoer vanuit de terugsluis. Zij lezen dat sprake is van een stimuleringsregeling van ruim € 40 mln. die loopt tot 2024 en dat heffing en terugsluis pas vanaf 2026 gaan gelden, terwijl de zero-emissie zones al vanaf 2025 van kracht zullen zijn. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat er een gat valt in de stimulering van emissieloos stadsvervoer. Ook vragen deze leden waarom niet wordt gekozen voor het naar voren halen van deze investeringen vanuit de «terugsluismiddelen». Zij horen graag waarom de regering voorfinanciering van maatregelen niet mogelijk acht.

In het Klimaatakkoord is overeengekomen dat wordt toegewerkt naar de invoering van middelgrote zero-emissie zones voor stadslogistiek in 30 tot 40 grotere steden vanaf 2025. Zoals aangegeven in de brief van de Staatsecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 5 oktober 2020, zijn de volgende basisafspraken overeengekomen voor de introductie van iedere zone:

1. Gemeenten kondigen minimaal vier jaar voor de invoering de ligging en omvang van de zero-emissie zone aan. Dit is belangrijk om vroegtijdig aan iedereen duidelijkheid te geven.
2. Alle nieuwe bestel- en vrachtauto's die vanaf 1 januari 2025 op kenteken worden gezet moeten zero-emissie aan de uitlaat zijn om de zero-emissie zone voor stadslogistiek in te mogen.
3. Alle bestel- en vrachtauto's die rondrijden in de zero-emissie zone moeten vanaf 1 januari 2030 zero-emissie zijn.⁴¹

Euro VI-vrachtwagens die op 1 januari 2025 maximaal 5 jaar oud zijn (bakwagens) respectievelijk maximaal 8 jaar oud zijn (trekker-opleggercombinatie) mogen tot uiterlijk 1 januari 2030 de zone in rijden. Daarnaast hebben Plug-in hybride vrachtauto's tijdelijk, tot 1 januari 2030, toegang tot de zero-emissie voor stadslogistiek, als zij daar aantoonbaar en handhaafbaar emissieloos rijden. Deze overgangsregeling is vooral ingegeven om de natuurlijke afschrijvingstermijnen van deze voertuigen zoveel mogelijk te respecteren.

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 31 209 nr. 224.

Zoals de SGP-fractie terecht opmerkt, wordt er op dit moment gewerkt aan een aanschafsubsidie voor zero-emissie trucks. De verwachting is dat deze regeling in de loop van 2022 van kracht wordt. Vanuit het Klimaatakkoord is voor deze regeling budget tot en met 2024.

De middelen van de terugsluis komen beschikbaar zodra de heffing in werking is getreden, omdat vanaf dat moment de vrachtvervoersector ook daadwerkelijk meer dan nu gaat betalen voor het gebruik van de weg. Het kan met het oog op voortvarende verduurzaming wenselijk zijn om reeds voor die tijd maatregelen te treffen. Daarvoor zal dan in ieder geval alternatieve financiering moeten worden gevonden.

De leden van de SGP-fractie wijzen er op dat er voor 2030 een opgave ligt om in niet-ETS sectoren, waaronder mobiliteit, de CO₂-emissies met ongeveer 48% te reduceren en vragen hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de middelen uit de terugsluis hier maximaal aan kunnen gaan bijdragen.

De huidige ESR-emissieruimte voor de vier ESR-sectoren («mobiliteit», «landbouw», «gebouwde omgeving», en «niet-energie intensieve industrie») in Nederland is gebaseerd op een reductiedoel van –36% in 2030 ten opzichte van basisjaar 2005. Het Europese voorstel uit «fit-for-55» betekent voor Nederland een reductiedoel van –48% in 2030 ten opzichte van basisjaar 2005. De uitkomst van de onderhandelingen en de betekenis voor de vrachtsector zijn nog niet bekend. Dat laat onverlet dat het wetsvoorstel in navolging van het regeerakkoord uit 2017 regelt dat de terugsluis wordt ingezet voor innovatie en verduurzaming van de sector. De besteding van de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing aan verduurzaming draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid. In het Klimaatakkoord is de ambitie uitgesproken om de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 met 30% terug te dringen als tussenstap richting een CO₂-vrij transport in 2050. Deze opgave zal een belangrijke richtinggevende doelstelling vormen bij de uitwerking van de terugsluis en daarmee ook bij de toekomstige ESR-opgave.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeveel jaar de regering de eenmalige invoeringskosten wil terugverdienen uit de heffingsopbrengsten. Zij vragen of de regering bereid is hiervoor ten minste tien jaar te nemen, zodat voor 2030 zoveel mogelijk geïnvesteerd kan worden in verduurzaming van het goederenvervoer.

De invoeringskosten worden geraamd op € 400 mln. Deze uitgaven worden voorgeschoten uit het Mobiliteitsfonds. Het uitgangspunt is dat het gerealiseerde bedrag in de eerste vijf jaren in gelijke jaarbedragen terugbetaald wordt aan het Mobiliteitsfonds. De gekozen terugbetaalperiode van vijf jaar is gekozen omdat daarmee vlot terugbetaald wordt aan het Mobiliteitsfonds, waar de middelen thuishoren. Daarnaast is er door de keuze om het te spreiden over vijf jaar, ook in de eerste jaren na invoering al sprake van een substantiële terugsluis.

Het lid van de BBB-fractie ondersteunt het principe van de terugsluis en is blij dat dit in overleg met de sector tot stand is gekomen. Toch heeft dit lid zorgen over het verschil tussen de bruto en netto terugsluis dat niet is gelimiteerd. De exploitatiekosten voor het systeem zijn niet duidelijk begrensd en de eenmalige investeringskosten zijn aanzienlijk (€ 400 mln.). De RDW lijkt hierbij volgens dit lid een rol te spelen en dit lid vraagt zich dan ook af of dit niet anders kan.

In een door PwC uitgevoerd onderzoek is de invulling van de publieke taken binnen het stelsel onderzocht.⁴² PwC heeft in haar analyse ook het oprichten van een nieuwe publieke organisatie afgewogen. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er vier bestaande publieke partijen zijn die naar verwachting in staat zijn om uitvoeringstaken van de vrachtwagenheffing op zich te nemen: RWS, RDW, ILT en CJIB. Daarnaast adviseert PwC om de rol van tolheffer in de exploitatiefase bij één publieke partij te beleggen zodat ook de verantwoordelijkheid eenduidig is belegd. Op basis van deze uitgangspunten zijn, in overleg met de verschillende publieke uitvoeringsorganisaties, de inrichting en aansturing van de uitvoering verder vormgegeven. In dat proces is de RDW naar voren gekomen als meest geschikte partij. In antwoord op de desbetreffende vraag van de D66-fractie onder 2.6 is ingegaan op de gestegen invoeringskosten. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

2.7 Handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen de regering op welke manier er voldoende tijd is om de handhaving op te zetten voor zowel het Nederlandse vrachtverkeer als het buitenlandse vrachtverkeer.

In de realisatiefase zijn twee belangrijke stappen te onderscheiden, te weten de voorbereidingen voor de aanbestedingen en het aanbestedings-traject tot en met gunning (circa 1,5 tot 2 jaar) en vervolgens de realisatie van systemen en diensten, inclusief testen hiervan (circa 2 tot 2,5 jaar). Op basis van de huidige inzichten zal de start van de vrachtwagenheffing circa vier jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kunnen plaatsvinden.

Daarmee is er voldoende tijd om de organisatie, informatiesystemen en procedures voor de taken toezicht en handhaving te organiseren en realiseren. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaring in het buitenland, de ervaring vanuit de handhaving van verkeersovertredingen in Nederland en het ontwerp van de handhaving in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

De leden van de VVD-fractie, alsmede de leden van de CDA-fractie, vragen hoe de regering zorgt voor voldoende handhavingscapaciteit, niet alleen via camera's en systemen, maar ook langs de weg. De leden van de CDA-fractie vragen ook of de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de beoogd toezichthouder en handhaver, hiervoor voldoende capaciteit krijgt en of het klopt dat de ILT hiervoor een nieuw en apart organisatieonderdeel nodig heeft en zo ja, of de dienst die ook gaat krijgen.

De handhavingsstrategie is erop gericht te stimuleren dat de deelnemers zich houden aan de regels die gelden binnen het systeem. Het handhavingssysteem heeft zowel een preventieve als corrigerende werking. Het doel van handhaving bij vrachtwagenheffing is te borgen dat houders betalen voor het gebruik van de Nederlandse wegen en dat daarbij een gelijk en eerlijk speelveld voor zowel Nederlandse als buitenlandse houders van vrachtwagens ontstaat.

De handhaving van vrachtwagenheffing richt zich op overtredingen, zoals het rijden zonder correct werkende boordapparatuur of het rijden met niet de juiste boordapparatuur. Controle vindt daarbij plaats door vaste en mobiele controleapparatuur langs de kant van de weg en door handmatig fysiek toezicht.

⁴² PwC, Vrachtwagenheffing; onderzoek naar invulling publieke taken voor de uitvoering van vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272.

Dit handmatig fysiek toezicht langs de weg vormt het sluitstuk van de handhaving. De fysieke toezichthouder (Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT) draagt met haar inspecteurs bij aan de zichtbaarheid en zorgt ervoor dat voertuigen met openstaande overtredingen, of waarvan geen NAW-gegevens beschikbaar zijn, kunnen worden staande gehouden. De locaties voor het stilhouden van vrachtwagens worden in overleg met RWS aangewezen en hiervoor geschikt gemaakt.

ILT richt voor deze taak een nieuwe afdeling in met voldoende capaciteit. De inspecteurs worden specifiek opgeleid en ingezet voor deze fysieke waarnemingstaak. De opleiding start vanaf 2024. Hiermee ontstaat een landelijke dekking en voldoende zichtbaarheid. Deze kosten voor de uitvoering van het toezicht worden betaald uit de heffing. Daarmee heeft dit geen invloed op de reguliere bekostiging van ILT.

De leden van de PVV-fractie verzoeken de regering om inzage te geven in de verwachting van het aantal kastjes in voertuigen dat, bewust of onbewust, defect raakt en wat dit doet met de handhaafbaarheid van de kilometerheffing.

Recente inzichten vanuit ervaringen in omliggende landen en vanuit interactie met dienstaanbieders en andere marktpartijen zoals leveranciers van boordapparatuur, laten zien dat het aantal defecten afneemt en veelal niet boven de 1% op jaarbasis ligt.

Wanneer de boordapparatuur onverhoopt defect gaat, geeft de boordapparatuur met bijvoorbeeld een visueel of een audiosignaal aan dat er geen of onjuiste registratie van de verplaatsing plaatsvindt. In dit geval moet deze geüpdatet, gerepareerd of vervangen worden. Hierover maken de houder en dienstaanbieder onderling afspraken in de dienstverleningsovereenkomst. Om ervoor te zorgen dat gebruikers en houders zo min mogelijk hinder ervaren van dergelijke situaties, wordt vanaf het moment dat door de dienstaanbieder bij de overheid wordt aangegeven dat de boordapparatuur defect is, de betreffende vrachtwagen voor een nader te bepalen termijn uitgesloten van eventuele boetes door niet werkende boordapparatuur. Dienstaanbieders zorgen ervoor dat binnen de termijn vervangende boordapparatuur ter beschikking wordt gesteld. Ondanks dat boordapparatuur tijdelijk niet werkt, kan de chauffeur zijn reis voortzetten. Zo wordt voorkomen dat welwillende kentekenhouders toch boetes ontvangen gedurende de termijn. In omliggende landen werkt dit op dezelfde wijze.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de regering wil voorkomen dat de boordapparatuur geregeld wordt uitgezet en vragen hoe hier op wordt gehandhaafd.

De regering zet in op een brede aanpak om te voorkomen dat gereden wordt zonder correct werkende boordapparatuur of met niet de juiste boordapparatuur. Zo zal in de publiekscommunicatie veel aandacht worden gegeven aan deze verplichtingen. Daarnaast zal de regering inzetten op effectieve handhaving door de inzet van vaste en verplaatsbare handhavingsapparatuur langs de wegwijk. De boordapparatuur in de vrachtwagen houdt de historie van statuswijzigingen bij, waaronder ook in- en uitschakelen. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om deze informatie uit te lezen met behulp van de genoemde handhavingsapparatuur langs de wegwijk.

Het wetsvoorstel biedt tevens de mogelijkheid om, indien uit deze informatie kan worden afgeleid dat de boordapparatuur uitgeschakeld was terwijl het voertuig op een weg reed, een boete op te leggen.

De leden van de CDA-fractie vinden het verder van belang dat buitenlandse kentekens daadwerkelijk kunnen worden beboet bij overtredingen omdat één van de twee hoofddoelen van de wet immers om het speelveld voor buitenlandse en Nederlandse houders van vrachtwagens gelijk te trekken. Zij vragen hoeveel procent buitenlandse kentekens naar verwachting bijdragen aan de opbrengst van de vrachtwagenheffing.

