

Reactie op het Meerjarenprogramma terugsluis van de vrachtwagenheffing

De transportsector staat voor een belangrijke verduurzamingsopgave. Groei van het aantal zero-emissie (ZE) vrachtwagens is nodig om de klimaatdoelen voor transport te halen. Ook een daling in het aantal voertuigkilometers kan helpen. In 2026 gaat in Nederland de vrachtwagenheffing van start. Via de vrachtwagenheffing gaan vrachtwagens vanaf 2026 betalen naar gebruik op het hoofdwegennet en een aantal provinciale wegen. Door de netto-opbrengsten van de vrachtwagenheffing terug te sluisen naar de sector ontstaat er financiële ruimte voor ondernemers om verduurzamingsmaatregelen te nemen. In het Meerjarenprogramma (MJP) terugsluis geeft het Ministerie van I&W aan waar deze middelen aan besteed worden. In dit document reageert Natuur & Milieu op een concept van dit MJP.

Drie belangrijke uitdagingen waarvoor de terugsluisregeling volgens Natuur & Milieu een oplossing moet bieden

1. De logistiek groeit. In gewicht was er de afgelopen negen jaar een toename van 605 naar 702 miljoen ton goederen. De verwachting is dat dit in 2030 groeit naar 850 à 950 miljoen ton.¹ Door de verwachte groei is het bijna onmogelijk om klimaatdoelen voor 2030 alleen te halen met verschoning. Verbetering van de logistieke efficiëntie (nu op ongeveer 45%), en gebruik van verschillende modaliteiten in verschillende situaties, afhankelijk van de laagste maatschappelijke kosten (klimaat, luchtkwaliteit, geluid, onderhoud infrastructuur etc.), is daarom van groot belang.
2. Het aandeel ZE-vrachtwagens in het wagenpark is nog minimaal. Het aanbod zal het komende decennium snel groeien. In 2033 zal voor 99,8 procent van het type trucks een batterij-elektrische (BEV) variant beschikbaar zijn.² Afhankelijk van het type voertuig kan het nog een tijdje duren voordat de Total Cost of Ownership (TCO) gelijk- of beter is dan een dieselveertuig. Om te zorgen dat ZE-vrachtwagens toch nu al aangeschaft worden, is subsidie nodig. In mei 2022 en april 2023 is een subsidieregeling voor ZE-vrachtauto's opengesteld, genaamd AanZET (Aanschafsubsidie Zero-Emissie Trucks). Het budget van de huidige AanZET regeling was de afgelopen jaren op dag 1 van openstelling uitgenut.
3. De aanschaf en installatie van laadinfrastructuur is duur. Ook is de beperkte beschikbaarheid van netcapaciteit een mogelijke belemmering. Ondernemers hebben daardoor niet altijd voldoende laadcapaciteit om hun wagenpark (volledig) te elektrificeren. Maatregelen om dit probleem aan te pakken zijn mogelijk, maar vaak kostbaar en ingewikkeld. Hierdoor kunnen ondernemers ontmoedigd raken.

De terugsluisregeling zorgt dat meer geld voor verduurzaming naar de sector vloeit. Daardoor kunnen oplossingen voor bovenstaande uitdagingen gefaciliteerd en gestimuleerd worden.

De terugsluisregeling

Vanaf de verwachte start van de heffing, in 2026 wordt gerekend met een geschatte netto-opbrengst van minimaal €250 mln. per jaar. Het voornemen is om in 2024 en 2025 respectievelijk €65 en €100

¹ IMA (2021). [Achtergrondrapportage Goederenvervoer](#)

² TNO (2022). [Techno-economic uptake potential of zero-emission trucks in europe](#)

mln. beschikbaar te maken door deze te ‘lenen’ uit het mobiliteitsfonds. De geleende bedragen moeten in 2026 en 2027 worden terugbetaald. Daardoor is in deze jaren minder geld beschikbaar.

