

Vergaderjaar 2023–2024

36 410 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2024

Nr. 20

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2023

Momenteel lopen de voorbereidingen voor twee nieuwe wegtrajecten waarbij een deel van de aanlegkosten wordt gedekt met tolheffing: de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15. In het project tijdelijke tolheffing wordt de invoering en de exploitatie van tolheffing op beide wegen voorbereid. Het Ministerie van IenW werkt hierin samen met de uitvoeringsorganisaties Dienst Wegverkeer (RDW), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).

Met deze brief wordt de Kamer geïnformeerd over de voortgang van het project sinds de vorige brief van 23 maart jl.¹ Dit betreft voortgang met het tolsysteem en voortgang op het gebied van wet- en regelgeving. Ook wordt, vanwege de nieuwe samenstelling van de Kamer, een algemene toelichting op de tolheffing gegeven. Daarnaast wordt met deze brief invulling gegeven aan twee toezeggingen uit de brief van 23 maart jl., namelijk om de Kamer te informeren over de mogelijke inzet van tariefdifferentiatie naar de wijze van tol betalen en om de Kamer te informeren over het uitvoerings- en handhavingsplan. Het ontwerp van het uitvoerings- en handhavingsplan is bijgevoegd bij deze brief.

Toelichting op de tolheffing

In 2011 zijn de voorbereidingen voor de tolheffing op de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15 gestart. Er is gekozen voor een tijdelijke vorm van tolheffing vanwege tekorten op het Mobiliteitsfonds: zonder tolheffing was er onvoldoende financiële dekking voor de aanleg van deze verbindingen. Met de tolheffing wordt een financieringsbehoefte gedekt van € 381 mln. voor de A24 Blankenburgverbinding en € 344 mln. voor de

¹ Kamerstukken II 2022/2023, 36 200 A, nr. 66.

ViA15 (prijspeil 2023). In de wet- en regelgeving is vastgelegd dat de tolheffing wordt beëindigd zodra de tolopgave is voldaan. Belangrijk is te benadrukken dat de Tracébesluiten van de Blankenburgverbinding en ViA15 zijn gebaseerd op een situatie met tolheffing. In de Tracébesluiten is rekening gehouden met verminderde verkeersvolumes door tolheffing. Omdat de milieumaatregelen op deze verkeersvolumes zijn gebaseerd, is openstelling van de wegen zonder tolheffing niet zonder meer mogelijk.

Weggebruikers gaan straks per passage van de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15 betalen. Voor personenauto's, bestelwagens en motoren geldt een tarief van € 1,44, voor vrachtwagens en bussen geldt een tarief van € 8,70 (prijspeil 2023). Weggebruikers hebben daarnaast ook de mogelijkheid een route te kiezen waarvoor geen tol betaald hoeft te worden. Een gratis alternatief voor de A24 Blankenburgverbinding is bijvoorbeeld de Beneluxtunnel. Een gratis alternatief voor de ViA15 is bijvoorbeeld de route A50/A12.

Er is gekozen voor een free flow-tolsysteem, waarbij de weggebruiker tijdens de rit niet bij een tolplein hoeft te stoppen om te betalen. In plaats daarvan worden voertuigen geregistreerd via automatische nummerplaat-herkenning en vindt betaling separaat plaats. De houder (de kentekenhouder van het voertuig) moet voor deze betaling zelf actie ondernemen. Hiervoor zijn twee opties. De eerste optie is een betaling via de website www.e-tol.nl. Dit kan met gangbare betaaltvormen zoals iDEAL en creditcard. Een cash- of pinbetaling is niet mogelijk, aangezien fysieke betaalpunten langs de weg ontbreken. De tweede optie is om een dienstverleningsovereenkomst te sluiten met een private dienstaanbieder, waarmee tolbetalingen automatisch plaatsvinden. Dat biedt gebruiksgemak voor de weggebruiker. Met een geldige dienstverleningsovereenkomst ontvangt de houder periodiek een overzicht van het aantal passages van de tolweg en het te betalen bedrag. Betalen kan vervolgens via bijvoorbeeld iDEAL of automatische incasso.

