



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De Voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Kenmerk
IENW/BSK-2025/259714

Bijlage(n)
2

Datum 27 oktober 2025
Betreft Nota naar aanleiding van het tweede verslag

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u aan de nota naar aanleiding van het tweede verslag inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet vrachtwagenheffing in verband met de implementatie van de herziene Europese tolheffingsregels (Kamerstukken 36626).

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

ing. R. (Robert) Tieman

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

Nota naar aanleiding van het tweede verslag

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?

Antwoord

Het is de bedoeling van de regering dat zowel de CO₂-differentiatie van de infrastructuurheffing binnen de vrachtwagenheffing als het emissiehandelssysteem 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.

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).

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.² De 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.

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

² Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31305, nr. 404.

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

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

⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36626, nr. 3, p. 2.

De regering heeft ervoor gekozen gebruik te maken van de mogelijkheid binnen de richtlijn om de externe kosten voor geluidhinder 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.

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?

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

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

⁶ Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie.

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 ergens 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

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

36626

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



Aan

Minister

nota

Nota n.a.v. het tweede verslag Eerste Kamer bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet vrachtwagenheffing i.v.m. implementatie van herziene Europese tolheffingsregels

Aanleiding

Bijgaande nota naar aanleiding van het tweede verslag is gereed voor verzending naar de Eerste Kamer. De vaste commissie wil deze graag ontvangen binnen vier weken na vaststelling van het verslag (uiterlijk 27 oktober 2025).

Geadviseerd besluit

Ik adviseer u in te stemmen met de nota n.a.v. het tweede verslag, en deze samen met de aanbiedingsbrief te ondertekenen.

Kernpunten

- Op 1 juli 2026 is de start van de vrachtwagenheffing gepland. De juridische basis is de [Wet vrachtwagenheffing](#). Deze wet is in 2022 aanvaard door beide Kamers, en al deels in werking getreden, in voorbereiding op de invoering van de vrachtwagenheffing.
- Het wetsvoorstel dat nu in behandeling is bij de Eerste Kamer dient ter implementatie van herziene Europese tolregels (een wijziging van de [Richtlijn betreffende het in rekening brengen van het gebruik van wegeninfrastructuur aan voertuigen](#); hierna: de herziene richtlijn). De belangrijkste wijziging is dat de tarieven ook op CO₂-uitstoot gebaseerd worden.
- Met het wetsvoorstel staat dus niet ter discussie de vraag of er wel of geen vrachtwagenheffing moet komen.
- Het wetsvoorstel is op 1 april 2025 aanvaard door de Tweede Kamer (alleen PVV en FvD stemden tegen).
- Op 20 mei 2025 heeft de vaste commissie van de Eerste Kamer schriftelijke vragen gesteld (uitsluitend de BBB-fractie had vragen), die uw ambtsvoorganger op 17 juni 2025 in een [nota n.a.v. het verslag](#) heeft beantwoord. Op 30 september 2025 heeft de vaste commissie een tweede serie vragen gesteld (opnieuw uitsluitend van de BBB-fractie), en de beantwoording daarvan ligt nu voor (nota n.a.v. het tweede verslag).
- Het is wenselijk dat het wetsvoorstel op korte termijn in werking treedt, om de uitvoeringsorganisaties en toldienstaanbieders in staat te stellen hun taken uit te voeren (zoals het sluiten van overeenkomsten met eigenaren van vrachtwagens en het verlenen van ontheffingen), en om duidelijkheid te bieden aan eigenaren van vrachtwagens over de tarieven.

Nota n.a.v. het tweede verslag

De vragen van de BBB-fractie gaan in hoofdlijnen over drie onderwerpen:

- [De combinatie van vrachtwagenheffing met ETS2](#) -> Op 1 januari 2027 gaat het Europese emissiehandelssysteem ETS2 van start. De herziene richtlijn bepaalt dat het vanaf dan niet meer verplicht is om de CO₂-uitstoot van een vrachtwagen te verdisconteren in de infrastructuurheffing (die onderdeel is

TER BESLISSING

Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken

Afdeling WIO

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

[Redacted contact information]

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

Beslisdatum

23 oktober 2025

van de vrachtwagenheffing). De BBB-fractie vraagt onder meer of vervoersondernemers op deze manier vanaf 1 januari 2027 niet dubbel worden belast, en of dat de bedoeling is van de regering.

