

Vergaderjaar 2025–2026

36 626

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

E

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET TWEDE VERSLAG

Ontvangen 27 oktober 2025

De regering bedankt de leden van de BBB-fractie voor hun vragen over het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van de herziene richtlijn 99/62/EG¹, en beoogt de Wet vrachtwagenheffing vanaf het moment van de start van de vrachtwagenheffing te laten voldoen aan de nieuwe Europese regels voor tolheffing. De start van de vrachtwagenheffing is gepland op 1 juli 2026. De regering vindt het wenselijk om uiterlijk een half jaar voor de start duidelijkheid te geven over de tarieven die zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Dit is van belang om ondernemers in staat te stellen om de gevolgen voor hun bedrijfsvoering te bepalen en de tarieven te verwerken in hun contracten. Ook de private toldienstaanbieders en de publieke uitvoeringsorganisaties wil de regering uiterlijk een half jaar voor de start van de vrachtwagenheffing duidelijkheid bieden over de consequenties van het wetsvoorstel voor het uitvoeren van hun taken voor de vrachtwagenheffing, zoals het sluiten van overeenkomsten met eigenaren van vrachtwagens en het verlenen van ontheffingen.

In het navolgende worden de vragen van de BBB-fractie beantwoord.

Vraag 1 BBB-fractie

Als de herziene tolheffingsregels in 2026 voor vier jaar worden ingevoerd en het Emission Trade System in 2027, dan is de CO₂-heffing in de infrastructuurheffing vanaf 1 januari 2027 niet langer verplicht en worden ondernemers dubbel belast. Is dat de bedoeling van de regering?

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), zoals deze herzien is door middel van 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).

Antwoord

Het is de bedoeling van de regering dat zowel de CO₂-differentiatie van de infrastructuurheffing binnen de vrachtwagenheffing als het emissiehandelsstelsel voor de gebouwde omgeving, transport en andere sectoren (ETS2) vanaf 2027 van toepassing zijn. Als ETS2 in 2027 is ingevoerd, is sprake van twee maatregelen die bijdragen aan het verduurzamen van het goederenvervoer. Deze twee maatregelen zijn wel verschillend van aard. Door de CO₂-differentiatie van de infrastructuurheffing binnen de vrachtwagenheffing ontvangen vrachtwagens met een lagere tot geen CO₂-uitstoot een korting op het tarief van 15% tot 75%. Dat is een verlaging ten opzichte van het tarief dat geldt voor vrachtwagens in CO₂-emissieklasse 1 met euro-emissieklasse 6. De korting draagt bij aan de financiële haalbaarheid van de aanschaf van zuinige en emissievrije vrachtwagens voor ondernemers. ETS2 is een handelssysteem voor de broeikasgasemissies die vrijkomen bij de verbranding van brandstoffen in het wegvervoer, de gebouwde omgeving en aanvullende sectoren. Dit resulteert in een hogere prijs voor fossiele brandstoffen voor het wegvervoer.

Het klopt dat 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 CO₂-differentiatie in de vrachtwagenheffing niet langer verplicht is. Bij de geplande start van de vrachtwagenheffing op 1 juli 2026 is de CO₂-differentiatie op grond van de herziene richtlijn nog wel 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 zijn.²De geraamde reductie van CO₂-emissies ten gevolge van de in dit voorstel opgenomen tarieven bedraagt 0,4 Mton per jaar in 2030 ten opzichte van de tarieven in de wet. Gezien de grote opgave waarvoor de wegvervoerssector staat, acht de regering de CO₂-differentiatie ook als ETS2 vanaf 2027 is ingevoerd, nog steeds proportioneel.

Ik wijs er verder op dat de in het wetsvoorstel voorgestelde tariefstructuur kan rekenen op een breed draagvlak. Dat is gebleken toen het Ministerie van IenW verschillende varianten voor de tarieven van de vrachtwagenheffing heeft besproken met de vervoerssector en andere maatschappelijke organisaties (TLN, evofenedex, VERN, RAI Vereniging, BOVAG, Stichting Natuur en Milieu, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie).

Tot slot 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. Ook in de internetconsultatie hebben respondenten op het belang van stabiele tarieven gewezen. Tijdens deze vier jaar evalueert de regering de ontwikkeling van (de verduurzaming van) het wagenpark. Op basis hiervan kan besloten worden om de tariefstructuur ongewijzigd te houden of een eventuele correctie voor te stellen voor de volgende periode van vier jaar. Op dat moment wordt ook bezien in hoeverre een CO₂-differentiatie nog wenselijk of noodzakelijk is voor het halen van de klimaatdoelen.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31 305, nr. 404.

Vraag 2 BBB-fractie

Is er in dit geval sprake van een lastenluwe implementatie?

