

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Anders Betalen voor Meer en of Eerder Mobiliteit

Verkenning naar de haalbaarheid van de versnelde
doortrekking van de A15 als mogelijke tolproject

19 september 2006

Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Personenvervoer

Anders Betalen voor Meer en of Eerder Mobiliteit

Verkenning naar de haalbaarheid van de versnelde
doortrekking van de A15 als mogelijk tolproject

19 september 2006

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Kader	7
1.3 Doelstelling Haalbaarheidsstudie	7
1.4 Scope	7
1.5 Aanpak	8
1.6 Leeswijzer	8
2. Uitgangspunten algemeen	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Gehanteerde bepalen	9
2.2.1. Versnellingsprijs	9
2.2.2. Tolprijs	9
2.2.3. Kilometerprijs	9
2.3 Juridische mogelijkheden tol en versnellingsprijs	9
2.4 Publiek Private Samenwerking	10
2.5 Inpassing in overheidsbudget	11
2.5.1. Budgetten voor realisatie van projecten	11
2.5.2. Onderhoudsbudgetten	12
2.6 Verkeerseffecten	12
2.7 Organisatie en kosten van de inning	13
3. Bevindingen	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Infrastructuurvarianten	16
3.3 Kostenanalyse	16
3.3.1. Investeringskosten	16
3.3.2. Onderhoudskosten	17
3.3.3. Inningkosten	17
3.4 Verkeerskundige analyse	17
3.4.1. Referentiesituatie	17
3.4.2. Tariefvarianten	19
3.4.3. Verkeerskundige effecten bepalen	20
3.4.4. Conclusies verkeerskundige analyse	23
3.5 Financiële analyse	23
3.5.1. Kosten van realisatie	23
3.5.2. Opbrengsten uit bepalen	24
3.6 Maatschappelijke kostenbaten analyse	24
3.7 Draagvlak analyse	24
3.8 Vervolg	25

Samenvatting

De versnellingsprijs is een middel om regionale knelpunten in het wegennet vervroegd aan te kunnen pakken door middel van voorfinanciering van de rentekosten. Tol is een middel om PPS te stimuleren en benodigde wegenprojecten tot en met 2020 te kunnen financieren waarvoor geen geld beschikbaar is vanuit de Rijksbegroting.

Tijdens de bestuurlijke overleggen over het MIT 2006 zijn met verschillende regio's afspraken gemaakt om de mogelijkheden van tol en de versnellingsprijs gezamenlijk voor concrete projecten in haalbaarheidsstudies verder uit te werken. De haalbaarheidsstudies zijn afgerond. Over de projecten zullen tijdens de bestuurlijke overleggen over het MIT 2007 afspraken worden gemaakt om de versnellingsprijs of tol als één variant bij de verschillende alternatieven in de reguliere tracé/MER procedure van de projecten mee te nemen. De beprijzingsvarianten maken daarmee onderdeel uit van de reguliere besismomenten van het project in het kader van de tracé MER procedure waardoor ook inspraak op deze varianten mogelijk wordt.

De haalbaarheidsstudies geven inzicht in:

- De financiële en verkeerskundige consequenties van tol of een versnellingsprijs in het betreffende gebied (effecten op het omliggend wegennet (rijkswegen en regionale wegen) en de mogelijkheden voor een gratis alternatief);
- De procedurele mogelijkheden om een project te versnellen;
- De maatschappelijke kosten en baten;
- Een schets van het regionaal draagvlak van tol/versnellingsprijs bij de specifieke projecten.

Bij de doortrekking van de A15 zijn de tolmogelijkheden door de provincie Gelderland en Verkeer en Waterstaat gezamenlijk onderzocht. Uit de studie naar de doortrekking van de A15 blijkt dat tol verkeerskundig niet leidt tot problemen elders in het netwerk. Het project, inclusief beprijzen, verbetert de bereikbaarheid en doorstroming in de regio. Tol kan bijdragen aan de bekostiging van het project. De opbrengsten bij een heffing alléén op het nieuw aan te leggen deel van de A15 worden geschat tussen de € 110 mln. - € 260 mln., afhankelijk van het aantal jaren (10 – 30 jaar, bij een tarief van 7,5 eurocent per kilometer voor auto's en 15 eurocent voor vrachtwagens). Bij een heffing op het nieuwe deel van de A15 en op de bestaande Pleijroute (tegen een lager tarief) worden de opbrengsten geschat op € 170 – 470 mln. afhankelijk van het aantal jaren (10 – 30 jaar). Ook de kosten baten analyse is positief. Uit een quick scan blijkt dat het maatschappelijk draagvlak voor beprijzen in de regio voor dit project aanwezig is. De realisatie van het project kan (procedureel op zijn vroegst) in 2012 starten en het project zal dan naar verwachting in 2015 gereed kunnen zijn.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de Nota Mobiliteit (NoMo) is het ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, verder uitgewerkt en is het verkeers- en vervoerbeleid tot en met 2020 beschreven.

De Nota Mobiliteit verwoordt de ambitie van het wegverkeer: betrouwbaar en vlot. Het streven is de betrouwbaarheid op het hoofdwegennet zodanig te verbeteren dat men in 2020 bij 95% van alle verplaatsingen in de spits op tijd is, dat de reistijd acceptabel is en de filezwaarte (in voertuigverliesuren) in 2020 terug is gedrongen tot het niveau van 1992.

Om de ambitie waar te kunnen maken zal er ook in de toekomst als onderdelen van een breed evenwichtig pakket aan maatregelen onder andere gebouwd moeten worden en een andere manier van betalen voor mobiliteit gerealiseerd moeten worden.

In navolging van de aanbevelingen van het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit is in de Nota Mobiliteit besloten om aan de slag te gaan met Anders betalen voor Mobiliteit:

- a) Voorfase: een prijs voor versnelde aanpak van knelpunten;
- b) Tol ter cofinanciering van infrastructuur en ter stimulering van PPS. In de Nota Mobiliteit is rekening gehouden met in totaal € 2,5 mrd aan tolinkomsten en efficiencywinsten uit PPS tot en met 2020.
- c) Op termijn een kilometerprijs, waarbij de invoering geschiedt onder het gelijktijdig naar rato afschaffen van de BPM en het MRB waarbij het wegverkeer in totaliteit per autokilometer niet zwaarder zal worden belast dan nu het geval is. De opbrengsten gaan uitsluitend naar het infrafonds zonder dat dit gepaard gaat met een meer dan evenredige daling van de voeding uit de algemene middelen van dit fonds.

In de bestuurlijke overleggen over het MIT 2006 tussen rijk en regio zijn afspraken gemaakt om gezamenlijk haalbaarheidsstudies uit te voeren voor de mogelijkheden van versnellingsprijs en tol. De potentiële tol/versnellingsprijsprojecten zijn daarbij verdeeld over de verschillende landsdelen in Nederland. Daarnaast is een traject opgestart om de versnellingsprijs ook wettelijk mogelijk te maken en de tolmogelijkheden te verbreden via de wijziging van de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm). In juni 2006 is een voorstel voor wijziging van de Wbm ingediend bij de Tweede Kamer.

1.2 Kader

Initiatief van de haalbaarheidsstudie lag bij de provincie Gelderland en het rijk (Verkeer en Waterstaat) conform het bestuurlijk overleg over het MIT 2006. Deze partijen zijn gezamenlijk opdrachtgever van de studie.

1.3 Doelstelling Haalbaarheidsstudie

De haalbaarheidsstudie is bedoeld om inzichten te genereren of tol op de het project kansrijk kan zijn. De haalbaarheidsstudie heeft expliciet niet tot doel nut en noodzaak van een project aan te tonen (daarvoor dient/diende een verkenning van een project). Ook is de haalbaarheidsstudie geen planstudie van een project. De hier gepresenteerde cijfers zijn slechts bedoeld als eerste inzichten in hoeverre tol mogelijk en kansrijk is.

De resultaten van de haalbaarheidsstudies worden besproken bij de bestuurlijke overleggen over het MIT 2007. Bij het bestuurlijk overleg zal worden afgesproken in hoeverre tol als één variant bij de verschillende alternatieven van de planstudie van het project wordt meegenomen. In de planstudie kunnen de tolmogelijkheden gezamenlijk (rijk, regio en bedrijfsleven) verder worden uitgewerkt. De tolvarianten maken dan onderdeel uit van de reguliere beslismomenten van de tracé MER procedure als ook van de inspraakmogelijkheden in het kader van de tracé MER procedure.

De afspraken per project worden in een brief van Verkeer en Waterstaat naar de Tweede Kamer meegestuurd. De haalbaarheidsstudies worden als bijlage bij deze brief meegestuurd naar de Tweede Kamer.

De haalbaarheidsstudie geeft een eerste inzicht in:

- De procedurele mogelijkheden om het project in de periode 2012 – 2015 te realiseren;
- De verwachte inkomsten uit tol in relatie tot de kosten van de mogelijke infrastructurele oplossingen;
- De verkeerskundige effecten van tol;
- De maatschappelijke meerwaarde van het realiseren van de projecten in combinatie met tol;
- Globaal inzicht in regionaal draagvlak voor tol.

1.4 Scope

Naast de doortrekking van de A15 naar de A12 zijn voor de volgende projecten ook haalbaarheidsstudies verricht:

- A2 Maasbracht-Geleen (planstudie);
- Projecten in de Zuidvleugel te weten:
 - o A4 Delft Schiedam (planstudie);

-
- A13/ A16 (planstudie);
 - Bundel A4/ A13 - A16/ Trekvliettracé/ N470-Zuid (verkenning);
 - A27 Utrecht (Lunetten) - Hooipolder (planstudie).

1.5 Aanpak

Om de doelstelling van de haalbaarheidsstudie van het project te verkrijgen zijn de volgende werkzaamheden verricht:

- Inventarisatie van procedurele mogelijkheden start aanleg en realisatie van het project. Hiervoor is gekeken naar de doorlooptijden van procedures en aanlegtermijnen.
- Raming van de benodigde investeringsbedragen alsmede bijbehorende onderhoudsuitgaven.
- Analyse naar de verwachte verkeersstromen. Hierbij zijn verschillende opties voor prijsstelling meegenomen;
- Analyse naar de verwachte inkomsten uit tol waarbij rekening wordt gehouden met de inningskosten;
- Maatschappelijke kosten baten analyses (KKBA) om inzichtelijk te maken of het project met een tol maatschappelijk rendabel is.
- Een inventarisatie van het draagvlak voor tol op basis van consultatie van in overleg met de regio geïdentificeerde stakeholders.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de algemene uitgangspunten genoemd die ten grondslag lagen bij de verschillende haalbaarheidsstudies.

In hoofdstuk 3 zijn de specifieke bevindingen voor wat betreft de doortrekking van de A15 weergegeven.

Als bijlagen zijn opgenomen een beschrijving van het financieel model (bijlage 1), de gehanteerde discontovoet (bijlage 2) en het juridisch kader voor tolheffing (bijlage 3).

2. Uitgangspunten algemeen

2.1 Inleiding

De realisatie van infrastructuur is een complex onderwerp. Aan de haalbaarheidsstudies liggen verschillende uitgangspunten ten grondslag. De uitgangspunten die betrekking hebben op de definitie van beprijzen prijs inclusief de huidige juridische achtergrond van beprijzen, de organisatie en financiering (Publiek Private Samenwerking), de inpassing van de beprijzingsprojecten in de overheidsbudgetten, de verkeersstudies en de kosten van het systeem voor inning van versnellingsprijs en tol worden in dit hoofdstuk toegelicht.

2.2 Gehanteerde begrippen

2.2.1. Versnellingsprijs

Een versnellingsprijs is een gebruikersheffing die wordt gebruikt voor dekking van kosten die verbonden zijn aan het eerder realiseren van het project. Dit zijn grotendeels rentekosten voor de voorfinanciering die nodig zijn in de jaren dat er nog geen budgetten beschikbaar zijn. De versnellingsprijs wordt geheven vanaf ingebruikname van de infrastructuur totdat de versnellingskosten zijn terugverdiend.

2.2.2. Tolprijs

Een tolprijs is een gebruikersheffing die wordt gebruikt voor de (gedeeltelijke) dekking van de investering van een project. Tol wordt geheven vanaf ingebruikname van de infrastructuur en eindigt als de kosten waarvoor geen budget beschikbaar is, zijn terugverdiend.

2.2.3. Kilometerprijs

Vaste prijs per kilometer voor alle wegen/verplaatsingen, gedurende het hele etmaal en in de spitsperiode een hoger tarief per kilometer geheven op wegen waar sprake is van een hoge I/C verhouding.

2.3 Juridische mogelijkheden tol en versnellingsprijs

Conform de Wet bereikbaarheid en mobiliteit (Wbm) van 4 juli 2002 is tolheffing mogelijk op nieuwe infrastructuur. Op 27 juni 2006 is een wijziging van de Wbm ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wijziging van de Wbm heeft een drieledig doel. Ten eerste het creëren van de mogelijkheid om een «versnellingstarief» aan de weggebruiker te vragen voor de kosten van de versnelde aanleg van infrastructurele projecten. Ten tweede het beter toepasbaar maken van bestaande bepalingen over

het «toltarief», als instrument voor de financiering van nieuwe weginfrastructuur. Dat kan ook heffing op bestaande infrastructuur impliceren. Ten derde de vergroting van het gebruiksgemak voor de weggebruiker.

2.4 Publiek Private Samenwerking

Bij de haalbaarheidsstudies is uitgegaan van een PPS realisatie (DBFM). Verondersteld is dat een contract wordt gesloten met een via openbare aanbesteding te selecteren opdrachtnemer welke verantwoordelijk is voor:

- het ontwerp van de desbetreffende infrastructurele oplossing
- de bouw
- de (voor-)financiering van de investeringsuitgaven
- het onderhoud voor een periode van 30 jaar

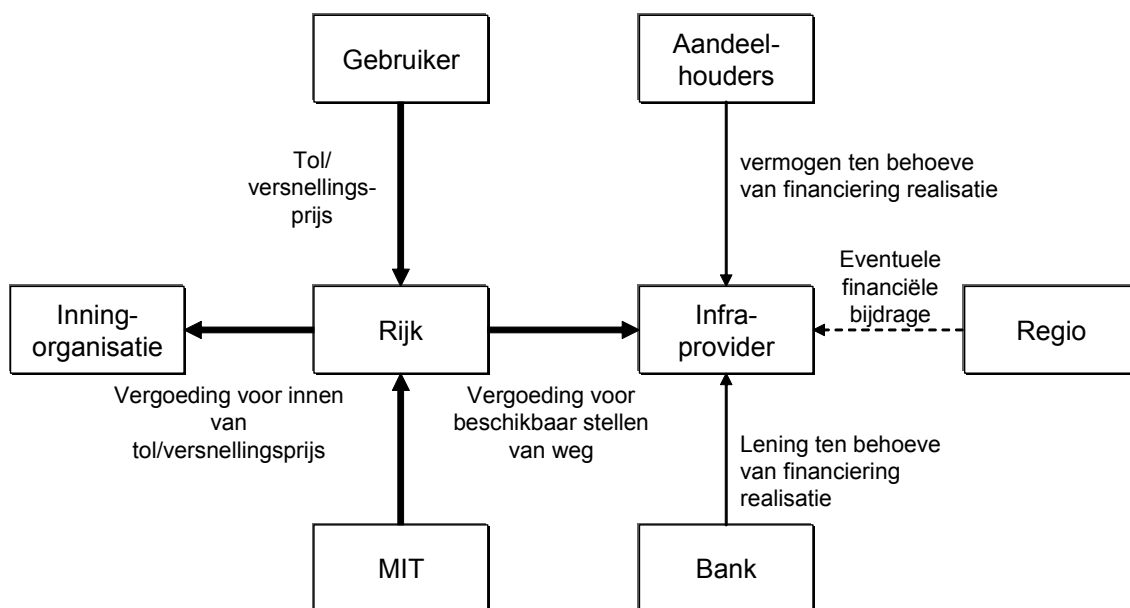
Een DBFM contract is in Nederland toegepast voor de reconstructie van de A59 Rosmalen – Geffen en de N31 Hemriksheide – Nynga alsmede voor de voorziene Tweede Coentunnel welke momenteel in aanbesteding is. Rijkswaterstaat is voornemens in de toekomst vaker gebruik te maken van deze contractvorm welke geldt als één van de mogelijke vormen van PPS (Publiek Private Samenwerking).

In een DBFM contract wordt de opdrachtnemer, ook wel *infraprovider* genoemd, voor zijn werkzaamheden vergoed door middel van een periodieke vergoeding na oplevering van het werk. Deze vergoeding kan bijvoorbeeld gerelateerd zijn aan de beschikbaarheid van de weg (een zogeheten beschikbaarheidsvergoeding) voor de duur van het contract. Op deze wijze wordt de opdrachtnemer gestimuleerd de weg zo maximaal mogelijk beschikbaar te stellen voor gebruik.

Voor wat betreft de kosten van financiering is verondersteld een gewogen gemiddelde kostenvoet van 4% reëel, in lijn met ervaringen bij vergelijkbare projecten.

