



Aan Minister van Infrastructuur en Waterstaat

nota

Voortgang invoering vrachtwagenheffing per 1 oktober
2022

TER BESLISSING

Datum

24 oktober 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/232254

Opgesteld door

Bestuurskern
DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing

Beslistermijn

15-11-2022

Bijlage(n)

4

Aanleiding

In het wetgevingsoverleg voor het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing op 14 maart 2022 is toegezegd om de Kamer halfjaarlijks te informeren over de invoering van de vrachtwagenheffing. Door in te stemmen met de bijgevoegde Kamerbrief geeft u invulling aan deze toezegging.

Geadviseerd besluit

Aanbieden van de bijgevoegde Kamerbrief vooraf aan de begrotingsbehandeling IenW vanaf 29 november 2022.

Kernpunten

Op 12 juli 2022 is het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing door de Eerste Kamer aangenomen. Met het oog de begrotingsbehandeling IenW in november is dit een goed moment om de Kamer voor de eerste keer te informeren over de voortgang van de invoering van de vrachtwagenheffing. Dit betreft zowel het realiseren van het stelsel voor het innen van de heffing als de realisatie van de terugsluis voor het innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector.

Planning, financiën en risico's

Conform de toezegging aan de Kamer gaat de bijgevoegde brief in op de planning, financiën en risico's met betrekking tot de invoering van de vrachtwagenheffing. Het beschrijft de situatie per 1 oktober 2022 ten opzichte van de behandeling van het wetsvoorstel in de Kamer. U informeert de Kamer dat de livedatum van de vrachtwagenheffing nog steeds in 2026 wordt verwacht, dat de raming van de invoerings- en exploitatiekosten ongewijzigd zijn en hoe de belangrijkste risico's van het programma beheerst worden. Een belangrijke aankomende stap is de toetsing door het Adviescollege ICT-toetsing (BIT-toets) die dit najaar start.

Publiek-private comparator en second opinion kostenraming

In aanvulling hierop informeert u de Kamer over de publiek-private comparator en over de second opinion op de kostenraming. Op 15 september 2021 is de Kamer geïnformeerd over het actuele beeld van de kosten voor de invoering van de vrachtwagenheffing van circa € 400 miljoen.¹ In eerdere communicatie met de Kamer (beleidskader Vrachtwagenheffing) was uitgegaan van eenmalige

¹ Kamerstuk 31 305, nr. 333

invoeringskosten van circa € 200 miljoen (en jaarlijkse exploitatiekosten van € 100 tot € 125 miljoen). Gezien het grote verschil van de hoogte van de invoeringskosten tussen deze twee ramingen is toegezegd om een second opinion te laten uitvoeren om de realiteit en plausibiliteit van de opbouw en raming van de invoeringskosten, de exploitatiekosten en de reserveringen te toetsen. Voor het uitvoeren van de second opinion is door de onderzoekers een onafhankelijke schaduwraming opgesteld van de invoeringskosten, de exploitatiekosten en de risicoreserveringen. De onderzoekers concluderen op basis van deze schaduwraming dat het plausibel en realistisch is om de vrachtwagenheffing binnen het door IenW geraamde bedrag uit 2021 te realiseren en te exploiteren.

Daarnaast is een publiek-private comparator (PPC) toegezegd om te bepalen of de gekozen uitvoeringsvariant nog aansluit op de ambitie om de systeemkosten laag te houden. De PPC onderschrijft de keuze van het programma voor de rol van de RDW als centrale uitvoerder. Dit leidt tot de beste beheersing van het ontwerp en de koppelvlakken tussen de betrokken publieke en private organisaties. De onderzoekers geven in hun advies aan dat een grotere rol voor de markt dan nu voorzien door het programma, mogelijk beter aansluit bij de ambitie om de systeemkosten laag te houden. De onderzoekers adviseren om de verantwoordelijkheid voor de systeemrealisatie en -integratie, en daarmee de oplevering van een werkend systeem, bij één leverancier te beleggen.

Uit beide onderzoeken volgt het advies om de gemaakte inrichtingskeuzes in het ontwerp en de inkoopstrategie bij de start van de realisatie met de betrokken uitvoeringsorganisaties te analyseren en optimaliseren.

Bij de voorliggende Kamerbrief zijn de rapporten met de bevindingen van de PPC en second opinion bijgevoegd. In de voortgangsbrief zijn de conclusies op hoofdlijnen beschreven.