Antwoord

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1, is het de bedoeling van de regering dat zowel de CO₂-differentiatie van de infrastructuurheffing binnen de vrachtwagenheffing als ETS2 vanaf 2027 van toepassing zijn. Op de geplande startdatum van de vrachtwagenheffing, 1 juli 2026, is de CO₂-differentiatie van de infrastructuurheffing een verplichting. Er is sprake van een lastenluwe implementatie, omdat de regering heeft gekozen voor een implementatiewijze die de minste administratieve lasten oplegt voor de door deze wetgeving geraakte bedrijven.

Administratieve lasten hangen met name samen met het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst door eigenaren van een vrachtwagen met een toldienstaanbieder. Om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden biedt het wetsvoorstel aan toldienstaanbieders de mogelijkheid om het kentekenregister te raadplegen voor de benodigde gegevens voor de CO₂-differentiatie. Houders moeten in sommige gevallen bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst aanvullende voertuigdocumenten aanleveren om aanspraak te maken op een korting op het tarief. Zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting, gaat het om een kleine groep houders en om een beperkte toename van de eenmalige regeldruk bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst. Voor houders van vrachtwagens met CO₂-emissieklasse 1 (ruim 91% van de gereden kilometers in 2026) heeft het wetsvoorstel geen gevolgen voor de administratieve lasten.

Verder is van belang dat met de implementatie van de herziene richtlijn in de Wet vrachtwagenheffing niet wordt beoogd om de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen. Het gemiddelde tarief blijft ongewijzigd. Het voorstel zorgt enkel voor een andere differentiatie van de tarieven (met een korting voor vrachtwagens die minder of geen CO₂ uitstoten).

Vraag 3 BBB-fractie

Wat rechtvaardigt deze dubbele heffing?

Antwoord

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 1 is sprake van twee verschillende maatregelen die bijdragen aan het verduurzamen van het goederenvervoer. Gezien de grote verduurzamingsopgave waarvoor de wegvervoerssector staat, acht de regering beide maatregelen proportioneel.

Vraag 4 BBB-fractie

Zijn er andere EU-landen met dubbele heffingen?

Antwoord

ETS2 is een maatregel die geldt in de hele Europese Unie. Daarnaast gelden de herziene Europese tolregels ook voor andere EU-landen met een kilometerheffing voor vrachtwagens. Ook in andere EU-landen met een vrachtwagenheffing zijn of worden de tarieven daarom mede

gebaseerd op de CO₂-emissieklasse van vrachtwagens.³ Dit is bijvoorbeeld het geval in Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Hongarije, Slovenië en Tsjechië. Op basis van de door de tolheffers beschikbaar gestelde informatie is niet bekend of de start van ETS2 aanleiding geeft aan EU-landen om dit te heroverwegen.

Vraag 5 BBB-fractie

De regering kiest bewust voor een externe heffing op geluidshinder en CO₂-emissie, terwijl de Europese regels dat niet verplichten. In hoeverre is dit strijdig met de keuze voor een lastenluwe implementatie, waarbij geen andere regels worden ingevoerd dan voor de implementatie noodzakelijk is?

Antwoord

Er is sprake van een lastenluwe implementatie, omdat er geen andere regels zijn opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk. Daarnaast biedt de richtlijn lidstaten bepaalde beleidsruimte. Binnen die beleidsruimte is gekozen voor een implementatiewijze die de minste administratieve lasten oplegt aan de bedrijven die door deze wetgeving worden geraakt.⁴

De regering heeft ervoor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid binnen de richtlijn om de externe kosten voor geluidshinder en CO₂-emissies onderdeel te laten zijn van de vrachtwagenheffing. De reden is dat hiermee sterker gestuurd kan worden op de ingroei van emissievrije voertuigen en de daarmee gepaard gaande CO₂-reductie, alsmede op de reductie van de uitstoot van stikstof en fijnstof. Verder wordt voorgesteld om het gemiddelde tarief niet te laten stijgen ten opzichte van de huidige tarieven. Dat betekent dat de externekostenheffing voor luchtverontreiniging en geluidshinder en de externekostenheffing voor CO₂-emissies bovenop de huidige infrastructuurheffing niet leiden tot een hoger gemiddeld tarief. Het toevoegen van de externekostenheffingen zorgt slechts voor een grotere differentiatie van het tarief. Zoals ook toegelicht in het antwoord op vraag 1, kan de in het wetsvoorstel opgenomen tariefstructuur rekenen op een breed draagvlak.

De externekostenheffingen hebben ook géén gevolgen voor de uitvoering en de regeldruk. De procedure voor de houder van een vrachtwagen en voor dienstaanbieders verandert niet door deze keuze. Houders van vrachtwagens hoeven geen extra gegevens aan te leveren bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst met een toldienstaanbieder.

Vraag 6 BBB-fractie

Welke landen kiezen hier ook voor?

