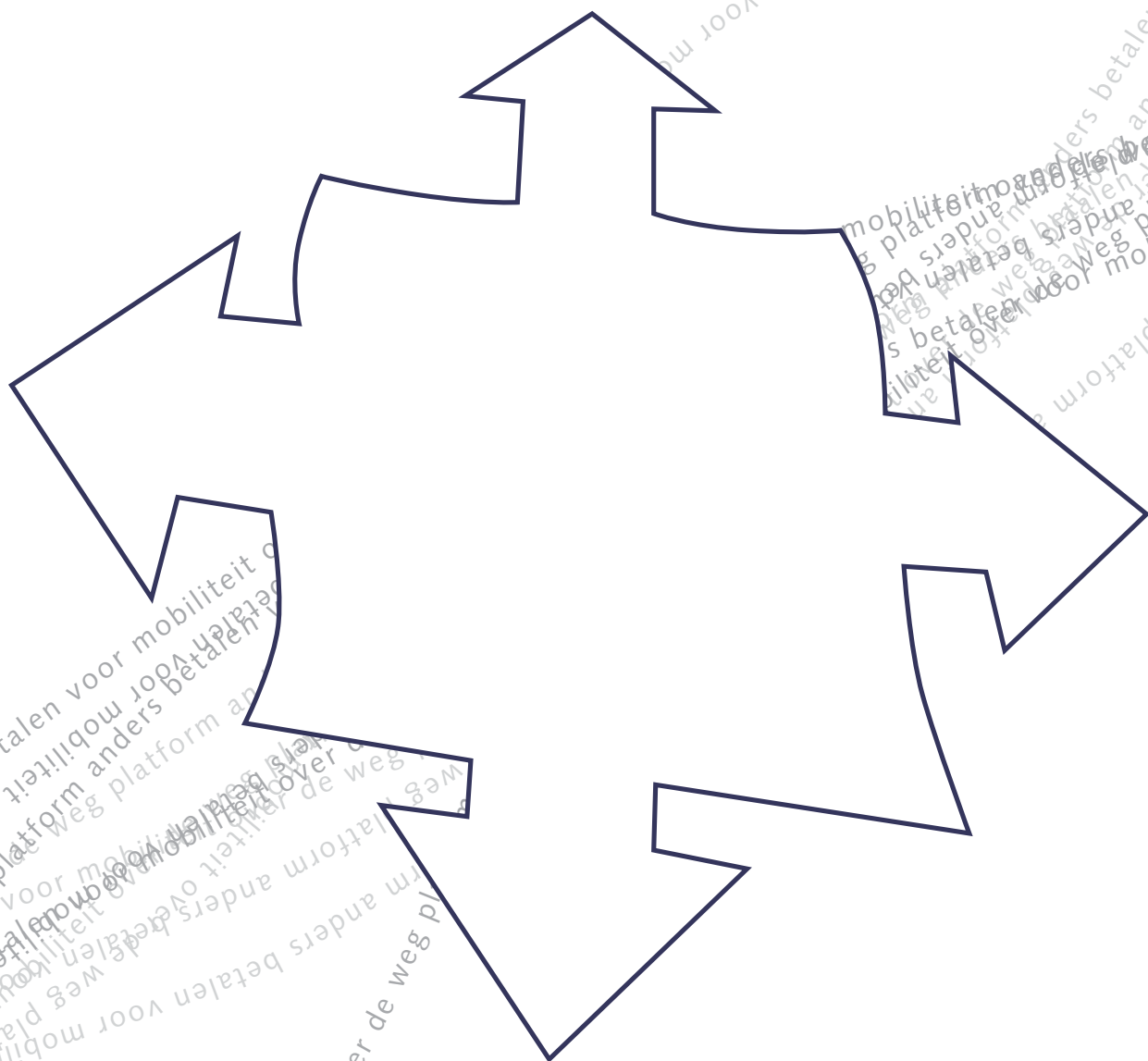




# Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit

mei 2005



Uitgegeven door Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, mei 2005

Oplage: 2000 stuks

070-351 8239

rs betalen voor mobiliteit over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over de weg platform  
it over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over de weg platform anders betalen voor n  
rs betalen voor mobiliteit over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over de weg platfo  
**ers betalen voor mobiliteit over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over de weg platf**  
teit over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over de weg platform anders betalen vo  
ers betalen voor mobiliteit over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over de weg plat

Ontwerp en fotografie: AVEQ Creatieve Producties, Den Haag



# Voorwoord

> De opdracht aan het Platform om een advies uit te brengen over een andere manier van betalen voor mobiliteit lijkt op zich een eenvoudige. Immers, wanneer het gaat om een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg door motorvoertuigen, dan leeft al langer het gevoel bij de bevolking en het bedrijfsleven dat het tijd wordt dat de lasten voor het autorijden verband moeten houden met het gebruik van de weg. Een gevoel dat ook gevoeld wordt door de manier waarop wij voor tal van andere producten betalen in ons dagelijks leven. Zo zijn wij ons ervan bewust dat bij het aandoen van het licht, het opendraaien van de kraan, het gebruiken van onze mobiele telefoon de kostenmeter voor het gebruik begint te lopen en zodra wij het licht uitdoen, de kraan dichtdraaien en het telefoongesprek beëindigen, de kosten stoppen. Uiteraard is er dan een abonnementsgeld, maar het accent ligt op betalen voor het gebruik.

Het is eigenlijk vreemd dat pas rond de jaren 2000/2005 het gevoel ontstaat dat ook de weg, de infrastructuur, een product is waarvan men wel of niet, in meerdere of mindere mate, gebruik kan maken. Men zou zich kunnen afvragen of marktwerking binnen het totale aanbod om zich te bewegen en de vraag naar de mogelijkheid om te bewegen, een mechanisme is dat uiteindelijk de prijs gaat bepalen. Bovenstaande gedachten leven al lang. Vele kabinetten hebben pogingen gedaan om het prijsbeleid in de mobiliteit gestalte te geven, maar wanneer men de balans opmaakt, is er nooit iets wezenlijks geëffectueerd, noch is er een uitvoeringsgerichte wet terzake de Kamer gepasseerd. Dat geeft te denken, namelijk dat wij iets wel willen, maar het niet lukt dit te realiseren.

Het is daarom dan ook dat de opdrachtgevers van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, te weten de Ministers van Financiën en Verkeer en Waterstaat, niet alleen een advies verwachten voor een andere manier van betalen voor mobiliteit, maar de opdracht hebben uitgebreid met het verzoek dat deze andere manier van betalen een bijdrage moet leveren aan een betere bereikbaarheid in Nederland, alsmede geschraagd moet worden door maatschappelijk draagvlak. Juist dat laatste is een groot vraagstuk, immers, wat is een draagvlak, wanneer is er draagvlak? Is dat er wanneer de meerderheid het met het systeem eens is en is het dan wel het beste systeem, alleen omdat een meerderheid, indien dat al te meten valt, het ermee eens is? Veelal zien wij ook dat de mening van mensen berust op wat men hoort, leest of in commentaren verneemt, terwijl men zelf soms niet over de informatie beschikt om tot een afgewogen oordeel te komen om er voor of tegen te zijn. Informatie is dan ook een wezenlijk punt om draagvlak te krijgen.

Het Platform in zichzelf vertegenwoordigt een draagvlak, de zestien leden vertegenwoordigen immers allemaal verschillende maatschappelijke geledingen, zowel uit het bedrijfsleven als uit het particuliere leven, zowel uit het Provinciale als uit het Gemeentelijke Bestuur, zowel uit de milieuwereeld als uit vertegenwoordigers van andere belangen. Het Platform hoopt in bijgaand advies een richting te hebben aangegeven die uitvoerbaar is en die, wanneer er van een goede communicatie naar Nederland sprake is, op een behoorlijk draagvlak kan rekenen. Ook beseft het Platform dat de invoelbaarheid van diverse fasen tijd vergt, niet alleen in de geest van de mensen, maar ook in een goede technische implementatie.

Het Platform hoopt dat ons Parlement, dat zo zeer op de verandering aandringt, alles in het werk stelt om de procedures, die deze andere manier van betalen mogelijk moeten maken, zoals wijziging van wetten, snel ter hand te nemen en zo snel mogelijk te realiseren. Immers, de nood is hoog, de bereikbaarheid in Nederland verslechtert, de





# Samenvatting

## Opdracht aan het Platform

> Het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit is ingesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën. Het Platform bestaat uit zestien bestuurders uit bedrijfsleven, overheden, maatschappelijke organisaties en de wetenschappelijke wereld. Voorzitter is mr. P.A. Nouwen.

Het Platform rapporteert aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën over de verschillende mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg met motorrijtuigen die bijdraagt aan de doelstelling van het Kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en die kan rekenen op voldoende maatschappelijke steun.

## Visie van het Platform

Mobiliteit vormt een essentieel onderdeel van ons welzijn, onze vrijheid en onze economie. Tegelijkertijd wordt de groei van de welvaart belemmerd door de alsmaar groeiende files. De mobiliteit zal de komende jaren verder toenemen. Het effect van de toename van mobiliteit in combinatie met de volgens de Nota Mobiliteit geplande beperkte uitbreiding van de infrastructuur is echter dat Nederland steeds meer vast komt te staan. Dit heeft nadelige effecten op de economie en daarnaast komen het milieu en de verkeersveiligheid in gedrang. Wij menen dat dit probleem aangepakt moet worden en dat alle mogelijkheden moeten worden benut om de negatieve gevolgen van de mobiliteitsgroei zoveel mogelijk te bestrijden en de positieve te behouden.

Daarbij komt dat de huidige systematiek voor het betalen voor automobilititeit onvoldoende transparant en eerlijk is. Het Platform is van mening dat automobilisten en bedrijven hun mobiliteitskeuzes bewust en zakelijk moeten kunnen benaderen. Dit kan door het toepassen van marktprincipes bij het gebruik, de bouw, de verbetering en het onderhoud van weginfrastructuur door degene die daarvoor verantwoordelijk is.

## Doelstellingen

Het Platform heeft op grond van het voorgaande de volgende doelstellingen centraal gesteld bij de uitwerking van anders betalen voor mobiliteit:

1. een eerlijke verdeling van de lasten;
2. het leveren van een bijdrage aan een betere bereikbaarheid ten behoeve van versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland;
3. het verbeteren van de milieukwaliteit (inclusief geluid) en verkeersveiligheid.

## Draagvlak vereist opbouwen van vertrouwen

Maatschappelijk draagvlak is wezenlijk bij het invoeren van anders betalen voor mobiliteit. Bij het opstellen van dit rapport is er hard aan gewerkt om tot een zo breed mogelijk gedragen advies te komen. Dat wil zeggen een advies dat instemming krijgt van alle deelnemers aan het Platform. Door de brede samenstelling van het Platform geeft dat al een goede indruk van het draagvlak in de maatschappij.

Daarnaast heeft het Platform er bewust voor gekozen om het perspectief van de weggebruiker centraal te stellen en op zoek te gaan naar een uitwerking van prijsbeleid die recht doet aan de opvattingen van weggebruikers.

## Beprijzen: motieven en vormgeving

Het Platform heeft zich verdiept in wetenschappelijke kennis van beprijzen en in verschillende buitenlandse praktijkvoorbeelden. De mogelijkheden voor prijsbeleid zijn groot en bieden voldoende aangrijpingspunten voor de realisatie van de drie doelen die het Platform centraal stelt.

## Wetgeving, techniek en tempo

Voor anders betalen voor mobiliteit is nieuwe wetgeving nodig. De bestaande wetgeving in Nederland geeft nog te weinig houvast voor een andere manier van betalen. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de Europese regels voor het goederenvervoer en de interoperabiliteit van technische systemen. Verder zijn er geen beperkingen. Hooguit bepalen het wetgevingsproces en de schaalgrootte het tempo van daadwerkelijke invoering. Een belangrijke sleutel voor snelle invoering ligt dan ook bij het Kabinet en de Staten-Generaal.

## Advies

Kern van het advies is om bij het gebruik, de bouw, de verbetering en het onderhoud van de weginfrastructuur uit te gaan van een aantal marktprincipes:

1. Hanteer prijzen in plaats van belastingen of overige heffingen. De weggebruiker betaalt een prijs voor een geleverde dienst aan een wegbeheerder. De prijs is gebaseerd op de kosten van de geleverde dienst (bouw, verbetering en onderhoud), inclusief de maatregelen ter oplossing van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer ter plekke met zich meeneemt.
2. Verschuif de financiële lasten van de auto van bezit naar gebruik. Van vaste lasten naar variabele lasten.
3. Benut de opbrengsten van de inning van prijzen voor de bouw, de verbetering en het onderhoud van de weginfrastructuur, inclusief het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die nieuwe weginfrastructuur met zich meeneemt. Dit alles af te wegen in een integraal regionaal mobiliteitsplan. Organiseer deze aanwending van de opbrengst transparant voor de weggebruiker<sup>1</sup>.
4. Organiseer de inning vanuit een landelijke onafhankelijke inningsorganisatie, zodat de weggebruiker slechts één rekening krijgt.
5. Zorg dat marktpartijen een grotere rol krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versnellen van verbeteringen van de weginfrastructuur. Houd de overheid verantwoordelijk voor de planning van en besluitvorming over de aanleg van infrastructuur.
6. Werk toe naar verzelfstandigde wegbeheerders (kunnen voor 100% in publieke handen zijn) die zorgdragen voor een op de vraag afgestemd aanbod van wegcapaciteit en die daarvoor de opbrengsten van de wegen in het eigen gebied inzetten. De wegbeheerders worden door weggebruikers geadviseerd<sup>2</sup>.

1 De heer A.J.M. van den Biggelaar (Stichting Natuur en Milieu) kan niet instemmen met het advies waar het gaat om de besteding van de opbrengsten uit de kilometerprijs aan nieuwe weginfrastructuur. Uit de voor het Platform verrichte onderzoeken blijkt nu juist dat, door de regulerende werking, een congestieheffing vele malen effectiever en kostenefficiënter is voor de vermindering van de files dan uitbreiding van het wegennet. Extra investeren in wegcapaciteit is dus niet nodig. Vergroting van wegcapaciteit roept bovendien extra verkeer op, dat leidt tot een vergroting van de milieuproblemen. Dit is volstrekt ongewenst. Hij acht het gewenst om met beprijzen te beginnen en de noodzaak van extra maatregelen vervolgens afhankelijk te stellen van het regulerende effect van beprijzing. Hij is van mening dat de opbrengsten moeten worden besteed aan maatregelen die de bereikbaarheid in de regio verbeteren inclusief het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer met zich meebrengt. Die maatregelen moeten blijken uit een brede regionale analyse van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

2 Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar hierboven.





# Samenvatting

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ziet een brede systeemverandering in het voorzien in infrastructuur als belangrijk onderdeel van zijn advies. Het 'anders betalen' maakt deze systeemverandering mogelijk. Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ziet een landelijke prijs per kilometer als het eindbeeld van zijn advies. Het Platform vindt dat een landelijke kilometerprijs zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. Door belastingheffing te vervangen door prijzen kan de uitvoering van beheer, aanleg en onderhoud van wegen op afstand van de overheid worden geplaatst<sup>3</sup>. Beprijzing kan in handen komen van zelfstandig opererende wegbeheerders die binnen door de overheid gestelde kaders moeten zorgdragen voor een zodanig aanbod en benutting van wegcapaciteit dat deze aansluiten op de vraag ernaar van weggebruikers. Het betalen voor het gebruik van de weg wordt rechtstreeks door de wegbeheerders aangewend voor verbetering, onderhoud en aanleg van infrastructuur. De inning van de betalingen voor het gebruik van wegen wordt in handen gelegd van een onafhankelijke inningsorganisatie - los van de overheid - die de opbrengsten rechtstreeks doorsluisst naar de wegbeheerders. Het is voor het Platform één totaalpakket waar geen onderdelen uit kunnen worden gelicht. Het Kabinet wordt geadviseerd deze integrale systeemverandering uit te werken en vast te leggen in een brede uitvoeringsagenda. De maatschappelijke acceptatie van 'anders betalen voor mobiliteit' staat of valt met het vertrouwen dat het Kabinet met een consistente uitwerking van de integrale systeemverandering weet te genereren.

De verankering van de relatie tussen enerzijds de mate van gebruik van de wegen door weggebruikers en anderzijds de aanpassingen, aanleg en onderhoud van diezelfde infrastructuur vraagt:

Van de overheid:

- het nemen van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving door het stellen van de kaders op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu (klimaat, lucht, geluid etc.) en veiligheid;
- het nemen van besluiten over nut en noodzaak van infrastructuurprojecten;
- het met betrokkenen (zoals het bedrijfsleven en andere overheden) formuleren en vaststellen van een integraal mobiliteitsbeleid;
- het in Europees verband stimuleren van de doorberekening van externe kosten voor alle modaliteiten (level playing field);
- het garanderen van een basisniveau van infrastructuur: huizen, bedrijven en andere gebouwen in Nederland moeten bereikbaar zijn via (weg)infrastructuur;
- het garanderen van de netwerkfunctie van de infrastructuur en van de hiervoor benodigde regionale afstemming;
- het articuleren van de vraag onder individuele weggebruikers: waar is precies behoefte aan en in hoeverre is er draagvlak voor deze projecten;

<sup>3</sup> De heer A.J.M. van den Biggelaar (Stichting Natuur en Milieu) is van mening dat de verantwoordelijkheid voor een publiek goed als weginfrastructuur bij de overheid moet blijven liggen en heeft daarom bezwaar tegen verregaande verzelfstandiging van het wegbeheer. Hij acht de overheid bij uitstek geschikt om afwegingen te maken tussen economische belangen, verkeerskundige behoeften en maatschappelijke effecten en om te zoeken naar de meeste effectieve oplossing binnen een bredere regionale context. Naar zijn mening is een verzelfstandigde wegbeheerder met een zakelijk belang hiertoe minder goed in staat. Wel ziet de heer Van den Biggelaar mogelijkheden voor een grotere rol van het bedrijfsleven in de uitvoerende fase van aanleg, beheer en onderhoud. De heer Van den Biggelaar is overigens van mening dat het advies van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit niet de juiste plaats is voor een concrete uitwerking van de rol van het bedrijfsleven bij de uitvoering van het prijsbeleid, en met name van de eventuele verzelfstandiging van het wegbeheer. Hij kan de navolgende beschouwingen van het Platform over de nadere uitwerking van de rol van het bedrijfsleven dan ook niet onderschrijven en ziet besluitvorming over eventuele verzelfstandiging van het wegbeheer los staan van invoering van een kilometerprijs.



- het optimaal op de vraag doen afstemmen van het aanbod van wegcapaciteit ondersteund door het waar mogelijk verzelfstandigen van het wegbeheer<sup>4</sup>;
- het goedkeuren van de tarieven en het houden van toezicht op de overeengekomen tarieven en bandbreedtes;
- het onderzoeken op welke wijze het bedrijfsleven nauwer kan worden betrokken bij de uitvoering van maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid en de milieukwaliteit onder andere door Publiek-Private Samenwerking;
- het vormgeven van fiscale compensatie voor de 'grijs-kenteken' bedrijfsvoertuigen en (zware) vrachtauto's.

Van de marktpartijen:

- initiatief om zelf verantwoordelijkheid te nemen bij het komen tot voorstellen voor aanleg, beheer en onderhoud. Zo kan de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke aanleg, het onderhoud, het beheer en de financiering van een infrastructuurproject worden gelegd bij regionale knelpuntconsortia waarin investeerders en bouwers van infrastructuur plaatsnemen. Nader onderzoek is gewenst naar de vormgeving van de veranderende rol van het bedrijfsleven;
- het articuleren van behoefte en draagvlak bij bedrijven voor specifieke projecten en de te betalen prijs. Het betreft hier het bedrijfsleven dat afhankelijk is van de betreffende infrastructuur (de gebruiker van de infrastructuur).

Deze systeemwijziging vraagt een sterker samenspel tussen overheid en bedrijfsleven.

Het tempo van invoering is naast de beschikbare techniek vooral afhankelijk van de politieke wil om snel tot besluiten te komen. Het Platform is voorstander van een kilometerprijs die rekening houdt met plaats, tijd en milieukennissen. Bij de invoering van een kilometerprijs gaat de weggebruiker betalen naar de mate van gebruik. Invoering van een kilometerprijs kan alleen op maatschappelijk draagvlak rekenen als de overheid op hetzelfde moment de vaste lasten aanzienlijk verlaagt.

Het Platform vraagt speciale aandacht voor de hoogte van de invoerings- en exploitatiekosten van een landelijke inningstechniek. De huidige schattingen daarvan blokkeren de invoering. Het Platform adviseert dan ook om een evaluatiemoment in te bouwen waarop de invoerings- en exploitatiekosten worden gerelateerd aan de effecten die de invoering van de kilometerprijs zal hebben op de groei van de welvaart en de koopkracht in Nederland en aan de maatschappelijke doelen die ermee kunnen worden gerealiseerd. Als deze effecten maatschappelijk acceptabel en wenselijk zijn, zal tot introductie van de kilometerprijs als eindfase worden overgegaan. Dit voorstel voor een evaluatiemoment laat onverlet dat het Platform adviseert zo snel mogelijk te beginnen met de voorbereiding van de eindfase door de noodzakelijke organisatorische en juridische stappen te zetten.

## Een voorfase is noodzakelijk

Een systeem van een landelijke prijs per kilometer wordt zo snel mogelijk ingevoerd, maar is moeilijk te realiseren op zeer korte termijn. In de tussentijd zal als wij niets doen de verkeerssituatie rond de grote steden en bij regionale knelpunten verslechteren. Het Platform adviseert dan ook al eerder *een voorfase* in te voeren, waarin een deel van het systeem van prijsmechanisme wordt geïntroduceerd en waarin al een grotere rol voor marktpartijen wordt gerealiseerd. Een voorfase waarin vanuit de netwerkgedachte een prijs wordt geïnd

<sup>4</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 7 van de samenvatting.



# Samenvatting

op of in de directe nabijheid van regionale infrastructuurknooppunten en waarin vervolgens zichtbaar wordt geïnvesteerd om die knooppunten, en daarmee de bereikbaarheid en de milieukwaliteit rond die knooppunten, versneld te verbeteren.

Daarbij gaat het niet om een cordonheffing. Door het introduceren van een prijs is het mogelijk om projecten waar politiek al voor is gekozen en waarvoor pas op langere termijn budgetten beschikbaar zijn, sneller te realiseren. In de praktijk kan niet bij alle knooppunten tegelijk worden geïnvesteerd. De verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke (versnelde) aanleg, het onderhoud, het beheer en de financiering van een infrastructuurproject kan bij regionale knooppuntconsortia worden neergelegd waarin verschillende partijen in PPS-verband gezamenlijk optrekken (het betreft hier partijen zoals banken, bouwers of ander bedrijfsleven, of, bijvoorbeeld bij knooppunten op de rijkswegen, provincies of gemeenten als mogelijke medefinancier):

- Tussen overheid en knooppuntconsortium worden dan afspraken gemaakt over de snelheid van aanpak, de te innen prijs (tariefstelling), de looptijd en de hoogte van de overheidsbijdrage.
- Het (regionale) bedrijfsleven wordt vanuit de rol van weggebruiker intensief betrokken bij het bepalen van de condities die de overheid wenst te hanteren in de concessieverlening aan de knooppuntconsortia.
- De introductie van een prijs op een knooppunt kan pas ingaan nadat de beslissingen over de verbeteringen onomkeerbaar zijn en daadwerkelijk gestart wordt met de uitvoering daarvan<sup>5</sup>.
- De rijksoverheid voert de regie over het programma, stelt de kaders voor prijzen en toetst aan van tevoren bepaalde uitgangspunten. Zo kan een lappendeken aan verschillende regionale prijzen worden voorkomen.
- Voorkomen moet worden dat er in de voorfase een onwenselijke cumulatie van de kosten voor de weggebruiker plaatsvindt. Afstemming van projecten waar wordt geprijsd is dan ook noodzakelijk.

## Voorfase gaat over in eindfase

Eindfase en voorfase zijn gevat in één besluit. Zo snel als mogelijk gaat de voorfase over in de eindfase. Ook in de eindfase ligt de verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening, de milieuraandvoorwaarden en de besluitvorming over nut en noodzaak van infrastructuurprojecten bij de overheden. Het wegbeheer voor de hoofdwegen en de provinciale wegen zal naar verwachting deels verzelfstandigd zijn. Knooppuntconsortia doen voorstellen aan de wegbeheerder(s) voor maatregelen ter plekke ter verbetering van de bereikbaarheid en de milieukwaliteit met daarbij financieringsvoorstellen. De wegbeheerder legt in een nader te bepalen frequentie zijn (meerjaren)plannen voor aan de overheid. De bepaling of en zo ja waar weginfrastructuur kan en mag worden gerealiseerd moet passen binnen de ruimtelijke en maatschappelijke kaders die overheden hiervoor hebben gesteld.

De inning kan het beste worden georganiseerd vanuit een aparte onafhankelijke inningsorganisatie. Deze inningsorganisatie wordt los van de overheid vormgegeven en verzorgt uitsluitend de inning van de prijs en de verdeling van de inkomsten over de rechthebbenden. De weggebruiker krijgt slechts één integrale rekening voor zijn weggebruik.

<sup>5</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 7 van de samenvatting.

# Samenvatting

## Draagvlak en lastenverlichting

In de voorfase zullen passanten van knelpunten te maken krijgen met een extra prijs. Het Platform is van mening dat om de acceptatie onder deze weggebruikers te vergroten het noodzakelijk is dat het Rijk tijdens de introductie van de voorfase een gebaar maakt in de vorm van een gedifferentieerde verlichting van de vaste lasten voor deze weggebruikers. De eindfase, invoering van een gedifferentieerde kilometerprijs naar tijd, plaats en milieukenmerken, zal gepaard moeten gaan met verdere verlaging van de vaste lasten (MRB en BPM).

## Draagvlak kan niet zonder communicatie

Het ontbreken van maatschappelijk draagvlak in de afgelopen jaren is vooral ontstaan door het gebrek aan informatie bij burgers en bedrijven over de achtergrond van beprijzen (nut en noodzaak). Het Platform is voorstander van het geven van voldoende aandacht aan deze achtergronden en adviseert om vanuit het oogpunt van draagvlak in de uitvoeringsagenda veel aandacht te besteden aan heldere en langdurige communicatie.





## Kernbegrippen

In dit rapport worden verschillende begrippen gebruikt die op het eerste gezicht misschien niet zoveel zeggen. De meeste definities staan in de bijlagen, maar vijf centrale begrippen die bij dit onderwerp steeds terugkeren, worden hier nog afzonderlijk belicht.

### Weggebruiker

Onder de term weggebruiker verstaan wij in dit rapport voornamelijk automobilisten, vrachtwagenchauffeurs en motorrijders: iedereen die op de weg gebruik maakt van een motorrijtuig. Fietsers en wandelaars vallen expliciet niet binnen deze definitie.

### Beprijzen

Beprijzen is een andere term voor prijsbeleid. Omdat weggebruikers nu ook al betalen voor het rijden over de weg wordt met beprijzen in dit rapport vooral een andere manier van betalen bedoeld. Dit is ook terug te zien in de naam van het Platform, te weten: Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. De lezer zal zien dat het Platform het begrip 'Anders' vooral invult door het toepassen van marktprincipes, waardoor er voor de weggebruiker een eerlijker en transparanter systeem ontstaat.

### Bereikbaarheid

Bereikbaar wordt hier gedefinieerd als 'het binnen een redelijke periode bereiken van een specifieke plaats'. Bij bereikbaarheid over de weg gaat het om een goede doorstroming binnen de geldende maximumsnelheden.

### Knelpunten

Dit rapport definieert het begrip knelpunt als 'plekken op snelwegen, verkeersknooppunten of wegen van Rijk, provincies en gemeenten waar het verkeer niet goed doorstroomt'. Knelpunten verschillen in vorm en in tijd. Het gaat soms om een specifiek punt op een weg, maar vaker om een groter (congestie)gebied waar het verkeer regelmatig vastloopt. Globaal zijn er vier mogelijke redenen waarom er sprake kan zijn van een knelpunt:

- Er is te weinig wegcapaciteit om de stroom auto's af te wikkelen, bijvoorbeeld door een smalle brug in de snelweg of het samenvallen van wegen uit verschillende richtingen.
- Er is op specifieke tijden steeds sprake van een enorme toename van het verkeer: een goed voorbeeld is de spits 's ochtends en 's avonds, maar dit gebeurt ook bij evenementen, zoals concerten in grote stadions.
- Er is te weinig ruimte op aansluitende wegen om nieuwe auto's op te nemen: als het bijvoorbeeld druk is in de stad kunnen auto's en vrachtauto's moeilijk binnenkomen. Daardoor ontstaat er als het ware een wachtrij voor de afrit naar de stad. Het omgekeerde is ook te zien: als het te druk is op de snelweg dan loopt het verkeer in de steden soms vast.
- Er ontbreekt een verbindende schakel: het netwerk wordt op bepaalde plaatsen extra belast doordat een specifieke verbinding niet beschikbaar is voor de weggebruikers. Concreet kan hierbij gedacht worden aan het ontbreken van vaste oeververbindingen of schakels tussen bepaalde stukken snelweg waardoor weggebruikers gedwongen worden om te rijden of omrijroutes te kiezen.





# Inleiding

## (Maatschappelijk) draagvlak

In dit rapport benaderen wij draagvlak op twee manieren:

- Het Platform is gevraagd om met voorstellen met maatschappelijk draagvlak te komen. Hierbij wordt geprobeerd in te schatten hoe de voorstellen vallen bij diegenen die primair de gevolgen ervan dragen: weggebruikers (personen- en vrachtvervoer) en andere belanghebbenden.
- Bij het opstellen van dit rapport is er hard aan gewerkt om tot een zo breed mogelijk gedragen advies te komen, dat wil zeggen een advies dat instemming krijgt van alle deelnemers van het Platform. Deze instemming binnen het Platform illustreert het aanwezige draagvlak voor het voorstel.

## Oriëntatie op de opdracht

- Aanleiding 16
- Opdracht en interpretatie 17
- Visie Platform: Mobiliteit is essentieel voor Nederland 19



# Aanleiding

> De instelling van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit staat niet op zichzelf. In het verleden zijn verschillende initiatieven gelanceerd voor prijsbeleid gericht op het gebruik van de weg door motorvoertuigen die vervolgens strandden op gebrek aan politieke of maatschappelijke steun. De begrippen die waarschijnlijk het best zijn blijven hangen in de samenleving zijn rekeningrijden en kilometerheffing. Het beleidsvoornemen van de Nota Mobiliteit dat eind september 2004 door het Kabinet is uitgebracht geeft voor de komende twintig jaar een beeld van de ontwikkeling van de mobiliteit. Voorspeld wordt een forse groei van het aantal verreden kilometers met daaraan gekoppeld de verwachting dat dit leidt tot een verslechtering van de bereikbaarheid ondanks het geplande bouwprogramma voor infrastructuur in de komende jaren. Een andere manier van betalen voor het gebruik van de wegen kan mogelijk verlichting brengen. Gezien de ervaringen bij eerdere voorstellen rond prijsbeleid, heeft het Kabinet besloten sterker in te zetten op het verwerven van maatschappelijk draagvlak voordat een nieuw voorstel wordt uitgewerkt. Het initiatief voor het uitwerken van een andere manier van beprijzen ligt daarbij voor het eerst bij maatschappelijke organisaties en andere overheden in plaats van bij het Kabinet. Daartoe heeft het Kabinet het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ingesteld.

## Historie prijsbeleid

Al sinds eind jaren '80 wordt er in Nederland gediscussieerd over het beprijzen van automobilititeit (spitsvignet, rekeningrijden, expressbanen, kilometerheffing). Aanvankelijk focuste het beleid zich op de invoering van rekeningrijden: tolpoorten rond de vier grote steden waar in de ochtendspits een bedrag van f12,50 moest worden betaald om er te mogen rijden. De achtereenvolgende Ministers Jorritsma en Netelenbos ondervonden hierbij echter grote maatschappelijke weerstand.

Verscheidene alternatieven zijn de revue gepasseerd. In 1999 waren er vergaande plannen rond het Bereikbaarheidsoffensief Randstad (BOR) waarin rekeningrijden de kern was. Mede omdat er wel werd gesproken over lastenverzwaring en niet over verlichting van de vaste kosten is dit plan uiteindelijk na grote weerstand bij onder andere ANWB, VNO-NCW en de Tweede Kamer ingetrokken. Minister Netelenbos heeft toen een extern adviseur, de heer R. Pieper, gevraagd om de technische mogelijkheden van een kilometerheffing te onderzoeken. Kilometerheffing werd over het algemeen eerlijker gevonden dan rekeningrijden, maar tot dan toe was de opvatting dat invoering van kilometerheffing op nationale schaal technisch pas op de lange termijn mogelijk was. Pieper beschreef met het door hem uitgebrachte Mobimiles-rapport dat het concept van een heffing per verreden kilometer technisch haalbaar was. Het idee van rekeningrijden is vervolgens losgelaten en in juni 2001 heeft het Kabinet de focus verlegd naar een kilometerheffing.

Tijdens de formatie van het kabinet Balkenende I werden de plannen rond een kilometerheffing niet verder doorgezet. De indruk bestond dat kilometerheffing een te ingewikkeld (techniek niet voldoende helder) en te duur instrument zou zijn; bovendien werden grote risico's gezien met betrekking tot de invoering.

In het hoofdlijnenakkoord dat aan de basis ligt van het huidige Kabinet Balkenende II wordt onderzoek aangekondigd voor het beprijzen van vrachtovervoer. In 2004 is het Kabinet van mening dat het beprijzen van het gebruik van infrastructuur op een andere manier dan nu onontkoombaar is. Het stelt de verwerving van maatschappelijk draagvlak daarvoor voorop. Dit leidt onder meer tot de instelling van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit.

