

Regels voor het in rekening brengen van een gebruikafhankelijke prijs voor het rijden met een motorrijtuig (Wet kilometerprijs)

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. INLEIDING

- 1.1 Anders betalen voor mobiliteit
 - 1.1.1 Probleem- en doelstelling
 - 1.1.2 Randvoorwaarden
- 1.2 Nut en noodzaak kilometerprijs
 - 1.2.1 Beprijzen mobiliteit én investeren in infrastructuur
 - 1.2.2 Onderzochte alternatieven
- 1.3 Voorgeschiedenis
 - 1.3.1 Eerdere initiatieven
 - 1.3.2 Anders Betalen voor Mobiliteit
- 1.4 Internationale ontwikkelingen
 - 1.4.1 Inleiding
 - 1.4.2 Het prijsbeleid van de Europese Unie
 - 1.4.3 Vormen van beprijzing in het buitenland
 - 1.4.4 Ontwikkelingen in diverse landen

2. DE ONDERDELEN VAN HET STELSEL IN SAMENHANG BESCHOUWD

- 2.1 Inleiding
- 2.2 De betalingsplicht
- 2.3 Juridische karakter kilometerprijs
- 2.4 Het basistarief en het spitstarief
- 2.5 De organisatie van de heffing en inning
 - 2.5.1 Kenmerken van de organisatie
 - 2.5.2 De uitvoering van de kilometerprijs
 - 2.5.3 Rol van de markt
- 2.6 Toezicht en handhaving
- 2.7 De omzetting van belastingen
 - 2.7.1 Het huidige stelsel
 - 2.7.2 Belangrijkste uitgangspunten
 - 2.7.3 Gevolgen omzetting voor de huidige vaste belastingen
- 2.8 Samenhang met de Wet bereikbaarheid en mobiliteit

3. DE BETALINGSPLICHT EN DE KILOMETERPRIJS

- 3.1 Betalingsplichtigen
- 3.2 Uitzonderingen en gereduceerde tarieven
 - 3.2.1 Systematiek Wet BPM 1992 en Wet MRB 1994
 - 3.2.2 Uitzonderingen
 - 3.2.3 Gereduceerde tarieven
- 3.3 De registratievoorziening
 - 3.3.1 Werking registratievoorziening

- 3.3.2 Portabiliteit
- 3.4 Europese eisen aan de registratievoorziening
 - 3.4.1 Europees juridisch kader
 - 3.4.2 Interoperabiliteitsrichtlijn
 - 3.4.3 Kaderrichtlijn
 - 3.4.4 Eurovignetrichtlijn
 - 3.4.5 Securitelrichtlijn
- 3.5 Deelname buitenlandse motorrijtuigen
 - 3.5.1 Betalingsplicht
 - 3.5.2 Systeem voor buitenlandse motorrijtuigen niet zijnde vrachtwagens
 - 3.5.3 Systeem voor buitenlandse vrachtwagens
- 3.6 Bescherming persoonsgegevens
 - 3.6.1 Uitgangspunten
 - 3.6.2 Europees kader
 - 3.6.3 Verhouding Wet kilometerprijs en Wet bescherming persoonsgegevens
 - 3.6.4 Gebruik van persoonsgegevens alleen na toestemming
 - 3.6.5 Overig gebruik persoonsgegevens conform Wbp
 - 3.6.6. Bewaartermijn
 - 3.6.7 Privacy bij lease
 - 3.6.8 Geen prepaid-systeem
- 4. HET BASISTARIEF
 - 4.1 Inleiding
 - 4.1.1 Leeswijzer
 - 4.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden
 - 4.2.1 Invoering kilometerprijs en afbouw vaste belastingen
 - 4.2.2 Uitgangspunten voor de tarieven en milieudifferentiatie
 - 4.2.3 Tariefwijzigingen en periodieke evaluaties
 - 4.2.3.1 Jaarlijkse monitoring en onafhankelijke toets
 - 4.2.3.2 Vijf-jaarlijkse evaluatie
 - 4.2.3.3 Vinger aan de pols-moment
- 5. HET SPITSTARIEF
 - 5.1 Inleiding
 - 5.2 Uitgangspunten en randvoorwaarden
 - 5.2.1 Principes spitstarief
 - 5.2.2 Beleidscontext
 - 5.2.3 Spitsbesluit
 - 5.3 Structurele congestie
 - 5.4 Bepaling weggedeelten en tijden spitstarief
 - 5.4.1 Bepaling weggedeelten
 - 5.4.2 Bepaling tijden
 - 5.5 Vaststellingsprocedure Spitsbesluit
 - 5.5.1 Openbare voorbereidingsprocedure
 - 5.5.2 Kenbaarheid tarieven, tijdstippen en weggedeelten
 - 5.5.3 Betrokkenheid decentrale overheden en andere wegbeheerders
 - 5.6 De hoogte van het spitstarief
- 6. DE ORGANISATIE EN DE UITVOERING
 - 6.1 Inleiding
 - 6.1.1 Organisatorische uitgangspunten
 - 6.1.2 Synergie tussen overheid en markt
 - 6.2 Bepaling en facturering verschuldigd bedrag

