



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]
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted]

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.