

Vergaderjaar 2024–2025

36 626

Wijziging van de Wet vrachtwagenheffing in verband met de implementatie van de herziene Europese tolheffingsregels

C

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 juni 2025

Het wetsvoorstel wijzigt de Wet vrachtwagenheffing, die de implementatie is van onder meer Richtlijn 99/62/EG¹. Deze richtlijn is gewijzigd door middel van Richtlijn (EU) 2022/362² (hierna: de herziene richtlijn). Met dit wetsvoorstel wordt de herziene richtlijn geïmplementeerd in de Wet vrachtwagenheffing.

De regering bedankt de leden van de BBB-fractie voor hun vragen over het wetsvoorstel. In het navolgende worden deze vragen beantwoord.

Vraag 1 BBB-fractie

Dit voorstel ziet op een versnelde elektrificatie van het vrachtverkeer. In hoeverre gaat dit invloed hebben op de netcongestie? Is het mogelijk binnen de in het voorstel nagestreefde termijnen voldoende laadcapaciteit te realiseren?

Antwoord

Er zijn op dit moment genoeg laadpunten voor de huidige vloot elektrische vrachtwagens en dat moet zo blijven, ook als het aantal voertuigen als gevolg van dit wetsvoorstel sneller toeneemt. Binnen de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) werken overheden, netbeheerders en marktpartijen samen om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van laadinfrastructuur in Nederland aansluit bij de uitrol van alle soorten elektrisch vervoer, dus ook vrachtwagens. Daarnaast zijn sinds het najaar van 2024 subsidieregelingen opengesteld om de realisatie van private laadinfrastructuur bij bedrijven en publieke laadinfrastructuur voor zwaar vervoer te versnellen. De regelingen komen tegemoet in de investerings-

¹ Richtlijn 1999/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 1999 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtoertuigen (PbEG 1999, L 42).

² Richtlijn (EU) 2022/362 van het Europees Parlement en de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van de Richtlijnen 1999/62/EG, 1999/37/EG en (EU) 2019/520 betreffende het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan voertuigen (PbEU 2022, L 69/1).

kosten die bedrijven maken in de aanleg van deze laadinfrastructuur. Het gaat om de Subsidieregeling Private Laadinfrastructuur bij bedrijven (SPriLa) en de Subsidieregeling Publieke Laadinfrastructuur zwaar vervoer (SPuLa). De SPriLa wordt medegefinancierd vanuit de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing («de terugsluis»).

Aangezien het laden van elektrische vrachtwagens in de regel op hoge vermogens plaatsvindt, kan dit uitdagingen opleveren voor de beschikbare capaciteit op het elektriciteitsnetwerk. Slim laden van elektrische vrachtwagens, dat wil zeggen optimaal omgaan met de beschikbare netaansluiting, is cruciaal om het elektriciteitsnetwerk zo min mogelijk te belasten. Desalniettemin is het net steeds vaker «vol». Deze uitdaging heeft echter de volle aandacht. Zo werkt het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG) aan de aanpak van netcongestie, o.a. door het Landelijk Actieplan Netcongestie (LAN) uit te voeren. Daarin werken netbeheerders, overheden, toezichthouders en marktpartijen samen aan het verminderen (en waar het kan voorkomen) van netcongestie. Daarnaast kijkt het Ministerie van IenW samen met het Ministerie van KGG en de netbeheerders naar praktische oplossingen voor het elektrisch laden van voertuigen in situaties van beperkte netcapaciteit. Daarbij is relevant te vermelden dat via de eerdergenoemde SPriLa-regeling subsidie wordt aangeboden voor een stationaire batterij in combinatie met laadinfrastructuur. Met een stationaire batterij kan (een deel van) de piekcapaciteit bij het laden worden opgevangen. Daardoor volstaat een kleinere netaansluiting en is de laadinfrastructuur beter in te passen.

Vraag 2 BBB-fractie

Een vrachtwagen wordt in acht jaar afgeschreven. Ondanks de reacties heeft de regering besloten in het voorstel een termijn te hanteren van vier jaar. Heeft dit ook te maken met de geplande invoering van het ETS2-systeem voor emissiehandel in 2027?

Antwoord

Nee, de termijn van vier jaar staat los van de geplande invoering van het ETS2-systeem voor emissiehandel in 2027. Zoals toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, acht de regering het van belang om de tarieven voor een periode van *minimaal* vier jaar stabiel te houden³. Voor deze minimale periode is gekozen, zodat kan worden bijgestuurd op basis van de ontwikkeling van het wagenpark en tegelijkertijd voldoende duidelijkheid richting ondernemers wordt geboden voor het nemen van investeringsbeslissingen.