Antwoord

Ten minste Duitsland, Oostenrijk, Hongarije en Tsjechië hebben ook een externekostenheffing op geluidshinder en CO₂-emissies.

³ Dit kan via een differentiatie van de infrastructuurheffing en/of via een externekostenheffing voor CO₂-uitstoot.

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 626, nr. 3, p. 2.

Vraag 7 BBB-fractie

In het Meerjarenprogramma Terugsluis Vrachtwagenheffing 2026–2030 kiest de regering uitsluitend voor emissieloze technologie en het verbeteren van de logistieke efficiëntie. Ziet de regering andere mogelijkheden om het gebruik van biomassa als transitiebrandstof te stimuleren? Zo ja welke?

Antwoord

De terugsluis van de vrachtwagenheffing heeft als doel een stevige impuls te geven aan de transitie richting een volledig emissievrije wegvervoerssector in 2050. Daarom is er in het Meerjarenprogramma terugsluis 2026–2030 voor 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 wegvervoerssector.

Biobrandstoffen spelen echter een belangrijke rol als transitiebrandstof en kunnen worden ingezet door ondernemers voor wie de overstap naar een emissievrije vrachtwagen op dit moment nog niet haalbaar is. De inzet van biobrandstoffen in o.a. vrachtwagens wordt gestimuleerd met de Jaarverplichting Energie Vervoer (vanaf 1 januari 2026 de Brandstoftransitieverplichting) en het Europese emissiehandelssysteem voor transport en de gebouwde omgeving (ETS2). Ook wordt gewerkt aan randvoorwaarden voor een digitaal volgsysteem van brandstoffen – clean fuel contracts. Hiermee kan een betrouwbaar bewijs van duurzaamheid voor hernieuwbare brandstoffen worden gegeven, wat helpt om een grotere vraag naar hernieuwbare brandstoffen te realiseren. De regering ziet daarnaast mogelijkheden voor biobrandstoffen in mobiliteitssectoren waar elektrificatie nog niet haalbaar is, zoals de luchtvaart, binnenvaart en zeevaart. Vanaf 2026 krijgen deze sectoren binnen de brandstoftransitieverplichting een eigen jaarverplichting voor brandstofleveranciers, zodat ook deze sectoren met behulp van hernieuwbare brandstoffen worden verduurzaamd. Daarbij stimuleert de overheid met de DEI+-regeling⁵ en financiering uit het Klimaatfonds de ontwikkeling van nieuwe grond- en brandstoftechnologieën, waarmee onder andere geavanceerde biobrandstoffen en synthetische brandstoffen kunnen worden geproduceerd. Tenslotte is er binnen de SDE++⁶ een aparte regeling waarmee de productie van geavanceerde hernieuwbare transportbrandstoffen wordt gestimuleerd.

Vraag 8 BBB-fractie

De regering gaat drie jaar monitoren of deze wet niet leidt tot een toename van de uitwijk van vrachtverkeer naar provinciale en gemeentelijke wegen en grijpt zo nodig direct in na overleg met de wegbeheerder. In de beantwoording van de eerdere vragen van de leden van de BBB-fractie stelt de regering dat bij uitwijken de wegbeheerder zelf maatregelen kan nemen. Als uit de monitor blijkt dat de uitwijk het gevolg is van de vrachtwagenheffing zal het Rijk zijn verantwoordelijkheid nemen. De tabel over de kosten van infrastructuur per wegbeheerder verdeeld over vrachtverkeer en andere partijen dateert van 2010. Kunnen de overige wegbeheerders deze gegevens uit 2010 beschouwen als een nulmeting?

⁵ Demonstratie Energie-en Klimaatinnovatie regeling is een subsidie voor energie-innovatie van de Topsector Energie.

⁶ Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie.

Antwoord

Op 1 juli 2025 is de nulmeting monitoring en evaluatie uitwijkverkeer gestart. Met behulp van ruim 3.400 tellussen in het wegdek worden op veel wegen rondom het heffingsnetwerk een jaar lang metingen verricht naar het aantal vrachtwagens op deze wegen. Dat gebeurt tot 3 jaar na de start van de vrachtwagenheffing. Door de verschillende metingen met elkaar te vergelijken, wordt bekeken of er sprake is van een toe- of afname van het vrachtverkeer op deze wegen.

Door een zorgvuldige keuze van het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing wordt ongewenst uitwijkverkeer naar verwachting voorkomen. Het heffingsnetwerk is tot stand gekomen na uitgebreid onderzoek en overleg met de wegbeheerders. Daarbij zijn de wegen waarop uitwijk wordt verwacht al toegevoegd aan het heffingsnetwerk. Desalniettemin is na overleg met wegbeheerders een monitoring- en evaluatieproces uitgewerkt.

