

Vergaderjaar 1997–1998

25 816

Regels inzake een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

| Inhoudsopgave | | blz |
|----------------------|---|------------|
| 1 | Inleiding | 2 |
| 2 | Doelstelling en beleidskader | 2 |
| 2.1 | Probleemformulering en doelstelling van rekeningrijden | 2 |
| 2.2 | Beleidskader | 4 |
| 2.3 | Relaties met andere beleidsmaatregelen | 5 |
| 3 | Beschrijving van de werkwijze van het systeem | 8 |
| 3.1 | Werkingsfeer | 8 |
| 3.2 | Betaalwijze | 11 |
| 3.3 | Europese dimensie en ontwikkeling technologie | 15 |
| 4 | Effecten | 17 |
| 4.1 | Effecten op de mobiliteit | 17 |
| 4.2 | Effecten op milieu en leefbaarheid | 20 |
| 4.3 | Financiële gevolgen voor de burger en het bedrijfsleven | 21 |
| 4.4 | Kosten en opbrengst | 22 |
| 4.5 | Maatschappelijke kosten en baten | 24 |
| 4.6 | Gevolgen voor de rechterlijke macht | 24 |
| 5 | Betrokken belangen | 25 |
| 5.1 | Mede-overheden | 25 |
| 5.2 | Maatschappelijke aanvaarding | 26 |
| 6 | Invoering | 27 |
| 6.1 | Invoeringsplan | 27 |
| 6.2 | MDW-toets | 28 |
| 7 | Artikelsgewijze toelichting | 28 |
| | Bijlage 1; effecten van rekeningrijden | 34 |
| | Bijlage 2; tijdschema | 36 |
| | Bijlage 3; begrenzing van de Randstad ¹ | |

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1 Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe regels te stellen ten aanzien van een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren. Wij beogen hiermee de verkeersafwikkeling op hoofdwegen in de Randstad door middel van een prijsbeleid te reguleren. Het voorstel is gebaseerd op de door onderzoek en ervaring gevoede verwachting dat het substantieel verhogen van de variabele autokosten, gedifferentieerd naar tijd en plaats, bij een deel van de automobilisten leidt tot een ander verplaatsingsgedrag. Modelonderzoek leert dat met het invoeren van ons voorstel voor rekeningrijden de verkeersintensiteit op de drukke wegvakken op de momenten van heffing zal verminderen met 10 tot 15% en in het verlengde daarvan het aantal file-uren zal dalen met 30 tot 40%. Voor de bereikbaarheid van centra in de Randstad, die van belang zijn voor de nationale economie, lijkt ons daarom deze maatregel van wezenlijk belang.

Het gaat ons alleen om de regulerende werking van deze prijsmaatregel. Volgens de regels budgetdiscipline in samenhang met de methodiek van de reële uitgavenkaders kunnen extra opbrengsten uit heffingen niet worden gebruikt om extra uitgaven van dekking te voorzien. Extra uitgaven (ook perceptiekosten) moeten binnen de uitgavenkaders worden ingepast; de opbrengst van nieuwe heffingen kan worden aangewend voor lastenverlichting.

Op een later moment zal nadere besluitvorming moeten plaatsvinden in een bredere context. Alsdan kunnen nieuwe uitgavenkaders worden vastgesteld en zullen nieuwe voornemens ten aanzien van de omvang en samenstelling van de lastenontwikkeling en het financieringstekort worden geformuleerd. Alsdan zal ook het bredere beleid ten aanzien van (de financiering van) weginfrastructuur, openbaar vervoer en vergroening van het belastingstelsel aan de orde komen. Het ligt in de rede dat in die bredere afweging ook de budgettaire aspecten van het rekeningrijden zullen worden betrokken.

2 Doelstelling en beleidskader

2.1 Probleemformulering en doelstelling van rekeningrijden

Files ontstaan steeds vaker; zij worden langer en hardnekkiger. Onze belangrijke economische centra blijken over de weg steeds moeilijker bereikbaar, de ringwegen rond de grote stadsgewesten raken steeds vaker verstopt. De economische schade door files en langzaam rijdend autoverkeer neemt nog steeds toe.

Tabel 1: filekosten bij ongewijzigd beleid (bron: NEA; bewerking met behulp van het Landelijk Model Systeem Verkeer en Vervoer)

| Jaar | Kosten ten gevolge van files en vertraagde verkeersafwikkeling op het hoofdwegennet (in constante prijzen 1995) | Index |
|------|---|-------|
| 1990 | 1,2 mld | 100 |
| 1995 | 1,5 mld | 130 |
| 2000 | 2,0 mld | 170 |
| 2005 | 2,2 mld | 190 |
| 2010 | 2,4 mld | 210 |

Structurele maatregelen zijn dringend gewenst, omdat ook komende decennia de vraag naar vervoer per auto blijft groeien. Voorkomen moet worden dat de internationale concurrentiepositie van onze belangrijkste economische centra Rotterdam en Schiphol in het gedrang komt en Nederland zich in internationaal verband als vestigingsplaats uit de markt prijst.

In de onlangs uitgebrachte nota «*Samen werken aan bereikbaarheid*» (kamerstukken II 1996/97, 25 022, nr. 1) heeft het kabinet een samenhangend pakket maatregelen aangegeven dat tot doel heeft om de bereikbaarheid te waarborgen, waarbij ook het milieu, de leefbaarheid en de veiligheid niet uit het oog worden verloren. Eén van de onderdelen van het beleid is het selectief gebruik van de auto. Dit kan worden gestimuleerd door het instellen van heffingen op weggebruik, afhankelijk van het tijdstip en de plaats van het gebruik, het zogenoemde rekeningrijden.

Er zijn twee soorten files: incidentele files en structurele files. De eerste soort ontstaat als gevolg van ongevallen op de weg en door wegwerkzaamheden. De tweede soort file treedt op bij oeververbindingen, op enkele smalle wegdelen en rondom de grote steden. Waar mogelijk en gewenst worden deze knelpunten door uitbreiding en verbetering van de infrastructuur verholpen. De mogelijkheden voor de (uit)bouw van infrastructuur rondom de grote steden zijn echter beperkt (weinig ruimte, negatief effect op leefbaarheid of hoge kosten) en de effectiviteit van uitbreiding van wegcapaciteit is daar vaak gering als gevolg van de beperkte opvangcapaciteit van het (stedelijke) onderliggend wegennet. Uitbreiding is dus niet altijd gewenst. Rekeningrijden zal een belangrijke bijdrage leveren bij de bestrijding van deze tweede soort files. Wij beogen te starten met rekeningrijden daar waar de noodzaak het hoogst is: op filegevoelige wegen in de nabijheid van de grote steden in de Randstad tijdens de spits.

De bedoeling van het rekeningrijden is dat het substantieel verhogen van de variabele autokosten, gedifferentieerd naar tijd en plaats, bij een deel van de automobilisten een ander verplaatsingsgedrag bewerkstelligt. Dit andere gedrag uit zich door: verplaatsing via een andere route, verplaatsing op een ander tijdstip of andere vorm van verplaatsing, zoals: carpoolen, openbaar vervoer en dergelijke of het achterwege laten van de verplaatsing. Dit andere verplaatsingsgedrag zal overigens niet worden bereikt door alleen het instellen van heffingen. Wij zijn van mening dat alternatieven beschikbaar (moeten) zijn voor het autoverkeer in de spits. Genoemd kunnen worden: telewerken (thuis of in een telewerkkantoor), een combinatie van vervoermiddelen (P&R en het gebruik van aan de rand van filegebieden gelegen speciaal ingerichte overstappunten, de zogenoemde transferia), reizen buiten het spitsuur, carpoolen (kostendeling), toegesneden vervoer via gebieds- of bedrijfsgewijze aanpak en het reguliere openbaar vervoer. Voor een nadere uitwerking van dit pakket wordt verwezen naar de nota Samen werken aan bereikbaarheid. Ook is het belangrijk dat de weggebruiker kan beschikken over actuele informatie: voor de reis aanvangt moet hij inzicht hebben in de alternatieven en wat die kosten.

Met de invoering van rekeningrijden op filegevoelige wegvakken wordt een vermindering van de vraag naar wegruimte tijdens de drukste perioden beoogd. Daardoor vermindert de kans op congestie en wordt de bereikbaarheid aanzienlijk verbeterd. Het voor de economie belangrijke zakelijk- en vrachtverkeer zal reiswinst tijdens de spits boeken als gevolg van rekeningrijden. Voorts zal, doordat een deel van het verkeer zal verschuiven naar de minder drukke perioden van de dag, de beschikbare infrastructuur op een efficiëntere wijze worden benut.

Eerder uitgevoerde onderzoeken (onder andere Mc Kinsey, «Benutten naast bouwen») hebben aangegeven dat rekeningrijden kan leiden tot een forse afname van de congestie in de spits op het hoofdwegennet in de Randstad.¹ Dit effect wordt al bereikt als een klein percentage van de automobilisten zijn gedrag aanpast. Recent uitgevoerde onderzoeken vertonen eenzelfde beeld.

¹ Een samenvatting van dit onderzoek is als bijlage gevoegd bij de brief van de eerste ondergetekende d.d. 28 oktober 1994, de zogenaamde «eerste filebrief» (kamerstukken II 1994/95, 23 958, nr. 1).

Met het verbeteren van de bereikbaarheid over de weg wordt aan een voorwaarde voldaan voor het realiseren van het kabinetsbeleid wat betreft verdere economische groei en de groei van de werkgelegenheid. Tegelijkertijd heeft het verminderde autogebruik en de afname van de filevorming positieve neveneffecten op het milieu en de volksgezondheid door de verminderde uitstoot ten gevolge van herhaald optrekken in fileverkeer. Verder zal sprake zijn van een geringe vraagtuitval, waarmee het milieu ook wordt gediend.

De regulerende werking van rekeningrijden, dat wil zeggen het effect in de zin van de spreiding en intensiteit van de mobiliteit, wordt niet alleen bepaald door de hoogte van de heffing en de onder de werking van de heffing te brengen groepen verkeersdeelnemers, maar ook door het moment van betaling. Naarmate de betaling directer gekoppeld is aan het moment van gebruik van de weg verwachten we meer effect. Deze gedachtengang leidt tot de uitvoering via een systeem van directe automatische betalingen met «elektronisch geld» vanuit de rijdende auto. Bij deze manier van betalen is bovendien de privacy van de weggebruiker gewaarborgd. Alleen wanneer betaling op het juiste moment tijdens de rit achterwege blijft, wordt het kenteken vastgelegd.

Zoals reeds opgemerkt, vervult rekeningrijden geen financieringsfunctie. Rekeningrijden heeft slechts één doelstelling: het verbeteren van de bereikbaarheid. De opbrengst zal worden teruggegeven in de vorm van een lastenverschuiving. Naar onze mening wordt hiermee de bereikbaarheid door verhoging van de variabele autokosten verbeterd, zonder dat de collectieve lastendruk toeneemt.

Overigens realiseren wij ons dat de invoering van rekeningrijden niet zonder meer lijkt te passen binnen het streven van het kabinet naar deregulering. Rekeningrijden achten wij desonanks noodzakelijk. Enerzijds omdat de inzet van niet-regulerende maatregelen (bouwen van extra wegen, extra openbaar vervoer, enzovoorts) op zich de congestie onvoldoende oplost, dan wel niet past binnen duurzame kaders. Anderzijds omdat andere regulerende maatregelen (verboden, vergunningen, enzovoorts) minder effectief of minder genuanceerd zijn, dan wel een meer ingewikkelde regelgeving vergen. Op grond van economische overwegingen moet het bezwaarlijk worden geacht als niet zo veel als mogelijk zou worden gedaan tegen de verslechterende bereikbaarheid.

2.2 Beleidskader

De behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat 1995 stond in het teken van de steeds toenemende filevorming op de Nederlandse wegen, met name in de Randstad. De Tweede Kamer wilde duidelijk weten hoe met het, in de brief van 28 oktober 1994 aangaande de «Fileproblematiek en openbaar vervoer» (de zogenaamde «eerste filebrief»; kamerstukken II 1994/95, 23 958, nr. 1), voor de langere termijn aangekondigde rekeningrijden, zou worden omgegaan. Door de Tweede Kamer werd het jaar 1998 als jaar van invoering gesuggereerd. In het debat werd de motie Van Gijzel c.s. (kamerstukken II 1994/95 23 900 XII, nr. 10) aangenomen, waarin werd ingestemd met de invoering van rekeningrijden ter variabelisatie van de autokosten. Tevens werd de regering verzocht binnen een half jaar een invoeringsschema aan de Kamer voor te leggen gericht op zo spoedig mogelijke totstandkoming van een dergelijk systeem. Op 23 juni 1995 is vervolgens de brief «Contouren invoering rekeningrijden» aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II, 1994/95, 23 958, nr. 3). Tevens werd hierbij een plan van aanpak, inclusief een tijdschema gevoegd. In deze brief werden de resultaten van de interne beleidsontwikkeling omtrent rekeningrijden aan de Tweede Kamer

voorgelegd en werd geconcludeerd dat invoering in 2001 wellicht mogelijk kan zijn. Op 26 september 1995 werd tijdens een Algemeen overleg door de Vaste Kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat hiermee ingestemd. Vervolgens is op 26 april 1996 een voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer gezonden (kamerstukken II 1995–1996, 23 958, nr. 6), waarin geconcludeerd werd dat de werkzaamheden min of meer op schema liggen.

Verwezen wordt verder naar de reeds eerder genoemde nota Samen werken aan bereikbaarheid. Hierin wordt gesteld dat het steeds duidelijker wordt dat het in en rond de grote stadsgewesten niet langer mogelijk zal zijn om alle automobilisten onbeperkte toegang tot het hoofdwegennet te geven. Selectief gebruik van de auto en een selectieve toegang tot het wegennet zijn dan ook onvermijdelijk.

Tijdens de behandeling van de begroting Verkeer en Waterstaat 1997 en de nota Samen werken aan bereikbaarheid, op 10 en 11 december 1996, stond de voortgangsrapportage eveneens geagendeerd. Op vragen uit de Tweede Kamer over een mogelijk versnelde invoering van rekeningrijden is toen geantwoord dat het vigerende tijdschema reeds zeer krap is.²

Aanpak wetgevingstraject

Voor rekeningrijden wordt geen vergoeding van de weggebruiker gevraagd die strekt ter vergoeding van de kosten verbonden aan een voor hem door het rijk verrichte dienst. De heffing is derhalve aan te merken als een belasting. Deze belasting strekt tot het reguleren van het verkeer. De uitvoering van de wet geschiedt door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Belastingdienst gezamenlijk, in een nader vorm te geven samenwerkingsverband. De mogelijkheden die de Belastingdienst ter beschikking staan voor een efficiënte uitvoering en controle van de heffing, maken de inschakeling van de Belastingdienst tot een logische keuze. Dit laat onverlet dat de Belastingdienst bij de uitvoering van deze wet gegeven het specifieke karakter van deze heffing wellicht een specifieke aanpak zal volgen.

Met de indiening van dit wetsvoorstel geven wij gehoor aan de wens van de Tweede Kamer om zo spoedig mogelijk met wetgeving te komen. Rekeningrijden is een complex project, waarvoor een lange voorbereidingsperiode geldt voordat tot invoering kan worden overgegaan. Om tijdig de noodzakelijke voorbereidingen voor bijvoorbeeld de aanbestedingsprocedure in gang te kunnen zetten, is besluitvorming op korte termijn noodzakelijk.

