

Vergaderjaar 2022–2023

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3719**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Eurovignetrichtlijn voor CO<sub>2</sub>-emissieklasse van zware bedrijfsvoertuigen met aanhangwagens

Fiche: Verordening ondersteuning munitieproductie (Kamerstuk 22 112, nr. 3720)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

# Fiche: Herziening Eurovignetrichtlijn voor CO<sub>2</sub>-emissieklasse van zware bedrijfsvoertuigen met aanhangwagens

## 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Wijziging van Richtlijn 1999/62/EG, Richtlijn 1999/37/EG Richtlijn (EU) 2019/520 wat betreft de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van zware bedrijfsvoertuigen met aanhangwagens
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
4 mei 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2023) 189
- d) *EUR-Lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2023:189:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2023) 88
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad voor Transport, Telecom en Energie (Transportraad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*  
Medebeslissing

## 2. Essentie voorstel

### a) *Inhoud voorstel*

Op 4 mei jl. presenteerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel tot herziening van de Eurovignetrichtlijn gericht op de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van zware bedrijfsvoertuigen met aanhangwagens. Met dit voorstel moeten tolheffingssystemen rekening houden met het effect van aanhangwagens en opleggers op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen.

Gelet op de diversiteit van wegbeprijzingssystemen binnen de Europese Unie (EU) en de opgave vanuit het Klimaatakkoord van Parijs tot CO<sub>2</sub>-reductie zet de Commissie binnen de EU in op een duidelijke toepassing van de principes «de gebruiker betaalt» en «de vervuiler betaalt». Deze principes vormen ook de basis van de in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn<sup>1</sup>, waarmee is geregeld dat heffingen voor zware bedrijfsvoertuigen moeten worden gedifferentieerd op basis van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het motorvoertuig.

De kenmerken van een eventuele aanhangwagen en het effect van de aanhangwagen op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de voertuigcombinatie zijn niet in meegenomen in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn. De reden hiervoor is dat er nog geen certificering van het effect van

<sup>1</sup> Richtlijn (EU) 2022/362 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. Het betreffende BNC-fiche is in 2017 opgesteld (Kamerstukken 34 734, nr. 9. In 2022 heeft het kabinet een brief met uitgangspunten bij de implementatie van de richtlijn opgesteld (Kamerstuk 35 925 XII, nr. 109).

aanhangwagens op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van voertuigcombinaties beschikbaar was. In de richtlijn stond wel opgenomen dat indien nodig en zodra de gecertificeerde waarden van het effect van aanhangwagens en opleggers beschikbaar zouden zijn, de richtlijn herzien zou worden. Aangezien de waarden alsnog beschikbaar zijn gekomen<sup>2</sup>, geeft de Commissie daar met dit voorstel gevolg aan.

Het voorstel betreft maatregelen omtrent de CO<sub>2</sub>-uitstoot die vrijkomt bij het gebruik van zware bedrijfsvoertuigen en specifiek het effect van een aanhangwagen op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van voornoemde zware bedrijfsvoertuigen. De kenmerken van een aanhangwagen hebben effect op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een voertuigcombinatie. Hoewel een aanhangwagen zelf geen energie verbruikt, moet het trekkende motorvoertuig immers extra energie leveren om de aanhangwagen te verplaatsen. Aanhangwagens kunnen ten opzichte van elkaar in meer of mindere mate energie-efficiënt zijn en daarmee een vermindering van de totale CO<sub>2</sub>-uitstoot van een voertuig teweegbrengen indien sprake is van een verbetering van de aerodynamische prestaties, de rolweerstand en het gewicht van de aanhangwagen. Aanhangwagens worden op basis van hun energie-efficiëntie in een aanhangwagenklasse ingedeeld. Deze aanhangwagenklasse vormt samen met de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van het trekkende voertuig de nieuwe CO<sub>2</sub>-emissieklasse van het gecombineerde voertuig. Een hogere CO<sub>2</sub>-emissieklasse, wat een lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot van het gecombineerde voertuig betekent, leidt tot een verlaging van de wegenheffing voor de betreffende voertuigcombinatie.