Mocht uit het proces blijken dat er toch ongewenst uitwijkverkeer ontstaat, dan kan er voor worden gekozen om op de weg zelf maatregelen te nemen. Dit kunnen incidentele maatregelen zijn, zoals een vrachtwagenverbod, verkeersregelaars of tekstkarren. Als het probleem blijft bestaan, kan er ook voor gekozen worden om wegen toe te voegen aan het heffingsnetwerk. De regering neemt haar verantwoordelijkheid als maatregelen genomen moeten worden om negatieve gevolgen van uitwijkend vrachtverkeer tegen te gaan en levert een bijdrage aan de bekostiging van deze maatregelen.

De data in de tabel over de kosten van weginfrastructuur in het jaar 2010 betreffen de totale infrastructuurkosten toebedeeld aan vrachtwagens en verdeeld over wegen binnen de bebouwde kom, onderliggende wegen buiten de bebouwde kom en Rijkswegen. Deze zijn niet relevant voor het bepalen van de kosten van de eerdergenoemde maatregelen voor het tegengaan van uitwijkverkeer en kunnen daarom niet worden beschouwd als nulmeting. De maatregelen die in beeld zijn betreffen namelijk geen ingrijpende aanleg en onderhoud van infrastructuur.

Vraag 9 BBB-fractie

Hoe gaat de regering de komende drie jaar het gebruik van de infrastructuur en vooral de eventuele uitwijk monitoren?

Vraag 10 BBB-fractie

Wie monitort wat?

Antwoord

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 8, wordt voor de monitoring gebruik gemaakt van tellussen in de weg, zowel bestaande (eventueel omgebouwde) tellussen als tellussen die speciaal voor de vrachtwagenheffing zijn neergelegd. De data uit de tellussen worden geleverd aan het Nationaal Dataportaal Wegverkeer (NDW), een samenwerkingsverband dat verkeersgegevens verzamelt, beheert en beschikbaar stelt voor overheden en andere partijen.

Het in het antwoord op vraag 8 genoemde monitoringsnetwerk bestaat zowel uit wegen waar de vrachtwagenheffing geldt, als veel omliggende wegen van provincies en gemeenten. Met de data uit het monitoringsnetwerk kan feitelijk worden vastgesteld of er sprake is van een

toename (of afname) van vrachtverkeer. Om te kunnen zien of er uitwijkverkeer ontstaat door de vrachtwagenheffing, wordt de hoeveelheid vrachtverkeer 1 jaar vóór (nulmeting) en op meerdere momenten binnen een periode van 3 jaar na de invoering van de vrachtwagenheffing gemonitord.

Via een significantietoets wordt bepaald of er een significante toe- of afname van vrachtverkeer plaatsvindt ten opzichte van de nulmeting. De resultaten worden gepubliceerd in monitoringsrapportages waarin eventuele significante veranderingen op het monitoringsnetwerk te zien zijn. De rapportages worden 2, 4, 7, 13, 25 en 37 maanden na de invoering van de vrachtwagenheffing gepubliceerd. Daarnaast is er een dashboard waar wegbeheerders per dag kunnen zien of er veranderingen optreden.

Vraag 11 BBB-fractie

Zijn inmiddels afspraken over de monitoring gemaakt met gemeenten en provincies?

Antwoord

In het Bestuurlijk Overleg, Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (BO MIRT) 2019 zijn afspraken gemaakt over de monitoring van uitwijkverkeer door de invoering van de vrachtwagenheffing. Op 8 maart 2024 is in samenwerking met wegbeheerders een plan van aanpak⁷ opgesteld voor het proces van monitoring en evaluatie van eventuele uitwijk van vrachtverkeer. Dit plan van aanpak beschrijft afspraken en biedt handvatten om vast te stellen of er als gevolg van de vrachtwagenheffing ongewenste uitwijk optreedt, en als dat het geval is, hoe dit adequaat kan worden aangepakt. Het plan beschrijft het proces (zoals toegelicht in het antwoord op de vragen 9 en 10) en de afspraken om te bepalen of het uitwijkend vrachtverkeer wordt veroorzaakt door de vrachtwagenheffing. Ook beschrijft het plan hoe de besluitvorming over eventuele maatregelen plaats kan vinden (door een gemeente, provincie of RWS) en hoe tot implementatie over wordt gegaan. Het voorgestelde proces kan in elke regio toegepast worden. Het plan gaat ook in op de stappen die doorlopen worden om een wegtraject via een spoedprocedure toe te voegen aan het heffingsnetwerk, zoals opgenomen in de Wet vrachtwagenheffing.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
R. Tieman

⁷ Monitoring en Evaluatie uitwijkverkeer bij Vrachtwagenheffing: Van data tot en met Maatregel, 2024 (te raadplegen op www.vrachtwagenheffingsbeleid.nl).