

Vergaderjaar 2020–2021

31 305

Mobiliteitsbeleid

Nr. 333

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2021

Op 14 september 2021 is het wetsvoorstel vrachtwagenheffing (Kamerstuk 35 910) en de memorie van toelichting bij uw Kamer ingediend. Dit is in overeenstemming met de motie van de leden Hagen en Geurts (Kamerstuk 35 570 A, nr. 69), waarin de regering wordt opgeroepen het wetsvoorstel vrachtwagenheffing zo spoedig mogelijk en uiterlijk voor het einde van het zomerreces te doen toekomen. Graag informeer ik Uw Kamer in deze brief over de stand van zaken omtrent de uitwerking van de terugsluis, het actuele beeld omtrent de invoeringskosten en het eerste beeld van de gevolgen van de herziening van de Eurovignetrichtlijn voor de vrachtwagenheffing.

Uitwerking van de terugsluis

De invoering van de vrachtwagenheffing gaat gepaard met een zogenaamde «terugsluis», gericht op verduurzaming en innovatie van de vervoerssector. Zoals ik eerder heb gemeld,¹ voer ik hierover sinds 2017 overleg met de vertegenwoordigers van de Nederlandse vervoerssector: de vervoerspartijen evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en Stichting VERN (VERN) omdat het belangrijk is dat in ieder geval degenen die de heffing opbrengen ook betrokken worden bij de besteding van de terugsluis. Deze betrokkenheid is ook geborgd in het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing.

Ter uitwerking van het wetsvoorstel heb ik met de vervoerspartijen overeenstemming bereikt over een bestuursovereenkomst terugsluis en ben ik voornemens deze op korte termijn met de vervoerspartijen te sluiten. Deze bestuursovereenkomst zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. In deze bestuursovereenkomst terugsluis worden afspraken vastgelegd over het voorbereiden en vaststellen van het meerjarenprogramma verduurzaming en innovatie, dat de basis vormt

¹ Kamerstuk 29 398, nr. 783.

voor besteding van de netto-opbrengst van de vrachtwagenheffing. In deze overeenkomst wordt ieders betrokkenheid in de samenwerking geduid en is een adaptief, indicatief pakket van terugsluismaatregelen geschetst.

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de vervoerspartijen hebben gezamenlijk de volgende verduurzamings- en innovatieopgave geformuleerd: de versnelde transitie naar emissieloos vrachtvervoer, in de vorm van (1) batterij-elektrisch en waterstof-elektrisch aangedreven vrachtwagens, (2) (tijdelijk) gebruikmaken van hernieuwbare brandstoffen en (3) optimalisatie van de logistieke keten, die bijdraagt aan een vermindering van het aantal gereden voertuigkilometers². Deze transitieopgave vergt – over een reeks van jaren – een goed gerichte, gecoördineerde en gezamenlijke inspanning. Het betreft een complexe en kostbare veranderopgave, waarbij de netto-opbrengst van de vrachtwagenheffing zal worden ingezet om de vervoerspartijen in staat te stellen de gewenste systeemsprong naar efficiënt en emissieloos vrachtvervoer te maken. Het kabinet hecht aan betrokkenheid van de sector bij de vormgeving van beleid en wenst om die reden in goed overleg een Bestuursovereenkomst te sluiten. Het primaat van besluitvorming blijft niettemin bij de politiek. Als een volgend kabinet of een parlementaire meerderheid plannen in relatie tot de vrachtwagenheffing aan wil passen, dan mag de Bestuursovereenkomst daar niet aan in de weg staan. Om die reden wordt in artikel 6 van de Bestuursovereenkomst vastgelegd dat de Bestuursovereenkomst kan worden opgezegd indien het wetsvoorstel wordt ingetrokken of indien wijzigingen van het wetsvoorstel – bijvoorbeeld tijdens de parlementaire behandeling – van dien aard zijn dat de wederpartij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigde instandhouding van deze Bestuursovereenkomst niet mag verwachten.

Zoals afgesproken in het Regeerakkoord Rutte III (Bijlage bij Kasmerstuk 34 700, nr. 34) en het Klimaatakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 193)³ voert de rijksoverheid een vrachtwagenheffing in. Binnen- en buitenlands vrachtverkeer gaat betalen voor het gebruik van de weg door de omzetting van een vaste belasting (motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing, waarbij betaald wordt per gereden kilometer en waarvan de netto-opbrengsten in overleg met de heffingsplichtige partijen primair ingezet worden voor de verduurzaming van het wegvervoer. Ik realiseer me dat, om de transitie naar een duurzame en innovatieve vervoerssector te kunnen maken, het vrachtverkeer met deze vrachtwagenheffing meer dan nu gaat betalen voor het gebruik van de weg. Des te meer ben ik verheugd dat evofenedex, TLN en VERN hun medewerking hebben toegezegd om gezamenlijk invulling te geven aan de concretisering van de terugsluis en de voorliggende transitie.