Het door ons voorgestelde wetgevingstraject is gesplitst in een Wet op het rekeningrijden en een Invoeringswet rekeningrijden. In de Wet op het rekeningrijden worden de hoofdlijnen en criteria aangaande het rekeningrijden vastgelegd, terwijl in de invoeringswet deze hoofdlijnen concreet worden uitgewerkt en het tijdstip van invoering wordt bepaald. Tevens zal in de invoeringswet de uitkomst van het bestuurlijk overleg over de regionale uitwerking van rekeningrijden worden meegenomen.

Gekoppeld hieraan zal dan ook meer inzicht kunnen worden verschaft in de verkeerskundige effecten en de kosten van het systeem. Tegen die tijd zal ook de terugsluis worden ingevuld.

2.3 Relaties met andere beleidsmaatregelen

Zoals eerder opgemerkt zijn wij ons ervan bewust dat het met rekeningrijden beoogde effect niet bereikt zal worden met het instellen van heffingen alleen. Wel zijn wij van mening dat rekeningrijden de weggebruiker zal stimuleren bewuster om te gaan met mobiliteit. In die zin verwachten wij dat rekeningrijden versterkend zal werken op de effectiviteit van andere maatregelen die tot doel hebben de bereikbaarheid te

² Door het Expertise Centrum is een onafhankelijke audit op het gehanteerde tijdschema uitgevoerd (Expertise Centrum, Audit tijdschema rekeningrijden, Den Haag, 21 november 1996). De conclusie is dat, gezien de risico's op zowel het bestuurlijk, technisch en wetgevingsvlak, invoering vóór 2001 wordt uitgesloten en dat alle zeilen bijgezet moeten worden om het huidige tijdschema te halen. Zelfs als nu besloten zou worden om te kiezen voor een ander (bestaand) technisch concept, is versnelde invoering niet haalbaar.

verbeteren en vice versa. In het navolgende zal nader worden ingegaan op de relatie tussen rekeningrijden en deze maatregelen.

Openbaar vervoer

Door gelijktijdig met en voorafgaand aan de invoering van rekeningrijden andere vormen van vervoer, zoals openbaar vervoer, door middel van flankerende maatregelen aantrekkelijker te maken, zal de effectiviteit van rekeningrijden toenemen.

Overigens blijkt uit onderzoek naar de gedragseffecten van rekeningrijden-achtige heffingen – waar ook ter wereld – dat de overstap van de auto naar het openbaar vervoer (ook waar het openbaar vervoer tegelijkertijd fors is verbeterd) maar door zeer weinigen wordt gemaakt. Dit beeld zal waarschijnlijk ook na de invoering van rekeningrijden in Nederland opgeld doen. Echter, op specifieke corridors kan wel degelijk sprake zijn van een substantiële overstap naar het openbaar vervoer. Bijvoorbeeld op de verbinding tussen een transferium (gelegen vóór een heffingspunt) en het stadscentrum. Anderzijds is wel vast komen te staan dat de effectiviteit van een beleidsmaatregel om tot gedragsverandering te komen toeneemt als er meer alternatieven voor het (ongewenste) gedrag zijn, of althans door de beoogde gebruiker worden gepercipieerd. Velen zijn dan ook met ons van mening dat de realisering van een «zichtbaar alternatief voor verplaatsingen per auto» een voorwaarde is voor het doen slagen van rekeningrijden.

Belangrijk onderdeel hiervan is het verbeteren van de aansluiting/overstap van de auto naar het openbaar vervoer. Het gaat daarbij niet alleen om het optimaliseren van het fysieke overstapproces, maar ook om informatieverstrekking en één-kaart systemen (voor parkeren, openbaar vervoer, aansluitend na-transport, koffie, etcetera).

Bij het projecteren van transferia en P&R-stations vindt met name op lokaal niveau afstemming plaats met de stadsgewesten over de ligging van de heffingspunten van rekeningrijden. Het is de bedoeling deze overstapplaatsen zo mogelijk te projecteren juist vóór de heffingspunten van rekeningrijden; zo krijgen automobilisten een extra aanmoediging om over te stappen.

Carpoolen

Rekeningrijden zal positief kunnen werken op de keuze van de automobilist om te gaan carpoolen. Doordat inzittenden de kosten van rekeningrijden, evenals de overige kosten, kunnen delen, wordt het kostenvoordeel van carpoolen groter. Belangrijk hierbij is een effectieve situering van carpoolplaatsen. Hiervoor geldt hetzelfde als bij openbaar vervoer is opgemerkt. Door juist vóór de heffingspunten van rekeningrijden carpoolplaatsen te situeren krijgen automobilisten een extra aanmoediging om samen verder te reizen.

Tele-activiteiten

Eén van de redenen voor de aanwezigheid van pieken in het verkeer is dat vele bedrijven (de facto) voor de fysieke aanwezigheid van hun medewerkers dezelfde begin- en eindtijden kennen. Naarmate het voor meer medewerkers mogelijk wordt delen van de dag thuis te werken, waarbij tele-apparatuur voor een directe verbinding met het bedrijf zorgt, kunnen meer medewerkers de ochtend- en avondspits vermijden en zo een bijdrage leveren tot een betere doorstroming tijdens die periode. Daarnaast kan de situatie waarin telewerken voor velen mogelijk is de effectiviteit van het rekeningrijden groter maken, omdat meer automobi-

lijsten een alternatief wordt geboden waarmee de spits kan worden vermeden.

Werk- en openstellingstijden

Naarmate een grotere vrijheid ontstaat in begin- en eindtijden en het werken buiten de huidige kantooruren, kan daarmee naar onze mening bereikt worden dat medewerkers kiezen om buiten de spits te reizen. Net als bij tele-activiteiten leidt meer ruimte in begin-, eind- en werktijden tot een hogere effectiviteit van het rekeningrijden. Hetzelfde geldt voor de verdere versoepeling met betrekking tot de openingstijden van winkels; ook hiermee wordt de keuzemogelijkheid voor het tijdstip van de reis in de ochtend verruimd.

Doelgroepenbeleid

De doelstellingen van het doelgroepenbeleid en rekeningrijden zijn nauw aan elkaar gerelateerd. Beiden beogen de bereikbaarheid te verbeteren. Bij het doelgroepenbeleid is deze verbetering echter alleen gericht op specifieke groepen weggebruikers, zoals vrachtverkeer, autobussen en carpoolers, terwijl bij rekeningrijden de verbetering gericht is op de bereikbaarheid in het algemeen.

Het verbeteren van het doorstromingsniveau voor het verkeer door middel van het instellen van een heffing kan op twee manieren: gedifferentieerd of generiek. Bij een gedifferentieerde heffing wordt op een deel van de infrastructuur tegen betaling congestievrije doorgang verleend. Deze verbindingen worden betaalstroken genoemd. Het onttrekken van deze stroken aan de bestaande infrastructuur, waarvan de capaciteit toch al beperkt is, zal naar onze mening op weerstand stuiten. Betaalstroken zijn dus in feite alleen voorstelbaar op nieuw aan te leggen en fysiek afgescheiden infrastructuur. De hiervoor te doorlopen planprocedures maken grootschalige realisatie van dergelijke stroken op korte termijn niet mogelijk. Bij een generieke heffing (iedereen op de weg betaalt) gaat het om een reductie van de totale omvang van het verkeer tijdens de drukste periode. Rekeningrijden is een generieke heffing.

Onze inzet is gericht op een zo snel mogelijke invoering van rekeningrijden. Naast, niet in plaats van, rekeningrijden zijn op termijn in principe andere vormen van betaald rijden, zoals betaalstroken, voorstelbaar. Eventueel alleen toegankelijk voor doelgroepen, zouden betaalstroken dan een goede aanvulling op rekeningrijden kunnen zijn. Een nadeel van betaalstroken is dat slechts een deel van het verkeer wordt gefaciliteerd, zodat betaalstroken een onvoldoende oplossing bieden voor het totale verkeer.³ Naar onze mening is regulering het meest gewenst en daarvoor dient rekeningrijden. Overigens, op dit moment wordt samen met de Stadsregio Rotterdam onderzocht op welke wijze betaalstroken naast rekeningrijden kunnen worden vormgegeven, mede in het licht van de motie Reitsma c.s. aangaande het zogenoemde Select Systeem (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XII, nr. 18). Dit onderzoek zal naar verwachting eind 1997 worden afgerond.

De vraag of betaalstroken mogelijk zijn binnen het voorliggende wetsvoorstel is afhankelijk van de vormgeving van deze betaalstroken. Indien betaalstroken zouden kunnen worden vormgegeven binnen het (fiscale) concept van rekeningrijden voorzien wij geen problemen. Het te onderscheiden verschil in doelstelling van betaalstroken, namelijk faciliterend (ten opzichte van «regulerend» voor rekeningrijden), pleit ervoor een apart wetgevingstraject te doorlopen. Tevens is de voor rekeningrijden voorziene terugsluis bij betaalstroken niet aan de orde. Een

³ Deze opvatting komt overeen met de conclusies van het «Haalbaarheidsonderzoek Paylanes», in opdracht van Nederland Distributieland en Transport en Logistiek Nederland, uitgevoerd door DHV/Grontmij/Haskoning/NEI/TNO-INRO, De Bilt, 1997.

wettelijke regeling in de vorm van een retributie (als een «betaling voor een dienst»), op bijvoorbeeld provinciaal niveau, ligt dan het meest voor de hand.

Aanleg en uitbreiding van wegen

De planning van nieuwbouw en uitbreiding van het bestaande hoofdwegennet enerzijds en de inzet van het instrument rekeningrijden anderzijds, worden op elkaar afgestemd. De invoering van rekeningrijden heeft echter geen gevolgen voor de (voorgenomen) aanleg van nieuwe wegen of de uitbreiding van bestaande wegen op plaatsen in de Randstad waar dit, binnen de grenzen die de leefbaarheid stelt, nog wel mogelijk is.

3 Beschrijving van de werkwijze van het systeem

3.1 Werkingssfeer

Heffingsnetwerk

Het belastbare feit van rekeningrijden is het, tijdens de heffingsperiode, passeren van een heffingspunt (betaalpoort). Afhankelijk van de gevolgde route en afstand kan een weggebruiker in een heffingsperiode meer heffingspunten passeren en dus meer keren worden belast. De ratio is hierin gelegen dat indien op meer plaatsen van de schaarse wegruimte gebruik wordt gemaakt gedurende de heffingsperiode ook meer malen moet worden betaald.

De heffingspunten voor rekeningrijden worden, zo stellen wij voor, bij ministeriële regeling vastgesteld. Aan de keuze van de heffingspunten worden verschillende criteria gesteld. Heffingspunten zullen worden vastgesteld waar structurele congestie wordt verwacht. Het gaat daarbij zoals gezegd in eerste instantie om de filegevoelige wegen rond de vier grote stadsagglomeraties in de Randstad, namelijk: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Om sluipverkeer te vermijden zullen waar nodig ook op het onderliggend wegennet maatregelen – waaronder het instellen van heffingspunten – worden getroffen. Het is onze inzet dat de invoering van rekeningrijden niet tot onveilige en onleefbare situaties op het onderliggend wegennet mag leiden. Daarom zal rekeningrijden ook zoveel mogelijk moeten worden ingepast in de regionale verkeers- en vervoersplannen, zowel fysiek als in de tijd. Inpassing van rekeningrijden vergt lokaal maatwerk. Ter stimulering van de gewenste verandering in het verplaatsingsgedrag van de reiziger worden locaties van heffingspunten afgestemd op overstappunten naar andere vervoerwijzen (carpoolplaatsen, transferia, P&R-plaatsen, etcetera).

Wij beogen met bovenstaande voorwaarden dat, wil rekeningrijden leiden tot het gewenste resultaat, de ligging van heffingspunten voor rekeningrijden wordt vormgegeven in goed overleg tussen rijk, provincies en gemeenten en op een zodanige wijze dat flexibel in de tijd kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Overigens, wat betreft de vaststelling van heffingspunten streven wij een zekere vorm van afstemming op Randstadniveau na, zodat, mede gezien de relatief korte afstand tussen een aantal steden, een optimale werking van rekeningrijden kan worden gewaarborgd. In paragraaf 5.1 zal op de stand van zaken van het bestuurlijk overleg nader worden ingegaan.

Richtinggevend voor het te voeren overleg met provincies en gemeenten en om een indicatie te geven van de effectiviteit van het instrument rekeningrijden, is een aantal varianten voor de ligging van heffingspunten ontwikkeld. Het belangrijkste verschil tussen deze varianten is de dichtheid van het stelsel van heffingspunten. De eerste variant gaat uit

van heffingspunten op alleen de achterlandverbindingen (ALV). Bij de tweede variant zijn de wegvakken van alle autosnelwegen in de Randstad, waar in het jaar 2000 congestie wordt verwacht, als uitgangspunt genomen (ASW). Verwacht mag worden dat na de invoering van rekeningrijden verkeer zal gaan uitwijken naar het onderliggend wegennet. In de derde variant wordt het heffingsnet dan ook uitgebreid met die punten op het onderliggend wegennet waar nadelige gevolgen als gevolg van de invoering van rekeningrijden worden verwacht (ASW+). Die dimensie in deze variant wil overigens nog niet zeggen dat daar ook daadwerkelijk geheven zal gaan worden; ook met infrastructurele of verkeersmaatregelen kunnen weerstanden gecreëerd worden die sluipverkeer tegengaan. De vierde variant gaat nog een stapje verder. Hier wordt, als een soort cordon, een denkbeeldig gesloten ring van heffingspunten gelegd op alle wegen in de stadsagglomeraties (CORDON). Tot slot is een tweetal varianten bekeken met heffingspunten op de toe- of afritten van de autosnelwegen in de stadsagglomeraties (TOERIT en AFRIT).

Het aantal heffingspunten verschilt natuurlijk per variant. Uitgangspunt is dat per stadsagglomeratie waarschijnlijk één, maximaal twee heffingspunten stadinwaarts gepasseerd zullen worden (zie ook artikel 2, derde lid). Dit betekent dat een automobilist die tijdens de ochtendspits rijdt vanuit een plaats buiten de agglomeratie naar een plaats in de agglomeratie (bijvoorbeeld van Gouda naar de stad Utrecht) bij ten hoogste twee betaalpoorten betaalt. Dit is ook het geval als van de ene stadsagglomeratie naar de andere wordt gereden (bijvoorbeeld van Rotterdam naar Den Haag). Ter indicatie moet gedacht worden aan circa 50 heffingspunten voor de ALV-variant, tot circa 100 heffingspunten voor de CORDON-variant. Het totale aantal passages is natuurlijk sterk afhankelijk van het aantal heffingspunten. Bij de dimensionering van het systeem wordt voornamelijk per jaar van een maximaal aantal passages (voor de CORDON-variant) van 80 miljoen uitgegaan.

Heffingsperiode

Uitgangspunt bij een reguleringsmaatregel als rekeningrijden is dat de heffing zoveel mogelijk aan congestie is gekoppeld. Zo zal alleen worden geheven op werkdagen en zullen ieder jaar door de Minister van Verkeer en Waterstaat additionele heffingsvrije dagen worden vastgesteld (veelal tijdens schoolvakanties en erkende feestdagen). Voornamelijk is het uitgangspunt dat rekeningrijden alleen plaatsvindt tijdens de ochtendspits. Immers, in de ochtend wordt veelal de keuze voor de dagelijkse verplaatsingsketen gelegd. Op dat moment zijn de keuzemogelijkheden (vervoerswijze, verplaatsingsketen en reistijdstip) doorgaans groter dan (bij de verplaatsingen) later op de dag.