Het voorstel van de Commissie om het gebruik van efficiëntere aanhangwagens te stimuleren komt voort uit het feit dat het aandeel van zware bedrijfsvoertuigen in de totale broeikasgasuitstoot binnen de EU meer dan 6% is. Binnen het transport is dat aandeel meer dan een kwart. Zware bedrijfsvoertuigen verbruiken 42% van alle diesel die binnen de EU gebruikt wordt, waarbij het de ambitie van de Commissie is om het gebruik van fossiele brandstoffen te verlagen. Het verlagen van de wegenheffing voor efficiëntere aanhangwagens zou de vraag naar en de aankoop van efficiëntere aanhangwagens moeten stimuleren.

Om het doel te bereiken, stelt de Commissie met het voorstel voor om in bestaande tolheffingssystemen naast de CO<sub>2</sub>-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen, ook het effect van aanhangwagens op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van combinaties met zware bedrijfsvoertuigen op te nemen. Het voorstel stelt dat deze differentiatie binnen bestaande wegenheffingen uiterlijk 1 juli 2030 in moet gaan. De differentiatie is gebaseerd op de rendementsverhouding van aanhangwagens. Aangezien motorvoertuigen aan verschillende aanhangwagens gekoppeld kunnen worden, moet in de tolheffingssystemen gekeken worden naar de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van de combinatie van de daadwerkelijk gebruikte aanhangwagen en het motorvoertuig. Voor het bepalen van de energie-efficiëntie van de aanhangwagen, wordt de prestatie van een aanhangwagen in termen van CO<sub>2</sub>-reductiepotentieel vergeleken met de prestaties van een referentieaanhangwagen. De prestatie in verhouding tot de referentie bepaalt de rendementsverhouding. De rendementsverhouding van de aanhangwagen heeft effect op de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van een voertuigcombinatie. Bestuurders zullen per rit moeten aangeven met welke aanhangwagen er gereden wordt, waarmee berekend kan worden in welke CO<sub>2</sub>-emissieklasse de voertuigcombinatie voor die rit valt.

---

<sup>2</sup> Deze zijn beschikbaar gekomen met de vaststelling van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1362.

Om te waarborgen dat bestuurders de prestaties van de aan het motorvoertuig gekoppelde aanhangwagen correct opgeven als zij gebruikmaken van de verlaging van heffingen op basis van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, moeten zij op verzoek van handhavingsambtenaren terplekke een bewijs van de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van de voertuigcombinatie laten zien, waaronder een bewijs van de prestaties van de aanhangwagen. Hier is fysieke handhaving (langs de weg) voor nodig.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Voor het voorstel is geen separate impact assessment opgesteld door de Commissie. Er wordt verwezen naar het impact assessment dat uitgevoerd is voor de verordening herziening Europese emissienormen voor nieuwe zware bedrijfsvoertuigen.<sup>3</sup> In het betreffende impact assessment is gekeken naar het potentieel voor het verlagen van brandstofgebruik via het optimaliseren van aanhangwagens met betrekking tot de aerodynamische prestaties, de rolweerstand en het gewicht van de aanhangwagen. Het optimaliseren van de energie-efficiëntie van aanhangwagens heeft volgens het impact assessment de potentie om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van vrachtwagens te verlagen op een kostenefficiënte manier terwijl het ook nul-emissie voertuigen kan helpen hun actieradius te vergroten.

Het impact assessment geeft aan dat, in heel de EU voor de periode 2025–2040, cumulatief maximaal 35 megaton CO<sub>2</sub> bespaard zou kunnen worden wanneer een specifiek kostenefficiëntie-doel voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot van aanhangwagens wordt bepaald. Uit het impact assessment is af te leiden wat de geschatte bijdrage is van de CO<sub>2</sub>-besparing door trailers aan de totale besparing ten gevolge van de nieuwe CO<sub>2</sub>-normen voor zware bedrijfsvoertuigen. In de jaren 2030 tot 2040 loopt die bijdrage op van ongeveer 2% tot ongeveer 4% van de totale besparing.

Zoals hiervoor beschreven gaat het impact assessment in op het verbeterpotentieel van de kostenefficiëntie van aanhangwagens van zware bedrijfsvoertuigen. Het assessment gaat echter niet specifiek in op het aandeel dat het toevoegen van de CO<sub>2</sub>-emissieprestaties van aanhangwagens aan de differentiatie van wegenheffingen daarin heeft. Hierdoor is de precieze impact van het voorliggende voorstel, dat juist ziet op de aanpassingen van de CO<sub>2</sub>-differentiatie van aanhangwagens in de wegenheffingen, voor het kabinet niet geheel duidelijk. De Commissie heeft desgevraagd aangegeven zich bewust te zijn van de complexiteit van het voorstel en toegezegd de impact helderder uiteen te zullen zetten.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De afgelopen jaren heeft het kabinet op nationaal en op EU-niveau stappen gezet op het gebied van tolheffingssystemen voor zware bedrijfsvoertuigen. Conform het Regeerakkoord Rutte III is de afgelopen jaren gewerkt aan de voorbereiding van een zogeheten vrachtwagenheffing. Met de vrachtwagenheffing gaat het vrachtverkeer betalen voor het gebruik van de weg, door de omzetting van vaste belastingen (motorrijtuigenbelasting en het Eurovignetverdrag<sup>4</sup>) naar een variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer. De vrachtwagen-

<sup>3</sup> Het BNC-fiche van dit voorstel is te vinden via: Kamerstuk 22 112, nr. 3634.

<sup>4</sup> Het Eurovignetverdrag is in de Nederlandse belastingwetgeving omgezet via de Wet Belasting zware motorrijtuigen. Het betreft een tijdsgebonden vignet voor zware bedrijfsvoertuigen dat Nederland gezamenlijk met verdragslanden Denemarken, Luxemburg en Zweden heft.

heffing beoogt de Nederlandse vervoerssector te laten innoveren en verduurzamen.

In 2022 is de Wet vrachtwagenheffing vastgesteld. Conform de meest recente voortgangsbrief<sup>5</sup> gaat de vrachtwagenheffing naar verwachting in 2026 van start. Totdat deze heffing per kilometer van start gaat, blijft het Eurovignetverdrag van kracht.

Zowel de toekomstige vrachtwagenheffing als het huidige Eurovignetverdrag voldoen aan eisen uit de Eurovignetrichtlijn en moeten als gevolg van de in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn worden aangepast. Hiermee wordt geregeld dat heffingen voor zware bedrijfsvoertuigen worden gedifferentieerd op basis van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het trekkende voertuig.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het doel van het voorstel is om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen in de EU te verminderen en het gebruik van efficiëntere aanhangwagens te stimuleren. Het kabinet ondersteunt dit doel, maar acht het voorliggende voorstel niet het geschikte middel om het doel te bereiken en bovendien verder gaan dan nodig. Daarbij is het kabinet van oordeel dat de verwachte kosten en inzet van middelen die het voorstel momenteel vraagt, niet opwegen tegen de verwachte baten. Het voorstel vraagt om ingrijpende en kostbare wijzigingen aan de vrachtwagenheffing om uitvoerbaar en handhaafbaar te zijn. Daarbij brengt het voorstel bovendien hoge uitvoeringslasten voor de gebruikers met zich mee. Dit wordt hieronder puntsgewijs toegelicht.

Op basis van het impact assessment van de Commissie, heeft het kabinet, zoals hierboven aangegeven, geen heldere inschatting van de precieze baten in het reducerende effect op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het voorstel omtrent de aanhangwagens. Hoewel het voorstel een reducerend effect zal hebben op de uitstoot van wegvervoer, zal dit naar verwachting vele malen beperkter zijn dan het effect dat reeds bereikt wordt met de in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn, omdat die zich richt op de verduurzaming van de trekkende motorvoertuigen zelf. Om die reden acht het kabinet de stimulans van dit voorstel, ten opzichte van wat de in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn al regelt, niet nodig. Aangezien het impact assessment niet geheel duidelijk is over de baten van het voorstel, zal het kabinet de Commissie vragen het Impact Assessment verder uit te werken en hierin nader te onderbouwen waarom de Commissie de stimulans van dit voorstel nodig acht.

Voor wat betreft de uitvoering, moeten als gevolg van dit voorstel de bestaande architectuur en het systeem van de vrachtwagenheffing worden aangepast. Ook zullen er nieuwe eisen aan de door de toldienst-aanbieders te leveren boordapparatuur voor zware bedrijfsvoertuigen moeten worden gesteld, zodat het mogelijk wordt de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van de betreffende getrokken aanhangwagen per rit in de boordapparatuur in te voeren. In de aanbesteding van de hoofddienstaanbieder voor de vrachtwagenheffing, die op korte termijn van start gaat, is nu geen rekening gehouden met deze eisen aan de boordapparatuur. Wijzigingen tijdens de aanbesteding leiden tot vertraging van de invoering van de vrachtwagenheffing en wijzigingen na de gunning van de aanbesteding kunnen zeer kostbaar en technisch moeilijk uitvoerbaar zijn. De hogere kosten van het wijzigen van het systeem van de vrachtwagenheffing zullen leiden tot minder netto-opbrengsten die kunnen worden ingezet