Weggebruikers worden via bijvoorbeeld verkeersborden en publiekscampagnes geïnformeerd over de tolheffing en de wijze waarop kan worden betaald. In de communicatie is extra aandacht voor personen die minder digitaal vaardig zijn of minder doenvermogen hebben. Zo wordt de publiekswaarschuwing volgens web-richtlijnen ingericht en wordt ondersteuning geboden door onder andere het klantcontactcentrum en bij informatiepunten Digitale Overheid in bibliotheken.

Voortgang realisatie tolsysteem

In de brief van 23 maart jl. is aangegeven dat vorig jaar, onder leiding van de RDW, grote stappen zijn gezet in de realisatie van het tolsysteem. Dit betrof onder meer het afronden van twee cruciale aanbestedingen: de aanbesteding voor het systeem voor waarneming en registratie van voertuigpassages met automatische nummerplaat-herkenning en de aanbesteding voor de hoofddienstaanbieder. Deze partij zorgt ervoor dat weggebruikers het toltarief automatisch kunnen betalen en levert daarmee gebruiksgemak voor weggebruikers.

In de afgelopen maanden is verder gewerkt aan de realisatie van het tolsysteem. Er is voortgang met de benodigde ICT-systemen en het opzetten van een organisatie die de tolheffing gaat uitvoeren. RDW, CJIB, Rijkswaterstaat en ILT werken hierin nauw samen. Een mijlpaal is dat RDW in juni is gestart met het testen van de camerasystemen voor automatische nummerplaat-herkenning. Deze testen vinden plaats op de A12 bij Harmelen, vooruitlopend op de inzet van het systeem op de A24 Blankenburgverbinding. De testen lopen voorspoedig. Het voorlopige

beeld is dat de apparatuur in staat is om met hoge betrouwbaarheid te functioneren. In de komende periode wordt doorgedaan met testen, om daarmee ook testresultaten te verkrijgen in variërende (winterse) weersomstandigheden.

Parallel aan het testen op de A12 is een groot aantal ketentesten gestart, gericht op het testen van koppelingen tussen ICT-systemen van RDW met CJIB, Rijkswaterstaat, de hoofddienstaanbieder en de onderneming die de waarneming en registratie van voertuigpassages verzorgt. Deze testen zijn naar verwachting ruimschoots voor de start van de tolheffing afgerond. Een andere mijlpaal is dat afgelopen zomer de publiekswaarneming voor de tolheffing is opengesteld. Op www.e-tol.nl is nu informatie te vinden over de achtergrond van de tolheffing en de wijze waarop het tolsysteem gaat werken. De komende maanden wordt de website geleidelijk verder gevuld. Zodra de tolheffing van start gaat, kunnen weggebruikers via de website ook de tol betalen.

De voorbereidende werkzaamheden aan het tolsysteem liggen op schema om voor de zomer van 2024 te zijn afgerond. Daarmee is het tolsysteem op tijd gereed voor de openstelling van de A24 Blankenburgverbinding, die naar verwachting eind 2024 in gebruik wordt genomen. Daarvoor is recent een belangrijke stap gezet: op 6 en 7 november jl. is het tweede tunneldeel van de Maasdelatunnel afgezonken en aangesloten op het al eerder afgezonken eerste tunneldeel. Voor wat betreft de ViA15 wordt de definitieve uitspraak van de Raad van State over het Tracébesluit afgewacht. Deze uitspraak wordt in het eerste kwartaal van 2024 verwacht.

Voortgang wet- en regelgeving

De Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 (Wet TTH) biedt het juridisch kader voor de tolheffing. De Wet TTH is in 2015 vastgesteld. De Kamer heeft dit jaar twee wetsvoorstellen ter wijziging van de Wet TTH behandeld. Het eerste voorstel betrof een wijziging in verband met de Wet implementatie EETS-richtlijn en enkele technische aanpassingen.² Hiermee is onder andere de juridische basis gelegd om tolbetalingen via dienstverleners te faciliteren. Op 21 januari jl. heeft de Kamer met dit wetsvoorstel ingestemd. Op 11 april jl. heeft ook de Eerste Kamer met het wetsvoorstel ingestemd.

