

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de
 lidstaten van de Europese Unie

36 626 Wijziging van de Wet vrachtwagenheffing in verband
 met de implementatie van de herziene Europese
 tolheffingsregels

Nr. 4133 Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 5 september 2025

Op 27 juni jl. heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel tot wijziging van de Europese tolheffingsregels gepresenteerd. Met het voorstel wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om emissievrije vrachtwagens gedurende een langere periode hoge korting of vrijstelling te geven van wegenheffingen.

Aangezien het een beknopt voorstel betreft, dat alleen een verlenging van een bestaande facultatieve bepaling in de richtlijn bevat, wordt de behandeling van het voorstel in het Europees Parlement en de Raad naar verwachting op korte termijn afgerond. Om deze redenen is ervoor gekozen om geen BNC-fiche op te stellen, maar om de Kamer via deze brief te informeren over het voorstel.

Voordat op het voorstel wordt ingegaan, wordt eerst een toelichting gegeven op de bestaande Europese tolheffingsregels en de wijze waarop die in Nederland geïmplementeerd zijn.

De Europese tolheffingsregels

De Europese tolheffingsregels zijn vastgelegd in Richtlijn 1999/62/EG.¹ Deze richtlijn laat lidstaten de keuze of wegbeprijzing wordt ingevoerd. Indien wegbeprijzing wordt ingevoerd, geldt het kader uit de richtlijn. De richtlijn bevat onder meer voorwaarden over de opbouw en hoogte van de tarieven. De richtlijn is in 2022 herzien,² waarmee de principes “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt” sterker zijn verankerd. Als gevolg daarvan kunnen heffingen niet alleen worden gedifferentieerd op basis van

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 wegeninfrastructuur aan voertuigen (PbEG 1999, L 187).

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).

het gewicht en de euro-emissieklasse van voertuigen, maar moeten deze ook worden gebaseerd op de CO₂-emissieklasse van voertuigen en de externe kosten voor luchtverontreiniging.

In Nederland zijn de Europese tolheffingsregels geïmplementeerd in de Wet belasting zware motorvoertuigen (Wet BZM) en de Wet vrachtwagenheffing.³ De Wet BZM bevat de ratificatie van het Eurovignetverdrag: een zogeheten gebruiksrecht voor zware vrachtwagens om voor een bepaalde tijdsperiode het wegennet te mogen gebruiken. De Wet vrachtwagenheffing bevat regels over de toekomstige vrachtwagenheffing, zoals onder meer het heffingsnetwerk en de opbouw van de tarieven (waaronder een infrastructuurheffing) die gaan gelden.

De bestaande Wet vrachtwagenheffing wordt momenteel gewijzigd om de in 2022 herziene richtlijn te implementeren. De Tweede Kamer heeft hiertoe op 1 april jl. het wetsvoorstel aangenomen.⁴ Dit wetsvoorstel is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. Zoals op 3 juni jl. gemeld in de zesde voortgangsbrief vrachtwagenheffing,⁵ is de geplande startdatum van de vrachtwagenheffing 1 juli 2026. Met de komst van vrachtwagenheffing wordt het heffen van het Eurovignet in Nederland beëindigd (en de Wet BZM ingetrokken).

Het Commissievoorstel

Op 27 juni jl. heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van de Europese tolheffingsregels gepresenteerd.⁶ Met dit voorstel wordt het mogelijk om emissievrije vrachtwagens tot en met uiterlijk 30 juni 2031 (volledige) vrijstelling te geven van infrastructuurheffingen en gebruiksrechten. Op grond van de huidige richtlijn (artikel 7 octies bis, eerste lid) is deze optie tot uiterlijk 31 december 2025 mogelijk en wordt de maximale korting op de infrastructuurheffing vanaf 1 januari 2026 beperkt tot 75% ten opzichte van het tarief van een reguliere dieselvrachtwagen in euro-emissieklasse VI.

De Commissie noemt als reden voor het voorstel dat de uitvoeringsperiode van de bestaande optie tot volledige vrijstelling

³ De Europese regels zijn ook geïmplementeerd in de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 en de Tunnelwet Westerschelde, maar aangezien het Commissievoorstel daarop geen verandering brengt wordt dat in deze brief buiten beschouwing gelaten.

⁴ Kamerstukken 36 626.

⁵ Kamerstukken 31 305, nr. 520.

⁶ Voorstel COM(2025)348, te vinden via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025PC0348&qid=1753169485540>.

van de infrastructuurheffing of gebruiksrechten te kort is om de vraag naar nieuwe emissievrije vrachtwagens voldoende te stimuleren. De Commissie meent dat de einddatum derhalve moet worden verschoven om de juiste omstandigheden voor een bredere ingebruikname van emissievrije vrachtwagens te scheppen.

Beoordeling van het voorstel

Het voorstel van de Commissie is met name relevant voor de vrachtwagenheffing. Het Eurovignet stopt immers per 1 juli 2026. In de (gewijzigde) Wet vrachtwagenheffing is een vrijstelling opgenomen voor emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg. Verder is op basis van de verplichting in de huidige richtlijn een korting van 75% toegepast op de infrastructuurheffing voor emissievrije vrachtwagens van meer dan 4.250 kg.