Actueel beeld invoeringskosten

In het beleidskader Vrachtwagenheffing⁴ is uitgegaan van eenmalige invoeringskosten van circa € 200 miljoen en jaarlijkse exploitatiekosten van € 100 tot € 125 miljoen. In de afgelopen periode is de kostenraming verder uitgewerkt op basis van onder andere uitvoeringstoetsen en marktverkenningen. Dat heeft tot het inzicht geleid dat de inschatting van de destijds gevalideerde eenmalige invoeringskosten te optimistisch is geweest. De huidige raming laat zien dat deze fors hoger zullen zijn: de verwachte invoeringskosten zijn op basis van de huidige raming gestegen tot circa € 400 miljoen. Conform het uitgangspunt dat de invoering van de

² Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 572.

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 813, nr. 342.

⁴ Kamerstuk 31 305, nr. 269.

vrachtwagenheffing neutraal is voor de schatkist zullen ook de toegenomen invoeringskosten uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing worden gedekt.

Op basis van de nu beschikbare inzichten is de verwachting dat de jaarlijkse exploitatiekosten binnen de eerdergenoemde bandbreedte blijven. De raming van de exploitatiekosten kent, zoals gebruikelijk bij grote projecten, onzekerheden bijvoorbeeld omdat de grote aanbestedingen, die samen meer dan de helft van de exploitatiekosten bedragen, nog moeten plaatsvinden.

Bovenstaande laat onverlet dat ik, conform het beleidskader Vrachtwagenheffing, zoveel mogelijk blijf sturen op een kostenefficiënte uitvoering van de vrachtwagenheffing. Verderop in deze brief wordt hier nader op ingegaan.

Oorzaken stijging van de raming van de invoeringskosten

Er is sprake van een nadere invulling van eerder nog niet (volledig) becijferde kosten en wijzigingen in de inrichting van het systeem. Eerder heb ik uw Kamer geïnformeerd over de taakverdeling tussen de publieke uitvoeringsorganisaties⁵. Daarin is aangegeven dat de verdere inrichting en aansturing van de uitvoering zal worden vormgeven vanuit het uitgangspunt dat de eindverantwoordelijkheid bij één uitvoeringsorganisatie wordt belegd. In dit licht worden de taken bij de Dienst Wegverkeer (RDW) geconcentreerd. RDW heeft hierop een aanvullende uitvoeringstoets uitgevoerd. Daarin is een aantal onderdelen van het systeem, die in 2018 nog niet of niet volledig waren becijferd nauwkeuriger in beeld gebracht. Ook zijn een aantal nadere inrichtingskeuzes gemaakt.

De gedachte is thans dat RDW een deel van de ICT-voorzieningen zelf realiseert. Hierdoor blijven de benodigde data en de intellectuele eigendomsrechten in publieke handen en wordt voorkomen dat de continuïteit van het stelsel afhankelijk is van één marktpartij. Dit bevordert de continuïteit van het stelsel op de lange termijn. Het gevolg is dat de kostenpost voor de realisatie van de ICT-voorzieningen terugkomt in de raming van de eenmalige invoeringskosten. De ambitie is dat hiermee de structurele exploitatiekosten beperkt kunnen worden, doordat de invoeringskosten geen onderdeel uitmaken van een meerjarig prestatiecontract. Dit wordt nog gevalideerd in de publiek-private comparator die ik verderop in deze brief beschrijf.

Daarnaast is tijdens de voorbereiding van de realisatie van het systeem gebleken dat een aantal kostenposten in de raming hoger uitvalt. De kosten voor de accreditatie van EETS-aanbieders zijn bijvoorbeeld naar boven bijgesteld doordat er beter zicht is op de markt van EETS-aanbieders en blijkt dat de accreditatieprocedure zich moet lenen voor meerdere aanbieders tegelijkertijd. Ook was er in de oorspronkelijke raming bijvoorbeeld vanuit gegaan dat voor de financiële heffingsadministratie kon worden aangesloten op bestaande processen en systemen. Dit blijkt op basis van de uitvoeringstoetsen niet het geval. Ten slotte zijn de voorfinancieringskosten voor de hoofddienstaanbieder hoger ingeschat. Dit laatste punt dient nog getoetst te worden in een marktconsultatie.

Een derde oorzaak voor de hogere kosten in de raming wordt veroorzaakt door een langere looptijd tot invoering van het systeem. Oorspronkelijk was uitgegaan van invoering in 2023. In april van dit jaar heb ik uw Kamer

⁵ Kamerstuk 31 305, nr. 314, blz. 4.

geïnformeerd dat de start van de Vrachtwagenheffing op basis van de huidige inzichten circa vier jaar na afronding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel kan plaatsvinden⁶. De grotere doorlooptijd leidt bijvoorbeeld tot extra personeelskosten.