# Opdracht en interpretatie

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T

17

> Het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit is ingesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën. Het Platform is samengesteld uit zestien bestuurders uit bedrijfsleven, overheden, maatschappelijke organisaties en de wetenschappelijke wereld. Voorzitter is mr. P.A. Nouwen.

De opdracht staat omschreven in de Instellingsregeling Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit:

(...)

## Artikel 2

*“Het Platform heeft tot taak om te rapporteren aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën over de verschillende mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg met motorrijtuigen, die bijdraagt aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen.”*

(...)

## Toelichting

(...)

*“De vraagstelling aan het Platform ziet uitsluitend op de navolgende elementen:*

- 1 Een beoordeling van varianten voor het betalen voor het gebruik van de weg en de hieraan verbonden voordelen en nadelen. Hierbij komen aan de orde varianten zoals een heffing per kilometer, een heffing zoals voorgesteld door het Tweede Kamerlid Hofstra en een heffing waarbij sprake is van een naar tijd en plaats variërend tarief.*
- 2 Het kabinet hecht er aan dat de uiteindelijke uitwerking van betalen voor mobiliteit per saldo neutraal is voor de automobilist en dat het past binnen de bestaande begrotingssystematiek. Anders betalen voor mobiliteit heeft tot doel de bereikbaarheid te verbeteren (bijvoorbeeld door huidige autobelastingen te herstructureren) en niet extra inkomsten te genereren.*
- 3 Een vergelijking van de varianten met de situatie van ongewijzigd beleid, waarbij in de analyse onderstaande aspecten in ogenschouw worden genomen:*
  - verkeerskundige effecten: de consequenties voor de betrouwbaarheid en duur van de reistijd in Nederland, zoals opgenomen in de Nota Mobiliteit. Beprijzen zal een bijdrage moeten leveren aan het duurzaam oplossen van de bereikbaarheidsproblemen.*
  - effecten voor milieu, veiligheid en leefbaarheid. In 2020 worden minimaal dezelfde milieueffecten bereikt als met het huidige belastingsysteem, los van de te verwachten autonome verbeteringen van het autoverkeer, en mag de invoering van prijsbeleid de veiligheid niet schaden.*
  - opbrengsten en uitvoeringskosten, risico's en de daarmee verbonden technische vormgeving en eisen. De betaalbaarheid van een systeem en de uitvoeringsrisico's worden beperkt door gebruik te maken van beschikbare en beproefde technologieën. Ook eventuele risico's bij de overgang naar een nieuw systeem zijn van belang, evenals de mate waarin private partijen een rol kunnen vervullen bij een vorm van betalen voor mobiliteit.*
  - verdeling van de lasten tussen de verschillende groepen weggebruikers.*
  - aansluiting bij Europese kaders.”*

(...)

Staatscourant, 22 oktober 2004, nr. 204, pagina 9



rs betalen voor mobiliteit over  
te voor mobiliteit  
hiltiteit ov

over de weg platform anders betalen voor mobiliteit  
over de weg platform anders betalen voor mobiliteit



# Opdracht en interpretatie

De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft aangegeven het voorstel van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit te willen betrekken bij het opstellen van deel 3 van de Nota Mobiliteit. Dit betekent dat het advies eind april 2005 beschikbaar moet zijn.

De opdracht is onder andere tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2005 onderwerp van discussie geweest in de Tweede Kamer. Dit heeft geleid tot de motie van de leden Dijkstra en Hofstra, waarin de regering wordt gevraagd:

“...het platform te verzoeken een nader voorstel te doen ten aanzien van de technische maatregelen die noodzakelijk zijn om te kunnen beginnen met de kilometerheffing en het platform ook een advies uit te laten brengen over een mogelijke oormerking van een deel van de autobelastingen voor infrastructuur”.

Daarnaast wordt de regering opgeroepen om nog in de huidige kabinetsperiode te starten met beprijzen<sup>6</sup>. In reactie op deze motie heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat laten weten dat de opdracht aan het Platform in haar opvatting al expliciet het punt van technische maatregelen vermeldt. Ook heeft de minister de mogelijke oormerking van een deel van de autobelastingen expliciet onder onze aandacht gebracht als gevoelen dat in de Tweede Kamer leeft<sup>7</sup>.

## Interpretatie van de opdracht

In de opdracht heeft het Kabinet een aantal kaders aangegeven. Onderling hebben de leden van het Platform afgesproken deze kaders in het oog te houden, maar ook de ruimte te nemen om in het belang van een goed voorstel aan te geven welke kaders misschien moeten worden bijgesteld. Dit betekent dat er ruimte is om in het advies niet per definitie uit te gaan van lastenneutraliteit voor de automobilist of dat het mogelijk is een koppeling aan te brengen tussen inkomsten uit een heffing en uitgaven om de situatie ter plekke te verbeteren.

Daarnaast hebben de leden nadrukkelijk gesteld dat het mogelijk moet zijn doelstellingen die bij de achterbannen als belangrijk worden gezien als nevendoelen te positioneren voor zover zij samengaan met het verbeteren van de bereikbaarheid. Op die manier kan een voorstel ontwikkeld worden dat kan rekenen op een breed draagvlak.

Tot slot heeft het Platform met het oog op de onafhankelijkheid van het advies het onderzoek dat ons door het Kabinet werd aangeboden ten behoeve van de onderbouwing van de effecten in goed overleg met beide ministeries omgezet in een onderzoek dat door het Platform zelf is begeleid.

<sup>6</sup> Motie Dijkstra/Hofstra: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29800 XII, nr. 14.

<sup>7</sup> Reactie Minister Verkeer en Waterstaat: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29800 XII, nr. 46. Brief Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit met kenmerk DGP/WV/ABvM/04-04333 dd. 18 januari 2005.



## Inleiding

> Een gezamenlijk advies gericht op anders betalen voor mobiliteit komt alleen tot stand als er sprake is van een gezamenlijke visie die ons als Platformleden bindt. Voorafgaand aan de verkenning van de context waarin wij ons advies moeten plaatsen hebben wij daarom tegen elkaar uitgesproken hoe wij dit vraagstuk over mobiliteit verbinden met de doelen waar wij voor willen staan en welke accenten wij leggen bij de uitwerking van ons advies.

## Visie en doelen

Mobiliteit is een onderdeel van ons welzijn, onze vrijheid en onze economie. Mobiliteit geeft de vrijheid om te gaan en staan waar je wilt, wanneer je wilt. Hierdoor kan de reiziger familie bezoeken en liggen winkels vol met producten die de consument graag wil kopen. Mobiliteit is essentieel wil de Nederlandse economie zich blijven ontwikkelen; goed functionerende infrastructuurnetwerken waarop de weggebruiker kan doorrijden en hoogwaardige openbaarvervoerverbindingen zijn daarbij van groot belang. Met een goede bereikbaarheid wordt ook het economische vestigingsklimaat in stand gehouden en verbeterd: dat is van groot belang voor het aantrekken van nieuwe werkgelegenheid en het uitbreiden van bestaande bedrijfstakken. Zeker in een tijd van voorzichtige economische ontwikkeling is dat laatste een punt om ons hard voor te maken.

Als Platform waarderen wij het feit dat het Kabinet zoekt naar mogelijkheden die kunnen steunen op een breed maatschappelijk draagvlak. De afgelopen jaren is op veel manieren geprobeerd te komen tot het invoeren van een ander systeem voor het betalen voor (auto)-mobiliteit. De leden hebben daarin ieder afzonderlijk op verschillende momenten ook deelgenomen in deze discussies en zijn tot de conclusie gekomen dat wij gezamenlijk een grote medeverantwoordelijkheid voelen voor het verbeteren van de bereikbaarheid. Dit verklaart ook de bereidheid deel te nemen aan dit Nationaal Platform en de onderlinge afspraak om het nu voorliggende advies te verdedigen in de afzonderlijke organisaties van de leden en daarvoor steun te vragen.

In de officiële opdracht aan het Platform is te zien dat het Kabinet zich zorgen maakt over de verslechtering van de bereikbaarheid in Nederland in de komende tien à twintig jaar. Het is ook onze waarneming dat de bereikbaarheid in Nederland verslechtert. De mobiliteitsvraag in Nederland zal de komende jaren alleen maar toenemen. En naast de steeds grotere druk op het milieu betekent dit dat zonder maatregelen de Nederlandse wegen sneller vollopen met negatieve gevolgen voor de economische ontwikkeling en het maatschappelijk klimaat. Daarnaast is aandacht nodig voor het feit dat de verdeling van de lasten, als het gaat om autogebruik, niet transparant is. Een eerlijke verdeling van die lasten lijkt te ontbreken. In de samenleving leeft de opvatting dat opbrengsten uit het autoverkeer voor een groot deel niet worden gebruikt voor het verbeteren van de infrastructuur, maar door de overheid worden ingezet voor andere beleidsterreinen. Veel automobilisten menen dat de auto een melkkoe is geworden om de uitgaven op andere terreinen te kunnen financieren. Er is z gezegd geen koppeling tussen de inkomsten van het autoverkeer en de uitgaven aan de weg; de totale overheidsfinanciën zijn te sterk afhankelijk van de inkomsten uit het wegverkeer. Er is ook niet of nauwelijks sprake van enige mate van marktwerking bij het aanbod van infrastructuur en de vraag naar infrastructuur. Bereikbaarheid door middel van de aanleg van wegen lijkt eerder gestuurd te worden door politieke afwegingen dan door economische en/of verkeerskundige kenmerken. De politiek beperkt zich daarbij niet alleen tot de doelstellingen en de randvoorwaarden, maar bemoeit zich ook met de uitvoering.



Wij als Platform stellen bij de uitwerking van ons advies de volgende doelen:

- een eerlijke verdeling van de lasten;
- het leveren van een bijdrage aan een betere bereikbaarheid ten behoeve van versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland;
- het verbeteren van de milieukwaliteit (inclusief geluid) en verkeersveiligheid.

Om deze doelen te realiseren wordt ingezet op een praktische vertaling van het uitgangspunt: 'de gebruiker betaalt' en dit wordt gezien de opdracht toegespitst op de weggebruiker. Daarbij past de keuze om in dit advies deze weggebruiker centraal te stellen.

## Aanpak

Tijdens de start van de beraadslagingen in het Platform werd duidelijk welke elementen essentieel zijn voor een zo grote verandering in Nederland als het invoeren van een ander systeem voor het betalen voor het rijden over de wegen. Dit betekent dat in dit advies de context wordt uitgewerkt door achtereenvolgens aandacht te besteden aan:

- De groei van de mobiliteit: wat zijn de ontwikkelingen, waaruit kunnen deze worden verklaard en welke gevolgen zijn er?
- De verschillende aspecten van draagvlak: wat vinden weggebruikers belangrijk en welke mogelijkheden biedt dit voor draagvlak voor Anders Betalen voor Mobiliteit?
- De mogelijkheden van het instrument beprijzen: wat is de 'speelruimte', welke ervaringen zijn bekend uit andere landen en wat leert ons dat?
- Hoe zorg je als Platform voor een praktisch uitvoerbaar advies? Wat zijn de technische en juridische mogelijkheden? Waar raken voorstellen de internationale concurrentieverhoudingen en wanneer heeft Nederland te maken met de regels vanuit de Europese Unie? En hoe voorkom je dat Nederland uit de pas loopt met buurlanden?

Daarnaast realiseren wij ons dat geen enkel nieuw voorstel voor prijsbeleid kan worden besproken zonder dat de economische, verkeerskundige en andersoortige effecten zo goed mogelijk zijn onderzocht. Parallel aan de beraadslagingen is daarom een breed onderzoek uitgevoerd naar de effecten van verschillende varianten van beprijzen. Tot slot wordt het advies van het Platform gecombineerd met een beeld van de uitvoering: waar zitten nog vragen en wat zou er bijvoorbeeld nog moeten worden geregeld met nieuwe wetgeving? Dit alles leidt tot een praktisch advies gekoppeld aan de randvoorwaarden die ingevuld moeten worden wil dit pakket uitvoerbaar zijn en op voldoende draagvlak kunnen rekenen.

## Uitwerking van de context

- Groei van de mobiliteit	22
- Mogelijkheden voor maatschappelijk draagvlak	28
- Beprijzen: motieven en vormgeving	32
- Juridische en technische mogelijkheden	40
- Essentie van de context: belangrijkste conclusies	47



# Groei van de mobiliteit

## Groei

> Mobiliteit is op te vatten als verplaatsingen van mensen en goederen. De groei van mobiliteit is te meten in termen van aantal verreden kilometers of het aantal verplaatsingen of de hoeveelheid tijd die besteed wordt aan het verplaatsen<sup>8</sup>. Hoe je ook kijkt, het is een gegeven dat Nederlanders zich steeds meer zijn gaan verplaatsen.

*“In de afgelopen honderd jaar heeft er een revolutionaire ontwikkeling van de ruimtelijke bewegingsvrijheid plaatsgevonden. Eeuwenlang reikte de dagelijkse bewegingsruimte niet verder dan het boerenerv of de stadsmuur. Een gemiddelde afgelegde afstand van twee of drie kilometer per dag was al veel. En wie zich toch buiten de stadsmuren waagde, was lang onderweg. Voor de reis van ‘s-Gravenhage naar Rotterdam was men bijvoorbeeld aangewezen op de trekschuit, die via Delft minimaal 5 uur onderweg was. De kortste route van Rotterdam naar Amsterdam voerde via Gouda en kostte doorgaans 15 uur, hetgeen nauwelijks in één dag was te volbrengen. Zelfs de relatief korte afstand van Amsterdam naar Haarlem duurde voor de komst van de stoomtrein nog ruim 3,5 uur, ongeacht de keuze voor trekschuit of postkoets (Scheel, 1994).*

*Inmiddels zijn er ruim 6,5 miljoen auto's in Nederland, het tienvoudige van het aantal in 1960, en het honderdvoudige van het aantal in 1920. Dit betekent dat er momenteel op bijna elk huishouden één auto is. Het gevolg van deze ‘automobilisering’ is dat Nederlanders tegenwoordig gemiddeld ruim 12.000 kilometer per jaar afleggen, tegen krap 2.300 in 1960.”*

*Bron: Sociaal Cultureel Planbureau, Mobiel in de Tijd, oktober 2003, pagina 9*

Anno 2005 neemt de auto in ons leven een belangrijke plaats in. Het aantal auto's groeit nog steeds. Zo becijferde het CBS het totaal aantal geregistreerde personenauto's op 1 januari 2004 op ruim 6,9 miljoen. Het autopark is daarmee in tien jaar tijd met ruim een kwart toegenomen. De groei van het autopark is een stuk groter dan de toename van de bevolking. De bevolking nam sinds 1994 met 5% toe. De groei van het autopark is mede een gevolg van het toenemende bezit van tweede en derde auto's. Beschikte in 1994 nog 14% van alle huishoudens over twee of meer auto's, in 2003 was dat bij 21% van de huishoudens het geval. De toename van het autopark heeft ook geleid tot steeds meer verkeer op de Nederlandse wegen. Sinds 1994 is de verkeersdruk met bijna 28% toegenomen, op autosnelwegen zelfs met 32%. In Oost-Nederland was de groei op het totale wegennet met 35% het hoogst; in West-Nederland was de toename met 23% het laagst.

Veel Nederlanders zijn gewend geraakt aan een (auto)mobiel bestaan. Op een doordeweekse dag verplaatsen wij ons massaal van huis naar kantoor en weer terug, brengen de kinderen naar school of crèche of halen ze tussendoor weer op. Velen komen overdag ook zakelijk nog op meerdere plaatsen voor klantbezoeken, vergaderingen, onderhoudswerkzaamheden of andere doelen. Daarbij worden grote afstanden afgelegd. Ook in onze vrije tijd verplaatsen wij ons massaal, op bezoek bij familie of vrienden, winkelend bij dat ene speciale winkelcentrum, onderweg naar sport of culturele activiteiten.

Mobiliteit hoort bij ons moderne bestaan en Nederlanders worden nog steeds mobieler. Vooral vrouwen, alleenstaanden, tweeverdieners en hoger opgeleiden hebben een belangrijke bijdrage aan de groei van de mobiliteit in de afgelopen decennia geleverd. Uit effectenonderzoek blijkt dat de (auto)mobilititeit sterk blijft toenemen als wij niets doen.

<sup>8</sup> SCP, 2003, pagina 5.

de weg platform anders betalen v



De autonome beleidsarme ontwikkeling zorgt voor een mobiliteitsgroei van 50% in Nederland. De congestie neemt fors toe: op het hoofdwegennet wordt er een verdubbeling verwacht van de congestie in 2020 in vergelijking met de situatie in 2000. Op het onderliggende wegennet zal de congestie mogelijk nog meer toenemen. Het precieze beeld van het onderliggende wegennet ontbreekt mede doordat veel plannen voor de verbetering van het onderliggende wegennet nog niet bekend zijn en nog niet verwerkt konden worden in de analyses. In 'de rest van Nederland' is de voorziene congestiegroei groter dan in de Randstad.<sup>9</sup>

Deskundigen geven aan dat mobiliteit een gevolg is van het feit dat mensen activiteiten uitoefenen die ruimtelijk van elkaar gescheiden zijn<sup>10</sup>. Verklaarbaar: als mensen op de ene plek werken, op een andere plek boodschappen doen, op weer een andere plek sporten, dan zullen zij zich tussen al die plekken moeten verplaatsen. Deskundigen spreken van 'spagaatgezinnen': moderne tweeverdienerhuishoudens die ruimtelijk gezien meerdere bases hebben van waaruit het gezin functioneert (wonen, werken, onderwijs, vrijetijdsbesteding). In deze huishoudens vervult de auto een cruciale rol als samenbindend en faciliterend element.<sup>11</sup>

Dat de groei van de mobiliteit zo massaal is komt allereerst doordat er in Nederland simpelweg meer mensen zijn. Meer mensen, meer verplaatsingen. Verder is het besteedbaar inkomen in de afgelopen decennia steeds toegenomen, waardoor mensen meer verschillende activiteiten zijn gaan uitvoeren op telkens andere locaties en meer producten consumeren. Ook is te zien dat de afstand tussen waar mensen wonen en werken steeds groter wordt. Verder speelt ook onze levensstijl mee: veel mensen hebben de behoefte om individuele keuzes te maken en intensief te genieten van de vele dingen die het leven biedt. Daarnaast is ook de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen van belang. Het combineren van werk en zorg leidt vaak tot een intensief gebruik van een auto.<sup>12</sup>

Bij het goederenvervoer is sprake van nog veel grotere groeicijfers dan bij het personenvervoer. Allereerst is er al veel meer goederenvervoer dan men vaak denkt: in één dag wordt in een grote stad gemakkelijk de inhoud van vier tot zes volle vrachtwagens per gemiddelde supermarkt geconsumeerd. Allemaal producten om te kunnen eten, drinken en schoonmaken die de individuele consument in zijn fietstassen en auto's meeneemt naar huis. Als de bevolking de komende jaren verder groeit zal deze vorm van consumptie dus toenemen, naast het feit dat dan ook weer meer gebruiksgoederen als koelkasten, kleding en meubilair nodig zijn. Een extra effect treedt nog op door de afname van de omvang van de huishoudens en de toename van de eenpersoonshuishoudens in Nederland: er zijn verhoudingsgewijs meer goederen nodig om al die huizen in te richten. Naast een groeiende consumptie zien wij meer en meer dat bedrijven hun productie-, handels- en distributieactiviteiten spreiden over vele verschillende locaties in de wereld. Denk bijvoorbeeld aan het verplaatsen van eenvoudig productiewerk naar een lagelonenland als China. Bepalend daarbij is telkens wat voor de specifieke activiteit de meest efficiënte locatie is. Spreiding van locaties vraagt veel transport van grondstoffen en producten. Alles wat in China of Polen wordt gemaakt voor de Nederlandse markt moet ook naar Nederland worden getransporteerd. Transport tussen productie- en consumptielocaties speelt niet alleen op het schaalniveau van Europa of de wereld maar ook binnen

<sup>9</sup> Onderzoek Verkeerskundige effecten varianten Anders betalen voor mobiliteit, pagina 8.

<sup>10</sup> SCP, 2003, pagina 12.

<sup>11</sup> Beck in SCP, 2003, pagina 37.

<sup>12</sup> SCP, 2003, AVV, 2004.

Nederland. En daarbij geldt: des te hoger de economische groei des te sterker de toename van dit transport. Steeds meer kilo's producten moeten over steeds grotere afstanden worden vervoerd. Mede als gevolg daarvan worden goederen tussen de locaties steeds frequenter en in kleinere hoeveelheden vervoerd. Deskundigen becijferen dat er in 2020 (afhankelijk van de economische groei) sprake is van ca. 60% tot 80% meer goederenvervoer dan in 2000. Deze groei komt grotendeels voor rekening van het wegvervoer (stijging met bijna 80% tot 100%) en de binnenvaart.

### Gevolgen

Een gevolg van al deze verplaatsingen over de weg is een enorme druk op de beschikbare capaciteit: de wegen raken vaker verstopt en slijten sneller (meer wegonderhoud) én er ontstaan gemakkelijker ongelukken. Dit vertaalt zich in langere en onbetrouwbare reistijden en meer en langere files. Opvallend is dat files vooral gezien worden als een maatschappelijk probleem en niet zozeer als een persoonlijk probleem. Grote groepen Nederlandse burgers ergeren zich bijvoorbeeld vaker aan het gedrag van medeweggebruikers dan aan de bereikbaarheid. Toch menen veel Nederlanders dat de prioriteit in het verkeers- en vervoersbeleid naast de verkeersveiligheid vooral ook bij verbetering van de bereikbaarheid moet liggen. Voor ondernemers en zakelijke rijders ligt het beeld iets anders en is de bereikbaarheid vaak een grote zorg, omdat dit rechtstreeks de eigen bedrijfsvoering raakt. Hoewel de bereikbaarheidsproblematiek op dit moment nog geen duidelijke reden is voor bedrijven om af te zien van investeringen op filegevoelige locaties of om te verhuizen naar het buitenland, is het de verwachting dat ondernemers op een gegeven moment zulke strategische maatregelen wel zullen overwegen. Hierbij speelt mee dat de mogelijkheden hiervoor toenemen met een steeds groter wordende Europese Unie met haar vrij verkeer van personen, goederen en diensten in combinatie met de steeds verder voortschrijdende technische mogelijkheden.

Tot 2020 wordt bij ongewijzigd beleid een verdere toename van vertragingen voorspeld. Deze vertragingen zullen ook meer en meer buiten de huidige spits ontstaan en meer buiten de Randstad. Er is meer vrachtverkeer dan nu op de weg en dit vrachtverkeer kan de files niet meer ontwijken. Het beeld is dat Nederland steeds verder dicht zal slibben.

Bij bereikbaarheid gaat het om het binnen een redelijke periode bereiken van een specifieke plaats. In de praktijk zijn echter veel plaatsen op bepaalde tijdstippen van de dag slecht bereikbaar door de verkeersdruk. De bereikbaarheidsproblemen concentreren zich met name aan de randen van de grote steden, waar lokaal, regionaal en nationaal verkeer van snelwegen en onderliggende wegen in de spitsuren samenkomt. De capaciteit van het onderliggende wegennet en de ringweg is hier niet voldoende om de pieken in de aan- en afvoer op te vangen. De oorzaken van bereikbaarheidsproblemen op knelpunten verschillen per knelpunt.

De vele dagelijkse files kennen allereerst een tijdsdimensie. Files komen immers vooral voort uit het feit dat te veel mensen tegelijkertijd onderweg zijn. De bestaande infrastructuur wordt daardoor feitelijk op een zeer inefficiënte wijze benut.





*Het algemene beeld is dat de woon-werk- en onderwijsgerelateerde pieken in toenemende mate samenvallen met andere vormen van mobiliteit, waaronder huishoudelijk en vrijetijdsverkeer. De ochtendspitsen worden verhoudingsgewijs steeds zwaarder belast door huishoudelijke en zorgmobiliteit. In de avondspitsen is vooral het aandeel van de vrijetijdsmobiliteit toegenomen. De sociale en culturele ontwikkelingen, en dan met name het toegenomen aantal werkende vrouwen, tweeverdieners en taakcombineerders, hebben een verdere concentratie van de mobiliteit op drukste momenten van de dag bevorderd.*

*Sociaal Cultureel Planbureau, Mobiel in de tijd, pagina 85, 2003*

weg platform anders  
weg platform anders

Het bereikbaarheidsprobleem kent naast de tijds- ook een ruimtelijke dimensie. Het is immers niet enkel een probleem van specifieke tijdstippen waarop het druk is, maar ook van specifieke plaatsen. Het fileprobleem doet zich niet overal in ons land in dezelfde mate voor. In het landelijk gebied zien wij bijvoorbeeld ook wel een toename van het verkeer, maar vanwege de geringere bevolkingsdichtheid kan het wegnen daar de groei in het algemeen nog aan.

Zowel aan de ontwikkeling door de jaren heen, als aan de op dit moment bekende toekomstscenario's is te zien dat er steeds meer knelpunten zijn ontstaan en zullen ontstaan. Ook raken deze knelpunten steeds meer verweven: loopt het verkeer op het ene punt vast, dan ontstaan er vervolgens ook files op andere punten. Tot slot verspreiden de knelpunten zich ook steeds meer over het land. Was er oorspronkelijk vooral sprake van problemen op specifieke plekken in de Randstad, op dit moment manifesteert het zich in de gehele Randstad met meerdere specifieke knelpunten buiten de Randstad. De tabel hieronder met reistijdverliezen illustreert deze uitwaaiing van de problematiek in de periode 1995-2020. De verwachting is dan ook dat er in de toekomst in het gehele land structurele knelpunten zullen zijn.

Ontwikkeling voertuigverliesuren hoofdwegennet per landsdeel (1995 = 100)<sup>13</sup>

	1995	2000	2006	2010	2020
<b>Noord-Nederland</b>	100	117	122	144	158
<b>Oost-Nederland</b>	100	130	170	191	243
<b>Noord-Holland + Flevoland</b>	100	123	136	159	197
<b>Zuid-Holland</b>	100	123	149	176	211
<b>Utrecht</b>	100	121	138	157	190
<b>Zuid-Nederland</b>	100	126	170	196	238
<b>Totaal</b>	100	123	148	171	208

## Oorzaken toename vertragingen

Hoofdoorzaak is het feit dat het verkeer sneller blijft groeien dan het wegnen. Met andere woorden: de 'mobiliteitsvraag' neemt sneller toe dan het aanbod van de infrastructuur. De overheid kan de groei van de vraag niet bijhouden door de aanleg van nieuwe wegen. Er zijn verschillende redenen aan te geven waarom dit niet lukt. Allereerst is het een geldkwestie. Nieuwe infrastructuur kost veel geld en in de politiek wordt deze besteding van middelen altijd afgewogen tegen andere maatschappelijk nuttige geachte bestedingen. Verder kost het veel tijd voordat een weg er ligt (van beslissing tot het rijden over de weg).

<sup>13</sup> Bij deze berekening is uitgegaan van het vastgestelde bouwprogramma voor weginfrastructuur op basis van het MIT 2005-2008, ZSM en ZSM2.





Nederland komen neer op: € 4 mld/jaar wat betreft milieu en gezondheid en ongeveer € 5 mld/jaar wat betreft verkeersveiligheid.

De totale maatschappelijke schade van files valt uiteen in directe schade door reistijdverlies en indirecte schade door onbetrouwbare reistijden en uitwijkgedrag. Eventueel leidt dit op den duur tot verplaatsing van werkgelegenheid naar het buitenland. De directe schade door reistijdverlies was in Nederland in 2000 circa 650 miljoen euro en zal in 2020 circa 1700 miljoen euro bedragen. De kosten lopen daarbij het meest op voor het goederenvervoer en het zakelijk verkeer. Voor het goederenvervoer verviervoudigen de kosten bijna tussen 2000 en 2020. Deskundigen becijferen dat de totale maatschappelijke schade van files (dus inclusief de effecten van onvoorspelbare reistijden en uitwijkgedrag) op dit moment in totaal circa 2 miljard euro per jaar bedraagt<sup>15</sup>. De kosten van tijdverlies in files in 2000 worden geschat op 0,8 miljard euro. Inclusief uitwijkkosten worden de totale kosten echter op 1,5 miljard euro geschat, dus bijna twee maal zo hoog. Daarbij wordt ook aangegeven dat de uitwijkkosten sneller stijgen dan de kosten van tijdverlies. Volgens effectenonderzoek zal de congestie tussen 2000 en 2020 - ondanks investeringen in wegen - met ruim 40% toenemen. Rekening houdend met stijging van de waarde van tijdverlies (door hogere uurlonen etc. met 1% per jaar), zouden de wachttijdskosten hierdoor toenemen tot circa 1,3 miljard euro. De totale kosten inclusief uitwijkkosten liggen dan in de orde van grootte van 3 miljard euro per jaar<sup>16</sup>.

Deze kosten zien we niet direct terug maar ze komen tot uiting in de prijs van de producten in de winkels en in het concurrerend vermogen van ons bedrijfsleven. Met andere woorden: files betekenen niet alleen dat we op de weg stilstaan, maar ook dat de welvaart ernstig wordt belemmerd.

## Conclusie

Wij hechten in onze maatschappij veel belang aan mobiliteit. Mobiliteit draagt bij aan de individuele vrijheid en ontplooiingsmogelijkheden en aan onze gezamenlijke welvaart. Het maatschappelijk effect van onze vele verplaatsingen is echter dat Nederland steeds meer vast komt te staan met nadelige effecten op de economie, het milieu en de verkeersveiligheid. Wij menen dat dit probleem daarom niet op zijn beloop gelaten kan worden en dat alle mogelijkheden moeten worden benut om de negatieve gevolgen van de mobiliteitsgroei zoveel mogelijk te bestrijden en de positieve te behouden.



<sup>14</sup> Bronnen: Annema en van Wee, Arena, mei 2004, CE 2002 (milieu en gezondheid) en 3VO (veiligheid).

<sup>15</sup> Harms in SCP, 2003.

<sup>16</sup> Koopmans en Kroes, ESB, 2-4- 2004, pagina's 154-155. De vermelding van de 3 miljard is afkomstig uit navraag bij de onderzoeker dhr. Koopmans.

## Inleiding

> Draagvlak is van wezenlijk belang bij de invoering van voorstellen voor andere vormen van betalen voor mobiliteit. Het Kabinet heeft het Platform expliciet gevraagd om te komen met een advies dat voldoende maatschappelijke steun heeft. In dit hoofdstuk brengen wij de mogelijkheden voor maatschappelijk draagvlak in beeld door in te gaan op de belevingswereld van verschillende weggebruikers. Hiervoor baseren wij ons op al eerder uitgevoerde of recente onderzoeken die in hun algemeenheid iets zeggen over draagvlak voor prijsmaatregelen.

## Het begrip draagvlak

Draagvlak is een lastig begrip. Het woord wordt veel gebruikt, maar niet altijd in dezelfde betekenis. Zo kan draagvlak worden gebruikt voor:

- de betrokkenheid (het commitment) van mensen bij de ontwikkeling of de uitvoering van een beleidsmaatregel;
- de houding van mensen tegenover een beleidsmaatregel;
- de politieke of maatschappelijke steun voor een beleidsmaatregel.

Vaak blijft onduidelijk bij wie de spreker vooral draagvlak wil hebben. Gaat het om:

- Draagvlak bij de beslissers over een beleidsmaatregel?
- Draagvlak bij de belanghebbenden bij een beleidsmaatregel, al dan niet georganiseerd in allerlei belangengroepen?
- Draagvlak bij de doelgroepen van de beleidsmaatregel: de groepen die direct de gevolgen van de maatregel ondervinden?

Tenslotte kan ook de mate waarin er draagvlak is verschillen. Immers, wanneer is er draagvlak: als er uitgesproken steun is voor wat iemand doet of als openlijk verzet uitblijft?

Door de Platformleden wordt draagvlak gezocht vanuit twee gezichtspunten:

- Bij het opstellen van dit rapport is er hard aan gewerkt om tot *een zo breed mogelijk gedragen advies* te komen, dat wil zeggen een advies dat instemming krijgt van alle deelnemers van het Platform. Door de brede samenstelling van het Platform geeft dat meteen al een indruk over het draagvlak in de maatschappij.
- Daarnaast wordt geprobeerd een inschatting te maken van de mate waarin de voorstellen acceptabel zijn voor diegenen die primair de gevolgen ervan dragen: weggebruikers (personen- en vrachtovervoer) en andere belanghebbenden. Op deze manier wordt nog explicieter aandacht besteed aan *maatschappelijk draagvlak*.

Dit hoofdstuk gaat uit van draagvlak in de tweede betekenis. Dit betekent dat de weggebruiker en anderen die direct gevolgen ondervinden van de invoering van anders betalen voor mobiliteit centraal staan. Draagvlak bij de weggebruiker wordt daarbij opgevat als de kennis, de houding en het gedrag van weggebruikers en andere belanghebbenden ten opzichte van voorgenomen prijsmaatregelen.

Om te kunnen schatten hoe voorstellen vallen bij weggebruikers en andere belanghebbenden brengen wij in dit hoofdstuk in kaart wat in zijn algemeenheid bekend is over draagvlak en prijsmaatregelen. Daarmee staan twee vragen centraal in dit hoofdstuk:

- wat is bekend over de kennis, de houding en het gedrag van weggebruikers omtrent anders betalen voor mobiliteit?
- welke mogelijkheden levert dit op voor het realiseren van draagvlak voor het advies van ons Platform?