Nederlandse vrachtwagens rijden naar verwachting ongeveer 85% van de totale vrachtkilometers die gereden worden op wegen waarop de vrachtwagenheffing gaat gelden en buitenlandse vrachtwagens ongeveer 15%.

De leden van de SP-fractie hebben zorgen over de handhaafbaarheid van de vrachtwagenheffing. Volgens hen kampen handhavingsdiensten en uitvoeringsorganisaties veelal met personele tekorten, toenemende stapeling van taken en daarmee vaak samenhangend: hogere werkdruk en personele uitval. Zij vragen of de regering bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de ILT, de RDW en Rijkswaterstaat heeft getoetst of zij naast de uitvoeringstechnische aspecten ook qua personele formatie in staat zijn om uitvoering te geven aan de vrachtwagenheffing en zo ja, welke conclusies zijn daaruit getrokken.

Alle uitvoeringsorganisaties hebben uitvoeringstoetsen uitgevoerd. Hierin zijn alle aspecten die bij de realisatie en invoering aan bod komen, waaronder de personele, meegenomen. Hieruit blijkt dat elke betrokken uitvoeringsorganisatie, met inachtneming van de huidige planning en de benodigde capaciteitsuitbreiding, in staat is om uitvoering te geven aan de vrachtwagenheffing.

De leden van de SP-fractie lezen in paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat een nieuw organisatieonderdeel bij de ILT moet worden opgetuigd. Zij vragen wanneer de regering verwacht het hierover uitgewerkte voorstel te kunnen voorleggen aan uw Kamer.

In het voorgaande is beschreven dat ILT een nieuwe afdeling zal inrichten. Deze afdeling maakt onderdeel uit van de bestaande organisatie. Er is daarom geen sprake van een formele instellingsprocedure zoals deze bijvoorbeeld is opgenomen in de Regeling Agentschappen.

2.9 Gegevensbescherming

De leden van de CDA-fractie vragen zich af op welke wijze de opgehaalde verkeersgegevens geanonimiseerd gebruikt kunnen worden ten behoeve van efficiëntieverbetering in de logistiek.

De vrachtwagenheffing zal zorgen voor een additionele datastroom naast bestaande geanonimiseerde bronnen, zoals verkeergegevens en verplaatsingsdata. Het is voor het eerst dat data over vervoersbewegingen op zo'n grote schaal beschikbaar komt. In het kader van de terugsluis hebben de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland en Stichting VERN een gezamenlijke verduurzamings- en innovatieopgave geformuleerd, waarbij het derde spoor inzet op een vermindering van het aantal vrachtkilometers door de verbetering van de logistieke efficiëntie. In dit kader zal onderzocht worden in hoeverre de data die de vrachtwagenheffing genereert ook gebruikt mag en kan worden voor mogelijke efficiëntieverbeteringen.

2.11 Slotbepalingen

De leden van de CDA-fractie lezen dat een spoedregeling wordt geïntroduceerd om ongewenste uitwijk naar niet beprijste wegen adequaat te kunnen aanpakken als omwille van de spoedeisendheid niet op een wetswijziging kan worden gewacht. Zij vragen binnen hoeveel weken kan een betreffende weg in het heffingsnetwerk via een spoedprocedure worden opgenomen. Deze leden vragen verder of in de tussentijd eventuele noodmaatregelen zullen worden getroffen (bijvoorbeeld verkeersregelaars) om acute knelpunten in de verkeersveiligheid te voorkomen.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de PVV-fractie en de CDA-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet welke mogelijkheden er zijn om eventuele noodmaatregelen te treffen en om wegen aan het heffingsnetwerk toe te voegen. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

Het lid van de BBB-fractie ziet dat een spoedprocedure niet erg spoedig verloopt en minimaal 18 maanden in beslag neemt. Dit kan grote overlast op sluiproutes tot gevolg hebben. Dit lid vraagt de regering daarom om een voorziening te treffen die voorziet in een snellere (eventueel tijdelijke) oplossing voor dit probleem.

De termijn van achttien maanden gaat over de periode waarin de bevoegdheid om de spoedregeling in te kunnen zetten kan worden toegepast, en niet om de doorlooptijd van de procedure zelf. De bevoegdheid om in deze spoedeisende gevallen bij ministeriële regeling af te kunnen wijken van de wet kan worden toegepast gedurende een periode van achttien maanden na invoering van de vrachtwagenheffing, na een wijziging van het heffingsnetwerk of een wijziging van het tarief.

3. Verhouding tot bestaande regelgeving en hoger recht

3.2 Europese wetgeving

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Nederlandse vrachtwagenheffing uitsluitend van toepassing zal zijn op vrachtwagens met een toegestane maximum massa van meer dan 3.500 kg. Deze leden begrijpen dat elektrisch aangedreven voertuigen door de accu, elektromotoren, omvormers en andere componenten van de elektrische aandrijving zwaarder wegen dan voertuigen met conventionele brandstof. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven of het hanteren van de ondergrens van 3.500 kg negatieve gevolgen kan hebben voor de transitie en verduurzaming van het bestelautowagenpark en of de regering nader kan toelichten waarom zij deze ondergrens heeft opgenomen.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat deze elektrische voertuigen met een maximale toegestane massa boven de 3.500 kg op grond van het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer is aangeboden onder de vrachtwagenheffing zullen vallen. Ook is beschreven dat dat op grond van de huidige Eurovignetrichtlijn niet anders kan, maar dat de aanstaande herziening van deze richtlijn naar verwachting alsnog een uitzondering of een korting voor zero-emissie voertuigen tot 4.250 kg mogelijk zal maken. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de Raad recentelijk een hernieuwing van de Eurovignetrichtlijn heeft aangenomen, en dat onderhavig wetsvoorstel, mocht het huidige EU-voorstel uiteindelijk

worden aangenomen, al op korte termijn gewijzigd dient te worden. Deze leden vragen naar het door de regering voorgenen proces omtrent de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn en of het idee is dat de richtlijn al geïmplementeerd is, voordat de vrachtwagenheffing is ingevoerd.

In antwoord op de desbetreffende vragen van de GroenLinks-fractie onder punten 2.2 en 2.3 is ingegaan op het proces rond de herziening van de Eurovignetrichtlijn en de implementatie in de Wet vrachtwagenheffing. Naar die antwoorden wordt hier verwezen.

4. Uitvoering

De leden van de D66-fractie lezen dat de ILT een nieuw dienstonderdeel moet oprichten om toe te zien op de handhaving van de vrachtwagenheffing. Zij vragen de regering in te gaan op de stand van zaken hiervan en aangeven of de ILT voldoende middelen ter beschikking heeft voor de inrichting en uitvoering hiervan. Ook vragen deze leden waarom hier niet op is ingegaan in het Meerjarenplan ILT 2022–2026.

ILT richt een nieuwe afdeling in met voldoende capaciteit. De inspecteurs worden specifiek opgeleid en ingezet voor deze fysieke waarnemingstaak. De opleiding start vanaf 2024. Hiermee ontstaat een landelijke dekking en voldoende zichtbaarheid. Deze kosten voor de uitvoering van het toezicht worden betaald uit de heffing. Daarmee heeft dit geen invloed op de reguliere bekostiging van ILT. De ILT is actief betrokken bij de voorbereiding van de wetgeving, het ontwerp en de handhaving. Dit onderwerp is opgenomen in bijlage A2 van het Meerjarenplan ILT 2022–2026.⁴³

4.2 Onderdelen van de uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat de RDW de centrale uitvoerder van het wetsvoorstel zal zijn. Deze leden vragen of de regering uitgebreid kan uiteenzetten waarom de uitvoeringstaak aan de RDW is gegeven en niet aan een marktpartij.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de BBB-fractie onder 2.6 is uiteengezet waarom de uitvoeringstaak aan de RDW is gegeven. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie waarom de regering al na twee jaar wil overgaan van de mandatering van de RDW naar attribueren.

Hoewel de RDW een zelfstandig bestuursorgaan met eigen rechtspersoonlijkheid is, waarbij de gebruikelijke weg is dat taken geattribueerd worden, is vooralsnog voor een aantal taken een mandaatconstructie gekozen voor de periode tot twee jaar na invoering van de vrachtwagenheffing. Dit houdt verband met de wens en noodzaak om tot na de start van de invoering direct bij te kunnen sturen, mocht dat nodig zijn. Naar verwachting worden de in eerste instantie voor de vrachtwagenheffing te mandateren taken, nadat de beginfase voorbij is, sterk uitvoerend van aard. Het streven van de regering is dat uiterlijk twee jaar na de start van de vrachtwagenheffing de verantwoordelijkheid voor de uitvoering door middel van attributie bij de RDW is belegd.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat bij het opstellen van het wetsvoorstel is gekeken naar hoe het geregeld is in België en Duitsland. Deze leden vragen verder of voor het goed organiseren van de uitvoering ook naar België en Duitsland is gekeken en zo ja, in hoeverre en

⁴³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XII, nr. 4.

op welke punten de uitvoering in België en Duitsland zal verschillen van de uitvoering in Nederland.

Het klopt dat bij het opstellen van het wetsvoorstel is gekeken naar hoe het geregeld is in België en Duitsland. Dit is nader uiteengezet in een brief van 17 september 2018 aan uw Kamer en het daarbij gevoegde onderzoeksrapport «Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht».⁴⁴

Verder is direct vanaf de beginfase van het programma met de uitvoeringsorganisaties in Duitsland (Bundesamt für Güterverkehr) en België (Viapass) een goede relatie opgebouwd. Hierbij zijn ervaringen met betrekking tot de inrichting, de realisatie en de exploitatie gedeeld. Bovendien participeert het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat actief in enkele Europese platforms waar op frequente basis ervaringen worden uitgewisseld. Deze ervaringen worden meegenomen in de verdere uitwerking van het stelsel.

In algemene zin zijn de uitvoeringskeuzes grotendeels geharmoniseerd. Een belangrijk verschil met de situatie in Duitsland en België, is dat Nederland er vanaf de start van de heffing naar streeft de markt van EETS-aanbieders zoveel mogelijk te benutten. Om die reden is de rol van de hoofddienstaanbieder beperkter dan in België. Bovendien zijn er geen handhavingstaken bij de hoofddienstaanbieder belegd. Dit is uitgebreider beargumenteerd in de koepelnotitie markt- en organisatiemodel vrachtwagenheffing.⁴⁵ Verder kent Duitsland naast een systeem met boordapparatuur een routeticketsysteem. In zo'n routeticketsysteem voorziet het wetsvoorstel niet.

Tenslotte is de aanpak van de realisatie anders dan in België en Duitsland. In Nederland wordt een deel van het systeem in eigen beheer gerealiseerd. Deze keuze wordt nog gevalideerd in de publiek-private comparator.⁴⁶

4.3 Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat door de keuze om de uitvoering bij de RDW neer te leggen, de eenmalige invoeringskosten, die in eerste instantie waren geraamd op circa € 200 mln., lijken te worden verdubbeld. Deze leden maken zich zorgen over de stijging van de invoeringskosten, die ten koste gaat van de terugsluis. Deze leden vragen de regering hoe er in het wetsvoorstel voor kan worden gezorgd dat toekomstige tegenvallers niet ten laste komen van de terugsluis.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de D66-fractie onder 2.6 is uiteengezet wat de oorzaken zijn voor de stijging van de invoeringskosten. Naar dat antwoord wordt hier verwezen. In aanvulling daarop is het volgende van belang.

Het wetsvoorstel vormt de juridische basis voor de heffing en inning van de vrachtwagenheffing. Om te voorkomen dat eventuele tegenvallers in de invoeringskosten ten laste komen van de terugsluis, is een risicoreservering opgenomen in de kostenraming. Pas bij overschrijdingen boven deze reservering is sprake van een tegenvaller die ten laste gaat van de terugsluis. Andersom geldt dat als de invoerings- of exploitatiekosten

⁴⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611.

⁴⁵ Koepelnotitie markt- en organisatiemodel vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 31 305, nr. 269.

⁴⁶ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

lager uitvallen dan verwacht, dit een meevaller voor de terugsluis oplevert.

Door het uitvoeren van een second opinion op de raming van de uitvoeringskosten wordt het risico op toekomstige tegenvallers verder teruggebracht. Er wordt een publiek-private comparator (PPC) uitgevoerd om te bepalen of de huidige uitvoeringsvariant aansluit bij de ambitie van het kabinet om de systeemkosten zo laag mogelijk te houden. Gelet op het belang van het behoud van middelen voor de terugsluis, worden de vervoerspartijen betrokken bij laatstgenoemde onderzoeken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er, gezien het grote verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten die gehanteerd is bij het beleidskader, op deze raming door een externe expert een second opinion zal worden uitgevoerd. Deze leden vragen wat voor consequenties het heeft met betrekking tot de tijd en de implementatiekosten als uit de second opinion blijkt dat er een andere wijze van invoering nodig is.

