

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 A

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Mobiliteitsfonds voor het jaar 2022

Nr. 75

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 9 juni 2022

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat over de brief van 7 april 2022 inzake de voortgang en het BIT-advies Tijdelijke Tolheffing (Kamerstuk 35 925 A, nr. 37).

De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 8 juni 2022. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Tjeerd de Groot

De adjunct-griffier van de commissie,
Koerselman

Vraag 1

Welke oplossingen hebt u voor ogen voor het budgettekort van 521 miljoen euro (na aftrekken opbrengsten tolheffing), dat resteert na 2029?

Antwoord 1

Met de invoering van Betalen naar Gebruik in 2030, zal de tijdelijke tolheffing ruimschoots eerder worden beëindigd dan het moment waarop de tologave voor de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15 is terugverdiend. De precieze hoogte van de resterende tologave is uiteraard afhankelijk van de tolopbrengsten op deze verbindingen en de exacte invoeringsdatum van Betalen naar Gebruik. Het uitgangspunt is dat de resterende tologave wordt gedekt uit de opbrengsten van Betalen naar Gebruik. Ik informeer u hier, samen met de Staatssecretaris van Fiscaliteit en Belastingdienst, nader over in de hoofdlijnenbrief over Betalen naar Gebruik, die u voor het zomerreces ontvangt.

Vraag 2

Hoe verhoudt het feit dat van 2024 tot 2029 twee derde van de tolopbrengsten dient ter dekking van de kosten van de tolvoorzieningen zelf zich tot het oorspronkelijke uitgangspunt dat de kosten van tolinning maximaal 20 procent van de tolinkomsten zouden bedragen?

Antwoord 2

Het uitgangspunt van de tijdelijke tolheffing is dat de kosten van tolinning niet meer dan 20% van de totale tolinkomsten bedragen. Dit percentage heeft betrekking op de reguliere inningskosten (exploitatiekosten) en niet op de eenmalige invoeringskosten van het tolsysteem. Zoals toegelicht in de brief van 7 april jl., valt de verhouding tussen tolinkomsten en reguliere inningskosten in het referentiejaar (2030) naar verwachting binnen de norm van 20%.

Cumulatief zijn in de periode tot 2030 de invoerings- en exploitatiekosten inderdaad ongeveer twee derde van de tolinkomsten. Dit komt enerzijds omdat in deze periode de eenmalige invoeringskosten moeten worden gedekt uit de tolopbrengsten, en anderzijds omdat het systeem van tolheffing slechts relatief kort operationeel zal zijn vanwege de invoering van Betalen naar Gebruik. Indien er langer tol zou worden geheven, zou dit een positief effect hebben op de verhouding tussen kosten en tolopbrengsten. Naar verwachting zou het voorzetten van tolheffing op de A24 Blankenburgverbinding na 2029 jaarlijks ca. € 50 mln. aan aflossing op de tologave opleveren.

Vraag 3

Wat zijn de consequenties op het moment dat de kosten van de tolinning meer dan 20 procent van de tolopbrengsten bedragen?

Antwoord 3

Hoe hoger de kosten van tolinning zijn, des te langzamer de tologave wordt afgelost. Het streven is daarom het tolsysteem zo kostenefficiënt mogelijk in te richten.

Vraag 4

Is tijdelijke tolheffing bij de Blankenburgverbinding en ViA15 nog wel proportioneel, nu als gevolg van Betalen naar gebruik de realisatiekosten van de tolvoorzieningen moeten worden terugverdiend over de kortere periode tot 2030?

Antwoord 4

Voor de A24 Blankenburgverbinding geldt dat er naar verwachting 5 jaar tol kan worden geheven (vanaf openstelling in het vierde kwartaal van 2024 tot en met 2029). Na aftrek van de realisatie- en exploitatiekosten levert dit een positief saldo op van ca. € 100 mln. tot € 150 mln. deze periode. Dit levert daarmee een substantiële bijdrage aan de dekking van de projectkosten van het project A24 Blankenburgverbinding. Voor de ViA15 geldt dat de planning, en daarmee de datum voor openstelling, herijkt wordt op het moment dat de Raad van State uitspraak heeft gedaan over het Tracébesluit.

