

Vergaderjaar 2023–2024

36 515

Goedkeuring en uitvoering van het Protocol van 29 maart 2023 te Brussel tot wijziging van het Verdrag van 9 februari 1994 inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Trb. 2023, 52)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In Nederland is het Eurovignet verplicht voor vrachtwagens met een toegestane maximum massa van 12 ton of meer. Nederland, Luxemburg, Zweden en Denemarken heffen het Eurovignet gezamenlijk. Met het Eurovignet kan gedurende een bepaalde periode gebruik worden gemaakt van het (snel)wegennet van de betrokken landen. Het Eurovignet kent haar oorsprong in het op 9 februari 1994 te Brussel gesloten Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Trb. 1994, 69); hierna «het Verdrag». In Nederland wordt via de Wet belasting zware motorrijtuigen en onderliggende regelgeving invulling gegeven aan dit verdrag.

Zowel de nationale regelgeving als het Verdrag dient rekenschap te geven van het Europese kader voor wegbeprijzing. Dit kader is vervat in de zogenaamde Eurovignetrichtlijn.¹ Op 24 maart 2022 is de Eurovignetrichtlijn gewijzigd als gevolg van richtlijn (EU) 2022/362.² Met het onderhavige Protocol wordt het Verdrag in lijn gebracht met het gewijzigde Europese kader voor wegbeprijzing.

Het voorliggende Protocol is gezamenlijk opgesteld door de verdragsluitende partijen en op 29 maart 2023 in Brussel ondertekend. De Tweede Kamer is op 11 mei 2022 geïnformeerd over de Nederlandse inzet in de onderhandelingen inzake de implementatie van de herziene richtlijn in het Verdrag. (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XII, nr. 104). De uitkomsten van de onderhandelingen reflecteren in hoge mate de Nederlandse inzet.

¹ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen (PbEG 1999, L 187).

² Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen (PbEU 2022, L 69).

In onderdeel A van deze toelichting zal het voorliggende Protocol nader worden toegelicht. Onderdeel B bevat een toelichting op de wijzigingen die worden voorgesteld in de Wet belasting zware motorrijtuigen. Aanpassingen van deze wet zijn nodig om te borgen dat het Eurovignet binnen Nederland kan worden uitgevoerd conform de Eurovignetrichtlijn en het Eurovignetverdrag, zoals dat na ratificatie van het voorliggende Protocol, van kracht zal zijn.

Nederland is voornemens in 2026 over te stappen op de vrachtwagenheffing. Zodra Nederland overstapt op de vrachtwagenheffing zal de heffing uit hoofde van het Verdrag worden gestopt (artikel 29 van de Wet vrachtwagenheffing).³ Dit betekent ook dat de onderhavige wijzigingen na invoering naar verwachting maar voor een beperkte periode in Nederland zullen gelden. De Tweede Kamer wordt met voortgangsbrieven periodiek geïnformeerd over de stand van zaken van de invoering van de vrachtwagenheffing.⁴

A. GOEDKEURING VAN HET PROTOCOL

2. De belangrijkste wijzigingen van het Verdrag

De belangrijkste wijzigingen in het Eurovignetverdrag naar aanleiding van de herziene Eurovignetrichtlijn zien op (a) de aanpassing van de tariefstructuur, (b) de uitbreiding van de reikwijdte met voertuigen tussen 3,5 en 12 ton, (c) de introductie van een aantal specifieke uitzonderingsmogelijkheden, in het bijzonder voor lichtere vrachtwagens en (d) het op termijn uifaseren van vignetten voor vrachtvoertuigen. Deze wijzigingen worden hierna nader toegelicht.

a. Aanpassing van de tariefstructuur

In de nieuwe op CO₂-emissies gebaseerde tariefstructuur, worden voertuigen in vijf CO₂-emissieklassen ingedeeld. De meeste voertuigen uit het huidige wagenpark komen in CO₂-emissieklasse 1. Deze voertuigen stoten meer CO₂ uit dan de norm zoals vastgesteld in of op basis van relevante milieuverordeningen. In klasse 1 blijft een nadere indeling op grond van de reeds toegepaste EURO-emissieklasse behouden. Hogere CO₂-emissieklassen 2–5 met schonere tot zero-emissievoertuigen, krijgen korting conform het daartoe in de Eurovignetrichtlijn opgenomen kortingskader.

De tarieven worden budgetneutraal omgezet. De verplichte korting voor schonere voertuigen in CO₂-emissieklassen 2–5 wordt opgevangen door een tariefsverhoging van 1,9% voor CO₂-emissieklasse 1. CO₂-emissieklassen 2–4 krijgen binnen de kortingsbandbreedte die de Eurovignetrichtlijn voorschrijft een gemiddelde korting (in lijn met de inzet). Voor CO₂-emissieklasse 5 (zero-emissievoertuigen) is gekozen voor de maximale korting van 75% ten opzichte van het tarief dat geldt voor CO₂-emissieklasse (EURO-emissieklasse 6). Hiermee wordt binnen het kader van het Verdrag de sterkst mogelijke prikkel gegeven voor schone vrachtvoertuigen. Dit is in lijn met motie-Grinwis om de zeroemissie

³ Vrachtwagens gaan per kilometer betalen voor het rijden op een deel van het Nederlandse wegennet. Met de vrachtwagenheffing wordt derhalve een heffing per kilometer geïntroduceerd in plaats van per tijdseenheid zoals met het Eurovignet. De herziening van de Eurovignetrichtlijn wordt ook in de Wet vrachtwagenheffing geïmplementeerd. Dit gebeurt door middel van een separaat wetstraject.