Gezien het grote verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten die gehanteerd is bij het beleidskader Vrachtwagenheffing, wordt op de huidige raming een second opinion uitgevoerd. Daarnaast zal een publiek-private comparator (PPC) worden uitgevoerd om te bepalen of de gekozen uitvoeringsvariant nog aansluit op de ambitie om de systeemkosten laag te houden. Daartoe staan de in- en uitbestedingskeuzes binnen de voorgenomen uitvoeringsvariant centraal.⁴⁷

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Op basis van de bevindingen, aanbevelingen en de opvolging daarvan kunnen er effecten zijn op de invoeringsplanning of de raming. Omdat de uitkomsten nog niet bekend zijn, en dus ook niet duidelijk is hoe een eventuele andere wijze van invoering eruit ziet, kan nog geen beeld worden gegeven van de gevolgen voor tijd en implementatiekosten. Uw Kamer zal in de loop van 2022 worden geïnformeerd over de uitkomsten.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoe het programmateam stuurt op een zo kosteneffectieve manier van implementatie.

De programmadirectie fungeert als opdrachtgever naar de verschillende publieke uitvoeringsorganisaties die belast worden met de realisatie van de vrachtwagenheffing. Met deze organisaties vindt intensieve afstemming plaats met als doel om te komen tot een goede opdrachtformulering. Vanuit de opdrachtgeversrol wordt daarnaast een planning- en controlcyclus ingericht voor de realisatiefase, waarbij op basis van voortgangsrapportages van de uitvoeringsorganisaties en afgesproken mijlpalen gestuurd en gemonitord wordt op de voortgang en kosten van de ontwikkeling van het stelsel. De uitvoeringsorganisaties worden door de opdrachtgever o.a. periodiek getoetst op rechtmatigheid, kosteneffectiviteit en doelmatigheid. De opdrachtgever kan hiervoor ook gebruik maken de Eigenstandige Controle Functie, de programma CIO of externe reviewers. De opdrachtgever hanteert hierbij naast haar eigen inzichten de beschikbare kennis en informatie ten aanzien van implementaties vrachtwagenheffing in het buitenland en projecten en ervaringen uit Nederland.

⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

Eventuele wijzigingsvoorstellen van scope en/of uitvoering worden door de programmadirectie getoetst op consequenties voor de uitgangspunten in het beleidskader Vrachtwagenheffing (waaronder doelmatigheid) en voor besluitvorming voorgelegd.

Gezien het grote verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten die gehanteerd is bij het beleidskader Vrachtwagenheffing, wordt op de vigerende raming een second opinion uitgevoerd. Ook de uitvoeringsorganisaties worden hierbij betrokken. Er wordt een publiek-private comparator (PPC) uitgevoerd om te bepalen of de huidige uitvoeringsvariant aansluit bij de ambitie van het kabinet om de systeemkosten laag mogelijk te houden, zodat de beschikbare middelen voor de terugsluis maximaal zijn.

Uw Kamer is bij brief geïnformeerd over de nieuwe raming en de uit te voeren onderzoeken.⁴⁸ De uitkomsten van beide onderzoeken zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Uw Kamer zal in de loop van 2022 worden geïnformeerd over de uitkomsten.

De leden van de VVD-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om de invoeringskosten te beheersen of zelfs te verlagen.

Om het programma op beheerste en voorspelbare wijze te realiseren is programmabeheersing als een essentieel onderdeel ingericht. Er wordt voortdurend getoetst of de invoering op een doelmatige wijze kan plaatsvinden tegen zo laag mogelijke kosten. Hierbij wordt vanuit een lifecycle benadering ook gekeken naar de verhouding tussen de (eenmalige) realisatiekosten en de (structurele) exploitatiekosten. Zoals ook in het voorgaande uiteen is gezet worden een externe second opinion op de actuele raming en een publiek-private comparator (PPC) uitgevoerd om te bepalen of de gekozen uitvoeringsvariant nog aansluit op de ambitie van het kabinet om de systeemkosten laag te houden. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar.

Door het opnemen van een risicoreservering in de raming is een buffer gecreëerd om eventuele tegenvallers zo goed mogelijk op te kunnen vangen. Daarnaast wordt actief gestuurd op de beheersing van risico's door een werkend, cyclisch proces van risicomanagement waarin op regelmatige basis met de betrokken partijen de risico's worden gemonitord.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de kosten van de uitvoering gedurende jaren vaststaan.

In de ontwerpbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 wordt een definitieve raming opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). Hiermee worden zowel de raming van kosten als opbrengsten voor een langere periode (vier jaar) vastgezet. De via het mobiliteitsfonds voorgefinancierde invoeringskosten zijn bij invoering bekend. Het uitgangspunt is dat deze kosten over een periode van vijf jaar worden terugbetaald. De exploitatiekosten worden in de definitieve raming voor vier jaar vastgezet. Eventuele meer en minderkosten voor exploitatie zijn voor rekening van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. In de kostenraming van de exploitatiekosten wordt een risicoreservering opgenomen om eventuele tegenvallers op te vangen.

⁴⁸ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het van belang is dat zoveel mogelijk van de binnengekomen gelden wordt teruggestuurd naar de sector. Deze leden vragen de regering wat de mogelijkheden zijn om dit gedurende jaren te optimaliseren.

In het meerjarenprogramma wordt zo gedetailleerd als redelijkerwijs mogelijk is, de verdeling van de middelen ter bevordering van innovatie en verduurzaming van de vervoerssector aangegeven over afzonderlijke projecten, projectpakketten of beleidsterreinen. Het meerjarenprogramma wordt voor vijf jaar vastgesteld en de allocatie van middelen vindt plaats door middel van de jaarlijkse vaststelling van de rijksbegroting. Voor afloop wordt de werking van het meerjarenprogramma met het oog hierop geëvalueerd. De evaluatie wordt gebruikt voor de voorbereiding van een volgend meerjarenprogramma, maar kan ook aanleiding geven om geen meerjarenprogramma vast te stellen. Hiermee wordt beoogd te borgen dat de terugsluis van netto-opbrengsten bijdraagt aan innovatie en verduurzaming van de vrachtovervoerssector en dat de gelden daarvoor doeltreffend en doelmatig worden besteed.

Zowel de heffingsopbrengst als de terugsluis worden verantwoord op de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waarbij de heffingsopbrengst onderdeel uitmaakt van het inkomstenkader van de rijksbegroting en de terugsluis deel uitmaakt van het uitgavenkader. Om de budgettaire zekerheid van de gelden voor terugsluis te waarborgen, wordt een apart fonds op de beleidsbegroting opgenomen. Zo kunnen de opbrengsten en uitgaven van de vrachtovervoersheffing overzichtelijk op de begroting worden weergegeven. Dit fonds kent een onbeperkte eindejaarsmarge zodat eventuele niet-uitgeputte gelden beschikbaar blijven voor besteding aan doelen uit het meerjarenprogramma innovatie en verduurzaming die in overleg met vertegenwoordigers van de vervoerssector worden bepaald.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering hoeveel bedrijven deze financiële lastenverzwaring niet aankunnen. Voorts vragen deze leden de regering wat zij gaat doen om deze bedrijven te beschermen.

In antwoord op de eerdere vragen van de PVV-fractie onder 2.3 is ingegaan op de gevolgen voor de bedrijven. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

De leden van de PVV-fractie constateren dat de tarieven onderhevig zijn aan inflatie en daarmee jaarlijks een inflatiecorrectie ondergaan. Deze leden vragen aan de regering of zij beseft dat de koopkracht van inwoners al jaren niet meer in verhouding is tot de inflatie en dat dit grote economische consequenties met zich meedraagt.

De inflatiecorrectie voor de tarieven van de vrachtovervoersheffing wordt, net als voor alle andere belastingen, bepaald met toepassing van de tabelcorrectiefactor.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering of zij het acceptabel vindt dat circa de helft van de huidige belastingopbrengsten gebruikt zal gaan worden voor de exploitatiekosten van deze vrachtovervoersheffing.

De jaarlijkse exploitatiekosten van het heffingssysteem zijn geraamd op € 100 tot € 125 mln. per jaar. Deze bandbreedte is in lijn met de kosten die – zo blijkt uit internationaal onderzoek – gelden voor andere elektronische

tolheffingssystemen.⁴⁹ De hoogte van exploitatiekosten wordt nauwlettend gemonitord en telkens beoordeeld op kosteneffectiviteit en doelmatigheid. Daarbij worden ook de ervaringen uit de omringende landen betrokken.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering wat de huidige exploitatiekosten van het eurovignet zijn.

De exploitatiekosten van het eurovignet bedragen naar schatting jaarlijks € 11 mln. Dit is een ruwe schatting en ziet enerzijds op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst (ongeveer € 2 mln.) en anderzijds de kosten die de uitvoeringsorganisatie AGES voor alle verdragslanden maakt en verhoudingsgewijs voor rekening van Nederland komen (ongeveer € 9 mln.).

De leden van de CDA-fractie lezen dat de inkomsten uit de heffing in overleg met de vervoerssector zullen worden terugseluid naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en door gelden voor innovatie en verduurzaming. Deze leden vinden het positief dat de terugsluis bijdraagt aan de verduurzaming van de sector. Zij vragen de regering in een tabel aan te geven wat de te verwachten inkomsten uit de heffing zullen zijn en waar dat geld vervolgens naartoe gaat.

De jaarlijkse inkomsten bestaan uit opbrengsten van de vrachtwagenheffing minus de accijnsderving, beëindiging Eurovignet en verlaging mrb-tarieven vrachtwagens. De uitgaven bestaan uit de terugbetaling van de ontvangen voorschotten ter dekking van de invoeringskosten, de dekking voor de exploitatiekosten en de bijdragen voor de terugsluis.

In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 zal een definitieve raming worden opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). De te hanteren methodiek voor het opstellen van de definitieve raming voor de begroting is door het Centraal Plan Bureau gecertificeerd. Hiertoe is een voorlopige raming (zogenaamde proeframing) gemaakt, waarbij is uitgegaan van de huidige inzichten en verwachtingen. De definitieve raming in de begroting van 2025 kan uiteraard afwijken van deze proeframing.

Uit deze proeframing volgt een heffingsopbrengst van € 807 mln. in 2026, voor 2027 tot en met 2029 is nog geen raming beschikbaar. In de proeframing is tevens de fiscale derving weergegeven voor 2026: accijnsderving (€ 45 mln.), beëindiging Eurovignet (€ 222 mln.) en verlaging van de mrb-tarieven vrachtwagens (€ 49 mln.).

Vervolgens moeten daar de exploitatiekosten (€ 100–125 mln.) uit worden gedekt, evenals de voorgefinancierde invoeringskosten. Het uitgangspunt daarbij is dat de geraamde invoeringskosten van 400 mln. eerst worden voorgefinancierd uit het Mobiliteitsfonds en vervolgens in de eerste vijf jaren van de exploitatie worden terugbetaald (jaarlijks € 80 mln.). Op basis hiervan kan een indicatie van de terugsluis in 2026 worden gegeven. Deze komt op circa € 286 mln. uit. Het voorgaande kan als volgt in een tabel worden weergegeven.

⁴⁹ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht (2018), bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611.

Heffingsopbrengst Vrachtwagenheffing		€	807,0
Accijnsderving	€	-45,0	
Beëindiging Eurovignet	€	-222,0	
Verlaging mrb-tarieven vrachtwagens	€	-49,0	
AF: Compensatie fiscale derving	jaarlijks	€	-316,0
AF: Terugbetaling Mobiliteitsfonds	5 jaren	€	-80,0
AF: Dekking exploitatiekosten Vrachtwagenheffing	jaarlijks	€	-125,0
Terugsluis		€	286,0

De leden van de CDA-fractie lezen dat een indicatie voor de omvang van de middelen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector vanaf 2030 ligt tussen 250 € mln. en € 310 mln. per jaar. Zij vragen hoe deze indicatie tot stand is gekomen en hoe zal worden omgegaan met eventuele toekomstige tegenvallers. Ook vragen zij of die tegenvallers wel of niet ten laste komen van de terugsluis.

Voor het wetsvoorstel zijn de structurele budgettaire effecten in beeld gebracht. Hierbij zijn de inkomsten van de vrachtwagenheffing vanaf 2030 geraamd, uitgaande van de vrachtverkeervolumes uit de WLO-scenario's hoog en laag op basis van het Landelijk Modelsysteem LMS. Op basis hiervan is een indicatie van de omvang van de middelen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector, de zogenaamde terugsluis, bepaald. Die omvang is berekend door de inkomsten van de vrachtwagenheffing te verminderen met de compensatie voor de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtwagens, de compensatie van de derving van de inkomsten uit het Eurovignet, de derving van accijnzen en de kosten van het systeem. Hieruit volgt de genoemde indicatieve omvang van de terugsluis: € 250 mln. tot € 310 mln. per jaar.