In de haalbaarheidsstudies is verondersteld dat het rijk (de opdrachtgever) de beschikbaarheidsvergoeding betaalt. Bij tolprojecten wordt de beschikbaarheidsvergoeding gevoed uit het MIT budget van het project en de concrete tolopbrengsten bij dit project. Bij de versnellingsprijs dienen de opbrengsten uitsluitend en alleen de kosten van versnelling te bekostigen. In de financiële analyse is verondersteld dat er kosten gemaakt moeten worden voor het innen van de opbrengsten.

In onderstaande figuur is het PPS model schematisch weergegeven.



Figuur 1 Schema veronderstelde PPS model

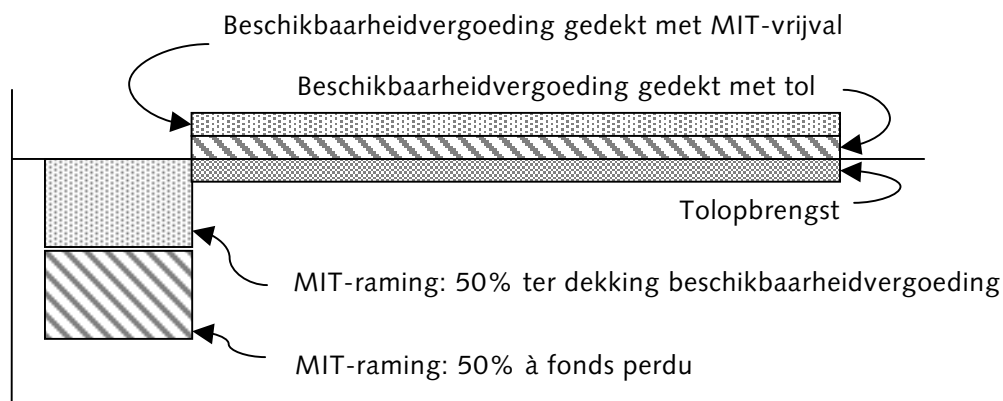
Verondersteld is dat de opdrachtnemer in dit PPS model in staat is om efficiency voordelen te bewerkstelligen in de vorm van lagere investeringsuitgaven en onderhoudsuitgaven dan in het geval van een traditionele uitvoering van het project. Deze veronderstelling is gebaseerd op internationale en nationale ervaringen met vergelijkbare contractvormen.

2.5 Inpassing in overheidsbudget

2.5.1. Budgetten voor realisatie van projecten

De Rijksoverheid betaalt haar budgetten voor infrastructuurprojecten uit het infrastructuurfonds en maakt de budgetten inzichtelijk in het projectenboek van het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT projectenboek). Het MIT projectenboek wordt jaarlijks bijgesteld op basis van recente ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht.

In het geval van een DBFM aanbesteding van projecten zijn afspraken gemaakt over de budgettaire verwerking. Stelregel is dat het budget dat is gereserveerd in het MIT budgettair neutraal mag worden omgezet in jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen. Een gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding kan worden gedekt door versnellingsprijs of tolinkomsten. Onderstaande figuur illustreert dit aan de hand van een casus waarbij de opbrengsten uit tol 50% van de beschikbaarheidsvergoedingen dekken.



Figuur 2 Budgettaire verwerking versnellingsprijs en tolopbrengsten.

2.5.2. Onderhoudsbudgetten

Voor het onderhoud van infrastructuur worden aparte budgetten voor beheer en onderhoud (B&O) gereserveerd. Voor de haalbaarheidsstudies is verondersteld dat voor alle projecten voldoende B&O budgetten beschikbaar zijn om de geraamde B&O kosten te dekken.

In de praktijk impliceert dit dat de gereserveerde B&O budgetten op basis van traditionele aanbesteding bij DBFM aanbesteding moeten worden aangepast, in ieder geval voor de efficiencywinst bij DBFM en eventuele scopewijzigingen t.o.v. de traditionele raming.

Verwachting is dat de aanpassing marginaal zal zijn omdat een project in de meeste gevallen qua beheer en onderhoud slechts een klein deel van het totale onderhoud in de regio vormt.

2.6 Verkeerseffecten

Per project zijn de verkeerseffecten in kaart gebracht in een aantal scenario's. De scenario's variëren in:

- De infrastructuur aanpassing, bijvoorbeeld verbreding naar (2x3) of (4x2) rijbanen;
- De prijsstelling voor het weggebruik;
- De analyses zijn gedaan
 - o a) voor een situatie zonder een landelijk systeem voor kilometerprijs;
 - o b) voor een situatie met kilometerprijs.

Als prognose instrument is gekozen voor het Nieuw Regionaal Model (NRM) model. Het verkeersmodel beschrijft de verkeerskundige situatie voor het basisjaar 2000 en prognosejaren 2010 en 2020. Binnen deze haalbaarheidsstudie wordt alleen de planhorizon 2020 in beschouwing genomen. Uitgangspunt voor de berekening is het 2020 netwerk inclusief de volgende projecten:

-
- MIT 2006 (categorie 0 en categorie 1);
 - ZSM I;
 - ZSM II;

In de situatie met een km prijs worden twee componenten toegevoegd: een vaste km prijs van 3,4 cent per kilometer en een gedifferentieerd tarief naar tijd en plaats van 11 cent per kilometer op plekken waar de I/C verhouding in de spits boven de 0,8 ligt en op wegen met een toegestane maximale snelheid van boven de 70 km/u.

2.7 Organisatie en kosten van de inning

De organisatie en kosten van inning van versnellingsprijs of tol verschilt voor een situatie met kilometerprijs en zonder kilometerprijs. In de haalbaarheidsstudies is met volgende scenario's rekening gehouden:

a) in een scenario zonder een km prijs

In het geval van een situatie zonder kilometerprijs wordt verondersteld dat inning via een stand-alone systeem (per project) gebeurt. Op basis van de o.a. verwachte verkeersvolumes en het aantal benodigde detectiesystemen is per project een inschatting gemaakt van de kosten van het systeem, de inning en de handhaving. Uitgegaan is in de studies van een free flow systeem (zonder slagbomen) met een zogenaamd DSRC technologie. In een dergelijk systeem staan portalen langs de weg en kan betaling plaatsvinden met een zogenaamd tag. Deze tag kan in de auto worden bevestigd. Een tag is een soort chip waarop de identificatiegegevens van de automobilist staan en waarmee de tolpoort langs de weg kan communiceren op het moment dat de auto de tolpoort passeert. Indien gebruikers geen tag wensen wordt betaling voorzien door middel van videobeelden (kentekenregistratie). Ook is er een mogelijkheid om via een inboekstelsysteem (betaalzuilen) het verschuldigd bedrag te betalen. De inschatting van de hiervoor benodigde kosten als ook de gehanteerde aannames daarvoor zijn getoetst door Cofiroute en door experts uit Noorwegen.

b) in een scenario met km prijs

In het geval van een situatie met kilometerprijs wordt verondersteld dat de inningsorganisatie van de km prijs ook de inning van tol/versnellingsprijs verzorgt. Tol/versnellingsprijs is dan een vorm van een gedifferentieerd tarief naar tijd en plaats. De inningsorganisatie van de km prijs geeft aan hoeveel inkomsten op dit traject zijn gerealiseerd. Voor de communicatie richting de gebruikers dient duidelijk inzichtelijk te worden gemaakt dat op een bepaald traject een gedifferentieerd tarief wordt gevraagd, wat het tarief is en waarvoor dit tarief dient, bijvoorbeeld door middel van borden langs de weg, communicatie in de krant e.d.. De inningskosten voor tol/versnellingsprijs zijn in dit scenario naar verwachting beperkt. In de haalbaarheidsstudies is aangenomen dat de inningskosten 5% van de inningopbrengsten zijn.

2.7. Vooraf: aannames en resultaten haalbaarheidsstudie

Tol is primair een financieringsinstrument maar heeft ook verkeerskundige consequenties. De financiële en verkeerskundige effecten hangen sterk af van de specifieke vormgeving van tol, vooral m.b.t. tarieven, tariefdifferentiatie, tarief classificaties, beprijzingslocaties en de heffingsperiode. Een tariefdifferentiatie in de tijd (bijvoorbeeld heffen in de spits en niet heffen of lagere tarieven in de daluren) of lagere/hogere tarieven dan hier verondersteld hebben grote invloed op de verkeerskundige resultaten en de financiële resultaten. Daarnaast geldt uiteraard ook dat een langere heffingsperiode leidt tot hogere opbrengsten.

De hiernaast geschetste resultaten met betrekking tot tolinkomsten, verkeerskundige effecten moeten daarom worden gezien als een indicatie en gelden uitsluitend bij de gehanteerde aannames. De opbrengsten als ook de verkeerskundige effecten kunnen nog wijzigen afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van tol bij de cases. Daarnaast gaat het hier om een haalbaarheidsstudie in hoeverre tol mogelijk en kansrijk is.

3. Bevindingen

3.1 Inleiding

Vanwege de bestaande problemen met de verkeersafwikkeling op met name de Pleyroute en op de hoofdwegenstructuur rond Arnhem is de doortrekking van de A15 tussen knooppunt Ressen en de A12 bij Duiven reeds jaren een belangrijk beleidsvoornemen van de provincie Gelderland. De ernst van de problemen met betrekking tot de verkeersafwikkeling op de genoemde wegvakken zal in de toekomst door de verdere mobiliteitstoename naar verwachting sterk toenemen.

Op initiatief van de provincie is in 2002-2003 een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar mogelijke infrastructurele oplossingen en de betaalbaarheid hiervan.

Op basis van deze studie heeft de provincie geconcludeerd dat:

- De bereikbaarheid verbetert als de A15 wordt doorgetrokken;
- De doortrekking van de A15 economische meerwaarde heeft in de zin van een positieve uitkomst van de Kengetallen Kosten Baten Analyse;
- Beprijzen bij kan dragen aan de bekostiging van het project doch niet volledig.

In acht nemende deze bevindingen is in 2005 het project door de Minister van Verkeer & Waterstaat aangewezen als mogelijk project dat in aanmerking komt voor heffing van tol in het kader van Anders Betalen voor Mobiliteit.

Dientengevolge is in 2006 op verzoek van de Minister nader onderzoek door de provincie verricht, in het bijzonder een nadere onderbouwing van de financieringsmogelijkheden. Het Ministerie van Verkeer & Waterstaat en Rijkswaterstaat Oost-Nederland zijn hierbij betrokken geweest en hebben ingestemd met de resulterende bevindingen.

Aanvullend heeft het Ministerie een onderzoek laten uitvoeren naar de economische meerwaarde van het project in acht nemende de effecten van beprijzen alsmede met betrokkenheid van de provincie een globale verkenning van het draagvlak in de regio.

De bevindingen van de uitgevoerde onderzoeken zijn navolgend in verkorte vorm beschreven.

3.2 Infrastructuurvarianten

De doortrekking van de A15 omvat de constructie van een nieuwe autosnelweg van 15 km tussen het knooppunt Ressen (kruising A15 – A325) en de A12 tussen Duiven en Zevenaar.

Het door de provincie voorziene tracé loopt tot Goessen parallel aan de Betuwelijn en buigt daarna in Noordelijke richting. Vanuit het westen, voor het Pannerdensch Kanaal kruist de verbinding met de Betuwelijn. De nieuwe verbinding omvat ongeveer 20 grotere en kleinere kunstwerken, waaronder een tunnel onder of brug over het Pannerdensch kanaal.



3.3 Kostenanalyse

3.3.1. Investeringskosten

De totale investeringskosten voor doortrekking van de A15 zijn geraamd op circa € 700 - 800 miljoen (inclusief BTW). Dit bedrag omvat naast de aanleg van de A15 ook:

- dubbele weefvakken A15 Duiven en A15 Zevenaar
- 15 km rijstrooksignalering
- verbreding A15 noordbaan Valburg – Ressen
- reconstructie A15 Ouddijk

Belangrijke variabele voor de investeringskosten is de keuze voor wijze van verbinding over het Pannerdschen Kanaal. De provincie veronderstelt hiertoe een 2X2 zinktunnel. Een brug behoort ook de mogelijkheden. In de haalbaarheidsstudie is ervan uitgegaan dat de

investeringskosten van een doortrekking van de A15 met brug circa € 500 - € 600 mln bedragen.

3.3.2. Onderhoudskosten

De kosten voor beheer & onderhoud zijn verondersteld gemiddeld 1,1% van de aanlegkosten excl BTW en grondverwerving te zijn.

3.3.3. Inningkosten

In beginsel is verondersteld dat een landelijk systeem van beprijzen is ingevoerd in 2012 en dat voor het innen van de heffing gebruik gemaakt kan worden van het landelijke technische platform. Voor wat betreft eventuele extra kosten als gevolg van deze additionele heffing is verondersteld dat deze 5% van de opbrengsten uit heffing van de versnellingsprijs bedragen.

Mocht onverhoopt geen landelijk systeem beschikbaar zijn of pas later, is onderzocht wat de kosten voor inning in een stand-alone systeem zijn in acht nemende de bevindingen uit de kostenmonitor en in acht nemende de verkeersintensiteiten in geval van beprijzen. De investeringen bedragen dan naar verwachting € 4,5 mln en de jaarlijkse exploitatiekosten € 2,5 mln.

3.4 Verkeerskundige analyse

3.4.1. Referentiesituatie

In de referentiesituatie waarbij de A15 niet is doorgetrokken, zal de intensiteit met circa 27% toenemen ten opzichte van 2002. Ook op vrijwel alle andere wegvakken van het hoofdwegennet binnen het KAN-gebied neemt het verkeer sterk toe. De doorstroming van het autoverkeer zal bij gelijktijdige beperkte infrastructurele veranderingen in het wegennet sterk afnemen. Op en nabij de Pleijroute en de A12 tussen de knooppunten Velperbroek en Waterberg zullen gedurende de spitsuren ernstige structurele afwikkelingsproblemen gaan optreden met uitstralingseffecten naar andere delen van het wegennet. Ook buiten de spitsuren zullen naar verwachting structurele afwikkelingsproblemen gaan optreden. Dit ondanks de maatregelen die in een beperkte capaciteitsvergroting van de Pleijroute tot maximaal circa 70.000 mvt/etm voorzien.

Per gerelateerd wegvak kan het volgende geconcludeerd worden.

A12 Maanderbroek-Waterberg

- Op dit traject is het wegvak Grijsoord-Waterberg het drukst bereden. Hier reden in 2002 per etmaal circa 104.000

-
- motorvoertuigen en de verwachting is dat dit aantal met 45% zal toenemen tot circa 151.000 motorvoertuigen in 2020.
- Tussen de aansluitingen Ede/Wageningen en Oosterbeek/Arnhem Centrum reden in 2002 per etmaal circa 73.000 motorvoertuigen; hier bedraagt de verwachte toename tot 2020 circa 54%. Deze relatief grote toename wordt mede veroorzaakt door de capaciteitsvergroting in het kader van ZSM/MIT op de aansluitende weggedeelten A50 Ewijk-Grijsoord en A12 Veenendaal-Ede/Wageningen. Andere oorzaken zijn de openstelling van de A30/knooppunt Maanderbroek nabij Ede in 2004 en de verwachte uitbreiding van het woningaanbod van Ede.
 - Het aandeel vrachtverkeer op de A12 Maanderbroek-Waterberg zal toenemen van 15-21% in 2002 tot 20-28% in 2020.

A12 Waterberg-Beek

- De verkeersbelasting op het wegvak Waterberg-Velperbroek bedroeg in 2002 circa 87.000 motorvoertuigen per etmaal, op het wegvak Duiven-Zevenaar circa 76.000 motorvoertuigen en op het wegvak Zevenaar-OudDijk circa 62.000 motorvoertuigen. De verwachte verkeersgroei in de periode 2002-2020 is 35-45%.
- Het aandeel vrachtverkeer op dit deel van de A12 groeit van 17-18% in 2002 tot 21-22% in 2020.

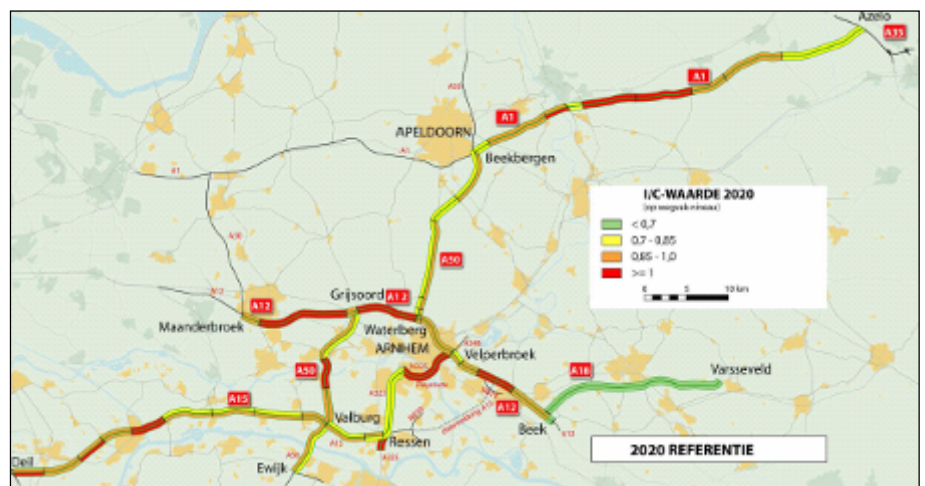
Overige onderzochte rijksautosnelwegen

- De drukst bereden wegvakken op de overige rijksautosnelwegen in het studiegebied zijn de A50 Ewijk-Valburg en Heteren-Renkum (respectievelijk circa 94.000 en circa 91.000 motorvoertuigen per etmaal in 2002) en de A1 Twello-Deventer (circa 86.000 motorvoertuigen). Op de A50-wegvakken bedraagt de verwachte verkeersgroei in de periode 2002-2020 meer dan 50%. Deze relatief grote groei wordt onder meer veroorzaakt doordat voor 2020 de VINEX-locatie Schuytgraaf zal zijn volgebouwd en ook de regionale verbinding N837 Arnhem-Schuytgraaf-Heteren gereed zal zijn.
- De A15 is het zwaarst belast ter hoogte van Tiel: hier reden in 2002 circa 60.000 motorvoertuigen en de verwachte groei tot 2020 bedraagt circa 40%.
- Op de A1, de A15 (gedeelte tussen knooppunt Deil en knooppunt Valburg) en de A50 is het aandeel vrachtverkeer relatief groot: 18-22% in 2002 en 25-31% in 2020. Het betreft voor een belangrijk deel doorgaand vrachtverkeer met als herkomst de Mainports Schiphol en Rotterdam en als bestemming het Duitse/Europese achterland.