Belangrijk is tevens dat beide tracébesluiten zijn gebaseerd op een situatie met tolheffing bij ingebruikname van de nieuwe verbindingen. In het algemeen kan gesteld worden dat het invoeren van tolheffing een dempende werking heeft op het gebruik van de betreffende wegen. De tracébesluiten en de onderliggende verkeers- en milieuonderzoeken zijn gebaseerd op gebruikersaantallen voor wegen met tolheffing. Afzien van deze tolheffing is problematisch vanwege aanzienlijke verkeerstoenames op diverse delen van het wegennetwerk in combinatie met de stikstofproblematiek.

Vraag 5

Wat is het effect op het tarief van de tolheffing naar aanleiding van het budgettekort?

Antwoord 5

Het is niet voorzien dat de resterende tologgabe als gevolg van de invoering van Betalen naar Gebruik leidt tot hogere toltarieven op de Blankenburgverbinding en/of de ViA15. Zie ook het antwoord op vraag 1.

Vraag 6

Voor welke andere geplande infrastructurele projecten wordt momenteel overwogen om de financiering middels tolheffing te bekostigen?

Antwoord 6

Er zijn, anders dan de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15, geen andere infrastructurele projecten waarvoor tolheffing het uitgangspunt is.

Vraag 7

Bent u van plan om op de betreffende tracés tol te heffen op momenten waarop er groot onderhoud plaatsvindt en, zo nee, is met een bijkomstige inkomstenderving rekening gehouden in de budgettaire prognoses?

Antwoord 7

De wet bevat een grondslag om bij ministeriële regeling te bepalen dat bij bepaalde calamiteiten of beheer- en onderhoudswerkzaamheden vrijstelling van tolheffing aan de orde kan zijn.¹ Momenteel wordt gewerkt aan deze ministeriële regeling. Daarbij worden criteria ontwikkeld om te bepalen wanneer sprake is van calamiteiten dan wel aanzienlijke verkeershinder. De criteria kennen een restrictief karakter en zijn bedoeld als uitzondering op de reguliere situatie met tolheffing. Het veelvuldig toepassen van vrijstellingen leidt immers tot langzamere aflossing van de tologgabe.

Vraag 8

Wanneer verwacht u de resultaten van de aanbesteding aan de Kamer te kunnen toezenden?

¹ Zie artikel 6, tweede lid, van de Wet tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15.

Antwoord 8

Momenteel lopen er twee aanbestedingen. De eerste aanbesteding betreft de waarnemingssystemen (automatische kentekenplaatherkenning met ANPR-camera's²). Verwacht wordt dat deze aanbesteding in het najaar van 2022 wordt afgerond. De tweede aanbesteding betreft de zogenaamde hoofddienstaanbieder, die zorgdraagt dat weggebruikers via een abonnement het toltarief kunnen betalen. De gunning van deze aanbesteding wordt eind 2022 verwacht. Ik informeer uw Kamer na gunning en afloop van de bij aanbestedingen gebruikelijke bezwaartermijnen, over de uitkomsten van beide aanbestedingen.

Vraag 9

Welke effecten worden er verwacht op de filedruk met de ingebruikname van de tolheffing?

Antwoord 9

Tolheffing heeft een dempend effect op verkeersvolumes. In de verkeersberekeningen die ten grondslag liggen aan de Tracébesluiten van de A24 Blankenburgverbinding en ViA15 is dat effect meegenomen. Uit de Tracébesluiten kan worden opgemaakt dat het verkeer in de regio beter zal doorstromen na realisatie van de twee nieuwe verbindingen.

Vraag 10

Op welke wijze worden sluiproutes tegengegaan?

Antwoord 10

Omdat sprake is van tolheffing op nieuwe verbindingen is er geen sprake van sluihverkeer. Dat zou het geval zijn geweest als op een al bestaande verbinding tol zou worden geheven en verkeer deze bestaande verbinding daardoor zou gaan vermijden.