Vraag 3 BBB-fractie

De regering streeft naar invoering van het wetsvoorstel in 2026. Bestaat door invoering van ETS2 het gevaar van een dubbele heffing? Kan de regering haar antwoord toelichten? Als dit niet zo is, betekent dat dan dat (een deel van) de heffing verdwijnt met de invoering van ETS2? Of versneld wordt afgebouwd? Is invoering in 2026 dan wel proportioneel?

Antwoord

Als ETS2 in 2027 wordt ingevoerd, is sprake van twee maatregelen die bijdragen aan het verduurzamen van het goederenvervoer. ETS2 betreft een handelssysteem voor de broeikasgasemissies die vrijkomen bij de verbranding van brandstoffen in het wegvervoer, de gebouwde omgeving

³ Kamerstukken II 2024/25, 36 626, nr. 3, p. 17.

en aanvullende sectoren. Dit resulteert in een hogere prijs voor fossiele brandstoffen voor het wegvervoer. Dit wetsvoorstel stimuleert een vergroening van het wagenpark door binnen de vrachtwagenheffing de tarieven te differentiëren op basis van de CO₂-uitstoot van de vrachtwagen.

De herziene richtlijn bepaalt dat de toepassing van de CO₂-differentiatie in de infrastructuurheffing niet verplicht is indien een andere maatregel van de Unie betreffende koolstofheffing op brandstof voor het wegvervoer van toepassing is. Dit betekent dat als ETS2 van kracht is, de differentiatie in de vrachtwagenheffing niet langer verplicht is. Bij de verwachte start van de heffing in 2026 is CO₂-differentiatie in ieder geval op grond van de herziene richtlijn een verplichting. De voorgestelde tariefstructuur van de vrachtwagenheffing met een CO₂-differentiatie is echter ook een maatregel uit de klimaataanpak van het kabinet. Dit met het oog op het realiseren van de ambitie om in 2030 30% van de nieuwverkochte vrachtwagens emissievrij te laten zijn⁴.

De verplichte CO₂-differentiatie op grond van de herziene richtlijn wordt zowel door de Commissie als door de regering na enige tijd opnieuw beoordeeld. De Commissie beoordeelt uiterlijk in maart 2027 de uitvoering en doeltreffendheid van de CO₂-differentiatie.⁵ Hiermee wordt uitdrukkelijk ook de invoering van ETS2 meegenomen. Dit leidt mogelijk ook tot aanpassing van wat in de herziene richtlijn is bepaald over de CO₂-differentiatie.

Daarnaast evalueert de regering de ontwikkeling van het wagenpark gedurende de vier jaar na de start van de vrachtwagenheffing. Op dit moment acht de regering de CO₂-differentiatie in de vrachtwagenheffing proportioneel, gezien de grote opgave waarvoor de wegvervoerssector staat. Zoals opgemerkt in het antwoord op vraag 2, acht de regering het van belang om de tarieven voor een periode van minimaal vier jaar stabiel te houden. Dit geeft duidelijkheid richting ondernemers voor het nemen van investeringsbeslissingen. Tijdens deze periode evalueert de regering de ontwikkeling van het wagenpark. Op basis hiervan kan besloten worden om de tarieven te handhaven of een eventuele correctie voor te stellen voor de volgende periode van vier jaar. Op dat moment wordt ook gezien in hoeverre een CO₂-differentiatie nog verplicht is binnen de kaders van de dan geldende Europese richtlijn, dan wel wenselijk of noodzakelijk voor het halen van de klimaatdoelen.

Vraag 4 BBB-fractie

Er is niet gekozen voor een MKB-toets. Waarom niet? Is de regering bereid deze alsnog te doen?

Antwoord

Het is vast kabinetsbeleid om voor wetgevingsdossiers die geen of nauwelijks regeldrukgevolgen voor het mkb hebben, geen mkb-toets uit te voeren⁶. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is beschreven dat geen formele mkb-toets uitgevoerd is omdat dit wetsvoorstel, ten opzichte van de huidige (nog in werking te treden) Wet vrachtwagenheffing, niet leidt tot stelsel- dan wel systeemwijzigingen voor het mkb. Door dit wetsvoorstel ontstaan er voor houders van vrachtwagens geen nieuwe verplichtingen, maar moeten houders in sommige gevallen wel aanvullende voertuigdocumenten aanleveren om

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 305, nr. 404.

⁵ Artikel 7 octies bis, achtste lid, van de herziene richtlijn.