De kansen uit de PPC en de second opinion die bijdragen aan een kostenefficiënte uitvoering van de vrachtwagenheffing worden betrokken bij de verdere vormgeving van het stelsel en de herijking van de kostenraming met de uitvoeringsorganisaties. U zegt in de brief toe om de Kamer in 2023 te informeren over de resultaten hiervan.

Moties

Tot slot informeert u de Kamer met de bijgevoegde brief over de opvolging van een aantal moties naar aanleiding van het wetgevingsoverleg. U informeert de Kamer dat u concludeert dat er met de Terugsluismiddelen die vanaf 2026 beschikbaar komen, tot 2030 voldoende middelen beschikbaar zijn voor de stimulering van de aanschaf van emissieloze vrachtwagens voor de bevoorrading van zero-emissiezones. En dat er veel initiatieven lopen, maar dat het nu nog onzeker is of er daarmee vanaf 2030 voldoende laadinfrastructuur beschikbaar is voor transport- en logistieke bedrijven voor de bevoorrading van zero-emissiezones (motie van de leden Koerhuis en Van Ginneken, Kamerstuk 35 910, nr. 13). Dit zal in de komende tijd nader worden uitgewerkt. U zegt toe dat de Kamer hierover voor het einde van het jaar per brief nader zal worden geïnformeerd door de Staatssecretaris.

Ook informeert u de Kamer over de Europese standaarden die van toepassing zijn voor de vrachtwagenheffing om de interoperabiliteit tussen de Nederlandse vrachtwagenheffing en andere Europese tolheffingssystemen te borgen en dat dit

Datum

24 oktober 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/232254

Opgesteld doorBestuurskern
DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing**Aan**Minister van Infrastructuur en
Waterstaat**Bijlage(n)**

4

bijdraagt aan het laaghouden van de systeemkosten (motie van lid Koerhuis, Kamerstuk 35 910, nr. 20).

Tot slot informeert u de Kamer over het monitoren van het eventuele uitwijk van vrachtverkeer naar niet-heffingsplichtige wegen, eventuele maatregelen om de gevolgen te beperken en de gesprekken hierover met de decentrale overheden (motie van de leden Koerhuis en van der Molen, Kamerstuk 35 910, nr. 14 en lid Grinwis C.S., Kamerstuk 35 910, nr. 18).

Krachtenveld

Met het inwerkingtreden van de wet vrachtwagenheffing werkt het programma toe naar de overgang van de wetgevings- en voorbereidingsfase naar de realisatiefase. De RDW stelt hiervoor een plan op als centrale uitvoeringsorganisatie van de vrachtwagenheffing. Daarnaast hebben CJIB, ILT, RWS en RVO een rol in de uitvoering. Voor IenW (DGMO) komt de nadruk te liggen op het stellen van aanvullende juridische kaders in de onderliggende regelgeving en de opdrachtgevende rol richting de uitvoering.

Gedurende de voorbereidende werkzaamheden aan de vrachtwagenheffing in de afgelopen jaren is het draagvlak voor de heffing gegroeid. De vervoerssector vraagt om een versnelde invoering van de vrachtwagenheffing en de terugsluis. Over de terugsluis, en de besteding ervan, vindt sinds eind 2017 overleg plaats tussen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en vertegenwoordigers van drie organisaties: evofenedex, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en VERN. Met vertegenwoordigers van deze partijen zijn, zoals aan de Kamer toegezegd op 15 september 2021, de second opinion op de kostenraming en de PPC besproken. De partijen hebben aangegeven het een logisch en duidelijk verhaal te vinden. De vervoerspartijen hebben de indruk dat de onderzoeken gedegen zijn. Wel gaven zij aan dat zij de informatie nog op zich moeten laten inwerken.

Daarnaast vindt er ook intensieve afstemming plaats met de wegbeheerders over het monitoren van eventuele uitwijk door de heffing en bijbehorende maatregelen. Ook is er regelmatig overleg en afstemming met andere relevante belangenorganisaties (vervoer, milieu- en duurzaamheid).

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Voortgang invoering vrachtwagenheffing per 1 oktober 2022	Eerste halfjaarlijkse voortgangsbrief aan de Kamer.
2	Vrachtwagenheffing Public Private Comparator	Rapport van het onderzoek waarin is onderzocht of de gekozen uitvoeringsvariant nog aansluit op de ambitie om de systeemkosten laag te houden.

Datum

24 oktober 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/232254

Opgesteld door

Bestuurskern
DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing

Aan

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Bijlage(n)

4

3	Vrachtwagenheffing Second Opinion Kostenraming	Management rapportage van de second opinion waarin de realiteit en plausibiliteit van de kostenraming is onderzocht.
4	Onderliggende beslisnota's bij het Kamerstuk.	Zie onderstaande tabel.

