

Fiche 6: Wijziging Eurovignetrichtlijn

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*

COM (2017)275: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen.

COM (2017)276: Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

6 juni 2017

c) *Nr. Commissiedocument*

COM (2017)275 final (hierna: 275)

COM (2017)276 final (hierna: 276)

d) *EUR-Lex*

COM(2017)275: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0275&qid=1497274034859>

COM(2017)276: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0276&qid=1497274123468>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD(2017) 180 final; SWD(2017) 181 final

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Transport, Telecom en Energie

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

h) *Rechtsbasis*

275: Artikel 91, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

276: Artikel 113 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

275: Gekwalificeerde meerderheid

276: Unanimititeit

j) *Rol Europees Parlement*

275: Gewone wetgevingsprocedure (voorheen medebeslissing)

276: Raadplegingsprocedure

2. Essentie voorstel

Het betreft een onderdeel van een reeks voorstellen voor de wegverkeerssector met het oog op de ondersteuning van de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, beprijzen en connectiviteit, betere informatie voor de consument, de versterking van de interne markt en betere arbeidsomstandigheden in het goederenvervoer over de weg; aangevuld met maatregelen om de basis te leggen voor coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde mobiliteit.

a) *Inhoud voorstel*

Huidige richtlijn

De huidige Eurovignetrichtlijn stelt regels voor het heffen van gebruiksrechten (vignetten) of tol (afstandgebaseerde heffing) voor vrachtvoertuigen vanaf 3,5 ton. Lidstaten kunnen echter in bepaalde gevallen ervoor kiezen een dergelijke heffing vanaf 12 ton te heffen. Het al dan niet invoeren van wegbeprijzing en in welke vorm is een nationale keuze, de Eurovignetrichtlijn geeft daarvoor een kader. De huidige richtlijn stelt verder regels voor de maximale hoogte van de tarieven, voor de berekening daarvan en voor evt. toeslagen zoals congestie. Er worden minimumtarieven gegeven voor wegenbelasting ter zake van vrachtvoertuigen.

Voorliggende voorstel algemeen

Met het voorliggende voorstel COM (2017)275 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen is de keuze of wegbeprijzing wordt ingevoerd nog steeds aan de lidstaat. Wel worden de mogelijkheden en het kader daartoe aangescherpt. De reikwijdte van de richtlijn wordt uitgebreid van vrachtvoertuigen naar ook personenvoertuigen en bussen. De bestaande uitzonderingsmogelijkheid voor vrachtvoertuigen van 3,5-12 ton wordt afgeschaft. In de (nabije) toekomst moeten vignetten (een gebruiksheffing die tijdsafhankelijk is) worden afgeschaft om in alle lidstaten een sterkere prikkel af te geven tot een systeem waarin de principes "de vervuiler betaalt/ de gebruiker betaalt" meer tot uitdrukking komen. De Commissie ziet een afstand gebaseerde heffing als het meest geëigende instrument daartoe.

Wijzigingen vignetten

Vanaf 1 januari 2020 moeten huidige vignetten en tol voor vracht boven 12 ton ook gelden voor voertuigen vanaf 3,5 ton (inclusief touringcars en bussen), vanaf 1 januari 2018 mogen geen nieuwe vignetten voor vracht worden ingevoerd, bestaande vignetten voor vracht moeten worden afgeschaft per 31 december 2023. Voor andere voertuigen (personenvoertuigen en bussen mogen geen nieuwe vignetten na inwerkingtreding van de voorliggende herzieningsrichtlijn worden ingevoerd, bestaande vignetten gaan er voor overige voertuigen uit per 31 december 2027.

Grondslag tarieven

De grondslag voor de tarieven wordt gewijzigd. Waar nu voor vrachtvoertuigen een Euronormklasse voor de emissies van luchtverontreinigende stoffen als een van de kernelementen van de tarifiering (naast bijvoorbeeld gewichtsklasse of aantal assen van het voertuig), wordt voor alle voertuigen gekeken naar de CO₂ uitstoot.

Passende compensatie bij invoering nieuw systeem

De mogelijkheid tot het regelen van passende compensatie bij de invoering van een systeem van tolheffing of gebruiksheffing, wordt beperkt tot tolheffing, doordat in het artikel 7 duodecies het woord "gebruiksheffing" is verwijderd.

In het bijbehorende voorstel COM(2017)276 tot wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen wordt de richtlijn eveneens gewijzigd. Hierin wordt de minimumbelasting voor vracht over een periode van 5 jaar stapsgewijs telkens met 20% afgebouwd tot nul. De Commissie ziet de combinatie van maatregelen, het beperken van passende compensatie tot tolheffing en het verder kunnen compenseren doordat de minimumtarieven voor de wegenbelasting wordt afgebouwd, als een stimulans voor lidstaten om over te stappen naar een afstandgebaseerde heffing.

b) Impact assessment Commissie

De impact assessment is te vinden in document SDW(2017)180 final en de samenvatting in SDW(2017)181. Voor de nadere informatie over door de Commissie overwogen varianten wordt hiernaar verwezen. Volgens de Europese Commissie zullen vier problemen met het voorstel worden aangepakt:

1. Wegtransport is verantwoordelijk voor 17% van de CO₂-emissies in de EU en de groei van zero (of laag) emissie voertuigen is onvoldoende om de 2030 klimaat- en energie doelen te behalen.
2. De kwaliteit van wegen binnen de EU gaat achteruit, door gebrek aan investeringen in infrastructuur en onderhoudsschema's die onvoldoende rekening houden met de economische impact op lange termijn.