Het tweede voorstel betrof een wijziging in verband met de implementatie van de herziene Eurovignetrichtlijn.³ Hiermee is onder andere een verbod op discriminatie⁴ bij de uitvoering van de tolheffing geïmplementeerd. De Kamer heeft dit wetsvoorstel op 19 oktober jl. als hamerstuk aangenomen. Op 7 november jl. heeft ook de Eerste Kamer het wetsvoorstel als hamerstuk aangenomen. Met het aannemen van beide wetsvoorstellen is geborgd dat de tolheffing plaatsvindt binnen de Europese kaders.

De Wet TTH kent diverse grondslagen voor uitvoeringsregelgeving. In het afgelopen half jaar is daarop belangrijke voortgang geboekt, waarmee het juridisch kader voor de tolheffing nagenoeg is afgerond. De Kamer heeft op 12 mei jl. het ontwerpbesluit tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 ontvangen.⁵ In dit besluit worden regels gesteld over de verwerking van persoonsgegevens bij tolheffing en de inzet van camera's

² Kamerstukken II 2021/2022, 36 137.

³ Kamerstukken II 2022/2023, 36 384.

⁴ In de gewijzigde richtlijn is bepaald dat het bij de tolheffing niet is toegestaan om 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.

⁵ Kamerstukken II 2022/2023, 36 137, nr. 9.

voor automatische nummerplaatherkenning. Na afloop van de voorhang-procedure is het ontwerpbesluit aan de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden. Dit heeft geleid tot een blanco advies. Nadien is het Besluit tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 op 19 september jl. vastgesteld.⁶

Op 17 augustus 2023 is ook een wijziging van de Regeling tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15 vastgesteld. Hierin zijn regels opgenomen over de borden waarmee het verkeer wordt geïnformeerd over de tolplicht en de wijze van tolbetaling. Ook zijn in de regeling criteria vastgelegd om bij bepaalde calamiteiten het verkeer tijdelijk vrij te stellen van de tolheffing. Eerder is de Kamer geïnformeerd dat deze criteria een restrictief karakter kennen: ze zijn bedoeld als uitzondering op de reguliere situatie met tolheffing.⁷

Daarnaast is gewerkt aan de totstandkoming van enkele andere besluiten die op grond van de wet nodig zijn. Zo is een besluit vastgesteld waarmee de RDW bevoegdheid wordt gegeven om bepaalde tolhefferstaken namens lenW uit te voeren.⁸ Spoedig wordt ook een besluit vastgesteld waarmee het CJIB bevoegdheid krijgt om bepaalde taken op het gebied van inning en incasso uit te voeren. Ook is een besluit vastgesteld waarmee de ILT is aangewezen als partij die het fysieke toezicht gaat uitvoeren.⁹

Tot slot is op 3 oktober jl. een bekendmaking gepubliceerd dat de zogeheten EETS-gebiedsverklaring Blankenburgverbinding is opgesteld.¹⁰ Dit document bevat de voorwaarden en eisen waaraan EETS- en ETS-aanbieders¹¹ moeten voldoen om toegelaten te worden tot het tolgebied Blankenburgverbinding. EETS- en ETS-aanbieders zorgen ervoor, net als de eerdergenoemde hoofddienstaanbieder, dat weggebruikers de tolheffing automatisch kunnen betalen. Op basis van de eisen in de EETS-gebiedsverklaring kunnen EETS- en ETS-aanbieders zich vanaf begin 2024 melden bij RDW voor het doorlopen van het toelatingsproces.

Uitvoerings- en handhavingsplan

In artikel 4 van de Wet TTH is opgenomen dat het tolsysteem wordt uitgewerkt in een uitvoeringsplan. Daarnaast is in artikel 16 van de Wet TTH opgenomen dat de handhaving en het toezicht worden uitgewerkt in een handhavingsplan. Voor zowel het uitvoeringsplan als het handhavingsplan geldt dat de tolheffing niet eerder van start gaat dan vier weken nadat een ontwerp van het plan aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd.¹² Bijgevoegd vindt u het ontwerp van zowel het uitvoeringsplan als het handhavingsplan, die omwille van de leesbaarheid zijn samengevoegd in één document.