- 6.2.1 Bepaling verschuldigd bedrag
- 6.2.2 Facturering
- 6.3 Betaling en dwanginvordering
 - 6.3.1 Betaling
 - 6.3.2 Dwanginvordering
- 6.4 Naheffing
- 6.5 Uitvoeringsorganisatie inning
 - 6.5.1 Het inningsbureau in het garantiespoor
 - 6.5.2 Eisen aan private uitvoeringsorganisaties
- 6.6 Rechtsbescherming
 - 6.6.1 Mogelijkheden bezwaar en beroep
 - 6.6.2 Aantallen bezwaar en beroep
- 7. DE INVOERING
 - 7.1 Inleiding
 - 7.2 Grootschalige praktijktest en besluitvorming
 - 7.3 Invoering van de kilometerprijs
 - 7.3.1 Gefaseerde invoering
 - 7.3.2 Objectieve bepaling categorie motorrijtuigen per stap
 - 7.3.3 Vrachtwagens
 - 7.3.4 Personenauto's, bestelauto's en bussen
 - 7.4 Omzetting vaste autobelastingen
 - 7.4.1 Algemeen
 - 7.4.2 Omzetting BPM
 - 7.4.3 Omzetting MRB
 - 7.4.4 Omzetting BZM
- 8. TOEZICHT EN HANDHAVING
 - 8.1 Uitgangspunten bij het toezicht
 - 8.1.1 Inleiding
 - 8.1.2 Zes pijlers
 - 8.2 De belangrijkste risico's
 - 8.3 Het sanctiestelsel
 - 8.3.1 Strafrechtelijke handhaving
 - 8.3.2 Bestuursrechtelijke herstelsancties
 - 8.4 De toezichthoudende instanties
 - 8.5 De werking van het stelsel
 - 8.5.1 Inleiding
 - 8.5.2 Erkennung en certificering: borgen van de naleving
 - 8.5.3 Administratieve controles
 - 8.5.4 Toezicht aan de wegkant
 - 8.5.5 Secundair systeem voor buitenlandse vrachtwagens
- 9. GEVOLGEN VAN DE KILOMETERPRIJS
 - 9.1 Inleiding
 - 9.2 Methodiek en uitgangspunten
 - 9.3 Effecten op mobiliteit
 - 9.3.1 Omvang en samenstelling van het wagenpark
 - 9.3.2 Totale automobilititeit
 - 9.3.3 Bereikbaarheid
 - 9.3.4 Openbaar vervoer en langzaam verkeer
 - 9.3.5 Gebruik van het onderliggend wegennet
 - 9.4 Omgevingseffecten

- 9.4.1 Luchtkwaliteit en klimaat
- 9.4.2 Geluid
- 9.4.3 Ruimtegebruik
- 9.4.4 Verkeersveiligheid
- 9.5 Welvaartseffecten
 - 9.5.1 Inleiding
 - 9.5.2 Directe effecten
 - 9.5.3 Indirecte effecten
 - 9.5.4 Externe effecten
 - 9.5.5 Kostenraming
- 9.6 Financiële gevolgen
 - 9.6.1 Effecten voor de automobilist - kwalitatief
 - 9.6.2 Effecten voor de automobilist- kwantitatief
 - 9.6.3 Bedrijven
- 9.7 Budgettaire gevolgen Rijksbegroting
 - 9.7.1 Budgettaire principes bij de omzettingfase van het systeem kilometerprijs
 - 9.7.2 Investerings- en exploitatiekosten kilometerprijs
 - 9.7.3 Budgettaire inpassing investerings- en exploitatiekosten kilometerprijs

- 10. TOETSING, ADVIES EN OVERLEG
 - 10.1 Inleiding
 - 10.2 Privacy
 - 10.3 Bedrijfseffectentoets
 - 10.4 Milieueffectentoets
 - 10.5 Administratieve lasten
 - 10.5.1 Inleiding
 - 10.5.2 Berekening administratieve lasten
 - 10.5.3. Advies Actal
 - 10.6 Toets rechterlijke macht
 - 10.7 Bestuurlijk overleg
 - 10.8 Maatschappelijk overleg

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

A. ALGEMENE TOELICHTING

1. INLEIDING

1.1 Anders betalen voor mobiliteit

1.1.1 Probleem- en doelstelling

Strekking wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot de invoering van een kilometerprijs voor motorrijtuigen in Nederland. Tegelijkertijd wordt de 'motorrijtuigenbelasting', de 'belasting personenauto's en motorrijwielen' en de 'belasting zware motorrijtuigen' afgeschaft. De weggebruiker gaat daarmee niet zozeer betalen voor het bezit, maar voor het gebruik van een motorrijtuig. Op deze wijze wil de regering tegelijkertijd voorzien in een stelsel dat nadrukkelijker stuurt op de verbetering van de bereikbaarheid over de weg en de kwaliteit van het milieu. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is het beleid uit de Nota Mobiliteit¹ en het advies van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (het Platform)² waarop dit beleid is gebaseerd. Het Platform heeft aangetoond dat het mogelijk is om met een breed gedragen vorm van prijsbeleid te komen, waarbij na invoering door alle weggebruikers gezamenlijk niet meer betaald zal worden, maar op een andere wijze. Het gaat om de invoering van een basistarief in heel Nederland en de mogelijkheid om op bepaalde plaatsen en tijden naast het basistarief op geleidelijke wijze een spitstarief te heffen. In de brief aan de Tweede Kamer van 30 november 2007³ is dit beleid uitgewerkt.