⁶ Kamerstukken II 2018/19, 32 637, nr. 360.

het tarief juist te kunnen vaststellen. De regering acht het daarom niet nodig alsnog een mkb-toets te doen. Wel voert het Ministerie van IenW met regelmaat gesprekken met ondernemers over de vrachtwagenheffing. Daarnaast vinden continu gesprekken plaats met de organisaties die de vervoerssector vertegenwoordigen.

Vraag 5 BBB-fractie

Het ATR adviseert de regeldrukkosten voor de dienstverleners te onderzoeken. Heeft de regering dit advies opgevolgd? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid dit alsnog te doen?

Antwoord

De regeldrukkosten voor de dienstaanbieders zijn onderzocht⁷. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel is op basis van dit onderzoek beschreven dat het wetsvoorstel leidt tot beperkte regeldruk voor dienstaanbieders. De dienstaanbieders hebben een contract met de overheid en ontvangen een vergoeding voor de werkzaamheden.

Vraag 6 BBB-fractie

De herziene richtlijn 2022/362 biedt enige beleidsruimte: het tarief externekostenheffing voor CO₂-emissies en de externekostenheffing voor geluidshinder als onderdeel van de tariefstructuur zijn facultatief. Volgens de toelichting bij het wetsvoorstel is gekozen voor een lastenluwe implementatie waarbij geen andere regels worden gesteld dan voor de implementatie noodzakelijk is.⁸ Dit is in lijn met een eerdere brief aan de Tweede Kamer waarin is aangegeven dat de externe-kostenheffing niet ook op geluidshinder of CO₂-emissies zal zien.⁹ Het ATR constateert daarentegen dat in het wetsvoorstel is gekozen om in het tarief wél externe-kostenheffingen voor CO₂-emissies en geluidshinder op te nemen. Deze heffingen zijn niet verplicht en vormen dus een nationale kop op de Europese richtlijn («gold plating»), aldus het ATR.¹⁰ In het regeerakkoord staat dat dit kabinet niet kiest voor nationale koppen op Europese regels. Waarom doet de regering dat in dit geval wel? In hoeverre wordt dit voldoende duidelijk gemaakt in het voorstel?

Antwoord

De regering deelt niet de opvatting van het ATR dat er op dit punt sprake is van een nationale kop¹¹. Van een nationale kop wordt wel gesproken als Nederland bij de omzetting van een richtlijn in nationaal recht verder gaat dan in de richtlijn is geregeld. Denk aan het toevoegen van regels die geen verband houden met de richtlijn, of aan nodeloze verfijningen ten opzichte van die richtlijn¹². Er is geen sprake van een nationale kop, maar van zuivere implementatie als een richtlijn keuzemogelijkheden biedt, en bij de omzetting in nationaal recht uit die mogelijkheden een keuze wordt gemaakt. Dat is in het voorliggende wetsvoorstel gebeurd. De herziene richtlijn introduceert een *verplichting* tot een infrastructuurheffing op basis van CO₂-emissies en een externekostenheffing voor luchtverontreiniging, en een *mogelijkheid* voor een externekostenheffing op basis van

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 36 626, nr. 3.

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 626, nr. 3, p. 2.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 XII, nr. 109.

¹⁰ ATR-advies, p. 2, bijlage bij Kamerstukken I 2024/25, 36 626, nr. 3.

¹¹ Zie ook de memorie van toelichting, waar is toegelicht dat er overeenkomstig vast kabinetsbeleid sprake is van zuivere en lastenluwe implementatie (Kamerstukken II 2024/25, 36 626, nr. 3, p. 1).

¹² Zie de toelichting bij aanwijzing 9.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

geluidshinder en CO₂-emissies. Van die laatste mogelijkheid is in het wetsvoorstel gebruikt gemaakt. Ook de mate van korting voor emissievrije vrachtwagens is een keuze.

De reden dat ook een externekostenheffing voor geluidshinder en CO₂-emissies wordt voorgesteld, is dat hiermee sterker gestuurd wordt op ingroei van emissievrije voertuigen. Ook past dit bij de motie-Grinwis c.s.¹³, die vraagt om een maximale korting voor emissievrije vrachtwagens. Het voorstel zorgt daarmee voor een extra reductie van de uitstoot van CO₂, stikstof en fijnstof.

De externekostenheffing voor CO₂-emissies heeft géén gevolgen voor de uitvoering en de regeldruk, omdat de benodigde gegevens dezelfde zijn als bij de differentiatie op CO₂-emissieklasse bij de infrastructuurheffing. Ook het gemiddelde tarief stijgt niet.