In de Wet TTH is vastgelegd uit welke onderdelen het uitvoerings- en handhavingsplan ten minste moet bestaan. Er is voor gekozen om niet alleen de verplichte onderdelen te beschrijven, maar om het plan te benutten om de Kamer een integraal beeld te geven van de wijze waarop

⁶ Stb. 2023, nr. 317.

⁷ Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 A, nr. 75.

⁸ Besluit mandaat, volmacht en machtiging tijdelijke tolheffing RDW.

⁹ Besluit aanwijzing toezichthouders Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

¹⁰ Stcrt. 2023, nr. 27960.

¹¹ EETS-aanbieder staat voor European Electronic Toll Service-aanbieder. ETS-aanbieder staat voor Electronic Toll Service-aanbieder. Dit zijn partijen die, net als de hoofddienstaanbieder, belast zijn met het faciliteren van geautomatiseerd tol betalen en het afdragen van deze tolgelden aan de tolheffer. Het uitvoerings- en handhavingsplan gaat hier nader op in.

¹² Zie artikel 5, tweede lid, van de Wet TTH, respectievelijk artikel 17 van de Wet TTH.

het tolsysteem gaat functioneren. Het plan laat zien hoe de wet- en regelgeving is vertaald naar concrete uitvoering- en handhavingsprocessen. Er is te lezen hoe het tolsysteem is vormgegeven, wie welke bevoegdheden heeft met betrekking tot de inning, toezicht en handhaving, welke afwegingsruimte daarbij aanwezig is en wat dit voor de weggebruiker in de praktijk betekent. Ook wordt ingegaan op de monitoring en evaluatie van het tolsysteem.

Een specifiek onderdeel dat in het plan aan bod komt betreft de verwerking van gegevens bij de tolheffing. Hiermee wordt invulling gegeven aan de motie van het lid Hachchi uit 2015,¹³ die de regering verzoekt «ervoor zorg te dragen dat privacygevoelige gegevens niet langer dan strikt noodzakelijk worden bewaard en de Kamer over de precieze invulling hiervan te informeren bij de aanbidding van de nadere uitwerking van het systeem». Het belang van privacy voor weggebruikers is een centraal uitgangspunt geweest bij de inrichting van het tolsysteem en bij de eerder in deze brief genoemde wet- en regelgeving. De motie wordt daarmee als uitgevoerd beschouwd.

Zoals aangegeven vindt u bijgevoegd het ontwerp van het uitvoerings- en handavingsplan. Het voornemen is het definitieve plan in het eerste kwartaal van 2024 bekend te maken in de Staatscourant. Daarmee is er duidelijkheid voor zowel de uitvoeringsorganisaties als de weggebruikers over de wijze waarop de tolheffing zal plaatsvinden. Een brief met een gelijklopende boodschap over het ontwerp van het uitvoerings- en handavingsplan is gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Tariefdifferentiatie naar de wijze van tol betalen

Zoals eerder in deze brief al toegelicht, kunnen weggebruikers straks op twee manieren aan de tolplicht voldoen. Ze hebben de keuze tussen automatisch betalen via een overeenkomst met een dienst aanbieder, of rechtstreeks betalen via de website www.e-tol.nl. Als de rechtstreekse betaling niet tijdig wordt voldaan, dan volgt eerst een betalingsherinnering en als die niet wordt voldaan, kan een boete worden opgelegd. In het geval van automatisch betalen speelt dit niet, omdat de dienst aanbieder zorgt voor de tijdige betaling aan de tolheffer. Automatisch betalen biedt daarmee meer gemak voor de weggebruiker: er hoeft niet voor elke passage een betaalhandeling te worden verricht, er is inzicht in de hoeveelheid passages en er is geen risico op een betalingsherinnering of boete. Automatisch betalen is ook voor de tolheffer efficiënter. Het Adviescollege ICT-toetsing heeft daarom vorig jaar geadviseerd te onderzoeken of het differentiëren van de toltarieven naar de wijze van betalen mogelijk is en eraan bijdraagt om het aantal betalingen via dienst aanbieders te maximaliseren.¹⁴