In bijgaande nota n.a.v. het tweede verslag antwoordt u, samengevat:

- Bij de geplande start van de vrachtwagenheffing op 1 juli 2026 is de CO₂-differentiatie nog een verplichting, maar vanaf 1 januari 2027 inderdaad niet meer.
- De korting voor vrachtwagens met een lage of geen CO₂-uitstoot is een maatregel uit de klimaataanpak van het kabinet en draagt eraan bij dat het gebruik van deze voertuigen voor ondernemers financieel haalbaar wordt.
- Voor de investeringszekerheid van ondernemers is het belangrijk om de tarieven voor minimaal vier jaar stabiel te houden.
- Als ETS2 op 1 januari 2027 wordt ingevoerd, is sprake van twee verschillende maatregelen die allebei op hun eigen wijze bijdragen aan verduurzaming van het vrachtverkeer. Gezien de grote opgave waarvoor de sector staat is dit proportioneel.
- Met de nieuwe tarieven wordt niet beoogd de opbrengsten van de vrachtwagenheffing te verhogen. Het gemiddelde tarief is ongewijzigd gebleven. De tarieven zijn alleen anders gedifferentieerd.
- Bij de vervoerspartijen en andere maatschappelijke organisaties is er breed draagvlak voor de voorgestelde tariefstructuur.
- **Biomassa als transitiebrandstof** -> De BBB-fractie vraagt naar mogelijkheden om het gebruik van biobrandstoffen te stimuleren. U antwoordt:
 - De inzet van biobrandstoffen in o.a. vrachtwagens wordt gestimuleerd met de Jaarverplichting Energie Vervoer en met de ontwikkeling van clean fuel contracts, een digitaal volgsysteem voor biobrandstoffen. Ook zijn er mogelijkheden voor biobrandstoffen in mobiliteitssectoren waar elektrificatie nog niet haalbaar is (zoals luchtvaart, binnenvaart en zeevaart).
 - Voor de terugsluis van de *vrachtwagenheffing* is echter, in goed overleg met de vervoerssector, alleen ingezet op emissievrije technologie, als stevige impuls voor de transitie richting een volledig emissievrije wegvervoerssector in 2050.
- **De monitoring van uitwijkverkeer** -> De BBB-fractie vraagt hoe de uitwijk van vrachtverkeer de komende drie jaar gemonitord gaat worden. U antwoordt:
 - 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.
 - De monitoring vindt plaats via ruim 3.400 tellussen in de weg. Via een significantietoets wordt bepaald of er een significante toe- of afname van vrachtverkeer plaatsvindt ten opzichte van de nulmeting. De resultaten worden periodiek gepubliceerd. Daarnaast is er een dashboard waar wegbeheerders per dag kunnen zien of er veranderingen optreden.
 - Om adequaat te kunnen inspelen op eventuele onverwachte uitwijk is in samenwerking met de wegbeheerders een aanpak uitgewerkt. Als uitwijk het gevolg is van de vrachtwagenheffing, neemt het Rijk zijn verantwoordelijkheid door bij te dragen aan de kosten voor tijdelijke maatregelen. Ook kan een wegvak (met spoed) worden toegevoegd aan het heffingsnetwerk van de vrachtwagenheffing.

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

Achtergrond vrachtwagenheffing en wetsvoorstel

- De vrachtwagenheffing heeft twee doelen. Het eerste doel is het laten betalen van binnen- en buitenlands vrachtverkeer voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing per kilometer. Het tweede doel is het innoveren en

verduurzamen van de vervoerssector. Daarvoor worden de netto-opbrengsten ingezet (de terugsluis).