Met de ochtendspits wordt in beginsel bedoeld de periode tussen 06.00 en 10.00 uur. De heffing zal binnen dit tijdsbestek vallen. Uit het onderzoeks-traject op regionaal niveau is een voorkeur naar voren gekomen voor CORDON-achtige heffingsvarianten (ASW+, CORDON). Deze varianten sluiten uitwijken naar andere routes, als gedragsreactie op de maatregel, voor de weggebruiker vrijwel uit. De mogelijkheid om uit te kunnen wijken in de tijd is bij deze varianten daarentegen erg belangrijk. Modelberekeningen wijzen dit ook uit (zie paragraaf 4.1). Dit pleit voor een niet te lange heffingsperiode. Aan de andere kant kan een te korte heffingsperiode ertoe leiden dat een te groot deel van het verkeer net vóór of net ná de heffingsperiode zal gaan reizen, waardoor de congestie als geheel zal verschuiven.

Voorgaande punten overwegende gaat voornamelijk onze nadere voorkeur uit naar een heffingsperiode tussen 07.00 en 09.00 uur.⁴ Hiermee wordt een directe koppeling gelegd tussen heffing en de drukste congestie-uren. Afhankelijk van de ontwikkeling van de congestie kan de heffingsperiode

⁴ Opgemerkt wordt dat berekeningen van de in deze memorie genoemde aantallen passages, aangiften, etc. zijn gebaseerd op een heffingsperiode van 06.00 tot 10.00 uur.

worden uitgebreid naar de periode tussen 06.00 en 10.00 uur. Hierbij is – weer vanuit een zo optimaal mogelijke koppeling met de congestie-ontwikkeling – een oplopend tarief tussen 06.00 en 07.00 uur en weer aflopend tarief tussen 09.00 en 10.00 uur denkbaar (zie onder tarief). In de invoeringwet zal hierop nader worden teruggekomen. Voorts is tijdens de regionale uitwerking van rekeningrijden door de bestuurlijke partners de mogelijkheid van een heffing in de avondspits geopperd. Vooralsnog wordt hiervan afgezien. Afgesproken is dat indien toekomstige ontwikkelingen hiertoe aanleiding geven, overwogen kan worden ook in de avondspits rekeningrijden in te voeren.

Tarief

Op dit moment vindt nog nader overleg plaats over de uitwerking van rekeningrijden. Naast de bepaling van de plaats van de heffingspunten en de heffingsperiode, is tevens het tarief bepalend voor de effectiviteit van de maatregel. Voor een aantal combinaties zijn berekeningen uitgevoerd (zie bijlage 1).

Omdat, zeker gedurende de eerste jaren, een deel van de betalingen niet op elektronische wijze zal geschieden, is bij de tariefstelling in deze wet uitgegaan van de niet-elektronische betaalmethode. Dit vaste tarief is vastgesteld op f 7,- per passage. Degenen die gebruik maken van de elektronische betaalmethode beperken daarmee de door de overheid voor de uitvoering te maken kosten. Deze «besparing» worden aan de op elektronische wijze betalende weggebruikers ten goede gebracht door middel van een korting op het genoemde tarief. De hoogte van deze korting houdt verband met de omvang van de kostenbeperking. Naar schatting gaat het om f 2,-, waarmee het tarief bij gebruikmaking van de elektronische betaalmethode op f 5,- per passage uitwerkt. Vooralsnog wordt op dit bedrag ingezet. In nader uitgevoerd onderzoek, zoals de kosten-batenanalyse, de doorrekening van de gevolgen voor de burger, de effecten op emissies en verkeersveiligheid, is van dit bedrag uitgegaan. Indien de verdere uitwerking van rekeningrijden hiertoe aanleiding geeft, zal in de Invoeringswet op dit tarief worden teruggekomen.

Het is technisch mogelijk het passagetarief naar tijd en plaats te differentiëren. Bij een differentiatie naar tijd is het tarief afhankelijk van het tijdstip van passeren (bijvoorbeeld een oplopend tarief tussen 06.00 en 07.00 uur, vol tarief tussen 07.00 en 09.00 uur en een weer aflopend tarief tussen 09.00 en 10.00 uur). Bij differentiatie naar plaats is het tarief afhankelijk van de plaats van het heffingspunt (bijvoorbeeld een hoger tarief op drukke wegen). Met tariefdifferentiatie zou het verkeer beter gespreid kunnen worden en verkeersonveilige situaties (versnellen of remmen van het verkeer vlak voor het begin of het einde van de heffingsperiode), kunnen worden vermeden. Bovendien versterkt tariefdifferentiatie de koppeling tussen heffing en de mate van congestie, hetgeen de billijkheid van de maatregel zal bevorderen, doordat het tarief beter gerelateerd wordt aan de feitelijke bijdrage aan de congestie.

Echter, om redenen van organisatorische uitvoerbaarheid zal tariefdifferentiatie, van zowel de elektronische als de alternatieve betaalmethode, vooralsnog pas enkele jaren na de invoering van rekeningrijden mogelijk worden toegepast. Differentiatie van het tarief naar tijd en plaats zal dan bij algemene maatregel van bestuur nader worden ingevuld.

Heffingsplichtigen

Op grond van de doelstelling van rekeningrijden zijn wij van mening dat de heffing in principe moet gelden voor bestuurders van alle voertuigen. Immers, alle voertuigen dragen bij aan congestie. Bovendien zijn wij van

mening dat uitzonderingen een inbreuk zullen maken op de maatschappelijke acceptatie van het rekeningrijden.

3.2 Betaalwijze

Betaalsysteem

Uitgaande van de gestelde systeemeisen wordt een betaalsysteem voor rekeningrijden ontwikkeld. De belangrijkste eisen luiden als volgt. In de eerste plaats moet het systeem een regulerende werking hebben op het verkeer tijdens de spits. In de tweede plaats mag het verkeer geen hinder ondervinden van rekeningrijden, in die zin dat de verkeersafwikkeling nadelig wordt beïnvloed. Rekeningrijden mag niet leiden tot filevorming. Dit betekent dat geen rijstrookbegrenzings- of snelheidsbeperkingen mogen worden opgelegd, maar ook dat rekeningrijden niet mag leiden tot verzwarende van de rijtaak en verkeersonveilige situaties. In de derde plaats moet, bij «normaal» gebruik, de privacy van de weggebruiker gewaarborgd blijven. Uit het systeem voor rekeningrijden zou geen verplaatsingspatroon van de weggebruiker herleid moeten kunnen worden. Regulering van het verkeer in de spits is de belangrijkste eis om te kunnen voldoen aan de doelstelling van rekeningrijden. Deze regulerende werking is het grootst bij een systeem waarbij het moment van betalen zo direct mogelijk is gekoppeld aan het gebruik van de weg, het zogenaamde «betaal als je rijdt»- principe. Dit leidt tot een systeem van directe automatische betalingen met elektronisch geld vanuit de rijdende auto bij het passeren van een heffingspunt, door een zogenaamde «elektronische portemonnee». Systemen gebaseerd op eerder uitgewerkte concepten, zoals tolheffing op conventionele tolpleinen (ruimtebeslag, beïnvloeding vrije verkeersafwikkeling) en betaling via spitsvignetten (minder regulerende werking), vallen hiermee automatisch af.

Automatische betaalmethode met elektronische portemonnee

Om van deze betaalmethode gebruik te kunnen maken dient het voertuig te zijn uitgerust met een aan de binnenkant tegen de voorruit bevestigde transponder (voertuigapparaat).⁵ Het voertuigapparaat bevat een microgolf zend- en ontvangstmodule voor de communicatie met het walstation en een kaartlezer waarin een chipkaart kan worden gestoken. Op deze chipkaart bevindt zich de elektronische portemonnee. Bestaande elektronische portemonnees (chipper en chipknip) hebben uiteraard de voorkeur. Het voertuigapparaat (met bijbehorende chipkaart) dient door de gebruiker zelf aangeschaft te worden. De kosten hiervan bedragen circa f 100,-.

De elektronische afboeking werkt als volgt. Zodra het voertuig zich in de communicatiezone van het walstation bevindt ontvangt het voertuigapparaat een «weksignaal» van het walstation. Hierop meldt het voertuigapparaat zich bij het walstation. Het walstation bepaalt vervolgens het tarief en zendt een afboekingsopdracht naar het voertuigapparaat dat het commando doorgeeft aan de chipkaart. Bij voldoende saldo wordt het saldo van de elektronische portemonnee op de chipkaart verlaagd met het verschuldigde bedrag. Na ontvangst van een correcte betaling stuurt het walstation een bevestiging van de betaling terug die door de chipkaart op een «transactielog» wordt opgeslagen. Wanneer de betaling succesvol is verlopen, geeft het voertuigapparaat een duidelijk (optisch en akoestisch) signaal af aan de gebruiker. Bij normaal gebruik van de elektronische portemonnee worden er geen persoonsgegevens aan de individuele betaling gekoppeld. Alleen in geval van (vermeende) fraude of technische storingen zullen in het belang van, of op verzoek, van de betaler zijn persoonsgegevens aan de betaling gekoppeld kunnen worden. Zodoende

⁵ Uitgegaan wordt van een, door de gebruiker zelf te monteren, voertuigapparaat met eigen batterij; op termijn is integratie met andere in-car telematica mogelijk.

kan uit de gegevens geen verplaatsingspatroon worden herleid en wordt in het algemeen de privacy van de weggebruiker gewaarborgd. Momenteel vinden met de Registratiekamer besprekingen plaats over het waarborgen van de privacy.

Het zal af en toe voorkomen dat de transactie met de elektronische portemonnee mislukt. Dit kan het gevolg zijn van fouten van de gebruiker, zoals: kaart vergeten, kaart verkeerd om in het apparaat, het apparaat niet aangezet of onvoldoende saldo. Het is op voorhand niet mogelijk met redelijke nauwkeurigheid te voorspellen hoe onzorgvuldig gebruikers met het voertuigapparaat zullen omgaan. Een gebruikersfout van 1 op de honderd à duizend transacties lijkt realistisch. De transactie kan ook mislukken ten gevolge van technisch falen, maar dit zal zich ten opzichte van de gebruikersfouten slechts sporadisch (een factor 100 minder) voor doen. In beide gevallen heeft het voertuigapparaat niet het «alles-ok»-signaal afgegeven na de passage. In het uitzonderlijke geval dat wel afboeking van het tarief plaatsvindt, maar de bevestiging van de betaling niet wordt terug ontvangen van het walstation, wordt het bewijs van afboeking opgeslagen op de chipkaart in het transactielog. Dit kan later dienen als bewijs bij een onterechte rekening.

Het is niet reëel te veronderstellen dat – zeker op het moment van de start van rekeningrijden – het merendeel van de weggebruikers over het voor de elektronische betaalmethode benodigde voertuigapparaat met chipkaart zal beschikken. Ingeschat wordt dat bij aanvang circa 20% elektronisch betaalt, oplopend tot circa 80% in de structurele situatie, die na enkele jaren bereikt zal zijn. Dit houdt in dat ook na de invoeringsfase nog ongeveer 20% van de passages door gebruikers zonder voertuigapparaat zal worden gemaakt. Met name voor automobilisten die zelden of nooit tijdens de heffingsperiode in de Randstad komen, de zogenaamde «incidentele passanten» (bijvoorbeeld houders van een buitenlands kenteken), ligt de aanschaf van elektronische voertuigapparatuur niet voor de hand. Het is voor deze groep wel mogelijk elektronische voertuigapparatuur aan te schaffen. Om de weggebruiker niet te verplichten tot de aanschaf van elektronische voertuigapparatuur wordt, naast de automatische betaalwijze met de elektronische portemonnee, een alternatieve betaalmethode aangeboden.

De alternatieve betaalmethode dient tevens als «terugvaloptie» voor de incidentele gevallen waarbij de betaling met de elektronische portemonnee (onbedoeld) is mislukt. Boetes wegens betalen op rekening zijn daardoor niet aan de orde. Door deze afwezigheid van boetes is geen sprake van onterechte substantiële financiële gevolgen voor de gebruiker bij het technisch mislukken van een transactie, maar alleen van ongemak en een niet gekort tarief wegens het betalen op rekening. Indien het technisch mislukken van een transactie zou leiden tot boetes, dan zou een hoge eis aan de betrouwbaarheid moeten worden gesteld (1 op de miljoen transacties). Deze hoge betrouwbaarheidseis kan bij de afwezigheid van boetes worden verlaagd, tot circa 1 op de tienduizend transacties hetgeen tot gevolg heeft dat het afbreukrisico van de realisatie van rekeningrijden wordt verminderd. Deze eis betekent dat een zeer reguliere gebruiker (200 passages per jaar) hooguit eens in de 50 jaar door een systeemfout met een aangifte zal worden geconfronteerd.

Alternatieve betaalmethode

Gekeken is naar een aantal mogelijke additionele betaalmethoden, zoals betaling door middel van een systeem van telefonische aangifte en betaling achteraf, via een toegezonden rekening. Deze methoden zijn getoetst op een aantal criteria, zoals: gebruikersvriendelijkheid, maakbaarheid, betrouwbaarheid, privacy-aspecten, investerings- en

exploitatiekosten en geschiktheid voor incidentele passanten. Op basis van deze aspecten heeft betalen op basis van een rekening onze voorkeur. Hierbij wordt elk voertuig, waarvoor bij het passeren van een heffingspunt niet elektronisch is betaald, geregistreerd. Deze betaalmethode is in feite een uitbreiding van het videosysteem dat reeds voor de controle was voorzien. Op basis van de gemaakte videoregistraties ontvangt de kentekenhouders periodiek, bijvoorbeeld maandelijks, een rekening van de Belastingdienst voor de niet elektronisch betaalde passages. Keerzijde van dit gebruiksgemak is dat veel weggebruikers deze betaalmethode zullen prefereren boven de elektronische betaalmethode, hetgeen zowel uit een oogpunt van uitvoeringskosten als van regulerende werking nadelen met zich meebrengt. Dat hangt ermee samen dat van een «rij nu, betaal later»-aanpak een geringere regulerende werking wordt verondersteld dan van het «betaal als je rijdt»-principe. Alleen al daarom is het zinvol bij de elektronische betaalmethode een korting te geven waarin ook de besparing wordt verdisconteerd, die aan deze betaalmethode is verbonden. De kosten van de voertuigapparatuur zijn op deze wijze terug te verdienen via het verschil in tarief tussen beide betaalmethoden.⁶ Overwogen is de optie van telefonische aangifte. Voor weggebruikers die incidenteel met rekeningrijden te maken krijgen is dit echter een te ingewikkelde optie. Immers, bij deze variant moet de weggebruiker zelf het initiatief nemen om te betalen. De weggebruiker zal duidelijk gemaakt moeten worden dat, en op welke wijze, telefonisch aangifte gedaan dient te worden. Daarnaast kan deze methode, door de benodigde identificatie- en autorisatieprocedure (klantnummer en pincode) en de veelheid van in te toetsen cijfers, als te gecompliceerd worden ervaren. Verder is met het oog op effectiviteit van de maatregel en de stabiliteit van de verkeersafwikkeling deze betaalwijze niet opportuun. Dit geldt tevens voor billijkheid en de gewenste variabele tariefstelling.

Zoals gezegd worden bij de alternatieve betaalmethode alle passages, waarbij niet elektronisch is betaald, geregistreerd. Aangezien dit gegeven herleidbaar is tot een individuele natuurlijke persoon (de kentekenhouders), is hier sprake van een persoonsgegeven in de zin van de Wet Persoonsregistraties. Ten behoeve van de gegevensverzameling die voor de werking van het systeem van rekeningrijden nodig is, zullen in overleg met de Registratiekamer voorzieningen worden getroffen zoals die door de Wet persoonsregistraties worden vereist. Wanneer een weggebruiker, ondanks alle zorgvuldigheid waarmee de gegevens van het systeem van rekeningrijden worden behandeld, om enigerlei reden bijzonder hecht aan een met privacy gewaarborgde betaling, kan hij gebruik maken van de elektronische betaalmethode.