⁴ De laatste voortgangsbrief dateert van 23 november 2023 (Kamerstuk II 2023/24, 31 305, nr. 436).

voertuigen de maximale korting te geven in de toekomstige vrachtwagenheffing.⁵

b. Uitbreiding van de reikwijdte met voertuigen tussen 3,5 en 12 ton

Het Eurovignet is nu vereist voor voertuigen boven 12 ton. In het Eurovignetverdrag wordt nu gebruikgemaakt van een uitzonderingsmogelijkheid in de Eurovignetrichtlijn, op grond waarvan vrachtvoertuigen tussen 3,5–12 ton mogen worden uitgezonderd. Deze uitzonderingsmogelijkheid vervalt op 24 maart 2027, vijf jaar na inwerkingtreding van richtlijn 2022/362.

In lijn met de Nederlandse inzet wordt de verplichte uitbreiding van de reikwijdte van het Eurovignetverdrag uitgesteld tot de uiterste datum van 25 maart 2027. Het kabinet heeft hier nadrukkelijk op ingezet om ervoor te zorgen dat de categorie voertuigen van 3,5–12 ton in Nederland naar verwachting niet met het Eurovignet te maken krijgt. Nederland is immers voornemens om in het jaar 2026 te starten met de vrachtwagenheffing.

c. De introductie van een aantal specifieke uitzonderingsmogelijkheden, in het bijzonder voor lichtere vrachtwagens

De herziene Eurovignetrichtlijn kent een aantal specifieke uitzonderingsmogelijkheden, in het bijzonder voor lichtere vrachtwagens. Voor wat betreft de uitzonderingsmogelijkheden heeft Nederland zich, zoals ook in de Kamerbrief is aangekondigd, flexibel opgesteld. Met het Protocol worden emissievrije voertuigen tot 4,25 ton vrijgesteld. Individuele verdragsluitende partijen krijgen daarnaast het recht om ook voertuigen vrij te stellen van meer dan 3,5 ton en minder dan 7,5 ton die worden gebruikt voor het vervoer van materiaal, uitrusting of machines die zijn bestemd voor gebruik door de bestuurder tijdens diens werk, of voor het afleveren van ambachtelijk vervaardigde goederen.

d. Op termijn uitsfaseren van een vignet voor vrachtvoertuigen

De gewijzigde Eurovignetrichtlijn beperkt de mogelijkheid om als lidstaat voor zware motorrijtuigen gebruik te kunnen maken van een vignet. De gezamenlijk heffende landen hebben 10 jaar om het vignet af te schaffen, dan wel aan te geven dat wordt voldaan aan de specifieke eisen in de richtlijn om een vignet voor vrachtvoertuigen te continueren. De uiterste datum van het verdrag is overeenkomstig aangepast met twee jaar (van 2030 tot 2032), om bij deze uiterste termijn aan te sluiten. Dit is voor Nederland niet van belang, omdat voor die tijd de vrachtwagenheffing van start is gegaan en Nederland niet langer gebruik zal maken van het Eurovignet.

3. Eenieder verbindende bepalingen

Het Protocol bevat naar het oordeel van de regering twee eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen. Het betreft hier in de eerste plaats de vrijstelling van het Eurovignet voor emissievrije voertuigen tot 4,25 ton (artikel 4, onderdeel 3 van het Protocol). Ten tweede betreft het artikel 5, dat de aanpassing van de tarieven van het Eurovignet, zoals opgenomen in artikel 8 van het Verdrag, regelt.

⁵ Motie Grinwis c.s. (Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 19) verzoekt de regering om bij de invoering van de vrachtwagenheffing de maximaal mogelijke korting op basis van de herziene Eurovignetrichtlijn in te stellen voor zero-emissievoertuigen.

4. Koninkrijkspositie

Evenals het Eurovignetverdrag zal het Protocol, wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

5. Financiële gevolgen voor de rijksbegroting

De tarieven worden voor de verdragsluitende partijen bij het Eurovignet samen budgetneutraal omgezet. Hiervoor is door elk van de betrokken landen een inschatting gemaakt van de in eigen land voorziene ontwikkeling van de vrachtwagens en gekeken naar de derving die vervolgens ontstaat door de gekozen kortingen voor de CO₂-emissieklassen 2–5. Voor de ontwikkeling van vrachtwagens buiten de verdragsluitende partijen is geen inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de vloot, maar wordt een vergelijkbaar effect verondersteld. De berekende derving bedraagt voor de verdragsluitende partijen samen 1,9%. De tarieven zijn met dit percentage verhoogd om budgettair neutraal uit te komen. Doordat de samenstelling van de vrachtwagenvloot in de verdragsluitende partijen verschillend is in de verwachting voor 2025, pakt de tariefsaanpassing niet voor elk land apart budgettair neutraal uit. Voor Nederland levert de nieuwe structuur naar verwachting 1% meer op (oftewel circa € 2 miljoen).

B. UITVOERING VAN HET PROTOCOL

6. Beperkte implementatie in de Wet belasting zware motorrijtuigen

Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet hebben de belangrijkste wijzigingen van het Verdrag betrekking op (1) de aanpassing van de tariefstructuur, (2) de uitbreiding van de reikwijdte met voertuigen tussen 3,5 en 12 ton, (3) de introductie van een aantal specifieke uitzonderingsmogelijkheden, in het bijzonder voor lichtere vrachtwagens en (4) het op termijn uitfaseren van vignetten voor vrachtvoertuigen. De Wet belasting zware motorrijtuigen hoeft echter alleen te worden aangepast op het punt van de tariefstructuur. Aangezien Nederland voornemens is om in het jaar 2026 te starten met de vrachtwagenheffing en dan de heffing uit hoofde van het Eurovignet zal stoppen, is het niet nodig de wet te voorzien van aanpassingen die in 2027 of nog later van kracht zullen worden.

7. De CO₂-emissieklassen

Met de ratificatie van het Protocol en het onderhavige wetsvoorstel worden de tarieven van het Eurovignet mede gebaseerd op de CO₂-emissieklassen. Dit onderdeel schetst eerst de Europese achtergrond van deze klassen. Daarna zal worden uiteengezet hoe de CO₂-emissieklassen kunnen worden vastgesteld en vervolgens hoe daar in de praktijk uitvoering aan zal worden gegeven.