- Het wetsvoorstel dat nu in de Eerste Kamer ligt wijzigt, in navolging van de herziene richtlijn, de Wet vrachtwagenheffing in hoofdlijnen op de volgende onderdelen:
 - tarieven worden ook gebaseerd op de CO₂-emissieklasse van vrachtwagens (naast massa en euro-emissieklasse). In lijn met de aangenomen [motie-Grinwis c.s.](#) is uitgegaan van de maximale korting voor emissievrije vrachtwagens;
 - een nieuwe vrijstelling voor emissievrije vrachtwagens tot 4.250 kg;
 - een expliciete bepaling dat het niet is toegestaan direct of indirect onderscheid te maken naar nationaliteit, herkomst of bestemming van het vervoer, land van registratie van het voertuig of land van vestiging van de vervoerder.
- Het gemiddelde tarief van de vrachtwagenheffing blijft ongewijzigd t.o.v. de huidige Wet vrachtwagenheffing (uitgezonderd inflatiecorrectie): 19,1 ct./km (prijsspeil 2026; 15 ct./km in prijspeil 2019). Dit is van belang om het risico op uitwijk naar wegen zonder vrachtwagenheffing niet te vergroten en het draagvlak voor de heffing bij de vervoerssector niet te schaden.
- Een uitvoerige toelichting treft u aan in de bijlage bij deze nota.

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

Krachtenveld

- Er is draagvlak voor het wetsvoorstel en de binnen de kaders van de richtlijn ontworpen tariefstructuur. De vervoerspartijen en andere maatschappelijke organisaties (Transport en Logistiek Nederland [TLN], de Vereniging Eigen Rijders [VERN], evofenedex, Rai, Bovag, Stichting Natuur en Milieu en de Nederlandse Vereniging Duurzame Energie) hebben hun steun uitgesproken voor de tariefstructuur en pleiten voor een spoedige invoering van de vrachtwagenheffing en voor de besteding van de terugsluis voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Nr.	Naam	Informatie
2	Aanbiedingsbrief	Brief waarmee u de nota n.a.v. het tweede verslag aanbiedt aan de voorzitter van de Eerste Kamer
3	Nota n.a.v. het tweede verslag	Beantwoording van de schriftelijke vragen uit het tweede verslag
4	Tweede verslag Eerste Kamer	Ter info – de schriftelijke vragen van de vaste Kamercommissie

TOELICHTING

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

Achtergrond

De invoering van de vrachtwagenheffing is een initiatief van het kabinet-Rutte III. De voorbereiding is eind 2017 van start gegaan en uw ambtsvoorganger heeft op 3 juni 2025 de Kamer geïnformeerd dat de start van de vrachtwagenheffing is gepland op 1 juli 2026. Tien EU-lidstaten hebben al een afstandsgebonden heffing ingevoerd die vergelijkbaar is met de vrachtwagenheffing in Nederland: België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Frankrijk (Elzas) en Litouwen bereiden de invoering van een afstandsgebonden vrachtwagenheffing voor. Net als in Duitsland, België en Denemarken zal de vrachtwagenheffing ook in Nederland het Eurovignet vervangen.¹

Zoals opgemerkt onder 'Kernpunten', heeft de vrachtwagenheffing twee doelen. Ten eerste het laten betalen van binnen- en buitenlands vrachtverkeer voor het gebruik van de weg, door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing per kilometer. De motorrijtuigenbelasting wordt met de invoering van de vrachtwagenheffing verlaagd tot het Europese minimum. Op 1 juli 2026 verdwijnt het Eurovignet in Nederland definitief. Nederland heeft dit op 25 september 2025 medegedeeld aan de Europese Commissie. In de begroting van IenW (artikel 15) is opgenomen dat de derving van de opbrengsten van het Eurovignet vanaf die datum wordt gedekt uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing.

Het tweede doel van de vrachtwagenheffing is het innoveren en verduurzamen van de vervoerssector. Hiervoor wordt het tarief van de vrachtwagenheffing gedifferentieerd naar de uitstoot van het voertuig én worden de netto-inkomsten van de vrachtwagenheffing ingezet voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector. Dit laatste wordt de 'terugsluis' genoemd. Op verzoek van de sector én de Tweede Kamer is al in 2024 gestart met maatregelen voor innovatie en verduurzaming van de sector (voorfinanciering van de terugsluis). Het kabinet heeft in de begroting van het Mobiliteitsfonds voor 2025 € 100 miljoen gereserveerd. Voor 2026 is € 253 miljoen opgenomen voor de terugsluis. Dit geld wordt in belangrijke mate ingezet voor de aanschafsubsidie voor zero-emissie-trucks (AanZET) en de subsidie voor private laadinfrastructuur voor bedrijven. Daarnaast lopen enkele kleinere projecten.