## Wat is uit onderzoek bekend over draagvlak voor prijsmaatregelen bij weggebruikers?

De *kennis* bij weggebruikers van prijsmaatregelen wordt sterk bepaald door de opeenvolgende voorstellen die de overheid in de afgelopen jaren heeft gelanceerd en vervolgens weer introk. Daarbij was er sprake van telkens andere namen (rekeningrijden, spitstarief, kilometerheffing, betaald rijden), waardoor bij veel mensen de kennis van de precieze inhoud van beleidsmaatregelen en de effecten hiervan gefragmenteerd is. Men ziet door alle bomen het bos niet meer.

De *houding* ten aanzien van prijsmaatregelen wordt vooral bepaald door de beelden die men heeft van de eerlijkheid, rechtvaardigheid en effectiviteit van de maatregel en de opbrengsten (voor- of nadelen) van het systeem voor het individu.

Weggebruikers hebben uitgesproken *beelden* van mobiliteitsbeleid, van prijsbeleid voor de weg en van de overheid. Zo wantrouwen weggebruikers een overheid die in hun ogen telkens te grote beloften doet over het oplossen van files. Daarbij hebben veel weggebruikers het gevoel dat de overheid zich vooral laat leiden door financiële motieven (de auto als melkkoe). Deze beelden zorgen ervoor dat uitkomsten van feitelijke onderzoeken naar de effecten van prijsmaatregelen op bijvoorbeeld de bereikbaarheid niet geloofd worden.

Willen weggebruikers prijsmaatregelen *aanvaarden*, dan moet rekening worden gehouden met de afweging die weggebruikers maken over hun persoonlijk belang bij een prijsmaatregel. Uit bestaand onderzoek komt naar voren dat:

- Veel weggebruikers een duidelijke tegenprestatie verlangen. Als weggebruikers moeten betalen, dan willen zij ook duidelijk zien dat de overheid de infrastructuur verbetert op de plek waar betaald wordt.
- Weggebruikers het liefst zien dat zij in de nieuwe situatie goedkoper uit zijn.
- Weggebruikers kunnen leven met prijsmaatregelen waarbij er wel een vrije doorstroming is. Het wordt niet begrepen als er om de bereikbaarheid te verbeteren fysieke belemmeringen (bijvoorbeeld in de vorm van tolplaza's met slagbomen) op de weg worden geplaatst.

Als de aanvaarding van een beleidsmaatregel alleen niet voldoende is, maar het ook wenselijk is dat mensen hun *gedrag* aanpassen, dan blijkt uit bestaande onderzoeken dat het gedrag van mensen niet altijd wordt bepaald door hun houding en hun beelden van prijsbeleid. Allerlei motieven kunnen van invloed zijn. Daarbij blijken motieven als vrijheid, onafhankelijkheid en emoties vaak belangrijker voor de keuze tussen wel of niet autorijden dan motieven in de sfeer van het praktisch nut en het (on)gemak van de auto.

Dat het inspelen op een gedragsverandering niet vanzelf zal gaan, is te constateren uit de volgende onderzoeksgegevens<sup>17</sup>:

- Het is voor weggebruikers vaak moeilijk te overzien wat hun eigen bijdrage aan maatschappelijke problemen als bereikbaarheid is, zeker als zij als individu op korte termijn voordelen hebben van het gebruik van de auto. Alleen een accent leggen op het maatschappelijke probleem zal nog niet voldoende zijn voor een gedragsverandering.
- Het is moeilijk om op basis van overtuiging het gedrag te beïnvloeden: vrijwel alles wat wij als mens doen, wordt logisch gevonden.



<sup>17</sup> Menselijk of Wenselijk, Effecten prijs op gedrag, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, maart 2003.







# Beprijzen: motieven en vormgeving

## Inleiding

> Het mobiliteitsgedrag van een weggebruiker heeft gevolgen voor zijn medeweggebruikers en medeburgers. Denk maar aan reistijdverliezen door de drukte op de weg, geluidshinder, luchtvervuiling en onveiligheid. Mobiliteit gaat dus niet alleen gepaard met de kosten voor de aanleg en het onderhoud van de weg, maar ook met milieukosten, omdat bijvoorbeeld een deel van een bosrijk gebied wordt gebruikt voor de aanleg van een nieuwe weg of omdat geluidsschermen moeten zorgen voor vergroting van het woongenot van buurtbewoners.

Maar burgers of bedrijven worden niet vanzelf geconfronteerd met de gevolgen en de (maatschappelijke) kosten van het eigen mobiliteitsgedrag. Een weggebruiker betaalt niet (direct) voor de 'schade' die hij veroorzaakt aan het wegdek of aan het milieu. Als automobilist betaal je immers met name voor het bezit van een auto, denk maar aan de BPM (belasting op personenauto's en motorrijwielen) bij de aanschaf van de auto en de periodieke motorrijtuigenbelasting.

Hoe kunnen burgers en bedrijven nu wel worden geconfronteerd met de gevolgen van hun weggebruik op een manier die ook tegemoetkomt aan het gevoel van rechtvaardigheid? Dit is mogelijk via een prijs voor mobiliteit. Prijsbeleid beweegt mensen tot een verandering van het verplaatsingsgedrag. Bijvoorbeeld door meer uit te gaan van betalen naar gebruik in plaats van betalen naar bezit. Dit betekent niet dat weggebruikers per se méér moeten betalen, maar wel dat de rekening anders over de verschillende weggebruikers moet worden verdeeld. Iedereen betaalt voor wat hij gebruikt, dus iemand die weinig rijdt betaalt minder dan iemand die veel rijdt. Het principe 'de gebruiker betaalt' wordt eigenlijk overal gehanteerd waar individuen goederen en diensten consumeren, dus waarom niet voor automobilititeit?

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op de huidige manier van betalen door weggebruikers. Daarna wordt stilgestaan bij verschillende motieven die men kan hanteren bij een andere manier van betalen. Hier worden ook voorbeelden uit het buitenland belicht. Dit hoofdstuk eindigt met een beschrijving van de verschillende vormen van een andere manier van betalen. In het eerdere hoofdstuk over de aanleiding werd al een aantal termen geïntroduceerd, zoals kilometerheffing en rekeningrijden. Hier geven wij een completer overzicht gekoppeld aan de drie belangrijkste motieven voor anders betalen.

## Huidige situatie autogerelateerde heffingen

Wat betaalt iemand nu als weggebruiker? Om dit in kaart te brengen is het allereerst nuttig een onderscheid te maken tussen belastingen, waarvoor de overheid geen directe, individuele tegenprestatie levert, en overige heffingen (rechten), waarbij wel een directe, individuele tegenprestatie wordt geleverd.

Belastingen in de sfeer van het personenvervoer zijn bijvoorbeeld de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de brandstofaccijnzen (benzine, diesel en LPG). BPM betaalt iemand als hij een nieuwe auto koopt. Hierin wordt nu bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt naar milieuvriendelijkheid om de aankoop van schonere en zuinigere auto's te bevorderen. Is iemand eenmaal autobezitter, dan betaalt hij periodiek MRB. En elke keer als een weggebruiker tankt, betaalt hij accijnzen. Alleen de accijnzen houden rekening met de hoeveelheid kilometers die iemand rijdt, doordat deze rechtstreeks zijn gekoppeld aan het brandstofgebruik. In de andere gevallen gaat het om vaste bedragen voor een type auto met een specifiek gewicht en soort brandstofgebruik.

Op het vlak van goederenvervoer heft de overheid onder meer de MRB en brandstofaccijns, naast bijvoorbeeld het zogenoemde Eurovignet (een belasting op zware vrachtauto's).

Een voorbeeld van betalingen waarvoor wél een individuele tegenprestatie wordt geleverd, is een tolheffing voor het gebruik van een tunnel, brug of een stuk weg.

De redenen van de huidige belastingen liggen in de eerste plaats in de noodzaak voor de overheid om te beschikken over middelen ter financiering van het brede palet aan overheidstaken. De opbrengst van de belastingen is niet gekoppeld aan specifieke uitgaven, maar vloeit in de algemene middelen van de overheid. Voor overige heffingen ligt dat anders. De opbrengst van deze heffingen is vaak gekoppeld aan bepaalde uitgaven (bijvoorbeeld infrastructuur). In dat geval wordt gesproken van bestemmingsheffingen. Zo is de opbrengst van tolheffing bestemd voor de financiering van het betreffende infrastructuurobject (bijvoorbeeld een tunnel). Het tarief van een bestemmingsheffing is veelal gerelateerd aan de uitgaven die nodig zijn om dat specifieke object te bouwen.

Hoewel het primaire doel van belastingen steeds de financiering van overheidstaken is, houden de uitwerking en vormgeving van belastingen vaak verband met andere doelstellingen, zoals verbetering van het milieu of versterking van het Nederlandse bedrijfsleven. Zo is in ons land in het belang van bedrijven het accijnstarief van diesel – van oudsher een brandstof voor vrachtauto's – lager dan de accijns op benzine, die immers vrijwel uitsluitend in personenauto's wordt gebruikt. De latere opkomst van diesel als brandstof voor personenauto's, een verschijnsel dat niet paste in de schematische tweedeling van enerzijds diesel voor het bedrijfsleven en anderzijds benzine voor particulieren, kon worden opgevangen door de invoering van dieseltoeslagen op de motorrijtuigenbelasting voor dieselpersonenauto's. Toen, in een weer later stadium, LPG geïntroduceerd werd als brandstof voor personenauto's werd het instrument van een lage accijns in combinatie met een hoge brandstoftoeslag in de motorrijtuigenbelasting door de rijksoverheid opnieuw toegepast. Wel werd daarbij door de rijksoverheid in de tariefstelling nadrukkelijker rekening gehouden met de milieuaspecten die zijn verbonden met de verschillende motorbrandstoffen.

De overheden hebben in ons land ieder eigen bevoegdheden met betrekking tot de heffing van belasting over verkeer. De rijksoverheid springt daarbij het meest in het oog met de heffing van de MRB, de BPM en de brandstofaccijnzen. De provincies hebben als eigen belastinggebied de mogelijkheid om, binnen door het Rijk gestelde grenzen, een toeslag op de motorrijtuigenbelasting, de zogeheten provinciale opcenten, te heffen. Ook afspraken met andere landen en binnen de Europese Unie beïnvloeden de verkeersbelastingen in ons land: zo zijn er diverse internationale verdragen en daarnaast ook Europese richtlijnen (bijvoorbeeld ten aanzien van belasting van vrachtauto's, minimumaccijns)<sup>19</sup>.

Een veel gehoord geluid bij automobilisten is dat zij het gevoel hebben veel meer te betalen dan wat de overheid aan wegverkeer spendeert. Het idee van 'de auto als melkkoe'. Er is echter ook een andere kijk mogelijk.

Wordt bijvoorbeeld gekeken naar het totale bedrag dat het personenvervoer betaalt aan BPM en MRB inclusief provinciale opcenten, dan wijkt dat niet veel af van wat het Rijk, provincies en gemeenten spenderen aan het onderhoud en de aanleg van wegen. Als de brandstofaccijnzen die het personenverkeer ook betaalt, hierbij opgeteld worden, dan

<sup>19</sup> Het hoofdstuk 'juridische en technische mogelijkheden' gaat nader in op de Europese regelgeving.



betalen automobilisten inderdaad meer dan wordt uitgegeven aan de aanleg en het onderhoud van wegen. Zo gezien wordt het beeld bevestigd.

Het beeld wordt genuanceerder als niet alleen de kosten voor aanleg en onderhoud, maar ook de overige (maatschappelijke) kosten worden meegerekend. Denk bijvoorbeeld aan milieukosten en kosten van onveiligheid. Deze negatieve gevolgen worden voor het grootste deel gecompenseerd door overheidsbestedingen in de gezondheidszorg en aan het milieu. In Nederland betaalt geen enkele vervoersmodaliteit (wegvervoer, spoor, binnenvaart etc.) zijn totale maatschappelijke kosten volledig via heffingen. Een uitzondering hierop vormt mogelijk de personenauto op benzine. Bij deze categorie zijn de maatschappelijke kosten ongeveer in evenwicht met de heffingen. Hieruit kan overigens niet in zijn algemeenheid worden geconcludeerd dat 'de benzineauto zijn maatschappelijke kosten betaalt'. Dit geldt namelijk alleen voor bepaalde categorieën auto's in situaties waarin geen sprake is van congestie.<sup>20</sup> In congestiegebieden kost het autoverkeer meer dan het opbrengt aan heffingen. Bij het vrachtverkeer over de weg is dat verschil groter. Zonder een keuze te maken voor de voor- of tegenstanders van het beeld 'de auto als melkkoe' illustreert deze uitwerking dat het van essentieel belang is om de weggebruikers bij een andere manier van betalen te laten zien wat zij precies terugkrijgen: waar gaan de opbrengsten naar toe en wat heeft de weggebruiker daaraan?



## Motieven en doelstellingen prijsbeleid

### Rechtvaardigheid

Eén van de mogelijke motieven achter prijsbeleid is het streven naar rechtvaardigheid. Dit met de bedoeling om de lasten eerlijker te verdelen over de automobilisten. Maar wat wordt hieronder verstaan? Door het Platform wordt het begrip zo ingevuld dat er betaald wordt naar gebruik; degene die veel rijdt betaalt dus meer dan diegene die minder gebruik maakt van de weg. Dit is ook in te vullen als betalen naar hetgeen iemand veroorzaakt: hoe meer belasting van het milieu hoe hoger de prijs. Of misschien wel: als gereden wordt op drukke tijden of drukke verkeersknooppunten, dan betalen die automobilisten vanwege de ontstane files meer dan wanneer zij op een rustig landweggetje zouden rijden, zonder overlast voor andere weggebruikers. Ook wordt vaak onder rechtvaardigheid een transparantere verdeling van de lasten gezien. In dat geval is voor de automobilist duidelijk hoeveel en waarvoor hij betaalt. In de meest vergaande situatie kan gedacht worden aan een zichtbare koppeling van de opbrengsten van een andere manier van heffen aan de uitgaven ter plekke. Bijvoorbeeld omdat kan worden besloten de opbrengst van een bepaalde autogerelateerde heffing niet in de algemene middelen van de rijksoverheid te laten vloeien, maar direct te bestemmen voor bepaalde infrastructuur. In dat geval wordt aan de manier van heffen een extra voorwaarde verbonden die tegemoet komt aan de wens tot het vergroten van transparantie in relatie tot de uitgaven.

### Gedragaanpassing

Vanuit de economische en verkeerskundige benadering kan prijsbeleid bedoeld zijn om weggebruikers andere mobiliteitskeuzes te laten maken, waardoor zij bijvoorbeeld op een ander tijdstip gaan rijden, of niet met de auto maar met de trein naar hun werk gaan. Deze gedragaanpassing van weggebruikers kan ertoe leiden dat er op bepaalde tijdstippen, bijvoorbeeld in de ochtendspits, of op bepaalde verkeersknooppunten minder auto's rijden waardoor de files korter worden. De bereikbaarheid neemt dan toe en de geluidshinder, luchtvervuiling en onveiligheid nemen af. Het gaat hierbij dus om het reguleren van

<sup>20</sup> De prijs van een reis, Centrum voor Energiebesparing, september 2004.

de verkeersstroom en in dat geval wordt gesproken van een regulerende heffing. Zo zorgt een heffing op een druk tijdstip er bijvoorbeeld voor dat sommige automobilisten ervoor kiezen op een rustiger tijdstip in de auto te stappen. En een heffing op een bepaald fileknelpunt zorgt ervoor dat een deel van de automobilisten een andere route kiest waardoor het verkeer zich verspreidt over het verkeersnetwerk en de files op dat knelpunt korter worden.

Maar niet iedere weggebruiker reageert hetzelfde op een bepaalde prijsmaatregel. Onderstaand schema geeft aan wat het effect van een prijsmaatregel op het gedrag van een weggebruiker kan zijn.

Mobiliteitseffecten van prijsveranderingen in de tijd

Primaire effecten	Secundaire effecten	Tertiaire effecten
- Routekeuze - Tijdstipkeuze	- Frequentiekeuze - Vervoerswijzekeuze - Bestemmingskeuze	- Woonplaatskeuze van huishoudens - Vestigingsplaatskeuze van bedrijven

Bron: *Menselijk of wenselijk? Effecten prijs op gedrag*, Adviesdienst voor Verkeer en vervoer, maart 2003.

Door regulerende heffingen overwegen weggebruikers in eerste instantie het tijdstip waarop ze reizen en welke route ze rijden. Maar de weggebruiker weegt vervolgens ook af of er bijvoorbeeld alternatieven zijn, zoals met het openbaar vervoer naar het werk te gaan of thuis te blijven en te telewerken. Ook kan een automobilist de afweging maken de afstand tussen thuis en werk te verkleinen door ander werk te zoeken of te verhuizen.

In de praktijk blijkt dat heffingen die zichtbaar zijn, bijvoorbeeld omdat ze direct moeten worden betaald, effectiever zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid dan heffingen die de gebruiker niet koppelt aan het gebruik. Blijkbaar is, naast de beschikbare alternatieven, voor een eventuele gedragsaanpassing van belang dat de gebruiker zich bewust is van wat hij betaalt. Daarnaast kan in algemene zin worden gesteld dat differentiatie van heffingen, naar plaats, tijd, milieu- en veiligheidskenmerken, bijdraagt aan de verkeerskundige effectiviteit. De reiziger heeft dan namelijk meer keuzealternatieven voor (gewenst) uitwijkgedrag (bijvoorbeeld door het kiezen van een andere route of een ander tijdstip of het gebruiken van een milieuvriendelijker en/of verkeersveiliger auto).

## Extra opbrengsten

Ook de wens van de overheid om extra opbrengsten binnen te halen kan een reden zijn om over te gaan op prijsbeleid. Bijvoorbeeld om meer te kunnen investeren in de aanleg van nieuwe infrastructuur of de uitbreiding en verbetering van het openbaar vervoer.

De keuze wat er met de extra opbrengsten gebeurt en wat ermee betaald wordt, bepaalt of het prijsbeleid wordt vormgegeven via een belasting die in de algemene middelen van de overheid vloeit of via een bestemmingsheffing. Als er een directe koppeling is tussen de opbrengst en een specifieke uitgave, is er sprake van een bestemmingsheffing. Tolheffing is een voorbeeld van een bestemmingsheffing. Tegenover de heffing staat een concrete individuele tegenprestatie: het gebruik van de weg of tunnel.



## **Electronic Road Pricing (ERP) in HongKong**

In de periode 1983-1985 heeft HongKong geëxperimenteerd met een naar tijd en plaats gedifferentieerde cordonheffing voor personenauto's. Lastenneutraliteit voor de automobilist was uitgangspunt en de opbrengsten van de heffing werden ingezet voor verlaging van de kosten van de voertuigregistratie en de jaarlijkse rijbewijskosten. Hoewel het experiment effectief bleek te zijn is het vanwege gebrek aan maatschappelijk draagvlak niet gecontinueerd.

## **Heffing voor vrachtvervoer in Duitsland (Lkw MAUT)**

Sinds begin 2005 is voor vrachtverkeer op het Duitse hoofdwegennet een tolheffing systeem van kracht. De tolheffing vindt haar grondslag in de Eurovignetrichtlijn, waaruit onder meer voortvloeit dat alleen op de autosnelwegen geheven mag worden. Om geen dubbele heffing te innen op het gebruik van de Duitse snelwegen heeft Duitsland bij de introductie van de Lkw MAUT het Eurovignetverdrag met Nederland en enkele andere EU-lidstaten opgezegd. Belangrijkste motief voor de introductie van de Lkw MAUT-heffing is het genereren van extra geld voor investeringen in bestaande en nieuwe infrastructuur. Daarnaast heeft zij tot doel het goederenvervoer te reduceren en ook buitenlandse vrachtauto's te laten betalen.

Het systeem is volledig uitbesteed aan een privaat consortium (Toll Collect). De gebruiker heeft drie toegangsmogelijkheden tot het tolwegennet: de automatische elektronische tolheffing door middel van een ingebouwde On-Board Unit (OBU), een handmatige inboeking via het internet en het inboeken door middel van een terminal. De gebruiker betaalt zelf de eenmalige aanschafkosten van de On-Board Unit maar wordt hiervoor gecompenseerd via vermindering van de in rekening te brengen kilometers.

Gezien de korte tijd waarin het systeem nu draait is er nog niet veel inzicht in de effecten.

Wel lijkt de opbrengst in de eerste paar maanden lager te liggen dan werd verwacht. Ook zijn er meldingen dat het gebruik van sluiproutes is toegenomen doordat alleen op de snelwegen een heffing is ingesteld.

## **Tolweg nabij Birmingham**

Eind 2003 is een nieuwe weg geopend die als alternatieve route dient voor de drukke autoweg M6 nabij Birmingham. Op deze nieuwe weg wordt gewerkt met tolpoortjes. De tolheffing is bestemd voor financiering van deze nieuwe weg, de oude weg is zonder extra kosten toegankelijk. Doel van de nieuwe weg is weggebruikers een alternatief bieden voor de reguliere weg met veel congestie. De concessie die is verleend aan een private partij geldt voor een periode van 53 jaar. Effect van de tolweg is dat de congestie op de oude weg en de omliggende wegen is verminderd. Wel blijken vrachtauto's nauwelijks gebruik te maken van de tolweg. Om die reden is al eens het tarief voor vrachtauto's verlaagd.

## **Heffing voor vrachtvervoer in Oostenrijk**

Vanaf 1997 is het voor alle voertuigen op alle Oostenrijkse autowegen en autosnelwegen verplicht in het bezit te zijn van een vignet. Sinds begin 2004 geldt voor vrachtverkeer (voertuigen zwaarder dan 3,5 ton) een elektronische kilometerheffing op het hoofdwegennet. Belangrijkste doel van deze heffing is het genereren van middelen voor de financiering van aanleg, onderhoud en exploitatie van infrastructuur. De tarieven zijn gebaseerd op de 'schade' aan de weg die de voertuigen veroorzaken. Veronderstelling is dat jaarlijks met de heffing ruim € 700 mln. kan worden geïnd.

Naast de kilometerheffing wordt in Oostenrijk tevens op een aantal specifieke wegvakken met een totale lengte van 142 kilometer tol geheven. Het gaat hier om trajecten met een of meerdere tunnels of een brug. De heffing is gebaseerd op het aantal kilometers van het traject en geldt voor alle voertuigen.



## **Heffing voor vrachtovervoer in Zwitserland**

Vanaf 2001 kent Zwitserland een kilometerheffing voor vrachtovervoer boven de 3,5 ton. De heffing geldt op alle wegen en de gebruikte technologie is een On-Board Unit gekoppeld aan een tachograaf. De heffing is ingesteld om transport over rails en het gebruik van schonere vrachtovervoer te bevorderen. De opbrengsten van de heffing worden geoordeeld voor de aanleg van nieuwe railinfrastructuur.

## **Cordonheffing in het Noorse Trondheim**

Begin jaren negentig is gestart met een cordonheffing rond enkele Noorse steden, waaronder Trondheim. Eind jaren negentig is in Trondheim de cordonheffing herzien en is differentiatie naar zone en tijd ingevoerd. De voornaamste motieven hiervoor waren verbetering van de bereikbaarheid en het milieu en de roep om een rechtvaardiger systeem waarbij een groter deel van de automobilisten moet betalen. De opbrengsten van de heffing worden grotendeels geoordeeld voor investeringen in wegen en voor een geringer deel ingezet voor investeringen in het openbaar vervoer, veiligheid en milieu. Door de introductie van de cordonheffing nam het verkeer binnen het cordon met 10% af. Daarentegen nam het verkeer buiten de heffingsuren met zo'n 8% toe. De tarieven en de plaats van het cordon zijn zodanig bepaald dat de tarieven net laag genoeg zijn om gebruik te blijven maken van de weg en hoog genoeg zijn om voldoende middelen te genereren. De opbrengsten van de heffing rond Trondheim bedragen ongeveer € 20 miljoen per jaar.

## **Tolwegen in Frankrijk**

Op de Franse hoofdwegen wordt sinds lange tijd tol geheven. Het gaat hierbij overwegend om klassieke tolwegen met een vaste of afstandafhankelijke heffing. Op kleine schaal wordt gedifferentieerd naar tijd. De private wegbeheerder gebruikt de tolopbrengsten voor de kosten van beheer- en instandhouding van het wegennet. De oorspronkelijke aanlegkosten worden niet doorberekend aan de gebruiker. De Fransen beschouwen tol als de eerlijkste manier van betalen omdat het principe 'de gebruiker betaalt' hierbij geldt.

## **Betaalstroken in de Verenigde Staten**

Sinds 1995 wordt in Californië op nieuwe rijbanen tol geheven en sinds 2003 kent men daar ook tolwegen met congestie management. De California 91 express lane is daar een voorbeeld van. Deze express lane is een zogenoemde 'High Occupancy Toll' (HOT). Doel van een HOT lane is in eerste instantie lokaal de bereikbaarheid te verbeteren en reizigers met een hoge reistijdwaardering (deze zijn bereid te betalen, bijvoorbeeld zakelijk verkeer) de mogelijkheid te bieden de congestie te vermijden. De express lane is een aparte rijbaan met een toltarief naast de gewone rijbaan. De opbrengsten van de tolheffing worden ingezet voor het financieren van nieuwe infrastructuur en daarnaast het aanpakken van de congestie. De tarieven zijn afhankelijk van de mate van congestie.

## **Mogelijkheden en verschijningsvormen prijsbeleid**

Het betalen naar gebruik van mobiliteit kent diverse verschijningsvormen. Zo kan er sprake zijn van landelijke of regionale maatregelen, van heffingen die een regulerend dan wel financieringskarakter hebben en van vlakke of gedifferentieerde heffingen. Uit de buitenlandse voorbeelden kwam al een aantal begrippen naar voren; hieronder staan de belangrijkste vormen op een rij:

- Iedere keer als een weggebruiker tankt betaalt hij *brandstofaccijnzen*. Dit zijn indirecte belastingen op het verbruik van brandstoffen, zoals benzine en diesel. De opbrengsten van accijnzen vloeien in de algemene middelen van de rijksoverheid.
- Bij een *kilometerheffing* betaalt iedereen een tarief per gereden kilometer. Dit tarief kan afhankelijk zijn van voertuigenmerken, zoals type, brandstof, gewicht, en kan bovendien gedifferentieerd zijn naar het tijdstip en de plaats waar de kilometers gereden worden. Er bestaan dus vlakke en gedifferentieerde kilometerheffingen.
- Bij een *cordonheffing* is de toegang tot een cordon, bijvoorbeeld de ringweg rond een stad, bepalend. Deze cordonheffing kan bijvoorbeeld gelden op alleen de ringweg zelf maar ook op alle wegen binnen die ring.
- Bij een *verblijfs- of gebiedsheffing* betalen automobilisten en vrachtwagenchauffeurs bij de toegang van een gebied of als zij in een gebied verblijven. Verschil met een cordonheffing is dat mensen ook betalen als zij al binnen het gebied/cordon zijn.
- Een *corridorheffing* betekent dat weggebruikers betalen voor het berijden van een bepaald stuk weg.
- Een *congestieheffing* is gericht op het tegengaan van congestie; de hoogte van het te betalen bedrag is afhankelijk van de plaats en/of de tijd waarop iemand rijdt. Het tarief van de heffing kan vastliggen, maar kan ook variëren naar gelang de hoeveelheid verkeer op dat moment of op die bepaalde plaats.
- Van *tol* is sprake als er een heffing wordt geheven voor het gebruik van bijvoorbeeld een stuk weg, tunnel, brug en de opbrengsten van deze heffing worden gebruikt ter financiering van het betreffende infrastructuurobject.

## Hoogte tarieven

Overigens is het bij de meeste heffingen goed mogelijk om (maatschappelijke) kosten door te berekenen. In dat geval neemt de overheid in de heffing elementen mee als milieu, veiligheid of congestie.

Het doel achter de heffing bepaalt de hoogte van het tarief. Zo kan het bijvoorbeeld de bedoeling zijn alle gebruiksafhankelijke maatschappelijke kosten, zoals de kosten voor milieu en de verkeersonveiligheid, in het tarief te verdisconteren. Bij een dergelijke tariefstelling bestaat geen directe link met bouw en beheer van infrastructuur.

Door het tarief te variëren per plaats en/of tijd wordt een gedragsaanpassing beoogd en heeft de heffing dus een regulerend effect. De hoogte is mede bepalend voor het effect van prijsbeleid op de bereikbaarheid. Hoe hoger de heffing hoe groter de gedragseffecten. Wanneer het genereren van extra opbrengsten voor ogen staat, dan zijn de tarieven afhankelijk van de omvang en het karakter van de uitbreidingsbehoefte. Zo zal de hoogte van een toltarief worden bepaald door de omvang van het extra budget dat moet worden gegenereerd. Dit zal in de praktijk een deel van de in totaal benodigde middelen zijn.

## Conclusie

De mogelijkheden voor prijsbeleid zijn groot en bieden voldoende aangrijpingspunten voor de realisatie van de drie doelen die het Platform centraal stelt:

- een eerlijke verdeling van de lasten;
- het leveren van een bijdrage aan een betere bereikbaarheid ten behoeve van versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland;
- het verbeteren van de milieukwaliteit (inclusief geluid) en de verkeersveiligheid.

# Juridische en technische mogelijkheden

## Inleiding

> Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de mogelijkheden voor Anders Betalen voor Mobiliteit die voortkomen uit Europese en nationale regelgeving en de techniek.

## Wetgeving op nationaal niveau

De Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM) biedt op dit moment de enige wettelijke basis voor heffingen voor het rijden op de weg (mobiliteitstarieven). In de WBM worden algemene regels gegeven voor bijvoorbeeld de systeemkosten en een aantal principes die te maken hebben met de manier van betalen. Er worden drie soorten mobiliteitstarieven onderscheiden:

- kilometerheffing;
- tol;
- expressbaantarief.

Het bestaan van de WBM betekent niet dat er geen nieuwe wet nodig is voor een andere manier van betalen voor mobiliteit. Allereerst is de WBM een kaderwet en dat betekent dat bijvoorbeeld voor de nadere invoering van kilometerheffing altijd een nieuwe wet opgesteld moet worden. Daarnaast zijn de mogelijkheden voor het expressbaantarief, de enige regulerende heffing in de WBM, beperkt tot vooraf aangewezen trajecten en een zeer specifieke inrichting. Als de overheid de toepassingsmogelijkheden wil uitbreiden, is dus een herziening van deze wet nodig.

Momenteel begrenst de WBM tolheffing tot nieuwe infrastructuur en capaciteitsuitbreiding. In de Nota Mobiliteit heeft de rijksoverheid echter aangegeven dat zij de mogelijkheden van de markt bij de uitvoering en financiering van infrastructuurprojecten maximaal wil benutten en op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheden van tolheffing in de WBM wil verruimen om bij te dragen aan de (private) financiering van (nieuwe) projecten<sup>21</sup>.

Verruiming van tol kan bijvoorbeeld door de weggebruiker ook een vergoeding te vragen voor het gebruik van bestaande infrastructuur om daarmee aanleg van nieuwe infrastructuur te versnellen.



### Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit in vogelvlucht

De Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (WBM) uit 2002 stelt regels voor het heffen van mobiliteitstarieven voor het rijden op de weg met een motorrijtuig. Daarnaast regelt de WBM de instelling van Regionale Mobiliteitsfondsen met als doel bekostiging van infrastructurele maatregelen en vervoersdiensten. De wet is een kaderwet, voor een daadwerkelijke invoering van een mobiliteitstarief dient nadere regelgeving te worden opgesteld. In de wet zijn de systeemkosten begrensd: er kan geen sprake zijn van een mobiliteitsheffing wanneer kosten van invordering van de heffing meer dan 20% bedragen. De betaling is gekoppeld aan de kentekenhouder en kan op elektronische wijze worden voldaan, door bij de poort aanwezige betaalapparatuur. Dit uitgangspunt van onverwijld betalen bemoeilijkt het hanteren van geavanceerde freeflow-systemen<sup>22</sup>. De te hanteren tarieven zijn heffingen in de zin van de Algemene Wet Rijksbelastingen. De netto-opbrengsten komen ten goede van het Infrastructuurfonds (bij wegen van overige wegbeheerders naar regionale mobiliteitsfondsen), en mogen uitsluitend ten behoeve van aanleg/beheer/onderhoud van de weg worden ingezet waaraan de poort is gelegen. Er worden drie soorten mobiliteitstarieven onderscheiden: het toltarief, het expressbaantarief en de kilometerheffing.

<sup>21</sup> Nota Mobiliteit, 2004, pagina 26.

<sup>22</sup> Freeflow-systemen garanderen de vrije doorstroming op de weg. Er is dan geen sprake van bijvoorbeeld tolplaza's met slagbomen.

Het toltarief is in de huidige WBM gericht op financiering van nieuwe infrastructuur en van capaciteitsuitbreiding. Het gaat daarbij om wegen in beheer bij het Rijk of in beheer bij andere overheden. Tolheffing is alleen mogelijk op nieuwe wegen dan wel op de capaciteitsuitbreiding, als openstelling van die weg na inwerkingtreding van WBM plaatsheeft.

Bij het expressbaantarief wordt het tarief bepaald door de verkeersintensiteit. Het gaat dus om een regulerende heffing. De heffing geldt voor een apart afgescheiden baan. De Belastingdienst is aangewezen voor de heffing en de invordering. Het expressbaantarief kan enkel toegepast worden door het Rijk en enkel op de in de WBM aangewezen wegvakken op het Hoofdwegenet (HWN). Tot op heden is nog nergens een expressbaantarief geïntroduceerd.

De kilometerheffing zoals aangeduid in de huidige Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit kent in tegenstelling tot de andere mobiliteitstarieven als maatstaf de afgelegde afstand. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar milieu/veiligheidskenmerken van de auto en naar tijd en plaats. De kilometerheffing kan enkel geregeld worden via nadere wetgeving.