Regionale hoofdwegen

- Op de A325 ter hoogte van Arnhem en op de Pleybrug reden in 2002 per etmaal 60.000-65.000 motorvoertuigen; op de A325 ten zuiden van knooppunt Ressen 40.000-50.000 motorvoertuigen. De verwachting is dat de verkeersgroei op de

A325 ten zuiden van knooppunt Ressen met circa 60% en ter hoogte van Arnhem met 47% relatief groot zal zijn. Belangrijkste redenen zijn de ontwikkeling van de uitbreidingslocaties Nijmegen-Waalsprong en Elst-Westeraam en de ontwikkeling van nieuwe bedrijvigheid in het gebied tussen Arnhem en Nijmegen. De verwachte verkeersgroei op de Pleybrug bedraagt 28%



3.4.2. Tariefvarianten

Verondersteld wordt dat per 2012 landelijk een systeem voor de kilometerprijs geïntroduceerd wordt. Er wordt vanuit gegaan dat het mogelijk is om conform het beoogde landelijk systeem voor de kilometerprijs een heffing naar plaats in te voeren. Zodoende kan een passage over bijvoorbeeld de A15 als een prijs naar plaats worden aangemerkt. Voor dit stukje weg dient de gebruiker dan een hoger prijs te betalen dan de gemiddelde km prijs.

Uitgegaan is van vier wijzen van beprijzen:

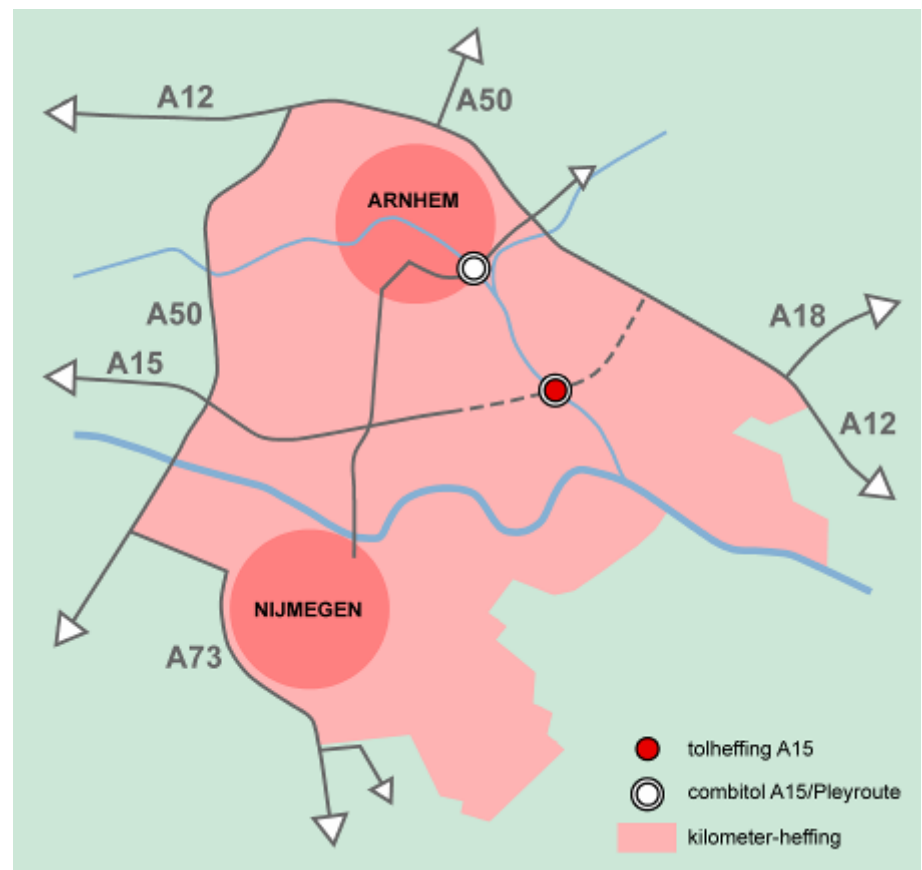
1. Tolheffing op de verlengde A15

2. A: Tol op de A15 en de Pleijroute, Arnhemmers worden vrijgesteld
B: Tol op de A15 en de Pleijroute, de Pleijroute is het halve tarief
3. Regionale opslag in het KAN-gebied op de kilometerprijs (deze variant is niet in overeenstemming met de uitgangspunten van de beprijzen in de Nota Mobiliteit).

Er zijn twee toltarieven aangehouden waarbij onderscheid is gemaakt naar personenauto's en vrachtauto's. Respectievelijk € 1,50 en € 3,- per passage. Voor wat betreft de regionale opslag (als het ware een variabilisering van de provinciale opcenten) is verondersteld een heffing van 0,5 cent per km.

Aangetekend moet worden dat variant 3 niet in overeenstemming is met de in de Nota Mobiliteit aangegeven uitgangspunten van Anders Betalen voor Mobiliteit.

In onderstaande figuur zijn de vier varianten voor beprijzen schematisch weergegeven.

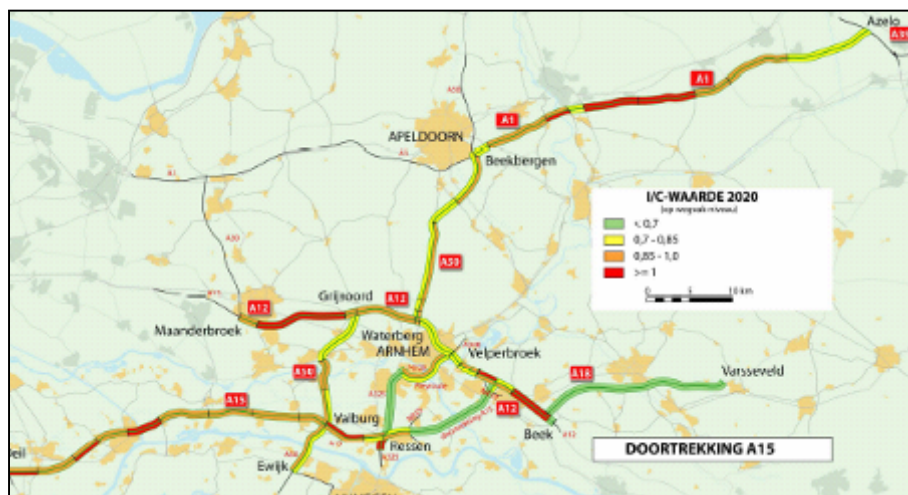


3.4.3. Verkeerskundige effecten beprijzen

In 2003 is op basis van een verkeersanalyse het volgende geconcludeerd. De doortrekking van de A15 leidt ertoe dat een deel

van het verkeer op de A12-A50 en op de Pleyroute – A325 van het nieuwe wegvak gebruik gaat maken. De groei van intensiteit op de Pleyroute zal hiertoe circa 22% lager zijn dan in de referentiesituatie en ongeveer uitkomen op een intensiteit die 5% boven het 2002 niveau ligt. Bij het vrachtverkeer is een nog grotere afname van de intensiteit op de Pleyroute te verwachten. De Pleyroute zal door de doortrekking van de A15 meer een functie gaan vervullen voor verkeer met herkomst en/of bestemming Arnhem, de A15 juist voor het regionale en doorgaande verkeer.

Ten aanzien van de doorstromingsproblematiek kan worden geconstateerd dat de problemen op de Pleyroute en op de A12 door de doortrekking aanzienlijk worden verminderd, maar nog niet zijn opgelost. Deze constatering is herbevestigd in 2005 door de provincie en Rijkswaterstaat.



Wanneer tot beprijzen wordt overgegaan in de vorm van tolheffing, blijkt dat de ontlastende werking van de A15 voor de Pleyroute en de A12 voor het grootste deel blijft bestaan.

Bij gecombineerde tolheffing op de A15 en de Pleyroute geldt dat de intensiteit op de Pleyroute substantieel afneemt ten opzichte van de referentiesituatie.

Tolheffing op de Pley route met een half tarief voor al het verkeer, leidt ertoe dat vooral het Arnhem gebonden verkeer uitwijkt naar de twee bestaande Arnhemse stadsbruggen. Bij de variant met vrijstelling voor het Arnhemse verkeer op de Pleyroute treedt dit in veel mindere mate op.

Het gebruik van de doorgetrokken A15 wordt nauwelijks beïnvloed door de tolheffing op de Pleyroute.

Door de introductie van de kilometerprijs dalen de verkeersintensiteiten in het KAN-gebied in brede zin met circa 7%.

Ten behoeve van de financiële analyse zijn in acht nemende voorgaande bevindingen uit de verkeerskundige analyse, de volgende etmaalintensiteiten in 2020 verondersteld voor de verschillende varianten van beprijzen.

Variant	Personenauto's	Vrachtauto's	Totaal
1. A15	14.722	6.947	21.669
2A. A15	18.287	7.247	25.534
Pleyroute	8.065	1.000	9.065
2B A15	17.760	6.510	24.180
Pleyroute	28.130	1.860	30.690
3 (voertuigkm)			7.631.808

3.4.4. Conclusies verkeerskundige analyse

Op basis van de verschillende uitgevoerde verkeersanalyses in de afgelopen jaren kan geconcludeerd worden dat:

- Op de A12 Ede – Arnhem en de Pleyroute in de toekomst significante congestie is te verwachten;
- Doortrekking van de A15 deze congestie aanzienlijk kan mitigeren;
- Een gedifferentieerde kilometerheffing verder kan bijdragen aan de verbetering van de doorstroming;
- Een tolheffing geen significant negatieve verkeerskundige effecten heeft op het hoofd- en onderliggend wegennet.

3.5 Financiële analyse

3.5.1. Kosten van realisatie

Er wordt uitgegaan in deze financiële analyse dat de opdrachtgever aan de opdrachtnemer een zogenaamde beschikbaarheidvergoeding betaalt.

Op basis van deze aannames is de beschikbaarheidvergoeding berekend behorende bij aanleg en onderhoud van de doortrekking van de A15.

In € miljoen (incl. BTW, prijspeil 2006)	A15
Investeringsuitgaven (middenwaarde)	750
Onderhoudsuitgaven 30 jaar	218
Totaal	968
Beschikbaarheidvergoeding per jr	34

De provincie heeft de ambitie geuit dat het project in 2015 opgeleverd wordt door PPS in de vorm van een Design Build Finance and Maintain contract. Dat impliceert dat in 2012 aangevangen wordt met de bouw. Het is de verwachting dat deze planning procedureel mogelijk is. Tevens is verondersteld dat voldoende B&O budgetten beschikbaar zijn om de geraamde B&O kosten te dekken. In eerste instantie werd ervan uitgegaan dat het project in 2018 start en dat het rijk vanaf 2018 (gedeeltelijk) financiële middelen voor het project gaat reserveren. De kosten van versnelling (om zes jaar eerder dus in 2012) te starten bedragen circa € 180 mln.

3.5.2. Opbrengsten uit tol

De opbrengsten uit tol worden bepaald door de tarieven en de heffingsperiode. Uitgaande van oplevering van het project in 2015 en uitgaande (qua verkeer) van een operabel km prijs, zijn hieronder de mogelijke opbrengsten uit tol gepresenteerd (als zijnde de contante waarde van de jaarlijkse inkomsten uit tol).

In € miljoenen (prijspeil 2006) Variant	10 jaar	20 jaar	30 jaar
1. A15	113	200	264
2A. A15/Pleyroute	170	300	396
2B A15/Pleyroute ½	200	353	467
3. Opslag km-prijs (niet conform NoMo)	104	189	258

3.6 Maatschappelijke kostenbaten analyse

In 2005 heeft de provincie een Kengetallen kostenbaten analyse laten uitvoeren teneinde zicht te krijgen op de maatschappelijke rentabiliteit van de doortrekking van de A15. De uitkomst hiervan was positief. Hierbij is echter geen rekening gehouden met de effecten van beprijzen.

In 2006 is deze KKBA voorzien van een update waarbij wel de effecten van beprijzen zijn meegenomen. De versnelde uitvoering van de doortrekking van de A15 heeft een positief maatschappelijk saldo van € 85- 220 miljoen in geval van een brugvariant. De bandbreedte wordt bepaald door de gehanteerde disconteringsvoet en is gegeven dat het een kengetallen kostenbaten analyse is representatief.

In het geval van een tunnelvariant in combinatie met beprijzen is het maatschappelijk saldo bij een disconteringsvoet van 7% naar verwachting licht negatief. Mogelijk dat bij een lagere disconteringsvoet een tunnelvariant wel positief is.

Het versnellen van het project is economisch gerechtvaardigd daar analyse uitwijst dat uitstel van het project de maatschappij geld kost.

Geconcludeerd kan worden dat de doortrekking van de A15 economische waarde heeft en dat deze niet significant verstoord wordt door de effecten van beprijzen.

3.7 Draagvlak analyse

In de draagvlakanalyse is met een quick-scan bekeken in hoeverre en onder welke condities er bij relevante maatschappelijke partijen begrip en acceptatie bestaat voor het invoeren versnellingsprijs/tol als een

mogelijke manier om weginfrastructuur (sneller) te realiseren. De draagvlakanalyse is in samenspraak met de regio uitgevoerd.

Na overleg met de regio zijn vertegenwoordigers van de volgende maatschappelijke partijen (regionale overheden en stakeholders) geïnterviewd:

- Provincie Gelderland
- Gemeente Duiven
- Gemeente Lingewaard
- Gemeente Zevenaar
- Gemeente Westervoort
- GRIP (Groessen in protest)
- Kamer van Koophandel Arnhem/Nijmegen
- VNO-NCW Midden
- Gelderse Milieufederatie

De gesprekken geven voor de doortrekking A15 het volgende beeld.

Iedereen in de regio lijkt het erover eens dat een ingreep in het regionale wegnnet noodzakelijk is. Onder lokale bestuurders bij gemeentes en onder relevante maatschappelijke organisaties is er dan ook een meerderheid voor de doortrekking van de A15. De tegenstanders, de gemeente Duiven, GRIP en de Gelderse Milieufederatie, wijzen nog eens op alternatieven (verbreden A50 en A12 gecombineerd met investeringen in het openbaar vervoer). Volgens deze partijen zijn het nut en de noodzaak van een doortrekking van de A15 (nog) niet aangetoond.

Bij bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de regio heest deels nog veel onduidelijkheid over de financiering van een mogelijke doortrekking van de A15. Ook worden in de regio, naast tolheffing en versnellingsprijs, nog andere vormen van beprijzen verkend. Daardoor is draagvlak voor een tolheffing of een versnellingsprijs momenteel nog moeilijk te bepalen. Men is nog in een verkennende fase van de besluitvorming. Evenals in andere regio's vraagt men zich bovendien af welke betekenis de kilometerprijs voor regionale heffingen zal hebben.

Opvallend is dat zowel voor- als tegenstanders van de doortrekking van de A15 (enigszins) open staan voor tolheffing, indien hiermee wensen ten aanzien van de inpassing van de A15 gerealiseerd kunnen worden; al wijzen sommigen weer erop dat juist de inpassing door het Rijk gefinancierd moet worden (deze groep ziet eventueel meer draagvlak voor een versnellingsprijs).

3.8 Vervolg

Bij het bestuurlijk overleg over het MIT 2007 zal moeten worden besloten of de planstudie zal worden geïnitieerd en of tol wordt meegenomen in deze procedure. Verdere uitwerking van tol (bijv. tarief differentiatie naar tijd en plaats, verdere tarief classificatie) kan in dit kader vorm krijgen. Bij de standpuntbepaling kan worden gezien in hoeverre tol daadwerkelijk toegepast zal worden en op welke locaties.

Bijlage 1: Handleiding Financieel Model

Inhoudsopgave

.....