Tabel 1. De beoogde verdeling in meer detail

Thema	Regeling	2024	2025	2026	2027	2028	2029 en verder
Batterij-elektrisch	(AanZET) en AanZET 2.0	€ 45 mln.	€ 55 mln.	€ 25 mln.	€ 70 mln.	€ 130 mln.	€ 175 mln.
	Subsidieregeling semipublieke en private laadinfrastructuur	€ 10 mln.	€ 15 mln.	€ 10 mln.	€ 20 mln.	€ 45 mln.	€ 45 mln.
	Uitrol ERS-systeem	€ 0 mln.	€ 5 mln.	€ 5 mln.	€ 20 mln.	€ 20 mln.	€ 0 mln.
Waterstof	Combi-subsidie waterstoftankstation + 20 waterstoftrucks	€ 10 mln.	€ 20 mln.	€ 10 mln.	€ 20 mln.	€ 20 mln.	€ 0 mln.
Logistieke efficiëntie	Bewustwording + benchmarking gereden kilometers & digitalisering	€ 0 mln.	€ 5 mln.	€ 5 mln.	€ 20 mln.	€ 30 mln.	€ 30 mln.
	Samenwerken in de keten						

Algemene feedback op verdeling terugsluisgelden

- Maak de voorgefinancierde bedragen voor 2024 en 2025 zo hoog mogelijk en betaal deze zo laat mogelijk terug.

Natuur & Milieu is blij met het voornemen om terugsluisgelden via een voorfinancieringsregeling beschikbaar te maken voor de jaren 2024 en 2025. Daarmee wordt het gat dat valt door de afloop van de huidige AanZET-regeling opgevuld. Tegelijkertijd zien we graag dat de beschikbare fondsen juist in de eerste jaren verhoogd worden. Hoe eerder we beginnen met het verbeteren van de logistieke efficiëntie, hoe beter. Dat geldt ook voor de verschoningsopgave. Ondersteuning in de eerstvolgende jaren is bovendien belangrijk voor het slagen van invoering van ZE-Zones. Omdat de TCO van ZE-vrachtwagens juist in de komende jaren voor veel type voertuigen nog niet gelijk is aan die van hun fossiele broertjes, is ondersteuning juist nu belangrijk. Om dezelfde redenen zien we graag dat het geleende bedrag zo laat mogelijk terugvloeit naar het mobiliteitsfonds.

Onze verwachting is dat in 2024 en 2025 en 2026 de huidige voorziene bedragen binnen no-time uitgenut zullen zijn. Dat er in 2026 een flinke dip zit in de beschikbare middelen vinden wij zeer onwenselijk.

- Laat de verhouding van het aandeel van de terugsluisgelden dat bedoeld is voor aanleg laadinfrastructuur stijgen.

Natuur & Milieu is verheugd dat het grootste gedeelte van de terugsluisgelden wordt ingezet voor het stimuleren van BEV-voertuigen en het verbeteren van logistieke efficiëntie. Wij zien nog winst in het veranderen van de verhouding middelen voor AanZET en laadinfrastructuur. Nu blijft deze verhouding min of meer gelijk gedurende de jaren. Zoals gezegd wordt de TCO voor ZE-Trucks steeds beter en hebben ondernemers minder stimulans nodig om deze aan te schaffen. Tegelijkertijd zullen problemen met netcongestie en laadinfrastructuur groter worden als het ZE-wagenpark van ondernemers groeit. De kosten kunnen ook bij een lagere TCO voor elektrische vrachtwagens vs. dieselvrachtwagens een drempel zijn om de overstap naar elektrisch te maken.³ Wij verwachten dat de noodzaak voor subsidies om te kunnen laden in de toekomst dus zal stijgen, terwijl de noodzaak voor subsidies op de aanschaf van vrachtwagens zal dalen. Wij zien dan ook graag dat naar verhouding in latere jaren meer middelen worden vrijgemaakt voor de subsidieregeling voor laadinfra.

