Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 9 februari 1994 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Eurovignetverdrag)

TOELICHTENDE NOTA

1. Inleiding

Op 9 februari 1994 kwam te Brussel tot stand het Verdrag inzake de heffing van rechten voor het gebruik van bepaalde wegen door zware vrachtwagens (Eurovignetverdrag) (Trb. 1994, 69). Het Verdrag is op 1 januari 1996 in werking getreden.

Het Eurovignetverdrag is gesloten door het Koninkrijk België, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden met het doel een gemeenschappelijk gebruiksrecht te heffen door de verdragspartijen voor motorvoertuigen[1] die bepaalde wegen binnen hun grondgebied gebruiken, alsmede het vaststellen van de voorwaarden en procedures voor het verdelen van de inkomsten uit het gebruiksrecht. Het Koninkrijk Zweden is met het op 18 september 1997 te Brussel tot stand gekomen Protocol toegetreden tot het Eurovignetverdrag (Trb. 1998, 16). De Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk België en het Koninkrijk Denemarken hebben respectievelijk op 29 maart 2017, 31 maart 2019 en 27 maart 2024 het Eurovignetverdrag opgezegd. Het Eurovignetverdrag is op respectievelijk 1 januari 2018, 31 december 2019 en 1 januari 2025 voor deze verdragspartijen buiten werking getreden. Op dit moment heeft het Eurovignetverdrag drie verdragspartijen, te weten het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Zweden.

Het Eurovignetverdrag werd op 29 november 1995 bij wet goedgekeurd voor Nederland (Stb. 1995, nr. 563) en werd voor Nederland aanvaard op 21 december 1995. Het Verdrag geldt voor Europees Nederland.

Op 18 september 1997 is te Brussel een bijkomend Verdrag tot stand gekomen (Trb. 1998, 17). Dit Verdrag is op 3 oktober 1998 goedgekeurd voor Europees Nederland.[2] Het bijkomend Verdrag vormt op grond van artikel 2, derde lid, van het bijkomend Verdrag een integrerend onderdeel van het Eurovignetverdrag. Vervolgens is het Eurovignetverdrag gewijzigd bij Protocollen tot wijziging van het Eurovignetverdrag van 22 maart 2000 (Trb. 2000, 95), 21 oktober 2010 (Trb. 2011, 2), 6 december 2017 (Trb. 2018, 2) en 29 maart 2023 (Trb. 2023, 52). De Protocollen zijn goedgekeurd voor Europees Nederland[3] en in werking getreden respectievelijk op 1 april 2001, 1 mei 2014, 1 mei 2019 en 1 februari 2025.

---

[1] Daarmee wordt bedoeld: een motorvoertuig of een samenstel van voertuigen dat uitsluitend bestemd is voor het goederenvervoer over de weg en waarvan het maximum toegestane totaalgewicht ten minste 1 2 ton bedraagt.

[2] Kamerstukken II 1997-1998, 26140, nr. 1.

[3] Kamerstukken II 2000-2001, 27434, nr. 1; Kamerstukken 2010-2011, 32650, nr. 1; Kamerstukken 2017-2018, 34946, nr. 1 en Stb. 2024, 240 (Kamerstukken II 2023-2024, 36515).

Op basis van de in paragraaf 2 gegeven toelichting wordt er parlementaire goedkeuring gevraagd met betrekking tot het voornemen om het Eurovignetverdrag, zoals dat op dit moment geldt, op te zeggen.

2. Toelichting bij het voornemen tot opzegging

De aanleiding voor het voornemen van de regering om het Eurovignet op te zeggen is de invoering van de vrachtwagenheffing op 1 juli 2026 en de gelijktijdige beëindiging van de belasting zware motorrijtuigen voor Nederland die middels het Eurovignet geheven wordt.

Achtergrond

Eind jaren 80 van de vorige eeuw vormde het Duitse voornemen om een nationaal gebruiksrecht voor zware vrachtwagens in te voeren de aanleiding om in Europees verband afspraken te maken over fiscale harmonisatie van het wegvervoer.[4] Zowel de Eurovignetrichtlijn[5] als het Eurovignetverdrag waren hiervan een gevolg. Het Eurovignetverdrag introduceerde, binnen het kader van de Eurovignetrichtlijn, het Eurovignet waarmee gedurende een bepaalde periode gebruik kan worden gemaakt van het (snel)wegennet van deelnemende landen.