Vraag 7 BBB-fractie

Uit de internetconsultatie kwam naar voren dat er in elke vrachtwagen een kastje moet worden ingebouwd (kosten circa € 5.000) en dat de kosten per kilometer bij 60.000 kilometer voor het bestaande wagenpark met zo'n 300% stijgen. Geldt dit ook voor particuliere vrachtwagenbezitters? Zo ja, kunnen zij uitgezonderd worden?

Antwoord

Om straks vrachtwagenheffing te betalen, moeten houders van een vrachtwagen een overeenkomst sluiten met een toldienstaanbieder. Deze dienaarbieder zal de houder voorzien van boordapparatuur («een kastje»). Anders dan tijdens de internetconsultatie door een inzender is verondersteld, zijn inbouwkosten in Nederland niet aan de orde, omdat de boordapparatuur niet ingebouwd hoeft te worden. Het boordapparaat kan eenvoudig door de houder van de vrachtwagen zelf bevestigd worden achter de voorruit.

De verplichting om een dienstverleningsovereenkomst te sluiten en boordapparatuur in de vrachtwagen aanwezig te hebben, geldt voor elke houder van een vrachtwagen, zowel binnen- als buitenlandse houders. Particuliere vrachtwagenbezitters zijn niet uitgezonderd. Dat zou immers in strijd zijn met een van de doelen van de wet, namelijk vrachtverkeer laten betalen voor gebruik van de weg.

De invoering van de vrachtwagenheffing leidt tot een stijging van de kosten voor wegvervoer met 1 tot 3%¹⁴. Het voorliggende wetsvoorstel wijzigt daar niets aan, omdat het gemiddelde tarief niet stijgt. De tarieven zijn voor particuliere houders van een vrachtwagen hetzelfde als voor andere houders. De kostenstijging is wel afhankelijk van de specifieke kenmerken van het vervoer. Voor vervoer met een schone en zuinige vrachtwagen is het tarief per kilometer lager. De kostenstijging voor houders van een vrachtwagen die relatief schoon en zuinig is of voor houders die weinig kilometers afleggen is minder hoog dan voor houders die in minder schone en zuinige vrachtwagens rijden of die veel kilometers rijden. Verder vervalt voor binnen- en buitenlandse houders van een vrachtwagen van meer dan 12 ton het Eurovignet voor Nederlandse wegen en wordt voor Nederlandse houders de motorrijtuigenbelasting verlaagd tot het Europees minimum.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 19.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 3, p. 52.

Vraag 8 BBB-fractie

Wat betekent de invoering van deze nationale kop voor de concurrentiepositie van de Nederlandse transportsector? Wat betekent dit voor de Nederlandse consument? Welke invloed verwacht de regering bijvoorbeeld op de consumentenprijzen?

Antwoord

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 6, bevat het wetsvoorstel geen nationale kop. De gevolgen voor Nederlandse transportbedrijven zijn beschreven in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting van de oorspronkelijke Wet vrachtwagenheffing¹⁵. Hier staat dat de vrachtwagenheffing resulteert in een verbeterde concurrentiepositie van Nederlandse beroepsvervoerders ten opzichte van buitenlandse beroepsvervoerders. Belangrijkste reden hiervoor is de verlaging van de motorrijtuigenbelasting voor Nederlandse vervoerders.

De voorgestelde wijzigingen als gevolg van dit wetsvoorstel brengen hierin geen verandering. Met de implementatie van de herziene richtlijn in de Wet vrachtwagenheffing wordt niet beoogd om de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen. Het gemiddelde tarief blijft ongewijzigd en dit zal voor zowel binnen- als buitenlandse houders van een vrachtwagen gelden. Het voorstel heeft dan ook geen effect op de concurrentiepositie en de (consumenten)prijzen.

Vraag 9 BBB-fractie

In het concept-meerjarenprogramma voor verduurzaming en innovatie van de vervoersector wordt de zogenaamde «terugsluis» niet omgezet in acties om hernieuwbare biobrandstoffen (groen gas) te stimuleren en dus de CO₂-reductie in de vrachtwagensector zo efficiënt mogelijk te reduceren. Dit gaat voorbij aan het doel om CO₂ te reduceren, terwijl een brede brandstoffenmix noodzakelijk is om de klimaatdoelstellingen betaalbaar en haalbaar te houden. In hoeverre is de regering bereid dit alsnog te faciliteren?