De videoregistratie zal in een aantal gevallen niet leiden tot een correcte identificatie van het kenteken en daarmee tot het verzenden van een (correcte) rekening. Met het voorziene videosysteem is het mogelijk van circa 98% van de geregistreerde passages het kenteken, deels automatisch en deels handmatig, te identificeren.

Genoemd percentage is gebaseerd op gegevens verkregen met het KEnteken VERwerkings project (KEVER), dat in de herfst van 1993 op de A2 nabij Eindhoven is gehouden en wordt bevestigd door gegevens van de Belastingdienst voor wat betreft het handmatig herkennen van kentekens en recente ervaringen met de trajectnelheidscontrole op de A2 nabij Utrecht. Dit is echter een optimistische inschatting. Eerder opgedane ervaringen met prototypetesten bij Zevenhuizen (1992) hebben laten zien dat van circa 94% van de passerende voertuigen het kenteken leesbaar is. Van de ontbrekende 6% is bij zo'n 3% van de voertuigen het kenteken door afscherming niet zichtbaar en een evengroot percentage van de kentekens niet leesbaar door vuil of beschadiging. Vervolgens worden bij de uitlezing van de leesbare kentekens fouten gemaakt. Kortom, per saldo

⁶ Uitgaande van de kosten van een voertuig-apparaat (f 100,-), een levensduur van gemiddeld 5 jaar en het voorgestelde tariefverschil van f 2,-, zal de aanschaf van deze apparatuur rendabel zijn bij een gebruik van gemiddeld 10 passages per jaar.

kan de juiste houder van een kenteken met een nauwkeurigheid van 90 à 94% worden geïdentificeerd.

Doordat voor rekeningrijden, onafhankelijk van elkaar, opnames van kentekenplaten op de voor- en achterkant van de voertuigen worden gemaakt kan een substantiële verbetering worden bereikt ten opzichte van de hierboven geschetste situatie waarbij is uitgegaan van slechts één camera per rijstrook. Naar verwachting zal van ruim 98% van de passerende voertuigen de kentekenhouder kunnen worden geïdentificeerd. Zowel in geval van afscherming van de kentekenplaat als in geval van fouten bij de verwerking, zal het mogelijk zijn de genoemde herkenningquota ook te realiseren. Tijdens de in 1998 geplande systeemtest zal de Belastingdienst in de praktijk ervaring opdoen met de kentekenherkenning.

In bovengenoemd percentage zijn fouten door onvolkomenheden in het kentekenregister en valse kentekenplaten niet inbegrepen. De actualiteit en integriteit van de informatie in het kentekenregister van de RDW, Centrum voor voertuigtechnologie en informatie, is sinds de invoering van de NKR (nieuwe kentekenregistratie) vrijwel volledig gewaarborgd. Vooral van belang is de juistheid van de kentekenplaat zelf: een passage van een voertuig met een vals kenteken is nagenoeg niet tegen te gaan. Het blijkt niet goed mogelijk het gebruik van valse kentekenplaten te kwantificeren. Er is weinig «hard» cijfermateriaal dat hiervoor kan worden gebruikt. In 1993 is door Coopers en Lybrand, in opdracht van de RDW, het aantal valse kentekenplaten ruw ingeschat op circa 50 000, wat neerkomt op minder dan 1% van het totale wagenpark in Nederland. Het is overigens niet ondenkbaar dat ten gevolge van de invoering van rekeningrijden de omvang van fraude met kentekenplaten zal toenemen.⁷ Binnen de RDW lopen op dit moment diverse activiteiten op dit terrein, zoals het project Gecontroleerde Afgifte en Inname van Kentekenplaten (GAIK) en vindt interdepartementaal overleg plaats over de aanpak van de problematiek rond de zogenaamde «katvangers». Dit zijn stromannen die tegen betaling, (in sommige gevallen), grote aantallen kentekens op hun naam laten zetten. Tevens wordt gewerkt aan de invoering van het zogenaamde «elektronisch kenteken» op langere termijn.

Voor het effectueren van de heffing voor houders van een buitenlands kenteken zal in de uitvoeringssfeer aansluiting worden gezocht bij voor dat doel uit te breiden of te sluiten bilaterale verdragen inzake bijstand bij invordering. Overwogen is om voor deze groep weggebruikers te voorzien in een regeling, waardoor alleen houders van een buitenlands kenteken die veelvuldig tijdens de heffingsperiode in de heffingsgebieden rijden met een rekening worden geconfronteerd. Echter, om redenen van ongelijke behandeling die een dergelijke regeling ten opzichte van houders van een Nederlands kenteken tot gevolg zou hebben, hetgeen de maatschappelijke acceptatie van de maatregel kan ondermijnen, maar ook het mogelijk in de hand werken van fraude met buitenlandse kentekens, is hiervan afgezien. Om de administratieve belasting van met name buitenlandse overheden, die bij de invordering van de heffing zullen moeten worden betrokken, te beperken stellen wij voor ten aanzien van houders van een buitenlands kenteken jaarlijks tot verzending van rekeningen over te gaan. Met deze opzet is geen sprake van een ongelijke behandeling. Houders van een buitenlands kenteken moeten alle passages betalen, alleen de periode waarna tot verzending van rekeningen zal worden overgegaan is verschillend. Overigens, ten aanzien van een waterdichte handhaving van betaling bij deze groep weggebruikers zou alleen kunnen worden gewaarborgd door een fysiek tolsysteem (slagboom).

Eerder is opgemerkt dat het aandeel van deze categorie weggebruikers zeer laag wordt ingeschat, namelijk aanzienlijk minder dan 1%. De tijdstippen waarop relatief veel houders van een buitenlands kenteken

⁷ Deze problematiek speelt ook bij de controle op de verzekeringsplicht, de algemene periodieke keuring (APK), inning van de houder-schapsbelasting en de handhaving van verkeersovertradingen.

zich binnen het heffingsgebied bevinden, zoals in het weekeinde, op erkende feestdagen en/of tijdens vakanties, vallen immers buiten de heffingsperiode.

3.3 Europese dimensie en ontwikkeling technologie

Rekeningrijden is een maatregel die valt onder de werking van artikel 75 van het EG-verdrag (gemeenschappelijk vervoerbeleid). Op grond van de beschikking van de Raad van 21 maart 1962 (zoals gewijzigd bij Beschikking nr. 73/402 van de Raad van 22 november 1973) dienen voornemens tot het vaststellen van wettelijke maatregelen die voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid van essentieel belang zijn ter kennis van de Europese Commissie te worden gebracht. Wij zenden het wetsvoorstel, gelijktijdig met verzending aan de Tweede Kamer, naar de Europese Commissie.

Overigens kan met betrekking tot rekeningrijden worden geconstateerd dat geen Europese voorschriften zijn vastgesteld. Wel wordt in richtlijn 93/89/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 de heffing van motorrijtuigenbelasting (minimumtarieven) geharmoniseerd en worden voorwaarden aan het heffen van tolgelden en gebruiksrechten gesteld. Deze richtlijn, die nietig is verklaard door het Europese Hof van Justitie wegens onvoldoende consultatie van het Europees Parlement, maar van kracht blijft tot een nieuwe richtlijn is aangenomen, is alleen van toepassing op vrachtauto's (motorvoertuigen die bestemd zijn voor het goederenvervoer over de weg en waarvan het maximum toegestane totaalgewicht ten minste 12 ton bedraagt). In artikel 10, aanhef en onder c, van de richtlijn wordt overigens de lidstaten uitdrukkelijk de bevoegdheid gegeven om «regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om tijd- en plaatsgebonden congestie van het wegennet tegen te gaan» toe te passen. Rekeningrijden moet naar onze mening als zo'n heffing worden beschouwd en is derhalve naar ons oordeel in overeenstemming met de richtlijn.

Aangezien met rekeningrijden niet wordt beoogd het dekken van de kosten van de aanleg, exploitatie en uitbreiding van infrastructuur, kan rekeningrijden niet worden opgevat als een «tolgeld» of «gebruiksrecht» in de zin van artikel 2 van genoemde richtlijn. Van een mogelijke cumulatie van heffingen voor het goederenvervoer over de weg ingevolge artikel 7 van de richtlijn met de Wet belasting zware motorrijtuigen (Eurovignet) is dan ook geen sprake.

Zoals reeds in paragraaf 1 is opgemerkt gaat het ons alleen om de regulerende werking van rekeningrijden en zal de opbrengst worden teruggesluisd in de vorm van lastenverlichting. In dit kader is de Landsadvocaat verzocht in Europees rechtelijke zin te onderzoeken in hoeverre sprake zou kunnen zijn van ontoelaatbare directe of indirecte discriminatie. Door de Landsadvocaat werd geconstateerd dat bij een vorm van lastenverlichting die alleen houders van een Nederlands kenteken ten goede komen, bijvoorbeeld een verlaging van de motorrijtuigenbelasting, getwijfeld kan worden aan de verenigbaarheid van de maatregel met het EG-verdrag. Daarbij kan primair worden gedacht aan artikel 76, hoewel ook een schending van de artikelen 59-62 en 95 niet kan worden uitgesloten. Dit kan worden vermeden door de opbrengst aan te wenden op een wijze, waarbij een houder van een buitenlands kenteken in dezelfde mate kan profiteren van de aanwending van de opbrengst als de houder van een Nederlands kenteken (zoals bijvoorbeeld voor verbeteringen in het openbaar vervoer). Bij de vormgeving van de lastenverlichting zullen de bevindingen van de Landsadvocaat worden betrokken.

Een systeem dat voldoet aan de Nederlandse eisen – een combinatie van vrije doorstroming voor het verkeer met een privacy gewaarborgde betaling – is nog nergens ter wereld op grote schaal operationeel. De meeste systemen in het buitenland voor elektronische tolheffing vergen fysieke aanpassingen van de infrastructuur (gescheiden rijstroken, veelal gecombineerd met snelheidsbeperkingen of handhaving door middel van slagbomen). Deze systemen werken tevens met radiografische identificatie van de kentekhouder, waarna afboeking van een centrale rekening plaatsvindt en zijn derhalve niet anoniem. Wel worden op dit moment in een aantal landen, zoals Oostenrijk en Singapore, op kleinere schaal systemen met een elektronische portemonnee beproefd.

Naast de eerder genoemde eisen aan het technische systeem voor rekeningrijden, wordt tevens de eis van conformiteit aan alle relevante Europese standaarden gesteld. Deze zogenaamde compatibiliteit van systemen houdt in dat de apparatuur van de verschillende aanbieders hun communicatie en verwerking van gegevens op dezelfde manier afhandelen. Dit is nodig om in de toekomst bij tolsystemen overal in Europa elektronisch te kunnen betalen zonder dat over extra en/of aparte voertuigapparatuur hoeft te worden beschikt.

De technische standaarden hebben voornamelijk betrekking op de voertuig-wal communicatie, voertuigapparaat en chipkaart. De op dit moment in ontwikkeling zijnde systemen voor rekeningrijden zijn de eersten die volledig voldoen aan de voorgestelde Europese standaard voor de voertuig-baken communicatie. Veel standaarden die relevant zijn voor het systeem van rekeningrijden zijn nog niet geratificeerd. Van Nederlandse zijde wordt het voortouw genomen in Europese standaardisatieactiviteiten en projecten om de totstandkoming van deze standaarden te bespoedigen. Daarnaast is tijdens het Nederlands voorzitterschap van de EU een resolutie aangenomen, waarin de lidstaten worden opgeroepen zo spoedig mogelijk in te stemmen met de in het *Comité Européenne de Normalisation* (CEN) voorgestelde pre-standaarden.

Technische standaarden zijn overigens nog niet voldoende om volledige interoperabiliteit tussen rekeningrijden systemen van verschillende landen te bewerkstelligen. Hiervoor moeten ook afspraken worden gemaakt over de functionaliteiten van de verschillende systemen. Ook hier wordt gestreefd naar een zo spoedig mogelijke standaardisatie, zoals in het Europese project «Move-it», waarvan Nederland voorzitter is.

Stand van zaken techniek

Een vijftal consortia is bezig met de ontwikkeling van systemen voor rekeningrijden aan de hand van het pakket van randvoorwaarden, functionele eisen, beheerders- en gebruikerseisen. Om de haalbaarheid en betrouwbaarheid van door de consortia ontwikkelde systemen te kunnen aantonen is een evaluatieprogramma opgezet. Omdat de hoge betrouwbaarheidseisen niet in de praktijk zijn te toetsen, wordt bij dit evaluatieprogramma gebruik gemaakt van een simulatiemodel, ontwikkeld door de Universiteiten van Amsterdam en Aken. Hierin zijn modellen van de systemen tezamen met Nederlandse verkeerssituaties (onderzocht door TNO) ingebracht, zodat een waarheidsgetrouw beeld kan worden nagebootst.

Inmiddels zijn de eerste resultaten van een aantal consortia beschikbaar gekomen. Hoewel de uitkomsten onderling verschillen kan in ieder geval geconcludeerd worden dat de techniek zover is verbeterd dat aan de betrouwbaarheidseisen (zie paragraaf 3.2) kan worden voldaan.

De systeemtest

Om risico's bij invoering zoveel mogelijk te beperken zal een aantal technische en organisatorische aspecten van rekeningrijden onder operationele omstandigheden worden beproefd. In 1998 zal apparatuur van verschillende fabrikanten op 3 proeflocaties op de autosnelweg worden geïnstalleerd. Bij deze testen, die ongeveer vier maanden zullen duren, zullen zo'n 500 vrijwillig deelnemende weggebruikers worden betrokken. Hun voertuigen worden voorzien van voertuigapparatuur zodat bij het passeren van een proeflocatie op de beoogde wijze radiografisch een transactie wordt verricht. Tijdens deze testen wordt het technische systeem van rekeningrijden als geheel in de praktijk getest. Daarbij is een aantal facetten te onderscheiden. Zo wordt een praktijkgerichte aanvulling op het theoretisch opgezette evaluatieprogramma verkregen ter confirmatie van de ontwikkelde modellen, dit om inzicht te krijgen in verstoringseffecten op de betrouwbaarheid van de processen en om mogelijke kinderziektes op te sporen. Ook wordt, in nauwe samenwerking met de Belastingdienst, de alternatieve betaalmethode en de achterliggende gegevensverwerking beproefd. Daarbij zal met name aandacht worden besteed aan de keten van video-opname tot en met het uitlezen van kentekens van gedigitaliseerde beelden. Voorts zal uitgebreid worden ingegaan op de gebruikersaspecten van de apparatuur op het gebied van veiligheid, ergonomie en functionaliteit. Op deze wijze kan ervaring worden opgedaan met de systemen van verschillende fabrikanten in hun totale omvang. Het streven is zoveel mogelijk inzicht te verwerven ten behoeve van het definitieve ontwikkelings- en implementatietraject. Nadrukkelijk wordt gesteld dat de systeemtest de effectiviteit van de maatregel rekeningrijden niet kan demonstreren. Immers, voor het aantonen van de regulerende werking is een zeer massale deelname, dan wel invoering vereist. Ook zal de proef gedragsbeïnvloeding van de weggebruiker door het prijsmechanisme niet kunnen demonstreren. Dit effect wordt immers pas bereikt bij een betalingsverplichting voor alle weggebruikers. Bij deelname aan de proef op basis van vrijwilligheid is hier uiteraard geen sprake van.