3. Sommige lidstaten hebben tijdgebonden heffingen (vignetten) ingevoerd die tegen incidentele (buitenlandse) rijders discrimineren (door naar verhouding duurdere vignetprijzen te hanteren voor kortdurende vignetten ten opzichte van jaarvignetten).
4. Luchtverontreiniging en congestie ontstaan door voertuigen op de weg, representeren significante kosten voor de maatschappij.

Het doel van het voorstel is het bevorderen van duurzaam en rechtvaardig wegtransport door bredere toepassing van de principes "de gebruiker betaalt/ de vervuiler betaalt". Een viertal beleidsopties (B0-B4) is overwogen van een lichte herziening tot het verplicht invoeren van infrastructuur- en congestieheffingen. Volgens de Commissie blijkt uit de effectbeoordeling, uitgaande van de vervanging van de huidige tijdgerelateerde tolsystemen door kilometerheffingen in BO2, 3 en 4, (waarbij het alternatief er voor de lidstaat in bestaat geen heffingen op te leggen), duidelijk dat BO4 het doeltreffendst is maar tegelijk de hoogste kosten meebrengt. BO1 brengt nauwelijks kosten mee maar draagt slechts in zeer geringe mate bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen. Bij BO2 en BO3 waren de economische, maatschappelijke en milieueffecten evenwichtiger en staat tegenover de bereikte resultaten een redelijke kostprijs.

Uit de effectbeoordeling komt BO3b als voorkeursoptie naar voren. In deze variant worden de heffingen voor lichte voertuigen (personen- en bestelauto's tot 3500 kg.) gekoppeld aan de uitstoot van CO₂ en verontreinigende stoffen, als voorkeursoptie naar voren. Dit kan worden aangevuld met de verplichting om op minstens een deel van het wegennet de externe kosten van zware bedrijfsvoertuigen (vrachtwagens, bussen en touringcars) door te berekenen in de heffingen. Voor lichte voertuigen worden de tijdgerelateerde heffingen over een voldoende lange periode uitgefaseerd. Die maatregelen zijn opgenomen in dit voorstel, dat zich tussen BO3b en BO4 situeert maar dichter aanleunt bij BO4. De Commissie geeft aan in haar impact assessment dat de gekozen voorkeursoplossing de volgende resultaten zou opleveren:

- Vermindering van de kosten van congestie met €9 miljard in 2030, jaarlijks €10 miljard extra tolinkomsten genereren en investeringen in wegen stimuleren met 25%;
- Significante reductie van CO₂, NO_x en fijnstof emissies;
- Verbetering van de publieke gezondheid en reductie van de kosten van luchtverontreiniging en ongelukken (€0,37 miljard) in 2030;
- Bijdrage leveren aan de gelijke behandeling van EU-burgers door halvering van de prijs van vignetten voor korte duur.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland maakt gebruik van de mogelijkheid in de huidige richtlijn om het Eurovignet voor vrachtvoertuigen vanaf 12 ton te heffen met verdragslanden Denemarken, Luxemburg en Zweden. De toekomstige tolwegen Via15 en Blankenburgverbinding zijn qua tariefopbouw voor vrachtvoertuigen reeds getoetst aan de Eurovignetrichtlijn. Met deze herziening vallen de tarieven voor personenvoertuigen, bussen en touringcars er nu ook onder. Slechts enkele

bepalingen uit de richtlijn zijn van toepassing op de bestaande Westerscheldetunnel en Kiltunnel.

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

Nederland vindt het belangrijk dat de bevoegdheid om al dan niet wegbeprijzing in te voeren een nationale bevoegdheid is en blijft. Wel vindt het Kabinet het van belang dat er Europese kaders zijn om het vrij verkeer van personen en goederen in goede banen te leiden en discriminatie van buitenlandse weggebruikers te voorkomen. Het voorstel voorziet hierin en bevat om die reden ook een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn naar bussen, touringcars, personen- en bestelvoertuigen. Het Kabinet staat positief tegenover de uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn op dit punt.

Wel is het Kabinet van mening dat het voorstel op een aantal punten te stringent is. Ten eerste wordt met het voorstel van de Commissie om het vignet af te schaffen, de instrumentkeuze beperkt. Het kabinet is hierop tegen. De keuze welk instrument hiervoor wordt ingezet, gebruiksrechten (vignet) of tolheffingen, moet een nationale keuze blijven. Ten tweede vindt het Kabinet ook het regelen van middelen voor beheer en onderhoud van de infrastructuur een nationale afweging. Het oormerken van inkomsten uit een congestieheffing, zoals in het voorstel is opgenomen, is daarom onwenselijk.