Probleemstelling

Het gebruik van motorrijtuigen is de laatste decennia sterk gegroeid. De toenemende verstedelijking, bedrijvigheid en welvaart leiden tot steeds meer mobiliteit. De huidige infrastructuur kan de mobiliteitsgroei niet aan. Ondanks enorme investeringen in de infrastructuur neemt de bereikbaarheid af. De hoeveelheid voertuigkilometers groeit sneller dan de wegcapaciteit waardoor de wegen steeds intensiever worden gebruikt. In de Nota Mobiliteit is aangegeven dat bij ongewijzigd beleid het wegverkeer tot 2020 met ruim 40% groeit ten opzichte van het jaar 2000⁴. De groei doet zich vooral voor op korte afstanden (tot 30 kilometer) en in stedelijke gebieden. Zonder maatregelen neemt hierdoor de reistijd en de onvoorspelbaarheid daarvan toe. Dit is slecht voor de ontwikkeling van de nationale economie. Dat wordt bevestigd door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) die begin 2007⁵ rapporteerde dat de productiviteitsgroei van de Randstad door de slechte bereikbaarheid sterk achterblijft bij die van andere Europese steden. Verder heeft de groei van de mobiliteit negatieve gevolgen voor de leefomgeving. Het leidt onder andere tot meer uitstoot van schadelijke stoffen en meer geluidsoverlast.

Visie

Mobiliteit is niet alleen een belangrijke drager van de economische groei, het is ook een belangrijke maatschappelijke behoefte. Mobiliteit is een verworvenheid die mensen de kans biedt zich te ontplooiën en te ontspannen. Bestrijding van mobiliteit zou dan ook betekenen: bestrijden van maatschappelijke behoeften. De regering vindt dat ongewenst en niet effectief. Mobiliteit mag, maar weggebruikers zullen bewuster om moeten gaan met mobiliteit. Dat leidt tot een efficiënter gebruik van de infrastructuur, waardoor de congestie afneemt en de bereikbaarheid verbetert. Bovendien wordt zo de leefomgeving niet onnodig belast. Daarom wil de regering niet zozeer het bezit van motorrijtuigen belasten, maar het gebruik. Dat betekent dat de weggebruiker een bedrag per gereden kilometer verschuldigd is in plaats van een vast bedrag aan belastingen. Weggebruikers die veel rijden betalen daardoor meer, weggebruikers

¹ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 644, nr. 61, blz. 7.

² Kamerstukken II, 2005-2006, 29 644, nr. 10.

³ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 1.

⁴ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 13, blz. 38 (Nota Mobiliteit, PKB deel III).

⁵ OECD Territorial Reviews: Randstad, The Netherlands. Parijs, 16 januari 2007.

die weinig rijden minder. Een dergelijk stelsel leidt tot een bewuster gebruik van motorrijtuigen⁶. Het huidige stelsel geeft daartoe onvoldoende prikkels. Sommige weggebruikers zullen kiezen voor andere routes of andere vertrektijden, voor een andere vervoerwijze (fiets, openbaar vervoer, carpoolen) of voor een ander activiteitenpatroon (de frequentie of bestemming aanpassen). Op de langere termijn heeft de kilometerprijs invloed op de keuze van woon- en werklocatie van huishoudens en op de vestigingslocatie van bedrijven. Het bewuste gebruik wil de regering extra versterken door de kilometerprijs te differentiëren naar tijd of plaats. Op bepaalde drukke plaatsen en tijden wordt bovenop het basistarief een zogeheten spitstarief berekend. Naar verwachting leidt dit tot een spreiding van het verkeersaanbod op deze drukke plaatsen en tijden⁷.

Door de invoering van de kilometerprijs neemt het totaal aantal voertuigkilometers (personen en vracht) op de langere termijn af met ruim 15%⁸ ten opzichte van de situatie zonder de kilometerprijs⁹. Dit is gunstig voor de doorstroming van het verkeer, de bereikbaarheid van en voor burgers en bedrijven en voor het milieu. Het aantal voertuigverliesuren door files neemt af met ongeveer 58%¹⁰ ten opzichte van de situatie zonder de invoering van de kilometerprijs¹¹. Het spitstarief levert een relatief grote bijdrage aan deze afname, doordat het spitstarief gericht ingrijpt op knelpunten. In hoofdstuk 9 worden de effecten van de kilometerprijs verder toegelicht.

De kilometerprijs wordt vormgegeven als een heffing¹² waarvan de opbrengsten in het Infrastructuurfonds worden gebracht. De keuze om de opbrengsten van de kilometerprijs uitsluitend te laten vloeien naar het Infrastructuurfonds, geeft in belangrijke mate invulling aan het advies van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. De invoering van de kilometerprijs staat daarmee niet op zichzelf. De aanleg en betere benutting van infrastructuur en investeringen in het openbaar vervoer zijn en blijven belangrijke dragers voor de bereikbaarheid. Ook dergelijke maatregelen dragen in belangrijke mate bij aan de ambities van de regering om de bereikbaarheid van deur tot deur te verbeteren.