Ons land kent op dit moment geen wetgeving op basis waarvan een andere wegbeheerder dan het Rijk in staat is een regulerende heffing op te leggen aan een weggebruiker. Het Tweede-Kamerlid Duyvendak (GroenLinks) heeft een initiatiefwetsvoorstel ontwikkeld dat regulerende heffingen op het onderliggend wegennet mogelijk maakt. Na advisering door de Raad van State is dit wetsvoorstel ter behandeling aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>23</sup>.

## **Wetsvoorstel Duyvendak (Kamerstuk 2003-2004, 29535, nr. 2)**

In het wetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Duyvendak worden verschillende organieke wetten (provincie, gemeente en waterschapswet) gewijzigd; het voorstel biedt een nieuwe belastinggrondslag. Doelstelling daarbij is het verkeer te reguleren, met als achterliggende bedoelingen bestrijden van geluidsoverlast, luchtvervuiling, congestie. Het wetsvoorstel maakt alleen regulerende heffingen mogelijk op wegen in beheer bij provincie, gemeenten en waterschappen. Het biedt geen basis voor het invoeren van dit type heffingen op wegen in beheer bij het Rijk. In het wetsvoorstel is de verplichting opgenomen een verkeerskundige verkenning vooraf uit te voeren waarin de directe gevolgen en de gevolgen voor parallelle en verlengde wegen in kaart worden gebracht. In de situatie dat er sprake is van onevenredige gevolgen voor een andere wegbeheerder kan een vernietigingsverzoek aan de Minister van V&W worden gedaan. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om bij ministeriële regeling regels op te stellen over hulpapparatuur. Aangegeven is dat de hulpapparatuur zal moeten voldoen aan de Europese Interoperabiliteitsrichtlijn. In het wetsvoorstel wordt een aantal kwesties overgelaten aan het lokaal bestuur en de lokale democratie. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de extra kosten als gevolg van invoering, privacy waarborgen, sociale inkomensvraagstukken en vrijstellingen van bepaalde groepen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat er bestuurlijk draagvlak voor het wetsvoorstel bestaat bij de G4 (Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam), bij de provincies Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland en bij het Interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). De Raad van State is van mening dat de Eurovignet-richtlijn ook relevant is voor andere wegen anders dan hoofdverkeersaders zoals het Hoofdwegenet (HWN), en daarmee ook consequenties heeft voor dit initiatiefwetsvoorstel.

<sup>23</sup> Overigens heeft het Tweede-Kamerlid Hofstra in 2004 een plan geïntroduceerd voor kilometerheffing. Dit heeft nog niet geleid tot een uitgewerkt wetsvoorstel.

form anders betalen voor mobilite  
andere betalen voor mobiliteit  
platform anders betalen voor mobil

platform anders betalen vo  
n voor mobiliteit over de weg  
andere betalen voor  
platform anders betalen  
andere betalen voor mobiliteit

# Juridische en technische mogelijkheden

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

Elke invulling van anders betalen voor mobiliteit vraagt om een nieuw wetgevingsproces. Er is geen wet voorhanden die direct toepasbaar is voor een vorm van anders betalen voor mobiliteit. Enige uitzondering op deze regel is de variant van anders betalen voor mobiliteit die uitgaat van het verhogen van de accijns op de brandstof. Aanpassing van accijnzen kan plaatsvinden door wijziging van de tarieven bij de jaarlijkse wijzigingen van de belastingen in het vierde kwartaal. In alle andere gevallen dan accijnzen is een wetgevingsproces noodzakelijk. De duur van dit wetgevingsproces bepaalt mede het moment waarop invoering van anders betalen voor mobiliteit op zijn vroegst mogelijk is. Een globale schatting geeft aan dat met het wetgevingsproces voor Anders Betalen voor Mobiliteit tussen de twee en vier jaar gemoeid is. De precieze tijdsduur is slechts in beperkte mate afhankelijk van de vormgeving van het anders betalen voor mobiliteit. In zijn algemeenheid is de doorlooptijd van wetgevingsprocessen vooral afhankelijk van de snelheid van behandeling in de stappen voorafgaand aan de uiteindelijke besluitvorming in de Tweede en Eerste Kamer (eerste ontwerp, advisering door Raad van State, kabinetsvoorstel, behandeling door commissies van de Staten-Generaal) en van de algemene politieke situatie op het moment van deze besluitvorming door de Staten-Generaal. Naderende verkiezingen of de vorming van een nieuw kabinet kunnen een belangrijke vertragende factor zijn voor de besluitvorming over wetsvoorstellen. Uitgaand van een besluit over invoering van Anders Betalen van Mobiliteit (op basis van dit advies) in deel 3 van de Nota Mobiliteit in juni 2005 kan de wetgeving mogelijk voor eind 2006 aangepast zijn. Echter, wanneer de behandeltijd tijdens de voorstadia toeneemt, komt besluitvorming door het Parlement mogelijk in het gedrang vanwege verkiezingen voor de Tweede Kamer in mei 2007 en de vorming van een nieuw kabinet. In zo'n geval lijkt het waarschijnlijk dat een nieuwe wet pas van kracht kan worden in de periode medio 2008 - medio 2009.

## Europese regelgeving

Bij de vormgeving van anders betalen voor mobiliteit is niet alleen het Nederlandse wetgevingsproces relevant: ook de Europese Unie stelt verschillende regels die van belang zijn bij de uiteindelijke keuzes.

Belangrijke doelstelling van de Europese Unie is het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal tussen lidstaten. Dit streven naar een interne markt betekent dat de Unie vooral ingrijpt in situaties waarin de concurrentieverhoudingen tussen lidstaten of bedrijven worden geraakt. Voorbeeld hiervan is de harmonisatie van milieuregels.

Ook voor een andere manier van betalen voor mobiliteit zijn Europese regels relevant.

Deze regelgeving richt zich met name op:

- de onderlinge uitwisselbaarheid (interoperabiliteit) van de te hanteren apparatuur;
- minimumtarieven voor de brandstofaccijnzen;
- het goederenvervoer (Eurovignet en minimumniveau voor de MRB).

## Interoperabiliteit

Belangrijk punt in de Europese regelgeving is de interoperabiliteit oftewel uitwisselbaarheid van de verschillende technische systemen. De EU heeft onder andere vastgelegd welke technieken gebruikt mogen worden bij elektronische tolheffing en welke niet. Dit geldt overigens niet voor lokale heffingssystemen en heffingssystemen waarvoor geen apparatuur in de auto benodigd is (bijvoorbeeld het Londense systeem). Vanaf 1 januari 2007 moeten alle nieuwe elektronische tolsystemen interoperabel zijn (EU-richtlijn 2004/52/EG). Vanaf 1 januari 2009 moet voor vrachtauto's en autobussen apparatuur beschikbaar zijn waarmee men in alle EU-lidstaten tol, gebruikersvergoedingen en dergelij-





ke kan betalen zonder dat chauffeurs hiervoor meerdere apparaten in de cabine moeten inbouwen. Voor personenauto's moet dergelijke apparatuur beschikbaar zijn vanaf 1 januari 2011.

## Brandstofaccijnzen

Al jaren probeert men in Europees verband te komen tot harmonisatie van de brandstofaccijnzen, met name vanuit het oogpunt van gelijke concurrentieverhoudingen. Van harmonisatie is echter tot op dit moment nog geen sprake. Wél gelden op dit moment minimumtarieven voor de verschillende brandstoffen (EU-richtlijn 2003/96/EG). Bovendien mogen lidstaten de accijnzen voor dieselbrandstof niet onder het niveau van begin 2003 laten zakken. In de praktijk betekent dit dat Nederland de dieselaccijnzen wel iets kan verlagen maar niet tot op het Europese minimum. Een verhoging van de accijnzen stuit niet op bezwaren vanuit de EU, maar door een verhoging zal de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven ten opzichte van die in de buurlanden verzwakken.

## Goederenvervoer

Het goederenvervoer heeft vanuit de Europese regelgeving te maken met de Eurovignet-richtlijn (EU-richtlijn 1999/62/EG). Deze richtlijn stelt regels voor het goederenvervoer over de weg (vrachtwagens met een maximaal toelaatbaar laadvermogen van twaalf ton). Kern van de richtlijn is dat tolgelden en gebruiksrechten voor deze vrachtwagens alleen geheven mogen worden op de autosnelwegen en dat er geen sprake mag zijn van dubbele heffingen (dus bijvoorbeeld geen tol boven op een reeds betaald gebruiksrecht (Eurovignet)). Een uitzondering hierop is dat gelijktijdig met het Eurovignet tol geheven mag worden voor zover deze heffing zich beperkt tot een brug of een tunnel. Ook is het mogelijk om een regulerende heffing in te voeren die specifiek bedoeld is om tijd- en plaatsgebonden verkeersopstoppingen tegen te gaan. Dit laatste kan bovendien op zowel het Hoofdwegennet als het Onderliggend wegennet worden ingevoerd. In het Eurovignet-verdrag tussen Nederland, België, Denemarken, Luxemburg en Zweden is afgesproken voor vrachtauto's een gebruiksrecht, het Eurovignet, te heffen. Pas als Nederland dit verdrag opzegt is een algemene heffing, zoals een vlakke kilometerheffing voor vrachtauto's, mogelijk. In verband met de introductie van de heffing voor vrachtverkeer (Lkw-Maut) heeft Duitsland zijn deelname aan het Eurovignetverdrag opgezegd. Verder volgt uit de Eurovignet-richtlijn dat in geval van elektronische tolheffing er een goedkoop, al dan niet handmatig, alternatief beschikbaar moet zijn voor incidentele gebruikers, zoals vrachtwagenchauffeurs uit andere lidstaten. Weggebruikers kunnen dus niet worden verplicht tot aanschaf van elektronische voertuigapparatuur. Momenteel wordt er binnen de EU gediscussieerd over aanpassing van de Eurovignet-richtlijn. Het gaat dan om de mogelijkheid tol niet alleen te mogen heffen op autosnelwegen maar op het gehele wegennet en om de mogelijkheid ook tol te heffen voor vrachtauto's met een lager maximaal toelaatbaar laadvermogen dan de huidige twaalf ton. De uitkomst van deze discussie kan de mogelijkheden in de toekomst verruimen.

Voor vrachtauto's zwaarder dan twaalf ton geldt een minimumniveau voor de motorrijtuigenbelasting. Nederland zit vrijwel op dit minimumniveau waardoor verlaging van de MRB voor vrachtvervoer niet of nauwelijks mogelijk is. Voor personenauto's, bestelauto's en lichte vrachtauto's zijn er geen beperkingen voor variabilisatie van de MRB.



## Heffingen bij de aanschaf van een motorvoertuig (BPM)

Er gelden geen Europese regels met betrekking tot BPM-achtige heffingen, wat betekent dat lidstaten de vrijheid hebben om al dan niet BPM te heffen. Wel gaan er in de EU stemmen op om de registratiebelastingen op personenauto's geleidelijk af te schaffen (en daarbij de motorrijtuigenbelasting en de accijns van motorbrandstoffen ter compensatie te verhogen). Ook wordt ervoor gepleit om internationale belemmeringen bij het (definitief) overbrengen van personenauto's van een lidstaat naar een andere lidstaat op te heffen (sommige gevallen van internationaal verhuizen), een teruggaaf van registratiebelasting in te voeren bij uitvoer van gebruikte auto's in de landen waar wel bij invoer wordt geheven, maar niet bij uitvoer wordt teruggegeven, en milieuaspecten in het tarief van autobelastingen te verwerken.

## Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat de Europese regelgeving Nederland voldoende ruimte biedt om een andere manier van betalen te introduceren. Andere lidstaten zijn ons reeds voorgegaan, denk aan Duitsland met de Lkw-Maut voor vrachtverkeer en Groot-Brittannië met de verblijfsheffing in Londen.

De EU-regelgeving werpt geen belemmeringen op voor prijsbeleid voor het personenverkeer.

Ten aanzien van het vrachtverkeer (zwaarder dan twaalf ton) legt de EU echter wel enkele randvoorwaarden op. Zo mag anders dan vanwege congestie alleen geheven worden op het Hoofdwegennet en niet op het Onderliggend wegennet. Als Nederland al het vrachtverkeer gebruiksheffingen wil opleggen anders dan een regulerende heffing vanwege congestie op een specifiek infrastructuurpunt dient het zijn deelname aan het Eurovignet-verdrag op te zeggen. Ook de minimumgrenzen die de EU voor de MRB en de brandstofaccijnzen stelt, beperken de mogelijkheden aangaande het vrachtverkeer. Verlaging of variabilisatie van de MRB voor vrachtverkeer is door het gestelde minimum niet aan de orde. Tot slot stelt de EU eisen aan de techniek; de systemen moeten interoperabel zijn.

## Technische mogelijkheden

De technische mogelijkheden voor anders betalen voor mobiliteit kregen tot nu toe in het politieke debat veel aandacht. Diverse discussies hebben plaatsgevonden over welke techniek de voorkeur verdient vanuit het oogpunt van een snelle beschikbaarheid, de kosten, bewezen geschiktheid en/of toekomstgerichtheid. De aandacht voor de techniek verdrong daarbij helaas vaak de aandacht voor het noodzakelijke maatschappelijk draagvlak om een vorm van anders betalen voor mobiliteit in te voeren. Deze paragraaf presenteert op hoofdlijnen de technische mogelijkheden zonder een voorkeur.

De techniek voor anders betalen voor mobiliteit dient primair om periodiek:

- het verbruik te bepalen (aantal gereden kilometers en/of aantal passages van een specifiek punt);
- een totaalbedrag te berekenen aan de hand van het verbruik en het te hanteren tarief;
- het berekende totaalbedrag te factureren aan de weggebruiker;
- betaling of inning van dit totaalbedrag mogelijk te maken.

De vormgeving van de techniek is afhankelijk van de wijze waarop het verbruik wordt bepaald. In principe kan dit door apparatuur in het voertuig, door apparatuur aan de kant van de weg of door een handmatige aangifte vooraf (of door combinaties hiervan).

- Bij apparatuur in het voertuig spreken wij van een On-Board Unit (OBU). De OBU registreert op wat voor type weg wordt gereden en houdt bij wat het totale aantal kilometers is. De OBU wordt uitgelezen, waarna op een andere plek een factuur wordt opgesteld. Bij de vormgeving van de OBU spelen privacyregels een belangrijke rol.
- Bij apparatuur aan de kant van de weg wordt het verbruik vastgelegd door het constateren van passages via draadloze communicatie met een 'tag' (een soort chipkaartje) in de auto of simpelweg door het vastleggen van het kenteken. De systemen aan de kant van de weg sturen informatie naar een centraal punt waar het totale verbruik van het voertuig wordt bepaald en een factuur wordt opgesteld door de organisatie die het systeem beheert.
- Bij een handmatige aangifte vindt geen meting plaats van het daadwerkelijke verbruik. De gebruiker doet een handmatige aangifte voor het (voorgenomen) verbruik via bijvoorbeeld internet of de telefoon. In principe gaat dit vergezeld van een betaling door de aanvrager. De aanvrager betaalt het bedrag op basis van de aangifte. Om gebruikers tot correct gebruik aan te zetten en eventueel te sanctioneren vinden periodieke controles plaats.

In alle gevallen hebben 'free-flow'-technieken de voorkeur van het Platform: voertuigen kunnen doorrijden zonder te hoeven stoppen voor het betalen van de heffing. Het is slecht te verdedigen dat de doorstroming vermindert door technieken die moeten bijdragen aan betere bereikbaarheid. Een vrije doorstroming is daarbij ook nog eens gebruikersvriendelijker. En tenslotte: de Europese regels gaan ook uit van een vrije doorstroming.

Er zijn verschillende technieken beschikbaar die bij Anders Betalen voor Mobiliteit kunnen worden gebruikt. Allereerst bieden korte afstand radio signalen (DSRC) mogelijkheden voor de registratie van een passerend voertuig, voor datacommunicatie en voor de handhaving. Satellietssystemen (GNSS: GPS en Galileo) kunnen worden toegepast voor de registratie van plaats en tijd en voor de bepaling van de afgelegde afstand. In combinatie met een kaart in de OBU is het mogelijk te bepalen in welke tariefzone iemand rijdt en wanneer hij een (virtueel) heffingspunt passeert. Mobiele telefonietechnieken (GSM / GPRS / UMTS) tenslotte bieden mogelijkheden voor de datacommunicatie met voertuigen (voor de inbreng of mutatie van tarieven en kaarten), voor het communiceren van de heffingsgegevens, voor handhaving (door het massaal opvragen van controle-informatie) en als ondersteuning van de plaatsbepaling door de satellietssystemen (A-GPS).

Bij de technische invulling kunnen de verschillende technieken worden gecombineerd. Zo kan in een OBU het verbruik worden afgeleid uit de plaatsbepaling met behulp van een satellietstelsel, maar kunnen ten behoeve van het uitlezen en de handhaving DSRC- en/of GSM-technieken worden toegepast, waardoor ook deze technieken dan in de OBU worden opgenomen.



## **Kentekenregistratie praktijkvoorbeeld van handhavingmethode**

*De techniek van infrarood kentekenregistratie wordt in de praktijk vanwege privacyregels voornamelijk benut voor de handhavingfunctie. Dit is ook het geval bij de verblijfsheffing in Londen: het hoofdsysteem betreft inboeken (van tevoren opgeven dat men in de stad wil zijn), de kentekenregistratie is bedoeld als handhavingmethode. Als een auto wordt gefotografeerd (en herkend) die niet door zijn bestuurder is ingeboekt, komt het handhavingapparaat in actie.*

*Alleen overtreders worden verder afgehandeld op basis van de kentekenregistratie.*

*De rest van de foto's wordt verwijderd en dus niet verder behandeld door de backoffice of de handhavingorganisatie.*

Op grond van het voorgaande kan worden vastgesteld dat er diverse technische mogelijkheden zijn om Anders Betalen voor Mobiliteit vorm te geven. De keuze voor een specifieke techniek kan gemaakt worden op basis van:

- de mate van invoering van het anders betalen (alleen op specifieke plaatsen of een landelijke dekking);
- het vereiste gebruikersgemak;
- het vereiste handhavingniveau;
- de met de techniek samenhangende kosten en organisatie;
- de beschikbare invoeringsperiode.



## Groei van de mobiliteit ondersteunt en belemmert onze welvaart

> Wij hechten in onze maatschappij veel belang aan mobiliteit. Mobiliteit draagt bij aan de individuele vrijheid en ontplooiingsmogelijkheden en aan onze gezamenlijke welvaart. Het maatschappelijk effect van onze vele verplaatsingen is echter dat het verkeer fors groeit en dat Nederland steeds meer vast komt te staan met nadelige effecten op de economie, ons milieu en de verkeersveiligheid. Wij menen dat dit probleem daarom niet op zijn beloop gelaten kan worden en dat alle mogelijkheden benut moeten worden om de negatieve gevolgen van de mobiliteitsgroei zoveel mogelijk te bestrijden en de positieve te behouden.

## Draagvlak vereist opbouwen van vertrouwen

Uit eerdere draagvlakonderzoeken weten wij dat prijsbeleid mensen beweegt tot wijzigingen in het verplaatsingsgedrag. Een tarief per kilometer zal vanuit het oogpunt van draagvlak een belangrijk element van Anders Betalen voor Mobiliteit moeten vormen, omdat dit als eerlijker wordt gezien. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat weggebruikers over het algemeen zeer sceptisch zijn over de relatie tussen beprijzen en het verbeteren van de bereikbaarheid. Ook wantrouwen weggebruikers de financiële motieven van de overheid ('auto als melkkoe'). Met andere woorden: de argumenten van de overheid voor een andere manier van betalen voor mobiliteit zullen door weggebruikers zeer kritisch worden bekeken. Acceptatie van een nieuwe vorm van betalen voor mobiliteit zal daarom alleen ontstaan als uitgegaan wordt van een geleidelijke invoering waarbij sprake is van gewinning en de invoering geschiedt door instanties die voldoende vertrouwen wekken bij weggebruikers. Daarnaast zal een heffing moeten worden gecompenseerd door bijvoorbeeld een zichtbare relatie tussen betalen en verbeteringen. Extra betalingen op drukke plekken kunnen alleen ingevoerd worden als tegelijkertijd voor de weggebruiker zichtbaar is dat de situatie op die plekken verbetert. Daarmee worden beslissingen over infrastructuur sterker gekoppeld aan het daadwerkelijke gebruik door automobilisten en treedt een noodzakelijke verzakelijking op. In de communicatie over de maatregelen moet rekening gehouden worden met de bestaande gefragmenteerde kennis en de uitgesproken beeldvorming bij weggebruikers.

## Beprijzen: motieven en vormgeving

De mogelijkheden voor prijsbeleid zijn groot en bieden voldoende aangrijpingspunten voor de realisatie van de drie doelen die het Platform centraal stelt:

- een eerlijke verdeling van de lasten;
- het leveren van een bijdrage aan een betere bereikbaarheid ten behoeve van versterking van het economische vestigingsklimaat en de sociale structuur van Nederland;
- het verbeteren van de milieukwaliteit (inclusief geluid) en verkeersveiligheid.

## Onderzoek wijst op grote positieve effecten van prijsbeleid

Uit onderzoek dat het Platform heeft laten verrichten (zie bijlage 1) blijkt dat diverse vormen van prijsbeleid zeer effectief zijn voor het verbeteren van de bereikbaarheid, de milieukwaliteit, de verkeersveiligheid en de welvaart. De verwachte sterke toename van de files kan hiermee worden omgebogen tot een stabilisatie. Het effect kan oplopen tot 60% minder tijdverlies. Betalen per kilometer leidt tot aanzienlijk lagere emissies naar het milieu en tot circa 10% minder verkeersdoden en -gewonden. Differentiatie naar drukke tijden en plaatsen is gunstig voor de lokale luchtkwaliteit.





# Advies van het Platform

- Advies

50



## Anders betalen betekent het introduceren van marktprincipes

Ons Platform heet Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. Het 'anders' in deze naam komt tot uitdrukking in ons advies, waarin wij voorstellen dat weggebruikers gaan betalen naar de mate waarin zij gebruik maken van de weg in plaats van het betalen van vaste belastingen voor het bezit van een voertuig. Daarbij creëren wij een direct verband tussen het betalen voor het gebruik van de weg en de kosten van de aanleg en het beheer en onderhoud van infrastructuur. Er wordt betaald aan een onafhankelijke inningsorganisatie en niet aan de overheid. Dat is anders dan wat nu gebruikelijk is. Het betalen naar gebruik zorgt ervoor dat de weggebruiker een bewuste keuze kan maken voor het gebruik van het type vervoermiddel en waar en wanneer de infrastructuur wordt gebruikt. Daarnaast zal het voor de beheerder van de weg veel duidelijker zijn in welke gebruikersbehoefte zijn wegen voorzien en of er aanpassingen aan de infrastructuur nodig zijn. Een groter aantal passages wijst immers op een grotere druk op de betreffende infrastructuur met als consequentie dat de beheerder meer aandacht zal moeten besteden aan beheer en onderhoud en eventueel aanpassing van de betreffende infrastructuur. Mobiliteit over de weg wordt daarmee veel meer een dienst die door de weggebruiker wordt betaald en de infrastructuur wordt daarmee veel meer een product: een gevolg van de marktprincipes die worden geïntroduceerd. Mobiliteit over de weg zal daardoor gaan lijken op andere markten met een infrastructuurnetwerk, zoals die voor gas, elektriciteit en telefonie. Dit betekent een systeemverandering waarbij de overheid de kaders stelt en marktpartijen optimaal inspelen op de aansluiting van het aanbod van de weginfrastructuur op de vraag van weggebruikers, ondersteund door het waar mogelijk verzelfstandigen van het wegbeheer.

De marktprincipes voor mobiliteit zijn ook terug te zien in het advies van de Sociaal Economische Raad (SER) bij de Nota Mobiliteit. Het beeld van de SER is dat de introductie van een prijsmechanisme gunstig zal uitwerken voor de welvaart in Nederland.

De essenties van het SER-advies kunnen als volgt worden samengevat:

- Infrastructuur en mobiliteit worden niet meer primair als collectief goed beschouwd, maar worden in zakelijker termen en volgens marktprincipes benaderd.
- In het denken over een mobiliteitsmarkt worden verschillende deelmarkten onderscheiden:
  - een deelmarkt voor het gebruik van vervoermiddelen en infrastructuur;
  - een deelmarkt voor de aanleg en onderhoud van infrastructuur;
  - deelmarkten voor vervoermiddelen en energiedragers.
- Het prijsinstrument is essentieel om tot een betere afstemming van vraag en aanbod te komen door de relaties: 1) veel vraag → meer aanbod en 2) schaars goed → hogere prijs.
- Het publieke domein (overheid en politiek) is absoluut onmisbaar voor het stellen van duidelijke kaders ten aanzien van de ruimtelijke ordening, milieu en veiligheid en het borgen van een basisniveau van infrastructuur in het gehele land.

Daarbij is het leidend principe van de SER dat door een marktconforme prijs te vragen voor verplaatsingen met een motorrijtuig de bereikbaarheid toeneemt, de verkeersveiligheid verbetert en de leefbaarheid toeneemt. In overeenstemming met het SER-advies richt het Platform zich met name op de inrichting en de samenhang tussen de eerste twee deelmarkten: de deelmarkten voor gebruik en voor aanleg en onderhoud van infrastructuur.

Het Platform kiest er bewust voor om bij het opstellen van het advies het perspectief van de weggebruiker centraal te stellen en op zoek te gaan naar een uitwerking van prijsbeleid die ook recht doet aan de opvattingen van de weggebruikers. Deze centrale positie komt terug in de vertaling van de marktprincipes die het Platform hanteert:



1. Hanteer prijzen in plaats van belastingen of overige heffingen. De weggebruiker betaalt een prijs voor een geleverde dienst aan een wegbeheerder. De prijs is gebaseerd op kosten van de geleverde dienst (bouw, verbetering en onderhoud), inclusief de maatregelen ter oplossing van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer ter plekke met zich meeneemt.
2. Verschuif de financiële lasten van de auto van bezit naar gebruik. Van vaste lasten naar variabele lasten<sup>24</sup>.
3. Benut de opbrengsten van de inning van prijzen voor de bouw, verbetering en onderhoud van de weginfrastructuur, inclusief het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die nieuwe weginfrastructuur met zich meeneemt. Dit alles af te wegen in een integraal regionaal mobiliteitsplan. Naarmate de opbrengst hoger is door intensiever gebruik van een bepaald wegdeel zal dit doorklinken in de prioritering van zowel milieu-, veiligheids- en infrastructuurmaatregelen. Organiseer de aanwending van de opbrengst transparant voor de weggebruiker<sup>25</sup>.
4. Organiseer de inning vanuit een landelijke onafhankelijke inningsorganisatie, zodat de weggebruiker één rekening krijgt. Bij de taak en werkwijze van deze organisatie kan worden gedacht aan elementen van een clearing house.
5. Zorg dat marktpartijen een grotere rol krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versnellen van verbeteringen van de weginfrastructuur. Houd de overheid verantwoordelijk voor de planning van, en besluitvorming over de aanleg van infrastructuur.
6. Werk toe naar verzelfstandigde wegbeheerders (kan voor 100% in publieke handen zijn) die zorgdragen voor een op de vraag afgestemd aanbod van wegcapaciteit en die daarvoor de opbrengsten van de wegen in het eigen gebied inzetten<sup>26</sup>. De wegbeheerders worden door weggebruikers geadviseerd.

Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ziet een brede systeemverandering in het voorzien in infrastructuur als belangrijk onderdeel van zijn advies. Het 'anders betalen' maakt deze systeemverandering mogelijk. Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ziet een landelijke prijs per kilometer als het eindbeeld van zijn advies. Het Platform vindt dat een landelijke kilometerprijs zo snel mogelijk moet worden ingevoerd. Door belastingheffing te vervangen door prijzen kan de uitvoering van beheer, aanleg en onderhoud van wegen op afstand van de overheid worden geplaatst<sup>27</sup>. Beprijzing kan in handen komen van zelfstandig opererende wegbeheerders die binnen door de overheid gestelde kaders moeten zorgdragen voor een zodanig aanbod en benutting van wegcapaciteit dat daarbij ook serieus rekening wordt gehouden met de wensen van de weggebruiker. Het betalen voor het gebruik van de weg wordt rechtstreeks door de wegbeheerders aangewend voor verbetering, onderhoud en aanleg van infrastructuur.

24 Op voorhand is duidelijk dat de uitvoering van dit uitgangspunt voor een deel van het autopark, nl. de 'grijs-kentekervoertuigen', problematisch is, aangezien voor deze categorie voertuigen geen BPM en een gematigde MRB betaald wordt. Indien er geen vaste lasten worden betaald, kunnen deze immers ook niet worden verlaagd.

25 De heer A.J.M. van den Biggelaar (Stichting Natuur en Milieu) kan niet instemmen met het advies waar het gaat om de besteding van de opbrengsten uit de kilometerprijs aan nieuwe weginfrastructuur. Uit de voor het Platform verrichte onderzoeken blijkt nu juist dat, door de regulerende werking, een congestieheffing vele malen effectiever en kostenefficiënter is voor de vermindering van de files dan uitbreiding van het wegennet. Extra investeren in wegcapaciteit is dus niet nodig. Vergroting van wegcapaciteit roept bovendien extra verkeer op, dat leidt tot een vergroting van de milieuproblemen. Dit is volstrekt ongewenst. Hij acht het gewenst om met beprijzen te beginnen en de noodzaak van extra maatregelen vervolgens afhankelijk te stellen van het regulerende effect van beprijzing. Hij is van mening dat de opbrengsten moeten worden besteed aan maatregelen die de bereikbaarheid in de regio verbeteren inclusief het oplossen van de milieu- en ruimtelijke problematiek die verkeer en vervoer met zich meebrengt. Die maatregelen moeten blijken uit een brede regionale analyse van knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

26 Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar hierboven.

De inning van de betalingen voor het gebruik van wegen wordt in handen gelegd van een onafhankelijke inningsorganisatie - los van de overheid - die de opbrengsten rechtstreeks doorsluisd naar de wegbeheerders. Het is voor het Platform één totaalpakket waar geen onderdelen uit kunnen worden gelicht. Het Kabinet wordt geadviseerd deze integrale systeemverandering uit te werken en vast te leggen in een brede uitvoeringsagenda. De maatschappelijke acceptatie van 'anders betalen voor mobiliteit' staat of valt met het vertrouwen dat het Kabinet met een consistente uitwerking van de integrale systeemverandering weet te genereren. De verankering van de relatie tussen enerzijds de mate van gebruik van de wegen door weggebruikers en anderzijds de aanpassingen, aanleg en onderhoud van diezelfde infrastructuur vraagt:

Van de overheid:

- het nemen van verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving door het stellen van de kaders op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu (klimaat, lucht, geluid etc.) en veiligheid;
- het nemen van besluiten over nut en noodzaak van infrastructuurprojecten;
- het met betrokkenen (zoals het bedrijfsleven en andere overheden) formuleren en vaststellen van een integraal mobiliteitsbeleid;
- het in Europees verband stimuleren van de doorberekening van externe kosten voor alle modaliteiten (level playing field);
- het garanderen van een basisniveau van infrastructuur: huizen, bedrijven en andere gebouwen in Nederland moeten bereikbaar zijn via (weg)infrastructuur;
- het garanderen van de netwerkfunctie van de infrastructuur en van de hiervoor benodigde regionale afstemming;
- het articuleren van de vraag onder individuele weggebruikers: waar is precies behoefte aan en in hoeverre is er draagvlak voor deze projecten;
- het optimaal op de vraag doen afstemmen van het aanbod van wegcapaciteit ondersteund door het waar mogelijk verzelfstandigen van het wegbeheer<sup>28, 29</sup>;
- het goedkeuren van de tarieven en het houden van toezicht op de overeengekomen tarieven en bandbreedtes;
- het onderzoeken op welke wijze het bedrijfsleven nauwer kan worden betrokken bij de uitvoering van maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid en de milieukwaliteit onder andere door Publiek-Private Samenwerking;
- het vormgeven van fiscale compensatie voor de 'grijs-kenteken'-bedrijfsvoertuigen en (zware) vrachtauto's.

27 (Zie pagina 51) De heer A.J.M. van den Biggelaar (Stichting Natuur en Milieu) is van mening dat de verantwoordelijkheid voor een publiek goed als weginfrastructuur bij de overheid moet blijven liggen en heeft daarom bezwaar tegen verregaande verzelfstandiging van het wegbeheer. Hij acht de overheid bij uitstek geschikt om afwegingen te maken tussen economische belangen, verkeerskundige behoeften en maatschappelijke effecten en om te zoeken naar de meeste effectieve oplossing binnen een bredere regionale context. Naar zijn mening is een verzelfstandigde wegbeheerder met een zakelijk belang hiertoe minder goed in staat. Wel ziet de heer Van den Biggelaar mogelijkheden voor een grotere rol van het bedrijfsleven in de uitvoerende fase van aanleg, beheer en onderhoud. De heer Van den Biggelaar is overigens van mening dat het advies van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit niet de juiste plaats is voor een concrete uitwerking van de rol van het bedrijfsleven bij de uitvoering van het prijsbeleid, en met name van de eventuele verzelfstandiging van het wegbeheer. Hij kan de navolgende beschouwingen van het Platform over de nadere uitwerking van de rol van het bedrijfsleven dan ook niet onderschrijven en ziet besluitvorming over eventuele verzelfstandiging van het wegbeheer los staan van invoering van een kilometerprijs.

28 Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 51 van het advies.