7.1 De Europese achtergrond van de CO₂-emissieklassen

De wegvervoersector moet bijdragen aan de klimaat- en energiedoelstellingen van de Europese Unie voor 2030 en daarna. Bij Verordening (EU) 2019/1242 is de CO₂-emissiereductiedoelstelling voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen voor 2025 en 2030 vastgesteld op respectievelijk 15% en 30% onder de vastgestelde CO₂-emissie.⁶ De norm voor CO₂ uitstoot

⁶ Verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad (PbEU 2019 L 198).

wordt met dit emissiereductietraject ieder jaar 2,5–3% scherper. De tariefgrondslag voor vrachtwagens was onder de oorspronkelijke Eurovignetrichtlijn gebaseerd op Euro-emissieclassen. Als stimulans om tot een schoner wagenpark te komen, verplicht de Eurovignetrichtlijn in artikel 7 octies bis tariefdifferentiatie voor vrachtwagens op basis van CO₂-emissieklasse.

Motorrijtuigen worden ingedeeld per categorie (en subcategorie) in vijf CO₂-emissieclassen. Het jaar waarin het motorrijtuig voor het eerst is geregistreerd bepaalt de norm die van toepassing is. Motorrijtuigen worden elke zes jaar opnieuw geclassificeerd. Dat is overigens enkel van belang voor voertuigen die op enig moment vallen in CO₂-emissieklasse 2 of 3. Concreet betekent dit ook dat met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op 1 januari 2025, voor motorrijtuigen met een eerste registratie voor 1 januari 2019, de normen voor het jaar 2025 van toepassing zijn. Voor de jaren 2019 tot en met 2025 zijn verschillende referentiewaarden vastgesteld waaruit kan worden afgeleid welke CO₂-emissieklasse van toepassing is. Motorrijtuigen die niet voldoen aan de Europese norm worden geplaatst in CO₂-emissieklasse 1. Schonere, effectief zuinigere, voertuigen komen in klasse 2–5. Klasse 2 en 3 zijn respectievelijk minimaal 5% en 8% schoner dan de norm, klasse 4 is minimaal 50% schoner en klasse 5 is zero emissie. Voor de schonere klassen 2–5 is een korting van het voor CO₂-emissieklasse 1 geldende tarief vastgesteld. Ook na invoering van de op CO₂-emissie gebaseerde tariefdifferentiatie blijft de EURO-emissieklasse van belang. Binnen CO₂-emissieklasse 1 vindt nadere differentiatie plaats op basis van de EURO-emissieklasse van het motorrijtuig.

7.2 De CO₂-emissieklasse vaststellen

Specifieke gegevens van het motorrijtuig bepalen de toepasselijke CO₂-emissieklasse. Hierna zal worden uiteengezet op welke wijze de CO₂-emissieklasse van een motorrijtuig kan worden vastgesteld. Allereerst zal moeten worden bepaald tot welke groep het motorrijtuig behoort. De Eurovignetrichtlijn verwijst voor de groepeerdeling in artikel 2, onder 35, naar tabel 1 van bijlage I bij Verordening 2017/2400.⁷ De tabel kent 18 groepen waarbij het aantal assen, de configuratie (enkelvoudige vrachtwagen of trekker) en de technisch toelaatbare maximummassa van het motorrijtuig bepalen welke groep van toepassing is. Als duidelijk is in welke groep het motorrijtuig valt, kan worden vastgesteld of CO₂-referentiewaarden zijn vastgesteld. Voor 2025 zijn voor vier voertuig-groepen CO₂-referentiewaarden bekend en van toepassing, te weten voertuiggroep 4, 5, 9 en 10.⁸ Voor voertuiggroepen waarvoor geen CO₂-referentiewaarden zijn vastgesteld kan enkel sprake zijn van CO₂-emissieklasse 1 of 5 (emissieloos).

Wanneer het motorrijtuig valt in voertuiggroep 4, 5, 9 of 10, bepaalt de subgroep de CO₂-referentiewaarde die van toepassing is. Om te bepalen welke subgroep van toepassing is, is informatie nodig over de cabine en het motorvermogen van het motorrijtuig. Tabel 1 van bijlage I van Verordening 2019/1242 geeft het overzicht en de voorwaarden waaronder

⁷ Verordening (EU) 2017/2400 van de Commissie van 12 december 2017 tot uitvoering van Verordening (EG) nr. 595/2009 van het Europees Parlement en de Raad wat de bepaling van CO₂-emissies en het brandstofgebruik van zware bedrijfsvoertuigen betreft, en tot wijziging van Richtlijn 2007/46/EG van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) nr. 582/2011 van de Commissie (PbEU 2017 L 349).

⁸ Artikel 8, derde lid, van de Richtlijn bepaalt dat referentiewaarden uiterlijk drie jaar na bekendmaking moeten worden toegepast. In het Protocol wordt hierbij aangesloten (artikel 5, wijzigingsonderdeel 4).

de voertuiggroepen 4, 5, 9 en 10 nader zijn onderverdeeld in negen subgroepen.

Voor de negen subgroepen zijn in 2019 CO₂-referentiewaarden vastgesteld.⁹ Aan de hand van deze referentiewaarden en de specifieke CO₂-emissie van het bewuste motorrijtuig kan worden bepaald of het bewuste motorrijtuig valt in CO₂-klasse 2 (minimaal 5% schoner dan de referentiewaarde), CO₂-klasse 3 (minimaal 8% schoner) of CO₂-klasse 4 (minimaal 50% schoner). Bij een motorrijtuig zonder uitstoot is CO₂-klasse 5 van toepassing. Omdat de referentiewaarden tussen 2019 en 2025 jaarlijks met 2,5% zijn aangescherpt, bepaalt het jaar van eerste registratie welke CO₂-emissieklasse van toepassing is. Motorrijtuigen worden elke zes jaar opnieuw geclassificeerd.¹⁰ Voor motorrijtuigen die voor 2019 voor het eerst zijn geregistreerd zal dus de norm die in 2025 geldt van toepassing zijn. Het voorgaande leidt voor de negen subgroepen tot de referentiewaarden voor de verschillende CO₂-emissieklassen zoals dat in tabel 1 is opgenomen.