Vraag 11

In hoeverre zullen weggebruikers gebruikmaken van sluiproutes en welke invloed zal dit hebben op de geschatte tolinkomsten?

Antwoord 11

Zie het antwoord op vraag 10. Aangezien er geen sprake is van sluihverkeer, is er geen invloed op de verwachte tolinkomsten.

Vraag 12

Wanneer ontvangt de Kamer het uitvoeringsplan en het handavingsplan voor het tijdelijke tolsysteem?

Antwoord 12

Het uitvoeringsplan en het handavingsplan worden naar verwachting in 2023 aan uw Kamer voorgelegd. Dat is ruim voor de openstelling van de A24 Blankenburgverbinding en de start van de tolheffing, die naar verwachting in het vierde kwartaal van 2024 plaatsvindt.

Vraag 13

Welke tolpoorttechniek wordt er gebruikt?

Antwoord 13

De tolinning geschiedt door middel van een «free-flow»-systeem. Dat wil zeggen dat er geen tolpleinen- of poortjes zijn en dat voor het verrichten van de betaling niet tijdens de rit gestopt hoeft te worden. Met het oog op verkeersdoorstroming en de ruimtelijke en verkeerskundige inpassing is

² Automatic Number Plate Recognition.

gekozen voor een systeem met registratie van passerende voertuigen op basis van automatische kentekenplaatherkenning (ANPR-camera's).

Vraag 14

Hoe wordt er omgegaan met mensen die elke dag door de tunnel gaan? Kunnen zij gebruikmaken van een abonnement of korting?

Antwoord 14

Weggebruikers hebben de keuze tussen het afsluiten van een abonnement met een dienst aanbieder dan wel om via een eenmalige betaling het tolbedrag per passage te voldoen. Als gebruikers een abonnement afsluiten, gaat de betaling van elke passage automatisch en lopen zij niet het risico een betalingsherinnering of boete te krijgen voor niet tijdig betalen. Een abonnement is niet alleen gebruiksvriendelijker, maar resulteert ook in lagere kosten voor exploitatie van het tolsysteem. In de brief van 7 april jl. is daarom aangegeven dat het maximaliseren van betalingen via abonnementen in plaats van eenmalige betalingen onderdeel is van de strategie van het project en dat wordt onderzocht of prijsdifferentiatie, resulterend in een lager tarief voor abonneementhouders ten opzichte van eenmalige betalingen, hiervoor een geschikte prikkel kan zijn. Hierbij teken ik wel aan dat de gewijzigde Eurovignetrichtlijn stelt dat de bandbreedte van prijsdifferentiatie beperkt is tot 13%.³ Zodra er meer bekend is over de inzet van prijsdifferentiatie, informeer ik uw Kamer hierover.

Vraag 15

In hoeverre wordt er aangesloten op tolpoortsystemen die in omliggende landen worden gebruikt?

Antwoord 15

Ten behoeve van de vormgeving van het tolsysteem is uitgebreid gekeken naar relevante voorbeelden van tolsystemen elders in Europa. Reeds bij het opstellen van het wetsvoorstel is internationale kennis benut. In 2015 is daartoe in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar tolsystemen in Europa en Canada. De hieruit voortgekomen meest kansrijke vorm van tolheffing, passend bij de verkeerskundige en ruimtelijke context van de A24 Blankenburgverbinding en ViA15, is gekozen als uitgangspunt. Ook in de verdere voorbereiding van het tolsysteem worden buitenlandse ontwikkelingen voortdurend in de gaten gehouden. Hiertoe participeert Nederland onder andere in een werkgroep over elektronische tolsystemen en vinden periodiek expertsessies plaats met vertegenwoordigers uit andere landen.

De keuze voor een «free-flow»-tolsysteem door middel van kentekenplaatherkenning (ANPR-camera's) is inmiddels gangbaar voor verkeerssituaties in (semi-)stedelijk gebied met hoge verkeersdichtheid, waarbij doorstroming een belangrijk criterium is. De meest representatieve voorbeelden zijn te vinden in Zweden, Ierland, Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Er wordt gebruikt gemaakt van de expertise, ervaringen en oplossingen zoals deze ook daar worden toegepast. Verder worden interoperabiliteitsstandaarden voor tolsystemen toegepast, onder meer op grond van de EETS-richtlijn⁴.