Ten derde is het Kabinet van mening dat de voorgestelde verplichting om het tarief te differentiëren naar CO₂-uitstoot, een nationale beslissing moet blijven. Door de verbreding van de reikwijdte van het voorstel naar lichte vrachtwagens, bussen, touringcars, personen- en bestelauto's moet per voertuigcategorie worden afgewogen in hoeverre een Europees verplichtend karakter gewenst is uit oogpunt van bijvoorbeeld het gelijke speelveld in de transportsector en subsidiariteit. Er bestaan in Europa veel verschillende soorten (tol)systemen en de vraag of CO₂ differentiatie daarin wenselijk is in het licht van het Klimaatakkoord van Parijs, is sterk afhankelijk van de situatie en de andere initiatieven die de lidstaat ontplooit om de CO₂ uitstoot van het wegverkeer te beperken.

Tenslotte is het kabinet tegen de jaarlijkse uitgebreide rapportageverplichting die nu in het voorstel is opgenomen, aangezien dit enorme administratieve lasten met zich mee brengt.

Uitbreiding reikwijdte

Het voorstel behelst een uitbreiding van de reikwijdte van enkel vrachtvoertuigen, naar ook bussen, touringcars, personen- en bestelvoertuigen. Het kabinet is van mening dat de uitbreiding van de reikwijdte naar bussen en personenvoertuigen in beginsel niet nodig is, omdat lidstaten reeds kunnen kiezen om deze voertuigen onder hun nationale tolsystemen op te nemen. Door de Commissie wordt de uitbreiding naar personenvoertuigen echter gepresenteerd als een kans om in de toekomst beter op te treden tegen indirecte discriminatie bij de prijs van kortdurende vignetten, zoals dit onder andere bij het vignet voor personenvoertuigen in Duitsland aan de orde is geweest. Een prijsratio voor vignetten van korte duur (10 dagen, 2 maanden bijvoorbeeld) is voor personenvoertuigen in het voorstel

opgenomen. Op dit moment is de Commissie bij nieuwe vignetten voor personenvoertuigen genoodzaakt te toetsen aan de beginselen van het EU-recht – non-discriminatie. Met deze regelgeving wordt daarvoor een kader gegeven. Het Kabinet is daarom akkoord met de uitbreiding van de reikwijdte. De toevoeging van busvervoer onder de reikwijdte van de richtlijn is logisch omdat de richtlijn dan van toepassing is op alle voertuigen. Het kabinet vindt het wel belangrijk dat de tariefstructuur voor busvervoer zo wordt ingericht dat dit niet leidt tot hogere heffingen voor het vervoer per bus dan binnen Nederland gangbaar is.

Wijzigingen vignetten

De Europese Commissie wil in de toekomst af van vignetten binnen Europa, om op termijn over te gaan op een afstand gebaseerde heffing. Voor Nederland zou dit verplicht afschaffen van het bestaande Eurovignet voor vracht vanaf 12 ton betekenen. Deze insteek van de Europese Commissie is verstrekkend omdat hiermee de beleidsvrijheid in de keuze van de vorm van wegbeprijzing wordt verminderd, immers het instrument gebruikersheffing wordt afgeschaft. Het Kabinet is tegen het verplicht afschaffen van de gebruikersheffing als instrument. Dit is een keuze die aan de lidstaten moet blijven. Verder vindt het kabinet het onwenselijk dat eerst de uitzondering voor vrachtvoertuigen van 3,5 ton tot 12 ton per 1 januari 2020 wordt beëindigd, hetgeen een uitbreiding van het Eurovignet betekent, om vervolgens per 31 december 2023 het Eurovignet als geheel af te afschaffen. Door de uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn vallen ook bussen en touringcars onder de verplichte uitbreiding van het Eurovignet. De impact hiervan moet nog nader worden bestudeerd, maar duidelijk is dat dit geheel leidt tot een behoorlijke toename van zowel de administratieve lasten voor bedrijven als de uitvoeringskosten voor de overheid voor een relatief korte periode (vier jaar). Bovendien is het zeer de vraag of de uitbreiding van het Eurovignet per 1 januari 2020 mogelijk is gelet op aanpassing van het Eurovignetverdrag, de wetgeving en de heffingssystemen.

Het afschaffen van het Eurovignet betekent een inkomstenderving, terwijl de tijd om afhankelijk van politieke keuzes, additioneel beleid te implementeren relatief gering is. Voor het invoeren van een afstandgebaseerde heffing is minimaal zes jaar nodig.

Oormerken inkomsten

Wat het oormerken van inkomsten betreft, is Nederland van mening dat het beslissen hierover een nationale bevoegdheid is en moet blijven. In het voorstel COM(2017)275 tot *wijziging van Richtlijn 1999/62/EG betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen, wat betreft de bepalingen inzake belastingen op voertuigen* wordt een nieuwe vorm voor congestieheffing voorgesteld, die meer mogelijkheden dan de nu bestaande mogelijkheid van congestietoeslag biedt, maar waarvan de Europese Commissie de daarmee opgehaalde inkomsten wil inzetten voor het oplossen van congestie (artikel 9), in het bijzonder door OV te verbeteren, knelpunten op het Trans-Europese Netwerk-Transport (TEN-T) te elimineren of alternatieve infrastructuur voor

gebruikers mogelijk te maken. Hier is het kabinet het niet mee eens, daar dit teveel ingrijpt op de subsidiariteit.