1.	Inleiding 3
1.1	Aanleiding 3
1.2	Doel van het model 3
1.3	Leeswijzer 4
2.	Methodologie 5
2.1	Principe van de financiële analyse 5
2.2	Berekenen van de beschikbaarheidsvergoeding 9
2.2.1.	Netto Contante Waarde van kasstromen 9
2.3	Berekenen van de kosten van versnelling 11
2.4	Berekenen van de bekostiging uit beprijzing via tol 11
3.	Generieke uitgangspunten 13
4.	Werking van het model 15

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met het project Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) wordt een nieuwe manier vormgegeven voor het betalen voor het gebruik van de weg door motorrijtuigen in Nederland. Dit moet leiden tot de invoering van een landelijk systeem voor kilometerprijs in 2012.

In het kader van dit project wordt tevens voor een aantal wegprojecten onderzocht of het haalbaar is dit project te realiseren met extra inkomsten uit beprijzing, te weten versnellingsprijs of tol.

In het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) projectenboek is een meerjarenplan voor de realisatie van infrastructuur projecten opgenomen inclusief hiervoor gereserveerde investeringen. Het doel van tolbeprijzing is om extra financiële middelen te genereren en zo de realisatie van projecten mogelijk te maken ondanks een tekort op het budget. Een versnellingsprijs moet een versnelde realisatie van projecten mogelijk maken.

De mogelijkheden voor versnellingsprijs en tol worden op dit moment voor een 9-tal projecten onderzocht, te weten:

- Tweede Coentunnel (planstudie);
- A6/A9 Schiphol-Amsterdam - Almere (planstudie);
- Doortrekking A15 Maasvlakte - Vaanplein (planstudie)
- A2 Maasbracht-Geleen (planstudie)
- A4 Delft Schiedam (planstudie)
- A13/ A16 (planstudie)
- Bundel A4 Delft-Schiedam/ A13 - A16/ Trekvliettracé/ N470-Zuid (verkenning)
- Ring Utrecht (verkenning);
- A27 Utrecht - Hooipolder (planstudie).

Om een heldere beslissing mogelijk te maken over het al dan niet betrekken van tol- /of versnellingsprijs in het vervolgtraject (tracé MER studie) wordt voor elk van deze projecten een haalbaarheidsstudie opgesteld. De studie maakt de gevolgen van invoering van een versnellingsheffing inzichtelijk voor verschillende scenario's.

De benodigde informatie wordt verkregen door een financiële analyse uitgevoerd met een rekenmodel geprogrammeerd in Microsoft Excel. Deze handleiding geeft inzicht in de gehanteerde methodologie en uitgangspunten van het model.

1.2 Doel van het model

Doel van het financiële model is om een landelijk uniform afwegingskader voor projecten te creëren die in aanmerking komen voor realisatie in combinatie met een tol- en/of versnellingsprijs. Dit

maakt niet alleen een beoordeling op projectniveau mogelijk maar ook een vergelijking tussen projecten.

Hiervoor is een consistent en transparant model nodig en moet er overeenstemming bestaan over de gehanteerde uitgangspunten. Deze handleiding verschaft inzicht in de werking van het model en de gehanteerde uitgangspunten.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de methodologie van het model toegelicht waarna in hoofdstuk 3 de generieke uitgangspunten worden benoemd. In hoofdstuk 4 wordt toegelicht hoe het model is te gebruiken.

2. Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologie die gebruikt is bij het maken van het model. Paragraaf 2.1 beschrijft het principe van de financiële analyse. In de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 worden achtereenvolgens een drietal kernberekeningen toegelicht, te weten: berekening van de beschikbaarheidsvergoeding, berekening van de kosten van versnelling en berekening van de bekostiging door beprijzing via tol.

2.1 Principe van de financiële analyse

Het financiële model verschaft inzicht in de mogelijkheden om weginfrastructuur projecten te realiseren waarvoor:

- geen of onvoldoende budget voor is gereserveerd in het MIT projectenboek;
- wel budget voor is gereserveerd c.q. toezeggingen over zijn gedaan maar waarvan een vervroegde realisatie gewenst is.

Omdat in beide gevallen geen tijdige of onvolledige financiering beschikbaar is, is verondersteld dat de projecten door de markt gefinancierd worden en dat gebruikers een vergoeding betalen voor het gebruik van de infrastructuur.

In plaats van de traditionele contractvorm is de gebruikelijke contractvorm bij financiering door de markt een DBFM contract (concessie). Waar de markt bij een traditionele aanpak zorg draagt voor aanleg en onderhoud op basis van een gedetailleerd bestek, draagt zij bij een DBFM contract zorg voor:

- design / ontwerp;
- build/ aanleg;
- finance/ financiering;
- maintenance/ onderhoud.

De markt, in deze ook wel infraprovider genoemd, arrangeert de financiering van het project met eigen vermogen (aandeelhouderskapitaal) en vreemd vermogen (bankleningen).

De infraprovider ontvangt gedurende de concessieperiode een jaarlijkse vergoeding voor haar investeringen die is gerelateerd aan de beschikbaarheid van de weg¹. Uitgangspunt is dat de concessieperiode gelijk is aan de veronderstelde economische levensduur van de infrastructuur van 30 jaar. De infraprovider is niet verantwoordelijk voor de eventuele inning van beprijzingsopbrengsten. Deze taak zal apart worden aanbesteed.

Op basis van internationale ervaringen en ervaringen in Nederland (in het bijzonder met de A59 en de N31) levert het gebruik van deze

¹ Veelal zijn ook andere aanvullende indicatoren gedefinieerd die de hoogte van de te ontvangen vergoeding bepalen. Er is voor gekozen dit in het kader van de uit te voeren analyses buiten beschouwing te laten.

contractvorm een netto efficiencywinst op voor alle uitgaven van de infraprovider. Deze efficiencywinsten zijn het effect van de verwachte voordelen door integratie van projectfasen en de zogeheten tucht van private financiering. Op basis van een voorzichtige inschatting is uitgegaan van een efficiency winst van 10% op de totale kosten voor ontwerp, aanleg en onderhoud.

De overheid kan de voor het project verschuldigde beschikbaarheidsvergoedingen bekostigen met:

1. Gereserveerde MIT budgetten

De momenten van beschikbaar komen van de budgetten en de hoogte hiervan zijn vastgelegd in het MIT projectenboek. Het MIT projectenboek wordt jaarlijks herzien op basis van de actualiteit.

2. Jaarlijks beschikbare onderhoudsbudgetten

De hoogte van de onderhoudsbudgetten is gebaseerd op de verwachte uitgaven voor regulier en groot onderhoud bij een traditionele uitvoering.

3. Opbrengsten uit beprijzen

De hoogte van deze opbrengsten wordt bepaald door het aantal passages, de gehanteerde prijzen voor het gebruik van de infrastructuur en de kosten die gemaakt worden voor het innen van de vergoedingen(inningskosten). In het model is verondersteld dat de hoogte van de inningskosten gerelateerd zijn aan de opbrengsten².

De huidige visie is dat een inningsorganisatie wordt opgezet of geselecteerd die zorg draagt voor de inning. De vorm van deze organisatie zal in de toekomst verder worden uitgewerkt.

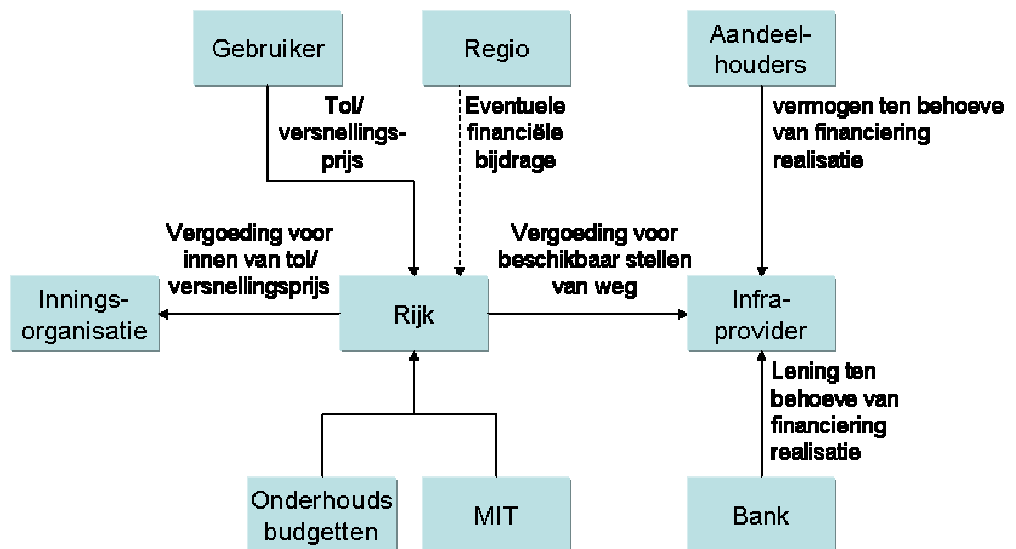
Mogelijkheden zijn een organisatie per project, voor alle geselecteerde projecten of een regionale of landelijke organisatie die tevens verantwoordelijk is voor de inning van de kilometerprijs.

4. Eventuele bijdrage regio

De regio waar de infrastructuur wordt aangelegd kan besluiten een financiële bijdrage te leveren aan het project.

² In werkelijkheid zullen deze kosten deels vast zijn en deels variëren met het aantal transacties.

Onderstaand schema geeft de mogelijke kasstromen voor een project weer.



Modelmatig is ervoor gekozen de benodigde reservering van overheidsbudget (MIT en/of regio) voor het project te berekenen uitgedrukt in reële termen, dus zonder rekening te houden met inflatie-effecten (zie voor nadere toelichting paragraaf 2.2):

1. Bij een traditionele aanbesteding

De verwachte benodigde reservering wordt bepaald op basis van de verwachte jaarlijkse uitgaven met betrekking tot realisatie van de infrastructuur. Verondersteld is dat de verwachte uitgaven voor onderhoud bekostigd worden met onderhoudsbudgetten.

2. Bij een DBFM aanbesteding op het geplande moment volgens het MIT projectenboek

De verwachte benodigde reservering van overheidsbudget wordt bepaald op basis van de verwachte jaarlijkse uitgaven voor de overheid. De uitgaven bestaan over het algemeen grotendeels uit de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen. Verder is overheidsbudget nodig voor de bekostiging van grondverwerving en Voorbereiding Administratie en Toezicht (VAT).

3. Bij een versnelde DBFM aanbesteding op het gewenste moment <x> jaar eerder dan volgens het MIT projectenboek

De verwachte benodigde reservering van overheidsbudget bij DBFM wordt bepaald. De jaarlijkse uitgaven van de overheid zullen in veel gevallen hoger liggen dan bij een DBFM zonder versnelling. De infraprovider zal namelijk pas beschikbaarheidsvergoedingen ontvangen vanaf het moment dat hier overheidsbudget voor beschikbaar is. Voor de jaren dat de infrastructuur beschikbaar is maar nog geen beschikbaarheids

vergoeding wordt ontvangen zal de infraprovider financieringskosten doorberekenen.

4. Bij een versnelde DBFM aanbesteding in combinatie met inkomsten uit gebruikersheffingen.

De verwachte benodigde reservering van overheidsbudget wordt bepaald inclusief de extra uitgaven voor versnelling en de opbrengsten uit beprijzing.

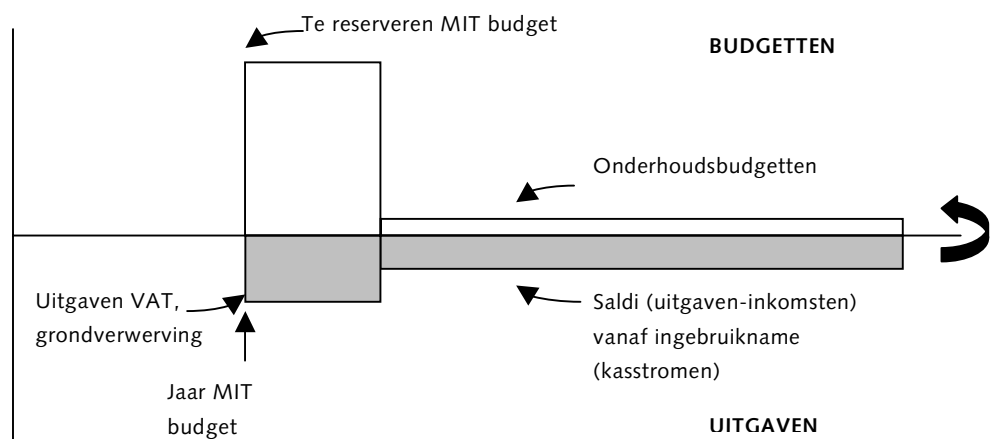
De geprognosticeerde benodigde overheidsbudgetten fungeren als input bij de afweging over de wenselijkheid van het project. De bekostiging, voor zover niet gedekt door MIT gelden, is onderwerp van discussie tussen betrokken bestuurders.

De doorwerking van de geprognosticeerde uitgaven en inkomsten van het project op het overheidsbudget wordt bepaald aan de hand van de budget methodiek van het ministerie van V&W (voor nadere toelichting zie bijlage B van de haalbaarheidsstudies). Over de exacte uitwerking op de (te reserveren) overheidsbudgetten wordt in de haalbaarheidsstudies geen uitspraak gedaan. Om toch gevoel te krijgen voor de mogelijke uitwerking op het overheidsbudget geeft het financiële model wel een benadering.

De wijze waarop de benodigde budgetreservering in het financiële model wordt benaderd is gebaseerd op afspraken tussen de ministeries van Financiën en V&W. In essentie omvat de afspraak het volgende:

"de contante waarde (NCW) van de jaarlijkse tekorten is gelijk aan de contante waarde van de benodigde reservering in het investeringsbudget".

Dit wordt grafisch weergegeven in onderstaand schema.



De jaarlijkse verschillen tussen uitgaven en inkomsten van de overheid vormen de tekorten (of overschotten). Door het berekenen van de netto contante waarde hiervan (in het beslisjaar voor de overheid) wordt de netto contante waarde van het benodigde overheidsbudget (in het beslisjaar voor de overheid) bepaald. In paragraaf 2.2 wordt nader ingegaan het begrip netto contante waarde.

In de volgende paragrafen komen achtereenvolgens de berekening van beschikbaarheidsvergoedingen, de kosten van versnelling en de bekostiging uit beprijzing via tol aan de orde.

2.2 Berekenen van de beschikbaarheidsvergoeding

De verwachte benodigde beschikbaarheidsvergoeding wordt berekend op basis van het gegeven dat:

“De netto contante waarde (NCW) van de totale uitgaven van de infraprovider gedurende de concessieperiode (30 jaar) gelijk is aan de netto contante waarde van de inkomsten uit beschikbaarheidsvergoedingen voor de infraprovider”

De NCW wordt toegerekend naar het jaar dat de voorbereiding van start gaat. Het begrip netto contante waarde wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.2.1. Netto Contante Waarde van kasstromen

Kasstromen hebben verschillende verschijningsvormen:

- **Reële waarden**
De kasstromen zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.
- **Nominale waarden**
De kasstromen zijn gecorrigeerd voor inflatie, het effect van het met de tijd duurder worden van producten.
- **Netto contante waarden**
De kasstromen zijn verdisconteerd met de WACC de Weighted Average Cost of Capital ofwel gemiddelde vermogenskostenvoet. Dit is het effect van een verondersteld geëiste rendement van vermogensverschaffers op een kasstroom in jaar <x>.
Er kan gebruik gemaakt worden van een reële WACC (exclusief inflatiecorrectie) of een nominale WACC (inclusief inflatiecorrectie). Het gebruikte model houdt geen rekening met inflatie-effecten. Alle waarden zijn reëel.

Voor het bepalen van de netto contante waarde wordt de volgende formule gebruikt:

$$NCW = - I_0 + \sum \frac{CF_t}{(1+r)^t}$$

Waarbij geldt:

- NCW = Netto Contante Waarde (van de investering);
- I_0 = De investering;
- CF_t = Cash Flow, de toekomstige kasstromen;
- r = disconteringsvoet (WACC).

De formule beschrijft hoe de netto contante waarde van het project kan worden berekend op basis van de (reële) kasstromen.

Voor het bepalen van de disconteringsvoet is de meest geaccepteerde manier gebruikt, de gemiddelde kostenvoet, ofwel Weighted Average Cost of Capital (WACC). Hiervoor geldt de volgende formule:

$$WACC = k_e \frac{E}{D+E} + k_d(1-t) \frac{D}{D+E}$$

Waarbij geldt:

- WACC = Weighted Average Cost of Capital
- k_e = kostenvoet eigen vermogen (rendementseis eigen vermogenverschaffers)
- E = Equity (eigen vermogen)
- D = Debt (vreemd vermogen)
- t = percentage vennootschapsbelasting
- k_d = kostenvoet vreemd vermogen (rendementseis vreemd vermogenverschaffers)

De NCW van kasstromen wordt gebruikt om te berekenen of de infraprovider waarde creëert met zijn investeringen in ontwerp en aanleg en uitgaven voor onderhoud en financiering van de infrastructuur. De infraprovider creëert waarde als het verwachte rendement op de investeringen gelijk of groter is dan het geëiste rendement. Anders gezegd indien de waarde van de toekomstige kasstromen die samenhangen met de investeringen met inachtneming van het geëiste rendement gelijk of groter is dan de waarde van de investeringen. De NCW is dan gelijk of groter dan nul.