29 Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar met betrekking tot het verzelfstandigen van het wegbeheer hierboven.

mobilititeit over de weg platform anders betalen voor mobiliteit over



Van de marktpartijen:

- initiatief om zelf verantwoordelijkheid te nemen bij het komen tot voorstellen voor aanleg, beheer en onderhoud. Zo kan de verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke aanleg, het onderhoud, het beheer en de financiering van een infrastructuurproject worden gelegd bij regionale knelpuntconsortia waarin investeerders en bouwers van infrastructuur plaatsnemen. Nader onderzoek is gewenst naar de vormgeving van de veranderende rol van het bedrijfsleven;
- het articuleren van behoefte en draagvlak bij bedrijven voor specifieke projecten en de te betalen prijs. Het betreft hier het bedrijfsleven dat afhankelijk is van de betreffende infrastructuur (de gebruiker van de infrastructuur).

Deze systeemwijziging vraagt een sterker samenspel tussen overheid en bedrijfsleven.

## Het eindbeeld

Het Platform bepleit de introductie van een kilometerprijs voor alle wegen in Nederland waarin naast de milieukeurmerken van het gebruikte vervoermiddel ook gedifferentieerd wordt naar tijd en plaats. Zo mogelijk wordt hierbij ook rekening gehouden met veiligheidskenmerken. Het Platform verwacht dat door de invoering van een prijs per kilometer de weggebruiker een kostenafweging gaat maken. Als de weggebruiker kiest voor een andere wijze van transport, bijvoorbeeld het openbaar vervoer, dan is hij in zijn autokosten goedkoper uit dan nu. Immers, het bezit van de auto brengt momenteel vaste lasten mee, namelijk BPM en MRB. In het denken van het Platform worden tegelijk met de invoering van het systeem van betalen per kilometer de vaste lasten evenredig verlaagd. Zo stelt het Platform voor de BPM af te bouwen, waarbij zonnodig een deel van de BPM gehandhaafd blijft om de weggebruiker te stimuleren om al bij de aankoop rekening te houden met de voordelen van de aanschaf van een zuiniger en, wat de uitstoot betreft, schonere auto. Daarnaast dient de MRB in zijn geheel te worden afgeschaft. Deze afschaffing heeft overigens gevolgen voor de inning van de provinciale opcenten. Daarbij is het Platform zich ervan bewust dat er vanwege EU-regelgeving beperkte mogelijkheden zijn om de MRB te verlagen voor zware vrachtauto's, waardoor de compensatie op een andere wijze vorm moet krijgen.

Het Platform is van mening dat beslissingen over weginfrastructuur altijd gebaseerd moeten zijn op het gebruik, zodat de weggebruiker ook krijgt waarvoor hij betaalt. Hiermee wordt echt ingespeeld op de behoefte die er is aan infrastructuur bij de weggebruiker en volgen werkzaamheden de beweging in de 'markt'. Daarbij past een verzelfstandiging van de rol van de wegbeheerder<sup>30</sup>, die met de opbrengsten van betalende klanten zorgt voor een optimaal op de vraag afgestemd aanbod van infrastructuur<sup>31</sup>. De praktische uitvoering van projecten op hoofdwegennet en doorgaande wegen van het onderliggend wegennet zal steeds meer gelegd kunnen worden in de handen van deze (verzelfstandigde) wegbeheerders, waardoor de beheerslast bij de overheid kan worden verminderd. Gevolg is dat in het politieke besluitvormingsproces minder aandacht hoeft te worden besteed aan het bepalen van de omvang van budgetten en het initiëren van individuele projecten en meer gestuurd kan worden op ruimtelijke en maatschappelijke kaders. Op termijn kan dit door schaalvergroting en sterkere concurrentie meerdere efficiencyvoordelen opleveren.

<sup>30</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 51 van het advies.

<sup>31</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar met betrekking tot het verzelfstandigen van het wegbeheer op pagina 52.



De verzelfstandiging zal niet voor al het wegbeheer geschikt zijn. Het Platform adviseert dat ontsluitingswegen, woonerven en dergelijke in het onderliggend wegennet ook in het eindbeeld tot het takenpakket van de gemeente blijven horen. Door bijvoorbeeld de sterke wisselwerking van deze wegen met de kwaliteit van de woon- of werkomgeving van burgers en het medegebruik van de weg door fietsers, voetgangers etc. blijft directe aandacht vanuit de overheid noodzakelijk. Hiermee wordt ook concreet invulling gegeven aan het garanderen van een basisniveau van infrastructuur in de zin van ontsluiting van alle bedrijven en woningen. Dit betekent dat bij realisatie van dit eindbeeld voor het HWN en de provinciale wegen het wegbeheer verzelfstandigd kan worden.

Het Platform stelt dat een (verzelfstandigde) wegbeheerder die beslissingen neemt over investeringen, onderhoud en zo mogelijk verkeersmanagement en daardoor de omvang van de kosten voor de weggebruiker bepaalt, diezelfde gebruiker (automobilisten, bedrijven) intensief moet betrekken bij de plannen voordat tot uitvoering kan worden overgegaan. Deze consultatie betreft vooral de keuze en de vormgeving van projecten, het onderhoudsniveau en het draagvlak voor de op basis van deze beslissingen door te berekenen kosten aan de weggebruikers (dit kan eventueel in de vorm van een gebruikersraad). De (verzelfstandigde) wegbeheerder laat een extern onderzoek uitvoeren naar de kosten en baten van de maatregel. De overheid blijft als opdrachtgever van de (verzelfstandigde) wegbeheerder degene die de ruimtelijke en maatschappelijke kaders stelt en de uiteindelijke tarieven en bandbreedtes daarin goedkeurt.

De introductie van een kilometerprijs kan in zijn algemeenheid rekenen op breed draagvlak bij de weggebruiker doordat het tegemoet komt aan het gevoel van rechtvaardigheid, maar die kilometerprijs zal dan ook direct in de auto zichtbaar moeten zijn voor de individuele weggebruiker. Draagvlak bij de weggebruiker voor de introductie van een differentiatie naar drukke tijden en plaatsen zal echter afhangen van de mate waarin de situatie op de betreffende knelpunten daadwerkelijk verbetert. De techniekeuze speelt een grote rol voor het maatschappelijke draagvlak. Een eerlijk systeem voor het betalen van mobiliteit over de weg waarbij de weggebruiker ook direct kan zien tegen welke kosten hij rijdt, zal het draagvlak aanzienlijk verbeteren.

De opbrengsten van de kilometerprijs worden naar rato van het aantal verreden kilometers en het gehanteerde tarief verdeeld onder de verschillende (verzelfstandigde) wegbeheerders en aldus specifiek gereserveerd voor investeringen en onderhoud in infrastructuur.

In de afwegingen bij de totstandkoming van het advies is bewust gekozen voor het niet enkel invoeren van een prijs per kilometer voor vrachtauto's à la Duitsland, maar juist ook voor de circa zeven miljoen personenauto's. Technisch gezien zou een kilometerprijs voor alleen vrachtauto's eerder en makkelijker te realiseren zijn, maar de bereikbaarheid in ons land zal daardoor slechts in zeer beperkte mate verbeteren. Ook vanuit onze doelstelling van minder milieuschade ligt het voor de hand het personenvervoer en het goederenvervoer gelijktijdig te beprijsen voor het gebruik van de weg. Overigens heeft de invoering van de kilometerprijs wat betreft het goederenvervoer consequenties voor de deelname van Nederland aan het Eurovignet-verdrag met België, Luxemburg, Denemarken en Zweden en voor de vertaling van de Europese Eurovignet-richtlijn naar de Nederlandse situatie waarin ook op het onderliggend wegennet een kilometerprijs zal gelden.



Door de introductie van de gedifferentieerde kilometerprijs worden verschillende uitgangspunten gecombineerd:

- er wordt rekening gehouden met de mate van gebruik (van vast naar variabel);
- er wordt overgegaan van belasting naar prijs;
- er wordt onderscheid gemaakt naar de schaarste van infrastructuur: rustige plekken kunnen een lagere prijs krijgen en drukke plekken een hogere, waardoor de schaarste kan worden bestreden;
- er is sprake van lastenneutraliteit voor de groep weggebruikers als geheel door de gelijktijdige verlaging van de vaste lasten. De overheid dient de systeemkosten te dragen;
- er kan door het verzelfstandigen van de wegbeheersorganisaties efficiencyvoordeel worden behaald naast een vermindering van de beheerslast bij overheden.

Bij de opdracht aan het Platform heeft het Kabinet gevraagd met name de bijdrage aan de verbetering van de bereikbaarheid, milieu en veiligheid in beeld te brengen. Op verzoek van het Platform zijn tien verschillende varianten voor het introduceren van een prijs voor het gebruik van de weg onderzocht. Een gedetailleerde weergave van de mogelijke effecten van deze onderzoeksvarianten is te vinden in de samenvatting die is opgenomen als bijlage 1. Opgemerkt moet worden dat aanleg van nieuwe infrastructuur door het genereren van extra verkeer positieve effecten voor milieu en verkeersveiligheid weer deels teniet doet. Deze contraproductieve effecten moeten worden vermeden.

Conform de motie van de Tweede-Kamerleden Dijkstra/Hofstra<sup>32</sup> heeft het Platform gekeken naar de techniek en de kosten van invoering en exploitatie van een landelijk systeem. Daarbij is onderzocht welke effecten het eindbeeld uiteindelijk heeft op de koopkracht van verschillende groepen weggebruikers in het jaar 2020. Het Platform is van mening dat de te innen bedragen en de uiteindelijke effecten van de kilometerprijs op de welvaart in Nederland in gunstige verhouding moeten staan tot de totale inningskosten (zowel voor invoering, exploitatie en afschrijving).

Voor het Platform geven op dit moment vooral de grote positieve effecten op de bereikbaarheid, milieu en veiligheid en de notie dat het veel duurder zal worden om hetzelfde effect te behalen via alleen de aanleg van nieuwe infrastructuur, de doorslag om introductie van de gedifferentieerde kilometerprijs te adviseren. De eindfase wordt dan ook zo snel mogelijk ingevoerd. Het Platform stelt daarbij wel een harde randvoorwaarde. Ten opzichte van de kosten voor invoering die in het rapport *'Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit'* worden geschat lijkt de groei van de welvaart weg te vallen<sup>33</sup>. Uit raadplegende gesprekken met marktpartijen<sup>34</sup> kwam echter een ander beeld naar voren, waarbij vooral de investeringskosten (en daarmee de jaarlijkse afschrijving) een stuk lager kwamen te liggen bij ongeveer dezelfde exploitatiekosten. Beide gegevens hebben een verschillend effect op de koopkracht in 2020, waarbij een goedkopere inningstechniek uiteraard gunstiger zal uitwerken voor zowel burgers als bedrijven. Het Platform is van mening dat dit verschil illustreert dat eerst gezocht moet worden naar goedkopere maar even effectieve en betrouwbare systemen, voordat tot introductie kan worden overgegaan. Naast de voortschrijding van de techniek verwacht het Platform dat de inwerkingtreding van de Europese interoperabiliteitsrichtlijn de voertuigfabrikanten ertoe zal brengen de benodigde boordapparatuur standaard in te bouwen in de voertuigen. Door een veel grootschaliger ontwikkeling van deze apparatuur in Europees verband zouden de invoeringskosten flink kunnen worden vermindert.

<sup>32</sup> Motie Dijkstra/Hofstra: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29800 XII, nr. 14.

<sup>33</sup> Bron: LogicaCMG, Capgemini, GetID, Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van 'Anders Betalen voor Mobiliteit', pagina 5.

<sup>34</sup> In Bijlage 5 is een overzicht opgenomen van alle raadplegende gesprekken.



Het Platform adviseert dan ook om een evaluatiemoment in te bouwen waarop de invoerings- en exploitatiekosten worden gerelateerd aan de effecten die de invoering van de kilometerprijs zal hebben op de groei van de welvaart en de koopkracht in Nederland en aan de maatschappelijke doelen die ermee kunnen worden gerealiseerd. Als deze effecten maatschappelijk acceptabel en wenselijk zijn, zal tot introductie van de kilometerprijs als eindfase worden overgegaan. Dit voorstel voor een evaluatiemoment laat onverlet dat het Platform adviseert zo snel mogelijk te beginnen met de voorbereiding van de eindfase door de noodzakelijke organisatorische en juridische stappen te zetten.

Alhoewel het hanteren van een gedifferentieerde kilometerprijs veel voordelen heeft, is er nog een flink aantal punten te overbruggen voordat de introductie een feit is. Landelijke introductie voor zowel personenauto's als vrachtwagens (ongeveer 7,5 miljoen voertuigen in totaal) is immers een ingrijpende verandering die nog niet eerder in de wereld op deze schaal is vertoond. Schattingen voor de invoertermijn lopen uiteen van 7,5 tot 11,5 jaar. Daarbij is het tempo waarin de benodigde wetgeving tot stand komt van groot belang. Een belangrijke rol is dan ook weggelegd voor Kabinet en Staten-Generaal. De vrij lange invoeringstermijn betekent dat in de tussentijd de files toenemen en de knelpunten groeien, tenzij al sneller tot actie over wordt gegaan. Daarom adviseert het Platform al eerder een voorfase in te voeren waarin een deel van het totale prijsmechanisme wordt geïntroduceerd.

## Voorfase: introduceren prijs voor tijd en plaats onder versnelde verbetering van knelpunten

Het Platform heeft grote zorg over de bereikbaarheidsproblematiek in ons land, zeker gezien de inschatting dat invoering van een systeem van een landelijke prijs per kilometer niet direct mogelijk is. Daarmee wordt ook de mogelijkheid om met de gedifferentieerde kilometerprijs de bereikbaarheid te verbeteren en onder andere de milieuproblemen te verminderen niet snel genoeg benut. De maatschappelijke schade van een slechte bereikbaarheid is zo groot dat wij het ons niet kunnen veroorloven om de komende jaren geen concrete maatregelen op de weg in te voeren. Met name rond de grote steden en bij regionale knooppunten zal de situatie de komende jaren zonder maatregelen verder verslechteren.

Daarom meent het Platform dat zo spoedig mogelijk gestart moet worden met de voorfase in de vorm van de introductie van een prijs voor tijd en plaats voor knelpunten onder gelijktijdige versnelling van het nemen van infrastructurele maatregelen waarover al een politieke beslissing ligt maar die momenteel pas op lange termijn staan gepland. Op deze manier betalen weggebruikers voor het versneld aanleggen van infrastructuur, maar wordt tegelijkertijd de schaarste ook zo snel mogelijk bestreden. De effecten op de bereikbaarheid zijn groot, terwijl de innings- en exploitatiekosten in relatie tot de bereikbaarheids-winst laag zijn. Het Platform acht het reëel dat met deze aanpak in totaal vier tot zes projecten die nu gepland staan in het MIT voor de periode 2011-2014 of in de periode daarna worden versneld. Deze versnelling kan zelfs vier tot acht jaar bedragen. De voorfase moet worden gezien als het eerste deel van de introductie van het totale prijsmechanisme dat het Platform voorstaat, waarbij voorlopig geen kilometerprijs wordt vastgesteld en alleen een prijs wordt geïntroduceerd voor de passering op bepaalde drukke tijden en drukke plaatsen (de knelpunten). Daarbij gaat het niet om een cordonheffing: in de praktijk kan niet bij alle knelpunten tegelijk worden geïnvesteerd. De voorfase vormt samen met de eindfase één besluit.

Bij het versnellen van maatregelen ter verbetering van bereikbaarheid en milieukwaliteit kan het bedrijfsleven een sterkere rol spelen in de vorm van knelpuntconsortia waarbinnen verschillende partijen in PPS-verband gezamenlijk optrekken (het betreft hier vooral partij- en zoals banken, bouwers, ander bedrijfsleven, of, bijvoorbeeld bij knelpunten op de rijks- wegen, provincies of gemeenten als mogelijke medefinancier)<sup>35</sup>. Deze voorstellen worden door de overheid als opdrachtgever beoordeeld op haalbaarheid en wenselijkheid in termen van extra lasten voor de weggebruiker en de kwaliteit van de geleverde dienst. Voor deze beoordeling is een inbreng van de automobilisten en bedrijven die afhankelijk zijn van het betreffende knelpunt noodzakelijk. Bij deze beoordeling worden de reeds gebruikelijke inspraakprocedures voor alle betrokkenen toegepast en bij de opdrachtver- strekking aan een knelpuntconsortium worden uiteraard de Europese aanbestedingsregels toegepast.

Eerder is al gesteld dat het differentiëren in prijs naar drukke tijden en plaatsen direct het punt van draagvlak bij de weggebruiker raakt en zeker als tijdens de bouwperiode de situa- tie verslechtert. Het Platform is daarom van mening dat het introduceren van een prijs naar tijd en plaats gepaard moet gaan met verbetering van de situatie op de betreffende locaties en pas kan plaatsvinden nadat een onomkeerbaar besluit is genomen over deze verbetering en daadwerkelijk gestart wordt met de uitvoering daarvan<sup>36</sup>. Het Platform is van mening dat om de acceptatie onder deze weggebruikers te vergroten het noodzakelijk is dat het Rijk tijdens de introductie van de voorfase een gebaar maakt in de vorm van een gedifferentieerde verlichting van de vaste lasten voor deze weggebruikers. Versnelde uit- voering van maatregelen, bijvoorbeeld maatregelen die nu zijn opgenomen in het verleng- de MIT 2011-2014, brengt extra kosten mee in de vorm van rente op voorfinanciering. Daarom zal de opbrengst van de prijs voor tijd en plaats nodig zijn voor de financiering van deze extra kosten. Gezien de herkomst van de extra inkomsten uit de prijs naar tijd en plaats is voor het Platform de koppeling met verbetering van de situatie ter plekke een harde randvoorwaarde. De opbrengsten zullen daarbij in de regel bestemd zijn voor de aanpassing van de weginfrastructuur op en rond dat knelpunt. Een keuze voor een inves- tering in het openbaar vervoer kan slechts worden gemaakt als een directe relatie kan wor- den gelegd met de verbetering van de doorstroming op en rond het knelpunt. Hierbij wordt vanuit de netwerkbenadering gezocht naar de optimale oplossing. Het Platform denkt overigens dat dit in de praktijk voornamelijk een fijnmazige OV-oplossing zoals hoogwaardig busvervoer zal zijn.

Het Platform is van mening dat vanuit het oogpunt van draagvlak op of in de directe nabijheid van het knelpunt een tarief kan worden ingesteld naar tijd en plaats. Daarbij moeten de effecten op mogelijke omrijroutes worden bekeken. Voorkomen moet immers worden dat de problemen worden verschoven naar het onderliggende wegennet met potentieel ernstige gevolgen voor de lokale milieukwaliteit en de doorstroming aldaar. Daarbij verwacht het Platform dat de vraag naar goede infrastructuur de extra druk op eventuele omrijroutes vanzelf corrigeert doordat daar de doorstroming (het kwaliteitsni- veau) veel lager zal zijn dan op het versneld verbeterde knelpunt. Het aanbieden van goede alternatieven aan de weggebruiker zorgt voor verdere vermindering van omrijeffec- ten. Daarnaast zal het instellen van een prijs naar tijd en plaats moeten worden afgestemd

<sup>35</sup> Naast de versnelling die door dit voorstel van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit kan worden gerealiseerd met behulp van publiek-private samenwerking, is in het kader van de Taskforce PPS over een aantal projec- ten al eerder een afspraak gemaakt tussen het Rijk en bedrijfsleven om PPS breder toe te passen. Hierbij gaat het overigens niet per definitie om een versnelling van projecten, maar bijvoorbeeld ook om andere en efficiënte manieren van beheer en onderhoud. Bij enkele wegprojecten worden de mogelijkheden voor tolheffing gezien.

<sup>36</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 51 van het advies.





met wegbeheerders die in hetzelfde gebied werkzaam zijn. Bij dit overleg tussen de verschillende wegbeheerders wordt ook aandacht besteed aan sluiptverkeer en de acceptatie door omwonenden. Eenzijdige acties door één enkele wegbeheerder, waardoor andere partijen overvallen worden door de effecten van deze maatregel, worden hiermee voorkomen. Voorkomen moet worden dat er in de voorfase cumulatie van de kosten voor de weggebruiker plaatsvindt binnen één regio. Afstemming van projecten waar wordt geprijsd is dan ook noodzakelijk. De rijksoverheid krijgt hierbij een toetsende rol.

Vanuit de problematiek met betrekking tot luchtkwaliteit adviseert het Platform in deze voorfase extra rekening te houden met de milieukeurmerken van motorvoertuigen.

Door de introductie van een prijs naar tijd en plaats worden de volgende uitgangspunten gecombineerd:

- er wordt onderscheid gemaakt naar de schaarste van infrastructuur: drukke plekken kunnen een hogere prijs krijgen, waardoor de schaarste sneller kan worden bestreden. Rustige plekken krijgen geen prijs;
- er wordt rekening gehouden met de milieueisen die sterk spelen rond drukke plekken tijdens drukke tijden (denk vooral aan eisen met betrekking tot de lokale luchtkwaliteit) en waardoor momenteel extra aanpassingen van de infrastructuur op die plekken in het geding zijn;
- er worden mogelijkheden gecreëerd om investeerders en bouwers een rol te laten spelen bij het versneld oplossen van knelpunten;
- er wordt een eerste overzichtelijke stap gezet in de richting van een gedifferentieerde kilometerprijs.

Binnen de tien varianten voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg die op verzoek van het Platform zijn onderzocht, zijn enkele varianten die uitgaan van een prijs op een specifieke tijd op een knelpunt. De mogelijke effecten van deze onderzoeksvarianten van de introductie van een prijs naar plaats en tijd zijn terug te vinden in bijlage 1.

De verhouding tussen de invoerings- en exploitatiekosten van de inningssystemen en de opbrengsten in termen van welvaartswinst en koopkracht is in deze voorfase afhankelijk van de precieze invulling in de praktijk. Bij een juiste vormgeving laten CPB-berekeningen zien dat effecten op de welvaart gunstig zijn. Daarom stelt het Platform vast dat ondanks de bandbreedte in kosten de effecten van de voorfase op de groei van de welvaart in Nederland en specifiek op de bereikbaarheid zo gunstig zijn dat direct tot introductie van de voorfase kan worden overgegaan. Daarnaast zullen de effecten op de koopkracht in deze fase gunstiger worden naarmate het Rijk meer bereid is voor deze welvaartswinst een gebaar te maken in de vorm van het verlagen van de lasten voor weggebruikers.

Schattingen voor de termijn van het daadwerkelijk introduceren van een prijs naar tijd en plaats lopen uiteen van vier tot zes jaar. Ten opzichte van de introductie van de totale gedifferentieerde kilometerprijs betekent dit dat de effecten op bereikbaarheid, milieu en veiligheid sneller zichtbaar zullen zijn. Dit komt tegemoet aan de urgentie die het Platform voelt. De kortere invoeringstermijn is vooral ingegeven door de beperkte omvang van de totale groep betrokken weggebruikers en de eenvoudiger techniek die kan worden ingezet. Ook hier is het tempo waarin nieuwe wetgeving tot stand komt een bepalende factor voor de invoeringstermijn. Daarnaast spelen de snelheid van de besluitvorming over de infrastructurele maatregelen en de daadwerkelijke start van de werkzaamheden bij de knelpunten een grote rol.



## Uitwerking en uitvoeringsagenda

Voordat de precieze uitwerking van zowel de voorfase als het eindbeeld een feit is, moeten nog verschillende keuzes worden gemaakt. Bijlage 2 bevat een idee voor een uitwerking, andere uitwerkingen zijn ook mogelijk<sup>37</sup>. Het advies in hoofdlijnen leidt tot de volgende uitvoeringsagenda:

### Aanpassen van de bestaande wetgeving

Voor zowel de voorfase als de introductie van de gedifferentieerde kilometerprijs is de huidige wetgeving niet toereikend. De wetgeving zal op korte termijn tot stand moeten komen, omdat deze de kaders zal geven voor:

- introductie van de prijs naar tijd en plaats;
- introductie van de gedifferentieerde kilometerprijs;
- fiscale aanpassingen;
- de rol en positie van de inningsorganisatie en de gebruikersraad;
- de mogelijkheden voor toe te passen inningstechnieken.

### Fiscale aanpassingen en aanpassing financieringssystematiek

In verband met afschaffing van MRB en afbouw van de BPM zijn verschillende aspecten relevant:

- bepalen of en welk deel van de BPM nodig is ter stimulering van milieubewuste aanschaf van voertuigen;
- vormgeving van het effect op de omvang van de voeding van gemeente- en provinciefonds, MIT en BDU Verkeer en Vervoer;
- de compensatie voor het gebruik van bedrijfsvoertuigen (de grijze kentekens) en (zware) vrachtauto's;
- de inning van provinciale opcenten en daarmee de consequenties voor het belastinggebied voor de provincies;
- het voorkomen van drastische schokeffecten op de verkoop van zowel nieuwe als oude voertuigen als gevolg van de verlaging van de BPM.

De uitwerking van de verschillende deelvragen zal op korte termijn moeten worden gestart om zodoende zo snel mogelijk duidelijkheid te geven aan overheden en marktpartijen die hierdoor geraakt worden.

### Introductie van de prijs voor tijd en plaats op knelpunten

Deze introductie vraagt:

- Versterking van de gebiedsgerichte samenwerking tussen overheden en bedrijven.
- In publiek-private samenwerking ontwikkelen van voorstellen voor aanpak van regionale knelpunten met beprijzing.
- Behandeling van deze voorstellen door de betreffende (overheids)wegbeheerders met inachtneming van de geldende aanbestedingsregels.
- Afstemming tussen overheid die prijs naar tijd en plaats op een knelpunt wil toestaan en andere wegbeheerders in hetzelfde gebied.
- Toetsing van de voorstellen voor het introduceren van een prijs naar tijd en plaats (inclusief beeld van draagvlak bij weggebruikers en omwonenden) door de rijksoverheid op onwenselijke cumulatie en wat betreft het vrachtvervoer toetsing aan de Eurovignet-richtlijn.
- Op het moment van introductie een gebaar van de overheid in de vorm van vaste lastenverlichting voor weggebruikers.

<sup>37</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 51 van het advies.

Met name de eerste twee punten zullen al op korte termijn door de verschillende overheden in samenwerking met het bedrijfsleven opgepakt moeten worden. Alleen op die manier kan de invoering van deze tarieven over vier tot zes jaar worden gerealiseerd.

## Introductie van de kilometerprijs

Dit vraagt een nadere bepaling van de kilometerprijs door:

- uitwerking van de milieugewichten;
- onderzoek naar de mogelijke hantering van veiligheidskenmerken;
- bepaling van de prijs op het moment van introductie door deling van de omvang van de lastenvermindering (MRB en BPM) door het aantal per jaar verreden kilometers op HWN en OWN.
- Voorafgaand aan het moment van introductie van de kilometerprijs zal het rijk in overleg moeten treden met België, Luxemburg, Denemarken en Zweden over opzegging van het Eurovignet-verdrag.
- Op het moment van de introductie moeten de vaste lasten (MRB/BPM) worden verlaagd.
- In beeld brengen van mogelijke omrij-effecten in grensregio's.

## Beter benutten potentie marktpartijen

- Stimuleren van partijen om zelf te komen tot initiatieven en ideeën met betrekking tot de planning van nieuwe infrastructuur of aanpassing van bestaande knelpunten.
- Sterkere nadruk op DBFM-contracten bij het gehele pakket aan maatregelen aan weginfrastructuur.

## Verdere verzelfstandiging van huidige wegbeheerders binnen Rijk en provincies

- Nader onderzoek om de vorm en de consequenties van deze verzelfstandiging in beeld te brengen.
- De oprichting en definiëring van de rol van de gebruikersraad.
- Eventueel wetgeving met betrekking tot de verzelfstandiging van Rijkswaterstaat en provinciale besluiten met betrekking tot de provinciale waterstaten.

## Oprichting van een onafhankelijke landelijke inningsorganisatie

Bij de concessieverlening door de rijksoverheid dient al rekening gehouden te worden met:

- voldoende waarborgen tegen monopolioïde gedrag;
- doorgroei van inning op een beperkt aantal knelpunten naar landelijke inning van de gedifferentieerde kilometerprijs;
- de rol van de inningsorganisatie bij de certificering van apparatuur.

De inningsorganisatie dient in ieder geval volledig operationeel te zijn op het moment dat het inningssysteem daadwerkelijk kan worden toegepast op een bepaald knelpunt. In de periode daaraan voorafgaand is het al wenselijk dat de inningsorganisatie in beperktere vorm operationeel is bij de keuze van de techniek en het traject naar de bouw van het systeem.

## Techniek

Bij de keuze voor technieken is het essentieel dat:

- standaarden voor de voorfase worden gedefinieerd;
- de techniek voor de landelijke introductie van de kilometerprijs wordt gedefinieerd;
- voorafgaand aan beslissing over de introductie van deze techniek voor de inning van de kilometerprijs een aantal evaluatiemomenten wordt ingebouwd in het realisatietraject waarbij de invoerings- en exploitatiekosten worden gerelateerd aan de effecten op de welvaart en de opbrengst van de inning.

## Maatschappelijk draagvlak vereist communicatie

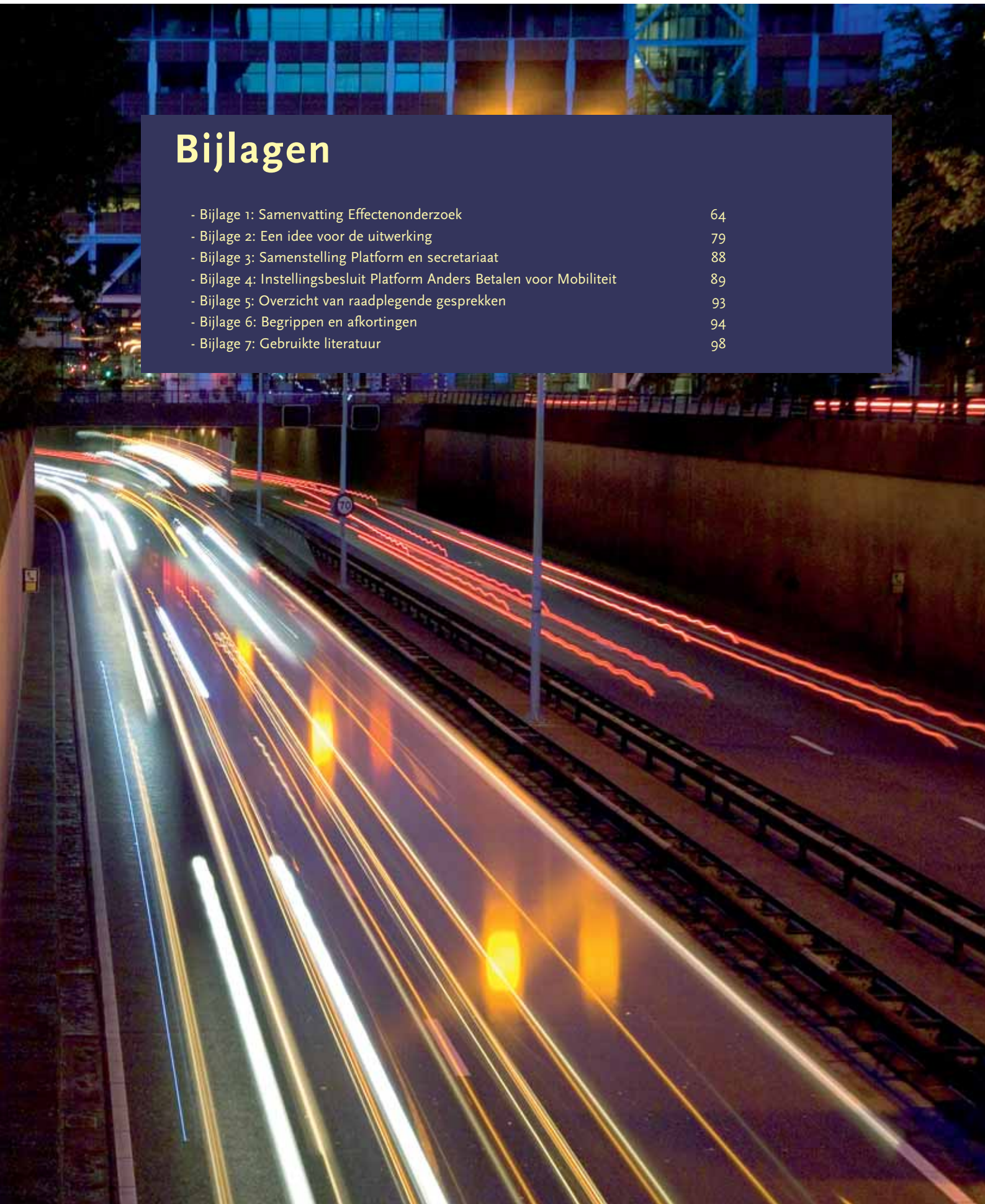
Anders betalen voor mobiliteit moet volgens het Kabinet een bijdrage leveren aan het verbeteren van de bereikbaarheid. Het onderwerp is niet nieuw en diverse voorstellen hebben in het verleden het licht gezien, zonder dat op dit terrein iets wezenlijks is gerealiseerd. Een van de oorzaken daarvan is dat het ontbrak aan maatschappelijk draagvlak voor de gedane voorstellen. Mobiliteit heeft een duidelijk economisch, maatschappelijk en sociaal karakter, zodat het anders betalen voor mobiliteit vele burgers en bedrijven raakt.





## Bijlagen

- Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek	64
- Bijlage 2: Een idee voor de uitwerking	79
- Bijlage 3: Samenstelling Platform en secretariaat	88
- Bijlage 4: Instellingsbesluit Platform Anders Betalen voor Mobiliteit	89
- Bijlage 5: Overzicht van raadplegende gesprekken	93
- Bijlage 6: Begrippen en afkortingen	94
- Bijlage 7: Gebruikte literatuur	98



# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

## Totaalbeeld

Tabel o vat alle effecten samen. Uit de tabel blijkt dat de meeste varianten positieve effecten hebben op de bereikbaarheid, milieu & veiligheid en de welvaart van Nederland.