Voor Nederland was partij worden bij het Eurovignetverdrag in de eerste plaats van belang om te voorkomen dat afzonderlijke nationale systemen zouden ontstaan. Een dergelijk scenario zou voor Nederlandse vervoerders tot extra kosten, administratieve lasten en verslechtering van hun concurrentiepositie hebben kunnen leiden. In het bijzonder de samenwerking met Duitsland werd van belang geacht. Door toe te treden tot het Eurovignetverdrag werd een gemeenschappelijk, onderling afgestemd systeem mogelijk gemaakt en werd tevens voorkomen dat binnen dat deel van de Europese Unie een stapeling van nationale vignetten zou ontstaan.

Daarnaast was voor Nederland van betekenis dat deelname aan het Eurovignetverdrag zeggenschap bood over de verdere uitwerking van het gemeenschappelijke gebruiksrecht. In het bereikte compromis werden niet alleen de hoofdlijnen van de heffing, maar ook de onderlinge samenwerking tussen de deelnemende staten geregeld, waaronder de tariefstructuur, de betalingstijdvakken en de verdeling van opbrengsten. Voor Nederland woog mee dat deze gezamenlijke aanpak beter aansloot bij de uitgangspunten van de interne markt dan afzonderlijke nationale regelingen.

Het Eurovignet voor vrachtwagens was een eenvoudig systeem. Vrachtwagens die gebruik wilden maken van het hoofdwegennet van de deelnemende landen, dienden hiervoor een vignet aan te schaffen. Daarbij kon worden gekozen voor een dag-, week-, maand- of jaarvignet, en een vignet kon via diverse verkoopkanalen

[4] Kamerstukken II 1994/95, 24070, nr. 3.

[5] Richtlijn (EG) 1999/62 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen.

worden verkregen. De inkomsten van vrachtwagens die in een verdragsland waren geregistreerd, kwamen toe aan dat verdragsland. De inkomsten die afkomstig waren van vrachtwagens die niet in een verdragsland waren geregistreerd, werden over de verdragslanden verdeeld met behulp van een verdeelsleutel. De Belastingdienst zag in Nederland toe op de naleving van het Eurovignet. De Belastingdienst vervulde daarnaast een belangrijke schakelfunctie richting de private dienstaanbieder, die voor de gezamenlijke verdragslanden borgde dat ook buitenlandse vrachtwagens laagdrempelig een Eurovignet konden verkrijgen.

Invoering vrachtwagenheffing

Nederland heeft geruime tijd naar tevredenheid gebruikgemaakt van het Eurovignet. De opzegging door Duitsland van het Eurovignetverdrag met ingang van 29 maart 2017 vormde echter een belangrijk keerpunt. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III van 10 oktober 2017 is daarom aangekondigd dat in Nederland in navolging van omringende landen zo spoedig mogelijk een kilometerheffing voor vrachtverkeer wordt ingevoerd.[6] De Wet vrachtwagenheffing[7] zoals die op 14 september 2021 bij de Tweede Kamer is ingediend en op 30 augustus 2022 is vastgesteld is hiervan het resultaat. Een relevante overweging hierbij is dat in 2022 ook de Eurovignetrichtlijn is aangepast en dat het lidstaten hierdoor vanaf 25 maart 2030 niet langer is toegestaan gebruiksrechten toe te passen voor zware bedrijfsvoertuigen op het trans-Europees kernnetwerk voor vervoer en dat lidstaten die reeds een gemeenschappelijke regeling voor gebruiksrechten toepassen (zoals het Eurovignet) deze gemeenschappelijke regeling uiterlijk op 25 maart 2032 moeten aanpassen of opheffen.[8] Inmiddels staat daarmee vast dat ook zonder de invoering van de vrachtwagenheffing het Eurovignet zou moeten worden beëindigd.

De invoering van de vrachtwagenheffing heeft twee doelen. Ten eerste het laten betalen van binnen- en buitenlands vrachtverkeer voor het gebruik van de weg, door de omzetting van vaste belastingen naar een variabele heffing waarbij betaald wordt per gereden kilometer. Het tweede doel is het innoveren en verduurzamen van de vervoerssector. Hiervoor wordt het tarief van de vrachtwagenheffing gedifferentieerd naar het gewicht en de uitstoot van het voertuig én worden de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing teruggesluisd voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Op 7 november 2022 is de Tweede Kamer per kamerbrief geïnformeerd over de invoering van de vrachtwagenheffing.[9] In deze brief is aangeven dat de vrachtwagenheffing naar verwachting in 2026 start. Vervolgens is de Kamer via halfjaarlijkse voortgangsbrieven geïnformeerd over de voortgang. De Wet vrachtwagenheffing is vanaf 1 januari 2023 op drie