³ Zie artikel 13 van Richtlijn (EU) 2022/362.

⁴ Richtlijn voor Europese elektronische tolheffingsdiensten, geïmplementeerd in de Wet implementatie EETS-richtlijn.

Vraag 16

Kunt u aangeven of de tolheffingstarieven gaan stijgen wanneer in de realisatie blijkt dat de infrastructuurprojecten duurder uitvallen dan begroot?

Antwoord 16

De tologgave betreft een gefixeerd en geïndexeerd bedrag dat losstaat van eventuele meerkosten van de infrastructuurprojecten.

Vraag 17

Kunt u specifiek aangeven op basis van welke criteria en welke berekening de hoogte van het toltarief is bepaald?

Antwoord 17

Bij het bepalen van de hoogte van de toltarieven is een balans gezocht tussen enerzijds het binnen een redelijke termijn vervullen van de tologgave, en anderzijds het beperken van vraaguival op het toltraject en daarmee het bevorderen van de doorstroming op de alternatieve verbindingen.⁵ De toltarieven zijn overigens reeds in 2013 vastgesteld om de tracébesluiten voor de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15 te kunnen voorbereiden.⁶ De tarieven zijn immers van invloed op de hoeveelheid verkeer dat gebruikmaakt van de weginfrastructuur.

Vraag 18

Staat het genoemde tolbedrag van € 1,32 voor personenwagens vast of kan dit worden opgeschroefd bij tegenvallend gebruik of budgettaire tegenvallers in de aanleg van de ViA15 of de Blankenburgverbinding?

Antwoord 18

Nee, zie het antwoord op vraag 16.

Vraag 19

Welke partij is uiteindelijk financieel verantwoordelijk, indien blijkt dat de gekozen toloplossing niet, of niet volledig voorziet in de financieringsopgaves voor de toltrajecten?

Antwoord 19

Het oorspronkelijke uitgangspunt was dat tolheffing zou blijven bestaan totdat de tologgave is afgelost, zodat er dekking is voor de projecten A24 Blankenburgverbinding en de ViA15. Eventuele lagere jaarlijkse tolobbrengsten zouden dan resulteren in een langere periode van tolheffing. Zoals in het antwoord op vraag 1 is toegelicht, wordt bij de invoering van Betalen naar Gebruik per 2030 de resterende tologgave gedekt uit de opbrengsten van Betalen naar Gebruik.

Vraag 20

Kunt u aangeven wat, indien Betalen naar gebruik in een later stadium vertraagd wordt, er verandert aan de kosten en opbrengsten van deze tolheffing?

Antwoord 20

Het kabinet streeft, conform het Coalitieakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77), naar de invoering van Betalen naar Gebruik per 2030. Mocht in de toekomst besloten worden dat Betalen naar Gebruik later wordt ingevoerd, dan zou dat betekenen dat langer tol geheven wordt. Hiermee kan een groter gedeelte van de tologgave worden afgelost. Zoals

⁵ Zie ook de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel Tijdelijke tolheffing Blankenburgverbinding en ViA15. Kamerstuk 34 189, nr. 6.

⁶ Kamerstuk 33 750 A, nrs. 19 en 58.

benoemd in het antwoord op vraag 2, zou doorgaan met tolheffen op de A24 Blankenburgverbinding na 2029 jaarlijks ca. € 50 mln. aan aflossing op de tologgave opleveren.

Vraag 21

Kunt u aangeven hoe de tijdelijke tolheffing vanaf 2030 geïntegreerd wordt in Betalen naar gebruik?

Antwoord 21

Conform het Coalitieakkoord wordt de tijdelijke tolheffing beëindigd bij de invoering van Betalen naar Gebruik. Zie verder het antwoord op vraag 1.

Vraag 22

Waarvan wordt, gezien het feit dat door de tolheffing tussen de 100–150 miljoen euro wordt afgelost op de toluitgave, het overige bedrag van in totaal 656 miljoen euro gedekt?