Aan de hand van het jaar van eerste registratie van het eigen motorrijtuig, de toepasselijke voertuiggroep en eventueel subgroep kan dus worden bepaald welke referentiewaarden gelden voor de verschillende CO₂-emissieklassen. De referentiewaarden zijn vastgesteld in de CO₂-uitstoot in gram per tonkilometer.

Tabel 1: CO₂-referentiewaarden voor de negen subgroepen

Voertuig-categorie	CO ₂ -emissieklasse	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (gram per tkm)
4-UD	1	307,23	299,55	291,87	284,19	276,51	268,83	261,15
	2	291,87	284,57	277,28	269,98	262,68	255,38	248,09
	3	282,65	275,59	268,52	261,45	254,39	247,32	240,25
	4	153,62	153,62	153,62	153,62	153,62	153,62	153,62
	5	0	0	0	0	0	0	0
4-RD	1	197,16	192,23	187,30	182,37	177,44	172,52	167,59
	2	187,30	182,62	177,94	173,25	168,57	163,89	159,21
	3	181,39	176,85	172,32	167,78	163,25	158,71	154,18
	4	98,58	98,58	98,58	98,58	98,58	98,58	98,58
	5	0	0	0	0	0	0	0
4-LH	1	105,96	103,31	100,66	98,01	95,36	92,72	90,07
	2	100,66	98,15	95,63	93,11	90,60	88,08	85,56
	3	97,48	95,05	92,61	90,17	87,73	85,30	82,86
	4	52,98	52,98	52,98	52,98	52,98	52,98	52,98
	5	0	0	0	0	0	0	0
5-RD	1	84,00	81,90	79,80	77,70	75,60	73,50	71,40
	2	79,80	77,81	75,81	73,82	71,82	69,83	67,83
	3	77,28	75,35	73,42	71,48	69,55	67,62	65,69
	4	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00	42,00
	5	0	0	0	0	0	0	0
5-LH	1	56,60	55,19	53,77	52,36	50,94	49,53	48,11
	2	53,77	52,43	51,08	49,74	48,39	47,05	45,70
	3	52,07	50,77	49,47	48,17	46,86	45,56	44,26
	4	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30	28,30
	5	0	0	0	0	0	0	0

⁹ Bijlage II van het Uitvoeringsbesluit (EU) 2021/781 van de Commissie van 10 mei 2021 betreffende de publicatie van een lijst met vermelding van bepaalde CO₂-emissiewaarden per fabrikant en van gemiddelde specifieke CO₂-emissies van alle in de Unie geregistreerde nieuwe zware bedrijfsvoertuigen krachtens Verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement voor de rapportageperiode van het jaar 2019 (PbEU 2021 L 167).

¹⁰ Artikel 7 octies bis, tweede lid, van de Eurovignetrichtlijn.

Voertuig-categorie	CO ₂ -emissieklasse	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (gram per tkm)
9-RD	1	110,98	108,21	105,43	102,66	99,88	97,11	94,33
	2	105,43	102,80	100,16	97,52	94,89	92,25	89,62
	3	102,10	99,55	97,00	94,44	91,89	89,34	86,79
	4	55,49	55,49	55,49	55,49	55,49	55,49	55,49
	5	0	0	0	0	0	0	0
9-LH	1	65,16	63,53	61,90	60,27	58,64	57,02	55,39
	2	61,90	60,35	58,81	57,26	55,71	54,16	52,62
	3	59,95	58,45	56,95	55,45	53,95	52,45	50,96
	4	32,58	32,58	32,58	32,58	32,58	32,58	32,58
	5	0	0	0	0	0	0	0
10-RD	1	83,26	81,18	79,10	77,02	74,93	72,85	70,77
	2	79,10	77,12	75,14	73,16	71,19	69,21	67,23
	3	76,60	74,68	72,77	70,85	68,94	67,02	65,11
	4	41,63	41,63	41,63	41,63	41,63	41,63	41,63
	5	0	0	0	0	0	0	0
10-LH	1	58,26	56,80	55,35	53,89	52,43	50,98	49,52
	2	55,35	53,96	52,58	51,20	49,81	48,43	47,04
	3	53,60	52,26	50,92	49,58	48,24	46,90	45,56
	4	29,13	29,13	29,13	29,13	29,13	29,13	29,13
	5	0	0	0	0	0	0	0

7.3 De CO₂-emissieklasse in de praktijk

Motorrijtuigen die uit hoofde van de wet over een Eurovignet moeten beschikken doen hiervoor aangifte. Hiervoor zijn diverse aangiftekanalen beschikbaar: zowel fysieke verkooppunten als online via portals. Bij de boeking van een Eurovignet dient de transportondernemer of chauffeur informatie over het zware motorrijtuig aan te geven. Naast het tijdvak, het kenteken en het land van het kenteken, gaat het daarbij om het aantal assen van de vrachtwagencombinatie waarmee gebruik wordt gemaakt van de weg. Ook milieuklasse van het motorrijtuig is een verplicht gegeven. Omdat voor het vaststellen van de CO₂-emissieklasse, zoals in de vorige paragraaf uiteen is gezet, de nodige informatie moet worden verzameld en geanalyseerd, is de Dienst Wegverkeer verzocht de motorrijtuigen die in Nederland zijn geregistreerd op basis van de beschikbare gegevens te classificeren. Met behulp van deze classificatie, die via de website van de Dienst Wegverkeer beschikbaar zal worden gesteld, kan een houder van een in Nederland geregistreerd motorrijtuig snel de CO₂-emissieklasse van zijn motorrijtuig achterhalen. De verwachting is overigens dat 98% van de motorrijtuigen in 2025 valt in CO₂-emissieklasse 1. De CO₂-emissieklasse betreft een authentiek gegeven.¹¹ De Belastingdienst is wettelijk verplicht om de door de Dienst Wegverkeer vastgestelde CO₂-emissieklasse van een motorrijtuig te gebruiken bij de juiste uitvoering van de heffing van de BZM. Een houder van een in Nederland geregistreerd motorrijtuig kan contact opnemen met de Dienst Wegverkeer indien de houder meent dat de CO₂-emissieklasse die door de Dienst Wegverkeer wordt vermeld niet klopt.