Op 1 januari 2023 is de Wet vrachtwagenheffing (gedeeltelijk) in werking getreden en is de realisatie van het heffingssysteem gestart. De Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Rijkswaterstaat (RWS) en Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) realiseren in opdracht van IenW het heffingssysteem voor de vrachtwagenheffing. Daarbij is RDW als centrale uitvoeringsorganisatie gepositioneerd. De benodigde aanbestedingen² zijn afgerond. De toldienstaanbieders bereiden zich voor om

¹ Vanaf 1 januari 2025 wordt het Eurovignet in Denemarken vervangen door een vrachtwagenheffing. Vanaf dat moment geldt het Eurovignet alleen nog in Nederland, Luxemburg en Zweden.

² Dit betreft de inkoop van waarnemingsapparatuur met de bijbehorende backoffice om toe te zien op de naleving. Dit contract is in juni 2024 gegund. Daarnaast loopt er een aanbesteding voor de inzet van een hoofddienstaanbieder. *Dienstaanbieders* zijn bedrijven waarmee houders van vrachtwagens een dienstverleningsovereenkomst kunnen sluiten en die hen voorzien van boordapparatuur, zodat zij de vrachtwagenheffing kunnen innen namens de minister van IenW. De *hoofddienstaanbieder* is een dienaarbieder met speciale verplichtingen: de hoofddienstaanbieder is verplicht om iedereen als klant te accepteren, dus ook houders van vrachtwagens die om wat voor reden dan ook geen dienstverleningsovereenkomst kunnen sluiten met een 'gewone' dienaarbieder. Hiermee wordt verzekerd dat bij de inwerkingtreding van het stelsel elke houder van een vrachtwagen aan zijn verplichtingen kan voldoen en over boordapparatuur kan beschikken.

vanaf begin 2026 te starten met het sluiten van dienstverleningsovereenkomsten met houders van een vrachtwagen en het distribueren van de benodigde boordapparatuur. Daarnaast is de RDW gestart met een communicatiecampagne om binnen- en buitenlandse eigenaren van een vrachtwagen te informeren over de start van de vrachtwagenheffing. Ook ontvangen alle Nederlandse houders een brief. Om straks te kunnen toezien op de naleving van de vrachtwagenheffing, zijn verschillende portalen boven de weg al voorzien van waarnemingsapparatuur. Dit wordt de komende maanden stap voor stap verder uitgerold.

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

Met het oog op een vlotte invoering en beheersing van de kosten van de vrachtwagenheffing streeft IenW als opdrachtgever naar een stabiele opdracht voor de uitvoeringsorganisaties. Beleidswijzigingen kunnen niet meer voor de geplande start van de vrachtwagenheffing geïmplementeerd worden.

Europese context

In de Wet vrachtwagenheffing is de richtlijn voor het in rekening brengen van het gebruik van bepaalde infrastructuurvoorzieningen aan zware vrachtvoertuigen (99/62/EG) in acht genomen. Deze richtlijn is door middel van Richtlijn (EU) 2022/362 gewijzigd. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de herziene richtlijn geïmplementeerd in de Wet vrachtwagenheffing. De Europese Commissie wordt, conform de verplichting uit de richtlijn, namens u geïnformeerd over tarieven zoals opgenomen in het wetsvoorstel dat is aangenomen door de Tweede Kamer.