Het wetsvoorstel vormt de juridische basis voor de heffing en inning van de vrachtwagenheffing. Uitgangspunt is dat in de ontwerpbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 een definitieve raming wordt opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). Op dat moment staat vast welke middelen voor de terugsluis in die vierjarige periode beschikbaar zijn. Eventuele meer- of minderopbrengsten uit de vrachtwagenheffing komen in die periode ten gunste cq. ten laste van de algemene middelen. De systeemkosten en de terugsluis zullen worden ondergebracht in de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Om te voorkomen dat eventuele tegenvallers in de invoerings- en exploitatiekosten van het systeem ten laste komen van de terugsluis, is een risicoreservering opgenomen in de kostenraming. Pas bij overschrijdingen boven deze reservering is sprake van een tegenvaller die ten laste gaat van de terugsluis. Andersom geldt dat als de invoerings- of exploitatiekosten lager uitvallen dan verwacht, dit een meevaller voor de terugsluis oplevert.

De leden van de CDA-fractie lezen dat door onder andere de keuze om de uitvoering bij de RDW neer te leggen, waarbij het systeem deels in eigen beheer wordt gebouwd, dit tot een verdubbeling van de invoeringskosten leidt, maar tegelijkertijd een drukkend effect op de uitvoeringskosten heeft. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom ervoor wordt

gekozen de uitvoering bij de RDW neer te leggen als de eenmalige invoeringskosten hierdoor significant hoger uitvallen.

De afweging op basis waarvan de uitvoering bij de RDW is belegd is beschreven in antwoord op de desbetreffende vraag van de VVD-fractie onder punt 4.2.

Bij brief van 15 september 2021 is uw Kamer geïnformeerd over onder meer het actuele beeld van de invoeringskosten.⁵⁰ Daarbij is geschetst dat er meerdere oorzaken zijn van de stijging van de raming. Wat de keuze voor de RDW betreft is van belang dat de RDW een aanvullende uitvoeringstoets heeft uitgevoerd, waarin een aantal onderdelen van het systeem, die in 2018 nog niet of nog niet volledig waren becijferd, nauwkeuriger in beeld zijn gebracht. Ook zijn enkele andere inrichtingskeuzes gemaakt. Op basis van deze inzichten is tot de conclusie gekomen dat de raming van de invoeringskosten die in 2018 bij het beleidskader is gehanteerd te laag was.

Gezien het verschil met de raming bij het beleidskader Vrachtwagenheffing, zal op de huidige raming een second opinion worden uitgevoerd. Hierin worden de realiteit en plausibiliteit van de opbouw en raming van de invoeringskosten, de exploitatiekosten en de reserveringen getoetst. Uw Kamer wordt in de eerste helft van 2022 geïnformeerd over de uitkomsten hiervan.

Deze leden vragen de regering in concrete bedragen aan te geven wat precies de invoeringskosten worden en wat het drukkend effect is op de uitvoeringskosten.

De vigerende raming gaat uit van een eenmalige investering van € 400 mln. voor de realisatie, dit is een stijging van € 200 mln. ten opzichte van de raming bij het beleidskader Vrachtwagenheffing. Op basis van de nu beschikbare inzichten is de verwachting dat de jaarlijkse exploitatiekosten binnen de bandbreedte van € 100 – € 125 mln. blijven.

Er zijn enkele nadere inrichtingskeuzes gemaakt met betrekking tot de benodigde ICT-voorzieningen, met als doel dat de benodigde data en de intellectuele eigendomsrechten in publieke handen blijven en wordt voorkomen dat de continuïteit van het stelsel afhankelijk is van één marktpartij. Dit bevordert de continuïteit van het stelsel op de lange termijn. De gedachte is thans dat de RDW een beperkt deel van de ICT-voorzieningen zelf realiseert; het grootste deel wordt aanbesteed. De ambitie is dat hiermee de structurele exploitatiekosten beperkt kunnen worden, omdat deze ICT-voorzieningen geen onderdeel gaan uitmaken van een meerjarig prestatiecontract. Dit heeft een positieve weerslag op de kosten en risico's van de exploitatiefase. De initieel afgegeven raming voor de exploitatiekosten ad € 100 tot € 125 mln. is daarmee nog steeds realistisch.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de second opinion door een externe expert over de raming beschikbaar komt.

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Uw Kamer zal in de loop van 2022 worden geïnformeerd over de uitkomsten.

⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

Deze leden constateren dat bij het beleidskader Vrachtwagenheffing (2018) is uitgegaan van eenmalige invoeringskosten van circa € 200 mln. Zij vragen waar in deze constructie de uitvoering werd neergelegd en wie hier het systeem zou bouwen.

Op basis van het beleidskader is samen met Rijkswaterstaat, de RDW, het CJIB en de ILT verkend of en zo ja, welke rol zij zouden kunnen krijgen in de uitvoering van de vrachtwagenheffing.⁵¹ Ten tijde van de behandeling van het beleidskader (november 2018) was derhalve nog niet duidelijk wie dit systeem zou bouwen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat eventuele alternatieven zouden zijn qua keuze van de uitvoering en wat de alternatieven doen met de invoeringskosten en exploitatiekosten.

Gezien het verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten die gehanteerd is bij het beleidskader Vrachtwagenheffing, wordt op de huidige raming een second opinion uitgevoerd. Daarnaast zal een publiek-private comparator (PPC) worden uitgevoerd waarin de in- en uitbestedingskeuzes binnen de huidige uitvoeringsvariant worden getoetst.⁵²

De uitkomsten van deze onderzoeken zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Omdat de uitkomsten nog niet bekend zijn, en dus ook nog niet duidelijk is hoe een – in de PPC te onderzoeken – eventuele alternatieve wijze van invoering eruit ziet, kan nog geen beeld worden gegeven van de gevolgen de implementatie- en exploitatiekosten. Uw Kamer zal in de loop van 2022 worden geïnformeerd over de uitkomsten.

De leden van de CDA-fractie lezen verder dat het uitgangspunt is dat de invoering neutraal is voor de schatkist. Zij constateren dat de systeemkosten en de compensatie voor de derving van de inkomsten uit het eurovignet en voor de afname van de accijnsinkomsten uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden gedekt. Zij vragen of de regering kan aan te geven om hoeveel kosten dit gaat.

In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 zal een definitieve raming worden opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). De te hanteren methodiek voor het opstellen van de definitieve raming voor de begroting is door het CPB gecertificeerd. Hiertoe is een voorlopige raming (zogenaamde proeframing) gemaakt. Uit deze proeframing volgt dat de derving van de inkomsten uit het Eurovignet in 2026 € 222 mln. bedraagt en dat de afname van de accijnsinkomsten € 45 mln. bedraagt. De derving van de inkomsten als gevolg van de verlaging van de mrb bedraagt € 49 mln. De raming van de invoeringskosten (systeemkosten) bedraagt € 400 mln. Deze kosten worden in de eerste vijf jaar van de vrachtwagenheffing in vijf gelijke jaarlijkse delen terugbetaald aan het Mobiliteitsfonds.

Deze leden vragen de regering aan te geven hoeveel middelen dan naar verwachting overblijven voor de verduurzaming van de sector.

Een indicatie voor de omvang van de middelen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector ligt vanaf 2030 tussen € 250 en € 310 mln. per jaar. In het voorgaande is dat nader toegelicht.

⁵¹ Kamerstukken II 2018/19, 31 305, nr. 272.

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

Zij vragen ook of voor de afname van de accijnsinkomsten een vast bedrag per jaar wordt gerekend of een bedrag dat elk jaar kan verschillen.

In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 zal een definitieve raming worden opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). Daarmee worden zowel de opbrengsten als de fiscale derving zoals de accijnsderving voor die periode vastgezet.

De ramingen zullen bij ieder nieuw kabinet automatisch worden herijkt. In de bijstelling van de raming van de ontvangsten worden de volgende variabelen in ieder geval meegenomen: hoogte van de tarieven, actuele prognoses van gereden kilometers, wegennet waarop de heffing geldt, voertuigen waarvoor de vrachtwagenheffing geldt, samenstelling van het wagenpark, exploitatiekosten en fiscale derving. Bij de bijstellingen wordt niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd voor de realisaties uit achterliggende jaren.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven of er nog sprake is van een inflatie-effect en, zo ja, hoe deze kosten zullen worden gedekt.

De vigerende raming voor de voorbereiding en implementatie van de vrachtwagenheffing is opgesteld op basis van de gedane werkelijke (reeds gerealiseerde) uitgaven en de nog te realiseren uitgaven. De nog te realiseren uitgaven zijn geraamd prijspeil 2021. Er is niet expliciet rekening gehouden met een compensatie voor een toekomstige prijspeilstijging; eventuele tegenvallers zullen worden gedekt uit de reservering voor onvoorzien. De totale realisatie-uitgaven vrachtwagenheffing worden bij wijze van voorfinanciering gedekt vanuit het Mobiliteitsfonds op basis van werkelijke uitgaven. Hiermee is een eventuele prijsstijging afgedekt.

Verder lezen de leden van de CDA-fractie dat uit het onderzoek naar de effecten van de vrachtwagenheffing blijkt dat er minder kilometers door vrachtwagens zullen worden gereden dan in een situatie zonder vrachtwagenheffing. Kan de regering aangeven hoe zeker het is dat dit in de praktijk ook werkelijk gaat gebeuren.

De effecten van de vrachtwagenheffing zijn ingeschat op basis van de best beschikbare verkeers- en vervoersmodellen en recente inzichten over onder andere de kostengevoeligheid van vrachtvervoer over de weg. De resultaten van de analyses kennen een bepaalde mate van onzekerheid, die in omvang vooraf niet exact is in te schatten. Uit wetenschappelijk onderzoek volgt dat de introductie van een prijsprikkel zoals de vrachtwagenheffing, een lichte afname van het vrachtverkeer over de weg verwacht mag worden. De ingeschatte daling van het aantal vrachtautokilometers (–5%) valt binnen de bandbreedte die het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) schetst in haar literatuuronderzoek naar de effecten van vrachtwagenheffing.

De leden van de CDA-fractie vragen wat er financieel gezien gebeurt indien in de praktijk blijkt dat er niet minder kilometers door vrachtwagens zullen worden gereden, waardoor er minder accijnsderving zal zijn.

In de ontwerpbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 wordt een definitieve raming opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). Daarmee worden zowel de opbrengsten als de fiscale derving zoals de accijnsderving voor die periode vastgezet. De ramingen zullen bij ieder nieuw kabinet automatisch worden herijkt, op basis van actuele inzichten. Deze herijking wordt van

toepassing op de volgende regeerperiode; er wordt niet met terugwerkende kracht gecorrigeerd voor de realisaties uit achterliggende jaren.

Deze leden vragen verder wat er financieel gezien gebeurt indien de jaarlijkse exploitatiekosten van het heffingssysteem hoger uitvallen dan de raming van € 100 mln. tot € 125 mln. per jaar.

Uitgangspunt is dat in de ontwerpbegroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 een definitieve raming wordt opgenomen voor de eerste vierjarige periode na invoering (2026–2029). Eventuele meerkosten voor de exploitatie van de vrachtwagenheffing zijn vervolgens voor rekening van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Om te voorkomen dat eventuele tegenvallers in de invoeringskosten ten laste komen van de terugsluis, is een risicoreservering opgenomen in de kostenraming. Pas bij overschrijdingen van deze reservering is sprake van een tegenvaller die ten laste gaat van de terugsluis.

De leden van de SGP-fractie horen graag of de veronderstelling juist is dat de eenmalige invoeringskosten naar verwachting zullen verdubbelen.

De veronderstelling is juist. Bij het beleidskader Vrachtwagenheffing werd uitgegaan van een geraamde eenmalige investering van € 200 mln.; deze raming is tot op heden gestegen tot € 400 mln. Hetgeen resulteert in een stijging van € 200 mln. bestaande uit voorziene kosten en reserveringen ter dekking van onvoorziene kosten.

Deze leden vragen wat precies de voordelen zijn van het (gedeeltelijk) beleggen van de opbouw van het systeem en de uitvoering bij de RDW die een verdubbeling van de eenmalige invoeringskosten rechtvaardigen en waarom hiervoor is gekozen.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de VVD-fractie onder 4.2 is ingegaan op de afweging op basis waarvan de uitvoering bij de RDW is belegd. In antwoord op de desbetreffende vragen van onder meer de CDA-fractie onder 4.3 is ingegaan op de stijging van de invoeringskosten. Naar die antwoorden wordt hier verwezen. In aanvulling daarop geldt het volgende.