Specifieke feedback op onderdelen van de terugsluisregeling

1. *Stimulering batterij-elektrisch vrachtvervoer*
 - a. Aanschafsubsidie Zero Emissie Trucks (AanZET) en AanZET 2.0

Geen specifieke feedback.

- b. Subsidieregeling semipublieke en private laadinfrastructuur
- Natuur & Milieu is blij dat de regeling ook bij moet dragen aan optimale inzet van schaarse capaciteit op het elektriciteitsnet.

Schaarse capaciteit op het elektriciteitsnet kan namelijk een negatieve impact hebben op het verduurzamingstempo van de transportsector vanwege drie redenen:

1. Omdat capaciteit schaarste het voor sommige bedrijven moeilijker maakt om over te schakelen op elektrisch voertuigen. Dit zorgt voor een directe vertraging.
2. Als sommige bedrijven wel, en andere niet kunnen overschakelen, terwijl de voordelen van elektrificatie toenemen ontstaat concurrentievervalsing. Dit kan het draagvlak ondermijnen.
3. Omdat de beeldvorming ontstaat dat elektrisch vrachtvervoer niet mogelijk is terwijl netcongestie en de daarmee samenhangende beperkingen locatie en bedrijfsgebonden zijn. Sommige bedrijven nemen daardoor minder stappen dan mogelijk.

Het is van groot belang te voorkómen dat netcongestie snel een van de belangrijkste barrières wordt voor de verduurzaming van de logistieke sector. Vanuit de Nationale Agenda Laadinfrastructuur (NAL) loopt een traject om samen met gemeenten aan de slag te gaan om de toekomstige problemen op bedrijventerreinen zo veel mogelijk voor te zijn en/of te verhelpen (Vliegende brigade).⁴ Echter voor bedrijven die nu willen verduurzamen en tegen netcongestie aanlopen is nog vrijwel niets geregeld. CE Delft heeft een studie⁵ gepubliceerd met mogelijke oplossingen (mitigerende maatregelen) zodat bedrijven alsnog hun wagenpark kunnen elektrificeren bij beperkte netcapaciteit. Het rapport concludeert onder andere dat het naast kennis over mitigerende maatregelen ook

³ NAL (2022) [Kosten laadinfrastructuur logistiek](#)

⁴ NAL [Vliegende Brigade](#)

⁵ CE Delft (2022) [Laden voor logistiek bij beperkte netcapaciteit](#)

ontbreekt aan financiële steun. De geïdentificeerde oplossingen kosten extra geld en vormen dus een extra barrière voor ondernemers.

Wij zijn daarom enthousiast dat de terugsluisregeling ook ondersteuning biedt aan dergelijke oplossingen. Concreet denken wij aan financiële ondersteuning voor onder andere maatwerk-advies over mitigerende maatregelen van een adviseur, het opzetten van samenwerking voor collectieve fysieke maatregelen, of het uitwerken van een businesscases voor een collectief laadplein of energie hub en eventueel additionele investeringen zoals batterij-opslag.

c. Uitrol ERS-systeem

Geen specifieke feedback

d. Wat mist: Een batterij check en garantiefonds voor 2^e hands trucks

- Zet terugluisgelden in voor ontwikkeling van een batterij check en het opzetten van een garantiefonds.

Met name kleine ondernemingen waarvoor transport niet de primaire bedrijfstak is, kopen hun vrachtwagens vooral tweedehands. Waar deze tweedehands vrachtwagens nu nog niet of nauwelijks beschikbaar zijn, zal bij het volwassen worden van de markt en onder druk van de ZE-Zones dit soort organisaties 2^e hands BEV-vrachtwagens willen aanschaffen.