Antwoord 22

Zie het antwoord op vraag 1.

Vraag 23

Kunt u aangeven welke alternatieven mogelijk zijn om de verkeersbeperking hetzelfde te houden zonder de tolheffing, om zo de natuurvergunning in stand te houden?

Antwoord 23

Alternatieven waarover is nagedacht zijn het openstellen van de nieuwe wegverbindingen met minder rijstroken, snelheidsbeperkingen, dan wel beperkingen in tijd. In deze gevallen is sprake van onderbenutting van de capaciteit van de nieuwe wegen en meer filedruk op omliggende wegen. Dit terwijl het belang van deze twee nieuwe verbindingen groot is: de A24 Blankenburgverbinding is het alternatief voor de overbelaste A4 Beneluxtunnel en de ViA15 de ontbrekende schakel tussen de A12 en de A15.

Vraag 24

Kunt u toelichten wat de argumenten zijn achter uw conclusie dat de planning haalbaar is, terwijl het BIT-advies hier vraagtekens bij zet?

Antwoord 24

De conclusie dat de planning haalbaar is, is gebaseerd op drie argumenten. Ten eerste is met de uitvoeringsorganisaties afgesproken dat het project tijdelijke tolheffing op 1 april 2024 operationeel wordt opgeleverd, gereed voor ingebruikname van het tolsysteem. Dit is ca. zeven maanden vóór de beoogde ingebruikname van de A24 Blankenburgverbinding in het vierde kwartaal van 2024. Er is daarmee een buffer tussen de oplevering van het project tijdelijke tolheffing en de werkelijke ingebruikname van de A24 Blankenburgverbinding ingebouwd. Ten tweede is sinds de onderzoeksperiode van de BIT-toets nieuwe informatie beschikbaar gekomen uit onder meer de lopende aanbestedingen die de haalbaarheid van de vigerende planning heeft vergroot. Ten derde bevond het project zich ten tijde van de BIT-toets nog in de transitie van de voorbereidings- naar de realisatiefase. Die transitie is begin 2022 afgerond. De betrokken uitvoeringsorganisaties zijn nu beter georganiseerd en geëquipeerd om het project conform planning uit te voeren. Alles overwegende acht ik de planning daarom haalbaar. De aanbevelingen van het Adviescollege ICT worden hierbij opgepakt, zoals toegelicht in de brief van 7 april jl.

Vraag 25

Waarop baseert u uw stelling dat geen tol heffen leidt tot extra stikstofdepositie in een groot aantal Natura 2000-gebieden vanwege een toename aan verkeer en dat anders rijstroken gesloten moeten worden om aan de stikstofnormen te voldoen?

Antwoord 25

Ik baseer deze conclusie op de verkeersberekeningen die zijn uitgevoerd voor het project A24 Blankenburgverbinding. Uit deze verkeersberekeningen blijkt dat openstelling zonder tolheffing zou leiden tot verkeerstoenames tot circa 40% op en rond de A24 Blankenburgverbinding ten opzichte van de berekeningen in de situatie met tolheffing. Ook is sprake van verkeerstoenames van meer dan 500 motorvoertuigen per etmaal op wegen ver buiten het projectgebied. Aangezien voor stikstofdepositie ten gevolge van deze verkeerseffecten steeds naar een gebied van 25 kilometer vanaf deze wegtrajecten moet worden gekeken, is duidelijk geworden dat er significante effecten zijn op vele Natura 2000-gebieden.

Vraag 26

Worden tijdelijke tolheffingen gebruikt om tekorten in de geldpotjes van ministeries te dekken?

Antwoord 26

Zoals toegelicht in de brief van 7 april jl., is er destijds gekozen voor tolheffing op A24 Blankenburgverbinding en de ViA15, omdat er onvoldoende financiële dekking was voor deze projecten in het Mobiliteitsfonds. Met de tolheffing wordt een financieringsbehoefte van (prijspeil 2021) € 344 mln. (A24 Blankenburgverbinding) en € 312 mln. (ViA15) gedekt. De tolopbrengsten worden niet voor andere doeleinden ingezet.