Om het geheel van de tolheffing en de uitwisseling met de dienstaanbieders goed te laten verlopen is een centrale omgeving nodig waarin de koppelvlakken voor de informatie-uitwisseling en de handhaving zijn belegd. De realisatie van een beperkt deel van het systeem dat vooral benodigd is voor de gegevensverwerking, datastromen en gegevensopslag wil de RDW in eigen beheer bouwen, ook omdat dit per definitie maatwerk is. Hierdoor blijven de benodigde data en de intellectuele eigendomsrechten in publieke handen en wordt voorkomen dat de continuïteit van het stelsel afhankelijk is van één marktpartij. Dit bevordert de continuïteit van het stelsel op de lange termijn.

De leden van de SP-fractie hebben begrepen dat het systeem deels in eigen beheer wordt gebouwd om niet in de tang te komen van een aanbieder. Zij vragen of deze veronderstelling juist is en of dat laatste niet op andere wijze voorkomen kan worden.

De gedachte is thans dat de RDW een beperkt deel van de ICT-voorzieningen zelf realiseert. Hierdoor blijven de benodigde data en de intellectuele eigendomsrechten in publieke handen en wordt voorkomen dat de continuïteit van het stelsel afhankelijk is van één marktpartij.

De verwachting is dat de continuïteit met deze keuze het beste wordt geborgd. Om dit te valideren, wordt een publiek-private comparator (PPC) uitgevoerd waarin de in- en uitbestedingskeuzes binnen de huidige uitvoeringsvariant worden getoetst.⁵³

De uitkomsten van dit onderzoek zijn naar verwachting in de eerste helft van 2022 beschikbaar. Uw Kamer zal in de loop van 2022 worden geïnformeerd over deze uitkomsten.

4.5 Terugsluis

De leden van de CDA-fractie lezen dat het Ministerie en de vertegenwoordigers van de vervoerssector in 2019 een indicatief, adaptief maatregelenpakket voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector zijn overeengekomen, bestaande uit de volgende sporen: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van batterij-elektrisch of waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens, het tijdelijk gebruik van hernieuwbare brandstoffen als overgangstechnologie naar emissieloos vrachtvervoer en het stimuleren van innovaties van logistieke ketens. Deze leden vragen in hoeverre dit maatregelenpakket vast staat en in hoeverre dit (in de loop van de jaren) gewijzigd kan worden.

Het maatregelenpakket staat voor wat betreft de genoemde sporen op hoofdlijnen vast. Dat betekent niet dat het pakket tussentijds niet gewijzigd kan worden. De snelheid en de richting van de totale transitie naar emissieloos vrachtvervoer is op dit moment nog niet te voorspellen. Toekomstige technologische, maatschappelijke en economische ontwikkelingen zijn bepalend voor de richting en het tempo. Goede monitoring moet inzicht geven in de effectiviteit van de maatregelen en kan nopen tot aanscherpingen. Daarnaast kan voortschrijdend inzicht een reden zijn om op onderdelen wijzigingen aan te brengen. Afsproken is om jaarlijks het maatregelenpakket te evalueren en indien nodig bij te stellen.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie zien dat het Ministerie en vertegenwoordigers een maatregelenpakket overeen zijn gekomen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector, bestaande uit bovengenoemde sporen. Deze leden vragen wat wordt verstaan onder het stimuleren van innovatie van logistieke ketens en de reikwijdte hiervan.

Naast het terugdringen van emissies door het gebruik van emissieloze vrachtwagens is er nog veel winst te behalen door efficiënter te vervoeren. Onmisbaar hierbij is om samen te werken in de gehele logistieke keten. Alle betrokken partijen binnen deze keten dienen zich meer bewust te worden van wat ze kunnen bereiken met bijvoorbeeld een hogere beladingsgraad door bundeling van transport en minder lege retourvrachten. Zoals aangegeven in de bijlage bij de bestuursovereenkomst, zouden projecten vanuit de terugsluis kunnen worden uitgevoerd rondom innovaties zoals vrachtscans, grijze containers, kunstmatige intelligentie en blockchain. Bij vrachtscans gaat het om een doorlichting van een bedrijfsproces, om inefficiëntie (gewicht en volume) in een transportketen bloot te leggen. Grijze containers betreffen containers die niet zichtbaar aan de specifieke opdrachtgever te herleiden zijn, zodat er ook lading van andere opdrachtgevers in vervoerd kan worden. Zoals Ecorys heeft aangegeven in zijn onderzoek naar de maatregelen op het gebied van logistieke efficiëntie, heeft de Topsector Logistiek verschillende disruptieve technologieën toegepast en getest.⁵⁴ Dit zijn technolo-

⁵³ Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 333.

⁵⁴ Ecorys, Terugsluis Vrachtwagenheffing. Effecten van verbetering van logistieke efficiëntie door innovatie. Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 305, nr. 327.

gieën als kunstmatige intelligente, *blockchain* en *Internet of Things* (IoT). Een voorbeeld van een dergelijk onderzoek is de Toepassing van AI gebaseerde processen, inclusief verander-management en de opschaling van geautomatiseerde selectiemethode voor identificatie van onderdelen geschikt voor 3D-printen. De insteek van deze projecten is om bedrijven door de hele keten te bereiken en aan te zetten tot actie.

4.6 Monitoring

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn blij om te zien dat onwenselijke verkeersbewegingen en uitwijk strak worden gemonitord. Deze leden zien dat wegen die nu nog geen deel uitmaken van het wegennet waarop de vrachtwagenheffing geldt, in het geval van ongewenste uitwijk kunnen worden toegevoegd aan hetzelfde wegennet. Deze leden vragen hoe dat precies in zijn werk gaat, wie er betrokken zijn bij het toevoegen van een weg aan het betreffende wegennet, hoe vaak de tellingen van het vrachtverkeer en de geanonimiseerde verkeersgegevens worden geëvalueerd en hoe makkelijk de implementatie van een nieuwe weg in het systeem van vrachtwagenheffing verloopt.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie onder punt 2.2 is uiteengezet dat de regering – in aanvulling op het zorgvuldige proces dat aan het gekozen heffingsnetwerk ten grondslag ligt – zeer hecht aan monitoring en evaluatie van de uitwijk van vrachtwagens op wegen waar de heffing niet van toepassing is. Ook is beschreven dat het Rijk samen met regionale wegbeheerders een Plan van Aanpak Monitoring en Evaluatie heeft opgesteld. Daarbij is ook ingegaan op de wijze waarop wegen zo nodig aan het heffingsnetwerk kunnen worden toegevoegd. Naar dat antwoord wordt hier verwezen.

In aanvulling hierop is van belang dat monitoren geschiedt op basis van tellingen. Eén maand na invoering van de heffing wordt het aantal vrachtwagens vergeleken met dezelfde periode een jaar eerder, en in het eerste jaar ook nog na drie en zes maanden en daarna jaarlijks, dus na 12, 24 en 36 maanden. Van belang is verder dat in het wetsvoorstel een overzicht is geplaatst van alle wegen waarop de heffingsplicht van toepassing zal zijn. In de praktijk betekent dit dat deze wegen opgenomen zijn in een digitale kaart als trajecten waarvan de coördinaten en lengte in kilometers bekend zijn, gebaseerd op het Nationaal Wegenbestand (NWB). Deze digitale kaart wordt ter beschikking gesteld aan de dienstaanbieders en vormt de basis voor de berekening van de heffing. Indien een nieuwe weg in het systeem van de vrachtwagenheffing dient te worden geïmplementeerd wordt een nieuwe versie van deze digitale kaart opgesteld. De dienstaanbieders zullen deze kaart vervolgens in hun systeem implementeren en aan de houders beschikbaar stellen.

Ook vragen deze leden zich af of het uitvoeringstechnisch niet een stuk gemakkelijker is om de vrachtwagenheffing op alle wegen van toepassing te laten zijn.

Het tegengaan van uitwijkverkeer door het aanpassen van het heffingsnetwerk, zou in dat geval niet aan orde zijn. Echter, uitvoeringstechnisch zou de wegkantapparatuur en handhaving substantieel moeten worden opgeschaald indien alle wegen opgenomen zouden worden in het heffingsnetwerk.

5. Privacy

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij mogelijkheden ziet om geanonimiseerde data zoals verkeersgegevens en verplaatsingsdata in te zetten voor het verbeteren van de logistieke efficiëntie.

De vrachtwagenheffing zal zorgen voor een additionele datastroom naast bestaande geanonimiseerde bronnen, zoals verkeersgegevens en verplaatsingsdata. Het is voor het eerst dat data over vervoersbewegingen op zo'n grote schaal mogelijk beschikbaar komen. In het kader van de terugsluis hebben de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland en Stichting VERN een gezamenlijke verduurzamings- en innovatieopgave geformuleerd, waarbij het derde spoor inzet op een vermindering van het aantal vrachtkilometers door de verbetering van de logistieke efficiëntie. In dit kader zal er onderzocht worden in hoeverre de data die de vrachtwagenheffing genereert ook gebruikt mag en kan worden voor mogelijke efficiëntieverbeteringen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat, doordat private partijen betrokken zijn bij de registratie van kilometers, er nog geen volledig beeld kan worden gegeven van de bescherming van de privacy van de houder van de vrachtwagen. Deze leden vragen wanneer er wel een volledig beeld van de bescherming kan worden gegeven, en wat het voor het wetsvoorstel betekent wanneer de bescherming tekortschiet.

Bij de uitvoering van de vrachtwagenheffing worden voor een goede werking van de wet persoonsgegevens verwerkt, zowel door overheidsinstanties – de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de toezichthouder – als door private dienstverleners die een rol hebben bij de gegevensverstrekking in de keten. In het wetsvoorstel is het doel waartoe deze gegevens gebruikt mogen worden vastgelegd en zijn de grondslagen hiervoor opgenomen. Deze grondslagen worden uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur vrachtwagenheffing, waarvan in november 2021 de internetconsultatie is gestart. Ook zijn in het wetsvoorstel zo kort mogelijke bewaartermijnen voor de persoonsgegevens opgenomen. Er is met deze waarborgen naast de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG) die voor een ieder gelden, op dit moment voldoende beeld van de bescherming van de privacy van de houder. Iedere partij in de keten moet de juiste technische, organisatorische en juridische maatregelen treffen, zodat redelijkerwijs voorkomen kan worden dat risico's die verbonden zijn aan de gegevensverwerkingen zich zullen verwezenlijken. Dit geldt ook voor de geaccrediteerde dienstverleners. In de gebiedsverklaring worden eisen gesteld aan de gegevensbescherming bij EETS-aanbieders. Vergelijkbare eisen zullen worden gesteld aan de hoofddienstverlener. Om te voorkomen dat gegevens aan derden worden verstrekt zonder toestemming van de betrokkene, bevat het wetsvoorstel in artikel 23 een verbod.

6. Gevolgen

6.1 Regeldruk

De leden van de SP-fractie constateren evenals de regering dat grote bedrijven schaalvoordelen kunnen ervaren bij de invoering van het nieuwe stelsel. Deze leden vragen zich daarom af in hoeverre tegemoet wordt gekomen aan financiële hindernissen die – vermoedelijk – met name kleinere transporteurs en eigen rijders zullen tegenkomen. Het wetsvoorstel mag er wat deze leden betreft niet toe leiden dat kleinere

bedrijven al bij aanvang van de heffing geen kans maken in de concurrentiestrijd met grote vervoerders. Te meer daar de uitwerking van de terugsluis nog in de beginfase verkeert, vragen deze leden de regering om terdege rekening te houden met bedrijven waarvoor bijvoorbeeld de overgang naar zero-emissie van het wagenpark op korte termijn geen haalbare investering vormt.

Eén van de uitgangspunten die bij de uitwerking van de terugsluis gehanteerd zal worden is dat maatregelen ten goede komen aan grote en kleine ondernemingen, omdat zowel grote als kleine ondernemingen straks ook de vrachtwagenheffing gaan betalen.

De maatregelen die vanuit de terugsluis worden voorgesteld hebben deels betrekking op het versnellen van emissieloos vrachtvervoer. Op dit moment is er nog een groot prijsverschil tussen een emissieloze vrachtauto en een conventionele diesel vrachtauto. Door dit prijsverschil lijkt het onwaarschijnlijk dat bedrijven zonder financiële ondersteuning emissieloze vrachtwagens zullen aanschaffen. Om deze meerkosten te overbruggen wordt momenteel een Aanschafsubsidie voor Zero Emissie Trucks (AanZET) ontwikkeld. Het is de verwachting dat deze subsidieregeling op termijn vanuit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing gefinancierd zal worden.

Bij een dergelijke regeling moet worden voldaan aan de kaders van de regels ten aanzien van staatssteun. Hierbij is gekozen om aan te sluiten bij de huidige Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV). Binnen deze regels is het mogelijk een hoger subsidiepercentage te verstrekken aan het mkb. Grote ondernemingen kunnen maximaal 40% vergoed krijgen, terwijl 50% vergoed kan worden voor middelgrote bedrijven en 60% voor kleine en micro-ondernemingen.