[6] «Vertrouwen in de toekomst», Regeerakkoord 2017–2021, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, pp. 40 en 42.
[7] Stb. 2022, 330.
[8] Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen.
[9] Kamerstukken II 2022-2023, 31305, nr. 368

verschillende momenten gedeeltelijk in werking getreden ter voorbereiding op de start van de vrachtwagenheffing in 2026. De wet is op 1 juli 2026 volledig in werking getreden.[10]

Gevolgen invoering vrachtwagenheffing voor het Eurovignetverdrag

Door de omzetting van vaste belastingen naar een variabele vrachtwagenheffing, moet de Nederlandse deelname aan het Eurovignet worden beëindigd. In artikel 29, tweede lid, van de Wet vrachtwagenheffing is bepaald dat de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht als bedoeld in artikel 3 van het Eurovignetverdrag overeenkomstig artikel 17 van dat verdrag wordt beëindigd.
In de zesde voortgangsbrief van 3 juni 2025 is aangekondigd dat de benodigde stappen gezet zouden worden om de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht per 1 juli 2026 te beëindigen. Op 26 september 2025 is aan de Europese Commissie als depositaris van het Eurovignetverdrag de in artikel 17 van het Eurovignetverdrag bedoelde kennisgeving gedaan dat Nederland per 1 juli 2026 zal afzien van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht. Anders dan de opzegging van het Eurovignetverdrag, dat tegen het einde van ieder kalenderjaar kan worden opgezegd, kan de beëindiging van de heffing rekening houdend met een beëindigingstermijn van 9 maanden gedurende het gehele kalenderjaar ingaan en is daarmee flexibeler[11]. Om die reden is ervoor gekozen te beginnen met de beëindiging van de heffing en het Eurovignetverdrag op een later moment op te zeggen.

Gevolgen opzegging Eurovignetverdrag door Nederland

De mededeling dat Nederland met ingang van 1 juli 2026 afziet van de heffing van het gemeenschappelijk gebruiksrecht, houdt geen opzegging van het Eurovignetverdrag door Nederland in. Nederland blijft daarom na 1 juli 2026 partij bij het Eurovignetverdrag. Ingevolge artikel 18 van het Eurovignetverdrag kan het Eurovignetverdrag tegen het einde van het kalenderjaar worden opgezegd door middel van een aan de depositaris gerichte schriftelijke verklaring, met een opzegtermijn van negen maanden. Dit betekent dat een schriftelijke kennisgeving van opzegging vóór 31 maart bij de Europese Commissie als depositaris van het Eurovignetverdrag moet zijn ingediend, om het Eurovignetverdrag per het einde van dat kalenderjaar te beëindigen. De inzet is erop gericht deze kennisgeving vóór 31 maart 2027 te doen, zodat Nederland met ingang van 1 januari 2028 niet langer partij is bij het Eurovignetverdrag. Zweden en Luxemburg zijn vanaf dat moment de enige verdragspartijen. Deze landen blijven voorlopig gebruik maken van het Eurovignet.

[10] Stb 2026, 119.
[11] Kamerstukken II 2020-2021, 35910, nr. 3, p. 86.

De Wet belasting zware motorrijtuigen (Wet BZM) geeft in Nederland uitvoering aan het Eurovignetverdrag. Ingevolge artikel 29, eerste lid, van de Wet vrachtwagenheffing wordt deze wet met ingang van 1 juli 2026 ingetrokken.[12] Artikel 35 van de Wet vrachtwagenheffing borgt dat de Wet BZM van toepassing blijft op een belastbaar feit dat voor 1 juli 2026 heeft plaatsgevonden. Met dit overgangsrecht wordt geborgd dat Nederland uitvoering blijft geven aan de verplichtingen zoals die tot 1 juli 2026 volgen uit het Eurovignetverdrag.

3. Koninkrijkspositie

Het Verdrag geldt uitsluitend voor Europees Nederland. Het voornemen tot het opzeggen van het Verdrag heeft dan ook betrekking op dit deel van het Koninkrijk.

De staatssecretaris van Financiën,

De minister van Buitenlandse Zaken,

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,

[12] Stb. 2026, 119.