Grondslag tarieven

Verder verandert de tariefgrondslag en wordt de CO₂ uitstoot van het voertuig daarbij belangrijk. Gelet op de diversiteit van wegbeprijzingssystemen binnen Europa en de opgave vanuit het Klimaatakkoord van Parijs tot CO₂-reductie zet de Commissie binnen Europa in op een duidelijke toepassing van de principes "de gebruiker betaalt/ de vervuiler betaalt". Het kabinet ziet daarom net als de Commissie dat er voordelen kunnen zijn van differentiatie op basis van CO₂-uitstoot, bijvoorbeeld in het geval een lidstaat een kilometerheffing op het gehele wegennet invoert met als hoofddoel de uitstoot te beperken. Het kabinet stelt zich echter op het standpunt dat per voertuigcategorie moet worden afgewogen in hoeverre een Europees verplichtend karakter gewenst is uit oogpunt van bijvoorbeeld het gelijke speelveld in de transportsector en subsidiariteit. Een generieke verplichting is niet wenselijk. Er zijn immers meerdere manieren om doelstelling met betrekking tot de CO₂-reductie te behalen. Het kabinet is van mening dat een lidstaat zelf moet kunnen bepalen welke maatregelen het meest kosteneffectief om de doelstelling te behalen.

In het geval een kleinschalige heffing wordt ingevoerd, ligt een tarief op basis van CO₂-uitstoot niet voor de hand en kan het zelfs contraproductief werken. Bijvoorbeeld omdat de minst zuinige voertuigen daardoor uitwijken naar andere trajecten met negatieve gevolgen voor verkeersveiligheid. Het Kabinet pleit er daarom ook voor de uitzonderingsbepaling zoals die is opgenomen in artikel 7 octies, tweede lid, ook na 2020 te handhaven voor alle voertuigen.

Tenslotte moet aandacht uitgaan naar de onwenselijke situatie die ontstaat wanneer nieuwe voertuigen in de praktijk eenzelfde CO₂ uitstoot hebben als "oudere" voertuigen, maar op papier zuiniger zijn doordat fabrikanten in toenemende mate gebruik maken van flexibiliteiten in testprocedures. In dat geval worden jongere voertuigen ten onrechte financieel bevoordeeld.

Rapportageverplichting

Het Kabinet is tegen de jaarlijkse uitgebreide rapportageverplichting over onder andere de heffingen die zijn opgelegd, de inkomsten uit de diverse type heffingen, het gebruik hiervan, de onderhoudstoestand van de wegen en de congestie op de tolwegen die nu in het voorstel is opgenomen. Op diverse subpunten vraagt het voorstel aandacht, zoals de gedetailleerde betaalwijze die wordt voorgesteld bijvoorbeeld op de belangrijkste verkooppunten, de kwitanties die per gereden toltraject aan een gebruiker moeten worden aangereikt. Deze punten zullen in het kader van de proportionaliteit nog nader bestudeerd worden en mogelijk verduidelijkt worden door de Europese Commissie. Het voorstel zal in verband met de opgenomen tarifieringskaders (waaronder verplichte differentiatie op CO₂) leiden tot aanpassingen aan de toekomstige free-flow tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15.

Passende compensatie bij invoering nieuw systeem

Voorstel COM(2017)276 regelt een verdere verlaging van de minimumtarieven voor wegenbelasting, in Nederland de motorrijtuigenbelasting (MRB) voor vrachtwagens vanaf 12 ton over een periode van 5 jaar, tot een nultarief. Dit om in de toekomst bij invoering van een nieuw systeem, meer passende compensatie mogelijk te maken. In artikel 7 duodecies wordt die passende compensatie beperkt tot afstandgerelateerde heffingen. Het kabinet is van mening dat belastingheffing een bevoegdheid van de lidstaat is. Daarom kan het kabinet zich vinden in de voorgestelde verlaging van de minimumtarieven voor belasting ter zake van vrachtwagens. Het staat een lidstaat vrij om zelf belastingen te introduceren en om hogere tarieven dan de op EU-niveau afgesproken minimumtarieven aan te houden.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De meeste landen kennen een nationaal systeem voor wegbeprijzing, zoals vignetten, tolwegen of een kilometerprijs. De meeste nationale systemen zullen geraakt worden door dit voorstel, ofwel omdat de vorm (vignet) wordt afgeschaft, ofwel omdat de nieuwe methodiek van tarieven berekenen consequenties heeft voor het nationale systeem. Alle lidstaten zullen dus goed willen nadenken over de effecten in hun eigen land.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

De bevoegdheid van de EU voor voorstel 275 is gebaseerd op artikel 91, eerste lid, (gekwalficeerde meerderheid) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De bevoegdheid voor voorstel 276 is gebaseerd op artikel 113 (bij unanimitieit) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Vanwege de verschillende rechtsgrondslagen is er sprake van twee voorstellen.