Een alternatief is om de modellering niet alleen te baseren op verwachte kasstromen maar ook met inachtneming van volledige

resultaatrekeningen van de infraprovider. Hoewel met een dergelijke opzet een nauwkeuriger beeld wordt geschetst, bijvoorbeeld over het verloop van de vennootschapsbelasting, is hier niet voor gekozen. De belangrijkste reden hiervoor is dat in de gekozen opzet over de projecten nog veel additionele aannames worden gedaan, bijvoorbeeld over afschrijvingstermijnen, financieringsstructuren, de hoogte van heffingen etc. Een model gebaseerd op de netto contante waarde van kasstromen voldoet in dit stadium om de uitkomsten binnen aanvaardbare bandbreedtes in kaart te brengen.

2.3 Berekenen van de kosten van versnelling

Bij de versnelde realisatie van een project kan het voorkomen dat de infraprovider recht heeft op een beschikbaarheids vergoeding terwijl de overheid nog geen budget beschikbaar heeft om deze uit te keren. Dit komt voor wanneer de infrastructuur in gebruik wordt genomen voor dat de budgetten beschikbaar zijn. De infraprovider zal dan extra financieringskosten in rekening brengen. Dit effect is in het financiële model meegenomen door gebruik te maken van een disconteringsvoet. De disconteringsvoet is een proxy van de vergoeding van vermogensverschaffers voor het zogeheten systematisch risico van het desbetreffende type projecten. Het systematisch risico wordt bepaald door de operationele risico's en de wijze van financiering zijnde de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. De disconteringsvoet wordt nader toegelicht in bijlage B van de eindrapportages.

2.4 Berekenen van de bekostiging uit beprijzing via tol

Het beprijzen van het gebruik van de infrastructuur genereert extra inkomsten voor de overheid die kunnen worden aangewend voor de bekostiging van de uitgaven. Deze verwachte inkomsten worden berekend op basis van:

- **De verwachte verkeersintensiteiten**
Deze worden gebaseerd op de uitkomsten van vervoersstudies.
- **Een correctie voor ingroei en lekstroom**
Dit is respectievelijk het percentage van de geprognosticeerde vervoersstroom dat in de eerste jaren wegvalt als gevolg van het moeten "wennen" aan een heffing en; het percentage van de verwachte vervoerstroom dat de heffing ontduikt.
- **De verwachte bruto opbrengsten van beprijzing**
Dit is de vermenigvuldiging van de gecorrigeerde verkeersintensiteiten met de gehanteerde prijsstelling per passage.
- **Kosten van innen**

In het model is verondersteld dat de hoogte van de inningskosten gerelateerd zijn aan de bruto opbrengsten³.

De netto opbrengsten volgen uit aftrek van de kosten van inning van de bruto opbrengsten.

³ In werkelijkheid zullen deze kosten deels vast zijn en deels variëren met het aantal transacties.

3. Generieke uitgangspunten

Bij het bespreken van de methodologie zijn al een aantal generieke uitgangspunten van het model aan de orde geweest. Generieke uitgangspunten zijn van toepassing op alle projecten die met het model worden doorgerekend. Ze hebben hun weerslag op de opbouw van het financiële model. Een wijziging van de generieke uitgangspunten maakt in veel gevallen een verandering in de opbouw van het model noodzakelijk.

Een aantal generieke uitgangspunten dat samenhangt met de methodologie worden toegelicht.

Inflatie

Ten behoeve van de transparantie en consistentie van het model zijn Inflatie-effecten buiten beschouwing gelaten. Veronderstelling is dus dat de benodigde bekostiging (in termen van budgetten) en opbrengsten jaarlijks gecorrigeerd worden voor inflatie.

Referentiejaar Netto Contante Waarde infraprovider

Het referentiejaar voor het netto contant maken van kasstromen vanuit het oogpunt van de infraprovider is het jaar van start voorbereiding.

Referentiejaar Netto Contante Waarde Overheid

Het referentiejaar voor het netto contant maken van kasstromen vanuit het oogpunt van de overheid is beslisjaar (2006).

Disconteringsvoet

Zowel voor de overheid als voor de infraprovider wordt gerekend met een reële disconteringsvoet van 4%. Zie bijlage B van de haalbaarheidsstudies. voor een nadere toelichting m.b.t. de disconteringsvoet.

Economische levensduur infrastructuur 30 jaar

Bij de berekening van de investeringen is uitgegaan van economische levensduur van 30 jaar vanaf het moment van ingebruikneming van de infrastructuur. Na afloop van deze 30 jaar is de veronderstelling dat er geen kosten en/ of inkomsten meer zijn.

Concessieperiode gelijk aan economische levensduur

Bij de berekening van DBFM is het uitgangspunt een concessieperiode te hanteren die gelijk is aan de economische levensduur van het project.

DBFM aanbesteding gebaseerd op volledige voorfinanciering zonder herfinanciering

Het is niet ondenkbaar dat een project na een aantal jaar in aanmerking komt voor herfinanciering. Dit is voornamelijk interessant als na het afsluiten van een specifieke fase (realisatie, opstartperiode exploitatie) de risicoprofielen veranderen (lees: gunstiger worden). Via herfinanciering kan dan een gunstiger, lagere disconteringsvoet worden

bereikt. Omdat de kenmerken van herfinanciering zich moeilijk laten voorspellen en omwille van de inzichtelijkheid en gebruiksvriendelijkheid van het model is ervoor gekozen herfinancieringsmogelijkheden niet in het model mee te nemen.

Heffingsinkomsten en risico's voor de overheid

Het risico op het aantal gebruikers wordt niet vermarkt. De inkomsten maar ook de risico's die samenhangen met de inkomsten uit heffingen komen dus voor rekening van de overheid

Efficiency voordeel DBFM: 10%

Uitgangspunt is dat DBFM aanbesteding leidt tot 10% efficiencywinst op alle uitgaven door de infraprovider. Dit percentage is gebaseerd op gerealiseerde efficiencywinsten ten opzichte van de traditionele raming bij de DBFM projecten A59 (14%)⁴ en N31 (30%)⁵ en eventuele strategische overwegingen van de markt. Voorzichtigheidshalve wordt een efficiencywinst van 10% als realistisch beschouwd. Hier kan om projectspecifieke redenen beargumenteerd van worden afgeweken.

De verwachte besparing is het netto effect van de verwachte voordelen door integratie van projectfasen en de zogeheten tucht van private financiering.

Transactiekosten overheid bij DBFM

Transactiekosten omvatten alle uitgaven van de overheid om de transactie voor te bereiden en te monitoren. Deze kosten zijn bij een DBFM gedefinieerd als een percentage van de traditionele uitgaven van Voorbereiding Administratie en Toezicht (VAT).

Kosten grondaankoop voor overheid en exclusief BTW

Uitgangspunt is dat de overheid in alle gevallen eigenaar wil zijn van de grond waarop de infrastructuur ligt in. De overheid zal dus altijd kosten maken voor grondaankoop. Deze kosten zijn niet onderhevig aan BTW.

Bekostiging van regulier en groot onderhoud

Verondersteld is dat de onderhoudsbudgetten beschikbaar komen op moment van oplevering en gelijk zijn aan de verwachte onderhoudsuitgaven in geval van een traditionele uitvoering.

Kosten van inning van de gebruikersvergoedingen

Omwille van de transparantie van het model is verondersteld dat de hoogte van de inningskosten gerelateerd zijn aan de opbrengsten. In werkelijkheid zullen deze kosten deels vast zijn en deels variëren met het aantal transacties.

Nu inzicht is verschaft in de methodologie van het model en een aantal generieke aannames die hiermee samenhangen, wordt in het volgende hoofdstuk de werking van het model uiteengezet.

⁴ Evaluatie PPS A59. 3 december 2003.

⁵ Evaluatie DBFM Rijksweg 31, Buck Consultants International, juli 2004.

4. Werking van het model

Het model is opgebouwd uit een aantal tabbladen, te weten:

- introductie;
- samenvatting;
- grafieken;
- projectaannames infrastructuur;
- projectaannames beprijzing;
- modelaannames;
- calculatie traditioneel;
- calculatie DBFM;
- calculatie DBFM versneld;
- calculatie opbrengsten;
- calculatie DBFM + O;
- overzicht kasstromen;
- gevoeligheidsanalyse.

Voor het verkrijgen van inzicht in de uitkomsten van iedere variant moet het model apart worden doorgerekend. Een variant ontstaat door een combinatie van de sturingsvariabelen:

- aantal jaren versnelling;
- beprijzingsvariant (volumes en prijzen);
- aantal jaren beprijzing.

Er is een duidelijk onderscheid tussen invoer, calculaties en uitkomsten. De belangrijkste resultaten zijn in een oogopslag te zien in de samenvatting (cockpit).

Hieronder wordt voor elk tabblad toegelicht welke invoer, uitkomsten en calculaties het bevat.

Tabblad "Introductie"

Dit is het oplegvel. De invoer bestaat uit:

- de naam van het project;
- de variant die wordt doorgerekend;
- de versie van het model;
- de datum;
- de opsteller van het model;
- de controleur van het model.

Tabblad "Samenvatting"

De samenvatting (ook wel cockpit) geeft een overzicht van de belangrijkste uitkomsten van het model voor een variant. De sturingsvariabelen kunnen hier worden ingevuld. Er worden verschillende uitkomsten gegenereerd voor verschillende manieren van aanbesteden (traditioneel, DBFM e.d.). De volgende uitkomsten worden gegenereerd:

- jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding (reële waarde);
- benodigd onderhoudsbudget (reëel);
- nog te bekostigen (reëel);

- de vermeerdering of vermindering van kosten (reëel) voor de overheid bij verschillende manieren van aanbesteden. Hiermee wordt inzichtelijk wat de consequenties zijn van een versnelde DBFM in combinatie met inkomsten uit gebruikersvergoedingen in vergelijking met andere manieren van aanbesteden.

Tabblad “Grafieken”

Hier worden de uitkomsten voor verschillende manieren van aanbesteden grafisch weergegeven.

Tabblad “Projectaannames infrastructuur”

De invoer van aannames op het gebied van infrastructuur bestaat:

Projectplanning	Geplande aanvangstijdstip en duur van voorbereiding, grondaankoop, aanleg en onderhoud
Versnelling	Aantal jaren versnelling van de projectplanning. Dit is een sturingsvariabele en wordt ingevoerd op tabblad “samenvatting”.
Investeringskosten	- Kosten voor grondaankoop en aanleg (in € mln.); - Kosten van Voorbereiding, Administratie en Toezicht (VAT) en onvoorzien (als % van de directe kosten en/ of indirecte kosten); - Transactiekosten voor aanbesteding traditioneel en DBFM.
Onderhoudskosten	Kosten voor regulier en groot onderhoud (als % van de (in)directe kosten).
Efficiencyvoordeel DBFM	Veronderstelde behaalde efficiencyvoordeel DBFM (als % van de totale kosten). De generieke aanname hiervoor is 10%. Om projectspecifieke redenen kan hier beargumenteerd van worden afgeweken. Een percentage van de VAT kosten bij DBFM blijft voor rekening van de overheid in de rol van opdrachtgever.
Planning van investeringen	De planning van activiteiten wordt weergegeven als functie van de tijd dat de activiteit is gestart. De percentuele verdeling van de investeringen over verschillende jaren kan worden ingevoerd.
Planning groot onderhoud	De planning wordt weergegeven als functie van het aantal jaren na oplevering van de infrastructuur. De percentuele verdeling van de uitgaven over de verschillende jaren kan worden ingevoerd.

Tabblad “projectaannames beprijzing”

De invoer van aannames op het gebied van beprijzen bestaat:

Tariefvarianten	Hier kunnen voor 4 varianten gehanteerde tarieven voor personenvervoer en vrachtvervoer
------------------------	---

	worden ingevoerd.
Intensiteiten	Hier kunnen voor 4 varianten de verkeersintensiteiten voor personenvervoer en vrachtvervoer in ochtendspits, avondspits en resttijd worden ingevuld.
Beprijzen	Invoer van: - inningskosten (5 % van de inningsopbrengsten); - groeivoeten van verkeersintensiteiten (voor en na 2020) (%); - lekstroom: % van geprognoseerde vervoerstream dat de heffing ontduikt; - ingroei: % van geprognoseerde vervoersstream dat in de eerste jaren wegvalt als gevolg van het moeten "wennen" aan een heffing.

Tabblad "Modelaannames"

Modelaannames zijn in principe generiek voor alle projecten en varianten. De modelaannames zijn dan ook alleen te wijzigen door de beheerder van het model. De modelaannames en veronderstelde waarden zijn:

Start Model	Invoer van het startjaar van het model, te weten 2006.
Macro-economisch	Invoer van de gehanteerde waarden voor: - prijspeil (2006); - inflatie (geen, alle bedragen reëel); - reële disconteringsvoeten (4 % voor alle kasstromen/ betrokken partijen); - BTW (19%); - VpB (30%).

Tabblad "Calculatie Traditioneel"

In dit tabblad worden de benodigde MIT budgetten en onderhoudsgelden bij traditionele aanbesteding berekend.

Tabblad "Calculatie DBFM"

In dit tabblad worden de benodigde beschikbaarheidsvergoedingen, onderhoudsbudgetten en overheidsbudgetten berekend bij een DBFM aanbesteding.

Tabblad "DBFM versneld"

In dit tabblad worden de benodigde beschikbaarheidsvergoedingen, onderhoudsbudgetten en overheidsbudgetten berekend bij een versnelde DBFM aanbesteding.

Tabblad "Opbrengsten"

In dit tabblad worden de opbrengsten en kosten van beprijzing berekend. Dit resulteert in een overzicht van de jaarlijkse netto opbrengsten uit beprijzing.

Tabblad "Calculatie DBFM + O"

In dit tabblad worden de benodigde beschikbaarheidsvergoedingen, onderhoudsbudgetten en overheidsbudgetten berekend bij een versnelde DBFM aanbesteding in combinatie met opbrengsten uit beprijzing.

Tabblad "Overzicht kasstromen"

In dit tabblad wordt een overzicht gegeven van de kasstromen die berekend zijn in de voorgaande tabbladen.

Tabblad "Gevoeligheidsanalyse"

Het model biedt de mogelijkheid tot het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse, zij het door eenvoudigweg de desbetreffende aannames te wijzigen en kennis te nemen van de wijziging in de uitkomsten. De gevoeligheidsanalyse is niet gestandaardiseerd omdat dit tot gevolg zou hebben dat de omvang van het model aanzienlijk zou moeten worden uitgebreid. Dit komt niet ten goede aan de overdraagbaarheid en de transparantie van het model.

Aanbevolen wordt in het geval van het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse de volgende handelingen te verrichten (na invoeren van alle aannames).

1. Kopieer in tabblad "gevoeligheidsanalyse" uitkomsten analyse naar rij 'referentievariant'. Let op, gebruik Plakken speciaal, Plakken Waarden
2. Wijzig aanname en Bereken BV (beschikbaarheidsvergoeding), dientengevolge zullen de uitkomsten in werkblad "samenvatting" en tabblad "gevoeligheidsanalyse" wijzigen
3. Kopieer in werkblad "gevoeligheidsanalyse" uitkomsten analyse naar desbetreffende rij. Let op, gebruik Plakken speciaal, Plakken Waarden

Aanbevolen wordt in ieder geval de volgende gevoeligheden te testen:

1. 10% hogere investeringskosten (verhoog de directe kosten met 10%)
2. 10% hogere onderhoudskosten (verhoog % onderhoudskosten)
3. disconteringsvoet 5%
4. geen efficiency winsten
5. 10% lagere groeivoet van de verwachte verkeersintensiteiten
6. 1% hogere lekstroom

De resultaten van de gevoeligheidsanalyse worden weergegeven in de grafiek welke gebruikt kan worden voor het rapport.

Bijlage 2: disconteringsvoet versnellingsprijs- en tolprojecten

Inhoudsopgave

.....

1. **Inleiding 3**
2. **Redenering financieel model 4**
3. **Methodiek disconteringsvoet 5**
4. **Tolprojecten 7**
5. **Versnellingsprojecten 11**

1. Inleiding

Deze notitie is opgesteld naar aanleiding van de binnen V&W gevoerde overleggen over de te hanteren disconteringsvoet bij versnellingsprijs en tolprojecten. De notitie geeft een overzicht van de in dat overleg gedragen redeneerlijn om de disconteringsvoet voor versnellingsprijs en tolprojecten te bepalen.

De disconteringsvoet is een proxy van de vergoeding van vermogensverschaffers voor het zogeheten systematisch risico van het desbetreffende type projecten. Het systematisch risico wordt bepaald door de operationele risico's en de wijze van financiering zijnde de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen. Doel van een disconteringsvoet is om de toekomstige kasstromen terug te rekenen naar de zogeheten waarde van vandaag of contante waarde¹.

In deze notitie worden eerst de redeneerlijn van het financiële model voor versnellingsprijs/ tolprojecten en de theorie voor het bepalen van de disconteringsvoet besproken. Vervolgens worden op basis hiervan de gehanteerde disconteringsvoeten onderbouwd.

¹ Dit is verder toegelicht in de presentatie "de disconteringsvoet van versnellingsprijs en tolprojecten. Deze presentatie is niet als bijlage bijgevoegd. De presentatie is te verkrijgen via het projectbureau Anders Betalen voor Mobiliteit.