Voor buitenlandse motorrijtuigen kan de Dienst Wegverkeer niet voorzien in een CO₂-classificatie, aangezien hij daarvoor niet over de benodigde gegevens beschikt. Bij buitenlandse motorrijtuigen die gebruikmaken van het verlaagde tarief voor CO₂-emissieklassen 2–5 zal dus in de praktijk moeten worden vastgesteld of dat terecht is. Daarbij geldt dat de bewijslast dat sprake is van een schoner motorrijtuig rust op degene die het motorrijtuig in Nederland feitelijk ter beschikking heeft. De

¹¹ Artikel 42a, derde lid, van de Wegenverkeerswet jo. Artikel 7, eerste lid, onderdeel f, van het Kentekenreglement.

CO₂-emissieklasse is voor EU-gekentekende zware motorrijtuigen vast te stellen door gebruik te maken van twee documenten, waarin drie gegevens relevant zijn. Op het kentekenbewijs of in het Certificaat van Oorsprong (CFO) van het motorrijtuig is de datum van eerste registratie vermeld. In het zogenoemde Customer Informatie File (CIF) zijn de subklasse van het voertuig en de CO₂-uitstoot vindbaar. Aan de hand van voorgenoemde drie gegevens en de relevante tabel met referentiewaarden, zoals die volgt uit Verordening 2019/1242 kan ook voor deze voertuigen de CO₂-emissieklasse worden bepaald. Dat is overigens alleen mogelijk voor EU-gekentekende voertuigen met een eerste registratiedatum na 1 juli 2019. Voor voertuigen met een eerdere registratiedatum zijn geen CO₂-emissiewaarden beschikbaar. Deze voertuigen vallen daarom in CO₂-emissieklasse 1. Het wetsvoorstel bepaalt voor het overige, in lijn met wat hierover reeds voor de EURO-emissieklassen is geregeld, dat een motorrijtuig, waarvan geen CO₂-emissieklasse kan worden vastgesteld, wordt ingedeeld in CO₂-emissieklasse 1.

8. Technische wijziging

Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om een verduidelijking voor te stellen van de voorwaarden die gelden voor teruggaaf van de belasting zware motorrijtuigen. Met de voorgestelde wijziging van artikel 14 wordt scherper geformuleerd dat geen teruggaaf wordt verleend voor de dag waarop het verzoek tot teruggaaf wordt ingediend.

9. Gevolgen voor regeldruk en overige bedrijfseffecten

De nieuwe tariefstructuur voor het Eurovignet heeft geen gevolgen voor de regeldruk. De reikwijdte van de Wet belasting zware motorrijtuigen blijft ongewijzigd. Dat geldt ook voor de handelingen die verricht moeten worden om een Eurovignet te kunnen verkrijgen. Omdat de classificatie van een motorrijtuig door de Dienst Wegverkeer beschikbaar zal worden gesteld, worden ook geen problemen voor het doenvermogen voorzien. Van internetconsultatie is afgezien, omdat het hier implementatie betreft van Europese regelgeving.

10. Uitvoering en Handhaving

De Belastingdienst is belast met de uitvoering van het Eurovignet. De Belastingdienst functioneert tevens als aanspreekpunt en contracthouder voor AGES, de organisatie die verantwoordelijk is voor de dienstverlening rondom het Eurovignet voor de vier verdragsluitende partijen. Dat wijzigt niet als gevolg van dit wetsvoorstel. Gegevens over de CO₂-klasse van zware motorrijtuigen met een Nederlands kenteken zullen, nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven, door de Dienst Wegverkeer met de Belastingdienst worden gedeeld. De CO₂-klasse van een voertuig is een niet-gevoelig gegeven en zal publiek kenbaar worden gemaakt via de website van de Dienst Wegverkeer.

De Belastingdienst is gevraagd om een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel. De Belastingdienst heeft geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is met ingang van 1 januari 2025, mits de Dienst wegverkeer de voor de uitvoering benodigde gegevens tijdig kan aanleveren. Omdat de Dienst wegverkeer in haar uitvoeringstoets te kennen heeft gegeven dat de registratie van de CO₂-emissieklassen uitvoerbaar en inpasbaar is in de processen en systemen van de Dienst wegverkeer, is geconcludeerd dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

De Belastingdienst merkt in de uitvoeringstoets terecht op dat de introductie van de CO₂-emissieklasse de handhaving van de nieuwe tarieven voor buitenlands gekentekende motorrijtuigen complexer maakt. Een staandehouding en controle van het CIF en CFO van een buitenlands gekentekend motorrijtuig zal veelal noodzakelijk zijn om vast te stellen of terecht aanspraak is gemaakt op CO₂-emissieklasse 2 tot 5. Verder merkt de Belastingdienst op dat de fraudebestendigheid van het Eurovignet afneemt, doordat de toepasselijke tarieven met het voorstel verder uit elkaar gaan lopen. Dat de tarieven verder uit elkaar lopen is echter een onvermijdelijk gevolg van de gewijzigde Eurovignetrichtlijn.