Voorstel 275

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. Ter uitvoering daarvan stellen, artikel 91, eerste lid, VWEU, het Europees Parlement en de Raad, met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, volgens de gewone wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, vast:

- a. gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer vanuit of naar het grondgebied van een lidstaat of voor het grondgebied van één of meer lidstaten;
- b. de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn;
- c. de maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren;
- d. alle overige dienstige bepalingen.

Voorstel 275 van de Commissie voldoet hieraan.

Voorstel 276

Op grond van artikel 113 VWEU stelt de Raad na raadpleging van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure de bepalingen vast die betrekking hebben op de harmonisatie van wetgevingen inzake de omzetbelasting, de accijnzen en de andere indirecte belastingen, voorzover deze harmonisatie noodzakelijk is om de instelling en de werking van de interne markt te bewerkstelligen en concurrentievervalsingen te voorkomen.

Voorstel 276 heeft betrekking op belastingen op zware vrachtvoertuigen. Dat valt onder artikel 113 VWEU.

b) *Subsidiariteit*

Het subsidiariteitsoordeel is deels positief en deels negatief. Het subsidiariteitsoordeel is negatief voor het voorstel voor het verplicht afschaffen van vignetten en het oormerken van inkomsten uit een congestieheffing. Volgens het Kabinet is er geen evidente noodzaak om de autonomie van de lidstaten in te perken op dit punt. Het is dan ook onwenselijk dat er op Europees niveau dwingende regelgeving wordt vastgesteld waarin de nationale beleidskeuze t.a.v. het gebruik van vignetten wordt beperkt. Ook het oormerken van inkomsten hoort niet door de EU te worden voorgeschreven. Het subsidiariteitsoordeel is positief ten aanzien van de uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn. Het bestaande kader voor vrachtvoertuigen is reeds in de richtlijn opgenomen. Als dat kader zoals voorgesteld wordt gewijzigd, dan is de keuze van een richtlijn, die verder geïmplementeerd moet worden nog steeds het juiste niveau. Het Kabinet onderschrijft dat een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn logisch is gelet op de bestaande Europese wet- en regelgeving voor alle soorten voertuigen. De bredere toepassing van de richtlijn zal helpen voorkomen dat incidentele gebruikers of in het buitenland ingeschreven voertuigen het risico lopen van een ongelijke behandeling door de lidstaten door de relatieve prijsverschillen tussen kort- en langdurige vignetten. De toepassing op autobussen/touringcars zal volgens de Commissie helpen om de concurrentievervalsing op de interne markt voor passagiersvervoer terug te dringen. Het wegvervoer geniet volgens de Commissie een voorkeursbehandeling (vrijstelling van infrastructuurheffingen) ten opzichte van het spoor, waarvoor wel infrastructuurheffingen moeten worden betaald. Het Kabinet wijst er evenwel op dat touringcars in het algemeen eerder concurreren met luchtvaart.

c) *Proportionaliteit*

In het voorstel worden de lidstaten niet verplicht tolheffingen in te voeren, maar wordt de wijze waarop dergelijke heffingen moeten worden toegepast in de hele Unie geharmoniseerd en de instrumentvrijheid beperkt. Aangezien het subsidiariteitsoordeel over het afschaffen van de vignetten en het oormerken van inkomsten negatief is, hoeft de proportionaliteit van deze voorstellen niet verder beoordeeld te worden. Het proportionaliteitsoordeel is positief ten aanzien van de kaderstelling. Het Kabinet vindt het belangrijk dat er kaders zijn om het vrij verkeer van personen en goederen in goede banen te leiden en discriminatie van buitenlandse

weggebruikers te voorkomen. Het voorstel is echter niet proportioneel ten aanzien van het verplicht differentiëren van toltarieven op CO₂ voor alle voertuigcategorieën en de rapportageverplichting. Deze maatregelen dragen volgens de Commissie alleen bij aan de verwezenlijking van de geformuleerde doelstellingen, namelijk een consistente toepassing van de beginselen „de vervuiler betaalt” en „de gebruiker betaalt” en gaan niet verder dan hetgeen daarvoor noodzakelijk is. Het kabinet wijst erop dat ook bij vignetten deze principes kunnen worden toegepast en is het daarom niet eens met het oordeel dat de maatregel niet verder gaat dan noodzakelijk. Dit geldt ook voor de bepalingen ten aanzien van CO₂-differentiatie. Naar mening van het Kabinet dragen deze niet in alle gevallen direct bij aan de doelstelling die de Commissie benoemt. De rapportageverplichting leidt naar mening van het Kabinet tot hoge uitvoeringslasten, die niet in balans staan met de door de Commissie geschetste voordelen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen directe gevolgen, daar de keuze tot invoering van wegbeprijzing een nationale is, en lidstaten zelf beschikken over de inkomsten daaruit. Nederland is van mening dat mochten er desondanks gevolgen zijn, dienen eventuele EU-middelen gevonden te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het conform dit voorstel afschaffen van het Eurovignet voor vrachtvoertuigen per 31 december 2023 betekent een vermindering van inkomsten van circa € 200 miljoen jaarlijks (exclusief eventuele tariefsverhogingen). Deze derving zal op een andere wijze gedekt moeten worden. Eventueel nieuw tolbeleid, waaruit andere inkomsten zouden voortvloeien, zal naar verwachting niet gelijk aansluitend aan het opheffen van het Eurovignet ingevoerd kunnen zijn.

Het is nog niet bekend wat de uitbreiding naar voertuigen vanaf 3,5 ton per 1 januari 2020 zou betekenen aan extra inkomsten. Ook de budgettaire gevolgen van het opnieuw bezien van de tarieven (inclusief het toevoegen van differentiatie op basis van CO₂) conform dit voorstel bij de toekomstige ViA15 en Blankenburgverbinding zijn nog niet bekend. Uitgangspunt in de richtlijn, is dat het instellen van CO₂ differentiatie budgetneutraal is. Eventueel budgettaire gevolgen worden ingepast binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels van de budgetdiscipline. Hoogstwaarschijnlijk heeft dit ook personele gevolgen (nog te kwantificeren).

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het is niet bekend wat de uitbreiding naar voertuigen vanaf 3,5 ton per 1 januari 2020 zou betekenen aan kosten voor deze voertuigen. Het afschaffen van het Eurovignet per 1 januari 2023 betekent een lastenverlichting van circa €200 miljoen jaarlijks voor de transportsector die elders gedekt zal moeten worden. De budgettaire gevolgen voor

burgers en bedrijven van het opnieuw bezien van de tarieven (inclusief het toevoegen van differentiatie op basis van CO2) conform dit voorstel bij de toekomstige free-flow tolheffing op de ViA15 en Blankenburgverbinding zijn nog niet bekend.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel om eerst bestaande gebruiksheffingen (in Nederland het Eurovignet voor vrachtwagens vanaf 12 ton) verplicht per 1 januari 2020 uit te breiden met voertuigen vanaf 3,5 ton is op zichzelf een forse administratieve last en betreft zowel nationale als internationale regeldruk, daar het Eurovignet bij verdrag is geregeld. Daarbij wordt voorgesteld gebruiksheffingen van 31 december 2023 af te schaffen, hetgeen ook administratieve lasten en wijziging van diezelfde regels betreft.

Volgens het voorstel moeten lidstaten jaarlijks (voorheen 4-jaarlijks) verantwoording afleggen over de inkomsten uit tol en kwaliteit van wegen waar tol wordt geheven. De opgenomen rapportageverplichtingen aan lidstaten is niet alleen frequent, maar ook zeer gedetailleerd en zal ook de nodige lasten opleveren voor de rijksoverheid. Er ontstaan niet direct administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers.

In de rapportageverplichting wordt gedetailleerd ingegaan op de kwaliteit van het netwerk waarbij de Europese Commissie de bevoegdheid krijgt om binnen 3 jaar een uitvoerende beslissing te nemen over de daarbij te gebruiken indicatoren, zoals de kwaliteit van de wegoppervlakte, verkeersveiligheid en de mate van congestie.

Het uitbreiden van het Eurovignet met voertuigen vanaf 3,5 ton tot de huidige grens vanaf 12 ton en met bussen en touringcars per 1 januari 2020, betekent voor deze voertuigen een lastenverzwaring die ook administratief geregeld moet worden. Het afschaffen van het Eurovignet vanaf 31 december 2023 betekent een lastenverlichting voor zowel de Nederlandse transportsector, maar ook voor alle buitenlandse vrachtwagens die door Nederland rijden en die in Duitsland (vanaf 7,5ton) en België (vanaf 3,5 ton) een kilometerheffing betalen. Deze lastenverlichting zal op andere wijze gedekt moeten worden.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het afbouwen van het verplichte minimumtarief voor wegenbelasting voor zware voertuigen, conform het voorstel COM(2017)276, kan tot een verschuiving van het speelveld in de transportsector leiden, omdat de wegenbelasting dan in andere landen met tolsystemen tot nul zal worden teruggebracht. Gederfde inkomsten kunnen via verhoging van de daar bestaande tolheffing (bijvoorbeeld in Duitsland en België kilometerheffing voor vrachtvoertuigen) worden opgehaald, waaraan ook Nederlandse voertuigen meebetalen.

Het uitbreiden van het Eurovignet met voertuigen vanaf 3,5 ton tot de huidige grens vanaf 12 ton en met bussen en touringcars per 1 januari 2020, heeft naar verwachting geen gevolgen voor de concurrentiekracht, omdat dit voor zowel binnenlandse als buitenlandse voertuigen, bussen en touringcars zal gelden.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel heeft de volgende consequenties indien vastgesteld. Voor de implementatie van de herziene richtlijn zal de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 aangepast moeten worden vanwege het invoeren van onder andere de mogelijkheid om te kunnen differentiëren naar CO₂-emissie.

Het Kentekenregister moet worden aangepast voor gegevens over de CO₂-uitstoot van voertuigen en de CO₂ gegevens voor zware bedrijfswagens zullen hierin opgenomen moeten worden. Het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtauto's (Trb. 1994, 69) zal niet worden verlengd nadat de richtlijn het Eurovignet heeft uitgefaseerd. Heffende verdragslanden zullen de heffing van het Eurovignet stopzetten. De Wet belasting zware motorrijtuigen moet worden ingetrokken.

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

Gedelegeerde handelingen

Volgens 7 octies, vierde lid, stelt de Commissie binnen één jaar na de bekendmaking door de Commissie van de officiële gegevens inzake CO₂-uitstoot overeenkomstig Verordening nr.../...*****¹, de Commissie overeenkomstig artikel 9 sexies een gedelegeerde handeling vast om de referentiewaarden voor CO₂-emissies te bepalen, samen met een passende categorisering van de betrokken zware bedrijfsvoertuigen. Het kabinet heeft hier bezwaren tegen. Wanneer in een land relatief veel voertuigen in de zuinigste categorie vallen is namelijk nauwelijks meer sprake van differentiatie op milieukeurmerken. Het kabinet is daarom van mening dat het vaststellen van referentiewaarden en categorisering voorbehouden moet zijn aan de lidstaten. In plaats daarvan zouden in de richtlijn spelregels kunnen worden vastgesteld op welke wijze lidstaten de referentiewaarde en categorisering vast moeten stellen.

7 octies bis betreft de grondslag van de tarieven. Tot 31 december 2021 mogen de lidstaten de tolgelden en gebruiksrechten voor lichte voertuigen variëren op basis van de milieuprestaties van het voertuig. Vanaf 1 januari 2022 variëren de lidstaten de tolgelden en, in het geval van gebruiksrechten, minstens de jaarlijkse rechten, op basis van de emissies van CO₂ en verontreinigende stoffen overeenkomstig de voorschriften van bijlage VII. Volgens het

¹ Deze verordening is nog niet vastgesteld en daardoor nog niet genummerd.

vierde lid is de Commissie gemachtigd om overeenkomstig artikel 9 sexies gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van bijlage VII om de in de bijlage gespecificeerde modaliteiten aan te passen aan de technische vooruitgang. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen voor zover het gaat om verontreinigende stoffen. Waar het om CO₂ gaat heeft het kabinet wel bezwaar. Het kabinet is van mening dat beslissingen over de tariefstructuur voorbehouden moeten zijn aan de lidstaten. Daar komt bij dat in Bijlage VII de tariefstructuur voor CO₂ veel te grofmazig is bepaald. De klassen moeten fijnmaziger kunnen worden vormgegeven, waarbij de mogelijkheid tot grotere tariefdifferentiatie wordt geboden, anders schiet het zijn doel voorbij. De accijnzen voor de verschillende brandstofsoorten variëren sterk. Aangezien de accijnzen ook een heffing is die sterk gerelateerd is aan de afstand die een voertuig aflegt, moet uit oogpunt van gelijke behandeling in de tariefstructuur de mogelijkheid worden geboden om deze verschillen in accijns te compenseren. Hierbij kan gedacht worden aan een soort brandstoftoeslag in het tarief zoals we die bij de huidige fiscale behandeling van auto's in Nederland al kennen.

Volgens artikel 9 quinquies is de Commissie gemachtigd om overeenkomstig artikel 9 sexies gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van bijlage 0, de bedragen in de tabellen 1 en 2 in bijlage III ter en de formules in de punten 4.1 en 4.2 van bijlage III teneinde deze aan te passen aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang. De voorwaarden voor de gedelegeerde handelingen zijn gesteld in artikel 9 sexies.

Uitvoeringshandeling

7 septies betreft de toeslag die een lidstaat na in kennis stelling van de Commissie kan heffen op infrastructuurheffingen voor wegvakken die regelmatig verzadigd zijn, of waarvan het gebruik door voertuigen aanzienlijke milieuschade veroorzaakt, wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Is de Commissie van oordeel dat de geplande toeslag niet in overeenstemming is met de in lid 1 gestelde voorwaarden, of wanneer zij van oordeel is dat de geplande toeslag aanzienlijke nadelige gevolgen zal hebben voor de economische ontwikkeling van perifere regio's, kan zij volgens het derde lid het door de betrokken lidstaat voorgelegde plan voor heffingen middels een uitvoeringshandeling afwijzen, dan wel om wijziging ervan verzoeken. Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 9 quater, lid 2, bedoelde raadplegingsprocedure. Het kabinet heeft hier geen bezwaar tegen.