Bij het aankopen van 2^e hands vrachtwagens is er behoefte aan duidelijkheid over de status van de batterij. Deze kan met verschillen in gebruik afwijken. Door de hoge kosten voor vervanging van het accupakket is dit een groot risico voor de koper van een gebruikte elektrische vrachtwagen. Wij pleiten daarom voor om de terugluisgelden ook in te zetten voor het ontwikkelen van een batterij check. Daarnaast kan het opzetten van een garantiefonds ondernemers helpen. Mocht de levensduur van accu's te wensen overlaten, dan kan de nieuwe eigenaar een beroep kunnen doen op compensatie uit het garantiefonds voor de aanschaf van een nieuw accupakket.

2. Stimuleren waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens

Doel van deze regeling is om binnen een afzienbare periode van 3 tot 4 jaar te komen tot een landelijk dekkend netwerk van waterstoftankinfrastructuur dat voldoet aan de minimumeisen van de AFIR-richtlijn.

In zijn algemeenheid ziet Natuur & Milieu alleen een rol voor groene waterstof in marktniches voor zwaarder vervoer, waar elektrificatie vanwege technische redenen geen oplossing biedt. Inzet van groene waterstof in mobiliteit is minder efficiënt. De productie van waterstof uit hernieuwbare stroom vergt meerdere omzettingstappen, waardoor veel energie verloren gaat: het ketenrendement bedraagt ongeveer 25 procent.⁶ Dat betekent dat voor vervoer op waterstof dus twee tot drie keer meer windmolens nodig zijn dan bij BEV-vervoer. Wij zien daarom graag dat ambities op het stimuleren van waterstof voor vervoer beperkt blijven.

Ook vanuit Europa is er een signaal dat waterstof aangedreven vrachtwagens niet de toekomst zijn. De ambities in de AFIR-richtlijn voor waterstoftankinfra zijn flink naar beneden bijgesteld. Eerder was de ambitie: één waterstoftankstation per 150km op het uitgebreide en kern TEN-T netwerk, één tankstation met vloeibare waterstof per 450 km op het uitgebreide en kern TEN-T netwerk en één waterstoftankstation bij ieder stedelijk knooppunt.⁷ Nu is de ambitie slechts om een

⁶ KIM (2022) [Energieketens voor CO2-neutrale mobiliteit](#)

⁷ TNO (2022) [Duiding van het AFIR-voorstel op de benodigde opbouw van tank- en laadinfrastructuur in Nederland](#)

waterstoftankstation bij stedelijke knooppunten, en op elke 200km van alleen het TEN-T kernnetwerk te plaatsen. Tankstations voor vloeibare waterstof zijn helemaal uit de ambities geschrapt.

Er zijn dus veel minder waterstoftankstations nodig dan eerder voorzien. De Europese Unie geeft daarmee het signaal dat BEV-voertuigen de technologie van de toekomst zijn. Natuur & Milieu snapt dat een beperkt deel van de terugsluisgelden wordt ingezet om aan de minimumeisen van de AFIR richtlijn te voldoen en heeft twee aanbevelingen om dit zo effectief mogelijk te doen.

- Combineer locaties voor waterstoftankstations met waterstofbunkerstations voor de binnenvaart

Waar Natuur & Milieu een zeer beperkte rol weggelegd ziet voor waterstof in de wegmobiliteit, denken wij dat het voor de scheepvaart wel een grote rol zou moeten spelen.⁸ Wij raden aan om deze locaties zoveel mogelijk te combineren.

Bij de aanleg van waterstoftankstations zijn er de nodige veiligheidsrisico's waar rekening mee moet worden gehouden. Dit maakt de aanleg van waterstoftankstations relatief duur. Wanneer de markt voor waterstofvoertuigen niet groeit, kan dit zorgen voor gestrande activa. Om deze financiële risico's te beperken, raden wij aan om waterstoftankstations voor wegtransport zoveel mogelijk te combineren met waterstofbunkerstations voor de scheepvaart. In Antwerpen is al zo'n combi-waterstoftankstation gerealiseerd.⁹

De eisen die de herziene AFIR-richtlijn stellen maken dit ook goed mogelijk. Het TEN-T kernnetwerk ligt langs belangrijke plaatsen voor de binnenvaart, zoals de Rotterdamse Haven en de haven van Moerdijk. Wij raden aan om een de beoogde subsidieregeling te sturen op locaties (landelijke spreiding) en combinatie-gebruik.