6.2 Gevolgen voor bedrijven

De leden van de PVV-fractie vragen de regering duidelijkheid te verschaffen over de structurele lasten die de introductie van een vrachtwagenheffing voor dienstaanbieders zal gaan hebben.

De structurele lasten van de introductie van de vrachtwagenheffing verschillen per dienstaanbieder omdat elke dienstaanbieder zijn eigen organisatiemodel heeft met bijbehorende kostenstructuur en -opbouw. Op dit moment is niet bekend welke dienstaanbieders actief gaan worden.

De leden van de PVV-fractie vragen aan de regering met welk percentage de structurele lasten voor transportondernemers stijgt en vragen voorts welke gevolgen dit gaat hebben voor de consument.

De vrachtwagenheffing leidt naar verwachting tot een stijging van de kosten voor wegvervoer met 1% tot 3%. Dit werkt door in een kostenstijging voor productiesectoren. Dit kan leiden tot een stijging van de consumentenprijzen van 0,02%.⁵⁵

6.3 Gevolgen voor het milieu

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de regering via de terugsluis inzet op een zo groot mogelijke reductie van de stikstofuitstoot.

⁵⁵ Arcadis, Effect vrachtwagenheffing op concurrentiepositie en economie, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 31 305, nr. 314.

De besteding van de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing aan verduurzaming draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid. In het Klimaatakkoord is de ambitie uitgesproken om de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 met 30% terug te dringen als tussenstap richting een CO₂-vrij transport in 2050. Deze opgave zal een belangrijke richtinggevende doelstelling vormen bij de uitwerking van de terugsluis. Tevens zullen de terugsluismaatregelen bijdragen aan vermindering van geluidsoverlast, vermindering van de uitstoot van fijnstof en stikstof (NO_x). Een zo groot mogelijke reductie van de stikstofuitstoot als zodanig – noch de locatie waar de stikstofdepositie plaatsvindt – vormt geen afzonderlijk beoordelingscriterium bij de verdere uitwerking van de terugsluismaatregelen.

De leden van de D66-fractie vragen ook of het klopt dat de studie van het bureau Arcadis naar milieueffecten rekent met 23% duurzame elektriciteit in 2030. Zij constateren dat het Klimaatakkoord daarentegen uit gaat van 75% hernieuwbare elektriciteit in 2030. Zij vragen of de regering kan aangeven of door de aanname in de studie trucks op elektriciteit en waterstof relatief minder gunstig uit het onderzoek komen en wat de besparing in CO₂-emissies is als uit wordt gegaan van het Klimaatakkoord.

Voor de berekening van well-to-wheel-emissies van batterij- en waterstof-elektrische vrachtwagens wordt in het rapport «MKBA Vrachtwagenheffing», opgesteld door Arcadis inderdaad gerekend met 23% duurzame opgewekte elektriciteit in 2030 als gevolg van het Energieakkoord uit 2013.⁵⁶ SEO heeft een second opinion uitgevoerd op deze MKBA.⁵⁷ Hierin heeft SEO geen opmerkingen gemaakt over de keuze van Arcadis om aan te sluiten bij het Energieakkoord voor de raming van de duurzame energie in 2030. Wanneer het aandeel duurzaam opgewekte elektriciteit in 2030 zal toenemen tot 75%, zoals genoemd in het Klimaatakkoord, zal dat tot een gunstiger resultaat voor batterij- en waterstof-elektrische vrachtwagens leiden. De procentuele besparing van CO₂-emissies ten opzichte van dieselvrachtwagens wordt in het rapport berekend op 63%. Met een aandeel van 75% duurzaam opgewekte elektriciteit kan deze procentuele besparing oplopen tot ongeveer 85%.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de extra milieubaten zijn als steviger wordt ingezet op elektrisch vrachtvervoer (zowel in de tarifiering als in de terugsluis). Ook vragen zij toe te lichten wat extra inzet op elektrisch vrachtvervoer betekent voor de reductie van CO₂, stikstof, en andere schadelijke stoffen ten opzichte van inzet op andere technieken.

Voor de terugsluis is voor drie maatregelen nader onderzocht wat de mogelijke effecten zijn op de emissies van CO₂ en schadelijke stoffen. Een stimuleringspakket voor batterij-elektrisch vrachtvervoer in de terugsluis leidt tot een versnelde ingroei van batterij-elektrische vrachtvoertuigen. Dit leidt naar verwachting tot een CO₂-reductie van circa 8%, bepaald ten opzichte van de totale uitstoot van vrachtverkeer over de weg. De emissies van schadelijke stoffen nemen af: NO_x (–11%), NO₂ (–8,5%), NH₃ (–8%) en fijnstof PM10 en PM2,5 met respectievelijk 1,5% en 5%.

Uitgaande van de meerkosten van circa € 0,30 per liter voor alternatieve brandstoffen ten opzichte van diesel, kan met een jaarlijkse subsidie van € 62,5 mln. jaarlijks circa 7 Peta Joule aan diesel vervangen worden. Dit komt overeen met bijna 200 mln. liter diesel). Dit leidt naar verwachting tot een CO₂-reductie van circa 9%, bepaald ten opzichte van de totale

⁵⁶ Arcadis, MKBA Vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31 305, nr. 314.

⁵⁷ SEO, Review MKBA Vrachtwagenheffing, bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 31 305, nr. 314.

uitstoot van vrachtverkeer over de weg. Ook reduceert de emissie van NO_x en fijnstof met respectievelijk 1% en 0,1%.

Het stimuleringspakket voor (waterstof-)elektrisch rijden leidt tot een versnelde ingroei van FCEVs (fuel cell electric vehicles). Uitgaande van een verdubbeling van het aantal jaarlijkse nieuwverkopen, leidt deze maatregel tot een aandeel van 0,5 tot 1% FCEVs in 2030. Dit leidt naar verwachting tot een CO₂-reductie van circa 1,5% bepaald ten opzichte van de totale uitstoot van vrachtverkeer over de weg. De emissies van schadelijke stoffen nemen af: NO_x en NO₂ (–1,5%), NH₃ (–1,5%) en fijnstof met circa 1%.

Stimulering van elektrisch vrachtvervoer via de tariefstructuur is op de grond van de vigerende Eurovignetrichtlijn niet mogelijk.

6.4 Overige gevolgen

Maatschappelijke kosten- en batenanalyse (MKBA)

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er in de MKBA gerekend is met een CO₂-prijs van € 20 tot € 80 per ton. Zij wijzen erop dat in de Koepelnotitie bij de MKBA en onderzoeken naar milieueffecten wordt gemeld: «Bij MKBA's voor klimaatmaatregelen beveelt het Centraal Planbureau (CPB) aan om deze ook door te rekenen voor deze tweegradenverkenning. De waardering van CO₂-reductie in deze tweegradenverkenning kent een grote bandbreedte: tussen € 100 en 500 euro/ton CO₂.» Zij vragen de regering toe te lichten waarom in de MKBA geen doorrekening is gemaakt voor de tweegradenverkenning.

De effectonderzoeken zijn uitgevoerd conform de vigerende WLO-referentiescenario's (Welvaart en Leefomgevingsscenario's van het Centraal Planbureau (CPB)). De richtlijnen voor het uitvoeren van een MKBA schrijven voor dat conform deze scenario's de kosten en baten worden afgewogen.

Het tweegradenscenario wijkt af van de bestaande WLO scenario's, waarop alle uitgevoerde effectonderzoeken zijn gebaseerd. Op het moment van het uitvoeren van de studie beschikte het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat niet over een set van uitgangspunten in een tweegradenscenario waarmee de effecten van vrachtwagenheffing met modellen kon worden ingeschat.

Deze leden vragen ook of de regering bereid is om de maatschappelijke kosten en baten nogmaals door te laten rekenen op basis van een realistische CO₂-prijs (ook gezien het Fit for 55-pakket van de EU) en op basis van de tweegradenverkenning.

Daar wordt niet toe over gegaan omdat dit weinig toevoegt aan de afweging om een vrachtwagenheffing in te voeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de regering erkent dat in de MKBA het verlies van accijnsinkomsten relatief zwaar telt ten opzichte van de milieuwinst, en dat fossiele accijnsderving daarmee een rem vormt op fiscale vergroening.

Er is in de MKBA geen sprake van een weging, de totale accijnsderving is in euro's groter dan de totale baten van CO₂-reductie uitgedrukt in euro's.

Ook vragen deze leden of het klopt dat – ondanks de hoge fossiele accijnsderving – in de MKBA de baten van elektrische trucks in WLO-hoog (het scenario «hoog» van de Toekomstverkenning Welvaart en Leefom-

geving) opwegen tegen de kosten door de grote milieuwinst en efficiencyvoordelen.

In het scenario WLO-hoog houden de kosten en baten elkaar in evenwicht, waarbij accijnsderving en de kosten voor de subsidies de grootste kostenposten zijn ten opzichte van baten voor het milieu en lagere transportkosten van het vrachtverkeer.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering tot slot of de meest recente versie van STREAM goederenvervoer van CE Delft nieuwe inzichten biedt over de emissie-effecten van verschillende modaliteiten ten aanzien van het wetsvoorstel en de terugsluis.

Onder de naam STREAM (Studie naar TRansportEmissies van Alle Modaliteiten) publiceert CE Delft al een aantal jaar rapporten met emissiekentallen van transport. In 2020 is een update en uitbreiding uitgevoerd van STREAM Goederenvervoer. Nieuw in STREAM 2020 zijn de kentallen voor luchtvracht, een uitbreiding van zeevaart en een hoofdstuk over de emissies van voertuigproductie en infrastructuurgebruik. In dit hoofdstuk wordt ook dieper ingegaan op de impact van batterijproductie op de CO₂-levenscyclus emissies van vrachtvoertuigen.

Daar de invoering van de vrachtwagenheffing maar een beperkt effect heeft op de modal shift en de samenstelling van het wagenpark, zullen de nieuwe emissie-effecten van de verschillende modaliteiten geen fundamentele verandering van inzicht geven op de keuzes in het wetsvoorstel. Ten aanzien van de maatregelen in het kader van de terugsluis dient te worden opgemerkt dat de nieuwe emissie-effecten uit het STREAM-rapport geen veranderingen betekenen voor de tank-to-wheel-emissies van emissieloos vrachtvervoer.

6.5 Privacy Impact Assessment

De leden van de CDA-fractie horen graag van de regering of sprake is van een sluitende Privacy Impact Assessment.

De PIA is sluitend. De PIA is opgesteld ter voorbereiding op het wetsvoorstel en getoetst door de Autoriteit Persoonsgegevens.

Deze leden lezen dat het product inzicht heeft gegeven in de maatregelen die worden getroffen om securityrisico's te beheersen. Zij vragen welk inzicht dit proces heeft gegeven en in hoeverre de regering kan aangeven dat knelpunten voldoende zijn geborgd.

De securityrisico's die behoren bij een tolsysteem in het algemeen en vrachtwagenheffing in Nederland in het bijzonder zijn in het kader van de voorbereidingen van de uitvoering onderzocht en geanalyseerd. Hiervoor is een security impact assessment uitgevoerd. Om de potentiële securityrisico's te mitigeren is een uitgebreid eisenpakket opgesteld, dat geldt voor de verschillende organisaties in en onderdelen van het systeem.

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of voor het nieuwe ICT-systeem nieuwe software moet worden ontwikkeld. Deze leden vragen voorts of het klopt dat de RDW een platform inkoopt, en dat daarbinnen geconfigureerd zal worden en zo ja, in hoeverre kan dat leiden tot ICT-problemen.

De kern van het ICT-systeem voor de vrachtwagenheffing zal op een platform worden gerealiseerd waar de RDW al mee werkt en dat voor deze taak moet worden uitgebreid. Een aantal platformcomponenten op

het gebied van gegevensverwerking en analyse zal door de RDW worden geconfigureerd voor deze taak.

In algemene zin kunnen ICT-problemen altijd optreden. De keuze voor een platform is gebaseerd op de betrouwbaarheid en flexibiliteit van een dergelijke oplossing. Ook leidt de keuze voor een platform tot een grote mate van bescherming tegen beveiligingsrisico's.

Deze leden vragen of er in andere landen voorbeelden zijn van een goedwerkend ICT-systeem. Zij vragen ook hoe dat zit in landen met een soortgelijk systeem als waar Nederland voor wil kiezen.

In Oostenrijk, Duitsland, België en Zwitserland zijn hiervan goede voorbeelden te vinden. Met deze landen wordt doorlopend kennis en ervaring uitgewisseld.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of er sprake van is een secundair systeem, bijvoorbeeld als back-up voor niet-werkende boordapparatuur. Ook vragen zij de regering aan te geven of er een (positief) BIT-advies is opgesteld.