2.Redeneerlijn financieel model

Het financiële model is een middel om de financiële consequenties voor het Rijk te bepalen van het realiseren van weginfrastructuur middels een DBFM/ tol constructie.

Verondersteld is dat het Rijk een DBFM (design, build, finance, maintain) contract sluit met een via openbare aanbesteding te selecteren opdrachtnemer/ infraprovider. De infraprovider is verantwoordelijk voor:

- Ontwerp van de weginfrastructuur;
- Aanleg van de weginfrastructuur;
- Financiering van de investeringsuitgaven;
- Onderhoud voor een periode van 30 jaar.

Tevens is verondersteld dat het Rijk een versnellingsprijs of tol int bij weggebruikers. Tol dient om extra inkomsten voor realisatie van het project te verkrijgen, versnellingsprijs dient om inkomsten te verkrijgen die het mogelijk maken het project eerder te realiseren. Dit is duurder omdat geld eerder wordt uitgegeven. Vanaf het moment dat de kosten van versnelling zijn terugverdiend hoeft de weggebruiker geen versnellingsprijs meet te betalen. Op de kosten van versnelling wordt in het vervolg van deze notitie nader ingegaan.

Op basis van het financiële model wil het Rijk in ieder geval inzicht verkrijgen in de gecumuleerde inkomsten uit versnellingsprijs en tol van verschillende projecten. De landelijke taakstelling hiervoor is 1 miljard euro (in reële termen). Tevens wil zij inzicht hebben in de consequenties voor het budget van het toepassen van DBFM in combinatie met versnellingsprijs/ tol.

Deze notitie heeft als doel inzicht te geven in de gehanteerde disconteringsvoeten voor respectievelijk tol- en versnellingsprijsprojecten. Om dit inzicht te verkrijgen wordt de redeneerlijn van het financiële model doorlopen voor tol en versnellingsprijs. Het financiële volgt een redeneerlijn van 3 stappen.

1. Het doorrekenen van de businesscase bezien vanuit de infraprovider. Kern is het bepalen van de inkomsten die de infraprovider naar verwachting nodig heeft om haar uitgaven (en bijbehorend risicoprofiel) te dekken.
2. Het doorrekenen van de financiële stromen van het Rijk.
3. Het inschatten van de financiële consequenties voor het Rijk.

In hoofdstuk 3 en 4 wordt voor elk van deze stappen een voorstel gedaan over een te hanteren disconteringsvoet of verrekeningsfactor.

3. Methodiek disconteringsvoet

Disconteringsvoet

De disconteringsvoet als zodanig is een proxy van de vergoeding van vermogensverschaffers voor het zogeheten systematisch risico van het desbetreffende type projecten. Het systematisch risico wordt bepaald door het operationeel risico alsmede de wijze van financiering zijnde de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen.

De disconteringsvoet wordt ook wel gewogen gemiddelde vermogenskosten (weighted average cost of capital of WACC) genoemd.

Er bestaan verschillende theorieën over de wijze van berekenen van de disconteringsvoet. De meest gangbare is de benadering zoals geformuleerd door Modigliani & Miller. Zij hebben de volgende berekeningswijze voor de disconteringsvoet gedefinieerd:

$$WACC = k_e \frac{E}{D+E} + k_d(1-t) \frac{D}{D+E}$$

D=vreemd vermogen

E=eigen vermogen

k=rendementseis/kostenvoet

t=belastingtarief

Kosten van eigen vermogen

De kosten van eigen vermogen zijn bepaald door het rendement dat de aandeelhouder als eigen vermogenverschaffer wil hebben op het ingebrachte vermogen.

Er bestaan verschillende theorieën over de wijze van berekenen van de kosten van eigen vermogen. De meest gangbare is de benadering zoals geformuleerd door middel van Capital Asset Pricing Model (CAPM).

De essentie van het CAPM model is dat het rendement dat de aandeelhouder wil hebben wordt bepaald door:

- Het risicovrije rendement (Rf) op basis van het rendement op een staatsobligatie met een vergelijkbare looptijd als projecten/bedrijfsactiviteiten aangevuld met een risicopremie.
- De risicopremie is opgebouwd uit een opslag op basis van het gemiddelde rendement op de aandelenmarkt (MRP) en een projectspecifieke bèta (β), die het operationele risico en de financieringsstructuur weerspiegelt. Deze bèta is gebaseerd op een benchmark met vergelijkbare projecten/bedrijven voorzover deze beursgenoteerd zijn, gecorrigeerd voor de financieringsstructuur.

Resumerend is de volgende formule van toepassing:

$$k_e = R_f + \beta \times \text{MRP}$$

Kosten van vreemd vermogen

De kosten van vreemd vermogen (rente) zijn bepaald door het rendement dat de verschaffer van vreemd vermogen (via leningen of obligaties) wil hebben op het ingebrachte vermogen.

De kosten van vreemd vermogen worden gekenmerkt door:

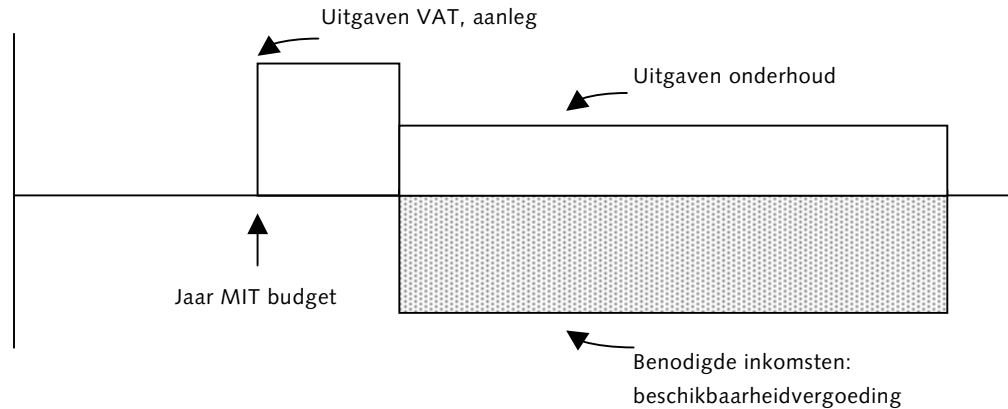
- Lager risicoprofiel dan eigen vermogen omdat vreemd vermogen als eerste wordt afgelost, en dus lagere risicopremie
- Belastingvoordeel omdat kosten van vreemd vermogen aftrekbaar zijn voor de vennootschapsbelasting

Het gewenste rendement op vreemd vermogen wordt bepaald door:

- Het risicovrije rendement op basis van het rendement op een staatsobligatie met een vergelijkbare looptijd als projecten/ bedrijfsactiviteiten.
- Aangevuld met een projectspecifieke spread die de marge van de vreemd vermogen verschaffer reflecteert. Deze kan gebaseerd worden op de kredietwaardigheid van vergelijkbare projecten. Dit wordt in geval van uitgifte van obligaties veelal beoordeeld door rating agency's zoals Standard & Poors of Moody's.

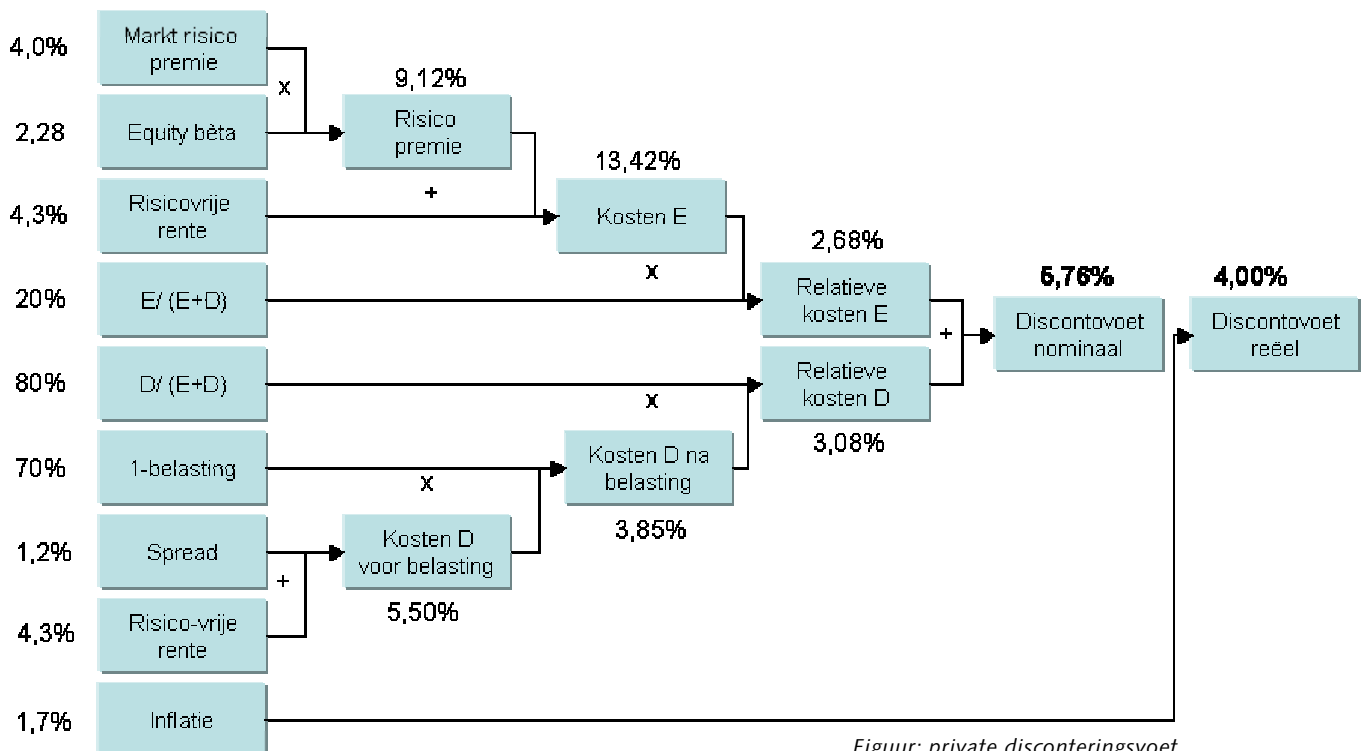
4. Tolprojecten

1. De businesscase van de private partij/ infraprovider



Bij een DBFM (concessie) loopt de infraprovider in beginsel de risico's verbonden aan ontwerp (VAT), aanleg en onderhoud van de infrastructuur en verzorgt de financiering van de infrastructuur. Het Rijk betaalt een jaarlijkse vergoeding aan de infraprovider voor de beschikbaarheid van de infrastructuur vanaf het moment dat de weg in gebruik genomen wordt. Hiermee koopt het Rijk de risico's verbonden aan ontwerp aanleg (VAT), onderhoud en financiering in beginsel af.

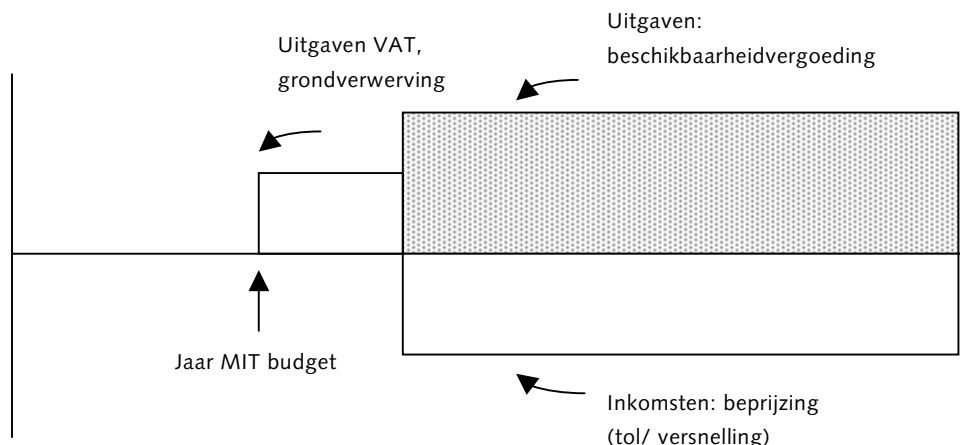
Aan de hand van de kenmerken van de businesscase, een benchmark met vergelijkbare projecten/ bedrijven en literatuuronderzoek zijn de kentallen die de hoogte van de disconteringsvoet benaderen benaderd (zie onderstaande figuur).



Figuur: private disconteringsvoet

Voorstel disconteringsvoet private financiële stromen bij tol
Op basis hiervan is het voorstel om te rekenen met een private disconteringsvoet van 4% (reëel)².

2. Financiële stromen gezien vanuit het Rijk.



Het Rijk doet uitgaven voor grondaankoop en jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen en verkrijgt inkomsten door het innen van een versnellingsprijs of tol. De mogelijke inkomsten uit tol volgen uit de verkeersstudies die voor de verschillende projecten worden uitgevoerd. Hierbij wordt een voorspelling gedaan van de toekomstige vervoersstromen bij verschillende beprijzingsscenario's (tarieven). Het Rijk loopt risico's op uitgaven en inkomsten en (nog wel) de risico's die niet in het DBFM contract zijn afgedekt.

Het model resulteert in het verschil tussen de verwachte uitgaven die de overheid moet doen (VAT, grondverwerving en beschikbaarheidsvergoedingen) en de verwachte inkomsten die de overheid kan genereren met beprijzing (in reële termen). Dit dus een reeks van saldi van (uitgaven-inkomsten) (kasstromen in reële termen).

Disconteringsvoet financiële stromen gezien vanuit het Rijk voor tol
Het model resulteert in reële financiële stromen. Er wordt hiervoor dus geen gebruik gemaakt van een disconteringsvoet.

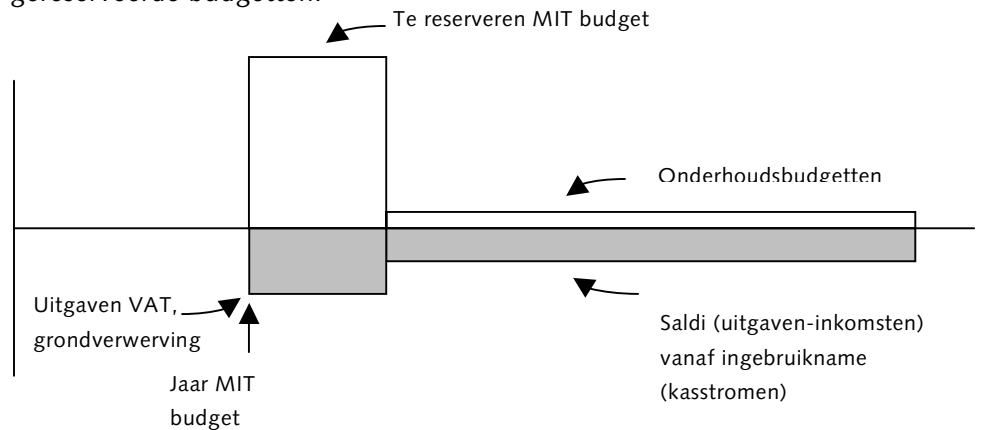
3. Consequenties voor Rijksbudgetten

In de notitie "budgettaire verwerking tolheffing (en PPS-constructies)" van 23 december 2004 (kenmerk BZ2004-158 N) worden kaders gesteld voor de budgettaire verwerking van DBFM contracten door de overheid. Stelregel is dat het budget dat is gereserveerd in het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport budgettair neutraal mag worden omgezet in jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen. Wanneer een gedeelte van de beschikbaarheidsvergoeding wordt gedekt door

² Zie hiervoor verder het document "presentatie disconteringsvoet voor tol- en versnellingsprojecten op te vragen bij de projectorganisatie Anders Betalen voor Mobiliteit.

tolinkomsten zal een evenredig gedeelte van het budget, zijnde de raming in het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport, niet hoeven te dienen voor de budgetneutrale omzetting in beschikbaarheidsvergoedingen en kan derhalve dienen ter financiering van nieuwe infrastructuur.

Onderstaande figuur geeft weer hoe de financiële stromen van de overheid zich bij tolprojecten verhouden tot de oorspronkelijk gereserveerde budgetten.



De financiële stromen kunnen worden afgezet tegen de gereserveerde budgetten. Budgetten voor ontwerp en aanleg van rijkswegen zijn vastgelegd in het Meerjarenplan Infrastructuur en Transport (MIT). Verder is verondersteld dat het Rijk over voldoende onderhoudsbudgetten beschikt om de onderhoudsuitgaven te dekken;

In grote lijnen zal het zo zijn dat het percentage (totale inkomsten uit tolheffing/ totale uitgaven van beschikbaarheidsvergoedingen aan de infraprovider) de vrijval op het MIT budget weerspiegelt. Dit overeenkomstig de systematiek zoals deze is beschreven in de notitie "budgettaire verwerking van tolheffing" met kenmerk BZ2004-1158 N. Dit onder de veronderstelling dat het project in het MIT toereikend is ingepast om het om omrekenen naar budgetten voor de beschikbaarheidsvergoedingen mogelijk te maken.

De budgetregels staan het verder toe alleen de uit te keren vergoedingen tot en met 2020 ten laste te brengen van de gereserveerde budgetten. De overige budgetten kunnen dus vrijvallen voor investeringen in andere infrastructuur. Hierbij moet dan wel worden aangetekend wat de verwachte jaarlijkse uitgaven voor het project na 2020 zullen zijn.