Er zijn bij veel varianten echter ook nadelen. Dit is niet het geval bij Betalen per kilometer vracht (variant 3); deze variant heeft echter ook relatief beperkte voordelen. Ook de Passageheffing bij de vier grote steden (variant 6) lijkt geen nadelen te hebben; hierbij bestaan echter onzekerheden over kosten en effecten.

De nadelen zijn zeer groot bij Betalen per liter brandstof (variant 9), omdat de forse accijnsverhoging in deze variant leidt tot tanken over de grens. Dit leidt tot een inkomstenderving voor de overheid, die neerslaat in negatieve effecten voor bedrijven en huishoudens. Hierdoor ontstaat tevens een sterk negatief welvaartseffect voor de 'BV Nederland'. Bij betalen per kilometer (varianten 1, 2 en 5) zijn de systeemkosten relatief ongunstig; daar staan echter grote voordelen tegenover voor congestie, milieu & veiligheid en welvaart. Een aanwezigheidsheffing in de vier grote steden (variant 7) kent hoge systeemkosten en ongunstige koopkrachteffecten. Tolheffing op zes locaties (variant 4) waarmee wegen, tunnels etc. worden gefinancierd leidt tot een negatief welvaartseffect, omdat de congestievoordelen op deze locaties (samen) niet opwegen tegen de investeringskosten.

Betalen op congestietrajecten (variant 8) scoort bij de meeste aspecten relatief gunstig. Deze variant heeft één nadeel: als de opbrengst aan infrastructuur wordt besteed, ontstaat een negatief koopkrachteffect, waar overigens voor huishoudens reistijdvoordelen tegenover staan. Als in deze variant sprake is van verlaging van bestaande heffingen, lijkt het negatieve koopkrachteffect te verdwijnen. Ook bij een (beperkte) Accijnsverhoging om wegen te financieren (variant 10) zijn uitsluitend de koopkrachteffecten ongunstig, en kunnen deze worden verbeterd door bestaande heffingen te verlagen.

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

65

Tabel o Totaalbeeld van de effecten; groen is gunstig, rood is ongunstig

		Congestie hoofdwegen	Milieu, veiligheid	Koopkracht <sup>a</sup>	Bedrijven <sup>b</sup>	Systeemkosten <sup>c</sup>	Invoering	Welvaart totaal <sup>d</sup>
1A	Betalen per kilometer	-30%		25	0	800 à 1800	2011+	0,9
1B		-40%		50	-25	800 à 1800	2011+	1,1
2	Betalen per kilometer: Hofstra-variant	-35%		50	-25	800 à 1800	2011+	0,9
3	Betalen per kilometer vracht	-0,4%		0	Onbekend	70 à 220	2009+	0,2
4	Tol op zes locaties	-15%		-25	25	85 à 225	2009+	-0,2
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	-60%		0	75	900 à 1900	2011+	1,4
6	Passageheffing bij de vier grote steden	-25%		0	25 à 50	40 à 70	2009+	0,6
7	Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	0%		-75 à + 25	-25 à + 25	330 à 525	2009+	-0,2 à -0,3
8	Betalen op congestietrajecten	-50% à -55%		-50 à + 25	75 à + 150	30 à 50	2009+	-1,0 à -1,6
9	Betalen per liter brandstof	-15%		-125	-75	0	2006	-2,3
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	-30%		-50	75	0	2006	0,0

- a Totaal koopkrachteffect per huishouden per jaar, afgerond op veelvouden van 25 euro. Cijfers zijn deels geflatteerd (zie tekst); daarom geen gunstige (groene) scores.  
 b Totaal financieel effect per werknemer per jaar, afgerond op veelvouden van 25 euro.  
 c Afschrijving+exploitatie, miljoenen euro's per jaar.  
 d Miljarden euro's per jaar in 2020. Bij varianten 6 en 7 geen kleuren toegekend wegens onzekerheden (zie tekst).

## Inleiding

De Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Financiën hebben in oktober 2004 het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit ingesteld. Het Platform heeft de opdracht om te rapporteren over mogelijkheden voor anders betalen voor gebruik van de weg met motorrijtuigen die de bereikbaarheid verbeteren en op voldoende maatschappelijke steun kunnen rekenen. Het Platform heeft een groot aantal instituten gevraagd om informatie te verzamelen over de effecten van tien mogelijke vormen van anders betalen voor mobiliteit. Deze bijlage vat de resultaten van dit effectenonderzoek samen. Het advies van het Platform zelf is niet onderzocht, maar bevat wel elementen die terugkomen in verschillende onderzoeksvarianten. De resultaten van de onderzoeken worden uitvoeriger beschreven in afzonderlijke rapportages over Verkeerskundige effecten; Externe effecten; Techniek, organisatie en handhaving; Economische effecten; en een rapport over Betalen per kilometer vracht. Deze rapporten worden tegelijk gepubliceerd met het advies van het Platform. Het CPB (Economische effecten) en het RIVM (Externe effecten) zullen hun rapporten ook zelf publiceren<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Paul Besseling, Wim Groot en Rik Lebouille, 2005, Economische effecten van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer, CPB document (verschijnt binnenkort); RIVM, Externe Effecten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit, RIVM-rapport 773002002029.



# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

66

## Uitgangspunten

In deze studie zijn tien varianten van anders betalen voor mobiliteit vergeleken met een situatie waarin de wijze van betalen niet verandert. Alle effecten zijn berekend voor het jaar 2020, omdat de volledige doorwerking van de effecten dan zichtbaar is. Daarbij is uitgegaan van het European Coordination-scenario van het CPB. Dit scenario is aangevuld met aanleg van wegen conform de huidige planning, inclusief de in de Nota Mobiliteit aangekondigde investeringen van € 14,5 miljard in hoofdwegen tussen 2011 en 2020.

## Afnemende bereikbaarheid zonder extra beleid

Tussen 2000 en 2020 groeit de mobiliteit met gemiddeld 50%. De investeringen in hoofdwegen uit de Nota Mobiliteit beperken de groei van de congestie (tijdverliezen). Ten opzichte van het jaar 2000 neemt de congestie op hoofdwegen desondanks met ruim 40% toe. Het tijdverlies per gereden kilometer blijft op hoofdwegen ongeveer hetzelfde. De congestie zal ook buiten de Randstad relatief sterk toenemen.

Door de investeringen van € 14,5 miljard vindt de afname van de congestiegroei voornamelijk plaats op het hoofdwegenet in de Randstad. Hoe de congestie op andere wegen zich zal ontwikkelen is moeilijk te voorspellen, omdat niet bekend is hoeveel en op welke plaatsen andere overheden in wegen gaan investeren.

## De varianten

Er zijn vier soorten varianten voor anders betalen voor mobiliteit onderzocht:

- Betalen per kilometer
  - Voor alle weggebruikers op alle wegen (varianten 1 en 2)
  - Voor zware vrachtauto's op hoofdwegen (variant 3)
  - Met congestietoeslag (variant 5)
- Tol betalen bij verbetering van een knelpunt (variant 4)
- Betalen op drukke tijden en plaatsen
  - Passageheffing in vier grote steden (variant 6)
  - Aanwezigheidsheffing in vier grote steden (variant 7)
  - Heffing op congestietrajecten (variant 8)
- Betalen per liter brandstof, via accijnsverhoging
  - Ter verlaging/afschaffing van de vaste lasten (variant 9)
  - Ter financiering van extra investeringen conform de 'Ambitie Nota Mobiliteit' (variant 10)

Het gaat hier om onderzoeksvarianten: relatief eenvoudige vormen van anders betalen.

Er zijn ook andere invullingen of combinaties van varianten mogelijk. Voor het Platform gaat het niet om een keuze tussen deze onderzoeksvarianten, maar om informatie die kan helpen bij het formuleren van het advies. Tabel 1 geeft een overzicht van de onderzochte varianten.

Tabel 1 Onderzochte varianten van anders betalen<sup>39</sup>

Variant		Toelichting
1A	Betalen per kilometer	Omzetting van de Motorrijtuigenbelasting (MRB) en een kwart van de belasting op nieuwe voertuigen (BPM) in een bedrag per kilometer op alle wegen in heel Nederland. Dit is gemiddeld ca. 3,4 cent per kilometer. Elk voertuig heeft een kilometertarief dat mede gebaseerd is op de eerder betaalde MRB en BPM.
1B		Omzetting van de MRB en de volledige BPM in een bedrag per kilometer op alle wegen in heel Nederland. Dit is gemiddeld ca 5,7 cent per kilometer.
2	Betalen per kilometer: Hofstra-variant	Omzetting van de MRB en de volledige BPM in een bedrag per km op alle wegen in heel Nederland, mede gebaseerd op milieu en veiligheid. Dit is gemiddeld ca 5,7 cent per kilometer.
3	Betalen per kilometer vracht	Heffing voor zware vrachtauto's (>12 ton), alleen op hoofdwegen. Lijkt op Duitse heffing ('Maut'). Tarief gemiddeld 12,5 cent per kilometer. Afschaffing Eurovignet.
4	Tol op zes locaties	Tolheffing op zes locaties op het hoofdwegen en nabij gelegen omrijroutes op hoofd- en onderliggende wegen, genoemd in Nota Mobiliteit deel 1; gezamenlijk effect van tol en infrastructuur. Tarief € 1 voor personenauto's, € 3 voor vrachtwagens.
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	Conform variant 1A, plus een toeslag van € 0,11/km op trajecten met congestie.
6	Passageheffing bij de vier grote steden	Betalen bij passage van een ring rondom A'dam, R'dam, Den Haag en Utrecht. Tarief € 2,90 stad in, ochtendspits.
7	Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	Verblijfsheffing voor rijden in centra A'dam, R'dam, Den Haag en Utrecht binnen de stadsringen, € 7,50 /dag, 90% korting voor inwoners.
8	Betalen op congestietrajecten	Toeslag van gemiddeld € 0,11/km op drukke plaatsen en tijden.
9	Betalen per liter brandstof	Variabilisatie van € 3,4 miljard vaste lasten (omzetting van de MRB en een kwart van de BPM) naar een hogere brandstofaccijns. Tarief: benzine en LPG 30 cent per liter, diesel 80 cent per liter.
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	Accijnsverhoging van € 0,06 per liter, inclusief aanleg bouw pakket 'Ambitie Nota Mobiliteit'.

## Effecten op de bereikbaarheid

### Betalen per kilometer of per liter brandstof

Betalen per kilometer of per liter brandstof leidt tot een verhoging van de variabele auto-kosten. Hierdoor neemt (de groei van) de automobilititeit af met maximaal 16%. De oorzaak is vooral dat veel automobilisten, op termijn, werk en andere bezigheden dichterbij huis zoeken. Daarnaast neemt het aantal autoritten enigszins af. Dit komt slechts voor een klein deel tot uiting in meer fiets- en treingebruik. Door de afname van de groei van automobilititeit wordt de congestiegroei kleiner. Deze reductie is op hoofdwegen maximaal 40% (variant 1B). De minder sterk groeiende mobiliteit heeft ook gunstige gevolgen voor het milieu en de verkeersveiligheid.

Betalen per liter brandstof leidt niet alleen tot minder mobiliteitsgroei, maar ook tot een efficiënter gebruik van brandstof door ander rijgedrag en de aanschaf van zuinige auto's. Hierdoor zijn de milieu-effecten nog gunstiger dan bij betalen per kilometer. Accijnsverhoging leidt echter ook tot tanken over de grens, waardoor tankstations in de grensstreek minder omzet realiseren en de overheid accijnsinkomsten mist.

Het vrachtverkeer is relatief ongevoelig voor betalen per kilometer (variant 3), omdat de waarde van de lading en de kosten voor vrachtwagen en chauffeur vele malen hoger zijn

<sup>39</sup> Het betreft hier onderzoeksvarianten met aannames voor tarieven.



# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

dan de onderzochte heffing. Door de heffing neemt het aantal vrachtautokilometers op de weg met 3,1% af. Voor het totale verkeer betekent dat een afname van ongeveer 0,6%. Hierdoor neemt de congestie (tijdverlies) met circa 0,4% af.

## Betalen op drukke plaatsen en tijden

Het betalen van gemiddeld 11 cent per kilometer op tijden en plaatsen waar het erg druk is (variant 8), kan een grote bijdrage leveren aan het terugdringen van de congestie: hierdoor wordt de congestie op hoofdwegen 50 á 55% lager dan in het referentiescenario. Deze heffing doet het verkeer niet zozeer afnemen (enkele procenten), maar verplaatst het verkeer naar tijden en plaatsen waar het niet zo druk is. En zij 'selecteert' het verkeer. Verkeer dat weinig moeite heeft met uitwijken wijkt ook uit, verkeer dat weinig moeite heeft met betalen van de heffing profiteert van de opgevalen ruimte.

De congestieheffing leidt, net als bij betalen per kilometer, tot een verhoging van variabele kosten en tot een verkorting van de reisafstanden. Dit effect treedt voornamelijk op bij het woon-werkverkeer, omdat de congestieheffing geldt in de spits. Het effect is het grootst als het tarief afhangt van de mate van congestie (op erg drukke plaatsen en tijden een iets hoger tarief en op minder drukke plaatsen en tijden een iets lager tarief).

Een passageheffing (variant 6) van € 2,90 in de ochtendspits bij het binnenrijden van (de ring van) de vier grote steden leidt tot 25% minder congestiegroei op hoofdwegen en 15% minder groei op andere wegen. Het effect op de congestie beperkt zich hoofdzakelijk tot de vier steden en de directe omgeving.

Een aanwezigheidsheffing (variant 7; vergelijkbaar met de Congestion Charge in Londen) van € 7,50 per werkdag binnen de ringwegen van de vier grote steden (met 90% korting voor bewoners) heeft vooral invloed in de steden zelf. Blijkbaar heeft veel verkeer op snelwegen tussen de steden niet de stadscentra als bestemming, maar bijvoorbeeld Schiphol of bedrijfsterreinen buiten de stad. Het effect op de congestiegroei in de totale Randstad is op hoofdwegen 0% en op andere wegen min 5%.

## Tol

Tol (variant 4) is een middel om infrastructuur te financieren, maar heeft ook zelf invloed op de mobiliteit en de congestie. Een tarief (24 uur per dag) van € 1 per passage voor personenauto's en € 3 voor vrachtauto's bij zes nieuwe wegvakken blijkt te leiden tot veel omrijden via andere routes, waardoor de congestie toeneemt. Daarom is verondersteld dat de tol ook geldt voor alternatieve routes. Bovendien zijn de effecten van de aan te leggen wegen, tunnels etc. meegenomen in de berekeningen.

Door de tol neemt de (groei van de) congestie op hoofdwegen af met 15%. In de Randstad, waar zich de meeste tollocaties bevinden, neemt de (groei van de) congestie met 25% af. Dit komt voor een groot deel door het beschikbaar komen van extra infrastructuur en voor een klein deel doordat verkeer wegvalt of zich verplaatst naar andere locaties.

## Combinatie van heffingen

De combinatie van 'Betalen per kilometer' en 'Betalen als het druk is' (variant 5) verlaagt de congestie nog sterker dan de andere varianten: op hoofdwegen met 60%. Daarbij geldt wel dat het (extra) congestie-effect van een variant doorgaans kleiner wordt als er al een andere variant is ingevoerd.

## Extra investeren in wegen

In een aantal varianten ontvangt het Rijk extra inkomsten uit de heffingen, waarbij gekozen kan worden tussen het verlagen van andere belastingen en investeringen in knelpunten op de weg. Voor deze varianten is uitgerekend wat de effecten op de congestie zijn van het bouwbudget dat extra ter beschikking komt. Uit tabel 2 blijkt dat de congestieheffing (variant 8) het grootste extra budget oplevert (maximaal 7,5 miljard euro). De besteding daarvan aan wegen vermindert de (groei van de) totale congestie met maximaal 10% extra, bovenop het effect van de congestieheffing zelf.

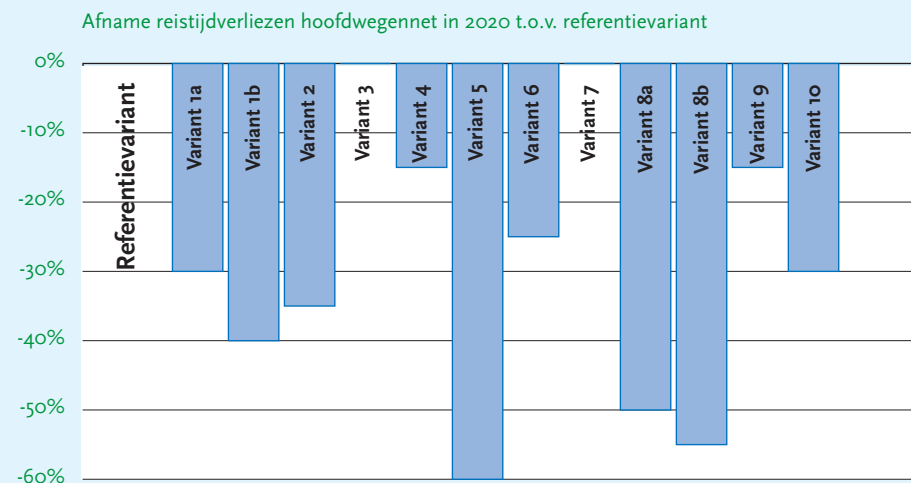
Tabel 2 Effecten van extra investeringen

Variant		Opbrengsten 2011-2020 = Bouwbudget (€ miljard)	Congestie-effect in 2020 zonder extra infrastructuur (geheel Nederland)	Extra congestie-effect in 2020 door extra infrastructuur (geheel Nederland)
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	2,5	-47%	-3%
6	Passageheffing bij de vier grote steden	2,3	-15%	-3%
8	Betalen op congestietrajecten	5,8 à 7,5	-28% à -44%	-8% à -10%
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	7,0	-4%	-9%

## Totaalbeeld bereikbaarheidseffecten

Onderstaande figuur geeft de effecten van de tien varianten op de congestie op hoofdwegen. Het effect is het grootst bij variant 5, een combinatie van betalen per kilometer en betalen als het druk is. Het effect van prijsbeleid op specifieke locaties (stadscentra, variant 7) of heffingen voor alleen vrachtwagens (variant 3) op de bereikbaarheid via het hoofdwegenet is relatief klein.

Figuur 1 Overzicht van de bereikbaarheidseffecten



De bereikbaarheidseffecten worden slechts voor een klein deel bereikt door een verschuiving naar het openbaar vervoer. De toename van het OV-gebruik kan - afhankelijk van de variant - oplopen tot 8%. Ook bij een heffing voor vrachtwagens is er geen grote verschuiving naar binnenvaart en spoor.

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

## Milieu en veiligheid

Milieu en veiligheid verbeteren bij de meeste varianten (zie tabel 3). Dit geldt voor de uitstoot van CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en PM<sub>10</sub>, voor geluid, verkeersdoden en -gewonden. De grootste verbetering treedt op bij Betalen per kilometer, omdat dan het aantal gereden kilometers minder sterk groeit. Bij de accijnsvarianten is er eveneens een grote verbetering. Hierbij groeit niet alleen het aantal kilometers minder sterk, maar wordt ook overgegaan op zuinigere auto's. Daar staat tegenover dat het tanken over de grens toeneemt, waardoor de gunstige milieu- en veiligheidseffecten kleiner worden. Tol (variant 4) heeft kleine ongunstige milieueffecten, omdat de verbeterde infrastructuur extra verkeer oproept. In de Hofstra-variant (variant 2) neemt de NO<sub>x</sub> uitstoot toe door een verschuiving van benzine naar dieselauto's.

De effecten op de lokale luchtkwaliteit hangen sterk af van de variant. In beginsel zou een passageheffing rond de grote steden kunnen leiden tot een afname van 10 tot 30% van het aantal woningen waar de NO<sub>2</sub>-norm wordt overschreden. Het RIVM wijst er echter op dat dit effect kleiner wordt als het vrachtverkeer - dat meer NO<sub>2</sub> uitstoot - een deel van de vrijgevallen plaatsen op de weg zou opvullen.

Als de opbrengsten van anders betalen voor mobiliteit niet gebruikt worden voor verlaging van de vaste belastingen maar voor extra infrastructuur, worden de effecten op milieu en veiligheid iets minder gunstig, omdat extra infrastructuur leidt tot extra mobiliteit.

Tabel 3 Overzicht van de milieu- en verkeersveiligheidseffecten

		CO <sub>2</sub> (Megaton)	NO <sub>x</sub> (Kiloton)	PM <sub>10</sub> (Kiloton)	Onveiligheid (doden en gewonden)
1A	Betalen per kilometer	-1,9	-10,6	-0,9	-8%
1B		-2,8	-14,8	-1,3	-11%
2	Betalen per kilometer: Hofstra-variant	-3,7	3,4	-0,5	-11%
3	Betalen per kilometer vracht	-0,6	-1,3	0,0	klein
4	Tol op zes locaties	0,1	0,1	0,0	klein
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	-2,1	-10,8	-1,0	-9%
6	Passageheffing bij de vier grote steden	-0,3	-0,6	-0,1	-1%
7	Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	-0,3	-0,6	-0,1	klein
8	Betalen op congestietrajecten	-0,4 à -0,5	-0,9 à -1,0	-0,1 à -0,2	-2% à -3%
9	Betalen per liter brandstof	-5,4	-3,0	-0,3	-4%
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	-0,7	0,1	0,0	klein

## Uitwerking, kosten en invoeringstermijn

De uitwerking van varianten verschilt onderling sterk. Soms is er sprake van een 'kastje' in de auto, soms niet. Voor alle varianten is uitgegaan van 'free flow'-systemen (geen slagbomen): weggebruikers kunnen betalen zonder te stoppen. Hierbij kan worden voldaan aan randvoorwaarden als privacy, Europese regelgeving en eisen betreffende betrouwbaarheid en handhaving. Veel varianten hebben zich al bewezen in het buitenland of worden nu in de praktijk beproefd. Alleen betalen per kilometer voor alle weggebruikers op alle wegen is nieuw qua omvang van het aantal weggebruikers en het toepassingsgebied. Ook al zijn techniek, organisatie en handhaving in principe op grote schaal toepasbaar, toch is er sprake van risico's. De risico's die met deze innovatie zijn gemoeid vertalen zich in hogere kosten en langere invoeringsperioden.

De uitvoering van anders betalen kan zowel door publieke als door private partijen worden gedaan. Sommige functies - bijvoorbeeld staande houden en sancties - kunnen waarschijnlijk beter door publieke organisaties worden uitgevoerd. Als de doelen, eisen en wensen van anders betalen verduidelijkt zijn, kan het juridisch kader, inclusief de mogelijkheden voor publiek-private constructies, verder worden uitgewerkt.

De invoeringstermijn wordt met name bepaald door de doorlooptijd van wetgeving en de omvang van het aantal weggebruikers en het toepassingsgebied. Regionale toepassingen zijn sneller in te voeren dan landelijke toepassingen. Bij betalen per kilometer voor alle automobilisten is bijvoorbeeld sprake van circa acht miljoen weggebruikers die moeten worden voorzien van een kastje. Dit vergt een behoorlijke doorlooptijd qua productie en inbouw. In alle gevallen geldt dat de doorlooptijd voor wetgeving minimaal 1,5 jaar is. Europese aanbestedingsregels zorgen ervoor dat die fase ook een minimum heeft, namelijk een jaar. Er valt wel winst te behalen door fases parallel te laten lopen (bijvoorbeeld wetgeving en aanbesteding), maar dit brengt kostenrisico's mee.

Een aanvankelijk ingevoerde variant kan later worden aangevuld, aangepast of vervangen, waarbij slechts sprake is van relatief geringe desinvesteringen. Het inbouwen van flexibiliteit voor aanpassingen is tot op zekere hoogte zinvol. Daarbij zijn ook ontwikkelingen op het gebied van techniek, markt of Europese harmonisatie van belang. Dit geldt vooral registratie van het aantal kilometers in het voertuig (satelliettechniek), waarvoor de standaardisatie nog in ontwikkeling is.

Tabel 4 geeft een overzicht van de systeemkosten en de invoeringstermijn van de varianten. De kosten van betalen per kilometer voor alle automobilisten (varianten 1, 2 en 5) zijn relatief hoog omdat hierbij alle auto's moeten worden voorzien van een 'kastje'. Bij de andere varianten is sprake van een eenvoudig en daardoor goedkoper systeem. Omdat betalen op congestietrajecten betrekking heeft op een klein deel van het aantal gereden kilometers in Nederland (niet meer dan 5%) zijn de uitvoeringskosten in veel gevallen laag. De accijnsvarianten 9 en 10 kunnen vrijwel direct en tegen vrijwel verwaarloosbare systeemkosten worden ingevoerd, omdat het systeem van accijnsheffing al bestaat.

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

Tabel 4 Kosten en invoeringstermijn

Variant	Investering eenmalig	Afschrijving per jaar	Exploitatie per jaar	Invoering
	Miljoenen euro's			Jaren
1/2 Betalen per kilometer	2.100 - 3.800	400 - 700	400 - 1.100	2011 - 2016
3 Betalen per kilometer vracht, GPS-systeem	180 - 365	35 - 70	35 - 90	2009 - 2012
3 Betalen per kilometer vracht, Poortjes	300 - 360	45 - 60	60 - 160	2009 - 2012
4 Diverse tolprojecten	100 - 130	25 - 35	60 - 190	2009 - 2012
5 Betalen per kilometer + congestietoeslag	2.200 - 4.100	400 - 800	500 - 1.100	2011 - 2016
6 Passageheffing bij de vier grote steden	115 - 150	15 - 25	25 - 45	2009 - 2011
7 Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	200 - 300	65 - 105	265 - 420	2009 - 2011
8 Betalen op congestietrajecten	85 - 95	10 - 15	20 - 35	2009 - 2011

## Koopkracht van huishoudens

Bij verschillende varianten wordt de opbrengst van heffingen door de overheid 'terugge-sluisd' naar de huishoudens door andere, vaste heffingen te verlagen. Aanvankelijk krijgen de huishoudens hierdoor terug wat zij betalen. Voor de huishoudens wordt het koopkrachteffect (bovendien) gunstiger door gedeeltelijke reiskostenvergoedingen van werkgevers (dit leidt tot een negatief effect bij de bedrijven). Door het anders betalen gaan mensen echter minder kilometers maken. Dit leidt voor de overheid tot minder opbrengst van de heffing en van de brandstofaccijnzen. Daarnaast zijn er voor de overheid kosten van het heffingssysteem. De overheid kan dit vertalen in minder terugsluizing. De overheid kan ook de terugsluizing in stand laten, maar dan loopt het begrotingstekort (en daarmee de staatsschuld) op. Dit kan leiden tot verhoging van andere belastingen. In de berekeningen is dus verondersteld dat slechts een deel van de kosten bij automobilisten wordt 'neergelegd'. In dit opzicht zijn de koopkrachtresultaten mogelijk geflatteerd. Tegen deze achtergrond kunnen geen conclusies worden getrokken over positieve koopkrachteffecten. Wel blijkt uit tabel 5 duidelijk dat het koopkrachteffect negatief is als de opbrengsten van betalen op drukke tijden en plaatsen (varianten 6, 7, 8), van tol (variant 4) of van een accijnsverhoging (variant 10) worden gebruikt om te investeren in wegen. De reistijd-winsten worden dan echter groter; in geld uitgedrukt is dit positieve effect ongeveer even groot als het negatieve koopkrachteffect. Verder blijkt dat de mobiliteits- en reistijdeffecten van betalen per liter brandstof (variant 9) sterk negatief zijn. Dit komt voort uit het omrijden om over de grens te tanken.



Tabel 5 Gemiddelde koopkrachteffecten voor huishoudens (afgerond op € 25)

Variant		Kosten kastje/systeem	Heffing	Terugsluis	Reiskosten-vergoeding	Totaal koopkracht	Mobiliteit en reistijd <sup>a</sup>
		Euro's per huishouden per jaar					
1A	Betalen per kilometer	-25	-450	450	75	25	25
1B		-25	-700	675	125	50	0
2	Betalen per kilometer: Hofstra-variant	-25	-675	650	100	50	0
3	Betalen per kilometer vracht	0	0	0	0	0	0
4	Tol op zes locaties	0	-25	0	0	-25	75
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	-25	-450	425	75	0	50
6	Passageheffing bij de vier grote steden	0	-25	0 à 25	0	0	25
7	Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	0	-100	0 à 125	25	-75 à +25	25 à 50
8	Betalen op congestietrajecten	0	-25 à -50	0 à 75	0	-50 à +25	25 à 100
9	Betalen per liter brandstof	0	-225	50	25	-125	-175
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	0	-75	0	0	-50	50

a Totale waarde voor de automobilisten van uitval van mobiliteit (negatief) en van reistijdwinst (positief)

## Verschillen tussen groepen

De te heffen en terug te sluisen bedragen zijn bij betalen per kilometer (varianten 1 en 2) gemiddeld het grootst. Dit leidt tevens tot grotere koopkrachtverschillen tussen en binnen groepen huishoudens en bedrijven. Bij de specifieke heffingen (varianten 4, 6, 7 en 8) zijn de effecten voor groepen huishoudens en bedrijven daarentegen relatief klein, omdat de heffing alleen betrekking heeft op specifieke plaatsen en op de spits. Zo blijven de gemiddelde effecten van betalen op congestietrajecten (variant 8) beperkt tot minder dan 100 euro per huishouden per jaar. Huishoudens met hogere inkomens zijn doorgaans wat meer geld kwijt aan de specifieke heffingen omdat ze naar verhouding meer kilometers met de auto afleggen. Maar soms krijgen ze (een deel van) de kosten vergoed door de werkgever (bijv. leaserijders). En ze profiteren relatief sterk van de reistijdwinst die door de heffing mogelijk wordt. Immers, op de plaatsen waar de heffing betaald moet worden vindt ook de grootste vermindering van de congestie plaats. Het gevolg is dat de hogere inkomens per saldo iets meer voordeel hebben dan de huishoudens met een minimuminkomen. Hetzelfde patroon keert terug bij het onderscheid naar leeftijd. Jongeren leggen in doorsnee meer kilometers af in de spits dan ouderen en moeten dus vaker een heffing betalen. Maar ze hebben ook het meest baat bij de maatregel. Overigens blijven de effecten niet beperkt tot huishoudens in de Randstad; ook huishoudens in Zuidoost-Nederland ondervinden effecten van een congestieheffing. Huishoudens in Noordoost-Nederland daarentegen niet of nauwelijks.

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

## Individuele huishoudens

Voor individuele huishoudens kunnen de effecten groter zijn dan gemiddeld voor groepen. Bij betalen per kilometer zijn er binnen elke groep huishoudens specifieke huishoudens die relatief veel kilometers rijden, en daardoor veel kwijt zijn aan de nieuwe heffing. Als deze kilometers met één auto worden gereden, profiteert het huishouden maar in beperkte mate van de (gedeeltelijke) afschaffing van de MRB en BPM. Als er twee auto's zijn, geldt het tegenovergestelde. Daarom hebben sommige huishoudens een voordeel tot enkele honderden euro's per jaar, terwijl andere huishoudens een nadeel hebben van enkele honderden euro's of meer per jaar.

Ook bij betalen op congestietrajecten (en bij andere specifieke heffingen) zijn de verschillen binnen groepen huishoudens groot. Een forens die 's ochtends en 's avonds enkele heffingspunten passeert kan per jaar veel geld kwijt zijn aan de heffing. Maar ook voor deze forens geldt dat de werkgever wellicht een deel van de kosten vergoedt. Bovendien zal juist bij de heffingspunten de doorstroming verbeteren, hetgeen een zekere tijdswinst oplevert. Voor degenen voor wie tijdswinst waardevol is zal het effect per saldo positief uitvallen. Degenen die relatief weinig waarde hechten aan tijdswinst zullen erop achteruit gaan. Een aantal van hen zal ook besluiten om een andere, minder aantrekkelijke route te kiezen of om op een ander tijdstip te reizen.

## Effecten voor bedrijven

Betalen per kilometer leidt in vergelijking met betalen op congestietrajecten tot een groter negatief effect op de financiële positie van huishoudens en bedrijven samen. Vanwege de relatief hoge uitvoeringskosten en de uitverdieneffecten op de begroting kan de verlaging van de MRB en BPM niet zo groot zijn als initieel gedacht. Omdat bedrijven een deel van de hogere variabele kosten voor het woon-werkverkeer vergoeden slaat dit negatieve financiële effect neer bij bedrijven. Daar staat een ongeveer even groot positief verkeerskundig effect tegenover. Dit effect bestaat uit twee delen. Ten eerste ontstaan voordelen door de vermindering van de congestie. Ten tweede zijn er negatieve effecten omdat de hoeveelheid verkeer wordt verkleind. Bedrijven boeken vooral reistijdwinsten. Bij huishoudens speelt ook het negatieve effect van de ontmoediging van het verkeer een belangrijke rol.

Tabel 6 Gemiddelde financiële effecten voor bedrijven (afgerond op € 25)

Variant		Kosten kastje/systeem	Heffing	Terugsluis	Reiskosten-vergoeding	Mobiliteit en reistijd <sup>a</sup>	Totaal
		Euro's per werknemer per jaar					
1A	Betalen per kilometer	0	-150	100	-75	125	0
1B		0	-250	175	-125	175	-25
2	Betalen per kilometer: Hofstra-variant	0	-225	175	-100	175	-25
3	Betalen per kilometer vracht	Niet afzonderlijk berekend					
4	Tol op zes locaties	0	-25	0	0	50	25
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	0	-175	100	-75	250	75
6	Passageheffing bij de vier grote steden	0	0	0	0	50 à 75	25 à 50
7	Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	0	-50	0 à 25	-25	25 à 100	-25 à +50
8	Betalen op congestietrajecten	0	-25 à -50	0 à 25	0 à -25	125 à 200	75 à 150
9	Betalen per liter brandstof	0	-75	0	-25	25	-75
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	0	-25	0	0	75	75

a Totale waarde voor de bedrijven van uitval van mobiliteit (negatief) en van reistijdwinst (positief)

## Groepen bedrijven

Het wegtransport en de bedrijfstakken met relatief veel eigen vervoerders zullen doorgaans meer kwijt zijn aan anders betalen voor mobiliteit dan gemiddelde bedrijven. Tegelijkertijd zijn dit de bedrijfstakken die het meest profiteren van de verbeterde doorstroming. In het referentiescenario mijdt een belangrijk deel van het vrachtverkeer en het zakelijkverkeer de spits en congestiegevoelige wegvakken, omdat het te langzaam gaat. Indien door een vorm van beprijzen de doorstroming verbetert gaan vracht- en zakelijkverkeer weer meer gebruik maken van de spits en de betreffende wegvakken. Die reistijdwinsten hebben een hoge waarde voor bedrijven, gezien het loon van de chauffeurs en de waarde van de lading. Ook de verbetering van de betrouwbaarheid van de reistijd telt mee. De kostenbesparingen overtreffen voor nagenoeg alle bedrijven de uitgaven aan de heffing. Voor bedrijven die veel op de weg zitten bedragen de reistijdwinsten rond de 1000 euro per werknemer per jaar. Voor het wegtransport zijn de nettobaten 650 à 800 euro per werknemer per jaar.

Voor de meeste groepen bedrijven zijn de voordelen van betalen per kilometer geringer dan de voordelen van specifieke heffingen. Dit komt vooral omdat de zakelijke rijders naar verhouding veel kilometers maken, zowel met personenauto's als met bestelbusjes. Het saldo van de te betalen heffing en de verlaging van MRB en BPM is daarom voor de meeste bedrijven negatief. Voor bedrijven die actief zijn in de zakelijke dienstverlening of

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

76

in de kwartaire sector geldt dat ze naar verwachting meer geld uit zullen geven aan reiskostenvergoedingen. Het wegtransport heeft wel veel baat van een systeem van betalen per kilometer. Dat komt omdat in de bestudeerde varianten is verondersteld dat vrachtauto's de heffing niet hoeven te betalen, terwijl het vrachtverkeer wel zal profiteren van de verminderde congestie.

## Kosten en baten 'BV Nederland'

De kosten en baten voor huishoudens, bedrijven en overheid zijn opgeteld tot een totaal effect op de welvaart van de 'BV Nederland'. Daarbij zijn ook verschillende milieu- en veiligheidseffecten meegenomen. Uit tabel 7 blijkt dat het totale welvaartseffect voor de meeste varianten positief is. Dit geldt echter niet voor betalen per liter brandstof (variant 9). Daar is het welvaartseffect sterk negatief omdat dit leidt tot tanken over de grens, en daardoor tot minder accijnsopbrengsten voor de overheid en minder omzet voor Nederlandse tankstations. Bij tol (variant 4) is het welvaartseffect negatief omdat de congestievoordelen van de infrastructuur niet opwegen tegen de investeringskosten. Het CPB wijst erop dat op enkele locaties die in aanmerking zouden komen voor tolheffing, de aanlegkosten van nieuwe wegen zeer hoog zijn. In dergelijke gevallen is aanleg maatschappelijk niet rendabel. Daarnaast geeft het CPB aan dat tol als financieringsinstrument minder efficiënt is dan de Motorrijtuigenbelasting. Ook bij de aanwezigheidsheffing in de vier grote steden (variant 7) is het welvaartseffect negatief, omdat deze nauwelijks effect heeft op de congestie op hoofdwegen.

Het grootste positieve welvaartseffect (1,6 miljard euro per jaar) treedt op bij betalen op congestietrajecten (variant 8), als de hoogte van de heffing afhangt van de mate van congestie (tariefdifferentiatie). In het algemeen geldt dat de precieze vormgeving bij betalen op specifieke plaatsen en tijden van groot belang is voor de effecten. Het gaat dan om vragen waar precies geheven wordt, of op parallelwegen ook geheven wordt, op welke tijdstippen van de dag geheven, hoe het geld geïnd wordt, welke vrijstellingen er eventueel verleend worden enz. Ook de tariefstructuur en -hoogte blijken zeer belangrijk. Zo wordt het positieve welvaartseffect van variant 8 nog groter als tegelijk tariefdifferentiatie en een hoger gemiddeld tarief worden toegepast.

Een sterk positief welvaartseffect treedt ook op in variant 5, waarin betalen per kilometer (variant 1A) en een vaste betaling op congestietrajecten (variant 8) worden gecombineerd. Daarbinnen heeft betalen op congestietrajecten een groter positief welvaartseffect dan betalen per kilometer, met name omdat de (uitvoerings)kosten van betalen per kilometer hoger zijn (zie ook tabel 4).

Betalen per kilometer (varianten 1 en 2) heeft een positief effect op de welvaart in vergelijking met het referentiescenario. Als reguleringsinstrument kan het de congestie en de milieuschade verminderen, als financieringsinstrument kan het een grote inkomstenbron voor de overheid zijn. Het CPB wijst erop dat de congestie het meest efficiënt wordt bestreden door een combinatie van aanleg van extra wegcapaciteit op plaatsen waar dat niet al te duur is en betalen op drukke plaatsen waar aanleg van wegen wel erg duur is. Aanleg is duur op plaatsen waar natuurlijke barrières overwonnen moeten worden, en in stedelijke gebieden waar de ruimte schaars is en waar de kosten van een goede luchtkwaliteit hoog zijn. Betalen op deze plaatsen kan de congestie op efficiënte wijze verminderen. Betalen per kilometer blijkt minder efficiënt te zijn dan betalen op congestietrajecten.

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

Voor het reduceren van emissies zou een accijnsverhoging effectiever en efficiënter zijn, mits deze in Europees verband wordt afgesproken omdat anders het tanken over de grens de maatregel ontkracht. Ook benadrukt het CPB de hoge uitvoeringskosten van betalen per kilometer. En door het drukkend effect op de hoeveelheid verkeer ondervinden automobilisten een welvaartsverlies en treedt een uitverdieneffect op bij de overheidsinkomsten.

Volgens het onderzoek zou een passageheffing bij grote steden (variant 6) - in tegenstelling tot een aanwezigheidsheffing (variant 7) - een positief welvaartseffect hebben. De passageheffing valt positief uit omdat deze ook van toepassing is op de ringwegen waar extra reistijdwinsten geboekt kunnen worden, terwijl de uitvoeringskosten heel laag zouden kunnen zijn. Het CPB geeft aan dat deze berekeningen een globaal karakter hebben en dat eventuele heffingen in en rond de grote steden aanvullende analyses vereisen waarin goed gekeken wordt naar de lokale omstandigheden en de uitvoeringskosten.

Tabel 7 Kosten en baten voor Nederland

Variant		Huishoudens		Bedrijven		Overheid	Milieu, veiligheid	Totaal
		Koopkracht	Mobiliteit en reistijd	Geld	Mobiliteit en reistijd			
Miljard euro in 2020								
1A	Betalen per kilometer	0,2	0,2	-1,0	1,0	-0,5	1,0	0,9
1B		0,4	-0,1	-1,5	1,3	-0,6	1,4	1,1
2	Betalen per kilometer: Hofstra-variant	0,4	0,0	-1,3	1,3	-0,5	1,2	0,9
3	Betalen per kilometer vracht	-0,2				0,3	0,1	0,2
4	Tol op zes locaties	-0,2	0,2	-0,2	0,4	-0,5	-0,1	-0,2
5	Betalen per kilometer + congestietoeslag	0,0	0,3	-1,3	1,8	-0,5	1,1	1,4
6	Passageheffing bij de vier grote steden	-0,1 à 0,1	0,2 à 0,3	-0,1 à -0,2	0,4 à 0,5	0,0	0,1	0,6
7	Aanwezigheidsheffing in de vier grote steden	-0,7 à +0,2	0,0 à 0,4	-0,3 à -0,5	0,1 à 0,7	0,0 à -0,3	-0,1 à 0,0	-0,2 à -0,3
8	Betalen op congestietrajecten	-0,2 à +0,3	0,0 à 0,7	-0,2 à -0,3	0,9 à 1,5	0,0	0,0 à 0,1	-1,0 à -1,6
9	Betalen per liter brandstof	-1,0	-1,3	-0,7	0,1	-0,1	0,7	-2,3
10	Accijnsverhoging om wegen te financieren	-0,5	0,0	-0,3	0,1	0,5	0,1	0,0

# Bijlage 1: Samenvatting Effectenonderzoek

## Volgtijdelijke invoering van heffingen

Als betalen per kilometer (varianten 1 en 2) wordt ingevoerd in een situatie waarin eerder betalen op congestietrajecten (variant 8) is ingevoerd, wordt het welvaartseffect van betalen per kilometer minder groot. Het CPB geeft als voorbeeld invoering van variant 1A als een bepaalde vorm van variant 8 al bestaat. Het totale welvaartseffect van variant 1A is dan niet 0,9 mld euro per jaar (zie tabel 7), maar 0,4 mld euro per jaar. Bij invoering van variant 1A, als eerder al een andere vorm van variant 8 zou zijn ingevoerd, zou de vlakke heffing nauwelijks nog een positieve bijdrage leveren aan bestrijding van de congestie. Wat overblijft is een positief effect van de vlakke heffing op het milieu en een negatief effect op de hoeveelheid verkeer. In euro's uitgedrukt zou het saldo daarvan licht positief kunnen zijn, maar ook negatief.



# Bijlage 2: Een idee voor de uitwerking

Hieronder wordt een idee voor veranderingen in de wijze van inning en besluitvorming geschetst. Andere uitwerkingen zijn ook mogelijk<sup>40, 41</sup>.

## Huidige situatie

### Inkomsten bestemd voor infrastructuur op het onderliggend wegennet en hoofdwegennet (OWN en HWN)

In de huidige situatie worden uitgaven voor infrastructuur bekostigd via de algemene middelen van de overheid. Inkomsten komen in de vorm van belastingen (zoals MRB, BPM en accijnzen) binnen in de algemene middelen van het Rijk en dat sluisd daaruit een bedrag door naar infrastructuurfonds van het Rijk (MIT). Daarnaast worden andere bedragen doorgesluisd naar gemeentefonds en provinciefonds zonder een specifieke oormerking van een deel van dit bedrag voor infrastructuur<sup>42</sup>. Weer een ander deel van de algemene middelen gaat wel geoormerkt naar de provincies en de zeven kaderwetgebieden via de Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer (bestemd voor weginfrastructuur en onder andere de exploitatie van OV).

## Besluitvorming

- Omvang van de budgetten voor infrastructuur. Het besluit over de omvang van het MIT (waar naast weginfrastructuur ook vaarwegen en spoor uit worden betaald) is opgenomen in het regeerakkoord. Momenteel is daarin vastgelegd dat het MIT jaarlijks met 2,8% groeit. Daarnaast is bij meevallers in de aardgasbaten soms ruimte voor incidentele aanvullingen via de gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking. De provincies en gemeenten nemen zelf een besluit over de omvang van de eigen infrastructuurbudgetten.
- De prioriteringsbeslissing binnen de budgetten voor infrastructuur. De prioritering via het MIT is een bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat. In deze prioritering worden overigens ook de grote projecten van gemeenten en provincies opgenomen. De prioritering in de besteding van de middelen uit het gemeente- en provinciefonds ligt bij respectievelijke overheden. Bij de prioritering is de huidige tendens naar regionale netwerkbenadering relevant: gebiedsgerichte samenwerking door de verschillende overheden die eigenaar zijn van delen van het OWN (gemeenten, provincies, waterschappen) of van het HWN (Rijk). De prioritering van projecten wordt daardoor meer in samenhang gezien.
- De planning en het ontwerp van projecten is vooral een overheidszaak. In zeer beperkte mate is momenteel sprake van de inzet van Design, Build, Finance en Maintenance-contracten (DBFM-contracten) waarin de opdrachtnemer meer ruimte heeft om zelf de betreffende infrastructuur te ontwerpen. DBFM-contracten zijn per definitie constructies waarin publieke en private partijen samenwerken (PPS).
- De beslissing over de prijsstelling voor het gebruik van de wegen ligt bij het Rijk via de hoogte van de belastingen.

## Uitwerking voorfase: beprijzen naar tijd en plaats onder versnelde verbetering van knelpunten

### Besluitvorming

- *Omvang budget en prioritering.* In principe verandert er in dit stadium niets aan de bestaande systematiek van voeding van het MIT of die van de provinciale en gemeentelijke budgetten.

<sup>40</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar op pagina 51 van het advies.

<sup>41</sup> Zie het afwijkende standpunt van de heer A.J.M. van den Biggelaar met betrekking tot het verzelfstandigen van het wegbeheer op pagina 52.

<sup>42</sup> Alleen de provinciale opcenten op de MRB vloeien rechtstreeks naar de betreffende provincies; deze zijn echter niet geoormerkt voor infrastructuur.

# Bijlage 2: Een idee voor de uitwerking

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T

- *De prioriteringsbeslissing en de planning van aanleg* blijven bij de overheid. Wijziging ten opzichte van de bestaande situatie zit in het versneld kunnen aanpakken van enkele prangende knelpunten door het genereren van extra middelen door beprijzing. Dit betekent ook dat initiatieven voor infrastructuurprojecten niet alleen vanuit de overheid hoeven te komen. Ook marktpartijen kunnen de aanleg of verbetering van een weg initiëren. Wel is het aan de overheid om de verschillende belangen af te wegen en uiteindelijk te beslissen waar en wanneer infrastructuur mag worden aangelegd of verbeterd. Daarnaast wordt de inbreng van verschillende weggebruikers (automobilisten en bedrijven die afhankelijk zijn van dit knelpunt) geformaliseerd bij de beoordeling van de voorstellen.
- *Ontwerp, daadwerkelijke aanleg, onderhoud en financiering.* Anders dan de verantwoordelijkheid voor de planning is de verantwoordelijkheid voor het ontwerp, de aanleg, het onderhoud en de financiering van een infrastructuurproject niet per definitie een aangelegenheid van de overheid waarvan de infrastructuur is. Deze verantwoordelijkheden kunnen worden neergelegd bij knelpuntconsortia waarin partijen gezamenlijk kunnen optrekken (het betreft hier vooral bouwers en financiers als banken of, bijvoorbeeld bij knelpunten op de rijkswegen, de provincie of gemeenten als medefinancier). Tussen de overheid en het knelpuntconsortium worden dan onder meer afspraken gemaakt over het tarief, de looptijd en de overheidsbijdrage. Door bredere toepassing van Design, Build, Finance en Maintenance (DBFM) wijzigt de wijze van uitvoering van infrastructuurprojecten ten opzichte van de tot nog toe gebruikelijke werkwijze van traditioneel aanbesteden. Daarnaast zal veelal sprake zijn van een andere spreiding in de tijd van de kosten van de overheid<sup>43</sup>.
- Om de marktspanning te kunnen waarborgen en behoud van concurrentieprikkels te garanderen wordt elk project openbaar aanbesteed conform de Europese richtlijnen.

## Prijsstelling in relatie tot oorspronkelijke reservering van budget

Het introduceren van een prijs naar tijd en plaats op bestaande infrastructuur betekent dat er (extra) financiële middelen beschikbaar komen om de door de weggebruiker ervaren knelpunten op te lossen. In de gedachtevorming van het Platform past dat voor zover op basis van eerdere besluitvorming (bijvoorbeeld in het (verlengde) MIT of in een gemeentelijke of provinciale begroting) gelden zijn gereserveerd deze bedragen beschikbaar moeten blijven voor versnelde investeringen in weginfrastructuur. De prijsstelling op een bepaald knelpunt zal dan ook mede afhankelijk zijn van het bedrag dat benodigd is voor versnelling van de aanpak van het knelpunt én van de omvang van de daadwerkelijke overheidsbijdrage voor verbetering van dat specifieke knelpunt. De partijen die bereid zijn om, bijvoorbeeld binnen een knelpuntconsortium, de verantwoordelijkheid te nemen voor de aanleg/verbetering, beheer en onderhoud en de (voor)financiering, doen ook een voorstel voor de prijs per passage en de differentiatie naar tijd voor het betreffende knelpunt. Dit voorstel is daarmee de inzet voor de onderhandelingen met de betreffende overheden over de te sluiten overeenkomst (bijvoorbeeld via DBFM) en het daarmee daadwerkelijk versnellen van verbeteringen ter plekke.

Bij die onderhandelingen zal in beeld moeten worden gebracht welke behoefte er precies is bij de bedrijven en individuele weggebruikers die afhankelijk zijn van de betreffende infrastructuur en op welk draagvlak de voorstellen kunnen rekenen. Overheden en het bedrijfsleven hebben bij deze vorm van vraagarticulatie een belangrijke rol bijvoorbeeld tijdens een geformaliseerd overleg van weggebruikers met de wegbeheerder in de vorm van een gebruikersraad. Daarnaast kan bijvoorbeeld het (regionaal) bedrijfsleven dat sterk afhankelijk is van de betreffende infrastructuur intensief worden betrokken bij de voorstellen van de knelpuntconsortia.

<sup>43</sup> Dit wordt aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd aan het einde van deze bijlage.

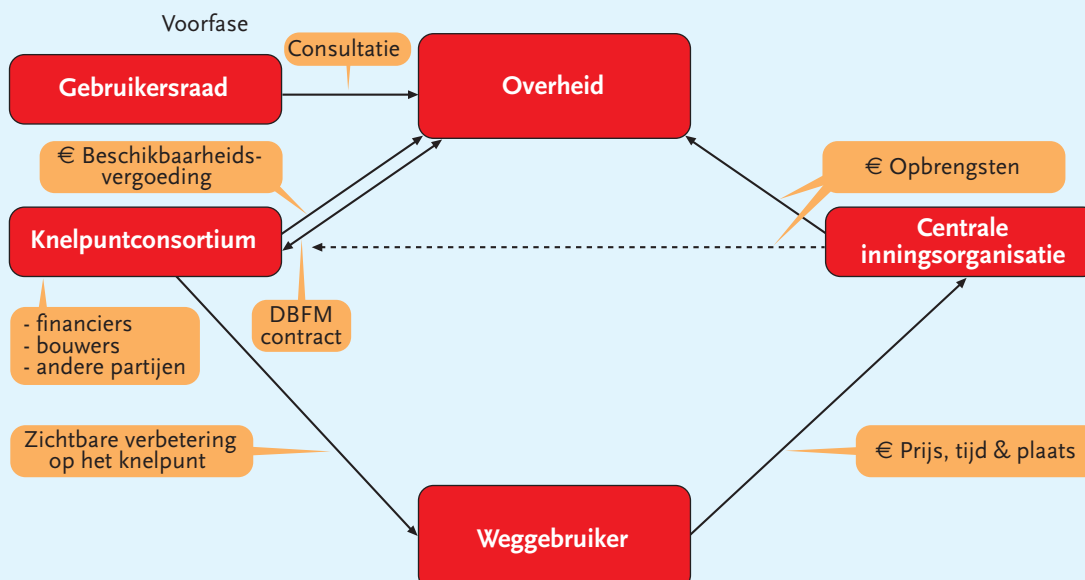
## Bijlage 2: Een idee voor de uitwerking

De gereserveerde gelden en de opbrengst van de prijs voor tijd en plaats worden uitgekeerd aan het knelpuntconsortium dat ze aanwendt voor de verbetering van de doorstroming op of rond het knelpunt. Voor zover deze totale gelden niet geheel nodig zijn voor het project, bijvoorbeeld omdat de opbrengsten van de prijs naar tijd en plaats hoger zijn dan de rentelasten van de (voor)financiering, moet dit binnen de overeenkomst met het knelpuntconsortium leiden tot een aanpassing van het tarief. De gereserveerde MIT-gelden voor knelpunten waarop geen tijd- of plaatsgebonden prijs geldt, dienen in de gedachtevorming van het Platform onaangetast te blijven en mogen niet aan andere doeleinden worden besteed.

### Moment van beprijzen en toets op cumulatie van kosten voor de weggebruiker

De overheid bepaalt of, waar en wanneer tot beprijzing kan worden overgegaan. Voor de weggebruiker moet wel helder zijn waarom op een bepaald knelpunt een prijs moet worden betaald. Eerder is al gesteld dat het betalen van een prijs zichtbaar moet samenhangen met de versnelde verbetering van de verkeerssituatie. Daarom kan van de weggebruiker alleen een betaling worden gevraagd als onomkeerbaar vaststaat dat het infrastructuurproject daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Het moment van aanvang van het introduceren van een prijs naar tijd en plaats voor een bepaald knelpunt hangt daarom samen met het besluit tot aanleg na afronding van alle beslisprocedures over de verbetering van dat knelpunt. De daadwerkelijke inning start bij de aanvang van de werkzaamheden.

Onwenselijke gevolgen van cumulatie van de kosten voor de weggebruiker moeten niet uit het oog worden verloren. De rijksoverheid zal erop moeten toezien dat er geen stapeling ontstaat ten aanzien van knelpunten waar een prijs voor tijd en plaats geldt, waardoor de lasten voor de weggebruiker onaanvaardbaar toenemen. Ter voorkoming van cumulatie in een bepaalde regio dienen de regionale en lokale overheden die een prijs naar tijd en plaats willen toestaan voor een specifiek knelpunt dit voorstel inclusief het eerder genoemde beeld van het draagvlak bij individuele weggebruikers en bedrijven die afhankelijk zijn van de betreffende infrastructuur voor te leggen aan de rijksoverheid ter toetsing. Voor het introduceren van prijzen naar tijd en plaats op knelpunten op het Hoofdwegennet zal het Rijk zelf rechtstreeks in overleg moeten treden met marktpartijen en maatschappelijke organisaties die de weggebruikers vertegenwoordigen.



# Bijlage 2: Een idee voor de uitwerking

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

## Transparante afrekening

Om te voorkomen dat weggebruikers geconfronteerd worden met meerdere afzonderlijke rekeningen, dient de inning van de prijs naar tijd en plaats op de diverse knelpunten centraal te gebeuren door één onafhankelijke inningsorganisatie. Deze inningsorganisatie kan los van de overheid worden vormgegeven door vanuit de overheid bijvoorbeeld een concessie aan deze organisatie te verlenen waarin onder meer afspraken worden gemaakt over de wijze van registratie (bijvoorbeeld portalen en tags), de inningstechniek, de handhaving en de concessieperiode. Bij de taak en werkwijze van deze organisatie kan worden gedacht aan elementen van een clearing house. Deze inningsorganisatie verzorgt uitsluitend de inning van de prijs voor tijd en plaats en sluis de middelen vervolgens naar de wegbeheerder (die mede daarmee het knelpuntconsortium betaalt).

## Techniek in voorfase

Uitgangspunt is dat beprijzing in de voorfase wordt ingevoerd op regionale knelpunten. Voor dit onderdeel zijn verschillende alternatieven beschikbaar. Voor trajecten waar veel congestie voorkomt is het een optie om alle passerende voertuigen te registreren met camera's die de kentekens van alle passerende auto's lezen. De geregistreerde kentekens worden in dat geval via het kentekenbestand van de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW) gekoppeld aan de eigenaar van de auto. De eigenaar krijgt een rekening van de inningsorganisatie. Een dergelijk systeem lijkt op bestaande trajectcontrolesystemen en is bewezen technologie. Een snelle implementatie is dan ook *technisch* mogelijk. In combinatie met waarborging van de privacybescherming van de weggebruiker zal dit systeem goed voor het beoogde doel kunnen dienen. Kentekenregistratie zal ook in de volgende fase gebruikt kunnen worden als handhavingssysteem. Bekeken moet worden in hoeverre deze technologie zich leent voor een inningsoperatie van deze omvang.

Een andere optie is het in de auto plaatsen van een transponder die de auto identificeert. Dit wordt de Dedicated Short Range Communication (DSRC) techniek genoemd. Deze techniek is vooral bruikbaar als een beperkt aantal locaties wordt beprijsd. Voor een grootschalige toepassing, zoals bij de landelijke kilometerprijs, zal dit systeem gepaard gaan met hoge investeringen.

## Uitwerking eindbeeld: Kilometerprijs gedifferentieerd naar milieukenmerken, tijd en plaats

Invoering van de gedifferentieerde kilometerprijs met milieukenmerken brengt anders dan de voorfase fundamentele wijzigingen in de financieringssystematiek voor weginfrastructuur mee en kan gepaard gaan met verzelfstandiging van het wegbeheer.

Gezien de termijn waarop dit eindbeeld geheel zal zijn gerealiseerd, kan nu niet alles worden uitgewerkt. Daarom volgt hieronder een globaal vormgegeven eindbeeld.

Weginfrastructuur zal in dit eindbeeld niet langer worden bekostigd vanuit de algemene middelen maar direct vanuit de opbrengsten van het betalen naar gebruik van de infrastructuur. De totale omvang van de bestedingsruimte voor weginfrastructuur hangt daarmee samen met de mate van het gebruik en de betalingen van de weggebruikers.

De betaalde prijs zal zijn gebaseerd op de kosten van bouw, verbetering en onderhoud van de weginfrastructuur. Daarnaast zal de prioritering sterk gekoppeld zijn aan de daadwerkelijke mate van gebruik van infrastructuur.

## Verdwijnen voeding uit algemene middelen

Doordat de gedifferentieerde kilometerprijs voor zowel het HWN als het OWN geldt, heeft de nieuwe systematiek consequenties voor de geldstroom, die momenteel verloopt via MIT, gemeente- en provinciefonds en voor een beperkt deel via de brede doeluitkering verkeer en vervoer<sup>44</sup>. In het bijzonder de middelen die bestemd zijn voor de investeringen in weginfrastructuur zullen op een andere wijze gegeneerd en verdeeld worden. In de geldstromen voor de overige mobiliteitsvormen (nationaal OV, regionaal OV, fiets, etc.) zullen geen veranderingen optreden.

Daarnaast heeft het vervallen van de MRB consequenties voor de huidige compensatie voor bedrijfsvoertuigen (de grijze kentekens) en voor de inning van de provinciale opcenten (en daarmee voor het belastinggebied voor de provincies). Bij afschaffing van het systeem van opcenten bij de MRB geldt dat adequate compensatie moet worden geregeld. Beide punten vergen nadere uitwerking door het Kabinet, waarbij als randvoorwaarde geldt dat het autonome belastinggebied voor de provincies vooraf is geregeld.

## Besluitvorming

- Doordat de *omvang van de budgetten* voor weginfrastructuur in deze situatie samen zal hangen met de mate van het gebruik en de betalingen van de weggebruikers vindt geen politieke afweging meer plaats over de omvang van het budget voor weginfrastructuur. Alleen in de situatie dat de overheid besluit om vanuit andere geldstromen middelen te reserveren voor weginfrastructuur kan de totale omvang toenemen. Gedacht kan worden aan een eenmalige injectie vanuit het Fonds Economische Structuurversterking van het Rijk ten behoeve van een geheel nieuwe wegverbinding. De verdeling van de opbrengsten geschiedt ook anders dan in de huidige situatie, namelijk op basis van de opbrengst van de kilometerprijs op de verschillende soorten wegen in een bepaald gebied. De respectievelijke opbrengsten worden gestort op de infrastructuurrekening van de betreffende (verzelfstandigde) wegbeheerder.
- *Prioritering* van de verschillende weginfrastructuurprojecten geschiedt gebiedsgericht, in onderlinge samenwerking tussen de betreffende overheden op voorstel van de verschillende (verzelfstandigde) wegbeheerders. De wegbeheerders leggen in een nader te bepalen frequentie hun (meerjaren)plannen voor aan de overheid. De bepaling waar weginfrastructuur kan en mag worden gerealiseerd moet passen binnen de ruimtelijke en maatschappelijke kaders die overheden hiervoor hebben gesteld. Indien de (verzelfstandigde) wegbeheerders verruiming van die kaders noodzakelijk achten zal dat gemotiveerd ter besluitvorming aan de verantwoordelijke overheden worden voorgelegd. Daarnaast winnen de (verzelfstandigde) wegbeheerders advies in bij bedrijven en automobilisten die van de wegen afhankelijk zijn (bijvoorbeeld in de vorm van een gebruikersraad). De prioritering voor de langere termijn kan worden geënt op de huidige MIT-systematiek. Hierin moeten garanties worden opgenomen dat voldoende aandacht wordt besteed aan beheer en onderhoud, verkeersmanagement en incidentmanagement.
- Ten aanzien van de *verantwoordelijkheid voor de planning en de uitvoering* verandert weinig ten opzichte van de voorfase.

## Prijsstelling

Bij de kilometerprijs met milieukeurmerken gedifferentieerd naar tijd en plaats speelt een aantal elementen mee in de uiteindelijke prijsstelling door de overheid op basis van de voorstellen van de (verzelfstandigde) wegbeheerders:

- De totale kosten van bouw, verbetering, beheer en onderhoud van weginfrastructuur.
- Voorafgaand aan de introductie van de kilometerprijs moet worden vastgesteld hoe de

<sup>44</sup> De BDU wordt grotendeels ingezet voor bestedingen binnen het openbaar vervoer.

## Bijlage 2: Een idee voor de uitwerking

NATIONAAL PLATFORM ANDERS BETALEN VOOR MOBILITEIT

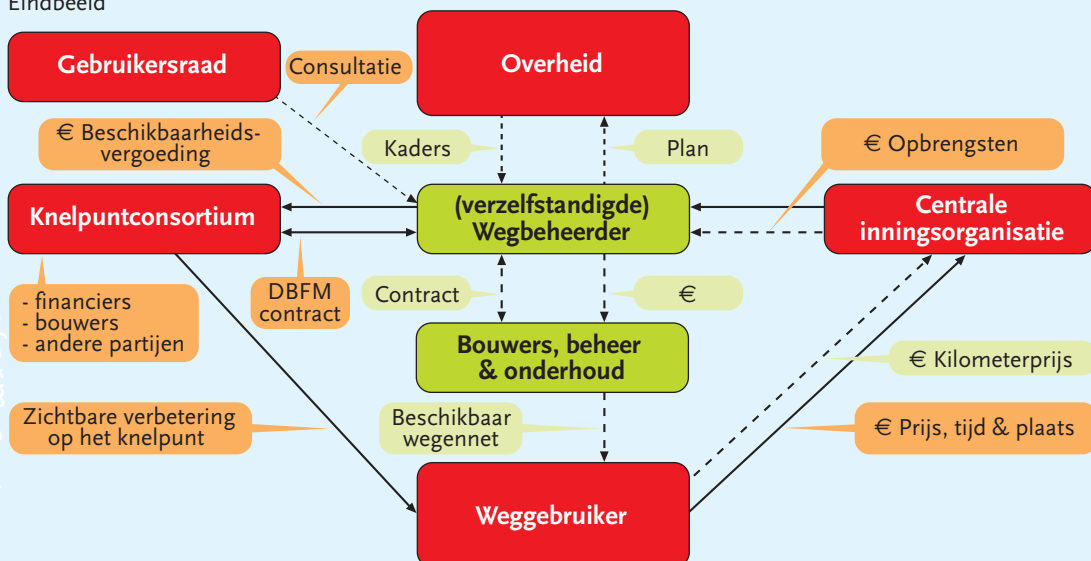
differentiatie naar milieukeurmerken van voertuigen zo wordt vormgegeven dat er een sterkere vergroening van het voertuigpark in Nederland ontstaat.

- De introductieprijs per kilometer wordt gebaseerd op de totale hoeveelheid verreden kilometers per jaar en de omvang van de lastenverlaging (= som van afschaffing MRB en verlaging BPM). Hiermee is de introductie van de kilometerprijs gedifferentieerd naar milieukeurmerken bij aanvang neutraal voor de totale groep weggebruikers.
- De mogelijkheden voor knelpuntconsortia voor differentiatie naar tijd en plaats op al eerder beprijsde knelpunten zal niet verschillen van de voorfase. De opbrengsten van deze naar tijd en plaats gedifferentieerde prijs worden geoormerkt voor de verbetering van de doorstroming op of rond het betreffende knelpunt. Er zijn immers langdurige concessies verstrekt aan de partijen die de verbetering tot stand hebben gebracht. Voor nieuwe knelpunten waarop een prijs naar plaats en tijd wordt ingesteld geldt dat het moment voor de introductie van een naar plaats en/of tijd gedifferentieerde prijs net als in de voorfase samen moet hangen met het moment waarop de aanpak van het knelpunt onomkeerbaar is en er op basis van alle beslisprocedures sprake is van een definitief besluit. Ook hier is de specifieke opbrengst van alle passages geoormerkt voor de verbetering van de doorstroming op of rond het betreffende knelpunt.
- Het doorberekenen van de kosten door de (verzelfstandigde) wegbeheerders aan de weggebruikers in de vorm van de kilometerprijs vraagt om toezicht vanuit de overheid op de totstandkoming van het tarief. Duidelijk zal moeten zijn hoe het tarief is opgebouwd en wanneer dat aangepast kan worden. Het toezicht kan bij de vervoerkamer van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) worden neergelegd.

### Inning

De inning van de kilometerprijs gedifferentieerd naar milieukeurmerken geschiedt net als de inning van de betalingen voor tijd en plaats op de knelpunten door één en dezelfde onafhankelijke inningsorganisatie. De rijksoverheid verleent deze inningsorganisatie hier toe bijvoorbeeld een concessie. De inningsorganisatie draagt zorg voor het doorsluizen van de gelden naar de (verzelfstandigde) wegbeheerders. De weggebruiker ontvangt maar één rekening.

### Eindbeeld





## Techniek bij de gedifferentieerde kilometerprijs

Volgend op de voorfase moet bij realisatie van het eindbeeld een systeem worden ingevoerd dat het berekenen van de gedifferentieerde kilometerprijs op het gehele wegennet mogelijk maakt. Het moet mogelijk zijn te betalen per afgelegde afstand, waarbij het mogelijk is tarieven afhankelijk te maken van het gereden traject, het tijdstip en andere kenmerken van het voertuig, zoals milieukeurmerken en veiligheid. Hiervoor is waarschijnlijk een andere registratietechniek nodig dan in de voorfase. De kentekenleesteknik die als voorbeeld is beschreven in de uitwerking van de voorfase is bruikbaar door haar in te zetten voor het controleren in hoeverre daadwerkelijk betaald is voor de passerende voertuigen. Voor de registratie is echter een ander systeem nodig dat herkent op welke weg de auto rijdt en hoe schoon en zuinig dit voertuig is. Voor wat betreft de specifieke techniek die nodig is om de gedifferentieerde kilometerprijs door te berekenen aan de individuele weggebruiker kan nu alleen in algemene termen geadviseerd worden. Op dit moment kiezen voor één specifieke techniek lijkt niet haalbaar gelet op de snelle technologische innovaties en de Europese richtlijn die vanaf 2007 van kracht wordt.

Er zijn verschillende technieken beschikbaar voor het innen van een kilometerprijs. Allereerst bieden kortereafstandradio'signalen (DSRC) mogelijkheden voor de registratie van een passerend voertuig, voor datacommunicatie en voor de handhaving. Satelliet-systemen (GNSS: GPS en Galileo) kunnen worden toegepast voor de registratie van plaats en tijd en voor de bepaling van de afgelegde afstand. In combinatie met een kaart in de OBU is het mogelijk te bepalen in welke tariefzone iemand rijdt en wanneer hij een (virtueel) heffingspunt passeert. Mobiele telefonietechnieken (GSM / GPRS / UMTS) tenslotte bieden mogelijkheden voor de datacommunicatie met voertuigen (voor de inbreng of mutatie van tarieven en kaarten), voor het communiceren van de heffingsgegevens, voor handhaving (door het massaal opvragen van controle-informatie) en als ondersteuning van de plaatsbepaling door de satelliet-systemen (A-GPS).

Bij de technische invulling kunnen de verschillende technieken worden gecombineerd. Zo kan in een OBU het verbruik worden afgeleid uit de plaatsbepaling met behulp van een satelliet-systeem, maar kunnen ten behoeve van het uitlezen en de handhaving DSRC en/of GSM-technieken worden toegepast, waardoor ook deze technieken dan in de OBU worden opgenomen.

Een bijkomend voordeel hiervan is dat de automobilist zelf een keuze kan maken tussen verschillende soorten registratieapparatuur, mobiele telefoon, onboardunit, wat het draagvlak ten goede komt.

## Illustratie financiële consequenties verschillende wijzen van aanbesteden

Aan de hand van een voorbeeld op basis van fictieve gegevens wordt inzicht gegeven in de consequenties van de verschillende wijzen van aanbesteden voor de kosten voor de overheid. Hierbij komt tevens het beprijzen van knelpunten aan bod.

### Traditionele manier van aanbesteden

Stel, in het verlengde MIT staat gepland in het jaar 2015 de snelweg ABC te verbreden. Voor de verbreding van deze weg is in 2015 € 100 miljoen geraamd (i.c. de investeringskosten). Verder wordt in de MIT-raming rekening gehouden met jaarlijkse onderhoudskosten van € 5 miljoen gedurende de levensduur van twintig jaar. De uitgaven voor de verbreding van weg ABC belasten in de jaren 2015 - 2035 het EMU-saldo van de overheid op basis van de onderstaande MIT-

platform anders betalen vo  
platform anders betalen vo



Het hanteren van een DBFM-constructie is echter geen garantie voor het versneld kunnen aanleggen van infrastructuur. Zo houdt de MIT-raming in het voorbeeld rekening met een omvangrijk investeringsbedrag in 2015 en een onderhoudsbedrag in latere jaren, maar houdt deze raming geen rekening met uitgaven voor weg ABC in de jaren 2012 tot en met 2014. Het naar voren halen voor uitgaven voor weg ABC betekent een belasting van het EMU-saldo in die eerdere jaren, hetgeen aanleiding kan zijn om binnen het MIT te herprioriteren. Hierdoor kan de versnelde verbreding van weg ABC aanleiding zijn voor vertraging van de aanpak van een andere weg.

### Versnelde aanpak door een prijs naar tijd en plaats

Versnelling van infrastructuurprojecten zonder dat het negatieve consequenties heeft voor het EMU-saldo is echter wel mogelijk indien het voor de versnelling benodigde budget wordt opgebracht door het genereren van extra middelen, bijvoorbeeld door middel van het innen van een prijs voor het gebruik van de infrastructuur. Omdat de opbrengsten van de beprijzing geleidelijk binnen komen, terwijl de investeringen in het begin moeten worden gedaan is publiek-private samenwerking (bijvoorbeeld in de vorm van DBFM) onontbeerlijk.

Terug naar het voorbeeld van snelweg ABC. Stel dat vanuit de regio (overheden en marktpartijen) de roep komt om de verbreding van weg ABC versneld ter hand te nemen en dat ook de (rijks)overheid deze weg bestempelt als prangend knelpunt en instemt met de beprijzing van het knelpunt. Er worden in dat geval twee contracten in de markt gezet: naast het DBFM-contract voor de verbreding en onderhoud van weg ABC wordt een contract gesloten voor de inning van de prijs die weggebruikers voor de verbreding van weg ABC gaan betalen. Op weg ABC kan een prijs worden geïnd vanaf het moment dat alle beslisprocedures succesvol zijn doorlopen en de bouwwerkzaamheden ten behoeve van de verbreding van start gaan. Veronderstel dat de verbreding drie jaar eerder plaatsvindt dan oorspronkelijk gepland, dus al in 2012 in plaats van in 2015. In het beprijzingscontract worden, op basis van schattingen van het aantal voertuigen dat het knelpunt zal passeren en het benodigde budget, afspraken gemaakt over het tarief dat de passerende weggebruiker betaalt. In het DBFM-contract worden afspraken gemaakt over de omvang en het moment van de beschikbaarheidsvergoeding (de overheidsbijdrage dan wel de bijdrage vanuit de opbrengsten van de naar milieukeurmerken gedifferentieerde prijs). De DBFM-opdrachtnemer zal het benodigde budget in verband met de versnelde aanpak moeten lenen waardoor er extra rentelasten optreden. De uitgaven van de DBFM-opdrachtnemer betreffen dus de rentekosten en de kosten van de aanleg en het onderhoud van het project.

### Toereikend tarief voor kosten versnelling

Het tarief voor de weggebruiker wordt zodanig vastgesteld dat de opbrengst gelijk is aan de extra rentekosten die moeten worden betaald in verband met het versnellen van het project. Versnelling betekent dat het Rijk de beschikbaarheidsvergoeding (waarin een vergoeding voor de rentekosten van de DBFM-opdrachtnemer zit verdisconteerd) niet vanaf 2015 maar vanaf 2012 betaalt (in dit voorbeeld wordt ervan uitgegaan dat de consequenties voor het EMU-saldo worden aanvaard). Deze versnelling met drie jaar betekent een extra financieringslast die kan worden bekostigd uit de opbrengst van de beprijzing op het knelpunt. Uitgaande van een reële rente van 4% betekent dit dat gedurende de levensduur van weg ABC jaarlijks € 1,45 miljoen extra benodigd is. Uitgaande van 1 miljoen passerende voertuigen per jaar leidt dit voor de weggebruiker tot een tarief van € 1,45 per passage. Met deze opbrengst kan de opdrachtgever via een verhoogde beschikbaarheidsvergoeding de DBFM-opdrachtnemer een vergoeding geven voor de extra rentekosten. Dit betekent dus dat de opbrengst van de beprijzing niet kan worden ingezet voor de verlaging van de vaste lasten van de weggebruiker. De betaling van de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding is relevant voor het EMU-saldo.

# Bijlage 3: Samenstelling Platform en secretariaat

<b>Voorzitter</b>	Dhr. mr. P.A. Nouwen
<b>Leden</b>	Dhr. J.G.M. Alders Dhr. A.J.M. van den Biggelaar Dhr. R.H. de Boer Dhr. mr. drs. B.J. Bruins Dhr. drs. J.S.G.M. Burgman (vanaf 1 januari 2005) Dhr. J.M.M. Elbers Mw. M.H.H. van Haaren Dhr. drs. M.C. van der Harst Dhr. drs. L.M.L.H.A. Hermans Dhr. M. van der Horst Dhr. dr. E.J. Janse de Jonge Dhr. P.H. Janssen (tot en met 31 december 2004) Dhr. prof. dr. C.C. Koopmans Mw. mr. Y.C.M.T. van Rooy Dhr. mr. J.H. Schraven Dhr. L.J. de Waal Dhr. mr. G.H.N.L. van Woerkom
<b>Adviseurs</b>	Dhr. drs. P.J.C.M. van den Berg (Ministerie van Financiën) Dhr. M.M.D. van Eeghen (Ministerie van V&W, tot en met 15 januari 2005) Dhr. drs. S. Riedstra (Ministerie van V&W, vanaf 16 januari 2005)
<b>Secretaris</b>	Dhr. drs. L.H.M. Osterholt
<b>Secretariaat</b>	Mw. M.E. Kortram Dhr. drs. O.R. Mudde Dhr. drs. W. Slabbertje Mw. drs. B.E. Solleleveld

# Bijlage 4: Instellingsbesluit Platform Anders Betalen voor Mobiliteit

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T

89



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Datum  
14 oktober 2004  
Nummer  
HDJZ/BIM/2004-2457  
Onderwerp  
Instellingsregeling Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit

HOOFDDIRECTIE JURIDISCHE ZAKEN

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

BESLUITEN:

**Artikel 1**

Er is een Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit, hierna te noemen het Platform.

**Artikel 2**

Het Platform heeft tot taak om te rapporteren aan de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën over de verschillende mogelijkheden voor een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg met motorrijtuigen, die bijdraagt aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen.

**Artikel 3**

1. Het Platform bestaat uit de voorzitter en ten hoogste veertien andere leden.
2. De Minister van Verkeer en Waterstaat benoemt na overleg met de Minister van Financiën de voorzitter en de andere leden van het Platform. Het Platform kan uit de leden een ondervoorzitter aanwijzen.
3. De leden van het Platform worden op eigen aanvraag door de Minister van Verkeer en Waterstaat ontslagen. De Minister van Verkeer en Waterstaat kan hen voorts schorsen en ontslaan wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden.
4. De voorzitter ontvangt een vergoeding overeenkomstig het maximum salarisnummer behorend bij schaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984, uitgaande van een deeltijdfactor van 0,25. De overige leden hebben voor hun werkzaamheden per vergadering recht op een vergoeding van € 230,-, en een vergoeding van hun reis- en verblijfkosten overeenkomstig de regels die gelden ten aanzien van burgerlijke rijksambtenaren.

**Artikel 4**

Het Platform heeft een secretaris. De secretaris is voor zijn werkzaamheden uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan het Platform.



HDJZ/BIM/2004-2457

**Artikel 5**

1. Het Platform beraadslaagt in vergadering over de verschillende mogelijkheden van betalen voor het gebruik van de weg. Over de bevindingen wordt besloten in aanwezigheid van ten minste twee derden van de leden. Het Platform kan zijn werkwijze nader bepalen.
2. Het Platform brengt op verzoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën dan wel uit eigen beweging tussentijds verslag uit van het overleg.

**Artikel 6**

De Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën kunnen in overleg treden met het Platform. Het Platform kan zich voor het inwinnen van inlichtingen wenden tot daartoe door de Minister van Verkeer en Waterstaat onderscheidenlijk de Minister van Financiën aangewezen ambtenaren. Voorts kan het Platform inlichtingen inwinnen bij bestuursorganen, deskundigen en andere belanghebbenden.

**Artikel 7**

De archiefbescheiden van het Platform worden na opheffing van het Platform, of zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

**Artikel 8**

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 juli 2005.

**Artikel 9**

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

Karla Peijs

DE MINISTER VAN FINANCIËN,

G. Zalm



# Bijlage 4: Instellingsbesluit Platform Anders Betalen voor Mobiliteit



HDJZ/BIM/2004-2457

## TOELICHTING

### Inleiding

Het Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit wordt door middel van de onderhavige regeling ingesteld. Dit platform heeft tot taak de verschillende mogelijkheden te bezien voor de invoering van een ander stelsel van betalen voor het gebruik van de weg met motorrijtuigen dat bijdraagt aan de doelstelling van het kabinet om de bereikbaarheid te verbeteren en op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen. De invoering van een stelsel van beprijzing zal over enige jaren wellicht onvermijdelijk zijn met het oog op het tegengaan van de aanzienlijk toegenomen congestie op het Nederlandse wegennet, aldus is verwoord in deel 1 van de Nota mobiliteit. Een andere manier van betalen voor mobiliteit bevordert een bewuste en zakelijke afweging of en wanneer gebruik wordt gemaakt van de auto: de gebruiker betaalt.

In het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 30 juni 2004 over de voorbereiding van de Nota mobiliteit (Kamerstukken II 2003/2004, 29 644, nr. 4) is aangekondigd dat voor deze aangelegenheid een platform in het leven zal worden geroepen. De Nota mobiliteit is een nationaal verkeers- en vervoersplan als bedoeld in de Planwet Verkeer en vervoer, met de status van een planologische kernbeslissing. In deel 1 van deze nota, die dit najaar verschijnt, is opgenomen dat het platform wordt gevraagd om uiterlijk in het voorjaar van 2005 over haar bevindingen te rapporteren. Aan de hand van de inspraakreacties, het voorstel van het Nationaal platform en het overleg met de andere overheden zal het kabinet een standpunt bepalen dat in deel 3 van de Nota mobiliteit zal worden opgenomen. Dat standpunt vormt de basis voor de daadwerkelijke invoering in de volgende kabinetperiode van een nieuw stelsel van betalen voor het gebruik van de weg.

### Vraagstelling platform

De vraagstelling aan het platform ziet uitsluitend op de navolgende elementen:

- 1 Een beoordeling van varianten voor het betalen voor het gebruik van de weg en de hieraan verbonden voordelen en nadelen. Hierbij komen aan de orde varianten zoals een heffing per kilometer, een heffing zoals voorgesteld door het Tweede Kamerlid Hofstra en een heffing waarbij sprake is van een naar tijd en plaats variërend tarief.
- 2 Het kabinet hecht er aan dat de uiteindelijke uitwerking van betalen voor mobiliteit per saldo neutraal is voor de automobilist en dat het past binnen de bestaande begrotingssytematiek. Anders betalen voor mobiliteit heeft tot doel de bereikbaarheid te verbeteren (bijvoorbeeld door huidige autobelastingen te herstructureren) en niet extra inkomsten te genereren.
- 3 Een vergelijking van de varianten met de situatie van ongewijzigd beleid, waarbij in de analyse onderstaande aspecten in ogenschouw worden genomen:

3



HDJZ/BIM/2004-2457

- *verkeerskundige effecten*: de consequenties voor de betrouwbaarheid en duur van de reistijd in Nederland, zoals opgenomen in de Nota Mobiliteit. Beprijzen zal een bijdrage moeten leveren aan het duurzaam oplossen van de bereikbaarheidsproblemen.
- *effecten voor milieu, veiligheid en leefbaarheid*. In 2020 worden minimaal dezelfde milieueffecten bereikt als met het huidige belastingsysteem, los van de te verwachten autonome verbeteringen van het autoverkeer, en mag de invoering van prijsbeleid de veiligheid niet schaden.
- *opbrengsten en uitvoeringskosten, risico's en de daarmee verbonden technische vormgeving en eisen*. De betaalbaarheid van een systeem en de uitvoeringsrisico's worden beperkt door gebruik te maken van beschikbare en beproefde technologieën. Ook eventuele risico's bij de overgang naar een nieuw systeem zijn van belang, evenals de mate waarin private partijen een rol kunnen vervullen bij een vorm van betalen voor mobiliteit.
- *verdeling van de lasten tussen de verschillende groepen weggebruikers*.
- *aansluiting bij Europese kaders*.

Daarnaast zal de regering in overleg met het platform een kengetallen kosten-batenanalyse laten uitvoeren voor diverse varianten van beprijzen. De analyse zal tijdig plaatsvinden zodat met de uitkomsten ervan rekening kan worden gehouden. Hiertoe wordt aan een onafhankelijk bureau de opdracht tot het uitvoeren van deze studie gegeven.

### Rol en samenstelling platform

Het platform fungeert als een gezaghebbende instantie en klankbord dat tevens oog heeft voor voldoende maatschappelijk draagvlak. Het platform bestaat uit deskundigen uit maatschappelijke en bestuurlijke organisaties, de wetenschappelijke wereld en het bedrijfsleven. Zij dragen kennis van de opvattingen uit de kring waaruit zij afkomstig zijn, doch zullen op persoonlijke titel deelnemen. Betrokkenheid en deskundigheid op het gebied van beprijzing, bestuurlijke organisatie, publiek-private samenwerking, milieu, mobiliteit en inzicht in de praktijk zijn voor het goed functioneren van het platform van groot belang. Daarnaast wordt bij de benoeming van de leden acht geslagen op hun maatschappelijke kennis en ervaring.


De taak van het platform is naar zijn aard eenmalig. Het bestaan van het platform is dan ook beperkt door het tijdpad voor de totstandkoming van deel 3 van de Nota mobiliteit. De Ministers van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën kunnen in overleg treden met het platform; zo zullen de directeur-generaal Personenvervoer en de directeur-generaal Rijksbegroting in het verlengde hiervan de vergaderingen van het platform bijwonen als adviseur.



# Bijlage 4: Instellingsbesluit Platform Anders Betalen voor Mobiliteit

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T


91



HDJZ/BIM/2004-2457


Het platform kan bij de uitvoering van zijn taakopdracht in overleg treden met deskundigen of belanghebbende partijen. Het platform wordt bijgestaan door een onafhankelijk secretariaat dat uitsluitend verantwoording schuldig is aan het platform.

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT,



Karla Peijs

DE MINISTER VAN FINANCIËN,



G. Zalm

5

# Bijlage 4: Instellingsbesluit Platform Anders Betalen voor Mobiliteit

92

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T



Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Datum

27 oktober 2004

Nummer

HDJZ/ BIM/2004-2669

Onderwerp

Wijziging Instellingsregeling Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit

HOOFDDIRECTIE JURIDISCHE ZAKEN

DE MINISTER VAN VERKEER EN WATERSTAAT EN DE MINISTER VAN FINANCIËN

BESLUITEN:

#### Artikel 1

In artikel 3, eerste lid, van de Instellingsregeling Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit wordt "veertien andere leden" vervangen door: twintig andere leden.

#### Artikel 2

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Karla Peijs

De Minister van Financiën,

G. Zalm



HDJZ/ BIM/2004-2669

#### NOTA VAN TOELICHTING

De Instellingsregeling Nationaal platform anders betalen voor mobiliteit is recent bekendgemaakt (Stcrt. 2004, 22 oktober 2004). Gebleken is dat bij de samenstelling van het platform onvoldoende rekening kon worden gehouden met de wens om het platform zo breed mogelijk samen te stellen. Om deze reden wordt het maximum aantal andere leden dan de voorzitter verhoogd van veertien naar twintig.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,

Karla Peijs

De Minister van Financiën,

G. Zalm

# Bijlage 5: Overzicht van raadplegende gesprekken

Vanaf de start van het Platform zijn met de volgende organisaties en personen, overwegend op hun eigen verzoek, oriënterende gesprekken gevoerd:

**Connekt**  
**Deloitte**  
**Deutsche Telecom/ T-systems International GmbH**  
**Deutsche Telecom/ T-systems Nederland b.v.**  
**Ecorys Transport**  
**Goudappel Coffeng**  
**IBM Nederland N.V.**  
**Intelligent Mobility**  
**Interpay**  
**Metrum**  
**NEA Transport research en training**  
**N.V. Westerschelde tunnel**  
**OmslagGroep, Stichting**  
**Policy Research Corporation**  
**Rabobank Nederland**  
**Regio Randstad**  
**Siemens Nederland**  
**Staatssecretaris VROM, drs. P.L.B.A. van Geel**  
**Stichting Maatschappij en Onderneming (SMO)**  
**Stichting tot Ontwikkeling van kilometerverzekeren (STOK)**  
**Stratix**  
**Technolution B.V.**  
**Tenderis**  
**TNO Traffic and Transport**  
**Tweede-Kamerlid GroenLinks, dhr A.J.W. Duyvendak**  
**Wethouder kunstzaken en vervoer van de gemeente Rotterdam, dhr. S. Hulman**

# Bijlage 6: Begrippen en afkortingen

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T

## BEGRIJF

Accijns

Algemene middelen

Belastingen

Beprijzen/prijsbeleid

Beprijzing

Bereikbaarheid

Bestemmingsheffing

BPM

Concessie

Congestie

Congestieheffing

Dynamische congestieheffing

Statische congestieheffing

Cordonheffing

Corridorheffing

## OMSCHRIJVING

Indirecte belasting op bijvoorbeeld verbruiksgoederen als brandstof.

Financiële middelen van de overheid als gevolg van inkomsten uit diverse belastingen en overige inkomsten.

Verplichte betalingen van burgers en bedrijven aan de overheid, waarvoor de overheid geen individuele tegenprestatie verricht. Belastingen zijn verreweg de belangrijkste inkomsten van het Rijk.

Beprijzen is een andere term voor prijsbeleid. Omdat weggebruikers nu ook al betalen voor het rijden over de weg wordt in dit rapport met beprijzen vooral een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg bedoeld.

Het inzetten van een beprijzingsinstrument om beleidsdoelen te realiseren (zoals het 'kabinetsbeleid anders betalen voor mobiliteit' ter verbetering van de bereikbaarheid).

Het binnen een redelijke periode bereiken van een specifieke plaats. Het gaat hierbij om een goede doorstroming binnen de geldende maximumsnelheden.

Heffing waarvan de opbrengst is bestemd voor een bepaalde uitgave.

Belasting van Personenauto's en Motorrijwielen, te betalen bij aanschaf van het voertuig.

Overeenkomst waarmee een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke concessiehouder zich verbindt tot de uitvoering (en eventueel ook het ontwerp) van werken op eigen kosten. In ruil hiervoor wordt de concessiehouder het exploitatierecht toegekend. De concessie kan gepaard gaan met de betaling van een prijs door de concessiehouder aan de partij die de concessie verleent.

Opstopping van verkeer; file.

Heffing gericht op het tegengaan van congestie. De hoogte van het te betalen bedrag is afhankelijk van de tijd en/of plaats waar gereden wordt.

Het tarief van de congestieheffing varieert naar gelang de drukte op een bepaalde plaats en/of bepaalde tijd.

Het tarief van de congestieheffing ligt gedurende een langere periode (bijvoorbeeld een jaar) voor een bepaalde tijd en/of plaats vast.

Heffing gericht op toegang van een cordon, bijvoorbeeld een ringweg. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen een open en gesloten cordonheffing. Bij een open cordonheffing kan gedacht worden aan alleen de hoofdwegen, bij een gesloten heffing ook aan de onderliggende wegen.

Heffing gericht op een gedeelte van de weg (bijvoorbeeld een aantal kilometers weg) ofwel corridor. Vergelijkbaar met een trajectheffing.

# Bijlage 6: Begrippen en afkortingen

## BEGRIJF

DBFM

Differentiatie naar plaats en/of tijd

DSRC

Duitse Maut

Duyvendak-wetsvoorstel

Eurostat

Eurovignet

EMU

ERP

FES

Fonds

Gebiedsheffing

Gebruiksheffing

Gebruiksrecht

Gedifferentieerde heffing

## OMSCHRIJVING

Design, Build, Finance and Maintenance. Manier van financieren van het ontwerp, aanleg en onderhoud van bijvoorbeeld weginfrastructuur in PPS-verband.

Hanteren van verschillende tarieven afhankelijk van plaats en/of tijd waarop wordt gereden.

Dedicated Short Range Communication

Kilometerheffing voor vrachtauto's in Duitsland.

Voorstel van wet van het Tweede-Kamerlid Duyvendak (GroenLinks) tot wijziging van enkele wetten in verband met de invoering van een belasting ter regulering van het verkeer op provinciale, gemeentelijke en waterschapswegen (Tolwet, november 2004)

Het statistisch bureau voor de Europese Unie. De rol van Eurostat binnen Europa is vergelijkbaar met die van het Centraal Bureau voor de Statistiek in Nederland.

Vignet voor vrachtwagens om autosnelwegen in binnen- en buitenland voor een bepaalde periode te gebruiken. Aangesloten landen bij het Eurovignetverdrag zijn Nederland, België, Luxemburg, Denemarken en Zweden.

Economische en Monetaire Unie. Sinds de start van de EMU worden voor de overheidsschuld en het begrotingssaldo (tekort/overschot) definities gebruikt die binnen de gehele monetaire unie dezelfde zijn.

Het EMU-saldo is het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven van de overheid (het Rijk, de Sociale Zekerheid, de Zorg, de decentrale overheden en de zelfstandige bestuursorganisaties).

Electronic Road Pricing

Fonds Economische Structuurversterking. Fonds van de rijksoverheid gevoed door de aardgasbaten met als doel het versterken van de economische structuur van Nederland.

Financiële middelen die geoormerkt zijn voor een bepaald doel. Bijvoorbeeld het infrastructuurfonds of het provinciefonds.

Heffing gericht op toegang en verblijf in een gebied. Die verschilt ten opzichte van een cordonheffing aangezien men de gebiedsheffing ook betaalt als men (reeds) binnen een gebied is. De gebiedsheffing is vergelijkbaar met een verblijfsheffing.

Heffing die betaald wordt bij het gebruik van een bepaald goed of dienst, bijvoorbeeld het gebruik van een weg.

Door een vaste betaling ontstaat het recht op het gebruik van de weg. Het Eurovignet is een vorm van gebruiksrecht.

Heffing waarbij het tarief afhankelijk is van verschillende variabelen, zoals tijd, plaats, brandstof en de milieukeurmerken van de auto.

# Bijlage 6: Begrippen en afkortingen

N A T I O N A A L P L A T F O R M A N D E R S B E T A L E N V O O R M O B I L I T E I T

## BEGRIP

Heffing

Hofstra-plan

HWN

IBO Goederenvervoer

Interoperabiliteit

Kilometerheffing

Lastenneutraliteit

LKW-Maut

MIT

Mobiliteitsmarkt

Modaliteiten

MRB

NMa

Niet-belastingontvangsten

OBU

OWN

Passageheffing

## OMSCHRIJVING

Prijs die wordt betaald.

Het plan van het Tweede-Kamerlid Hofstra (VVD) waarin wordt voorgesteld om de vaste autokosten zoals de MRB en BPM om te bouwen tot een gebruiksheffing; een vaste prijs per gereden kilometer gegeven in een gelijke systematiek voor automobilisten in het gehele land (ook wel infraheffing genoemd). Het tarief bestaat uit drie onderdelen: veiligheid, milieu en gebruik infrastructuur.

Hoofdwegennet; snelwegen.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek gericht op Gebruiksvergoeding van goederenvervoer (zowel wegtransport, binnenvaart als goederenvervoer per spoor).

Uitwisselbaarheid van informatie tussen verschillende technische systemen.

Heffing gericht op het betalen per gereden kilometer; het tarief kan wel of niet afhankelijk zijn van voertuigkenmerken (bijvoorbeeld voertuigtype, brandstof, gewicht), plaats en/of tijd.

Uitgangspunt dat een maatregel per saldo niet leidt tot meer of minder lasten voor de gebruikers. Het gaat hier om een macro-economische benadering: Nederland als geheel. Individuele weggebruikers kunnen wel meer of minder gaan betalen.

Zie: Duitse Maut

Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

De vraag naar mobiliteit (bijvoorbeeld de verplaatsingsbehoefte van weggebruikers) en aanbod van mobiliteitsdiensten en producten (bijvoorbeeld weginfrastructuur, openbaar vervoer, spoor).

Vervoersvormen, zoals via het spoor of over de weg

Motorrijtuigenbelasting, een belasting voor het bezit van een motorvoertuig. Deze belasting is gedifferentieerd naar gewicht en brandstofsoort.

Nederlandse Mededingingsautoriteit

Inkomstenbron van de overheid. Voorbeelden van niet-belastingontvangsten zijn aardgasbaten en boetes.

On Board Unit.

Onderliggend wegennet; de provinciale en gemeentelijke wegen en de wegen van de waterschappen.

Heffing gerelateerd aan het passeren van een fysiek punt, bijvoorbeeld een brug.



# Bijlage 6: Begrippen en afkortingen

## BEGRIJF

Provinciale opcenten

## OMSCHRIJVING

De provinciale opcenten zijn een opslag binnen de motorrijtuigenbelasting, wordt die opgelegd aan de in de provincie wonende of gevestigde houders van personenauto's en motorrijwielen (dus exclusief bestelauto's, vrachtauto's en autobussen) en aan degenen op wier naam een kenteken is gesteld (zoals erkende autohandelaren). De provincies bepalen zelf (binnen een bepaalde bandbreedte) de hoogte van de opcenten. De opbrengst van de provinciale opcenten behoort tot de algemene middelen van de provincies.

Platte heffing

Heffing met een vast bedrag per gebruik of verbruik, dus voor iedereen een gelijke heffing (ongedifferentieerd).

PPS

Publiek Private Samenwerking

RDW

Rijksdienst voor het Wegverkeer, het agentschap dat zorgdraagt voor de registratie van kentekens.

SER

Sociaal Economische Raad, één van de belangrijkste adviesraden van de Nederlandse regering.

Tol

Heffing waar een directe individuele tegenprestatie tegenover staat, bijvoorbeeld het gebruik van bepaalde wegen, tunnels of bruggen. De opbrengsten worden gebruikt ter financiering van de betreffende infrastructuur.

Trajectheffing

Heffing gericht op het berijden van een bepaald stuk weg. Vergelijkbaar met een corridorheffing.

Variabele heffing

Heffing afhankelijk van het gebruik.

Variabiliseren

Omzetten van vaste lasten (onafhankelijk van gebruik) in variabele lasten (afhankelijk van gebruik).

Vaste heffing

Heffing onafhankelijk van het gebruik, gelijk voor alle gebruikers.

Verblijfsheffing

Heffing voor verblijf in een gebied, ongeacht de duur van het verblijf. Vergelijkbaar met een gebiedsheffing.

Verdelingseffecten

Welvaartsveranderingen voor groepen actoren als gevolg van de uitvoering van een project. Denk bijvoorbeeld aan de verandering van koopkracht van huishoudens.

Verkeersmanagement

Het beïnvloeden van verkeersstromen en gedrag van verkeersdeelnemers.

Verkeersnetwerk

Het stelsel van wegen die nauw met elkaar in contact staan.

WBM

Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit

Wegcapaciteit

Het aantal voertuigen dat een bepaalde doorsnede van een weg ten hoogste kan passeren; meestal uitgedrukt in aantal voertuigen per uur.

Weggebruikers

De bestuurders van motorvoertuigen. Deze groep bestaat met name uit automobilisten, vrachtwagenchauffeurs en motorrijders.

# Bijlage 7: Gebruikte literatuur

- CBS, *In tien jaar tijd een kwart meer auto's*, Webmagazine februari 2005.
- *De effecten van verkeersuitstoot en -geluid op de volksgezondheid; een beknopt overzicht en opties voor beleid*, Centrum voor Energiebesparing, december 2002.
- *Externe kosten van verkeer, Een vergelijking van milieu-, veiligheids- en congestiekosten*, J.A. Annema en G.P. van Wee, Arena, mei 2004.
- *File top 20 van 1986, 1990,1995 en file top 30 van 2003*, gegevensverzameling in opdracht van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, Ministerie van V&W, RWS/Adviesdienst Verkeer en Vervoer, december 2004.
- *Menselijk of Wenselijk*, Effecten prijs op gedrag, Ministerie van V&W, RWS/Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Maart 2003.
- *Mobiel in de tijd, Op weg naar een auto-afhankelijke maatschappij, 1975 - 2000*, Lucas Harms, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2003.
- *Nota Mobiliteit, Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*, Ministerie van V&W, Ministerie van VROM, september 2004.
- *Ontwikkelingen Verkeer en Vervoer 1990 - 2020*, Probleemverkenning voor de Nota Mobiliteit, Ministerie van V&W, RWS/Adviesdienst Verkeer en Vervoer, oktober 2004.
- *De prijs van een reis*, Centrum voor Energiebesparing, september 2004.
- *Synthese acceptatie voor prijsbeleid*, Ministerie van V&W, RWS/Adviesdienst Verkeer en Vervoer, maart 2005.
- *Advies Nota Mobiliteit, uitgebracht aan de Minister van Verkeer en Waterstaat*, Sociaal Economische Raad, publicatie nr. 1, 21 januari 2005.
- *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg*, Vrije Universiteit Amsterdam, SEO, Rijksuniversiteit Groningen, Technische Universiteit Delft, september 2004.
- *Werkelijke kosten van files twee maal zo hoog*, C.C. Koopmans en E.P. Kroes in ESB, april 2004

## Rapporten op verzoek van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit:

- *Onderzoek Verkeerskundige effecten varianten Anders betalen voor mobiliteit*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer, maart 2005.
- *Externe Effecten, Externe Effecten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, maart 2005.
- *Economische toets variant 3: Betalen per kilometer vracht*, Ecorys, maart 2005.
- *Het Kan! Techniek, organisatie, handhaving en kosten van varianten van Anders Betalen voor Mobiliteit*, LogicaCMG, Capgemini, GetID, 29 maart, 2005.