Antwoord

De terugsluis van de vrachtwagenheffing heeft als doel een stevige impuls te geven aan de transitie naar een duurzame en innovatieve wegvervoersector. Biobrandstoffen spelen een belangrijke rol als transitiebrandstof, maar het doel is dat de wegvervoersector in 2050 volledig emissievrij is. Daarom is in het Meerjarenprogramma terugsluis 2026–2030¹⁶ gekozen om de terugsluis alleen in te zetten voor emissievrije technologie en het verbeteren van de logistieke efficiëntie. Deze keuze is gemaakt in goed overleg met de wegvervoersector. Het alsnog inzetten van de terugsluis om hernieuwbare brandstoffen te stimuleren wordt op dit moment dan ook niet overwogen.

Vraag 10 BBB-fractie

De regering heeft aan de Tweede Kamer toegezegd de kosten in beeld te brengen van Rijkswegen, provinciale wegen en gemeentelijke wegen. Concreet: welke kosten komen waar en hoe komen ze terecht? Kan de regering deze informatie ook doen toekomen aan de Eerste Kamer? De regering gaat drie jaar lang monitoren of deze wet niet leidt tot meer

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 910, nr. 3, p. 51 e.v.

¹⁶ Kamerstukken II 2024/25, 31 305, nr. 472.

vrachtverkeer op de provinciale en gemeentelijke wegen en zo nodig direct ingrijpen in overleg met de wegbeheerders. Zijn er afspraken gemaakt over de kosten die hiermee mogelijk gepaard gaan?

Antwoord

Kosten van infrastructuur

Op 3 juni 2025 heeft de Minister van IenW de zesde voortgangsbrief invoering vrachtwagenheffing aan de Tweede Kamer gestuurd¹⁷. Deze brief gaat ook in op de vraag wat de verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten) kwijt zijn aan weginfrastructuur en welk deel hiervan direct of indirect kan worden toebedeeld aan het vrachtverkeer. Hieronder vindt u de informatie die aan de Tweede Kamer is verstuurd en die betrekking heeft op de door de leden van de BBB-fractie gestelde vraag.

In 2018 is in opdracht van IenW een rapport opgesteld voor het bepalen van de tarieven voor de vrachtwagenheffing¹⁸. In dit onderzoek zijn de infrastructuurkosten in beeld gebracht, inclusief de verdeling van deze kosten over vrachtwagens en ander verkeer. In het rapport is de onderstaande verdeling opgenomen van de infrastructuurkosten toebedeeld aan vrachtwagens en verdeeld over wegen binnen de bebouwde kom (BIBK), onderliggende wegen buiten de bebouwde kom (BUBK OWN) en Rijkswegen.

Tabel 1: toebedeling kosten infrastructuur van overheden aan vrachtverkeer

Totale infrastructuurkosten (mln. €)	BIBK	BUBK OWN	Rijkswegen	TOTAAL
Vrachtauto	455,82	915,94	1.204,08	2.575,84
Percentage	10,62%	24,84%	39,07%	23,29%
Totale infrastructuurkosten	4.291,99	3.687,29	3.082,07	11.061,34
Percentage	100%	100%	100%	100%

(Bron: Transport & Environment Leuven, 5 juli 2028, kosten in 2010).

Uit deze tabel blijkt dat 10,62% van de € 4.291 miljoen aan kosten van bouw en onderhoud van de wegen binnen de bebouwde kom is toe te wijzen aan vrachtverkeer. De genoemde bedragen betreffen de kosten in 2010. Recentere cijfers zijn niet beschikbaar.

Monitoring en evaluatie uitwijkverkeer

De verwachting is dat vrachtverkeer met het gekozen heffingsnetwerk niet substantieel zal uitwijken naar wegen waar dat ongewenst is. Het is niet uit te sluiten dat de praktijk afwijkt van de verwachtingen op basis van het uitgevoerde onderzoek en de afstemming met de regionale wegbeheerders vooraf. Mocht in de praktijk toch blijken dat ergens ongewenst uitwijkverkeer ontstaat door de vrachtwagenheffing, dan kan de wegbeheerder zelf besluiten om maatregelen te treffen. Als uit de monitorings-

¹⁷ Kamerstukken II 2024/25, 31 305, nr. 520.

¹⁸ Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 31 305, nr. 262 (titel: Bepaling maximum tarief Vrachtwagenheffing).

gegevens blijkt dat er uitwijk is ontstaan door de vrachtwagenheffing, mogen wegbeheerders ervan uitgaan dat het Rijk zijn verantwoordelijkheid neemt en een bijdrage levert aan de kosten van maatregelen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat a.i.,
S.Th.M. Hermans