In de al eerder genoemde brief van 23 maart jl. aan de Kamer is aangegeven dat tariefdifferentiatie naar de wijze van betalen internationaal gangbaar is en een effectief middel lijkt om het aantal gebruikers dat automatische betaalt te vergroten. In de brief is toegezegd om de mogelijkheden van deze tariefdifferentiatie nader uit te werken. Deze uitwerking heeft inmiddels plaatsgevonden. De conclusie hiervan is dat het niet mogelijk is om tariefdifferentiatie naar de wijze van tol betalen toe te passen binnen de kaders van de Eurovignetrichtlijn en de Tracébe-sluiten van de Blankenburgverbinding en de ViA15. Dat wordt hieronder toegelicht.

¹³ Kamerstukken II 2014/2015, 34 189, nr. 19.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 A, nr. 37.

De Tracébesluiten voor de Blankenburgverbinding en de ViA15, en de bijbehorende maatregelen voor onder meer geluid en stikstof, gaan uit van het gebruik van beide wegen mét tolheffing, maar zonder tariefdifferentiatie. De marges in de Tracébesluiten om hiervan af te wijken zijn beperkt vanwege de drempelwaarde voor stikstofanalyses. Deze drempelwaarde ligt bij een verandering van meer dan 500 voertuigen per rijrichting per dag. Boven deze waarde is nadere analyse naar de stikstofdepositie in natuurgebieden vereist. Dergelijke analyse vraagt substantiële doorlooptijd en belast de schaarse onderzoekscapaciteit. Ook is het zeer de vraag of bij een eventuele toename van stikstofdepositie voldoende mitigerende maatregelen voorhanden zijn voorafgaand aan de openstelling van de A24 Blankenburgverbinding.

De Eurovignetrichtlijn stelt voorwaarden aan eventuele tariefdifferentiatie naar de wijze van betalen. De enige optie die de richtlijn toestaat is om gebruikers die automatisch betalen korting te geven ten opzichte van gebruikers die niet automatisch betalen. Deze korting bedraagt ten hoogste 13%. Met het toltarief van € 1,44 per passage (prijspeil 2023) zou dit neerkomen op een korting van 19 cent. Het doorvoeren van een dergelijke korting leidt tot een gemiddeld lager toltarief dan een situatie zonder tariefdifferentiatie. Uit verkeersberekeningen blijkt dat de verkeerseffecten hiervan weliswaar beperkt zijn, maar dat op verschillende (omliggende) wegen het effect wel groter is dan de drempelwaarde van 500 voertuigen per dag. Dit betekent dat het toepassen van korting een nadere stikstofanalyse vereist en daarmee de schaarse onderzoekscapaciteit belast. Dat is niet wenselijk. Wel is gekeken naar andere manieren om de doelstelling te behalen dat zoveel mogelijk weggebruikers hun tol op automatische wijze betalen. Deze doelstelling is immers onverkort van belang, omdat dit als gezegd efficiënter is voor de tolheffer, maar bovenal gemak biedt voor de weggebruiker. Om de doelstelling te behalen wordt ingezet op adequate communicatie. Weggebruikers worden in de beginperiode van de tolheffing via onder meer informatiecampagnes geïnformeerd over de mogelijkheden en het gebruiksgemak van automatisch betalen. Het bijgevoegde uitvoerings- en handavingsplan gaat hier nader op in.

Tot slot

In de afgelopen periode zijn belangrijke stappen gezet op weg naar de start van de tolheffing op de A24 Blankenburgverbinding eind 2024. In deze brief is ingegaan op de voortgang van de realisatie van het tolsysteem en de voortgang met wet- en regelgeving. Ook is het ontwerp van het uitvoerings- en handavingsplan meegestuurd. In het komende jaar worden de voorbereidingen van de tolheffing afgerond, waarna de weg wordt opengesteld en de tolheffing van start gaat. Waar nodig wordt de Kamer hierover geïnformeerd. Naar verwachting volgt de eerstvolgende brief rond de zomer van 2024.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers