

Ramingstoelichting budgettaire gevolgen inkomsten Vrachtwagenheffing

Korte beschrijving van de maatregel

De maatregel betreft de in 2026 beoogde invoering van een vrachtwagenheffing. De heffing zal gelden op alle autosnelwegen en op een deel van de N-wegen. Voertuigen die onder de heffing vallen zijn alle vrachtwagens boven 3,5 ton en BE-trekkers waarvan de opleggetrekker een toegestane maximum massa van ten hoogste 3.500 kg heeft. Het tarief per gereden kilometer zal worden gedifferentieerd naar Euro-emissieklasse en naar toegestane maximum massa. De tarieven zullen jaarlijks worden geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor.

De Belasting op Zware Motorvoertuigen (Eurovignet) wordt beëindigd en de MRB-tarieven voor vrachtwagens worden teruggebracht naar de minimumtarieven op basis van EU-recht.

Tabel 1: Budgettaire effecten VWH '+' = saldoverbeterend/lastenverzwarend op transactiebasis (in lopende prijzen).

(Bedragen in mln euro, lopende prijzen)	2026*	2027	2028	2029
Reguliere opbrengsten VWH	807	Nnb**	Nnb**	Nnb**
Accijnsderving	-45	Nnb**	Nnb**	Nnb**
opzeggen eurovignet	-222	-229	-235	-242
verlaging MRB tarieven vrachtwagens	-49	-50	-52	-53

* De invoering staat gepland in 2026, de precieze startdatum is nog niet vastgesteld. In de tabel zijn de bedragen opgenomen voor heel 2026.

** Voor 2027 tot en met 2029 is nog geen raming beschikbaar, deze getallen worden bij het beschikbaar komen van de benodigde invoer in een later stadium met de gecertificeerde methodiek geraamd.

Kern van de raming

Deze raming heeft alleen betrekking op de budgettaire gevolgen aan de inkomstenkant van de begroting. Deze budgettaire gevolgen bestaan uit de opbrengsten van de heffing zelf minus de fiscale derving. De fiscale derving bestaat uit het afschaffen van de Belasting Zware Motorrijtuigen (Eurovignet), het verlagen van de tarieven van de motorrijtuigenbelasting (MRB) naar het Europees minimum en uit de derving van de accijnsinkomsten als gevolg van het gedragseffect van de vrachtwagenheffing. De opbrengsten van de boetes en de systeemkosten vallen onder de uitgavenkant van de begroting en worden daarom niet in dit ramingsmemo toegelicht.

Opbrengst heffing

De raming is gebaseerd op een inschatting van het aantal gereden kilometers op heffingsplichtige wegen door vrachtwagens vanaf 2026. De basis van de berekening is het totaal aantal gereden jaarkilometers door vrachtwagens en trekkers voor opleggers in 2019 volgens het CBS. Vervolgens is de meest recente raming van de groei van het aantal vrachtkilometers door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid gebruikt. Deze raming loopt tot en met 2026, waardoor de raming van de opbrengsten en de accijnsderving voor 2027 tot en met 2029 op dit moment nog niet gemaakt kan worden.

De invoering van de vrachtwagenheffing heeft een effect op het aantal gereden kilometers op heffingsplichtige wegen. Gelijk vanaf het moment van invoering treedt een verkeerseffect op: vrachtwagens zullen vaker een (gemiddeld kortere) route over niet-heffingsplichtige wegen kiezen. Op de langere termijn treedt ook een vervoerseffect op waardoor vrachtwagens minder kilometers rijden door onder andere een hogere efficiency en een modal shift naar spoor en binnenvaart. Het verkeersmodel Landelijk Model Systeem (LMS) is gebruikt om deze effecten te simuleren. Dit levert het aantal gereden kilometers op heffingsplichtige wegen op waarmee de bruto-opbrengst is berekend. Vervolgens is rekening gehouden met een beperkt deel van de gereden kilometers waarover geen opbrengst binnenkomt door bijvoorbeeld systeemfalen of veiligheidsmarges in de afstelling van de apparatuur.

Fiscale derving

Door de invoering van de vrachtwagenheffing zullen vrachtwagens minder kilometers gaan rijden en zullen daarmee de accijnsinkomsten dalen. De accijnsderving is berekend door de procentuele daling van het aantal kilometers te vermenigvuldigen met de vanaf 2026 geraamde accijnsinkomsten van vrachtwagens.

Voor de raming van de derving door afschaffing van de Belasting op Zware Motorrijtuigen wordt aangesloten bij de meest recente raming van de opbrengst van deze belasting. Op dit moment is dat de raming voor de kMEV2022. Voor de MRB worden de huidige tarieven voor vrachtwagens vervangen door minimumtarieven op basis van EU-recht. Op basis van data van de Belastingdienst over de omvang en samenstelling van het vrachtwagenpark en de door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid geraamde groei van het vrachtverkeer zijn de kosten van deze MRB-verlaging in het jaar van invoering geraamd.