Net als in de huidige situatie wil de regering schoon en zuinig rijden stimuleren. In de huidige situatie is de hoogte van de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting personenauto's en motorrijwielen (BPM) mede afhankelijk van de milieuprestaties van een motorrijtuig. In het nieuwe stelsel wordt daarbij aangesloten doordat het basistarief wordt gedifferentieerd naar milieukeurmerken. Schone en zuinige voertuigen betalen een lager tarief. Op deze wijze kan het gebruik van motorrijtuigen die het milieu minder belasten worden gestimuleerd.

Daarmee levert de invoering van het stelsel voor de kilometerprijs ook een bijdrage aan verbetering van het leefmilieu. In de Nota Mobiliteit zijn de milieudoelen opgenomen die verband houden met mobiliteit en de verbetering van het leefmilieu. Ook in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit is de invoering van Anders Betalen voor Mobiliteit een belangrijke pijler. Voorts levert de invoering van de kilometerprijs een substantiële bijdrage aan de reductiedoelstelling van het werkprogramma Schoon en Zuinig.

1.1.2 Randvoorwaarden

Vooraf heeft de regering een aantal randvoorwaarden gesteld aan de invoering van de kilometerprijs. Deze komen uit de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit (PKB deel IIIA)¹³ of

⁶ Beprijzen van het wegverkeer – De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en economie, Ruimtelijk Planbureau, 10 september 2007, blz. 13, 14.

⁷ Beprijzen van het wegverkeer – De effecten op doorstroming, bereikbaarheid en economie, Ruimtelijk Planbureau, 10 september 2007, blz. 13, 14.

⁸ De mate van afname van de totale mobiliteit is sterk gecorreleerd aan de hoogte van het gemiddelde basistarief voor personenauto's.

⁹ Effecten Anders Betalen voor Mobiliteit. Een meta-analyse van effecten afgezet tegen de kilometerprijs, . Verkeer en Waterstaat, 4 juni, 2008.

¹⁰ Zie hoofdstuk 9 voor een toelichting van de uitgangspunten bij de berekeningen.

¹¹ Effecten Anders Betalen voor Mobiliteit. Een meta-analyse van effecten afgezet tegen een kilometerprijs, Verkeer en Waterstaat, 4 juni 2008.

¹² Het betreft een zogenaamde 'onechte' bestemmingsheffing. Het karakter van deze heffing wordt verder toegelicht in paragraaf 2.3.

¹³ Kamerstukken II, 2005-2006, 29 644, 61, blz. 7.

zijn ingegeven door wensen van de Tweede Kamer, decentrale overheden en maatschappelijke organisaties. Het gaat om de volgende randvoorwaarden.

Randvoorwaarden voor de stelselherziening

- | | |
|--|--|
| 1. invoering kilometerprijs bij naar rato afschaffing van vaste autobelastingen / lastenneutraliteit | 4. geen onnodige administratieve lasten |
| 2. opbrengsten naar Infrastructuurfonds met naar rato gelijktijdige verlaging van de bijdrage uit de algemene middelen aan dit fonds | 5. transparant, gebruikersvriendelijk en betrouwbaar systeem |
| 3. betaalbaarheid voor de weggebruiker | 6. gegevensbescherming / privacy |
| | 7. maatschappelijke steun / draagvlak |

In de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit staat dat de invoering van een kilometerprijs moet plaatsvinden onder gelijktijdige en naar rato afschaffing van de vaste autobelastingen. In de brieven aan de Tweede Kamer van 30 november 2007¹⁴ en 30 mei 2008¹⁵ is dit uitgangspunt verder geconcretiseerd. De MRB zonder drempelwaarde voor vracht en de belasting zware motorrijtuigen (BZM; ook Eurovignet genoemd) en de BPM worden omgezet in de kilometerprijs.

Bij de omzetting en afbouw moet rekening worden gehouden met de effecten op de rijksbegroting, het wagenpark en het milieu. Verder moet de omzetting van de vaste belastingen naar een tarief per kilometer aansluiten bij de lastendruk die op dat moment voor verschillende groepen weggebruikers geldt¹⁶. Met de invoering van een kilometerprijs worden de BPM en de MRB afgeschaft, waarbij het wegverkeer in totaliteit niet zwaarder zal worden belast dan nu het geval is. De omzetting van het huidige stelsel in het nieuwe moet derhalve 'lastenneutraal' zijn. De BZM en de MRB voor vrachtwagens wordt in één keer omgezet, de huidige vaste autobelastingen voor de overige motorrijtuigen worden in een aantal jaren omgezet in een prijs per kilometer.

In de essentiële onderdelen van de Nota Mobiliteit is tevens vermeld dat de opbrengsten van de kilometerprijs uitsluitend ten goede komen aan het Infrastructuurfonds zonder dat dit leidt tot een meer dan evenredige daling van de voeding van dit fonds uit de algemene middelen.