Politieke context

Al in maart 2022 werd, bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Wet vrachtwagenheffing in de TK, de eerdergenoemde motie-Grinwis c.s. ingediend. Zoals hierboven opgemerkt, wordt in het voorliggende wetsvoorstel, in lijn met die motie, de maximale korting voor emissievrije vrachtwagens (75%) toegepast (in de infrastructuurheffing). Daarnaast is in het voorstel gebruik gemaakt van de mogelijkheid uit de richtlijn voor een externekostenheffing voor CO₂-uitstoot. De gekozen tariefstructuur draagt daarmee maximaal bij aan de vergroening van het wagenpark, met als gevolg een extra reductie van CO₂-uitstoot van 0,4 megaton per jaar. Deze extra reductie maakt ook deel uit van de afspraken in het aanvullend Klimaatpakket bij de Voorjaarnota 2023. Verder zorgt het voorstel voor een vermindering van de stikstofuitstoot en geluidsemissies door vrachtvervoer. Op 14 juli 2023 heeft toenmalig minister Harbers de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorkeursvariant voor de nieuwe tariefstructuur.³

Conform het kabinetsbeleid gaat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uit van zuivere implementatie van EU-wetgeving. Zoals opgemerkt, is het toepassen van een externekostenheffing voor CO₂-uitstoot geen verplichting, maar een mogelijkheid binnen de richtlijn. Deze keuze heeft géén gevolgen voor de uitvoering en regeldruk, maar zorgt alleen voor een grotere differentiatie van het tarief (dat wil zeggen: een groter voordeel voor houders van een voertuig met een lage of geen CO₂-uitstoot). Dit draagt bij aan het realiseren van de klimaatdoelen. Daarnaast is het optioneel een externekostenheffing voor geluidshinder (in combinatie met de verplichte externekostenheffing voor luchtkwaliteit) toe te passen. In het voorstel is gekozen voor een externekostenheffing voor luchtkwaliteit én geluidshinder, zodat gebruik kan worden gemaakt van referentiewaarden uit de richtlijn. Dit maakt de implementatie van de herziene richtlijn eenvoudiger.⁴

De contracten met de 'gewone' dienstverleners worden gesloten via een accreditatieproces.

³ [Kamerstuk II 2022/23, 31305, nr. 411](#).

⁴ Op grond van de richtlijn geldt er namelijk één referentiewaarde voor het vaststellen van de externekostenheffing voor luchtverontreiniging én geluidshinder. Dus als een lidstaat ervoor kiest de referentiewaarde te gebruiken voor de externekostenheffing voor luchtverontreiniging, dan moet hij (automatisch) ook een externekostenheffing voor geluidshinder toepassen.

Financiële overwegingen

In de uitvoeringstoets van de RDW staat dat de kosten voor de uitvoering van het wetsvoorstel zeer beperkt zijn. Dit betekent dat er geen gevolgen zijn voor de raming van de invoerings- en exploitatiekosten.

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

Voor de vrachtwagenheffing is een nieuw begrotingsartikel ingericht in de Rijksbegroting: artikel 15. In dit artikel zijn de opbrengsten en uitgaven van de vrachtwagenheffing overzichtelijk op één plek weergegeven. De raming van de ontvangsten is gebaseerd op de tarieven zoals opgenomen in het wetsvoorstel voor de wijziging van de Wet vrachtwagenheffing. Op artikel 15 is ook budget opgenomen waarmee de fiscale derving (accijnsderving, afschaffing Eurovignet, verlaging MRB) voor de schatkist wordt gecompenseerd. De raming van de ontvangsten en de fiscale derving, zoals verwerkt in de begroting, is door het Centraal Planbureau gecertificeerd.

In artikel 15 van de begroting van 2026 zijn de onderstaande ontvangsten opgenomen (op basis van het verwachte prijspeil in 2026, 2027 etc., bedragen x € 1.000):

	2026	2027	2028	2029	2030
Ontvangsten	539.000	1.084.000	1.087.000	1.082.000	1.082.000

De netto opbrengsten komen ten goede aan de maatregelen voor de innovatie en verduurzaming van de vervoerssector (terugsluis). Dit zijn de opbrengsten uit de vrachtwagenheffing verminderd met:

- de fiscale derving (accijnsderving, afschaffing Eurovignet, verlaging MRB);
- de terugbetaling aan het mobiliteitsfonds van de voorfinanciering van maatregelen voor innovatie en verduurzaming van de vervoerssector (stimuleringspakket 2024 en 2025) en de financiering van de invoeringskosten van de vrachtwagenheffing;
- exploitatiekosten van de vrachtwagenheffing.