Vraag 27

Kunt u aangeven waarom het project Tijdelijke Tolheffing (TTH) zo lang heeft stilgelegen?

Antwoord 27

In 2017 is het project tijdelijke tolheffing getemporiseerd en is de start van de realisatiefase aangehouden. Allereerst was dit om de planningen van het project tijdelijke tolheffing, de A24 Blankenburgverbinding en de ViA15 weer op elkaar te laten aansluiten. Daarnaast bood dit de gelegenheid om de raakvlakken met de vrachtwagenheffing, waar kort daarvoor toe was besloten in het coalitieakkoord van het vorige kabinet, beter te beheersen. Ook om geen onnodige uitgaven te doen, is destijds besloten geen grote stappen te nemen richting realisatie van tolheffing. In het tweede kwartaal van 2020 is het project tijdelijke tolheffing opnieuw opgestart. Dit met het oog op de voorziene openstelling van de A24 Blankenburgverbinding in het vierde kwartaal van 2024.

Vraag 28

Kunt u aangeven wat de drijfveren zijn achter de kostenverdubbeling?

Antwoord 28

Aanvankelijk (in 2015/2016) zijn de realisatiekosten voor de invoering van tijdelijke tolheffing geraamd op ca. € 40 mln. Deze raming was gebaseerd op een modelmatige bepaling van kosten op basis van referentiegegevens van destijds bekende toltrajecten en eerdere inschattingen vanuit het project. Deze ramingsgegevens zijn vervolgens opgenomen in de Rijksbegroting van 2017. Deze raming kende nog een aanzienlijk aantal niet ingevulde posten en een deel van de onderliggende gegevens was nog niet beschikbaar. Zo waren op dat moment nog niet alle uitvoerings-toetsen gereed. Gedurende 2017 is uit de toen opgeleverde toetsen van de

uitvoeringsorganisaties terug te voeren dat deze eerste raming te laag was ingeschat en de realisatiekosten zouden oplopen tot ruim € 70 mln. In verband met het stilleggen van het project per eind 2017, is er echter geen nieuwe integrale herijkte raming afgerond en doorgevoerd in de Rijksbegroting.

Na de herstart van het project in 2020 is de eerdere raming herijkt op basis van nieuwe informatie en ontwikkelingen, waaronder geactualiseerde uitvoeringstoetsen van de betrokken uitvoeringsorganisaties. Ook zijn nieuwe ervaringscijfers vanuit vergelijkbare tolsystemen of uitvoeringstaken betrokken en zijn Europese- en beleidsontwikkelingen verwerkt. Deze hebben per saldo geleid tot een tolstelsel dat aan hogere eisen moet voldoen, wat effect heeft op het kostenniveau. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het voldoen aan de EETS-richtlijn, de beoogde samenhang met de vrachtwagenheffing en de vereisten vanuit de AVG. Tot slot is de risicoreservering hoger geraamd en zijn kosten die in de periode vallen tussen oplevering tolsysteem en ingebruikname van de A24 Blankenburgverbinding (ca. € 15 mln. in 2024) vooralsnog geoormerkt als invoeringskosten. De hogere kosten zijn dus een combinatie van verdere uitwerking van het project, nieuwe ervaringscijfers en aanvullende eisen. Zoals toegelicht in de brief van 7 april jl., is het huidige beeld dat de invoeringskosten € 115 mln. bedragen.

Vraag 29

Kunt u aangeven waarom er geen integrale risicobeheersing is gemaakt en of dit nog wel gaat gebeuren?

Antwoord 29

Inmiddels is het integrale risicomanagement ingericht. Tijdens de onderzoeksperiode van de BIT-toets (najaar 2021) zat het project in de overgang van voorbereiding naar realisatie, waarin de wijze van risicobeheersing werd uitgewerkt. In het eerste kwartaal van dit jaar heeft de RDW als centrale uitvoerder het integraal risicomanagement ingeregeld. Daarmee worden de risico's van de betrokken uitvoeringsorganisaties in samenhang bewaakt. Over de risicobeheersing vindt periodiek afstemming plaats tussen lenW en de uitvoeringsorganisaties.