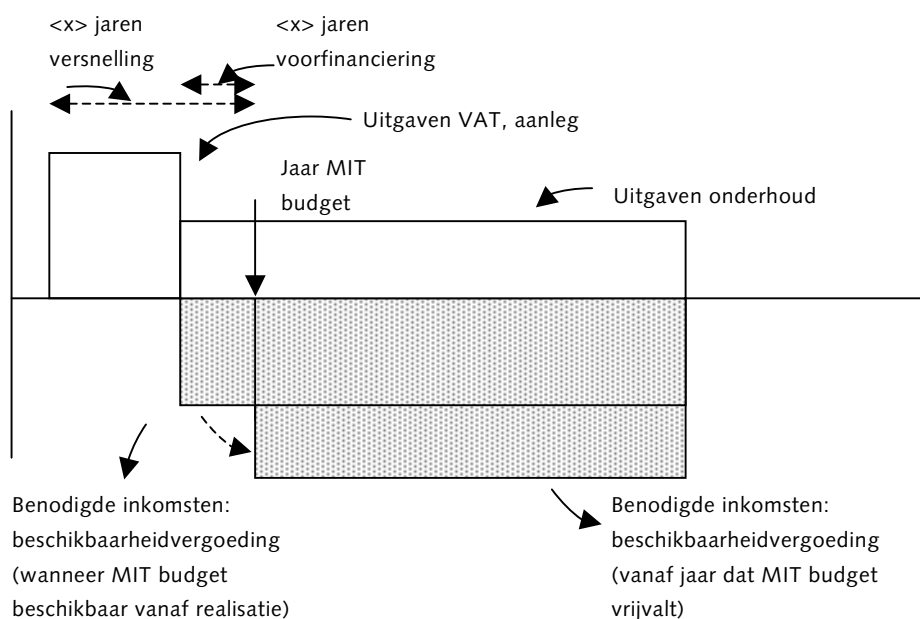
In de praktijk staat het bepalen van de werkelijke budgettaire consequenties van de tolprojecten voor het Rijk, zoals hierboven beschreven, los van de rekenexercitie met het financiële model. Het financiële model heeft echter wel het doel een indicatie te geven van deze consequenties. Om een één op één vergelijking mogelijk te maken, worden de reële saldi teruggerekend naar de jaren waarin budgetten zijn gereserveerd.

Verrekeningsfactor voor indicatie consequenties Rijksbudget

Voorstel is de reële MIT en onderhoudsbudgetten te vergelijken met de budgetreeksen van saldi (uitgaven-inkomsten) door gebruikmaking van een zogenoemde verrekeningsfactor van 4% reëel. Dit in lijn met de huidige aanpak die het Rijk hiervoor volgt (bron: B. van Wees/ Jeroen Weck, FMC/ Ministerie V&W). Uit deze exercitie volgt een indicatie voor een eventuele vrijval van budget.

5. Versnellingsprojecten

1. Businesscase vanuit de private partij/ infraprovider



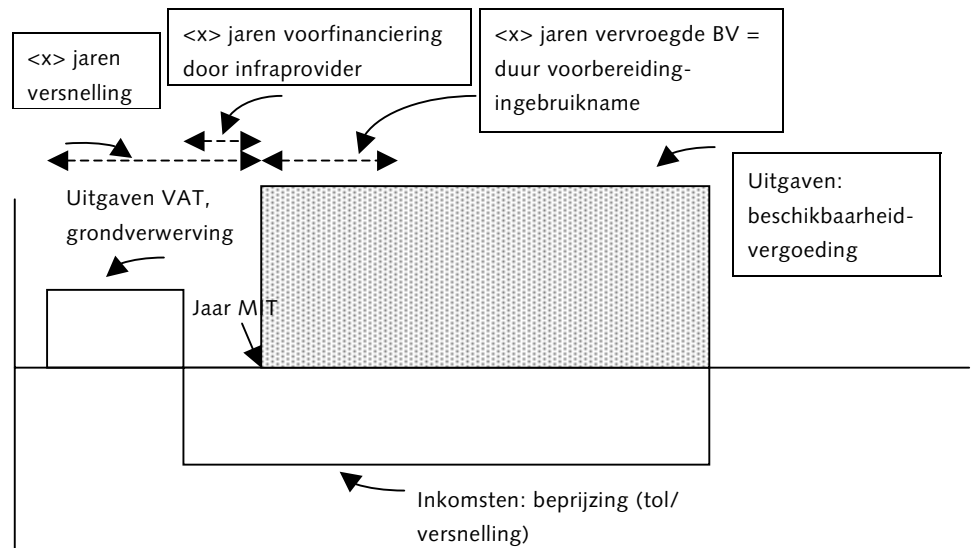
Bij versnelling wordt de infrastructuur eerder gerealiseerd dan dat hier MIT budget voor beschikbaar is. Het Rijk kan de beschikbaarheidsvergoedingen dan gedurende een <x> aantal jaar nog niet voldoen aan de infraprovider. Gevolgen voor de infraprovider:

- De infraprovider zal een aantal jaar de beschikbaarheidsvergoeding moeten voorfinancieren, te weten vanaf het jaar van ingebruikneming tot het moment dat er MIT budgetten gereserveerd zijn;
- Omdat de concessieperiode vanaf realisatie gelijk blijft (30 jaar) zal het Rijk de totale betaling in minder termijnen moeten aflossen. Hierdoor wordt de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoeding ook hoger;
- Voor de dekking van onderhoudsuitgaven heeft versnelling geen invloed omdat aangenomen is dat het Rijk over voldoende onderhoudsbudgetten beschikt om de onderhoudsuitgaven te dekken.

Voorstel disconteringsvoet private financiële stromen bij versnelling
Het systematisch risico bij versnellingsprojecten is niet wezenlijk anders dan bij tolprojecten. Voorstel voor een private disconteringsvoet is dan ook 4% (reëel)³.

³ Zie hiervoor verder het document "presentatie disconteringsvoet voor tol- en versnellingsprojecten verkrijgbaar bij de projectorganisatie Anders Betalen voor Mobiliteit.

2. Financiële stromen gezien vanuit het Rijk



Voor de financiële stromen van het Rijk betekent een versnelling dat:

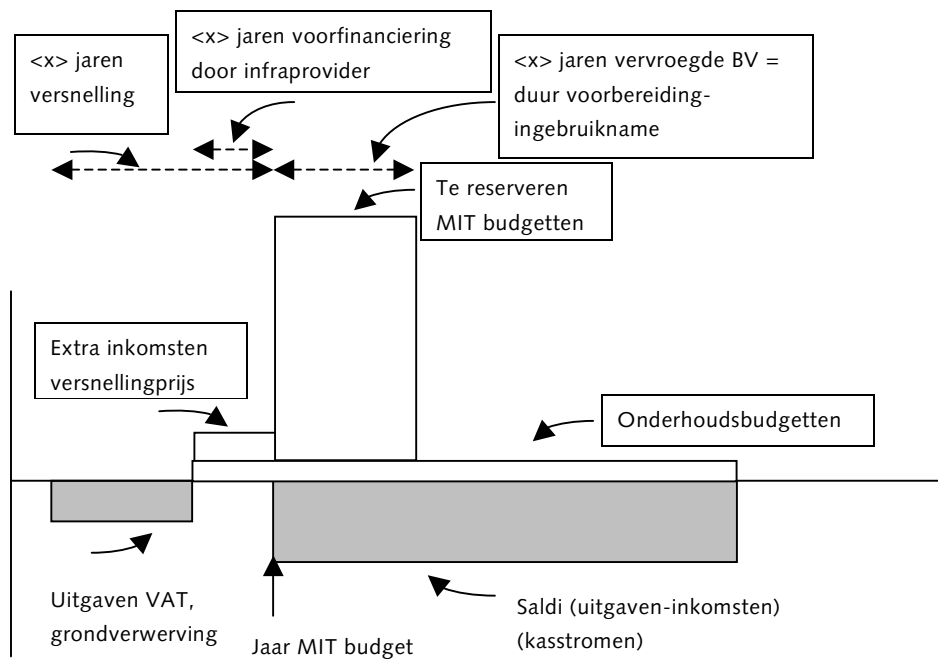
- Een <x> aantal jaar eerder met de betaling van beschikbaarheidsvergoedingen (BV) begonnen moet worden, te weten op het moment dat MIT budgetten beschikbaar (start voorbereiding) in plaats van het moment van ingebruikname. Dit is duurder aangezien geld eerder wordt uitgegeven;
- Een opslag wordt betaald voor voorfinanciering van de beschikbaarheidsvergoeding door de infraprovider;
- (Afhankelijk van het aantal jaar versnelling) Uitgaven voor VAT en grondverwerving moeten worden gedaan terwijl er nog geen MIT budget beschikbaar is. In het model is er echter vanuit gegaan dat voor deze kosten budget beschikbaar gemaakt kan worden;
- Hier staat tegenover dat het Rijk al eerder inkomsten uit versnellingsprijs ontvangt en onderhoudsbudgetten beschikbaar kan hebben dan dat het uitgaven hoeft te doen. Er kan voor gekozen worden de inkomsten uit versnellingsprijs direct door te sluizen naar de infraprovider.

Disconteringsvoet financiële stromen gezien vanuit het Rijk voor versnelling

Het model resulteert in reële financiële stromen. Er wordt hiervoor dus geen gebruik gemaakt van een disconteringsvoet.

3. Consequenties voor Rijksbudgetten

Dit is hieronder schematisch weergegeven.



Verrekeningsfactor voor indicatie consequenties Rijksbudget versnellingsprojecten

De gehanteerde verrekeningsfactor is met 4% reëel gelijk aan die bij tolprojecten. De versnelling werkt door in het overheidsbudget omdat in veel gevallen een hogere jaarlijkse beschikbaarheidvergoeding verschuldigd is.

Bijlage 3: Wijziging Wet Bereikbaarheid en Mobiliteit (Wbm)

1.	Doel van de wijziging van de Wbm 3
2.	MOBILITEITSTARIEVEN 4
2.1	Versnellingstarief 4
2.2	Verschil versnellingstarief en toltarief 4
2.3	Samenloop tol en versnelde aanleg 5
3.	Tol- en versnellingstarief heffen op bestaande wegen 6
3.1	Heffen op bestaande wegen beperkt mogelijk 6
3.2	Criterium 6
3.3	Gratis alternatief 7
4.	Infrastructuur voor openbaar vervoer 8
5.	Aanwending van opbrengsten 9
6.	TOEPASSING VAN MOBILITEITSTARIEVEN 10
6.1	Procedure 10
6.2	Betrokkenheid medeoverheden 10
6.3	Rol parlement bij heffing op hoofdwegen 11
6.4	Start en einde heffing versnellingstarief en toltarief 11
6.5	Differentiatie naar milieukeurmerken 12
6.6	Betaling 13
7.	INTERNATIONALE ASPECTEN 15
7.1	Europese regelgeving 15
7.2	Betaling door weggebruikers met een buitenlands kenteken 16

1. Doel van de wijziging van de Wbm

Dit wetsvoorstel heeft een drieledig doel. Ten eerste het creëren van de mogelijkheid om een «versnellingstarief» aan de weggebruiker te vragen voor de kosten van de versnelde aanleg van infrastructurele projecten. Ten tweede het beter toepasbaar maken van bestaande bepalingen over het «toltarief», als instrument voor de financiering van nieuwe weginfrastructuur. Ten derde de vergroting van het gebruiksgemak voor de weggebruiker. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de Wbm op enkele onderdelen juridisch-technisch en redactioneel te verduidelijken.

2. MOBILITEITSTARIEVEN

2.2 Versnellingstarief

Ingevolge de huidige Wbm kunnen twee soorten «mobiliteitstarieven» worden geheven: het expresbaantarief, met als doel het voorkomen van reistijdverlies wegens congestie, en het toltarief, met als doel de bekostiging van aanleg, beheer en instandhouding van weginfrastructuur. Dit wetsvoorstel introduceert daarnaast het «versnellingstarief». Doel van dit tarief is de bekostiging van de versnelde oplevering van nieuwe infrastructuur. In het MIT worden onder meer infrastructuur projecten beschreven waarvoor de financiële middelen later beschikbaar komen dan wenselijk is. Als deze financiering eerder beschikbaar komt, kan het project eerder worden gestart en opgeleverd. Zo'n versnelling kost geld. Het kabinet vindt het rechtvaardig dat degenen die profiteren van de versnelde aanleg, de weggebruikers, deze extra kosten gaan betalen. Dergelijke projecten kunnen versneld worden aangelegd door toepassing van het versnellingstarief.

2.3 Verschil versnellingstarief en toltarief

Het toltarief bestaat al in de huidige wet. Zowel het toltarief als het versnellingstarief zijn financieringsinstrumenten. Het versnellingstarief onderscheidt zich op de volgende aspecten van het toltarief.

Ten eerste wordt de netto-opbrengst van het versnellingstarief gebruikt ter bekostiging van de extra kosten van de eerdere oplevering van de infrastructuur die reeds gepland is in bijvoorbeeld het MIT. De kosten van de aanleg zelf zijn reeds financieel gedekt, maar de middelen daarvoor zouden later beschikbaar komen dan gewenst. Om eerder met de aanleg te kunnen beginnen zijn eerder financiële middelen nodig. Daarvoor dient het versnellingstarief. Het toltarief daarentegen is bedoeld voor de financiering van weginfrastructuur waarvan de kosten nog niet volledig gedekt zijn.

Ten tweede mag de netto-opbrengst van het versnellingstarief worden gebruikt ter bekostiging van zowel de versnelling van weginfrastructuur, als de versnelling van infrastructuur ten behoeve van openbaar vervoer (OV). Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld spoorwegen of busbanen. De Nota Mobiliteit bepaalt dat de investering in OV-infrastructuur de bereikbaarheid op het knelpunt zichtbaar moet verbeteren (zie verder paragraaf 2.3). De netto-opbrengst van het toltarief daarentegen mag alleen worden gebruikt ter bekostiging van de nieuwe weginfrastructuur (aanleg, beheer en onderhoud).

2.4 Samenloop tol en versnelde aanleg

In het wetsvoorstel is opgenomen dat op een weg of een baan niet meer dan één mobiliteitstarief wordt geheven. Het kan in de praktijk voorkomen dat de aanleg van weginfrastructuur nog niet volledig financieel is gedekt in het MIT, deze financiële dekking met behulp van het toltarief op termijn wel beschikbaar is en de oplevering tegelijkertijd versneld kan worden. In dat geval worden zowel de benodigde aanlegkosten als de versnellingskosten verdisconteerd in een «toltarief».

3. Tol- en versnellingstarief heffen op bestaande wegen

3.2 Heffen op bestaande wegen beperkt mogelijk

Volgens de huidige Wet bereikbaarheid en mobiliteit is tolheffing alleen toegestaan op nieuwe wegen of «banen» (afgescheiden rijstroken). Het versnellingstarief kent de huidige wet nog niet. Vanuit de doelstelling van het toltarief – bekostiging van de aanleg van infrastructuur – is heffing op alleen nieuwe wegen volstrekt logisch. Reeds bestaande wegen zijn immers al gefinancierd. Hetzelfde geldt voor het versnellingstarief, dat tarief heeft ook een financieringsdoelstelling. De regering hecht eraan dat de hoofdregel blijft dat alleen op nieuwe wegen een tol- of versnellingstarief mag worden geheven. Maar in bepaalde gevallen kan het toch nodig zijn om toch op bestaande wegen te heffen. Dit bleek uit onderzoek naar de Tweede Coentunnel (waarin een nieuwe tunnel naast de oude wordt aangelegd). Bij heffing alleen op de nieuwe Coentunnel bleek op grond van de berekeningen de bereikbaarheid nauwelijks te verbeteren. Er werden geringe inkomsten verwacht. Het onderzoek voorspelt namelijk dat scheiding van het verkeer in betalende en niet-betalende weggebruikers files veroorzaakt op de toevoerweg. Per project moet daarom worden gezien of de hoofdregel voldoende is om de heffing ook daadwerkelijk in de praktijk als effectief instrument te kunnen inzetten of dat het nodig is om op bestaande weginfrastructuur te heffen. In het laatste geval is het van belang dat de regionale partners (provincie, gemeenten en, voor zover aan de orde, de plusregio, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen) en het Rijk gezamenlijk van de noodzaak daarvan overtuigd zijn.