- Sluit subsidies uit voor voertuigen die waterstof gebruiken in een verbrandingsmotor

Waterstofvoertuigen kunnen waterstof op twee manieren gebruiken. Met een brandstofcel waarin waterstof omgezet wordt in elektriciteit, en rechtstreeks in een verbrandingsmotor.

Wij pleiten ervoor om voertuigen die waterstof gebruiken in een verbrandingsmotor uit te sluiten. Het rendement van deze voertuigen is (nog) lager dan het rendement van voertuigen met een waterstofbrandstofcel.¹⁰ Bovendien hebben deze voertuigen nog steeds uitstoot in de vorm van NOx en zijn ze dus niet volledig Zero-Emissie. Verbrandingsmotoren zijn ons inziens niet de toekomst van het wegverkeer.

3. Optimalisatie van de logistieke keten, die bijdraagt aan een vermindering van het aantal gereden voertuigkilometers

Natuur & Milieu is verheugd dat het verminderen van het aantal gereden voertuigkilometers door het optimaliseren van de logistieke keten een expliciet doel is van de terugsluisregeling. Door de groei van de logistiek in de afgelopen jaren en de geprognostiseerde groei in de komende jaren is het bijna onmogelijk om klimaatdoelen voor 2030 alleen te halen met verschoning. Efficiëntere afhandeling van logistiek zorgt voor een hogere beladingsgraad en vermindering van het aantal gereden kilometers. Dat zorgt niet alleen dat klimaatdoelen gehaald kunnen worden, maar ook dat het ruimtebeslag van logistiek beperkt blijft en bestaande infrastructuur goed benut kan worden. En efficiëntere afhandeling

⁸ Natuur & Milieu (2021) [Waterstof: de waterstofladder](#)

⁹ H2Platform (2021) [Waterstoftankstation voor trucks en scheepvaart geopend voor publiek](#)

¹⁰ KiM (2022) [Energieketens voor CO2-neutrale mobiliteit. Bijlage B. P.189](#)

is echt mogelijk. Zo blijkt uit onderzoek van Ecorys dat 11 à 16 procent verbetering mogelijk is als gevolg van de terugsluisregeling.¹¹ Mede uit onderzoek dat CE Delft in opdracht van Natuur & Milieu heeft gedaan en in september 2023 gepubliceerd zal worden willen we hierop de volgende aanbevelingen delen.

CE Delft heeft vier grote barrières geïdentificeerd om tot logistieke efficiëntie te komen. Eén daarvan is de afwezigheid van een prijsprikkel. Invoering van de vrachtwagenheffing zorgt voor zo'n prijsprikkel. Daarnaast krijgt de sector te maken met het effect dat het emissiehandelssysteem (ETS) op brandstofprijzen zal hebben. Twee andere grote barrières om de efficiëntie te verhogen zijn:

- **Gebrek aan vertrouwen:** Dit speelt een belangrijke rol in het realiseren van samenwerking. Er is een gebrek aan transparantie en tijd om vertrouwen in de sector te creëren. Mede daardoor is er een sterke focus op de benutting van eigen assets, zonder breder te kijken wat voor het totaal efficiënter is.
- **Laag digitaliseringsniveau.** De informatie- en datavoorziening bij een groot deel van de kleine en middelgrote vervoerders en verladers van zijn onvoldoende om de maatregelen die sterk afhankelijk zijn van data te realiseren.