Boordapparatuur raakt in een beperkt aantal gevallen defect of wordt gestolen. Er is voor die gevallen in een oplossing voorzien. Wanneer de boordapparatuur onverhoopt defect gaat, geeft de boordapparatuur met bijvoorbeeld een visueel of een audiosignaal aan dat er geen of onjuiste registratie van de verplaatsing plaatsvindt. In dit geval moet deze geüpdatet, gerepareerd of vervangen worden. Hierover maken de houder en dienstaanbieder onderling afspraken in de dienstverleningsovereenkomst. Om ervoor te zorgen dat gebruikers en houders zo min mogelijk hinder ervaren van dergelijke situaties, wordt vanaf het moment dat door de dienstaanbieder bij de overheid wordt aangegeven dat de boordapparatuur defect is, de betreffende vrachtwagen voor een nader te bepalen termijn uitgesloten van eventuele boetes door niet werkende boordapparatuur. Hetzelfde geldt in het geval de boordapparatuur is gestolen. Dienstaanbieders zorgen ervoor dat binnen de termijn vervangende boordapparatuur ter beschikking wordt gesteld. Ondanks dat boordapparatuur tijdelijk niet werkt, kan de chauffeur zijn reis voortzetten. Zo wordt voorkomen dat welwillende kentekenhouders toch boetes ontvangen gedurende de termijn. In omliggende landen werkt dit op dezelfde wijze. Anders dan in Duitsland is er in Nederland geen secundair systeem met routetickets voorzien.

Met betrekking tot BIT-toetsing kan worden gemeld dat de aanbiedingsbrief voor dit project inmiddels is verstuurd aan het Adviescollege ICT toetsing. Naar verwachting zal het adviescollege de vrachtwagenheffing in 2022 aan een toets onderwerpen. Uw Kamer zal over de uitkomsten worden geïnformeerd.

7. Advisering en consultatie

7.3 Toetsen

De leden van de CDA-fractie lezen dat er, omdat met het opstellen van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing is begonnen voor 1 mei 2019, geen formele mkb-toets uitgevoerd hoefde te worden. Zij vragen of de regering bereid is alsnog een formele mkb-toets uit te voeren en, zo nee, waarom niet.

Het doel van de mkb-toets is om het midden- en kleinbedrijf beter te betrekken bij het tot stand komen van nieuwe wet- en regelgeving. In een vroegtijdig stadium is het mkb op een andere wijze dan middels een mkb-toets betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel. Met diverse bedrijven uit het mkb is in het kader van het onderzoek dat door Panteia is uitgevoerd gesproken over ervaringen met het gebruik van boordapparatuur, dienstverlening en het gebruik van systemen van kilometerheffing in andere landen.⁵⁸ De regering ziet daarom geen aanleiding een formele mkb-toets uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de regering kan aangeven of de verschillende mkb-vertegenwoordigers zich voldoende gehoord voelen. En zo ja, op welke wijze zij zijn betrokken.

Sinds 2017 is intensief contact met de eerder genoemde vervoerspartijen. Deze organisaties vertegenwoordigen de gehele sector, inclusief het mkb. In het bijzonder Transport en Logistiek Nederland en Stichting VERN hebben een groot aantal mkb'ers in hun ledenbestand respectievelijk achterban. Daarnaast vindt er met regelmaat overleg plaats met VNO-NCW en MKB-Nederland.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de ILT een nieuw apart organisatie-onderdeel nodig denkt te hebben voor handhaving van de vrachtwagenheffing. Deze leden achten goede handhaving, ook met betrekking tot buitenlandse chauffeurs, cruciaal en vragen hoe de regering gaat zorgen voor de benodigde capaciteit bij de ILT, ook voor het langs de weg staande houden van (buitenlandse) chauffeurs.

ILT richt een nieuwe afdeling in met voldoende capaciteit. De inspecteurs worden specifiek opgeleid en ingezet voor deze fysieke waarnemingstaak. De opleiding start vanaf 2024. Hiermee ontstaat een landelijke dekking en voldoende zichtbaarheid. Deze kosten voor de uitvoering van het toezicht worden betaald uit de heffing. Daarmee heeft dit geen invloed op de reguliere bekostiging van ILT.

7.4 Consultatie

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd in hoeverre er in de sector in den brede draagvlak is voor de vrachtwagenheffing en vragen of de regering dit kan schetsen.

Sinds 2017 is intensief contact met de vertegenwoordigers van de vervoerssector. De vervoerspartijen hebben het afgelopen jaar meerdere malen publiekelijk aangegeven voorstander te zijn van een spoedige invoering van een vrachtwagenheffing. Daarnaast blijkt hun steun aan de vrachtwagenheffing uit hun bereidheid om met de Minister van Infrastructuur en Waterstaat de eerder genoemde Bestuursovereenkomst terugsluis te sluiten. Samen met de vervoerspartijen zijn er meerdere bijeenkomsten georganiseerd waarbij hun leden respectievelijk achterban met het Ministerie in gesprek konden over de vrachtwagenheffing. Uit deze bijeenkomsten blijkt dat sommige transportondernemers groot voorstander zijn van invoering van de vrachtwagenheffing, terwijl andere hier geen voorstander van zijn.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het wetsvoorstel voorziet in het beschikbaar stellen van verkeersgegevens – ontgaan van privacygevoelige informatie – aan de overheid en constateren dat deze gegevens kunnen

⁵⁸ Panteia, Onderzoek on-board units en dienstverlening, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398, nr. 611.

worden benut voor beleidsdoeleinden en verkeersbeheer. Zij vragen of de regering kan aangeven of het verbeteren van de verkeersveiligheid valt onder de beleidsdoelen waar de verkeersgegevens voor gebruikt mogen worden.

De dienstaanbieders verstrekken in geanonimiseerde vorm verkeersgegevens van hun klanten aan de tolheffer. Deze verkeersgegevens worden door de dienstaanbieder geanonimiseerd om te voorkomen dat ze gebruikt zouden kunnen worden om de betreffende klanten te identificeren. Het verstrekken van geanonimiseerde gegevens is geregeld in artikel 35 van de Wet implementatie EETS-richtlijn. In dit artikel is tevens bepaald dat deze gegevens alleen mogen worden gebruikt ten behoeve van het verkeersbeleid en ter verbetering van het verkeersmanagement. Een van de onderliggende doelen van het verkeersbeleid is het verbeteren van de verkeersveiligheid.

8. Inwerkingtreding en notificatie

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het zeer zorgelijk dat de implementatie van de vrachtwagenheffing nog zo lang op zich laat wachten. Zij vragen of de regering mogelijkheden ziet om de invoering naar voren te halen.

De regering ziet geen mogelijkheden om de invoering te versnellen. In de planning is reeds sprake van parallel uit te voeren stappen. Parallel aan het lopende wetstraject is gestart met de voorbereiding van de benodigde aanbestedingen.

De daadwerkelijke start van de aanbestedingen is voorzien nadat het wetsvoorstel is aangenomen. De stappen in de aanbestedingstrajecten dienen over het algemeen na elkaar uitgevoerd te worden. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan aangeven welke effect het uitstel van de heffing (inclusief het programma terugsluis) heeft op de benodigde ingroei van nul-emissievoertuigen voor de zero-emissie zones.

In het Klimaatakkoord is de verwachting uitgesproken dat het instellen van zero-emissie zones in 2025 zal leiden tot een groeiende vraag naar emissieloze vrachtauto's. In het recent gepubliceerde rapport «Ingroeipad zero emissie trucks» concludeert Panteia dat in 2030 naar verwachting circa 11.700 emissieloze vrachtauto's nodig zijn om de zero-emissie zones te bevoorraden.⁵⁹ Om tot de gewenste aanschaf van de 11.700 voertuigen tot eind 2029 te komen is, volgens Panteia, in elk geval 40% subsidie op de meerprijs nodig. Wanneer wordt uitgegaan van een mogelijk ingroei-scenario zoals weergegeven in het rapport van Panteia (zie figuur 3.4 uit het rapport) betekent dit voor de periode 2021 tot en met 2029 dat het jaarlijkse subsidiebedrag oploopt van ca. € 3 mln. in 2021 naar bijna € 90 mln. in 2029. Het bedrag loopt op met de aanschaf van het aantal emissieloze vrachtauto's. Het totale bedrag over de hele periode bedraagt circa € 370 mln. Daarnaast is, volgens Panteia, een aanvullend cumulatief bedrag van € 1,16 mld. nodig om het bedrijfseconomische gat volledig te dichten. Alle belanghebbenden (overheid, vrachtauto-producenten, transporteurs, opdrachtgevers van het transport) hebben een rol bij het overbruggen van dit gat. Ondanks de hogere invoeringskosten van de vrachtwagenheffing zijn er vanaf 2026 voldoende middelen beschikbaar om de noodzakelijke ingroei van emissieloze vrachtauto's voor zero-emissie zones te ondersteunen.

⁵⁹ Panteia, Ingroeipad Zero Emissie Trucks, bijlage bij Kamerstukken II 2021/22, 31 209 nr. 233.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen verder wat de effecten zijn op CO₂-uitstoot, stikstof- en fijnstofemissies van de verlate invoering van de heffing (inclusief latere inwerkingtreding van het programma terugsluis).

In het rapport «Effectbepaling van een vrachtwagenheffing en verschillende terugsluismaatregelen op de wagenparksamenstelling en emissies van het vrachtverkeer in Nederland» (2019) heeft TNO de effecten van een terugsluis onderzocht.⁶⁰ Een scenario met terugsluismaatregelen blijkt bij te dragen aan een reductie van 21% van de CO₂-emissie. De stikstof-emissie (NO₂, NO_x en NH₃) reduceert met ca. 13 tot 14% en de fijnstofemissie reduceert met ca. 10%.

De latere invoering van de vrachtwagenheffing en van het meerjarenprogramma in het kader van de terugsluis brengt met zich dat deze effecten zich naar verwachting later zullen manifesteren. Wel wordt ernaar gestreefd om – in lijn met het Klimaatakkoord – in de komende jaren al verdere verduurzaming van de vervoerssector te realiseren. Daarmee wordt niet gewacht.

Deze leden lezen in een onderzoek van KPMG dat Tsjechië en Slowakije al binnen één jaar na gunning een werkend systeem hadden door het Duitse systeem te kopen. Zij vragen of de implementatie versneld kan worden door een bestaand systeem te kopen in plaats van een nieuw eigen systeem als marktvraag uit te zetten.

De implementatie kan naar verwachting niet worden versneld. In geval een bestaand systeem wordt gekocht blijft de tijd voor aanbestedingen (1,5–2 jaar) en de tijd voor implementatie ongeveer gelijk (2–2,5 jaar). Dit blijkt ook uit de implementatietermijnen voor vergelijkbare systemen in o.a. België.⁶¹

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 3 (vrijstelling of ontheffing)

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het tweede lid de vrachtwagens zijn opgenomen waarvoor de houder een ontheffing kan krijgen en constateren dat dit onder andere vrachtwagens betreft die worden gebruikt door de politie en de brandweer. Zij vragen waarom deze categorie niet onder het eerste lid valt waar vrachtwagens zijn opgenomen die onder de vrijstelling vallen.

In het wetsvoorstel zijn categorieën vrachtwagens vrijgesteld die herkenbaar in het kentekenregister zijn opgenomen. Daarbij is aangesloten bij de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Voor vrachtwagens die gebruikt worden door de brandweer en politie kan een ontheffing aangevraagd worden. Een wettelijke vrijstelling is niet mogelijk omdat het kentekenregister geen gegevens over het gebruik van een voertuig bevat. Dit betekent dat het niet mogelijk is om op basis van de voertuiggegevens in het kentekenregister vast te kunnen stellen of een vrachtwagen in gebruik is bij de brandweer of politie. Weliswaar bevat het kentekenregister voor sommige vrachtwagens van de brandweer een carrosseriecode, waardoor de vrachtwagen als brandweerwagen herkenbaar is, maar bij eventuele verkoop blijft de carrosseriecode ongewijzigd. Zonder

⁶⁰ TNO, Effectbepalingen 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.

⁶¹ KPMG, Internationaal onderzoek kilometerheffing vracht, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 398 nr. 611.

wijzigingsverzoek van de nieuwe eigenaar zal de vrachtwagen in dat geval nog steeds als brandweerwagen herkend worden en dus niet-tolplichtig, terwijl het voertuig in de praktijk wellicht als foodtruck wordt gebruikt. Om die redenen kunnen deze vrachtwagens niet van rechtswege worden vrijgesteld en kan voor deze vrachtwagens een ontheffing aangevraagd worden. Bij de ontheffing moet dan aangetoond worden dat de vrachtwagen door politie of brandweer wordt gebruikt.

Deze leden vragen ook hoe de regering kan controleren of vrachtwagens die ten minste 40 jaar geleden voor het eerst in gebruik zijn genomen niet bedrijfsmatig worden gebruikt.