Om het succes en de acceptatie van het nieuwe stelsel te bevorderen, moet het voor de weggebruiker transparant, gebruikersvriendelijk en betrouwbaar zijn. Toch zal de invoering van de kilometerprijs onvermijdelijk leiden tot enige verhoging van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Deze moeten wel in verhouding staan tot de baten van de kilometerprijs: onnodige lasten moeten worden voorkomen. Dat kan door het aantal handelingen en informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven zoveel mogelijk te beperken. Mede in dit licht is in de brief van 20 december 2007¹⁷ gesteld dat moet worden toegewerkt naar één inningwijze voor zowel de kilometerprijs als voor het tol- en het versnellingsstarief op grond van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (WBM). Paragraaf 10.5 gaat verder in op de administratieve lasten.

Het gebruik van elektronische inningssystemen waarbij gegevens van weggebruikers worden geregistreerd vraagt – mede gelet op de privacy – om extra aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens van de weggebruiker. In het ontwerp van het systeem en de organisatie is daarmee rekening gehouden. In paragraaf 3.6 wordt dit toegelicht.

De regering acht tenslotte een brede maatschappelijke steun voor de invoering van de kilometerprijs onontbeerlijk. Daarom heeft de regering het advies van het Platform als uitgangspunt genomen en heeft de verdere ontwikkeling van het nieuwe stelsel in nauw overleg met maatschappelijke organisaties en decentrale overheden plaatsgevonden.

¹⁴ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 1.

¹⁵ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 35.

¹⁶ Kamerstukken II, 2007-2008, 31 305, nr. 1, blz 11.

¹⁷ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 535 en 31 305, nr. 10.

1.2 Nut en noodzaak kilometerprijs

1.2.1 Beprijzen mobiliteit én investeren in infrastructuur

Het wetsvoorstel introduceert een beleidsinstrument dat leidt tot een bewuster gebruik van motorrijtuigen. Diverse ontwikkelingen zijn van invloed op de mobiliteit, zoals de door de overheid nagestreefde sociale en ruimtelijk-economische ontwikkelingen. De verschillende ontwikkelingen van mobiliteit vragen om een palet van samenhangende maatregelen om deze te beheersen en te sturen. Met de kilometerprijs krijgt de overheid een extra instrument in handen om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de mobiliteit en de daarmee samenhangende gevolgen voor de bereikbaarheid en het milieu. Dit kan worden ingezet in het ruimtelijk-economische beleid in bredere zin. De kilometerprijs maakt daarmee onderdeel uit van een instrumentenmix die wordt ingezet op basis van beleid uit nota's als de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Ruimtelijk economisch beleid - zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke verdeling van functies als wonen en werken - en de kilometerprijs moeten altijd in samenhang worden gezien. Vaak zal een afweging worden gemaakt tussen bouwen, benutten en beprijzen van infrastructuur. Omdat belangrijke onderdelen van het mobiliteitsbeleid (grote investeringen in openbaar vervoer of infrastructuur) vooral op langere termijn effect zullen hebben, moet de nadruk ook liggen op de mogelijkheden om doelmatiger gebruik te maken van de bestaande infrastructuur. Prijsbeleid is daarvoor een geschikt instrument.

De noodzaak van beprijzen om de huidige en toekomstige mobiliteitsproblemen het hoofd te bieden, wordt ook door de OESO onderkend. Zo pleitte de OESO in haar eerder aangehaalde rapportage van januari 2007 voor een versnelde invoering van beprijzen, naast de aanleg van nieuwe wegen en investeringen in openbaar vervoer. Als er niets gebeurt zullen de huidige problemen toenemen. In de Nota Mobiliteit wordt rekening gehouden met een groei van het aantal gereden kilometers op werkdagen op het onderliggende en het hoofdwegennet van ruim 40% in het jaar 2020 ten opzicht van 2000¹⁸. Zonder extra maatregelen lopen de maatschappelijke kosten als gevolg van direct reistijdverlies door files op tot € 1,7 miljard per jaar in 2020¹⁹. In het kader van de Landelijke markt- en capaciteitsanalyse (LMCA) Wegen van november 2007 is de mobiliteitsgroei voor 2020 opnieuw berekend op basis van de meest recente toekomstscenario's. Uit deze berekeningen blijkt dat de maximaal verwachte groei tot 2020 overeen komt met de in de Nota Mobiliteit geprognosticeerde groei²⁰.

Aansluitend op de ambities uit de Nota Mobiliteit wil de regering daarom in 2020 een betrouwbare en vlotte reistijd realiseren over de gehele reis. Het doel is de files te bekorten, de betrouwbaarheid te verhogen en de reistijd van deur tot deur te verminderen. Het Rijk wil de filezwaarte (in voertuigverlies-uren) op het hoofdwegennet in 2020 terug brengen tot het niveau van 1992. Voor de betrouwbaarheid is de ambitie dat in 2020 op het hoofdwegennet in de spits 95% van de verplaatsingen op tijd is²¹. Verder zijn de streefwaarden voor het hoofdwegennet dat de gemiddelde reistijd op snelwegen tussen de steden in de spits maximaal anderhalf keer zo lang is als de reistijd buiten de spits. Op snelwegen rond de steden en overige wegen die onderdeel zijn van het hoofdwegennet mag de gemiddelde reistijd in de spits maximaal twee keer langer zijn dan de reistijd buiten de spits. De LMCA Wegen concludeert dat deze ambities uit de Nota Mobiliteit voor 2020 bijna overal haalbaar zijn met een combinatie van bouwen, benutten en beprijzen²².