Datum

24 oktober 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/232254

Opgesteld doorBestuurskern
DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing**Aan**Minister van Infrastructuur en
Waterstaat**Bijlage(n)**

4

Leeswijzer bij onderliggende beslisnota's

Datum	Naam beslisnota	Toelichting
18 mei 2022	Beslisnota bijstelling begroting Vrachtwagenheffing	Besluit over naar boven bijstellen van de begroting voor de vrachtwagenheffing.



DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

Minister van Infrastructuur en Waterstaat

Bestuurskern

DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing en
Tijdelijke Tolheffing

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■
■■■■■■■■■■

nota

Bijstelling begroting realisatie programma
Vrachtwagenheffing (VWH)

Datum

18 mei 2022

Ons kenmerk

IENW/BSK-2022/107246

Beslistermijn

20 mei 2022

Bijlage(n)

5

Aanleiding

Benodigde middelen volgende fase opnemen in begroting

Parallel aan de behandeling van het wetsvoorstel van de vrachtwagenheffing in de Tweede en Eerste Kamer zijn de voorbereidingen van de uitvoeringsfase in volle gang; de start van deze fase staat begin 2023 gepland. Om te zorgen dat er in de komende jaren steeds voldoende dekking is voor de uitvoering van het programma vrachtwagenheffing, dient de begroting naar boven te worden bijgesteld en het niet vrijgegeven deel worden vrijgegeven. De voorgestelde begrotingsmutatie ad € 320 mln. betreft het restant van de geraamde kosten voor de realisatie van het stelsel.

De urgentie is hoog. Om de tijdige beschikbaarheid van de benodigde middelen te kunnen garanderen zullen deze in de begroting 2023 moeten worden opgenomen zodat de vereiste opdrachtverstrekkingen aan de uitvoeringsorganisaties ■■■■■■ kunnen plaatsvinden en de verschillende aanbestedingen ■■■■■■ ongehinderd doorgang kunnen vinden. De meerjarige contracten vereisen voldoende verplichtingenruimte om te kunnen worden aangegaan. Gezien de onzekerheden die gepaard gaan met de aanbestedingen en het feit dat de exploitatiekosten en opbrengsten pas in de begroting van 2025 worden opgenomen, is het raadzaam om de reservering voor onvoorzien nu eveneens vrij te geven. Onvoldoende vrij beschikbare middelen zullen de projectvoortgang vertragen en leiden tot extra kosten.

Geadviseerd besluit

- Het programmabudget vrachtwagenheffing bijstellen van € 80 mln. naar € 400 mln. conform de recente ramingsinzichten en hetgeen hierover is gecommuniceerd naar de Tweede Kamer.
- De benodigde middelen ad € 320 mln. in de begroting 2023 beschikbaar te stellen via ophoging van de voorfinanciering Vrachtwagenheffing in 2030. De voorfinanciering Vrachtwagenheffing komt hiermee niet ten laste van de vrije investeringsruimte.
De begroting zal zo nodig via de Voorjaarsnota worden bijgesteld indien de second opinion op de kostenraming daar aanleiding toe geeft. Dit wordt ook in de begroting aan de Kamer gemeld.

Kernpunten

Kosten van invoering van het heffingssysteem zijn gestegen

Ten behoeve van het beleidskader Vrachtwagenheffing is in 2018 een eerste raming gemaakt van de kosten van het systeem. Hieruit bleek dat de eenmalige invoeringskosten van het heffingssysteem naar verwachting rond de € 200 mln. zouden liggen. De jaarlijkse exploitatiekosten van het heffingssysteem werden geraamd op € 100 tot € 125 mln. per jaar. Deze bedragen zijn opgenomen in het beleidskader dat eind 2018 is vastgesteld door de Ministerraad en in maart 2019 is behandeld in de Tweede Kamer.

In de periode (januari 2019 – juni 2021) is de kostenraming voor de realisatie verder uitgewerkt op basis van ontwerp, uitvoeringstoetsen en marktverkenningen; gegevens die in 2018 nog niet beschikbaar waren. Deze uitwerkingsslag heeft tot het inzicht geleid dat de invoeringskosten van de vrachtwagenheffing fors hoger zullen worden dan initieel bij het beleidskader vrachtwagenheffing is geraamd, namelijk € 400 mln. in plaats van de eerder afgegeven € 200 mln. zoals eind 2018 opgenomen in het Beleidskader Vrachtwagenheffing.