Artikel 11 betreft de verplichting van lidstaten om jaarlijks in geaggregeerde vorm een verslag over de op hun grondgebied geheven tolgelden en gebruiksrechten, m.i.v. informatie over het gebruik van de opbrengsten en de kwaliteit van de wegen waarvoor tolgelden of gebruiksrechten worden geheven als gespecificeerd in de leden 2 en 3, te publiceren. Het derde lid geeft aan dat voor de beoordeling van de kwaliteit van de wegvakken waarop tolgelden of gebruiksrechten worden geheven, maken de lidstaten gebruik van kernprestatie-indicatoren. Die indicatoren hebben ten minste betrekking op: a) de kwaliteit van het wegdek; b) de verkeersveiligheid; c) de congestie. Volgens het vierde lid moet de Commissie binnen drie jaar na [de inwerkingtreding van de herziene richtlijn] de Commissie een

uitvoeringshandeling vaststellen volgens de raadplegingprocedure als bedoeld in artikel 9 quater, lid 2, om een reeks geharmoniseerde indicatoren te definiëren. De Commissie wil op basis van deze indicatoren haar verslag uitbrengen. Het kabinet vindt dit gelet op de uitgebreide rapportageverplichting in artikel 11 problematisch en zal waken voor extra verplichtingen die met een uitvoeringsbeslissing wordt opgelegd.

- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
- Vanaf 1 jan 2020 wordt voorgesteld de uitzondering voor voertuigen van 3,5 tot 12 ton te schrappen en alle tol en gebruiksheffingen voor vracht voor alle zware bedrijfsvoertuigen (vrachtvoertuigen, bussen en touringcars) te laten gelden. Na 31 december 2023 mogen er geen gebruiksheffingen meer voor zware vrachtvoertuigen gelden. Dit betekent dat het huidige Eurovignet vanaf 1 januari 2024 niet meer mogelijk zou zijn, maar wel vanaf 1 januari 2020 uitgebreid moet worden met alle voertuigen tussen de 3,5 en 12 ton. Voor Nederlandse voertuigen zou dit neerkomen op een uitbreiding van de belasting zware motorvoertuigen voor de voertuigen tussen de 3,5 ton -12 ton, welke belasting later voor alle vrachtvoertuigen wordt afgeschaft.

Het uitbreiden van het huidige Eurovignet moet evenwel eerst door de deelnemende landen bij het Eurovignetverdrag met een verdragswijziging worden afgesproken. Omdat de richtlijn wijziging ook een aantal jaren zal duren, vervolgens een verdragswijziging en wijziging van nationale wetgeving nodig is voor de implementatie daarvan, zijn beide genoemde data volgens het Kabinet niet realistisch. Tenslotte is de tijd om vervangend beleid voor het Eurovignet te implementeren relatief gering, zeker als wordt gekozen voor de invoering van een afstand gebaseerde heffing. De doorlooptijd hiervoor is minimaal zes jaar. Het kabinet vindt deze termijnen niet realistisch en verzet zich dan ook tegen deze implementatiedata.

- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
- Hoewel evaluatie van beleid als zodanig altijd goed is, is de toegevoegde waarde van een evaluatie bepaling op (relatief) korte termijn niet evident. Indien het voorstel wordt aangenomen zullen lidstaten met een vignet voor personenvoertuigen en/of vrachtvoertuigen eerstkomende 10 jaar wellicht hun vignet hebben afgeschaft. Het is niet te verwachten dat in die periode overall afstand gebaseerde heffing voor bijvoorbeeld voor vrachtvoertuigen, bussen, touringcars en zeker niet voor personenvoertuigen wordt ingevoerd. Het Kabinet ziet geen meerwaarde in een evaluatie op korte termijn inzake deze richtlijn.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel bevat verschillende aandachtspunten voor uitvoering en/of handhaving.

Het voorstel zal in verband met de opgenomen tarifieringskaders (waaronder verplichte differentiatie op CO₂) leiden tot wijzigingen aan de tolsystemen en de tariefstelling van de toekomstige free-flow tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15.

Voor de toekomstige free-flow tolheffing op de Blankenburgverbinding en de ViA15 zal dit onder andere betekenen:

- dat de tariefstructuur moet worden bezien, waarbij het tarief o.a. wordt gedifferentieerd op CO₂;
- dat een systeem worden ingericht om de milieukeurmerken van het voertuig te kunnen identificeren;
- dat de tol kan worden voldaan conform de voorschriften uit de richtlijn.

De impact hiervan is nog niet (kwantitatief) inzichtelijk. Het voorstel heeft geen implicaties voor de handhaving van de tolheffing van de genoemde verbindingen. Doordat er sprake is van een verplichting om tarieven te gaan differentiëren op basis van CO₂, is een uitbreiding en vulling van het kentekenregister voor specifieke voertuigen noodzakelijk. De impact hiervan is nog niet (kwantitatief) inzichtelijk.

Voor de Westerscheldetunnel en de Kiltunnel zijn slechts enkele bepalingen van de richtlijn van toepassing, die niet noemenswaardig afwijken van de huidige situatie.

Het voorstel om de bestaande gebruiksheffing (Eurovignet) uit te breiden tot voertuigen vanaf 3,5 ton met ook bussen en touringcars, met ingang van 1 januari 2020, om vervolgens per 31 december 2023 het Eurovignet als geheel af te schaffen, betekent naar verwachting een additionele handhavingslast, als ook de nodige consequenties voor de uitvoering voor een relatief korte periode (vier jaar). De uitvoerbaarheid en handhaving moet nog nader worden onderzocht.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.