4 Effecten

4.1 Effecten op de mobiliteit

Algemeen

Voor de Nederlandse situatie zijn geen empirische gegevens beschikbaar over de invloed van plaats- en tijdgebonden heffingen op het autogebruik. Plaatsen tijdgebonden heffingen voor rijdende voertuigen zijn in Nederland nooit ingevoerd. Ter illustratie van de gevoeligheid van het autogebruik voor plaatsgebonden heffingen volgen hieronder twee voorbeelden, die overigens het vervallen van een heffing betreffen.

Het eerste voorbeeld is de Beneluxtunnel waar per 1 januari 1980 de tolheffing van één gulden per tunnelpassage werd beëindigd. In 1980 nam het aantal passages voor deze tunnel met ruim 30% toe, terwijl het gebruik van parallel liggende oeververbindingen in dat jaar daalde. Dit duidt op veranderingen in routekeuze door het bestaande verkeer. Een tweede voorbeeld betreft het vervallen van de tol per 1 januari 1996 op de Prins Willem Alexanderbrug over de Waal nabij Tiel. Ten opzichte van 1995 nam in 1996 het aantal passages met ruim 60% toe, waarvan circa 80% te verklaren is uit veranderingen in de routekeuze. Het bijzondere karakter van deze voorbeelden maakt het moeilijk een vertaling te maken naar een situatie met rekeningrijden. Bovendien speelt bij deze voorbeelden geen tijdseffect, een effect dat bij rekeningrijden erg

belangrijk is. In het algemeen wordt met deze voorbeelden wel aange-
toond dat de effecten van het instellen – of opheffen – van heffingen op
het autoverkeer tot gedragsreacties leiden.

Ook (beperkte) ervaringen in het buitenland bevestigen dit beeld. In de
jaren zeventig is in Singapore een spitsvignet ingevoerd met een tarief
van f 3,-, waarmee de binnenstad kan worden ingereden. Het aantal
inkomende voertuigen daalde met circa 45% (1977). Opgemerkt moet
worden dat het hier voornamelijk een reactie van stedelijk verkeer betrof
over relatief korte afstanden bij aanwezigheid van alternatieven voor het
autogebruik. Een ander voorbeeld betreft het instellen van tolheffing rond
een aantal Noorse steden (Bergen, Oslo en Trondheim). In Trondheim,
waar een tolring met een tarief van circa f 2,50 tussen 06.00 en 17.00 uur
sinds 1991 operationeel is, daalde het aantal ringoverschrijdende
autoritten tijdens de tolperiodes met circa 10%. Daartegenover stond een
stijging buiten genoemde periode met ruim 8%. De voornaamste
gedragsreacties bestonden uit het buiten de tolperiode ondernemen van
activiteiten, zoals winkelen, een andere bestemming kiezen en minder
vaak gaan rijden. Alhoewel het een experiment betrof, waaraan op
vrijwillige basis werd meegedaan, is tevens het «MobilPass-onderzoek»
nabij Stuttgart, waarbij gewerkt werd met gedifferentieerde tarieven,
vermeldenswaardig. Geconcludeerd werd dat een verandering in het
tijdstip van verplaatsing optrad tot circa 12%, een verandering in de keuze
van het vervoermiddel van rond de 5% en een verandering in de
bezettingsgraad (carpoolen) van ongeveer 8%.⁸

Prognose-instrumentarium

Voor de analyse van rekeningrijden is gebruik gemaakt van gegevens over
gedragsveranderingen ten gevolge van een stijging van de variabele
autokosten. Verder is gebruik gemaakt van gegevens uit marktonderzoek;
deze gegevens zijn verdisconteerd in het Landelijk Model Systeem Verkeer
en Vervoer (verder: LMS).

Met het LMS is voor vele studies en plannen, met inbegrip van het
Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer en Rail 21, het (toekomstig)
verplaatsingspatroon van de Nederlandse bevolking geraamd. Op basis
van de kenmerken van die bevolking worden onder meer prognoses
opgesteld omtrent rijbewijs- en autobezit, de aantallen verplaatsingen en
de daarbij afgelegde afstanden (kilometrages) per vervoerwijze en per
ritmotief, alsmede de voertuig- en de congestie-uren. Uiteraard wordt in
het LMS ook de invloed van de reiskosten op het verplaatsingsgedrag
meegenomen. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de
resultaten van marktonderzoek naar gedragsreacties van automobilisten
op verschillende vormen van plaats- en tijdgebonden heffingen.

Opgemerkt wordt dat het LMS een lange termijn model is waarbij wordt
aangenomen dat gedragswijzigingen (bijvoorbeeld als gevolg van
beleidsmaatregelen) volledig zijn doorgewerkt bij alle reizigersgroepen.
Voorts is het LMS een landelijk prognose-systeem dat vooral geschikt is
om op strategisch niveau (heel Nederland c.q. Randstad) uitspraken te
doen over de effecten van bepaalde ontwikkelingen of beleids-
maatregelen. Voor uitspraken op een lager ruimtelijk detailniveau is het
model minder geschikt. In een recent uitgevoerde audit worden deze
zaken bevestigd. In de audit wordt gesteld dat het LMS, ondanks enkele
tekortkomingen, het meest geschikt instrumentarium is voor lange
termijnvoorspellingen op het terrein van verkeer en vervoer op strategisch
niveau.⁹ Om dit beeld te completeren wordt met het oog op de besluit-
vorming over de invoeringswet door het Centraal Planbureau een
gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, die in februari 1998 beschikbaar zal
komen.

⁸ MobilPass-Feldversuch, Modell einer
flexiblen Verkehrssteuerung, Endbericht des
Forschungsinstituts für anwendungsorien-
tierte Wissensverarbeitung (FAW), Ulm, 1995.

⁹ Samenvatting bevindingen Audit Landelijk
Model Systeem, TNO, Delft, 1996.

Indicatoren

De te verwachten effecten van rekeningrijden op de verkeerssituatie rond de grote steden in de Randstad zijn door Hague Consulting Group, in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, berekend aan de hand van een tweetal indicatoren:

- de ontwikkeling van de voertuigverliesuren, ofwel congestie-uren (CU); onder congestie wordt verstaan een zodanige verkeersdruk dat de voertuigen substantieel langzamer gaan rijden of zelfs tot stilstand komen;
- het autogebruik, uitgedrukt in de totale autokilometrage per tijdseenheid (KM); deze is gelijk aan de som over alle wegvakken van de intensiteiten per tijdseenheid, vermenigvuldigd met de wegvaklengte.

Uit onderzoeken naar het verband tussen autogebruik en congestie blijkt dat een geringe daling van de intensiteit op het wegennet leidt tot een grote vermindering van het aantal congestie-uren. Uitgaande van de doelstelling van rekeningrijden – verbeteren van de bereikbaarheid – is bij de effectberekeningen voor rekeningrijden in de eerste plaats gelet op de ontwikkeling van de congestie-uren op het hoofdwegennet (HWN) in de Randstad voor al het verkeer en verder gespecificeerd voor het vrachtverkeer en het zakelijk personenverkeer.

Daarnaast is gekeken naar de neveneffecten van rekeningrijden, zoals de ontwikkeling van de congestie op het onderliggend wegennet (OWN) tijdens de ochtendspits in de Randstad (sluipverkeer) en de kilometrages op het HWN (milieu) en op het OWN (woon- en leefmilieu en verkeersveiligheid), eveneens tijdens de ochtendspits in de Randstad. Verder is gekeken naar de effecten van het instellen van rekeningrijden tijdens de spits op het verkeer tijdens de avondspits en de rest van de dag en naar de effecten op het verkeer in gebieden buiten de Randstad. Tot slot is nog gekeken naar de invloed van rekeningrijden op het gebruik van het openbaar vervoer.

Effecten van heffingsvarianten

Voor de in paragraaf 3.1 gepresenteerde varianten van de ligging van heffingspunten voor rekeningrijden, worden in bijlage 1 de met het LMS berekende prognoses voor genoemde indicatoren gegeven. De berekeningen zijn uitgevoerd voor een tarief van respectievelijk f 2,50, f 5,-, f 7,50 en f 10,- tussen 07.00 en 9.00 uur 's ochtends. Referentiesituatie is de situatie in 2000 zonder rekeningrijden.¹⁰ Benadrukt wordt dat het hier gaat om globale berekeningen, bedoeld voor een vergelijking tussen de verschillende varianten.¹¹ In een later stadium, na afronding van het bestuurlijk overleg over de plaats van de heffingspunten, zal een meer gedetailleerde berekening met absolute cijfers worden gemaakt. Hierbij zullen ook worden betrokken de (regionale) korte termijn effecten, alsmede locatiegebonden ruimtelijk-economische effecten. In de invoeringswet zal hierop nader worden teruggekomen.

¹⁰ Ofschoon de invoering van rekening rijden pas in 2001 is voorzien, is er in verband met de beschikbaarheid van gegevens en prognoses voor gekozen om de analyse op het jaar 2000 te richten.

¹¹ De berekeningen gaan uit van een stabiele situatie. Tijdens de invoeringsperiode kunnen de effecten afwijken.

¹² Voor de ASW+ en CORDON-variant zijn ook voor het jaar 2010 berekeningen uitgevoerd; deze geven ongeveer eenzelfde beeld. Daarnaast zijn voor deze varianten berekeningen uitgevoerd voor een heffing in de ochtend- en avondspits.

Uit de berekeningen zijn de volgende conclusies te trekken:¹²

- a invoering van rekeningrijden leidt tot een afname van het aantal autokilometers en een forse afname van de congestie-uren op het hoofdwegennet tijdens de ochtendspits in de Randstad (tot 42% voor de CORDON-variant bij een tarief van f 5,-). Berekeningen, uitgevoerd voor de CORDON-variant (tarief f 2,50), geven aan dat 65% van de gedragsverandering bij de automobilist tot uiting komt in een ander vertrektijdspit;
- b een verdubbeling van het tarief leidt tot minder dan een verdubbeling van de effecten. Kennelijk werkt het feit dat er een heffing wordt ingesteld sterker dan de hoogte van de heffing;

- c voor zowel het vrachtverkeer als het zakelijk personenverkeer dalen, ondanks de toenemende kilometrage, de congestie-uren;
- d de varianten zonder heffingspunten/maatregelen op het onderliggende wegennet (ALV en ASW) leiden tot een forse toename van de congestie op die wegen (sluipverkeer); 26%, respectievelijk 31% bij een tarief van f 5,-;
- e de effecten op de rest van de dag en het verkeer buiten de Randstad zijn gering;
- f de invloed van rekeningrijden op het aantal reizigers per openbaar vervoer is zeer gering. Aangetekend moet worden dat het hierbij gaat om het openbaar vervoergebruik op nationaal niveau; naar verwachting kan rekeningrijden wel degelijk in bepaalde corridors effect hebben op de overstap naar het openbaar vervoer.

Vooral vanwege het complexe en grillige verband tussen wijzigingen in het autogebruik (intensiteit) en de daaruit voortvloeiende veranderingen in congestie, zijn bij genoemde effectramingen geen marges aan te geven. Wel reageert het model voorspelbaar op wijzigingen in relevante invoerparameters, zoals tariefhoogte, aantal heffingspunten of heffingsperiode. Voorts dient bedacht te worden dat tussen nu en de situatie na de invoering van rekeningrijden allerlei zaken veranderen die een grote invloed hebben op verkeer en vervoer, zoals demografische en economische ontwikkelingen (conjunctuur). Met deze zaken is zo goed mogelijk rekening gehouden door gebruik te maken van het algemeen gehanteerde scenario van het Centraal Planbureau (European Renaissance). Onvoorziene ontwikkelingen of plotselinge gebeurtenissen met betrekking tot deze exogene factoren zullen echter mogelijk grotere consequenties hebben voor het verkeer en vervoer dan de invoering van rekeningrijden.

4.2 Effecten op milieu en leefbaarheid

Alhoewel daar niet primair voor bedoeld heeft rekeningrijden ook positieve effecten op milieu en leefbaarheid. Deels is dit het gevolg van verminderde uitstoot ten gevolge van herhaald optrekken in fileverkeer. Verder zal sprake zijn van een geringe vraaguitval: circa 2% op dagbasis voor de Randstad. Op basis van deze vraaguitval zijn, in het kader van een kosten-batenanalyse die door het NEI voor rekeningrijden is uitgevoerd (zie paragraaf 4.5), de baten van rekeningrijden voor het milieu (afname uitstoot van schadelijke stoffen) en leefbaarheid (afname aantal verkeersongevallen) geraamd.

Tabel 2 geeft de absolute afname in de uitstoot van emissies in het jaar 2001 weer bij de invoering van rekeningrijden. Opgemerkt wordt dat deze absolute verandering in de uitstoot in toekomstige jaren afneemt als gevolg van technologische ontwikkelingen. Verder blijkt dat het aantal verkeersdoden in het jaar 2001 bij invoering van rekeningrijden met 1 persoon afneemt (in zowel de ASW+, als CORDON-variant). Het aantal gewonden neemt in 2001 bij invoering van rekeningrijden af met 9 personen in de CORDON-variant en met 6 personen in de ASW+-variant.

Tabel 2: effecten van rekeningrijden op uitstoot emissies in het jaar 2001 (tonnen)

| Stof | ASW+-variant | CORDON-variant |
|-----------------|--------------|----------------|
| CO | - 3 125 | - 4 675 |
| CxHy | - 851 | - 1 280 |
| Nox | - 241 | - 370 |
| PM | - 50 | - 75 |
| CO ₂ | - 80 315 | - 121 485 |
| SO ₂ | - 152 | - 23 |

4.3 Financiële gevolgen voor de burger en het bedrijfsleven

Een nauwkeurige schatting van de financiële gevolgen van de invoering van rekeningrijden voor verschillende categorieën weggebruikers kan pas gegeven worden als het bestuurlijk overleg over de lokatie en het aantal heffingspunten is afgerond (zie paragraaf 5.1) en de terugsluis is ingevuld. Bepalend voor de financiële gevolgen is het aantal passages dat door de weggebruiker wordt gemaakt. Uitgangspunt is dat één, maximaal twee heffingspunten per regio wordt gepasseerd. In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet rekeningrijden zal hierop nader worden teruggekomen.

De gevolgen voor de verschillende categorieën weggebruikers zullen uiteraard sterk afhankelijk zijn van het al dan niet aangepaste verplaatsingsgedrag. Met een voorbeeld kan enig inzicht worden verschaft. Een forens, die dagelijks één stadsgewest binnenrijdt en hiermee één heffingspunt passeert waarvoor hij elektronisch betaalt, zal bij ongewijzigd gedrag zo'n f 1000,- bruto op jaarbasis aan rekeningrijden moeten betalen. Bij de passage van meer heffingspunten per dag, omdat tijdens de heffingsperiode in meer stedelijke agglomeraties van schaarse wegruimte gebruik wordt gemaakt, zullen de bruto kosten van het rekeningrijden stijgen. Hierbij merken wij op dat gemiddeld genomen de bruto lasten als gevolg van rekeningrijden per elektronisch betalende automobilist lager zullen liggen. Immers, een deel van weggebruikers heeft de mogelijkheid om deze lastenverhoging via een gedragsaanpassing geheel of gedeeltelijk te omzeilen – en zal dat uit kostenoverwegingen ook zeker doen – bijvoorbeeld door te kiezen voor het openbaar vervoer, te carpoolen of de eerste uren van de werkdag te telewerken.

Volgens de regels budgetdiscipline in samenhang met de methodiek van de reële uitgavenkaders kunnen extra opbrengsten uit heffingen niet worden gebruikt om extra uitgaven van dekking te voorzien. Extra uitgaven (ook perceptiekosten) moeten binnen de uitgavenkaders worden ingepast; de opbrengst van nieuwe heffingen kan worden aangewend voor lastenverlichting.