Uw voorganger is medio 2021 over de kostenstijging geïnformeerd met de stukken die bij deze beslisnota zijn gevoegd (zie bijlagen 1, 2 en 3) en ook de TK is hierover in september 2021 geïnformeerd (bijlage 4).

Conform het uitgangspunt dat de invoering van de vrachtwagenheffing neutraal is voor de schatkist, worden de toegenomen invoeringskosten uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing gedekt.

Second Opinion en Publiek-Private Comparator

Naar aanleiding van de kostenstijging van de invoering van het stelsel wordt een second opinion uitgevoerd op de huidige raming. Hierin wordt de realiteit en plausibiliteit van de opbouw en raming van de invoeringskosten, de exploitatiekosten en de reserveringen extern getoetst. Daarnaast wordt een publiek-private comparator (PPC) uitgevoerd om te bepalen of de gekozen uitvoeringsvariant aansluit bij de ambitie om de systeemkosten laag te houden. Daartoe staan de in- en uitbestedingskeuzes binnen de voorgenomen uitvoeringsvariant centraal. De uitkomsten van second opinion en PPC zijn toegezegd aan de Tweede kamer.

Als de second opinion en/of de PPC daar aanleiding toe geven, kunnen gemaakte keuzes worden herzien. In voorkomend geval kunnen financiële gevolgen worden verwerkt in de begroting middels een begrotingswijziging in de voorjaarsnota.

Begroting Vrachtwagenheffing

Ophoging en vrijgave van de begroting in tranches (systematiek)

In de huidige en voorgaande fasen van het programma is per begrotingsronde steeds slechts een beperkt deel van de begroting gealloceerd en vrijgegeven. Dit was gezien de beperkte omvang van de benodigde middelen voor de eerste fasen

Bestuurskern

DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing en
Tijdelijke Tolheffing

Datum

18 mei 2022

Ons kenmerk

IENW/BSK-2022/107246

van het programma vrachtwagenheffing en de onzekerheid ten aanzien van de definitieve omvang van de raming, de meest geëigende en voor de hand liggende methode. Aanvraag en toekenning van de benodigde middelen in tranches als onderdeel van het reguliere IenW begrotingsproces vindt plaats in samenspraak en met instemming van betrokken organisatieonderdelen.

Bestuurskern
DG Mobilite t
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing en
Tijdelijke Tolheffing

Begrotingstranche voor de uitvoeringsfase is € 320 mln.

Datum
18 mei 2022

In de Rijksbegroting (Mobiliteitsfonds) is tot op heden € 80 mln. beschikbaar gesteld voor invoering van de vrachtwagenheffing. Het nog te dekken deel van de raming van de invoeringskosten komt daarmee op € 320 mln. Het benodigde budget wordt via het Mobiliteitsfonds (MF) ter beschikking gesteld door middel van een minregel binnen de generieke investeringsruimte van het MF. Op dezelfde wijze zijn de eerdere tranches ook beschikbaar gesteld. De voorfinanciering van de vrachtwagenheffing heeft geen effect op de vrij beschikbare investeringsruimte van het MF. In het kader van de gemaakte afspraken tussen FIN en IenW wordt de ophoging van de begroting afgestemd met Financiën.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/107246

Begrotingstranche voor de uitvoeringsfase nu vrijgeven (urgentie)

De start van de volgende fase ('uitvoeringsfase') begin 2023 wordt gekenmerkt door de opdrachtverlening voor de implementatie van het stelsel aan de uitvoeringsorganisaties ter grootte van [REDACTED], te weten: [REDACTED]. Tevens start het aanbesteden van de hoofddienstaanbieder ([REDACTED]) en staat uitbesteding van verschillende andere percelen gepland. Het gaat hierbij om meerjarige contracten van materiële omvang, die voldoende verplichtingenruimte binnen de begroting vereisen om te kunnen worden aangegaan. Daarbij geldt dat voor de HDA er sprake is van een gemengd contract dat zowel realisatie als exploitatie betreft; de exploitatie is nog niet begroot.

Omdat bij aanbestedingen, zoals die voor de HDA, marktontwikkelingen onzekerheden met zich mee brengen en omdat de exploitatiekosten en opbrengsten pas in de begroting 2025 worden opgenomen is het raadzaam om de reservering voor het onvoorziene deel van de invoeringskosten nu eveneens in de begroting op te nemen. Onvoldoende vrij beschikbare middelen zullen immers de projectvoortgang vertragen en leiden tot extra kosten. Het onvoorzien maakt onderdeel uit van de voorgestelde ophoging van € 320 mln.