11. Inwerkingtreding

De inzet is erop gericht om de nieuwe tarieven met ingang van 1 januari 2025 in werking te laten treden. Bij de keuze voor inwerkingtreding van de nieuwe tarieven op 1 januari 2025 wordt enerzijds rekening gehouden met de implementatiedeadline van 25 maart 2025. Voor inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2025 is wel vereist dat ook Zweden, Denemarken en Luxemburg tijdig uitvoering kunnen geven aan het Protocol. De verwachting is evenwel dat deze landen tijdig in staat zullen zijn om uitvoering te geven aan het Protocol. Getracht wordt de wetgeving enige maanden voor 1 januari 2025 te publiceren zodat de Belastingdienst voldoende gelegenheid krijgt om zich op de nieuwe tarieven te kunnen voorbereiden. Dat is ook nodig, omdat de vignetten voor het volgende jaar veelvuldig in december worden verkocht.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Dit artikel regelt de goedkeuring van het Protocol. In aanvulling op de uiteenzetting in het algemeen deel van deze memorie, volgt hier de artikelsgewijze toelichting op de bepalingen van het Protocol.

Artikel 1 van het Protocol

In de preambule wordt de verwijzing naar de richtlijn geactualiseerd met een referentie aan richtlijn 2022/362.

Artikel 2 van het Protocol

Verwijzingen in artikel 2 van het Verdrag worden met dit artikel geactualiseerd. Verder wordt de definitie van motorrijtuig vervangen. De aanleiding hiervoor vormt de verplichting uit de richtlijn om de reikwijdte van het Eurovignet met ingang van 25 maart 2027 uit te breiden naar vrachtwagens vanaf 3,5 ton. Zoals eerder geschreven is Nederland op dat moment reeds gestopt met het Eurovignet en gestart met de Vrachtwagenheffing. Daarbij zijn de definities in de richtlijn aangepast, nu de reikwijdte van de richtlijn is uitgebreid met lichtere voertuigen. In het Protocol is gekozen voor een algemene definitie, waarbij zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij relevante definities in de richtlijn. De heffende landen zijn het erover eens dat het in de praktijk gaat om de voertuigen N1 BC, N2 en N3. Dit is ook in lijn met de Wet vrachtwagenheffing.

Artikel 3 van het Protocol

In artikel 3, paragraaf 1, van het Verdrag worden twee aanpassingen gedaan. Dit betreft in de eerste plaats een feitelijk redactionele aanpassing van het wegnnet waarvoor het vignet geldt. Nu wordt in het Eurovignet-verdrag de heffing van het Eurovignet voorgeschreven op het trans-Europees wegnnet (TEN-T). Het TEN-T kent echter een breder bereik dan waar het Eurovignet voor is bedoeld en in de praktijk wordt het Eurovignet in de heffende landen geheven op snelwegen en enkele aanvullende wegen. Er is dan ook voor gekozen om deze definitie te verlaten en het Eurovignet toe te passen op snelwegen en andere wegen die door de verdragsluitende partijen kunnen worden aangewezen. In de praktijk worden als gevolg van de wijziging geen veranderingen voorzien.

De tweede wijziging in deze paragraaf betreft de formalisering van de intentie van de verdragsluitende partijen om de uitbreiding van de reikwijdte van het Eurovignet naar voertuigen vanaf 3,5 ton op 25 maart 2027 te realiseren. Tot dat moment geldt het Verdrag, net zoals nu, voor vrachtwagens en gelede combinaties met een toegestane maximum massa van 12 ton of meer. Met ingang van 25 maart 2027 staat de richtlijn deze uitzondering niet langer toe. Dat betekent dat het Eurovignet met ingang van die datum ook van toepassing zal worden op vrachtwagens van 3,5 ton en daarboven als ook op gelede voertuigcombinaties.

Artikel 4 van het Protocol

Artikel 4 bevat specifieke voertuigcategorieën die van het Eurovignet zijn vrijgesteld. Artikel 4, tweede lid, van het Verdrag bevat op dit moment een verwijzing naar artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van de richtlijn. Tijdens het opstellen van het Protocol stond artikel 6 van de richtlijn in Europees verband ter discussie. Om te voorkomen dat het Verdrag op enig moment verwijst naar een specifieke uitzondering die daar niet langer vindbaar is, is ervoor gekozen om de categorie voertuigen in het Verdrag uit te schrijven. Hiermee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd.

De vrijstelling voor emissievrije voertuigen tot 4,25 ton wordt met dit artikel opgenomen in het Verdrag. Dat geldt ook voor de mogelijkheid die individuele lidstaten krijgen om voertuigen vrij te stellen van meer dan 3,5 ton en minder dan 7,5 ton die worden gebruikt voor het vervoer van materiaal, uitrusting of machines die zijn bestemd voor gebruik door de bestuurder tijdens diens werk, of voor het afleveren van ambachtelijk vervaardigde goederen. Hoewel deze uitzondering in Nederland niet wordt voorzien, wordt hiermee beoogd recht te doen aan de politieke voorkeuren van individuele verdragsluitende partijen.

Artikel 5 van het Protocol

Artikel 5 bevat de nieuwe tariefstructuur zoals voorgeschreven in de herziene Eurovignetrichtlijn. Hierbij gelden vijf CO₂-emissieklassen. De herziene Eurovignetrichtlijn schrijft tariefdifferentiatie op grond van CO₂-emissie voor, waarbij voertuigen worden ingedeeld in vijf CO₂-emissieklassen. CO₂-emissieklasse 1 bevat de meeste voertuigen, welke meer CO₂ uitstoten dan de norm zoals vastgesteld in of op basis van relevante milieuverordeningen. CO₂-emissieklassen 2 tot en met 5 betreffen de voertuigen die schoner zijn dan de norm tot en met de zero-emissievoertuigen in CO₂-emissieklasse 5. Voor deze CO₂-emissieklassen geldt een kortingskader, waarbinnen de heffende landen per CO₂-emissieklasse een exact kortingspercentage moeten vaststellen. Lidstaten mogen binnen de CO₂-emissieklasse 1 een differentiatie naar EURO-emissieklassen continueren.

De CO₂-emissieklassen 2–5 zijn respectievelijk (minimaal) 5%, 8%, 50% en 100% schoner dan de daartoe gestelde norm in milieuverordeningen. Zoals eerder aangegeven, wordt vastgehouden aan de onderverdeling naar EURO-emissieklassen 0 tot en met 6 binnen CO₂-emissieklasse 1. De richtlijn geeft een kortingskader voor voertuigen in CO₂-emissieklassen 2–5 waarbinnen de heffende landen per CO₂ klasse een exact kortingspercentage moeten vaststellen. Die korting moet worden gebaseerd op het tarief in CO₂-emissieklasse 1 (EURO-emissieklasse 6).

Bij de nieuwe tariefstructuur is een budgetneutrale omzetting het uitgangspunt geweest. Om te bepalen welke tarieven daarvoor nodig zijn is allereerst onderzocht hoeveel voertuigen in welke CO₂ klasse in 2025 worden verwacht. Vervolgens is overeenstemming gezocht tussen de verdragsluitende partijen over de kortingspercentages die binnen de CO₂-emissieklassen 2–5, conform het daartoe gestelde kortingskader in de herziene Eurovignetrichtlijn, moeten worden toegekend. Deze gesprekken hebben geresulteerd in een gemiddelde korting voor de CO₂-emissieklasse 2–4, van respectievelijk 10%, 22,5% en 40% van het tarief dat geldt voor CO₂-emissieklasse 1 (EURO-emissieklasse 6). Voor CO₂-emissieklasse 5 is gekozen voor de maximale korting die de richtlijn toestaat (75%).

Op basis van de verwachte gecombineerde vloot van de verdragsluitende partijen Nederland, Zweden en Denemarken in 2025 en gegeven de gekozen korting voor CO₂-emissieklassen 2–4 is vastgesteld dat een tariefstijging van 1,9% voor de huidige EURO-emissieklassen (CO₂-emissieklasse 1) noodzakelijk is voor een budgetneutrale omzetting. Voor maand- en weektarieven gold reeds een percentage in lijn met de maximumpercentages in de richtlijn ten opzichte van het jaartarief. Voor dagtarieven was dit een specifiek maximumbedrag. In de herziene richtlijn is nu ook voor dagtarieven een maximumpercentage opgenomen. Het maandtarief is 10% van het jaartarief; het weektarief is gelijk aan 3,5% van het jaartarief, het dagtarief is gelijk aan 1% van het jaartarief. Dit is binnen de kaders van de richtlijn waarin wordt voorgeschreven dat het maandtarief, het weektarief en het dagtarief niet meer bedragen dan respectievelijk 10%, 5% en 2% van het jaartarief.

Het Protocol bevat ook de toekomstige tarieven voor 3,5 tot 12 ton. Deze tarieven zijn 33% lager dan de tarieven voor 12 ton en meer. De ratio achter deze korting hangt samen met het gewicht van het gemiddelde voertuig tussen 3,5 tot 12 ton. Dat bedraagt momenteel grofweg 8 ton. Waar voorheen het tarief werd gebaseerd op het aantal assen en de EURO-emissieklasse, zijn dat nu het aantal assen, de CO₂-emissieklasse, binnen CO₂-emissieklasse 1 de EURO-emissieklasse en voor voertuigen tussen 3,5–12 ton, de gewichtsklasse.

In het vierde lid wordt de voertuigindeling ten behoeve van de nieuwe tariefstructuur in artikel 7 octies bis uit de herziene Eurovignetrichtlijn geïmplementeerd. Omdat hierbij sprake is van artikelen uit zowel de Eurovignetrichtlijn als ook de eerder genoemde milieuverordeningen, wordt hieronder kort uitgelegd wat er staat.

In het vierde lid, onderdeel a, wordt het volgende geregeld. Voertuigcategorieën uit de verordening 2017/2400 die in verordening 2019/1242 in subcategorieën zijn verdeeld kennen een zogenaamd «emissiereductie-traject», waarbij de CO₂-norm uit 2019 jaarlijks 2,5–3% wordt aangescherpt teneinde in 2030 30% emissiereductie te realiseren. Voor deze voertuigen worden alle vijf CO₂-emissieklassen toegepast. De basisreferentie CO₂-emissies die is gepubliceerd, om de emissiereductietrajecten te berekenen, moet uiterlijk drie jaar na publicatie zijn toegepast. Voor

voertuigcategorieën, waarvoor nog geen subcategorieën zijn vastgesteld en dus ook geen emissiereductietrajecten, publiceert de Europese Commissie uitvoeringshandelingen met CO₂-referentiewaarden op grond van de monitoring van emissies conform Verordening 2018/956. Voor deze voertuigen worden alleen de CO₂-emissieklassen 1, 4 en 5 toegepast. Ook hiervoor geldt dat dit maximaal drie jaar na publicatie moet worden toegepast.

In het vierde lid, onderdeel b, wordt geregeld, dat wanneer Verordening 2019/1242 dusdanig wordt gewijzigd dat voor meer voertuigcategorieën subcategorieën worden vastgesteld en dus emissiereductietrajecten beschikbaar komen, alle vijf CO₂-emissieklassen alsnog moeten worden toegepast.

In het vierde lid, onderdeel c, wordt geregeld dat voertuigen die bij toelating aan het verkeer schoner zijn dan de norm en daarmee in CO₂-emissieklassen 2 en 3 worden geplaatst, na zes jaar worden geherclassificeerd. Gelet op de emissiereductietrajecten waarbij de CO₂-norm elk jaar wordt aangescherpt, worden deze voertuigen na 6 jaar geherclassificeerd naar CO₂-emissieklassen 1 of 2.

In het vijfde lid wordt ten slotte geregeld, dat een reeds uitgegeven Eurovignet niet tijdens de duur van het vignet ineens een ander tarief kent, maar dat het nieuwe tarief voor de minder schone klasse ingaat op de dag van het nieuwe vignet.

Artikel 6 van het Protocol

Dit artikel borgt dat de noodzakelijke informatie wordt opgenomen in de database die ten behoeve van het Eurovignet wordt onderhouden. Het gaat daarbij om het maximaal toegestane totaalgewicht van het voertuig, de CO₂-emissieklasse en indien beschikbaar, de CO₂-emissie van het voertuig.