Houders van vrachtwagens die ten minste 40 jaar geleden voor het eerst in gebruik zijn genomen kunnen voor een ontheffing in aanmerking komen als zij middels een verklaring aantonen dat de vrachtwagen niet bedrijfsmatig wordt gebruikt. Dit werkt op dezelfde manier als bij het aanvragen van een vrijstelling onder de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. De juistheid van een verklaring kan onder meer gecontroleerd worden door na te gaan wie de houder is die de ontheffing aanvraagt. Bij twijfel kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht om aanvullende informatie gevraagd worden om het verzoek te beoordelen. Het ontheffingsverzoek kan bij gebrek aan aanvullende informatie ook afgewezen worden. Indien de vrachtwagen verkocht wordt en een andere tenaamgestelde wordt geregistreerd, dan vervalt de ontheffing van rechtswege. De nieuwe eigenaar zal een nieuwe aanvraag moeten indienen en aantonen dat ook hij geen bedrijfsmatig gebruik van de vrachtwagen maakt.

Artikel 12 (meerjarenprogramma)

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat telkens voor vijf jaar een meerjarenprogramma vaststelt. Zij vragen waarom is gekozen voor vijf jaar. Zij vragen ook of het programma dan voor vijf jaar vast staat of dat het tussentijds nog kan wijzigen.

De vaststelling van het meerjarenprogramma voor vijf jaar houdt verband met het feit dat met de terugsluis een complexe transitieopgave in gang wordt gezet, die over een reeks van jaren een goed gerichte, gecoördineerde en gezamenlijke inspanning vergt. Daarvoor is een strategie nodig die niet al te zeer fluctueert. De gekozen vijf jaar geeft voldoende houvast om de gezamenlijke inspanningen op te kunnen richten.

Het meerjarenprogramma wordt een adaptief programma waarin op basis van een jaarlijkse monitoring een eventuele herijking van de voorgestelde maatregelen plaatsvindt. Op die manier kan worden ingespeeld op toekomstige technische en economische ontwikkelingen, die nu nog niet goed zijn te voorspellen en zijn tussentijdse wijzigingen mogelijk. Voor afloop van het meerjarenprogramma wordt de werking van het programma geëvalueerd met het oog op de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Verder lezen deze leden dat om voldoende flexibiliteit te behouden de formele vereisten voor de inhoud van het programma die in het derde lid zijn opgenomen zo beperkt mogelijk zijn gehouden. Zij vragen hoe wordt voorkomen dat het meerjarenprogramma na verloop van tijd teveel afwijkt van het oorspronkelijke doel.

De besteding van de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing aan verduurzaming draagt bij aan het behalen van de doelstellingen van het Nederlandse klimaatbeleid. In het Klimaatakkoord is de ambitie uitge-

sproken om de CO₂-uitstoot door achterland en continentaal vervoer in 2030 met 30% terug te dringen als tussenstap richting een CO₂-vrij transport in 2050. Deze opgave zal een belangrijke richtinggevende doelstelling vormen bij de uitwerking van de terugsluis.

Vanwege de onzekerheden van de door de partijen geambieerde transitie naar emissieloos vrachtvervoer zal het meerjarenprogramma door partijen gezamenlijk worden gemonitord. Indien gewenst, worden voorstellen gedaan tot aanpassing als gevolg van wijziging van de raming van de opbrengsten of maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen. Daarvoor worden bij de uitwerking gezamenlijk concrete beoordelingsparameters vastgelegd, waarop regelmatig gemonitord zal worden. Daarmee wordt geborgd dat het meerjarenprogramma in de pas blijft lopen met de oorspronkelijke doelstelling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het opvallend om te zien dat het meerjarenprogramma niet vastgesteld wordt zonder dat daar overleg over heeft plaatsgevonden met de vervoerssector. Deze leden zien dat de vrachtwagenheffing meerdere doelen heeft, onder andere gericht op het verminderen van emissies, files en het verduurzamen van de sector. Daardoor kan er volgens hen een moment komen dat de regering moet kiezen voor andere belangen dan die van de vervoerssector, ondanks dat de leden van de ChristenUnie-fractie de economische waarde van de vervoerssector erkennen. Deze leden zien dat de regering in reactie op vragen van de Raad van State aangeeft ook met andere partijen in gesprek te zullen gaan over het meerjarenprogramma. Deze leden vragen de regering om ofwel de partijen die zij op het oog heeft ook te borgen in de artikelsgewijze toelichting, ofwel geen speciale plaats te geven aan de vervoerssector. Zo wordt volgens hen voorkomen dat de wettelijke verankering van de positie van de vervoerssector eraan bijdraagt dat andere (deel)belangen en relevante invalshoeken minder gewicht krijgen in het bestuurlijke afwegingsproces.

In navolging van het regeerakkoord van 2017 wordt de terugsluis in overleg met de vervoerssector ingezet voor innovatie en verduurzaming van de sector. Sinds 2017 vindt er geregeld overleg plaats met de vervoerspartijen. Met deze partijen is tevens de eerder genoemde bestuursovereenkomst gesloten. In de Bestuursovereenkomst terugsluis zijn afspraken gemaakt over het voorbereiden en vaststellen van het meerjarenprogramma innovatie en verduurzaming, dat de basis vormt voor besteding van de netto-opbrengst van de vrachtwagenheffing. In deze overeenkomst wordt ieders betrokkenheid in de samenwerking geduid en is een adaptief, indicatief pakket van terugsluismaatregelen geschetst.

Er is voor een wettelijke verankering van de betrokkenheid van de vervoerssector gekozen bij de voorbereiding van elk meerjarenprogramma omdat de maatregelen primair op die sector gericht zijn. Ook andere belanghebbenden zullen worden betrokken. Op grond van de artikelen 3:1 en 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht is de Minister immers gehouden bij de voorbereiding van het meerjarenprogramma de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Uiteindelijk stelt de Minister het meerjarenprogramma vast.

Artikel 13 (overtreding)

De leden van de CDA-fractie lezen dat manipuleren van de boordapparatuur valt onder computervredebreuk, dat al strafbaar is. Zij vragen de regering aan te geven hoe wordt gecontroleerd of in de praktijk sprake is

van manipulatie van de boordapparatuur. Zij vragen ook onder wie de taak valt om hierop te controleren.

De boordapparatuur houdt informatie bij met betrekking tot de ontvangst van het GNSS-signaal. Deze informatie wordt uitgelezen met behulp van de handhavingsapparatuur langs de weg. Afhankelijk van de uitgelezen informatie kan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat ófwel zelf een boete opleggen (bijvoorbeeld als er, als gevolg van manipulatie, geen GNSS-signaal wordt ontvangen) ófwel de Autoriteit Telecom inschakelen (als het vermoeden bestaat van een opzettelijke verstoring van het GNSS-signaal).

Artikel 16 (hoogte bestuurlijke boete)

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd door wie de bestuurlijke boete moet worden betaald. Zij vragen of dat altijd de werkgever is of dat het ook de bestuurder van de vrachtwagen kan zijn.

In beginsel zullen opgelegde boetes worden opgestuurd aan de houder van de vrachtwagen. De houder is degene op wiens naam een vrachtwagen is gesteld in het kentekenregister. Dat zal, wanneer geen sprake is van een «eigen rijder», veelal de werkgever van de bestuurder van de vrachtwagen zijn. Een boete kan echter ook door de toezichthouder worden uitgereikt aan de bestuurder van een vrachtwagen als de gegevens van de kentekenhouder niet te verifiëren zijn. Dat is aan de orde als het gaat om kentekenhouders uit een land buiten de EU. Er zal dan direct moeten kunnen worden gehandhaafd omdat er anders geen mogelijkheid is om de boete te innen. De boete wordt dan door de toezichthouder bekendgemaakt door uitreiking aan de bestuurder van de vrachtwagen. In het wetsvoorstel is geregeld dat de boete in dat geval onmiddellijk betaald moet worden.

Deze leden vragen ook of de hoogte van de bestuurlijke boetes vaststaan met dit wetsvoorstel en zo nee, wanneer de hoogte wordt bepaald.

In het wetsvoorstel is alleen de maximumhoogte van de bestuurlijke boete opgenomen. De bestuurlijke boete is maximaal het bedrag dat is vastgesteld voor de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. De bedragen voor de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht worden elke twee jaar geïndexeerd. Vanaf 1 januari 2022 is het bedrag voor de tweede categorie € 4.500. De hoogte van de bestuurlijke boetes wordt per overtreding verder uitgewerkt in een beleidsregel die in de komende jaren zal worden voorbereid. Hierbij zal onder andere worden gekeken naar boetes uit relevante Nederlandse wetgeving, zoals de Wet belasting zware motorrijtuigen en de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Ook zal worden gekeken naar de boetheogte die in Duitsland en België wordt gehanteerd. De beleidsregel zal worden vastgesteld voordat de vrachtwagenheffing daadwerkelijk wordt geheven.

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor overtredingen als uitgeschakelde boordapparatuur of rijden zonder dat een dienstverleningsovereenkomst is afgesloten wordt gedacht aan een boete van € 300. Zij vragen of dit bedrag niet veel te laag is en of het dan niet te aantrekkelijk wordt om erop te gokken de boordapparatuur uit te schakelen of te rijden zonder een dienstverleningsovereenkomst. Verder lezen deze leden dat vooralsnog wordt gedacht aan een boete van € 1.000 voor de overtredingen die verband houden met het niet naar behoren werken, waaronder manipulatie of ondeugdelijk gebruik, van de apparatuur. Zij vragen of dit bedrag niet ook te laag is.

Bij het vaststellen van de hoogte van de boetes wordt gekeken naar boetes uit relevante Nederlandse wetgeving, zoals de Wet belasting zware motorrijtuigen en de Wet motorrijtuigenbelasting 1994. Ook wordt gekeken naar de hoogte van de boetes in de ons omringende landen. De genoemde bedragen zijn vergelijkbaar met de boetehogtes in België, waar het nalevingspercentage rond de 99% ligt. De genoemde boetebedragen zijn derhalve voldoende doeltreffend en afschrikkend.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of het klopt dat conform dit artikel, waarbij wordt verwezen naar artikel 13 van het wetsvoorstel en artikel 138ab van het Wetboek van Strafrecht, bij manipulatie van boordapparatuur een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie (€ 20.750) kan worden opgelegd.

In het wetsvoorstel zijn geen aparte strafrechtelijke sancties opgenomen. Strafbare feiten, zoals computervredesbreuk (het manipuleren of hacken van boordapparatuur), zijn al gedekt door het Wetboek van Strafrecht. Het klopt dat het manipuleren of hacken van boordapparatuur op grond van artikel 138ab van het Wetboek van Strafrecht wordt bestraft met een gevangenisstraf van maximaal twee jaren of een geldboete van de vierde categorie. De bedragen voor de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht worden elke twee jaar geïndexeerd. Het door de leden genoemde bedrag voor de vierde categorie gold tot 1 januari 2020. Voor de jaren 2020 en 2021 is de maximumhoogte vastgesteld op € 21.750. Vanaf 1 januari 2022 is het bedrag voor de vierde categorie € 22.500.

Artikel 17 (stilhouden en voorlopige maatregelen)

De leden van de CDA-fractie lezen dat als de kentekengegevens van de houder niet zijn te verifiëren de beschikking onmiddellijk betaald moet worden. Zij vragen hoe dit in zijn werk zal gaan en of dit ook zal gelden voor vrachtwagens met een buitenlands kenteken.

Een bestuurlijke boete wordt bij beschikking opgelegd. De beschikking kan door de toezichthouder aan de bestuurder van een vrachtwagen worden uitgereikt als de gegevens van de kentekenhouder niet te verifiëren zijn omdat deze gegevens niet via het kentekenregister of via de softwaretoepassing Eucaris (Europees voertuig- en rijbewijsinformatiesysteem) beschikbaar zijn. Dat is aan de orde als het gaat om kentekenhouders uit een land buiten de EU. Er zal dan direct moeten kunnen worden gehandhaafd omdat er anders geen mogelijkheid is om de boete te innen. De boete wordt dan dus door de toezichthouder bekendgemaakt door uitreiking van de beschikking aan de bestuurder van de vrachtwagen. In het wetsvoorstel is geregeld dat de boete in dat geval onmiddellijk betaald moet worden.

Artikel 34 (evaluatie)

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag zendt over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. Zij vragen of dit kan worden gezien als een officiële evaluatiebepaling van de wet en waarom is gekozen voor een periode van vier jaar.

Het klopt dat artikel 34 van het wetsvoorstel een evaluatiebepaling is. In het algemeen geldt dat een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede ligt. Er kan echter voor een kortere termijn worden gekozen (Aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Op grond van artikel 11, eerste lid, van de huidige tekst van Richtlijn 1999/62/EG (de Eurovignetrichtlijn) dient

elke vier jaar een verslag aan de Europese Commissie te worden gezonden over de tolheffing. In de evaluatiebepaling in het wetsvoorstel wordt bij deze termijn aangesloten om dubbele lasten te voorkomen.

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