De urgentie is hoog. Om de tijdige beschikbaarheid van de benodigde middelen te kunnen garanderen zullen deze in de begroting 2023 moeten worden opgenomen zodat de vereiste opdrachtverstrekkingen aan de uitvoeringsorganisaties kunnen plaatsvinden en de aanbestedingen ongehinderd doorgang kunnen vinden.

Invoering vrachtwagenheffing is budget/kosten neutraal

De invoering van vrachtwagenheffing worden gedekt uit de opbrengsten van de vrachtwagenheffing, en tot die tijd door IenW voorgefinancierd vanuit het Mobiliteitsfonds (MF). Gedurende de eerste vijf jaren van de exploitatie worden de invoeringskosten in gelijke delen terugbetaald aan het MF. Over de technische invulling van de voorfinanciering zijn door FIN en IENW afspraken gemaakt. Deze gaat niet ten koste van de vrije investeringsruimte van het MF en is in lijn met hetgeen is beschreven in het beleidskader vrachtwagenheffing en de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel.

Definitieve raming in de begroting van 2025

In de ministerraad is afgesproken dat in de IenW begroting 2025 een definitieve raming van de inkomsten en uitgaven vrachtwagenheffing wordt opgenomen voor de eerste 4-jarige periode na invoering (2026-2029). Ook de terugbetaling aan het Mobiliteitsfonds wordt in de Ontwerpbegroting van 2025 opgenomen.

Invoeringskosten vrachtwagenheffing als kasreeks

Tot op heden is € 80 mln beschikbaar gesteld. Om de invoering van de vrachtwagenheffing mogelijk te maken is nog € 320 mln. nodig. In onderstaande tabel is de kasreeks weergegeven. Hieruit blijkt dat in 2024 en 2025 de grootste uitgaven gepland zijn. De verplichtingen daartoe worden in 2023 aangegaan met het sluiten van enkele grote contracten.

Bestuurskern

DG Mobiliteit
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing en
Tijdelijke Tolheffing

Datum

18 mei 2022

Ons kenmerk

IENW/BSK-2022/107246

Begroting Kasuitgaven (bedrag x € 1,0 mln.)										
Omschrijving	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 e.v.	Totaal
<i>Ontvangen Kasbudget</i>										
Kasbudget (totaal ontvangen)	€ -	€ 3	€ 8	€ 17	€ 13	€ 37	€ 1	€ 1		€ 80
Kasbudget (nog te ontvangen via MF)							€ 30	€ 184	€ 106	€ 320
Kasbudget (totaal)	€ -	€ 3	€ 8	€ 17	€ 13	€ 37	€ 31	€ 185	€ 106	€ 400

Politieke context

De Tweede Kamer is in september 2021 per Kamerbrief geïnformeerd over het actuele beeld omtrent de invoeringskosten (zie bijlage 4).

Tijdens de wetsbehandeling vrachtwagenheffing zijn specifieke vragen gesteld aangaande de gestegen kosten en opbrengsten. In de nota naar aanleiding van het verslag van 3 februari 2022 zijn deze beantwoord (zie bijlage 5).

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen:

1. Beslisnota Vrachtwagenheffing: invoeringskosten, herziening Eurovignetrichtlijn en aanbieden wetsvoorstel d.d. 2 augustus 2021 ref. IENW/BSK-2021/199881 (revisie 17)
2. Bijlage: toelichting kosten
Bijlage bij Beslisnota Vrachtwagenheffing: invoeringskosten, herziening Eurovignetrichtlijn en aanbieden wetsvoorstel d.d. 2 augustus 2021 ref. IENW/BSK-2021/207870 (revisie 10)
3. Aanvullende antwoorden bij de nota 'vrachtwagenheffing: invoeringskosten, herziening Eurovignetrichtlijn en aanbieden

wetsvoorstel' (IENW/BSK-2021/199881) ten behoeve van gesprek over het wetsvoorstel vrachtwagenheffing op 19 augustus 2021.
d.d. 18 augustus 2021 ref. IENW/BSK-2021/224518 (revisie 3)

4. Kamerbrief Vrachtwagenheffing
d.d. 15 september 2021 ref. IENW/BSK-2021/230545
5. Kamerstuk Nota n.a.v. Verslag
d.d. 3 februari 2022 ref. 35 910 nr.7

Bestuurskern
DG Mobilite t
Programmadirectie
Vrachtwagenheffing en
Tijdelijke Tolheffing

Datum
18 mei 2022

Ons kenmerk
IENW/BSK-2022/107246