<sup>5</sup> Voortgangsbrief vrachtwagenheffing: Kamerstuk 31 305, nr. 368.

voor de verduurzaming van de vrachtsector<sup>6</sup>. Met de maatregelen die in het huidige kader van de terugsluis genomen kunnen worden, zou een aanzienlijke CO<sub>2</sub>-reductie worden bereikt (minimaal 0,8 Mton CO<sub>2</sub>-uitstoot per jaar)<sup>7</sup>. Op basis daarvan voorziet het kabinet dat CO<sub>2</sub>-reductie beter te behalen valt via normstelling voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot bij de marktintroductie van nieuwe aanhangwagens. Dat zou tevens minder consequenties voor de uitvoering met zich meebrengen. Het kabinet zal de Commissie vragen om in de nadere uitwerking deze optie mee in overweging te nemen.

Het kabinet heeft ook zorgen ten aanzien van de handhaving van het voorstel. Bij de in voorbereiding zijnde vrachtwagenheffing wordt voornamelijk ingezet op administratieve handhaving middels waarnemingsapparatuur. Fysieke handhaving dient als sluitstuk in dit proces. Het voorliggende voorstel van de Commissie is echter alleen handhaafbaar door middel van fysieke handhaving. Dit komt omdat bij zware bedrijfsvoertuigen die rijden met een aanhangwagen met een buitenlands kenteken niet geautomatiseerd kan worden vastgesteld wat de aanhangwagenklasse is en of deze wel overeenkomt met wat door de bestuurder voorafgaand aan de rit in de boordapparatuur is ingesteld. De nationale systemen voor toezicht en handhaving zouden daarom moeten worden aangepast. Handhaving wordt met de overgang van administratief naar fysiek complexer en bovendien is de effectiviteit van fysieke handhaving aanzienlijk geringer en tegelijkertijd vele malen kostbaarder dan de administratieve handhaving die nu nationaal in voorbereiding is voor de vrachtwagenheffing. Om die reden zal het kabinet pleiten voor zodanige aanpassingen aan het voorstel dat efficiëntere en effectievere handhavingmogelijkheden zijn.

Ook heeft het kabinet zorgen over de toename van lasten voor de bestuurders. Bij het in voorbereiding zijnde systeem van de vrachtwagenheffing hoeven voertuiggegevens slechts eenmalig aangeleverd te worden op basis waarvan de CO<sub>2</sub>-emissieklasse van een voertuig bepaald kan worden. Daarmee wordt het tarief vastgesteld voor ten minste zes jaar. Met het voorliggende voorstel zal een bestuurder voor elke rit met een aanhangwagen opnieuw de gegevens van de aanhangwagen moeten invoeren zodat per rit de juiste CO<sub>2</sub>-emissieklasse van het gecombineerde voertuig en daarmee het tarief bepaald wordt. Het kabinet zal ervoor pleiten dat de regeldruk voor bestuurders beperkt blijft.

Tot slot stelt het kabinet vraagtekens bij het moment van publicatie van het voorstel. De verplichte CO<sub>2</sub>-differentiatie voor trekkende zware bedrijfsvoertuigen, die is geregeld in de 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn, is namelijk nog niet geïmplementeerd of geëvalueerd terwijl het voorliggende voorstel wel impact heeft op de implementatie ervan.

### *Gevolgen voor de brede welvaart*

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie van het lid Van Raan<sup>8</sup> om bij voorstellen voortkomend uit de EU Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden

<sup>6</sup> De zogenaamde terugsluis die in de Wet vrachtwagenheffing (Kamerstuk 35 910) is opgenomen.

<sup>7</sup> Deze reductie komt overigens boven op de verwachte reductie van jaarlijks 0,4 Mton CO<sub>2</sub>-uitstoot die de vrachtwagenheffing zelf al met zich meebrengt en de aanvullende reductie van jaarlijks 0,4 Mton CO<sub>2</sub>-uitstoot die de aanpassingen vanwege de in 2022 gewijzigde Eurovignetrichtlijn met zich meebrengt (deze baten zijn opgenomen in de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat, Kamerstuk 32 813, nr. 1230).

<sup>8</sup> Kamerstuk 35 377, nr. 19.

voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het kabinet beoordeelt de impact van het voorstel op de kwaliteit van leven voor huidige en toekomstige generaties als positief. Reden daarvan is de beoogde lagere CO<sub>2</sub>-uitstoot en de positieve impact hiervan op het klimaat. Als kanttekening wordt geplaast dat het precieze te verwachten reducerende effect onduidelijk is. Het kabinet beoordeelt de bijdrage aan de energiezekerheid positief gezien de verwachte reductie van het energiegebruik. Het kabinet beziet grensoverschrijdende effecten positief, omdat de verminderde CO<sub>2</sub>-uitstoot grensoverschrijdende impact heeft op de verandering van het klimaat. Het kabinet beoordeelt de verdeling van kosten en baten van het voorstel als negatief, omdat het reducerende effect op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het voorstel omtrent de aanhangwagens onduidelijk is en de uitvoeringskosten, handhavingskosten en lasten voor gebruikers aanzienlijk zijn.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De meeste lidstaten hanteren een nationaal systeem voor wegbeprijzing, zoals vignetten, tolwegen of een kilometerprijs. De meeste nationale systemen zullen naar aanleiding van dit voorstel aangepast moeten worden, omdat het meenemen van het effect van aanhangwagens op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een voertuigcombinatie consequenties heeft voor de methodiek en de tarieven van een systeem. Net als Nederland heeft een groot deel van de lidstaten ook aandachtspunten ten aanzien van de complexiteit van het voorstel. Dit gaat met name om zorgen over de uitvoerings- en handhavingskosten en de lasten voor de eindgebruiker. Naast Nederland heeft een aantal andere lidstaten vragen over de precieze baten van het voorstel ten aanzien van het reducerende effect op de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Transport en Toerisme van het Europees parlement. Er is nog geen rapporteur of schaduwrapporteur aangesteld.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU als positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 91, lid 1 VWEU. Op grond van artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de EU-Verdragen voor wat betreft vervoer nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van artikel 91, lid 1 VWEU stellen het Europees parlement en de Raad ter uitvoering van artikel 90 VWEU volgens de gewone wetgevingsprocedure onder meer de gemeenschappelijke regels vast voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van één of meer lidstaten en de voorwaarden voor toelating van vervoerders tot nationaal vervoer in een lidstaat waar zij niet woonachtig zijn. Op gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder g, van het VWEU. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Deze grondslag was ook van toepassing bij de in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn.

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het doel van het voorstel is om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen in de EU te verminderen en het gebruik van efficiëntere aanhangwagens te stimuleren. Gezien het grensoverschrijdende karakter van voertuigemissies door zware bedrijfsvoertuigen met aanhangwagens kan dit onvoldoende door lidstaten zelf verwezenlijkt worden en beter door de



EU worden bereikt. Goederenvervoer vindt in veel gevallen plaats tussen verschillende lidstaten, waardoor de CO<sub>2</sub>-emissies van een voertuig in meerdere landen plaatsvindt. Ook de effecten van CO<sub>2</sub>-emissies op het klimaat zijn grensoverschrijdend, waarmee de klimaatopgave niet op nationale schaal kan worden aangepakt. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om bovenstaande redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van proportionaliteit is negatief. Het doel van het voorstel is om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van zware bedrijfsvoertuigen in de EU te verminderen en het gebruik van efficiëntere aanhangwagens te stimuleren. Het kabinet ondersteunt dit doel, maar acht het voorliggende voorstel niet het geschikte middel om het doel te bereiken en bovendien verder gaan dan noodzakelijk. Voor wat betreft de geschiktheid heeft het kabinet geen heldere inschatting van de precieze baten van het voorstel op de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het wegverkeer. Het kabinet heeft de verwachting dat het voorstel slechts in beperkte mate geschikt is om bij te dragen aan de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het wegtransport. In lijn hiermee vraagt het kabinet zich af of er geen effectievere maatregelen zijn om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van het wegtransport te verminderen. Het effect dat (via de in 2022 vastgestelde herziening van de Eurovignetrichtlijn) reeds wordt bereikt met de verduurzaming van de trekkende motorvoertuigen zal vele malen groter zijn dan het effect van de maatregelen voor aanhangwagens die in het voorliggende voorstel zijn opgenomen. Daarbij komt dat de sector zelf reeds gebaat is bij het verduurzamen van aanhangwagens, omdat dit een direct en gunstig effect heeft op het brandstofverbruik van het trekkend voertuig en daarmee op de kosten van het vervoer. Hierdoor twijfelt het kabinet aan de stimulans die het voorstel beoogt.

Bovendien oordeelt het kabinet dat het voorgestelde optreden verder gaat dan noodzakelijk. Het voorstel zal om verschillende redenen hoge uitvoeringslasten voor overheden, toldienstaanbieders en gebruikers meebrengen. Het is de inschatting van het kabinet dat de baten van het voorstel niet opwegen tegen deze hoge uitvoeringslasten. Ten eerste vergt het voorstel ingrijpende en kostbare wijzigingen aan het systeem van de vrachtwagenheffing. Deze kosten leiden tot minder netto-opbrengsten, waarvan het juist de bedoeling is dat deze worden ingezet voor de verduurzaming van de vrachtsector (de zogenoemde terugsluis die in de Wet vrachtwagenheffing is opgenomen). Ten tweede brengt het voorgestelde systeem hoge administratieve- en uitvoeringslasten – en daarmee kosten voor de gebruikers – met zich mee, omdat een bestuurder voorafgaand aan elke rit opnieuw de gegevens van de aanhangwagen in de boordapparatuur moet invoeren zodat daarmee het tarief bepaald kan worden. Ten derde laat het voorstel geen ruimte aan lidstaten om de precieze handhaving op nationaal niveau te regelen. Het voorstel zorgt er namelijk voor dat lidstaten verplicht zijn om een systeem van fysieke handhaving toe te passen in plaats van de nu bij de vrachtwagenheffing gekozen systematiek met hoofdzakelijk administratieve handhaving. Bovendien is de effectiviteit van fysieke handhaving aanzienlijk geringer en tegelijkertijd vele malen kostbaarder dan administratieve of digitale handhaving.



## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Volgens het impact assessment van de Commissie heeft het voorstel geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie. Mochten er toch consequenties zijn voor de EU-begroting, dan is Nederland van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten aansluiten bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Het voorstel heeft waarschijnlijk aanzienlijke financiële gevolgen voor de rijksoverheid, tolheffer en dienstaanbieders. Voor het implementeren van dit voorstel in de vrachtwagenheffing moeten onderzoeken worden uitgevoerd, de architectuur worden aangepast, de eisen aan de dienstaanbieder worden aangepast, de processen van gegevensuitwisseling en bijbehorende ICT-systemen worden aangepast, de functionaliteit van de boordapparatuur worden aangepast en zullen de systemen voor toezicht en handhaving moeten worden aangepast. Dit zou betekenen dat contracten met dienstaanbieders en leveranciers moeten worden opgebroken. Het voorstel gaat tevens uit van fysieke handhaving hetgeen aanzienlijk hogere kosten met zich mee zal brengen dan de administratieve handhaving (door middel van waarnemingsapparatuur) waar de vrachtwagenheffing momenteel grotendeels op leunt. Fysieke handhaving door Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is nu het sluitstuk. Daarnaast zullen ook de camera's en het proces van administratieve handhaving moeten worden aangepast. Het systeem en de uitvoering van de vrachtwagenheffing wordt duurder met dit voorstel. Hierdoor blijft er minder geld over voor de terugsluis waarmee de vervoerssector juist verduurzaamd zou worden. Zonder nader onderzoek is geen goede inschatting te maken van de financiële gevolgen. Het kabinet zal een financieel voorbehoud maken tijdens de onderhandelingen, totdat een beter beeld is verkregen van de financiële consequenties. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

De administratieve lasten voor het bedrijfsleven zullen door dit voorstel fors toenemen. Fabrikanten van aanhangwagens moeten de energie-efficiëntere aanhangwagens laten registreren o.b.v. rendementsverhoudingsdrempels. Wegenexploitanten, aanbieders van tolheffingsdiensten en tolheffers moeten de relevante informatie van efficiëntere aanhangwagens registreren. Het huidige systeem van de vrachtwagenheffing gaat uit van eenmalig de voertuiggegevens aanleveren bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst. Op basis daarvan kan straks de CO<sub>2</sub>-emissieklasse worden bepaald. Daarmee is het tarief helder voor de gebruiker en staat dit tarief voor tenminste zes jaar vast. Door het voorstel zullen de bestuurders voor elke rit de gegevens van de aanhangwagen in de boordapparatuur moeten invoeren, zodat daarmee het tarief bepaald kan worden.