Het voorstel van de Commissie bevat uitsluitend een verlenging van een bestaande facultatieve bepaling in de richtlijn. Het voorstel bevat geen verplichtingen voor lidstaten. Lidstaten kunnen daarmee zelf beslissen of tolheffingen ongewijzigd blijven of dat er voor een langere periode aanvullende korting aan emissievrije vrachtwagens wordt gegeven. Het kabinet is om deze reden positief over het voorstel. Daarnaast is het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de Commissie en over de subsidiariteit positief: het voorstel bevat immers alleen een verlenging van een bestaande bepaling. Tevens is het oordeel over de proportionaliteit positief: het voorstel geeft lidstaten een aanvullende mogelijkheid om de bredere ingebruikname van emissievrije vrachtwagens te stimuleren. Tegelijkertijd behouden lidstaten de keuzevrijheid om dit doel te bereiken op een wijze die passend is bij de nationale context en om de hoogte van de wegenheffingen (binnen de kaders van de richtlijn) zelf te bepalen.

De exacte gevolgen van het voorstel zijn niet duidelijk. De Commissie heeft geen separaat impact assessment opgesteld, maar baseert zich op het impact assessment dat is opgesteld bij de voorbereiding van de vorige herziening van de richtlijn. Dit betrof een omvangrijke wijziging van de richtlijn, waarmee de principes “de gebruiker betaalt” en “de vervuiler betaalt” sterker in de richtlijn zijn verankerd. Ook in dit impact assessment is geen duidelijk beeld van de impact die verschillende opties voor kortingen aan emissievrije vrachtwagens hebben.⁷ Dit komt omdat het voorstel uit 2017 (waarop het impact assessment betrekking had) substantieel afwijkt van de uiteindelijk in 2022 vastgestelde

⁷ Zie hiertoe het BNC-fiche bij voorstellen COM(2017)275 en COM(2017)276.

richtlijn (waar de huidige mogelijkheid voor vrijstelling tot en met 31 december 2025 in geregeld is). Om die reden had het kabinet nu graag een separaat impact assessment gezien.

Aangezien het voorliggende voorstel uitsluitend een facultatieve bepaling bevat zijn er geen financiële gevolgen.

Vervolg

Naar verwachting wordt de behandeling van het voorstel op korte termijn afgerond, zodat lidstaten duidelijkheid hebben of er na 31 december 2025 vrijstelling van infrastructuurheffingen of gebruiksrechten voor emissievrije vrachtwagens gegeven kan worden.

Met het oog op duidelijkheid voor de transportsector over de tarieven van de vrachtwagenheffing, die een geplande startdatum van 1 juli 2026 heeft, kiest het kabinet ervoor om nu al te bepalen of de voorgestelde richtlijn (voorafgaand aan de vaststelling) wordt geïmplementeerd in Nederland. Dat is niet het geval. De tarieven van de vrachtwagenheffing blijven daarmee ongewijzigd ten opzichte van het wetsvoorstel dat de Kamer op 1 april jl. heeft aangenomen.

Hier zijn meerdere redenen voor. Eén van de doelen van de vrachtwagenheffing is dat alle vrachtwagens gaan betalen voor het gebruik van de weg. Het kabinet vindt het gepast dat ook emissievrije vrachtwagens een (verlaagde) infrastructuurheffing betalen en vindt daarom een volledige vrijstelling niet aan de orde. Een hogere korting kan weliswaar een aanvullende bijdrage leveren aan de transitie naar emissieloos vervoer, maar de bestaande korting van 75% bevat al een grote stimulans. Daar komt bij dat Nederland, anders dan andere lidstaten, de transitie naar emissieloos vervoer in het kader van deze richtlijn ook stimuleert door de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing beschikbaar te stellen voor innovatie en verduurzaming van de transportsector. Dit is uitgewerkt in het op 4 oktober 2024 vastgestelde Meerjarenprogramma terugsluis vrachtwagenheffing 2026-2030.⁸ Deze zogenoemde terugsluis is uniek in Europa en draagt, net als het Commissievoorstel beoogt, in belangrijke mate bij aan de transitie naar emissieloos vervoer.

Daarnaast is relevant dat eventuele implementatie van het voorstel financiële gevolgen heeft. Voor het Eurovignet niet, aangezien het heffen van het vignet al op 1 juli 2026 wordt beëindigd. Voor de

⁸ Kamerstukken 31 305, nr. 472.

vrachtwagenheffing zou implementatie betekenen dat de korting op de infrastructuurheffing (nu 75%) wordt vergroot tot maximaal 100%. Concreet zou dit voor een emissievrije vrachtwagen van meer dan 32 ton een aanvullende korting van ca. 2 cent per kilometer betekenen. Ter verduidelijking: met de huidige tariefstructuur van de vrachtwagenheffing (die voor ongeveer de helft uit de infrastructuurheffing en voor de helft uit externe kostenheffingen bestaat) is het tarief voor een emissievrije vrachtwagen van meer dan 32 ton ca. 4 cent per kilometer en voor een reguliere dieselvrachtwagen van meer dan 32 ton in euro-emissieklasse VI ca. 19,5 cent per kilometer (prijsspeil 2025). Een hogere korting voor emissievrije vrachtwagens leidt echter tot lagere opbrengsten van de vrachtwagenheffing (en daarmee tot minder budget voor de terugsluis) óf tot hogere tarieven voor niet-emissievrije vrachtwagens om daarmee de opbrengsten gelijk te houden. Het kabinet vindt beide opties ongewenst en kiest er daarom voor de tarieven niet te wijzigen.

Als laatste weegt mee dat de stabiliteit van de tarieven van belang is. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ter implementatie van de herziene richtlijn in de Wet vrachtwagenheffing,⁹ is het uitgangspunt om de tarieven voor vier jaar stabiel te houden omdat dit duidelijkheid geeft richting transportondernemers bij het nemen van investeringsbeslissingen. Aangezien de geplande startdatum van 1 juli 2026 nadert, is een aanpassing van de tarieven niet meer opportuun.

De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

⁹ Kamerstukken 36 626, nr. 3, p. 10.