In de MobiliteitsAanpak is aandacht voor de sterke groei van de mobiliteit, zowel op de weg als in het openbaar vervoer. Groei vraagt om extra investeringen. Daarin voorziet de MobiliteitsAanpak: een concreet pakket van maatregelen. Deze maatregelen worden voorgesteld in de context van de

¹⁸ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 13, blz. 38 (Nota Mobiliteit, PKB deel III).

¹⁹ Kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 13, blz. 39 (Nota Mobiliteit, PKB deel III).

²⁰ Kamerstukken II, 2007-2008, 29 644, nr. 85, blz. 23.

²¹ 'Op tijd' is in de Nota Mobiliteit op de volgende wijze geformuleerd: Voor afstanden korter dan 50 kilometer dient de reistijd in de spits maximaal 10 minuten korter of langer te zijn dan de verwachte reistijd. Voor afstanden langer dan 50 kilometer mag de reisduur maximaal 20% afwijken van de verwachte reisduur. Zie kamerstukken II, 29644, 2004-2005, nr. 13, blz. 40.

²² Kamerstukken II, 2007-2008, 29 644, nr. 85, blz. 15.

ontwikkeling van de mobiliteit en het mobiliteitssysteem in de afgelopen jaren en de prognoses voor de (nabije) toekomst. De komende jaren moeten alle zeilen worden bijgezet om de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit (voor 2020) in het zicht te houden. Dat betekent een stevige inzet op én bouwen, én benutten én beprijzen. Voor de periode tot 2028 is de ambitie een samenhangend en robuust mobiliteitssysteem te realiseren, dat tegen een stootje kan. Reizigers en verladers kunnen een bewuste mobiliteitskeuze gaan maken, doordat ze ervaren dat ze écht iets te kiezen hebben. De bewuste keuze van de reiziger wordt gestimuleerd door Anders Betalen voor Mobiliteit en gefaciliteerd door 'real time' informatie over de 'prijs van een reis' in termen van kosten, tijd en milieubelasting.²³ Concreet voor de weg betekent deze ambitie dat de streefwaarde voor de rijsnelheden op de hoofdverbindingssassen wordt verhoogd van minimaal gemiddeld 67 km/uur in de spits tot minimaal gemiddeld 80 km/uur in de spits. Deze ambitie kan alleen worden gerealiseerd als er naast de invoering van de kilometerprijs ook aanvullend gebouwd wordt.

Met de introductie van de kilometerprijs ontstaat - naast de aanleg en betere benutting van infrastructuur - een extra instrument voor mobiliteitsbeleid om de doelstellingen uit de Nota Mobiliteit te bereiken. Met beprijzen kan de ontwikkeling van de mobiliteit beter worden beïnvloed. Het Rijk kan in het nieuwe stelsel een uitgebalanceerd mobiliteitsbeleid voeren, waarbij zowel het aanbod kan worden beïnvloed (door de aanleg en betere benutting van infrastructuur) als de vraag naar mobiliteit (door beprijzen en vormen van mobiliteitsmanagement). Om de gewenste effecten te bereiken zal het Rijk het beprijzingsbeleid en investeringsbeslissingen in het kader van het jaarlijkse Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) goed op elkaar afstemmen. De regering gaat daarbij uit van een integrale benadering van het infrastructuurnetwerk (weg, openbaar vervoer, spoor en water), steeds met de bedoeling de bereikbaarheid te vergroten en de milieubelasting zoveel mogelijk terug te brengen.

1.2.2 Onderzochte alternatieven

Het advies van het Platform van mei 2005 is gebaseerd op onderzoeken naar vormen van anders betalen voor mobiliteit. Deze onderzoeken zijn gebaseerd op de destijds gebruikelijke economische scenario's van het Centraal Planbureau²⁴. Bij de beoordeling van deze vormen heeft het Platform onder meer gekeken naar de bijdrage van deze vormen aan de doelstelling om de bereikbaarheid te verbeteren en naar het draagvlak bij het maatschappelijk middenveld²⁵ (zie paragraaf 1.3.2). De varianten zijn ook beoordeeld op de bijdrage aan de vermindering van files, de effecten op milieu en verkeersveiligheid, het effect op de koopkracht van huishoudens, effecten op het bedrijfsleven, de kosten van het inningssysteem, het moment waarop invoering mogelijk is en het effect op de welvaart²⁶. Het Platform heeft uiteindelijk geadviseerd een kilometerprijs te introduceren, waarin naast de milieukeurmerken van het gebruikte vervoermiddel ook gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats en waarbij de vaste autobelastingen naar rato worden afgebouwd (variant 5). Dit advies is overgenomen in de Nota Mobiliteit. Hieronder worden de onderzochte alternatieven kort toegelicht.