Update raming

De hierboven beschreven raming betreft een voorlopige raming van de budgettaire gevolgen van de Vrachtwagenheffing. In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van 2025 zal een definitieve raming worden opgenomen voor de eerste 4-jarige periode na invoering (2026-2029). Deze raming zal in het voorjaar van 2024 worden gemaakt op precies dezelfde wijze als deze eerste inschatting, maar dan op basis van de dan meest recente gegevens en ontwikkelingen.



Certificering budgettaire raming Wet vrachtwagenheffing

Deze notitie certificeert op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën de ramingsmethodiek van de opbrengst van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel 'Wet Vrachtwagenheffing.

Met de maatregelen wordt per 2026 een vrachtwagenheffing ingevoerd, het Eurovignet beëindigd en de mrb verlaagd voor vrachtwagens. De maatregelen gaan gepaard met accijnsdervingen.

Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een gemiddelde mate van onzekerheid, voornamelijk door de onzekerheid in de toekomstige grondslagontwikkeling en gedragseffecten.

CPB Notitie

Maurits van Kempen, Paul Verstraten,
Jennifer Olsen, Anniëk Tommelen

september 2021

Samenvatting en conclusies

Deze notitie certificeert de ramingsmethodiek voor de opbrengst van de vrachtwagenheffing, de ermee gepaard gaande accijnsderving, de beëindiging van het Eurovignet (Belasting op Zware Motorrijtuigen, BZM) en de verlaging van de motorrijtuigenbelastingtarieven voor vrachtwagens. Het CPB acht de ramingsmethodiek van de budgettaire effecten van de maatregel redelijk en neutraal. De raming kent een gemiddelde mate van onzekerheid, door onzekerheid in de grondslagontwikkeling en de gedragsreacties.

1 Inleiding

In deze notitie certificeert het Centraal Planbureau (CPB) de ramingsmethodiek van de fiscale beleidsmaatregelen uit het wetsvoorstel Wet Vrachtwagenheffing door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën. De maatregelen betreffen de invoering van een vrachtwagenheffing inclusief de resulterende accijnsderving, de beëindiging van het Eurovignet en de verlaging van de motorrijtuigenbelastingtarieven (mrb) voor vrachtwagens.¹ De gecertificeerde raming gaat uit van invoering van de maatregelen per 2026.

Certificering van de budgettaire ramingen houdt in dat het CPB toetst of de ramingen ‘neutraal en redelijk’ zijn, en aangeeft wat de bijbehorende mate van onzekerheid is.² Een raming kwalificeert als ‘redelijk’ wanneer er bij het CPB geen betere bronnen of ramingsmethoden bekend zijn om de desbetreffende raming te maken. De term ‘neutraal’ houdt in dat de raming geen systematische afwijking naar boven of naar beneden vertoont. Het CPB certificeert de raming van de vrachtwagenheffing en accijnsderving voor het jaar 2026 en de overige ramingen voor de jaren 2026-2029.³ Een gedetailleerde beschrijving van het toetsingskader is te vinden als bijlage bij de certificering van het Belastingplan 2021.⁴

Het CPB onderwerpt de maatregelen aan een uitvoerige toetsing.⁵ Hierbij wordt allereerst gekeken naar wat de beleidsmaatregel inhoudt en hoe het fiscale landschap hierdoor verandert. Voorts wordt dieper ingegaan op de ramingswijze, met nadruk op de berekening van de grondslag, en de validiteit van de gebruikte aannamen en gedragseffecten. In het bijzonder wordt gekeken naar onzekerheden in de raming die kunnen voortkomen uit de gebruikte data, modellen, aannamen en mogelijk gedrag. Het CPB geeft bij iedere raming een afzonderlijke inschatting van de onzekerheid van de puntschatting van het budgettaire effect.

¹ De vrachtwagenheffing gaat gepaard met een budgettaire terugsluis van de netto-opbrengst. De raming van deze terugsluis, die deel uitmaakt van het uitgavenkader van de Rijksbegroting, wordt niet door het CPB bekeken en dus ook niet gecertificeerd.

² De oorsprong van de vastgelegde certificeringsronde is het advies van het vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte in 2016: Van salдостuring naar stabilisatie, Vijftiende rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag, juli 2016, p.37 en 4 ([link](#)).

³ Voor 2027 en verder is nog geen raming beschikbaar, deze getallen worden bij het beschikbaar komen van de benodigde invoer in een later stadium met de gecertificeerde methodiek geraamd.

⁴ Zie CPB Notitie, 15 september 2020, Certificering budgettaire ramingen fiscale maatregelen Belastingplan 2021, ([link](#)).