Artikel 7 van het Protocol

De genoemde Europese Verordeningen 2018/956 en 2019/1242 en de daarbij behorende CO₂-emissie normering op grond waarvan een voertuig in een bepaalde CO₂-emissieklasse valt is voor een deel nog in voorbereiding. Artikel 7 van het Protocol borgt dat de verdragsluitende partijen gezamenlijk het moment vaststellen, binnen het kader van de richtlijn, waarop nieuw gepubliceerde CO₂-emissie referentiewaarden zullen worden geïmplementeerd.

Artikel 8 van het Protocol

Dit artikel verlengt de duur van het Verdrag tot 25 maart 2032. De verdragsluitende partijen hebben hier 2 jaar meer gekregen dan nationaal geheven vignetten, die reeds in 2030 worden uitgefaseerd behoudens bij het voldoen aan de voorwaarden die staan beschreven in artikel 7, elfde en 12 lid, van de richtlijn.

Het continueren van vignetten voor vrachtvoertuigen zoals deze nu bestaan, mag dan alleen als gemotiveerd is dat tolheffing (met een tarief gebaseerd op de gereden afstand) zou leiden tot administratieve investerings- en exploitatiekosten, die niet in verhouding zouden staan tot de verwachte inkomsten of baten van een dergelijke tolheffing, bijvoorbeeld omdat de betrokken trajecten relatief kort zijn of de bevolkingsdichtheid of het verkeersvolume relatief laag; of omdat het zou leiden tot

een omleiding van het verkeer met negatieve gevolgen voor de verkeersveiligheid of de volksgezondheid.

Nederland voldoet niet aan de voorwaarden om het Eurovignet te continueren na 25 maart 2032, maar zal ook eerder de heffing van het Eurovignet moeten stopzetten bij de invoering van de vrachtwagenheffing. De richtlijn staat namelijk niet de gelijktijdige heffing toe van een gebruiksrecht (vignet) en een op afstand gebaseerde heffing (tol).

Artikel 9 van het Protocol

Artikel 9 van het Protocol regelt de inwerkingtreding van het Protocol. Het Protocol treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de laatste ratificatie. Idealiter treden de tariefswijzigingen in werking met ingang van 1 januari 2025 en voor voertuigen tussen 3,5 en 12 ton vanaf 25 maart 2027. Artikel 9, tweede en derde lid, borgt dat vervoerders en uitvoerende instanties minimaal twee maanden de gelegenheid krijgen om zich op de nieuwe tarieven voor te bereiden.

Artikel II, onderdeel A (artikel 3 van de Wet belasting zware motorrijtuigen)

De Eurovignetrichtlijn bevat een definitie voor een emissievrij voertuig.¹² Met het wetsvoorstel wordt voorgesteld bij deze definitie aan te sluiten voor zover dat relevant is voor de zware motorrijtuigen waarop de Wet belasting zware motorrijtuigen betrekking heeft. In de richtlijn wordt een emissievrij voertuig gedefinieerd als een emissievrij zwaar bedrijfsvoertuig in de zin van artikel 3, punt 11, van Verordening (EU) 2019/1242.¹³ In het bewuste onderdeel van deze Verordening wordt ook een definitie gegeven van een emissievrij zwaar bedrijfsvoertuig die luidt: een zwaar bedrijfsvoertuig zonder interne verbrandingsmotor, of met een interne verbrandingsmotor die minder dan 1 g CO₂/kWh uitstoot zoals bepaald overeenkomstig Verordening (EG) nr. 595/2009 en de uitvoeringsmaatregelen van die verordening of die minder dan 1 g CO₂/km uitstoot zoals bepaald overeenkomstig Verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad en de uitvoeringsmaatregelen daarvan.

Artikel II, onderdeel B (artikel 10 van de Wet belasting zware motorrijtuigen)

Met dit onderdeel wordt de nieuwe tariefstructuur onderdeel van de Wet belasting zware motorrijtuigen. Nieuw is dat voortaan ook het dagtarief afhankelijk is van de milieukeurmerken van het motorrijtuig. Tot op heden geldt voor dagvignetten een dagtarief van € 12. Indien van het motorrijtuig geen CO₂-emissieklasse kan worden vastgesteld, wordt het motorrijtuig voor de toepassing van het eerste, tweede, derde en vierde lid aangemerkt als CO₂-emissieklasse 1. Dit laat de toepassing van het zesde lid van artikel 10 ongemoeid. Indien van het bewuste motorrijtuig de Euronorm niet is geregistreerd wordt in deze situatie binnen CO₂-emissieklasse 1 op basis van de datum van eerste toelating van dit motorrijtuig zoals vermeld in het kentekenregister vastgesteld welke EURO-emissieklasse van toepassing is.

¹² Artikel 2, eerste lid, onderdeel 29.

¹³ Verordening (EU) 2019/1242 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot vaststelling van CO₂-emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 595/2009 en (EU) 2018/956 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 96/53/EG van de Raad.

Artikel II, onderdeel C (artikel 14 van de Wet belasting zware motorrijtuigen)

Voor een toelichting op deze technische wijziging wordt verwezen naar paragraaf 8 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel III

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om artikel I dat betrekking heeft op de ratificatie van het Protocol in werking te laten treden met ingang van de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Dit is ook in het belang van de overige verdragsluitende partijen bij het Eurovignetverdrag.

Voorgesteld wordt om wijzigingen die het gevolg zijn van de gewijzigde Eurovignetrichtlijn en het Protocol met ingang van 1 januari 2025 in de Wet belasting zware motorrijtuigen te implementeren. Met het oog op artikel 9 van het Protocol zal in de loop van het wetgevingsproces nog worden vastgesteld of het nodig is om te kiezen voor een grotere mate van flexibiliteit door artikel II met een koninklijk besluit in werking te laten treden.

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met uitzondering van artikel II, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2025.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.G.J. Bruins Slot

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