Ten slotte is in de raming bij het beleidskader onvoldoende rekening gehouden met onvoorziene gebeurtenissen en tegenvallers. Inmiddels zijn de risico's van de realisatie en de benodigde dekking daarvan beter in kaart gebracht en opgenomen in de raming. Daarnaast wordt op basis van het risicoprofiel, de fase van het programma en bijvoorbeeld uitkomsten van reviews en onderzoeken voortdurend gekeken of de aanvullende beheersinstrumenten nodig zijn.

Vervolgstappen

Zoals aangegeven in het beleidskader Vrachtwagenheffing vind ik het van belang dat de vrachtwagenheffing op een kostenefficiënte en effectieve manier wordt uitgevoerd, zodat zoveel mogelijk middelen beschikbaar blijven voor de terugsluis. Gezien het grote verschil met de raming van de hoogte van de invoeringskosten die gehanteerd is bij het beleidskader, zal ik daarom op de huidige raming een *second opinion* laten uitvoeren. Hierin wordt de realiteit en plausibiliteit van de opbouw en raming van de invoeringskosten, de exploitatiekosten en de reserveringen getoetst. Daarnaast zal een publiek-private comparator (PPC) worden uitgevoerd om te bepalen of de gekozen uitvoeringsvariant nog aansluit op mijn ambitie om de systeemkosten laag te houden. Daartoe staan de in- en uitbestedingskeuzes binnen de voorgenomen uitvoeringsvariant centraal.

Tenslotte zal ik de vrachtwagenheffing op korte termijn ter toetsing aanmelden bij het Adviescollege ICT-toetsing, waar het project wordt beoordeeld op de zakelijke rechtvaardiging en de slaagkans.

Gelet op het belang van het behoud van middelen voor de terugsluis, betrek ik de vervoerspartijen bij de uitkomst van de verschillende onderzoeken. Ik verwacht u in de loop van volgend jaar over de uitkomsten van de verschillende toetsen te kunnen informeren.

Herziening Eurovignetrichtlijn

Op de vrachtwagenheffing is de Eurovignetrichtlijn van toepassing. Ook het wetsvoorstel vrachtwagenheffing gaat uit van deze richtlijn. In juli jl. is een akkoord bereikt tussen de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Raad over het wijzigen van de Eurovignetrichtlijn. Hoewel de herziening van de richtlijn nog niet volledig is afgerond en de gewijzigde richtlijn nog niet gepubliceerd is, wil ik uw Kamer graag een eerste indicatie meegeven van wat de verwachte gevolgen zijn voor de vrachtwagenheffing.

In de toekomst zal het alleen onder specifieke voorwaarden mogelijk zijn om middels een vignet (met een tarief gebaseerd op een tijdsduur) vrachtoertuigen te laten betalen voor het gebruik van het wegennet. Een gebruiksheffing blijft wel bestaan. Een invoering van een vrachtwagenheffing in Nederland, met een tarief gebaseerd op de gereden afstand, is in lijn met de gewijzigde richtlijn.

Waar het tarief in artikel 5 van het wetsvoorstel vrachtwagenheffing – conform de geldende Eurovignetrichtlijn – is gebaseerd op de Euro-emissieklasse van het voertuig, dient in de toekomst de CO₂-emissie

⁶ Kamerstuk 31 305, nr. 327.

van het voertuig leidend te worden bij de opbouw van de tarieven van de vrachtwagenheffing. De tariefstelling van de vrachtwagenheffing zal daarom bij de implementatie van de gewijzigde richtlijn aangepast moeten worden. Ook dient een externekostenheffing verwerkt te worden in het tarief. In de huidige richtlijn is deze externekostenheffing niet verplicht, maar dienen eventuele inkomsten daaruit wel verplicht aan de verduurzaming aan het vervoer te worden besteed. Ook in de toekomstige richtlijn blijft deze oormerking verplicht. De terugsluis van de vrachtwagenheffing is hiermee al in overeenstemming.

Tot slot vervalt op termijn de mogelijkheid om vrachtvoertuigen tussen 3,5 en 12 ton uit te zonderen van een heffing. Het wetsvoorstel vrachtwagenheffing gaat al uit van voertuigen vanaf 3,5 ton en is hiermee in lijn met de gewijzigde richtlijn.

Afhankelijk van de snelheid van de Europese besluitvorming, zal de publicatie van de gewijzigde richtlijn in het vierde kwartaal van dit jaar of het eerste kwartaal van 2022 plaatsvinden, waarna de implementatie ter hand zal worden genomen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
B. Visser