Onderzochte vormen voor beprijzing	
1. Betalen per kilometer (alleen basistarief), tarieven gebaseerd op milieukeurmerken	6. Passageheffing bij de vier grote steden
2. Betalen per kilometer, tarieven gebaseerd op milieu en veiligheidskenmerken	7. Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden
3. Betalen per kilometer voor vracht	8. Congestieheffing op drukke plaatsen en tijden
	9. Accijnsverhoging (betalen per liter)

²³ Brief minister en staatssecretaris ter aanbieding MobiliteitsAanpak 'Vlot en veilig van deur tot deur' (Kamerstuk 31 305 nr. 80).

²⁴ Na 2005 zijn er nieuwe scenario's beschikbaar gekomen: de WLO-scenario's van het CPB (WLO staat voor welvaart en leefomgeving). Deze zijn gebruikt om de effecten te bepalen van de kilometerprijs zoals deze in hoofdstuk 9 zijn weergegeven.

²⁵ Advies Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, 2005.

²⁶ Onderzoek verkeerskundige effecten varianten Anders betalen voor mobiliteit. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer, maart 2005.

Externe Effecten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maart 2005.

Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer. Centraal Plan Bureau, juni 2005.

Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit. LogicaCMG, Capgemini, GetID, 29 maart 2005.

4. Tol op zes locaties	10. Accijnsverhoging om wegen te financieren
5. Betalen per kilometer met een spitsopslag	11. Betalen per kilometer, uitsluitend op snelwegen

De eerste 10 alternatieven zijn door het Platform onderzocht. Variant 11 is voorafgaand aan de brief aan de Tweede Kamer van 30 november 2007 onderzocht.

Betalen per kilometer zonder spitstarief (variant 1 en 2)

Deze variant betreft een kilometerprijs die alleen is gedifferentieerd naar milieukeurmerken en voertuigkenmerken en geldt voor alle gereden kilometers in Nederland. De vaste belastingen worden naar rato afgebouwd, in de onderzoeken voor het Platform is gerekend met een omzetting van € 3,4 en € 5,7 miljard vaste autokosten op jaarbasis, naar een tarief per kilometer van gemiddeld 3,4 en 5,7 cent. Door een afname van het totaal aantal gereden kilometers zorgt deze vorm van beprijzen voor een afname van de structurele files met ongeveer 30% tot 40% in 2020 ten opzichte van de situatie zonder beprijzen²⁷. Ook het milieu en de verkeersveiligheid hebben hier baat bij. De afname van de files is kleiner dan bij variant 5 door het ontbreken van een spitstarief. De variant leidt tot een toename van de welvaart met € 0,9 tot € 1,2 miljard per jaar (in 2020)²⁸.

Betalen per kilometer voor vracht (variant 3)

In deze variant is de reikwijdte van de kilometerprijs beperkt tot het vrachtverkeer. In opdracht van het Platform is een dergelijke vorm van beprijzen onderzocht, waarbij - net zoals in Duitsland - alleen op het hoofdwegennet wordt betaald. Deze vorm van beprijzen leidt tot een efficiënter gebruik van vrachtwagens (hogere beladingsgraad en gebruik van efficiëntere vrachtwagens). De invoering van deze variant is licht positief voor de welvaart van Nederland en leidt tot een (zeer kleine) verbetering van de bereikbaarheid²⁹. De doelgroep van de heffing in deze variant heeft een duidelijke begrensde omvang en is gewend aan betalen per kilometer in landen als Duitsland, Zwitserland en Oostenrijk. De regering heeft hiervoor uiteindelijk niet gekozen omdat een kilometerprijs voor alleen het vrachtvervoer onvoldoende bijdraagt aan de gewenste verbetering van de bereikbaarheid.

Tol op zes locaties (variant 4)

Tol is een instrument om infrastructuur te financieren. Uit het onderzoek in opdracht van het Platform blijkt dat tol kan bijdragen aan het verbeteren van de bereikbaarheid, met name daar waar de extra infrastructuur beschikbaar komt³⁰. De invoering van deze variant heeft een negatief effect op de welvaart van € 100 miljoen per jaar³¹. Het Platform adviseerde om tol (in de vorm van de zogenoemde 'versnellingsprijs') toe te passen om de aanpak van 'notoire knelpunten' in het wegennet te kunnen financieren. Uitgangspunt bij de financiering van de Nota Mobiliteit is geweest dat met dergelijke heffingen een bedrag van € 1 miljard moet worden opgebracht³².

Betalen per kilometer met spitstarief (variant 5)

In deze variant is kilometerprijs gedifferentieerd naar voertuigkenmerken zoals in variant 1, aangevuld met een spitstarief op drukke tijden en locaties zoals in variant 8. Hierbij worden de vaste belastingen afgebouwd. In het onderzoek voor het Platform is gerekend met een omzetting van € 3,4 miljard vaste autokosten op jaarbasis, naar een tarief per kilometer van gemiddeld 3,4 cent. Door toevoegen van een spitstarief³³ op locaties en tijden waarop structurele files voorkomen

²⁷ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 28. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

²⁸ Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB, juni 2005, blz. 51, 55 en 59.

²⁹ Economische toets variant 3: Betalen per kilometer vracht, eindrapport, Ecorys, 25 maart 2005. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

³⁰ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 35. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

³¹ Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB, juni 2005, blz. 63.