Voor de terugsluis is op dit moment begroot (bedragen x € 1.000):

	2026	2027	2028	2029	2030
Terugsluis	253.000	329.000	340.000	390.000	541.946

Voor de besteding hiervan is een Meerjarenprogramma opgesteld. Het betreft onder andere een subsidieregeling voor de aanschaf van emissievrije vrachtwagens (AanZET) en private laadinfrastructuur bij bedrijven (SPriLa) en maatregelen ter verbetering van de logistieke efficiëntie. De vervoerssector hecht groot belang aan een vlotte invoering van de vrachtwagenheffing en de daaraan gekoppelde terugsluis, omdat er een toenemende wens is om te verduurzamen.

Gevolgen voor de maatschappij

Tijdens de internetconsultatie hebben verschillende organisaties, waaronder Transport en Logistiek Nederland (TLN), steun uitgesproken voor het voorstel en de gekozen tariefstructuur. Reacties gingen verder over het belang van investeringszekerheid bij de aanschaf van een elektrische vrachtwagen (meerjarige stabiele tarieven), stimulering van hernieuwbare brandstoffen en de vrijstelling voor emissievrije vrachtwagens tot 4.250 kg.

De administratieve lasten zijn onderzocht. De Europese verplichting om het tarief op de CO₂-emissieklasse te baseren zorgt voor een beperkte toename van regeldruk voor houders van vrachtwagens. Voor Nederlandse kentekenhouders kunnen dienstverleners gebruik maken van gegevens uit het kentekenregister. Alleen in sommige gevallen moet bij het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst aanvullende voertuigdocumenten worden aangeleverd door de houder van een vrachtwagen. Daarnaast zijn er beperkte

gevolgen voor dienstaanbieders. De dienstaanbieders hebben een contract met de overheid en ontvangen een vergoeding. De dienstaanbieders moeten bij het sluiten van een overeenkomst met een houder de vrachtwagen indelen in een CO₂-emissieklasse. Dit moet in bepaalde gevallen periodiek opnieuw worden beoordeeld.

Datum

16 oktober 2025

Kenmerk

IENW/BSK-2025/259717

De totale lasten bedragen € 100.000 voor de kentekenhouders en € 130.000 voor de dienstaanbieders in 2026. In 2027 bedragen de lasten € 13.000 voor de kentekenhouders en voor de dienstaanbieders € 14.000. In de jaren daarna nemen de lasten af.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) adviseerde om te verduidelijken in welke mate de externekostenheffingen voor CO₂-emissies en geluidhinder bijdragen aan een snellere daling van de CO₂-emissies. Naar aanleiding hiervan is de beschrijving van de effecten verduidelijkt in de memorie van toelichting. Verder adviseerde ATR om met een mkb-toets bij die bedrijven die met de heffingen te maken krijgen, na te gaan of de heffingen voor hen in de dagelijkse praktijk werkbaar zijn. De reactie in de memorie van toelichting is dat IenW hier opvolging aan gaat geven door gesprekken te voeren met bedrijven (naast de reguliere gesprekken met koepels), maar dat een formele mkb-toets niet aan de orde is. Tot slot adviseerde ATR de regeldruk voor dienstaanbieders te bepalen. Deze effecten zijn in beeld gebracht en beschreven in de memorie van toelichting.

Duurzaamheid

In het nationale Klimaatakkoord is overeengekomen dat in 2050 het wegtransport emissievrij zal zijn. Het voorstel draagt hieraan bij. De verwachting is dat door emissievrije vrachtwagens de maximaal toegestane korting te geven, de CO₂-uitstoot van de sector met 0,4 megaton vermindert per jaar in 2030 (bovenop het effect van de huidige tarieven en de terugsluis). Ook neemt de uitstoot van stikstof af. Naar verwachting zal ook de vrijstelling van emissievrije vrachtwagens tot en met 4.250 kg bijdragen aan de verduurzaming van het wagenpark.