Het is onduidelijk of er financiële consequenties verwacht worden met betrekking tot de aanschaf van aanhangwagens en opleggers. Het is de verwachting dat de totale gebruikskosten voor een voertuigeigenaar over de hele levensduur van een voertuig lager zullen zijn vanwege de hogere energie-efficiëntie van een aanhangwagen.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel heeft naar verwachting negatieve gevolgen voor de concurrentiekracht van de EU gezien de verwachte administratieve lasten en regeldruk voor het transporterend, en daarmee het bredere, bedrijfsleven. Het voorstel kent geopolitieke aspecten. Het voorstel past binnen de mondiale normstellende, voortrekkersrol die de EU vervult op het terrein van de groene transitie, op het terrein van meer energie-efficiënte aanhangwagens wat ook voor producenten buiten de EU tot een prikkel voor de aanpassing van producten kan leiden door mogelijk toenemende vraag naar deze aanhangwagens.

## **6. Implicaties juridisch**

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*) Het voorstel leidt tot een aanpassing van de Wet Vrachtwagenheffing. Deze wet is reeds gepubliceerd, maar nog niet volledig in werking getreden. De verwachting is dat de vrachtwagenheffing in 2026 start gaat.<sup>9</sup> Voor die tijd zal de wijziging van de in 2022 herziene Eurovignet-richtlijn moeten worden geïmplementeerd.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Het wijzigingsvoorstel kent twee nieuwe gedelegeerde bevoegdheden toe aan de Commissie. Op grond van het nieuwe artikel 7 octies quater, lid 3, krijgt de Commissie de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 9 quinquies de nieuwe bijlage VIII te wijzigen teneinde de rendementenverhoudingsdrempels vast te stellen of ze aan te passen aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang. Daarnaast mag de Commissie via gedelegeerde handeling bijlage VIII wijzigen om een methode vast te stellen voor het bepalen van de toewijzing van een aanhangwagenklasse aan aanhangwagens die zijn omgebouwd met onderdelen die hun energie-efficiëntie verbeteren, met name aan die aanhangwagens waaraan geen rendementenverhouding is toegekend op grond van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1362. Het is mogelijk dergelijke gedelegeerde handelingen vast te stellen, omdat de bevoegdheden zien op de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van de richtlijn. Het ligt ook voor de hand dat gedelegeerde bevoegdheden worden toegekend, omdat het hier gaat om wijziging van de bijlagen van de richtlijn. Bovendien acht het kabinet de toekenning van deze gedelegeerde bevoegdheden wenselijk gezien hiermee niet de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden belast, waardoor de benodigde flexibiliteit en snelheid voor aanpassingen aan wetenschappelijke en technische ontwikkelingen wordt geborgd.

Het kabinet acht de gedelegeerde bevoegdheden voldoende afgebakend qua inhoud, doelstelling, en strekking. De mogelijkheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen is beperkt tot een periode van 5 jaar. Deze periode wordt telkens met 5 jaar verlengd, tenzij de Raad of het Europees

<sup>9</sup> Voortgangsbrief vrachtwagenheffing: Kamerstuk 31 305, nr. 368.

parlement daartegen bezwaar maakt. Het kabinet vindt daarmee ook de duur van de bevoegdheid voldoende ingekaderd.

Het herzieningsvoorstel bevat geen nieuwe dan wel sterk gewijzigde uitvoeringsbevoegdheden.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De implementatietermijn is in het voorstel bepaald op één jaar na inwerkingtreding van de richtlijn. Voor het Nederlandse wetgevingsproces moet echter twee jaar worden uitgetrokken. De termijn van één jaar acht het kabinet niet haalbaar. De in artikel 7 octies quater opgenomen starttermijn van de CO<sub>2</sub>-differentiatie voor aanhangwagens van zware bedrijfsvoertuigen van uiterlijk 1 juli 2030 zal voor de Nederlandse vrachtwagenheffing leiden tot het openbreken van uitvoeringscontracten hetgeen tot hogere kosten leidt. Indien dit voorstel toch doorgaat zal dit bij de eerstvolgende aanpassing van het systeem van de vrachtwagenheffing, na evaluatie en net voor nieuwe aanbestedingen, mee moeten worden genomen.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen. Aangezien er onduidelijkheid bestaat over de baten van het voorstel en er sprake is van forse negatieve effecten qua kosten en uitvoering, is het kabinet van mening dat een evaluatie van dit voorstel op korte termijn na inwerkingtreding wenselijk is.