⁵ Ramingen die door gedragseffecten of door de gebruikte grondslag een hoge mate van onzekerheid kennen, vereisen meer inzicht en kwalificeren daarom voor een uitgebreide toetsing. Verder inzicht is ook gewenst indien een maatregel in de bijzondere belangstelling staat van het parlement of naar verwachting een aanzienlijke budgettaire omvang heeft.

2 Certificering

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gecertificeerde maatregelen. Het CPB acht de raming van de budgettaire effecten van de maatregelen neutraal en redelijk. De raming leunt op de aannamen over onder andere de toekomstige grondslagontwikkeling en de gedragsreacties, en krijgt het onzekerheidsoordeel ‘gemiddeld’. Hieronder wordt de certificering van de budgettaire raming toegelicht. Verdere toelichting van de beleidsmaatregel, opgesteld door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Financiën, is te vinden als bijlage bij het wetsvoorstel Wet Vrachtwagenheffing.

Tabel 2.1 Overzicht gecertificeerde maatregelen

Wet Vrachtwagenheffing		Geraamd budgettair effect			
		mln euro ^a			
		2026	2027	2028	2029
Heffingsopbrengst Vrachtwagenheffing		807	Niet beschikbaar*	Niet beschikbaar*	Niet beschikbaar*
Accijnsderving		-45	Niet beschikbaar*	Niet beschikbaar*	Niet beschikbaar*
Beëindiging Eurovignet		-222	-229	-235	-242
Verlaging mrb-tarieven vrachtwagens		-49	-50	-52	-53
Uitvoerige toetsing	Ja				
Onzekerheid	Gemiddeld				

(a) + is saldoverbeterend/lastenverzwarend.
*Voor 2027 tot en met 2029 is nog geen raming beschikbaar, deze getallen worden bij het beschikbaar komen van de benodigde invoer in een later stadium met de gecertificeerde methodiek geraamd.

Per 2026 wordt een vrachtwagenheffing ingevoerd over alle autosnelwegen, een vaste lijst N-wegen en gemeentelijke hoofdwegen. De heffing treft enkel vrachtwagens met een toegestane maximummassa van meer dan 3,5 ton en BE-trekkers waarvan de oplegertrekker een toegestane maximummassa van minder dan 3,5 ton heeft. Daarbij geldt een tariefdifferentiatie naar zeven milieuklassen van vrachtwagens en drie gewichtsklassen, met een lager tarief voor schonere en lichtere vrachtwagens. De invoering van de vrachtwagenheffing leidt tot derving van de diesel- en benzineaccijnzen. Een vrachtwagenheffing mag volgens de Eurovignet-richtlijn niet tegelijkertijd bestaan met het Eurovignet. Het Eurovignet wordt daarom beëindigd. Daarnaast worden de mrb-tarieven voor vrachtwagens verlaagd tot het Europees toegestane minimum.

Het eerste onderdeel van het wetsvoorstel is de vrachtwagenheffing. De grondslag van deze heffing is het aantal gereden kilometers door heffingsplichtige vrachtwagens over de heffingsplichtige weggedelen. Startpunt van de raming is de meest recente schatting van het totaal aantal gereden kilometers door vrachtwagens en oplegertrekkers, die uit CBS-gegevens verkregen is. Vervolgens is deze schatting doorgelegd naar toekomstige jaren met behulp van aannamen op basis van de trendprognose wegverkeer 2021-2026⁶ van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Tot slot is het aandeel van deze kilometers op heffingsplichtige wegen berekend met behulp van prognoses van het Landelijk Model Systeem (LMS) model⁷ van Rijkswaterstaat waarin het scenario WLO-Hoog in de Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving (WLO) 2015⁸ van CPB en

⁶ Trendprognose wegverkeer 2021-2026, KiM, juni 2021 ([link](#))

⁷ Rijkswaterstaat is eigenaar van het LMS-model en verantwoordelijk voor de kwaliteit. Het model wordt periodiek gevalideerd. Documentatie is online te vinden ([link](#)).

⁸ Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving 2015, CPB en PBL ([link](#))

PBL gebruikt is. Het WLO-Hoog scenario wordt als best passend verondersteld vanwege de gerealiseerde cijfers en de aansluiting bij de geprognoseerde ontwikkelingen van het aantal gereden kilometers door vrachtwagens in de trendprognose wegverkeer 2021-2026 van het KiM. Onzekere factor in dit onderdeel van de raming is de mate van herstel van het aantal gereden kilometers na de coronacrisis.