In de afgelopen jaren zijn er verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de gevolgen van de invoering van (de voorlopers van) rekeningrijden op de inkomensverdeling. Deze onderzoeken concluderen dat de in beschouwing genomen heffingssystemen geen grote gevolgen hebben voor de verdeling van inkomens over huishoudens of personen. De verwachting is dat gedragsreacties als gevolg van rekeningrijden zich bij alle inkomensgroepen in ongeveer gelijke mate zullen voordoen. Genoemde onderzoeken hebben overigens alleen het primaire financiële effect van de heffing in beschouwing genomen. Niet aan de orde gekomen zijn de effecten als gevolg van een verandering in het verplaatsingsgedrag, noch de met de gedragswijziging gepaard gaande (extra) uitgaven, zoals toenemende kosten voor openbaar vervoer. Het is mogelijk dat het meenemen van dergelijke effecten een iets ander beeld geeft.

Gevolgen voor het bedrijfsleven

Over de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven is in het kader van dit wetsvoorstel geen nader onderzoek verricht. Aangesloten wordt bij de conclusies uit begin jaren negentig verricht onderzoek.¹³ Hieruit blijkt onder andere dat de geënquêteerde bedrijven positief staan ten opzichte van de invoering van rekeningrijden, mits de effecten daadwerkelijk worden gerealiseerd. In internationaal perspectief wordt de bereikbaarheid over de weg door de industrie en distributiesector in veel gevallen gezien als één van de kritische locatiefactoren. De algemene

¹³ Effecten van tolheffing op de bedrijvigheid in de Randstad, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1991.

mening is dat de positie van Nederland als «poort van Europa» niet wordt bedreigd, maar juist wordt versterkt. De kwaliteit van de bereikbaarheid wordt hierbij van groter gewicht geacht dan de kosten ervan.

Berekend is dat als gevolg van de heffing het niveau van de operationele kosten slechts in beperkte mate zal stijgen; in de onderzochte sectoren met niet meer dan 0,5%. Het bedrijfsleven verwacht overigens deze extra kosten te kunnen en te zullen doorberekenen, hetgeen in lijn is met ons beleid.

Afwentelingseffecten

Onder afwenteling wordt hier verstaan het ten laste van derden brengen (bijvoorbeeld de werkgever) van de kosten van rekeningrijden. Voor het rekeningrijden is afwenteling van belang omdat dit verschijnsel mogelijk-kerwijs de effectiviteit van de maatregel kan aantasten. Dit is het geval indien het afwentelen van de kosten van rekeningrijden tot gevolg heeft dat de prijsprikkel wordt geneutraliseerd en daarmee de regulerende werking van de heffing in meer of mindere mate teniet wordt gedaan. Bij de verkeerskundige prognoses van rekeningrijden zijn effecten van afwenteling voor een deel (impliciet) meegenomen. Het gaat hierbij om afwentelingseffecten die zullen optreden bij elke prijsverandering in het economisch verkeer. In dit verband merken wij nog op dat waar rekeningrijden wordt afgewenteld via de prijs van goederen en diensten, het om economisch verkeer gaat. Ook bij een dergelijke afwenteling kan veelal toch verdiscontering van voorheen externe effecten worden gesproken, zodat dit strookt met het verkeersbeleid.

De vraag in welke mate verder sprake zal zijn van afwenteling wordt bepaald door exogene factoren, zoals de economische conjunctuur en de verhouding op de arbeidsmarkt.

Uit een eerder uitgevoerde studie naar de mogelijke mobiliteitseffecten van afwenteling valt af te leiden dat het minder van belang is dat er wordt afgewenteld, als wel de manier waarop de afwenteling vorm krijgt. Het regulerende effect van rekeningrijden zal vooral aangetast worden indien afwenteling de vorm krijgt van een specifieke vergoeding. Een voorbeeld van een specifieke vergoeding betreft een door de werkgever te betalen reiskostenvergoeding. Met een directe relatie tussen de kostenverhoging als gevolg van rekeningrijden. Bij een algemene vergoeding – bijvoorbeeld een algemene loonsverhoging – bestaat dit rechtstreekse verband niet, waardoor in dit geval het zogenaamde substitutie-effect in stand blijft en het regulerende effect van de heffing intact blijft.

Of er ondanks de voorgenomen terugsluizing toch afwenteling op zal treden, is afhankelijk van onder andere de vorm van de terugsluizing. Om de regulerende werking van rekeningrijden niet aan te tasten wordt de voorkeur gegeven aan een terugsluis in de vorm van een algemene vergoeding boven een specifieke compensatie. Afwenteling via fiscale wetgeving dient zoveel mogelijk voorkomen te worden.

4.4 Kosten en opbrengst

De uitvoeringskosten van het systeem van rekeningrijden zullen mede afhangen van het aantal heffingspunten. Voor elk van de varianten geldt voorts dat de onzekerheid over zowel de systeemconfiguratie als de benodigde bemensing nog aanzienlijk is. Benadrukt wordt dat de gepresenteerde ramingen als indicatief moeten worden beschouwd. De investeringskosten voor het totale systeem van rekeningrijden worden bij het voorgestelde betaalconcept (elektronisch en alternatieve betaal-methode) geraamd op circa 265 mln.¹⁴ In dit bedrag is begrepen een bedrag van 25 mln voor systeemontwikkeling bij de belastingdienst. De exploitatiekosten zijn geraamd op circa 150 mln in het eerste jaar

¹⁴ Indicatieve verdeling van de investeringskosten voor de komende jaren: f 50 mln (1999), f 135 mln (2000) en f 80 mln (2001).

(opstartfase); daarna jaarlijks circa 120 mln. Deze bedragen zijn gebaseerd op verzending door de belastingdienst van 15 mln rekeningen in de beginfase en 12 mln rekeningen in de structurele fase. In dit verband zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan een klantvriendelijke benadering van de heffingsplichtigen. Verwacht wordt dat 2,5 mln voertuigen 1 of meer keer per jaar worden geconfronteerd met rekeningrijden. Het aantal voertuigen dat bij aanvang van rekeningrijden uitgerust zal zijn met een voertuigapparaat wordt beperkt geacht. Uitgegaan wordt van 200 000 voertuigen. De overige 2,3 mln voertuigen, die van de alternatieve betaalmethode gebruik zullen maken, zijn goed voor 1,5 mln door de belastingdienst te verzenden rekeningen per maand. Overigens, niet elk voertuig uit deze groep zal elke maand 1 of meer passages maken. Met twee heffingsvrije maanden in de zomer wordt uitgegaan van de genoemde 15 miljoen rekeningen op jaarbasis.

In de structurele fase wordt uitgegaan van 500 000 met een voertuigapparaat uitgeruste voertuigen. Geschat wordt dat deze voertuigen verantwoordelijk zullen zijn voor 80% van alle passages. In de structurele fase wordt dan ook uitgegaan van 12 mln rekeningen per jaar.

Gezien de fase waarin het project zich bevindt wordt benadrukt dat het hier om indicaties gaat. In de komende periode, als de regionale uitwerking van rekeningrijden is afgerond (aantal heffingspunten bekend) en de techniek verder is uitgewerkt, kan hieromtrent meer duidelijkheid worden verschaft. In de invoeringswet zal hierop nader worden teruggekomen.

In de raming is rekening gehouden met investering en onderhoud voor een centraal systeem, walstations, voertuigapparaten, chipkaarten, opwaardeerautomaten, kosten voor systeemontwikkeling, datacommunicatie, een telefonische helpdesk (opstartfase), administratieve verwerking, invordering en handhaving en een post onvoorzien ter hoogte van 30%. Omdat in de exploitatiekosten geen afschrijving wordt meegenomen zijn naast de genoemde jaarlijkse kosten extra kosten te verwachten bij het vervangen van voertuigapparaten en chipkaarten. De levensduur van een voertuigapparaat wordt geschat op minimaal 5 jaar. De jaarlijkse opbrengst zal, afhankelijk van het aantal heffingspunten en uitgaande van een tarief van f 5,- per passage maximaal 400 mln bedragen.

Administratieve belasting

Het administratief proces dat samenhangt met het opmaken en verwerken van aangiften door de Belastingdienst zal deels handmatig en deels geautomatiseerd plaatsvinden. Het handmatige deel betreft het uitlezen van kentekengegevens van videobeelden door medewerkers, voorzover deze beelden in het geautomatiseerde proces niet zijn herleid tot een kenteken, of waarvan het systeem heeft aangegeven te twijfelen aan de juistheid van de kentekenherkenning. Het vervolgens opmaken en verzenden van de aangifte geschiedt geheel geautomatiseerd en kan worden ingepast in bestaande processen binnen de Belastingdienst. Dit vergt wel een uitbreiding van de verwerkingscapaciteit van deze processen.

Voor voertuighouders met een Nederlands kenteken betekent dat naar huidig inzicht maandelijks aangifte moet worden gedaan. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 3.2 zal voor houders van een buitenlands kenteken jaarlijks tot verzending van rekeningen worden overgegaan. Het doen van deze aangifte zal in de praktijk neerkomen op het invullen en ondertekenen van een toegezonden acceptgiro. Het administratief verwerken van deze betalingen vergt eveneens een uitbreiding van de systemen van de centrale betalingsadministratie. Naar verwachting ligt een zwaartepunt van de additionele werkzaamheden van de Belasting-

dienst bij het beantwoorden van vragen, zowel telefonisch als schriftelijk, en het verwerken van bezwaarschriften.

Ten einde de administratieve belasting te verminderen zijn de mogelijkheden onderzocht om het inningstraject te laten aansluiten bij dat van de motorrijtuigenbelasting. Echter, de uiteenlopende heffingstijdvakken (voor de motorrijtuigenbelasting drie maanden en voor rekeningrijden in beginsel een maand) en de verschillende betalingstijdvakken (meer dan 1 miljoen voertuighouders betalen de motorrijtuigenbelasting ineens voor een jaar) staan een koppeling op dit moment in de weg. De benodigde administratieve en logistieke aanpassingen zouden het verkregen efficiencyvoordeel vrijwel teniet doen.

In de invoeringswet zal een nauwkeuriger beeld worden geschetst van de administratieve lasten, mede in het licht van de uit te voeren Bedrijfseffecttoets (samen met de Milieutoets en Effectmeting Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid onderdeel van de MDW toetsing). Dit biedt aanknopingspunten voor het zo efficiënt mogelijk inrichten van het uitvoeringstraject.

4.5 Maatschappelijke kosten en baten

Teneinde inzicht te krijgen in de kosten en baten van invoering van rekeningrijden voor de Nederlandse samenleving in totaliteit en voor afzonderlijke groepen van belanghebbenden, heeft het Nederlands Economisch Instituut een maatschappelijke kosten-batenanalyse uitgevoerd voor twee varianten, te weten: de CORDON-variant en de ASW+-variant.¹⁵ Het maatschappelijk oogpunt impliceert dat daarbij rekening wordt gehouden met de effecten voor de verschillende actoren in de samenleving (overheid, verkeersdeelnemers en overigen). In de kosten-batenanalyse worden alle uitgaven van de operationalisering van het systeem, zowel de investeringsals de exploitatiekosten, gezien als kosten (zie paragraaf 4.2). Effecten die uit de implementatie van het systeem voortvloeien vormen de baten. Daarbij zijn waarderingen gekoppeld aan de effecten die rekeningrijden heeft als gevolg van een gewijzigde verkeersafwikkeling (reistijd, reiskosten, milieuhinder, etc.). Deze baten kunnen positief of negatief zijn. Basis voor de berekening van de baten vormen de met het LMS berekende gedragsreacties van weggebruikers op de invoering van rekeningrijden: geen reactie, ander vertrektijdstip, andere vervoerwijze of verplaatsing in het geheel achterwege laten (zie paragraaf 4.1).

Om te bepalen of rekeningrijden maatschappelijk-economisch rendabel is, zijn twee rendementscriteria becijferd. Over een periode van 25 jaar is het saldo van contante waarden van de kosten, positieve en negatieve baten bepaald. Bij uitvoering van de CORDON-variant geven deze berekeningen een totaal batig saldo voor de maatschappij te zien van ongeveer 2,5 mld. Voor de ASW+ variant bedraagt dit saldo ongeveer 1,3 mld. Verder is de baten-kostenverhouding berekend: het contante saldo van positieve en negatieve baten gedeeld door de som van de contant gemaakte investerings- en exploitatiekosten. Voor de CORDON-variant en de ASW+-variant is de uitkomst 2,6, respectievelijk 2,0.

De berekeningen volgens beide rendementscriteria duiden er derhalve op dat de beschouwde varianten van rekeningrijden als maatschappelijk-economisch rendabel kunnen worden beschouwd. Ook als per actor afzonderlijk wordt gekeken, resulteert, na compensatie via de terugsluis van de opbrengst uit de heffing, voor elke groep verkeersdeelnemers (vracht-, zakelijk-, woonwerk en overig verkeer) een positief saldo.

4.6 Gevolgen voor de rechterlijke macht

De gevolgen van invoering van rekeningrijden voor de rechterlijke macht zijn begroot aan de hand van gegevens die voor de motorrijtuigenbe-

¹⁵ Nederlands Economisch Instituut, Verken-nende kosten-batenanalyse rekeningrijden, eindrapport, Rotterdam, 1997.

lastig gelden. Op basis van deze gegevens wordt voor rekeningrijden uitgegaan van een aantal bezwaarschriften van 1%, zijnde 150 000 in de beginfase en 120 000 in de structurele fase.¹⁶ Het aantal beroepschriften wordt geschat op 0,01%, zijnde 1500 in de beginfase en 1200 in de structurele fase. De hiermee gemoeide kosten van de beroepsprocedures zijn verwerkt in de kostenramingen.

De beroepschriften voor de motorrijtuigenbelasting worden behandeld door het Gerechtshof te Arnhem. In verband met de uit efficiency overwegingen voorziene administratieve koppeling tussen de motorrijtuigenbelasting en rekeningrijden stellen wij in beginsel voor de beroepsprocedures voor rekeningrijden eveneens bij het Gerechtshof Arnhem onder te brengen. Dit is nog afhankelijk van nader overleg met het Gerechtshof Arnhem over de organisatorische gevolgen.

5 Betrokken belangen

5.1 Mede-overheden

Over concrete heffingsvarianten wordt op dit moment overleg gevoerd met gemeentes, provincies en maatschappelijke actoren. Uiteindelijk moet dit resulteren in een netwerk met locaties van heffingspunten en een overzicht van aanvullende benodigde maatregelen, waarover een redelijke mate van overeenstemming is bereikt. Voor het regionale proces is een stappenplan opgezet dat loopt tot begin 1998. Ten opzichte van het eerder aan de Tweede Kamer toegezonden tijdschema (kamerstukken II, 1995/95, 23 958, nr. 3) betekent dit een vertraging van ruim een half jaar, die opgevangen wordt in de getrapte aanpak van het wetgevingstraject. De huidige planning is opgenomen in bijlage 2 bij deze memorie. Verder forceren van het bestuurlijk proces lijkt niet haalbaar; de algemene mening van de bestuurlijke partners is dat het stappenplan als zeer krap wordt ervaren.

Door de bestuurlijke partners zijn voorwaarden gesteld aan de invoering van rekeningrijden:

- de bereikbaarheid van de betrokken gebieden dient door invoering van rekeningrijden daadwerkelijk te verbeteren;
- er mogen geen negatieve effecten (sluipverkeer) optreden op het onderliggende wegennet; eventueel noodzakelijke maatregelen aldaar dienen door het rijk te worden betaald;
- de stedelijke agglomeraties zouden een financieel belang bij het rekeningrijden moeten hebben, bijvoorbeeld via een regio-specifieke besteding van de opbrengst;
- nadrukkelijk dient aandacht besteed te worden aan flankerende maatregelen, bijvoorbeeld ten aanzien van de capaciteit en kwaliteit van het openbaar vervoer.