*e) Constitutionele toets*

Niet van toepassing

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Het voorstel zal naar verwachting een toename betekenen van de inzet voor zowel de uitvoering als de handhaving. De architectuur en het systeem van de Nederlandse vrachtwagenheffing moeten worden aangepast naar aanleiding van dit voorstel. Er zullen nieuwe eisen aan de toelaanbieders moeten worden gesteld, waaronder de functionaliteit van de boordapparatuur. In de aanbestedingsspecificaties van de hoofddienst-aanbieder voor de vrachtwagenheffing wordt op dit moment niet geëist dat de weggebruiker variabele gegevens moet kunnen instellen in de boordapparatuur. Ook in de accreditatie-eisen voor de EETS-aanbieders is deze functionaliteit nu niet meegenomen. In het voorstel geldt een verplichting tot deze functionaliteit vanaf uiterlijk 1 juli 2030.

Deze verplichting betekent dat de toldienstaanbieders na de start van de vrachtwagenheffing alle boordapparatuur hierop zullen moeten aanpassen. Ook de processen van gegevensuitwisseling en bijbehorende ICT in de backoffice moet worden aangepast.

De systemen voor toezicht en handhaving moeten worden aangepast. Sluitende handhaving van het voorstel is alleen mogelijk met behulp van grootschalige inzet van fysieke handhaving. Dit komt doordat voor voertuigcombinaties die rijden met een aanhangwagen met een buitenslands kenteken niet geautomatiseerd kan worden vastgesteld wat de aanhangwagenklasse is en of deze wel overeenkomt met wat in de boordapparatuur is ingesteld. Voor Nederlandse kentekens is dat wel

mogelijk maar dat vergt forse aanpassingen van het systeem (waarnemingsapparatuur en de bijbehorende processen in de ICT en backoffice).

De handhaving van de vrachtwagenheffing gaat grotendeels uit van administratieve handhaving (middels waarnemingsapparatuur) waarbij fysieke handhaving langs de weg voor niet betaalde boetes het sluitstuk vormt. De vrijheid om zelf de manier van handhaving te bepalen wordt hiermee ingeperkt. Bovendien is de effectiviteit van fysieke handhaving aanzienlijk geringer en tegelijkertijd vele malen kostbaarder dan de administratieve handhaving die nu is voorzien voor de vrachtwagenheffing.

Tenslotte zal door dit voorstel ook het kentekenbewijs moeten worden aangepast omdat extra gegevens op het kentekenbewijs moeten worden opgenomen. Ook dit leidt tot extra kosten.

Kortom: het voorstel heeft tot gevolg dat bestaande contracten met dienstverleners en leveranciers moeten worden opgebroken. Ook bestaande systemen moeten worden aangepast en de handhaving moet worden aangepast naar fysieke handhaving. De fysieke handhaving moet fors worden uitgebreid. Het voorstel brengt daardoor aanzienlijk hogere kosten met zich mee. Door enerzijds veel fors grotere inzet van fysieke handhaving dan nu beoogd en anderzijds door de benodigde aanpassingen in de administratieve handhaving (door middel van waarnemingsapparatuur).

Het systeem en de uitvoering van de vrachtwagenheffing wordt door dit voorstel duurder. Hierdoor blijft er minder geld over voor de terugsluis waarmee juist de vervoerssector verduurzaamd zou moeten worden.

Daarnaast leidt dit tot zorgen over de toename van de regeldruk voor gebruikers. Het systeem van de vrachtwagenheffing gaat uit van eenmalig de voertuiggegevens aanleveren bij het sluiten van een dienstverlenersovereenkomst, op basis daarvan kan straks de CO<sub>2</sub>-emissieklasse worden bepaald. Daarmee is het tarief helder voor de gebruiker. Door het voorstel zullen de bestuurders voor elke rit de gegevens van de aanhangwagen moeten invoeren. Zodat per rit het tarief wordt bepaald door de dienstverlener.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel heeft geen specifiek effect op ontwikkelingslanden ten opzichte van de verwachte effecten voor andere derde landen.