Vanuit de terugsluisregeling moet worden ingezet op het wegnemen van deze barrières en niet op het financieren van middelen (zoals bijvoorbeeld 4C en een matchmakingsplatform). Inzetten op gedragsverandering en digitalisering komen uit de analyse als het meest belangrijk naar voren. Daarmee kunnen de randvoorwaarden gecreëerd worden die het mogelijk maken om (bedrijfsoverstijgend) logistieke efficiëntie te realiseren.

Met de uitkomsten van het onderzoek in het achterhoofd kunnen we daarmee het volgende zeggen over de maatregelen zoals geformuleerd in het concept meerjarenprogramma:

- De inzet van kennisvouchers in spoor A 'Meten is Weten' vinden wij een passende maatregel om het kennisniveau binnen de logistieke sector en het inzicht in de consequenties van gemaakte keuzes op logistieke efficiëntie te verhogen.

De inzet van kennisvouchers om nulmetingen van CO₂ uitstoot in kaart te brengen en te benchmarken is nuttig om bewustwording te bewerkstelligen en kan een belangrijke eerste stap zijn om tot veranderingen in bedrijfsvoering te komen. Het inzetten van kennisvouchers om te kijken waar vervolgens de efficiëntie verbeterd kan worden past ook goed bij het door CE Delft geadviseerde pad om niet zozeer specifieke middelen te promoten, maar vooral om barrières weg te halen. Het voordeel hiervan is dat geen 'one size fits all' doorgedrukt wordt, maar dat maatwerk wordt geleverd op een toegankelijke en laagdrempelige manier die waarschijnlijk ook het MKB goed past.

- Borg de lange termijn impact van projecten in Spoor B 'Samenwerken in de keten.'

Belangrijk is dat financiële middelen uit de terugsluis effectief worden besteed. Dat betekent dat maatregelen ook op de lange termijn moeten zorgen voor een structurele verandering en CO₂ besparing. Het onderzoek van CE Delft beschrijft dat in het verleden meerdere samenwerkingsprojecten zijn opgestart die sterk afhankelijk waren van de goede relatie van betrokken personen. Op het moment dat betrokken personen vertrokken raakten de in de basis succesvolle samenwerkingsproject in het slop.

Wij adviseren daarom om lange termijnperspectief, borging en potentie van schaalbaarheid als belangrijke beoordelingscriteria voor de te kiezen projecten mee te nemen. Ons inziens is dit

¹¹ Ecorys (2021) [Effecten van verbetering van logistieke efficiëntie](#)

belangrijker dan een zeer hoge korte termijn impact op gereden kilometers/leegrijden of verminderde CO₂ uitstoot.

- Zet in op digitalisering de sector.

De indruk bestaat dat de kennis, technologie en middelen ter ondersteuning van data- en informatievoorziening onvoldoende volwassen zijn om de potentie van verschillende maatregelen voor logistieke efficiëntie te realiseren. Daarvoor is nog een flinke digitaliseringsslag binnen de sector nodig waar financiële middelen van pas komen. Deze digitaliseringsslag levert geen direct meetbare verbetering in efficiëntie of CO₂ besparing op, maar is een randvoorwaarde om verschillende concrete maatregelen die worden benoemd in het rapport van CE Delft te kunnen implementeren. Daarmee zorg je als overheid voor structurele verandering en CO₂ besparing op de lange termijn.

Tot slot

Tijdige invoering van de vrachtwagenheffing en de terugsluisregeling zijn van groot belang voor de verduurzaming van de sector. Elk uitstel zorgt ervoor dat terugsluismiddelen later beschikbaar komen en de pot de eerste jaren kleiner is. Dat heeft een rechtstreeks effect op de CO₂-reductie die in de sector behaald kan worden en raakt de invoering van de zero-emissiezones voor stadslogistiek die in 2025 worden ingevoerd. Wij vragen daarom om vast te houden aan de planning om over te gaan tot invoering op 1 januari 2026 en alles-op-alles te zetten om die planning te halen.