Op 24 april 1997 heeft een eerste overleg tussen vertegenwoordigers van de bestuurlijke partners en eerste ondergetekende plaatsgevonden. Hierbij is gesproken over bovengenoemde voorwaarden en de voortgang van de regionale uitwerking van rekeningrijden in de stadsgewesten. De teneur van dit overleg was kritisch, maar overwegend positief. De voorwaarde van de bestuurlijke partners, dat de bereikbaarheid door de invoering van rekeningrijden dient te verbeteren, is door eerste ondergetekende nadrukkelijk onderschreven, evenals het voorkomen van negatieve effecten (sluipverkeer) op het onderliggend wegennet. Over eventuele noodzakelijke maatregelen en de financiering hiervan zal nog nader overleg plaats vinden. Het financiële belang dat de stadsgewesten wensen ten aanzien van de opbrengst van rekeningrijden, ter aanwending van extra investeringen in de verkeers- en vervoerssector, werd van de hand gewezen. Immers, dit zou leiden tot een verhoging van de collec-

¹⁶ Deze cijfers zijn onderbouwd in paragraaf 4.4.

tieve lastendruk; de terugsluis vindt plaats naar de burger. Echter, eerste ondergetekende toonde de bereidheid om in de regio's waar rekeningrijden wordt ingevoerd verbeteringen in infrastructuur, openbaar vervoer, en dergelijke (flankerende maatregelen) te versnellen, zeker als hiermee de met rekeningrijden beoogde gedragsverandering verder kan worden gestimuleerd.

In januari 1998 zal wederom met de bestuurlijke partners worden gesproken. Tijdens dit overleg zal antwoord worden gegeven op de vraag op welke wijze de invoering van rekeningrijden kan worden ingebed in het regionale verkeers- en vervoersbeleid. Op hoofdpunten zal duidelijkheid worden verschaft over de locatie van heffingspunten en de invulling van het flankerend beleid. Tevens zal antwoord worden verkregen op de vraag onder welke voorwaarden de bestuurlijke partners in de regio bereid zijn mee te werken aan de invoering van rekeningrijden.

5.2 Maatschappelijke aanvaarding

Maatschappelijk draagvlak is van groot belang voor het slagen van het regulerende instrument rekeningrijden.

Ervaringen in Noorwegen geven aan dat het systeem van tolheffing aldaar geaccepteerd is door de bevolking en ook als redelijk en billijk wordt ervaren, nadat men van de noodzakelijkheid was doordrongen.

In dat verband is het dan ook positief dat in Nederland sprake is van een sterk groeiend besef dat de fileproblematiek op dit moment al zeer ernstig is en op termijn nog ernstiger zal worden en dat, op het eerste gezicht, minder populaire maatregelen geen uitstel meer dulden. Ook het standpunt dat de aanleg van meer weginfrastructuur rond de grote steden niet zonder meer een afdoende oplossing biedt voor de fileproblematiek, kan op toenemende maatschappelijke steun rekenen. Dit grotere urgentiebesef en de bewustwording dat de ruimtelijke ordening rond de grote steden nu eenmaal beperkingen oplegt aan de mogelijkheden van weginfrastructuur, beïnvloeden het maatschappelijk draagvlak voor rekeningrijden in positieve zin. Overigens, uit onderzoek is gebleken dat de fileproblematiek niet door alle weggebruikers als een evengroot probleem wordt ervaren. Desondanks zijn wij ervan overtuigd dat ook deze groep weggebruikers het belang zal inzien van een vermindering van de fileproblematiek, met name vanuit economisch perspectief.

De onaanvaardbaarheid van rekeningrijden neemt door de jaren heen dan ook gestaag af, zoals blijkt uit onderstaande tabel.¹⁷

Tabel 3: mening over rekeningrijden (bron: NIPO)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|----------------------------|------|------|------|------|
| (volstrekt) aanvaardbaar | 21% | 27% | 35% | 37% |
| neutraal | 24% | 27% | 29% | 31% |
| (volstrekt) onaanvaardbaar | 55% | 46% | 36% | 32% |

Het draagvlak voor rekeningrijden neemt verder toe, evenals het regulerende effect, naarmate het voor de weggebruiker gemakkelijker wordt om alternatieve vervoerswijzen of andere reistijden te kiezen. Het rekeningrijden is dan ook, zoals reeds eerder aangegeven, geen geïsoleerde maatregel, maar een onderdeel van een beleid waarin onder andere het openbaar vervoer, transferia, carpoolen, telewerken en flexibele werk- en openingstijden nauw met de invoering van rekeningrijden verbonden zijn. Het is daarom, gezien de aard van deze maatregelen, van belang dat actoren die grote bestuurlijke en maatschappelijke betrokkenheid hebben bij het verminderen van de files vanuit hun mede-verantwoordelijkheid een effectieve en gedragen inpassing van

¹⁷ Het betreft hier een representatieve steekproef onder rijbewijsbezitters. In 1994 is gevraagd naar de mening ten aanzien van de toenmalige Spitsbijdrage.

rekeningrijden in het verkeers- en vervoerssysteem mogelijk maken. Met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven in het zogenaamde «Bereikbaarheidsoverleg», en mede-overheden wordt intensief overleg gevoerd over de verdere vormgeving van het rekeningrijden. Ook in dit overleg wordt een toename van het draagvlak waargenomen voor een grotere toepassing van het prijsmechanisme. Deze ontwikkeling is overigens, zeker bij de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, grotendeels gebaseerd op de zorg rond de bereikbaarheid.

Het is voor het maatschappelijk draagvlak van rekeningrijden essentieel dat de opbrengst van het rekeningrijden op enigerlei wijze, bij voorkeur door een lastenverschuiving, naar de burgers terugvloeit. Indien de opbrengst ten goede komt aan de algemene middelen neemt het maatschappelijk draagvlak aanzienlijk af.

6 Invoering

6.1 Invoeringsplan

Op dit moment wordt ten behoeve van rekeningrijden een (ex ante) evaluatieprogramma uitgevoerd waarin een antwoord wordt gegeven op de vraag of de functies van het systeem voldoende betrouwbaar zijn. Het betreft met name de radiocommunicatie tussen het voertuig en de apparatuur langs de weg. Rekeningrijden behelst echter meer dan techniek. De volledige functionaliteit, van organisatie tot en met betaaltransactie, zal bij invoering zonder haperen moeten werken. Het rekeningrijden kent een groot aantal facetten die het systeem in zijn totaliteit zeer gecompliceerd maken. Niet alleen wordt gebruik gemaakt van geavanceerde techniek, die niet eerder in deze vorm en op deze schaal is toegepast, maar ook de grote omvang van het aantal transacties maken het systeem – ook organisatorisch – gecompliceerd. Wij zijn dan ook van mening dat het introduceren van rekeningrijden op Randstadbrede schaal risico's met zich mee kan brengen; gestreefd wordt evenwel naar een zoveel mogelijk geografisch evenwichtige invoering.

Een belangrijk gegeven, zoals eerder gezegd, is het zeer grote aantal te verwerken transacties. Met name in de beginfase moet daarbij nog gerekend worden met extra administratieve handelingen omdat het gebruik van de elektronische betaalmethode geleidelijk zal groeien. Met een enigszins gefaseerde invoering van rekeningrijden wordt vooral de piekbelasting op het operationele systeem en de organisatie verminderd, omdat het aantal transacties geleidelijk zal groeien. Het systeem en de organisatie krijgen op deze manier beter de kans om goed op elkaar ingespeeld te raken. Immers, er is nauwelijks een met rekeningrijden vergelijkbare organisatie en zo ze al bestaat werd een vergelijkbare omvang pas na een reeks van jaren bereikt.

Een mogelijk nadeel van een enigszins regionaal gespreide invoering zou kunnen zijn dat, overigens zeer tijdelijk, verschillen kunnen ontstaan, in vestigingsklimaat tussen bepaalde regio's. Opgemerkt moet worden dat een verbetering van de bereikbaarheid hier tegenover staat.

Op dit moment wordt samen met de verschillende regio's bezien waar met rekeningrijden een start kan worden gemaakt. Ruim voor de datum van invoering zal een uitgebreide voorlichtingscampagne worden gestart. Hierin zal niet alleen het doel van rekeningrijden worden verduidelijkt (mede ter verhoging van het draagvlak) maar ook de werkwijze van het systeem en waar bijvoorbeeld de elektronische voertuigapparatuur te verkrijgen zal zijn. Verwezen wordt naar het tijdschema in bijlage 2.

6.2 MDW-toets

Op de Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit toets zal in de memorie van toelichting bij de invoeringswet nader worden teruggekomen. Op dit moment bestaat nog te veel onduidelijkheid om op alle voor rekeningrijden relevante vragen een antwoord te kunnen geven, waardoor het toetsen van feitelijke effecten nog niet mogelijk is.

Regels inzake een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden)

7 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Deze inleidende bepaling strekt tot de naamgeving van de belasting en tot de omschrijving van het belastbare feit ervan. Het belastbare feit van rekeningrijden is het tijdens spitsuren met een motorrijtuig rijden op de weg door een betaalpoort in de Randstad. De overwegingen die ten grondslag liggen aan het voorliggende voorstel voor invoering van deze belasting en aan het belastbare feit ervan zijn toegelicht in het algemeen deel van deze memorie.

Artikel 2

De betaalpoorten kunnen liggen op, kortweg aangeduid, het net van hoofdwegen in de Randstad en de met die hoofdwegen verband houdende mogelijke «sluipwegen».

Enerzijds zijn dat ingevolge het tweede lid, onderdeel a, de wegen die blijkens een plan als bedoeld in artikel 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, verbindingen van nationaal belang zijn, en de bij die wegen behorende toeritten en afritten. Anderzijds zijn dat volgens onderdeel b andere wegen voor zover daarop de verkeersdruk ten gevolge van de belasting te sterk zou toenemen. Voor welke van deze twee groepen wegen feitelijk wordt geheven, en de nadere locatie van de betaalpoorten op deze wegen, wordt ingevolge het eerste lid bij ministeriële regeling bepaald. Deze gang van zaken maakt mogelijk dat op een flexibele wijze kan worden ingespeeld op de verkeerskundige behoefte aan de specifieke inzet van het instrument rekeningrijden. Daarbij kan mede worden gedacht aan de per regio (stadsagglomeratie) binnen de Randstad uiteenlopende verkeerskundige wenselijkheid ten aanzien van de regio waarvoor deze wet feitelijk geldt.

In het derde lid wordt voorzien in een maximum van het aantal betaalpoorten dat iemand – indien deze langs de normale weg een stadsagglomeratie binnenrijdt – kan passeren en waarbij dus de belasting verschuldigd wordt. Dit maximum is gesteld op twee en is slechts van toepassing op het binnenrijden van één stadsagglomeratie. Indien iemand gedurende een rit door meer dan één stadsagglomeratie rijdt waarin rekeningrijden van toepassing is, is het derhalve mogelijk dat hij meer dan twee betaalpoorten passeert. In zo'n geval ontstaat een belastingschuld voor meer dan twee passages. Met het begrip stadsagglomeratie wordt bedoeld op de grootstedelijke gebieden Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht, zoals ingevolge het vierde lid bij algemene maatregel van bestuur nader te begrenzen.

Het rijden door een betaalpoort schept de belastingplicht. Daarom moet aan de weggebruiker tijdig op een duidelijke wijze kenbaar kunnen zijn dat voor het rijden op de weg waarop de weggebruiker wil gaan rijden, zal moeten worden betaald. Het vijfde lid voorziet erin dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in dit verband de nodige regels stelt.

Artikel 3

In het eerste lid van deze bepaling worden enige in artikel 1 gebruikte begrippen omschreven die voor het rekeningrijden van belang zijn. Onderdeel a van dit lid omschrijft de spitsuren als, samengevat, het dagdeel op alle werkdagen van 6 tot 10 uur 's ochtends. «Slappe dagen» kunnen evenwel door de Minister van Verkeer en Waterstaat ingevolge dit onderdeel buiten de heffing worden gelaten. Hierbij valt te denken aan dagen tijdens de zomervakantie. Het buiten de heffing laten van zodanige dagen geschiedt onder bij algemene maatregel van bestuur te stellen voorwaarden en beperkingen. Daarbij kan eraan worden gedacht dat het op een bepaalde dag afzien van heffen bij een bepaalde betaalpoort vooraf duidelijk kenbaar is.

Voor de omschrijving van de objecten van de heffing, te weten motorrijtuigen, wordt in onderdeel b van dit lid, gelet op de parallellen die bestaan tussen het rekeningrijden en de motorrijtuigenbelasting, aangeknoopt bij de definities die terzake worden gegeven in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat alle motorrijtuigen worden belast en dat aanhangers en opleggers geen zelfstandig object van de heffing zijn. In onderdeel c wordt een betaalpoort omschreven als een als zodanig door de bewindspersonen aangewezen plaats. Onderdeel d van het eerste lid heeft betrekking op de geografische begrenzing van het heffingsgebied: de Randstad. Onder de Randstad wordt verstaan: het westelijke en centrale gedeelte van Nederland dat wordt begrensd door de aaneensluitende buitengrenzen van de gemeenten Bergen, Alkmaar, Schermer, Beemster, Zeevang, Almere, Zeewolde, Nijkerk, Barneveld, Ede, Wageningen, Rhenen, Amerongen, Wijk bij Duurstede, Culemborg, Geldermalsen, Neerijnen, Lingewaal, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Dordrecht, 's-Gravendeel, Strijen, Cromstrijen, Korendijk, Bernisse, Hellevoetsluis en Westvoorne. Deze voor het rekeningrijden gekozen begrenzing is zodanig ruim dat daarmee diverse varianten voor de plaatsing van een net van betaalpoorten mogelijk is. Een bijlage bij deze memorie bevat een illustratieve kaart van de aldus omschreven grens van de Randstad.

Ingevolge het tweede lid kan de Minister van Verkeer en Waterstaat de spitsuren in de zin van deze wet voor nader bepaalde wegen nader beperken. Dit met het oog op wegen waarop vanuit verkeerskundig oogpunt de wenselijkheid tot het heffen van de belasting slechts bestaat gedurende een deel van de ochtend, bijvoorbeeld alleen van 7 uur tot 9 uur.

Ten aanzien van de in het tweede lid bedoelde wegen is het voor de weggebruiker van belang tijdig te kunnen weten dat de belastingplicht daar slechts gedurende een deel van de «normale» periode geldt. Het derde lid voorziet daarom in regels die ertoe strekken dat deze wegen als zodanig voor de weggebruiker duidelijk kenbaar zijn.

Artikelen 4 en 5

In deze bepalingen wordt de belastingplichtige voor het rekeningrijden aangewezen: voor in Nederland gekentekende motorrijtuigen is dat degene op wiens naam het kenteken van het motorrijtuig is gesteld in het Nederlandse kentekenregister. Voor een in het buitenland geregistreerd motorrijtuig is dat de eigenaar of de houder daarvan, zijnde degene op wiens naam het kenteken is afgegeven door het in het betrokken land bevoegde gezag. In de meeste gevallen zullen buitenlandse motorrijtuigen niet zijn voorzien van apparatuur ten behoeve van elektronische betaling. De belasting voor die motorrijtuigen zal dan ingevolge artikel 9 kunnen worden betaald op een andere dan elektronische wijze. In dat verband moet worden betaald door de houder van het voertuig, zijnde de persoon die in het betrokken land administratief aan het voertuig is «gekoppeld».