De berekende statische grondslag is gecorrigeerd voor gedragsreacties. De invoering van een vrachtwagenheffing prikkelt transportbedrijven immers om andere routes te rijden (verkeerseffecten) of de logistieke organisatie anders in te richten (vervoerseffecten⁹). Beide effecten leiden tot een afname van de grondslag. Het verkeerseffect is geschat met het LMS-model, waarbij is verondersteld dat de verkeerseffecten onmiddellijk na invoering optreden. De vervoerseffecten zijn geschat¹⁰ met het BasGoed-model van Rijkswaterstaat.¹¹ Bij de vervoerseffecten wordt vanwege de aanpassingstijd een lineaire ingroei naar 2030 aangenomen. De aannamen over voornoemde gedragseffecten brengen onzekerheid met zich mee.

De berekende grondslag is vermenigvuldigd met het gemiddelde tarief, dat bepaald is aan de hand van de samenstelling van het vrachtwagenpark op basis van RDW-detailgegevens en de LMS-modelprognoses, waarin tevens bevindingen uit de eerdere effectstudies over tariefstelling en het effect op de vergroening van het wagenpark zijn meegenomen. De berekende opbrengst is tot slot gecorrigeerd vanwege dervingen door systeemfalen (vrachtwagens met niet functionerende On Board Unit) en uit systeemafstellingen (neerwaartse afronding in de systemen die de kilometers registreren). Deze aannamen zijn gemaakt op basis van ervaringen met een vrachtwagenheffing uit België en de gemaakte afspraken met de heffingsexploitanten. Deze correcties gaan met onzekerheid gepaard.

De vermindering van het aantal gereden kilometers vanwege gedragsreacties leidt ook tot een derving bij de opbrengsten uit de benzine- en dieselaccijns. Dezelfde benadering van de gedragseffecten zoals die zijn berekend bij de vrachtwagenheffing met behulp van het LMS-model en BasGoed is daarom gehanteerd om de derving bij de accijnzen te ramen. Daarbij is gebruikgemaakt van gegevens van het PBL over het aandeel van vrachtauto's en opleggetrekkers de accijnsopbrengsten. Een bron van onzekerheid hierbij is dat de vrachtwagenheffing via verminderd weggebruik van vrachtverkeer kan leiden tot een mogelijke toename van het personenverkeer en de daarmee gepaard gaande accijnsopbrengsten. Dat effect is echter naar verwachting gering en de kleine hoeveelheid aan empirische literatuur vindt hiervoor geen bewijs. Daarom is dit gedragseffect niet meegenomen in de raming.

Voor de raming van de budgettaire omvang van de afschaffing van het Eurovignet wordt aangesloten bij de door het ministerie geraamde opbrengst voor 2026. De grondslag ontwikkelt zich historisch gezien relatief stabiel en de omvang laat zich relatief eenvoudig ramen.

De budgettaire omvang van de verlaging van het mrb-tarief wordt geraamd aan de hand van de detailgegevens van de Belastingdienst over de aantallen en typen vrachtwagens uit 2019.¹² De grondslag voor 2019 wordt daarmee nauwkeurig benaderd en vervolgens met behulp van de Trendprognose-verkeer 2021-2026 van het KiM doorgelegd, onder de veronderstelling dat de geprognoseerde ontwikkeling na 2026 vergelijkbaar is.

De raming is naar het oordeel van het CPB neutraal en redelijk en maakt gebruik van betrouwbare (detail)gegevens. De raming leunt echter ook op de aannamen over de ontwikkeling van het aantal gereden

⁹ Bijvoorbeeld door relocatie van distributiecentra en gebruik van alternatief vervoer, zoals trein of boot.

¹⁰ Effectstudies vrachtwagenheffing, MuConsult, qCast en Significance, 2018 ([link](#))

¹¹ Rijkswaterstaat is eigenaar van de modellen LMS en BasGoed, en verantwoordelijk voor de kwaliteit. De modellen worden periodiek gevalideerd. Verder documentatie is online te vinden ([link](#) en [link](#)).

¹² De gegevens over 2020 worden vanwege de coronacrisis niet als neutrale veronderstelling voor de structurele situatie beschouwd. Omdat de mrb-euronormtoeslag vervalt, worden samenstellingseffecten van het wagenpark buiten beschouwing gelaten.

kilometers door vrachtverkeer. Deze ontwikkeling is onder andere afhankelijk van het herstel van de grondslag na de coronacrisis. Daarnaast zijn de modelprognoses met enige onzekerheid omgeven, vooral wat betreft de gedragseffecten (verkeers- en vervoerseffect) en de toename van personenverkeer. Tot slot is de toekomstige ontwikkeling en samenstelling van het wagenpark en de afslag voor systeemaftellingen en -falen onzeker. Op andere onderdelen, zoals de afschaffing van het Eurovignet en de mrb-tariefsaanpassing is de onzekerheid meer beperkt. De geraamde opbrengst van het wetsvoorstel is daarmee in gemiddelde mate onzeker.