³² Het gaat hier niet om de kilometerprijs. Deze heffingen vinden hun grondslag in de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (afgekort Wbm, Kamerstukken II, 2005-2006, 30 615, nr. 2). Zie ook paragraaf 2.7.

³³ Onderzoekmatig is destijds gerekend met een tarief van 11 cent; daarbij was modelmatig destijds uitgegaan van 25% afbouw van de BPM. Een volledige afbouw van BPM zal ook consequenties kunnen hebben voor de hoogte van het spitstarief.

heeft deze variant een groter effect op de bereikbaarheid dan een kilometerprijs zonder spitstarief. De structurele files nemen in deze variant af met ongeveer 45% in 2020 ten opzicht van de situatie zonder beprijzen³⁴. De variant leidt tot een toename van de welvaart met € 1,5 miljard per jaar in 2020³⁵. Op advies van het Platform heeft de regering gekozen voor deze vorm van beprijzen. Deze variant van beprijzen heeft naar verwachting forse effecten op de bereikbaarheid. Daarnaast kan deze vorm van beprijzen rekenen op draagvlak door de afbouw van vaste autobelastingen, vooral omdat wordt overgegaan van 'betalen voor bezit' naar 'betalen voor gebruik'.

Passageheffing bij de vier grote steden (variant 6)

Bij een passageheffing – ook wel cordonheffing genoemd – moet bij de passage van een betaalpunt worden betaald om een bepaald gebied in te komen. In 2005 is onderzocht wat het effect is van deze vorm van beprijzen rond de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht (€ 2,90 voor het binnenrijden van de stad in de ochtendspits). Gebleken is dat dit in de Randstad leidt tot een aanzienlijke verbetering van de bereikbaarheid (afname van de files met 35% op het hoofdwegennet). Op nationaal niveau is de verbetering van de bereikbaarheid aanzienlijk kleiner. Het effect is onvoldoende om de landelijke bereikbaarheidsambities uit de Nota Mobiliteit te halen³⁶.

Doordat deze vorm van beprijzen wordt toegepast op een beperkt aantal weggedeelten, zijn de mogelijkheden voor afbouw van vaste belastingen veel kleiner bij de toepassing van een kilometerprijs op alle wegen. De regering kiest niet voor deze vorm van beprijzen, omdat de weggebruiker hier niet gaat betalen voor gebruik in plaats van voor bezit van een auto, een voorwaarde van het Platform. Er is daardoor onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor deze vorm van beprijzen.

Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden (variant 7)

Een aanwezigheidsheffing is een andere vorm van regionaal beprijzen. In dit geval betaalt de weggebruiker een vast bedrag per dag om met een motorvoertuig in een stad te verblijven (rijden of parkeren). In 2005 is onderzocht wat het effect is van een heffing van € 7,- per dag voor het verblijf binnen de ring van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Een aanwezigheidsheffing heeft vooral invloed in de steden zelf. Door deze heffing groeit de totale mobiliteit in de Randstad circa 1% minder. Hierdoor wordt de bereikbaarheid in de Randstad enigszins verbeterd. De effecten zijn aanzienlijk kleiner dan bij een passageheffing en onvoldoende om de ambities uit de Nota Mobiliteit te realiseren³⁷. Ook bij deze variant is er geen sprake van een stelselherziening waarbij de weggebruiker gaat betalen voor gebruik in plaats van voor bezit van een auto. Ook de bereikbaarheidseffecten zijn beperkt. De regering kiest daarom niet voor deze vorm van beprijzen.

Spitstarief op drukke locaties en tijden (variant 8)

Bij deze variant wordt alleen op drukke plaatsen gedurende drukke tijden een heffing opgelegd (congestieheffing). Er is onderzoek gedaan naar de effecten van een statische heffing van 11 cent per kilometer op locaties waar structurele congestie voorkomt (op hoofdwegen en onderliggende wegen). Tevens is onderzoek gedaan naar een congestieheffing met meerdere tarieven (5,5 tot 22 cent per kilometer). Gebleken is dat een spitstarief weinig invloed heeft op het totaal aantal gereden kilometers (afname van 3-4% op het hoofdwegennet ten opzichte van de situatie zonder beprijzen)³⁸. Wel levert deze vorm van beprijzen een grote bijdrage aan de vermindering van files. Bij de statische variant nemen de files ten opzichte van het referentiesituatie in 2020 met ongeveer de helft af op het hoofdwegennet. Op het onderliggende wegennet nemen de files met ongeveer 20% af. De effecten worden met name veroorzaakt doordat het verkeer zich verplaatst naar routes zonder spitstarief. De variant met meerdere tarieven leidt tot een afname van de files met 55% op

³⁴ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 38. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10. Hierbij is destijds modelmatig gerekend met een afbouw van 25% BPM.

³⁵ Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB, juni 2005, blz. 65.

³⁶ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 41. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

³⁷ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 44. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.

³⁸ Verkeerskundige effecten varianten ABvM, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, 29 maart 2005, blz. 46, 49. Bijlage bij kamerstukken II, 2004-2005, 29 644, nr. 10.