Met betrekking tot een motorrijtuig waarvoor geen kenteken is opgegeven, is de belastingplichtige ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel b, degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft. Met een motorrijtuig waarvoor geen kenteken is opgegeven, wordt niet bedoeld op al of niet gekentekende buitenlandse motorrijtuigen. Evenmin wordt bedoeld – dit ingevolge het tweede lid – op motorrijtuigen die ingevolge de Wegenverkeerswet 1994 niet behoeven te zijn voorzien van een kenteken (zoals landbouwtractoren en bromfietsen). Met een motorrijtuig waarvoor geen kenteken is opgegeven wordt uitsluitend bedoeld op motorrijtuigen waarvoor geen kenteken is opgegeven maar wel had moeten zijn opgegeven.

Ingevolge het tweede lid is er geen belastingplicht ten aanzien van een motorrijtuig dat niet behoeft te zijn voorzien van een kenteken.

Artikel 5 heeft in het bijzonder betekenis voor de beantwoording van de vraag wie de belasting verschuldigd is in geval tijdens de spitsuren van de weg in de Randstad wordt gebruik gemaakt (met een gekentekend motorrijtuig) zonder dat de belasting – langs elektronische weg – is betaald. Dat is voor zowel in als buiten Nederland gekentekende motorrijtuigen degene aan wie ten tijde van dat weggebruik het kenteken voor het motorrijtuig is opgegeven.

Ook in geval van diefstal van en «joy riding» met gekentekende motorrijtuigen wordt op basis van deze bepaling nageheven bij degene op wiens naam het motorrijtuig is geregistreerd, zolang althans niet naar aanleiding van een aangifte bij de politie een wijziging in het kentekenregister is aangebracht.

Artikel 6

In de gevallen waarin de houder van een in Nederland gekentekend motorrijtuig dat motorrijtuig gedurende langere tijd aan een ander ter beschikking stelt, kan deze ander ingevolge het eerste lid van dit artikel onder bepaalde voorwaarden – in afwijking van de algemene regel ingevolge artikel 5, eerste lid, onderdeel a – als belastingplichtige worden aangemerkt. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin iemand een motorrijtuig gedurende een of meer maanden al of niet tegen betaling ter beschikking heeft gekregen van degene op wiens naam het voor het motorrijtuig opgegeven kenteken in het kentekenregister is gesteld. De strekking van dit artikel is overeenkomstig die van de bepaling terzake in de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994 (artikel 8 van die wet).

Het ingevolge het eerste lid van dit artikel als belastingplichtige aanmerken van een ander kan alleen geschieden op gezamenlijk verzoek van die ander en degene op wiens naam het voor het motorrijtuig opgegeven kenteken in het kentekenregister is gesteld (eerste lid, onderdeel a). In bijzondere gevallen kan ter verzekering van de heffing degene die het motorrijtuig feitelijk en niet geheel voorbijgaand ter beschikking heeft, zonder een daartoe strekkend verzoek, door de inspecteur worden aangemerkt als belastingplichtige (eerste lid, onderdeel b). Een zodanige ambtshalve aanwijzing kan worden gegeven als het motorrijtuig te naam is gesteld van iemand die financieel niet in staat is de belasting te betalen.

Ingevolge het tweede lid neemt de inspecteur de beslissingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b van dit artikel, bij voor bezwaar vatbare beschikking.

De uitvoering van artikel 6 zal zo veel mogelijk plaatsvinden in samenhang met die van het hiervoor genoemde artikel 8 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994.

Artikel 7

In dit artikel wordt een nadere invulling gegeven aan artikel 5, eerste lid, onderdeel b. In dat onderdeel is ten aanzien van een motorrijtuig waarvoor geen kenteken is opgegeven (derhalve een motorrijtuig waarvoor geen kenteken is opgegeven maar wel had moeten zijn opgegeven), als belastingplichtige aangewezen degene die het motorrijtuig feitelijk ter beschikking heeft. In artikel 7 is bepaald dat dit degene is van wie het rijden met het motorrijtuig door een betaalpoort is geconstateerd.

Artikel 8

Dit artikel bepaalt het tijdstip waarop de belastingschuld ontstaat: het tijdstip waarop met het motorrijtuig een betaalpoort wordt gepasseerd.

Artikel 9

Artikel 9 bepaalt op welke wijze de ingevolge de artikelen 1 en 8 verschuldigd geworden belasting wordt geheven. De wijze van heffing is ingevolge het eerste lid die van voldoening op aangifte van de over een tijdvak verschuldigd geworden belasting, de heffingstechniek zoals bedoeld in Hoofdstuk IV van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Dat geldt echter volgens dat lid slechts voor zover de belasting niet op een elektronische aangifte wordt gedaan. De aangifte langs elektronische weg kan alleen worden gedaan indien het motorrijtuig is voorzien van de elektronische apparatuur zoals beschreven in het algemeen deel van deze memorie. De aangifte geschiedt dan door met deze apparatuur de op de betaalpoort aanwezige betalingsapparatuur in werking te stellen (derde lid). Deze apparatuur zorgt voor een gelijktijdige vermindering van het saldo op de in de voertuigapparatuur aanwezige chipkaart (de betaling). Het doen van de aangifte en de betaling zijn daarmee geworden tot één enkele handeling.

Indien langs de hiervoor beschreven weg geen betalingstransactie tot stand komt, hetzij omdat in het voertuig niet de daarvoor benodigde apparatuur aanwezig is, hetzij omdat deze apparatuur of de betalingsapparatuur op de betaalpoort niet correct functioneert dan wel omdat de elektronische transactie om een andere reden niet tot stand is gekomen, is geen elektronische aangifte gedaan en heeft geen betaling plaatsgevonden. In die gevallen moet de aangifte worden gedaan volgens de toepasselijke regels van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. De inspecteur zendt dan – aan de hand van video-opnamen – aan de houder van het motorrijtuig periodiek, gedacht wordt aan iedere maand (de duur van het tijdvak wordt op basis van artikel 19, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen bij ministeriële regeling vastgesteld) een rekening die op aangifte kan worden voldaan binnen drie maanden na het einde van het tijdvak waarin de belastingschuld is ontstaan. (De bedoelde duur van de betalingstermijn vloeit voort uit het tweede lid.) Deze uitnodigingen tot het doen van aangifte worden gezonden aan de houders van motorrijtuigen waarvan is geconstateerd dat één of meer betaalpoorten zijn gepasseerd zonder dat betaling van de verschuldigde belasting door middel van elektronische apparatuur heeft plaatsgevonden. De rekening bevat naar gelang van het aantal passages van betaalpoorten in het tijdvak voorafgaande aan de datering ervan, het gespecificeerde totaal aan verschuldigde belasting – voor zover niet op elektronische wijze geheven – voor dat tijdvak. De niet op elektronische wijze geheven belasting die een automobilist bijvoorbeeld in de loop van de maand januari in totaal verschuldigd werd, zal hem of haar in februari in rekening worden gebracht en moet eind april zijn voldaan.

Op de elektronische aangifte en betaling zijn ingevolge het derde lid bij ministeriële regeling te stellen regels van toepassing.

Artikel 10

Deze bepaling ziet op het tarief van de belasting. Het tarief is in het algemeen met betrekking tot alle betaalpoorten f 7 per passage van een betaalpoort. Voor de weggebruikers die op elektronische wijze betalen behoeven bij de uitvoering minder kosten te worden gemaakt. Dat kostenvoordeel wordt ingevolge dit artikel doorgegeven aan de betrokken belastingplichtigen in de vorm van een tot f 5 verlaagd tarief. Het voor elektronische betalers verlaagde tarief draagt er bovendien aan bij dat die op zichzelf meer wenselijke wijze van betalen wordt gestimuleerd. De genoemde tarieven gelden ongeacht de categorie van het motorrijtuig. In de mogelijkheid van betalingsabonnementen wordt niet voorzien. Wordt ten aanzien van hetzelfde motorrijtuig op bijvoorbeeld één dag twee maal een betaalpoort gepasseerd, of in een maand twintig maal, dan bedraagt de ten aanzien van die dag of die maand verschuldigde belasting eveneens twee maal, respectievelijk twintig maal, het toepasselijke tarief voor een passage.

Artikel 11

Artikel 11 voorziet in de bevoegdheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat om in overeenstemming met de Minister van Financiën in afwijking van artikel 10 onder bij nadere regels te stellen voorwaarden en beperkingen, betaalpoorten en spitsuren aan te wijzen ten aanzien waarvan de belasting onder het plafond van het tarief als bedoeld in artikel 10, naar tijdstip wordt gedifferentieerd. Op grond van uitvoeringstechnische redenen zijn de ondergetekenden in dit stadium voornemens om in ieder geval gedurende de eerste jaren vanaf de invoering van rekeningrijden af te zien van toepassing van deze bevoegdheid tot differentiatie van het tarief naar plaats (betaalpoorten) en tijd (spitsuren). Ten aanzien van de aan deze differentiatie te zijner tijd nader te geven vorm denkt de eerste ondergetekende thans aan een tarief dat per daarvoor in aanmerking komende betaalpoort per kwartier met een gulden trapsgewijze wordt opgebouwd en vervolgens afgebouwd gedurende respectievelijk de aanvang en het einde van de spitsuren in de zin van dit wetsvoorstel. Ten aanzien van dit punt wordt overigens verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Bezien zal worden welke betaalpoorten en welke uren zich het beste lenen voor een in de toekomst in de bedoelde zin te differentiëren tarief.

Artikel 12

Indien de belasting geheel of gedeeltelijk niet is betaald, kan de te weinig geheven belasting worden nageheven op basis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Ten aanzien van de hoogte van de naheffing brengt dit mee dat de naheffing in het algemeen honderd procent bedraagt. Gelet op zowel uitvoeringstechnische redenen als de veelal geringe hoogte van de na te heffen belasting, is het wenselijk om bij de wettelijke omvang van de verhoging geen gradaties naar verwijtbaarheid aan te brengen. Daartoe wordt artikel 21, eerste lid, tweede volzin, van de genoemde wet voor het rekeningrijden buiten toepassing gelaten. Gelet op de mogelijke massaliteit van de aanslagen en de veelal geringe omvang van de bedragen is de mogelijkheid van kwijtschelding van de verhoging ongewenst. Derhalve wordt ingevolge dit artikel voorts artikel 21, tweede lid, van de genoemde wet buiten toepassing gelaten.

Artikelen 13 en 14

Met betrekking tot de controle van motorrijtuigen op de weg zijn in deze artikelen enkele bevoegdheden van onder meer de ambtenaren van de belastingdienst en enkele verplichtingen voor de bestuurders van voertuigen geregeld. Deze bepalingen zijn overeenkomstig de artikelen 78 en 79 van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994.

Artikel 15

Deze bepaling maakt het mogelijk ter verzekering van een juiste toepassing van de wet nadere regels te stellen ter aanvulling op de in deze wet geregelde onderwerpen.

Deze regels dienen bij algemene maatregel van bestuur te worden gesteld (eerste lid). Ten behoeve van de uitvoering van de algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Financiën (tweede lid).

De op basis van dit artikel mogelijke regelgeving kan bijvoorbeeld betrekking hebben op de uitvoeringsregels die wenselijk zijn met het oog op onbedoelde neveneffecten die verband houden met rekeningrijden, zoals bijzondere regels met betrekking tot de bestrijding van sluipverkeer, of op calamiteiten, zoals op het afzien van heffing in geval van een storing in het elektronische systeem.

Artikel 16

Ingevolge deze bepaling wordt de inwerkingtreding van deze wet bij wet geregeld. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, zijn de ondergetekenden voornemens een afzonderlijk voorstel voor een invoeringswet rekeningrijden in te dienen. In dat voorstel kan behalve het tijdstip van de inwerkingtreding ook een eventuele in de tijd of naar regio gefaseerde invoering van rekeningrijden een plaats krijgen. Dat geldt ook voor mogelijk andere nodige wetswijzigingen, zoals wijzigingen met betrekking tot de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Financiële-Verhoudingswet, de Provinciewet of de Invorderingswet, en wijzigingen in het onderhavige voorstel van wet, zoals voortvloeiend uit nieuwe wetgeving (zoals uit wijzigingen van de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1994).

Artikel 17

Dit artikel tenslotte geeft de citeertitel van deze wet.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

De Staatssecretaris van Financiën,
W. A. F. G. Vermeend

Effecten van rekeningrijdenvarianten tijdens de ochtendspits in de Randstad in het jaar 2001, ten opzichte van de situatie zonder rekeningrijden

ALV-variant

| | f 2,50 | f 5,- | f 7,50* | f 10,-* |
|--------|--------|-------|---------|---------|
| KM-HWN | - 4% | - 6% | | |
| KM-OWN | + 3% | + 5% | | |
| CU-HWN | - 17% | - 27% | | |
| CU-OWN | + 8% | + 26% | | |

ASW-variant

| | f 2,50 | f 5,- | f 7,50* | f 10,-* |
|--------|--------|-------|---------|---------|
| KM-HWN | - 4% | - 8% | | |
| KM-OWN | + 4% | + 6% | | |
| CU-HWN | - 25% | - 30% | | |
| CU-OWN | + 16% | + 31% | | |

ASW+-variant

| | f 2,50 | f 5,- | f 7,50 | f 10,- |
|--------|--------|-------|--------|--------|
| KM-HWN | - 6% | - 10% | - 13% | - 15% |
| KM-OWN | - 3% | - 5% | - 5% | - 5% |
| CU-HWN | - 26% | - 40% | - 50% | - 55% |
| CU-OWN | - 14% | - 17% | - 14% | - 14% |

CORDON-variant

| | f 2,50 | f 5,- | f 7,50 | f 10,- |
|--------|--------|-------|--------|--------|
| KM-HWN | - 8% | - 13% | - 17% | - 21% |
| KM-OWN | - 4% | - 6% | - 7% | - 9% |
| CU-HWN | - 28% | - 42% | - 55% | - 63% |
| CU-OWN | - 20% | - 27% | - 29% | - 31% |

TOERIT-variant

| | f 2,50 | f 5,- | f 7,50* | f 10,-* |
|--------|--------|-------|---------|---------|
| KM-HWN | - 2% | - 2% | | |
| KM-OWN | + 2% | + 3% | | |
| CU-HWN | - 8% | - 8% | | |
| CU-OWN | - 3% | - 1% | | |

AFRIT-variant

| | f 2,50 | f 5,- | f 7,50* | f 10,-* |
|--------|--------|-------|---------|---------|
| KM-HWN | - 5% | - 8% | | |
| KM-OWN | + 3% | + 10% | | |
| CU-HWN | - 21% | - 31% | | |
| CU-OWN | - 2% | + 10% | | |

* Tarieven f 7,50 en f 10,- zijn voor de ALV-, ASW-, TOERIT- en AFRIT-variant niet doorgerekend.

KM = kilometrage uitgedrukt in tijdseenheid
 HWN = hoofd wegennet
 OWN = onderliggend wegennet
 CU = congestie-uren

ALV = heffingspunten op alleen achterlandverbindingen
 ASW = heffingspunten op wegvakken van alle autosnelwegen in de Randstad waar in het jaar 2000 congestie wordt verwacht

| | |
|--------|---|
| ASW+ | = ASW uitgebreid met heffingspunten op het onderliggend wegennet (ter voorkoming van sluipverkeer) |
| CORDON | = heffingspunten als een soort cordon, een denkbeeldig gesloten ring, op alle wegen in de vier stedelijke agglomeraties |
| TOERIT | = heffingspunten op toeritten van autosnelwegen in de stedelijke agglomeraties |
| AFRIT | = heffingspunten op afritten van autosnelwegen in de stedelijke agglomeraties |