3.3 Criterium

Heffen op bestaande wegen is alleen mogelijk op een weg die in dezelfde verbinding voorziet als of in het verlengde ligt van de nieuw aan te leggen infrastructuur. In de Uitvoeringsagenda bij de Nota Mobiliteit staat dat van belang is dat de betalende weggebruiker direct profijt heeft van de infrastructurele aanpassing, bijvoorbeeld doordat er sprake is van bundeling van infrastructuur. Gezocht is naar een eenduidige formulering in het wetsvoorstel, die ertoe leidt dat heffen op bestaande wegen slechts in beperkte gevallen mogelijk is. Daarom wordt voorgesteld bovengenoemd criterium te hanteren. Op deze wijze wordt aangesloten bij de term «bundeling van infrastructuur». Overwogen is om een ander criterium te hanteren om te bepalen wanneer op een bestaande weg mag worden geheven. Zo is gezien of heffing op bestaande

infrastructuur kan worden toegestaan als de doorstroming op die weg verbetert. Dit sluit echter niet goed aan op de term «bundeling van infrastructuur», omdat de doorstroming ook op wegen in de wijde omgeving van het knelpunt kan verbeteren. De regering wil op dit moment niet zo ver gaan met heffen op bestaande wegen. Een andere manier om te bepalen op welke bestaande wegen geheven kan worden, is die wegen reeds in dit wetsvoorstel te noemen. Op dit moment wordt echter nog onderzocht welke projecten eventueel voor toepassing van een tarief in aanmerking zouden kunnen komen. Pas als de uitkomsten bekend zijn, kan een lijst worden gemaakt. De regering wil daar met dit wetsvoorstel niet op wachten. Uiteindelijk zal in het zogenoemde betaalpuntbesluit (artikel 3) worden bepaald op welke bestaande wegen een tol- of versnellingstarief kan worden geheven.

3.4 Gratis alternatief

In de Nota Mobiliteit is aangegeven dat een voorwaarde voor het invoeren van een versnellingsprijs is dat de weggebruiker kan kiezen tussen enerzijds betalen en reistijdwinst en anderzijds een «gratis» alternatief, eventueel met een langere reistijd. Deze voorwaarde begrenst de mogelijkheden tot heffen op bestaande wegen. Wat het gratis alternatief is wordt op projectniveau bepaald (zie hoofdstuk 3).

4. Infrastructuur voor openbaar vervoer

In het kabinetsstandpunt van de Nota Mobiliteit deel III staat dat het bij de knelpuntlocaties die voor versnelling in aanmerking komen, zowel kan gaan om versnelde uitbreiding van weginfrastructuur als om infrastructuur voor openbaar vervoer, mits met deze investering de bereikbaarheid op het knelpunt zichtbaar verbetert. Kern hiervan is dat de versnelde oplevering van de nieuwe of aangepaste OV-infrastructuur de doorstroming op het bestaande knelpunt op de weg verbetert. Die bepaling regelt – in lijn met de vorige paragraaf – dat een versnellingstarief mag worden geheven op een bestaande weg als deze in dezelfde verbinding voorziet als de nieuwe OV-infrastructuur. De netto-opbrengst van het versnellingstarief op deze bestaande weg wordt uitsluitend gebruikt ter bekostiging van de versnelling van de oplevering van de desbetreffende OV-infrastructuur.

5. Aanwending van opbrengsten

Zoals eerder vermeld wordt de netto-opbrengst van een tol- of versnellingstarief uitsluitend gebruikt ter bekostiging van de (versnelde aanleg van de) nieuwe infrastructuur. Dat geldt dus ook als «flankerend» aan de heffing op een nieuwe hoofdweg, een tarief wordt geheven op een bestaande weg die in beheer is bij een decentrale overheid, en omgekeerd. De opbrengst van een toltarief is bedoeld voor de financiering van de nieuwe infrastructuur. De opbrengst van een versnellingstarief is bedoeld voor bijvoorbeeld de rentekosten die zijn gemoeid met de versnelde aanleg. De totale kosten van de nieuwe infrastructuur moeten worden gezien op projectniveau. Als daar bestuurlijk overeenstemming over is, kunnen de maatregelen aan bestaande wegen – voor zover noodzakelijk door het heffen van een tol- of versnellingstarief op de nieuwe weg – vallen onder de reikwijdte van het project. Daarbij kan gedacht worden aan maatregelen ter voorkoming van negatieve effecten van heffing op het gebied van luchtkwaliteit, geluid en verkeersveiligheid.

6. TOEPASSING VAN MOBILITEITSTARIEVEN

6.2 Procedure

Betekenis MIT

In de Nota Mobiliteit staat dat de knelpuntlocaties die versneld kunnen worden aangepakt, door de decentrale overheden en het Rijk gezamenlijk worden bepaald. Hiertoe worden jaarlijks overleggen gevoerd tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en de bestuurders van de verschillende regio's (provincies, gemeenten en plusregio's) in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), als bedoeld in artikel 4 van de Wet Infrastructuurfonds. Vervolgens wordt in het MIT vastgelegd welke (bereikbaarheids)knelpunten worden opgelost. In dit verband wordt ook verkend of toepassing van een mobiliteitstarief kansrijk is. Indien de oplossing nieuwe infrastructuur betreft, dan wordt hierin tevens vastgelegd of de aanleg daarvan (mede) wordt gefinancierd door toepassing van een tol- of versnellingstarief.

Betaalpuntbesluit

Om op een weg een tol- of versnellingstarief te kunnen heffen dient een besluit te worden genomen tot aanwijzing van een betaalpunt. In dit zogenoemde betaalpuntbesluit wordt besloten over het soort te heffen mobiliteitstarief, de plaats van de betaalpunten en de hoogte van de begrote opbrengst. Het is de bedoeling van het wetsvoorstel dat bij het betaalpuntbesluit, op projectniveau, een afweging wordt gemaakt tussen onder meer heffen op bestaande wegen en de beschikbaarheid van het gratis alternatief. Daarbij moeten de effecten van heffen op verkeer en vervoer, milieu en verkeersveiligheid worden bekeken, ook voor het wegennet in de omgeving. Het wetsvoorstel geeft de ruimte om dit goed gemotiveerd en in onderling overleg tussen alle relevante partijen te doen.

6.3 Betrokkenheid medeoverheden

Bij het heffen op bestaande wegen is van belang dat de regionale partners (provincie, gemeenten en, voor zover aan de orde, de plusregio, bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen) en het Rijk gezamenlijk van de noodzaak overtuigd zijn. In de huidige wet is een aantal waarborgen voor betrokkenheid van medeoverheden ingebouwd. Voor hoofdwegen voorziet de wet in verplichte raadpleging van betrokken provincie(s) en gemeenten. Voor onderliggende wegen is het betaalpuntbesluit van de decentrale

wegbeheerder onderworpen aan voorafgaande goedkeuring door de Ministers van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en

Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat. De goedkeuring moet worden onthouden indien de aanwijzing van een betaalpunt naar verwachting ongewenste gevolgen heeft voor andere wegen. In de toelichting op het decentrale betaalpuntbesluit zal hierop dus moeten worden ingegaan. Een dergelijke toelichting zal aan overtuigingskracht winnen als daaruit blijkt dat overeenstemming is bereikt met andere betrokken wegbeheerders. Voor hoofdwegen is de betrokkenheid van de weggebruiker en van belangenorganisaties verzekerd door middel van de verplichte toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, waarbij een ieder zienswijzen naar voren kan brengen. In dit wetsvoorstel wordt dit ook van toepassing verklaard op de voorbereiding van een decentraal betaalpuntbesluit. Uit de Algemene wet bestuursrecht volgt dat een wegbeheerder die een betaalpuntbesluit wil nemen de nodige kennis omtrent de relevante feiten en belangen moet vergaren en deze belangen moet afwegen.

6.4 Rol parlement bij heffing op hoofdwegen

Op twee momenten wordt het parlement betrokken bij heffing op hoofdwegen. Het eerste moment is bij de vaststelling van het MIT, waarin over de mogelijkheden voor de toepassing van een tol- of versnellingstarief bij concrete projecten zal worden gesproken. Het kan in dit verband gaan om het voornemen tot heffen op nieuwe en bestaande wegen. Het tweede moment is bij het besluit tot aanwijzing van de plaats van het betaalpunt. Dit besluit wordt wat betreft hoofdwegen genomen door de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Ministers van Financiën en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Zowel het ontwerpbesluit als het definitieve besluit worden onverwijld toegezonden aan het parlement. Wat betreft onderliggende wegen wordt het besluit genomen door de decentrale overheid; een dergelijk besluit behoeft de goedkeuring van de drie genoemde ministers. Indien heffing op een bestaande hoofdweg nodig is, zal in de toelichting bij het (ontwerp)betaalpuntbesluit onder meer worden ingegaan op het gratis alternatief voor de weggebruiker. Het ligt voor de hand dat een decentrale overheid hetzelfde doet als zij heffing op een bestaande decentrale weg nodig acht.

6.5 Start en einde heffing versnellingstarief en toltarief

Het versnellingstarief mag geheven worden op en in de directe nabijheid van een knelpunt dat eerder wordt opgeleverd dan

oorspronkelijk was gepland. Het toltarief mag conform de huidige wet alleen worden geheven op nieuwe infrastructuur. Nu dit wetsvoorstel de heffing van een tol of versnellingstarief op bestaande wegen onder voorwaarden mogelijk maakt, is het van belang om voor dergelijke wegen expliciet te bepalen wanneer de heffing mag aanvangen. In de Nota Mobiliteit staat dat het versnellingstarief pas mag worden geheven als de uitbreiding van de infrastructuur gereed is. Werkzaamheden aan de infrastructuur veroorzaken vaak overlast voor de weggebruiker. De weggebruiker hoeft pas te betalen als deze overlast is afgelopen en hij profijt heeft van de uitbreiding. De regering acht een onderscheid tussen het toltarief en het versnellingstarief op dit punt niet gerechtvaardigd. Daarom wordt voorgesteld om voor beide tarieven te regelen dat pas mag worden begonnen met de heffing op een bestaande weg of baan als de nieuwe infrastructuur klaar is. De regering hecht eraan om ook duidelijkheid te scheppen over het moment van beëindiging van de heffing. Heffing van het versnellingstarief stopt zodra de totale netto-opbrengst gelijk is aan de extra kosten van de versnelling van het project. Bij het besluit tot aanwijzing van de plaats van het betaalpunt wordt de hoogte van deze extra kosten vermeld. Heffing van het toltarief wordt beëindigd als de totale netto-opbrengst gelijk is aan het bedrag aan begrote opbrengst dat vooraf is genoemd in het besluit tot aanwijzing van de plaats van het betaalpunt.

6.6 Differentiatie naar milieukeurmerken

De huidige wet voorziet voor het toltarief in differentiatie van de tariefhoogte naar tijd. Het Platform Anders Betalen voor Mobiliteit adviseert om bij het versnellingstarief vanuit de problematiek van de luchtkwaliteit extra rekening te houden met de milieukeurmerken van het voertuig. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voor het tol en versnellingstarief differentiatie van de tariefhoogte naar milieukeurmerken mogelijk gemaakt. Het tol- en het versnellingstarief zijn weliswaar bedoeld voor de bekostiging van infrastructuur, maar als door differentiatie tevens een bijdrage kan worden geleverd aan de oplossing van leefbaarheidsproblemen, dan wil de regering die mogelijkheid in dit wetsvoorstel bieden. Uitgangspunt voor de differentiatie naar milieukeurmerken zijn de milieuprestaties van voertuigen, zoals de uitstoot van milieuvervuilende stoffen, maar ook andere indicatoren zijn denkbaar. Bij een eventuele differentiatie naar de milieukeurmerken van vrachtwagens moet worden aangesloten bij het systeem van (EURO-) emissienormen zoals dat in de gewijzigde eurovignet-richtlijn wordt voorgeschreven.

6.7 Betaling

Voorafgaand aan, gelijktijdig met of onverwijld na de passage

Zoals gezegd gaat dit wetsvoorstel uit van een free flow-heffingssysteem. Gedacht wordt aan systemen waarbij frequente gebruikers – op vrijwillige basis – een technische voorziening (al dan niet ingebouwd, bijvoorbeeld een «kastje» of een «tag») in hun voertuig hebben waarmee het verschuldigde tarief gelijktijdig met het passeren van het betaalpunt kan worden betaald. Andere weggebruikers kunnen op andere wijze betalen, bijvoorbeeld bij een benzinestation of op een parkeerplaats, waar gebruik kan worden gemaakt van een betaalzuil of waar een telefonisch berichtje kan worden verzonden. De huidige Wbm staat betaling toe gelijktijdig met de passage of «onverwijld na het doen van aangifte», dat wil zeggen onverwijld na het passeren van het betaalpunt. Het ligt in de bedoeling om die laatste bepaling zó in te vullen dat tot maximaal 24 uur na het passeren van het betaalpunt kan worden betaald. Daartoe zal gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid om nadere regels te stellen inzake de betaling. Weggebruikers die geen frequent gebruik van de «beprijste» weg maken en er incidenteel op terechtkomen, krijgen op deze manier niet direct te maken met het handhavingsinstrumentarium. Daarnaast wordt voorgesteld om ook voorafgaande betaling toe te staan.

Handhaving

Indien een weggebruiker niet tijdig betaalt, zal het verschuldigde actief worden ingevorderd, te beginnen met de verzending van een betalingsherinnering aan het adres van de kentekenhouders. De politie en speciaal daartoe aangewezen ambtenaren van de rijksbelastingdienst kunnen de weggebruikers staande houden en in geval van staandehouding kan ook het verdere gebruik van het motorrijtuig worden belet zolang nog verschuldigde bedragen (toltarief, versnellingsstarief, eventuele boetes en invorderingsrente) niet zijn betaald. Die bevoegdheid kan uiteraard ook worden toegepast als bijvoorbeeld bij een algemene verkeerscontrole blijkt dat er op het betreffende kenteken nog bedragen openstaan. De maatregel is zonder onderscheid van toepassing op voertuigen met Nederlandse en buitenlandse kentekens.

Eén loket voor de weggebruiker

In de Uitvoeringsagenda van de Nota Mobiliteit staat als uitgangspunt voor de «inningsorganisatie» dat deze organisatie de weggebruiker één integrale rekening stuurt. De achterliggende gedachte daarbij is het gebruiksgemak voor de weggebruiker in het geval dat op meerdere wegen een versnellings- of toltarief wordt geheven. De invoering van een versnellingsprijs vraagt vanaf de eerste dag om een nauwgezette, zorgvuldige en publieksvriendelijke communicatie, gericht op het vergroten van kennis en betrokkenheid. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat

overheden die een mobiliteitstarief instellen een gezamenlijke voorziening treffen voor de communicatie met de weggebruiker («één loket»). Het is onwenselijk dat de weggebruiker van verschillende organisaties rekeningen krijgt en bijvoorbeeld op verschillende websites of via verschillende telefoonnummers moet betalen. Voor de vorm van de gezamenlijke voorziening zijn verschillende mogelijkheden. Gedacht kan worden aan een landelijke organisatie, aan gezamenlijke ICT-oplossingen, maar ook aan vormen zoals bij de mobiele telefonie, waar de gebruiker een overeenkomst heeft met een aanbieder en de kosten van bellen via een andere aanbieder (in het buitenland), door zijn eigen aanbieder in rekening worden gebracht. De regering wil de openbare lichamen, mogelijk in samenspraak met marktpartijen, de vrijheid geven om daarin gezamenlijk een vorm te kiezen. Zo nodig kunnen echter regels worden gesteld.

7. INTERNATIONALE ASPECTEN

7.2 Europese regelgeving

De EG-richtlijnen 1999/62/EG («eurovignet-richtlijn»), 2006/38/EG en 2004/52/EG vormen gezamenlijk het communautaire kader voor beprijzing op het Europese wegnnet. Beide richtlijnen stellen randvoorwaarden aan de concrete uitwerking van de tol- en versnellingsprojecten. Uiteraard zullen die voorwaarden bij de uitwerking van de projecten en bij het aanwijzen van de betaalpunten in acht moeten worden genomen. De eurovignetrichtlijn is recentelijk herzien. De herziene richtlijn voorziet in een verruiming van de mogelijkheden voor tolheffing bij zwaar vrachtverkeer. Deze is van toepassing op vrachtverkeer met een maximaal laad vermogen vanaf 3,5 ton. Het toepassingsgebied beperkt zich tot de Trans-Europese Netwerken (TEN's). De herziene richtlijn introduceert een aangepaste grondslag voor tarifiering, een methodologie voor het berekenen van toltarieven en een bepaling voor het toekennen van een korting aan frequente gebruikers. Ook bevat de herziene richtlijn een bepaling dat een lidstaat naar eigen inzicht de opbrengsten van de heffing mag besteden, zolang het de gehele transportsector of het gehele netwerk ten goede komt. Verder worden mogelijkheden voor differentiatie van tol en gebruiksrechten op basis van milieukeurmerken verruimd. Er is expliciet bepaald dat het een lidstaat vrij staat om buiten de TEN's op grond van het subsidiariteitsbeginsel tol te heffen. Wanneer een wegvak (hoofdwegennet of onderliggend wegnnet) niet behoort tot de TEN's is Nederland derhalve op grond van het subsidiariteitsbeginsel vrij in de keuze om al dan niet een toltarief of een versnellingstarief te vragen. Overigens wordt op initiatief van de Europese Commissie onderzoek gedaan naar de externe kosten van wegvervoer in samenhang met de overige modaliteiten. In de herziene richtlijn geldt eveneens het verbod van dubbele heffing: met uitzondering van bruggen of tunnels, mag naast een «gebruiksrecht» op een zelfde traject geen tol worden geheven. Omdat thans op het Nederlandse hoofdwegennet een gebruiksrecht (eurovignet) wordt geheven, moet – zolang deze regels gelden – met deze beperking rekening worden gehouden bij de uitwerking van een tol- of versnellingsproject. Zo nodig kan artikel 7 Wbm worden gebruikt om vrachtwagens vrij te stellen. De herziene richtlijn biedt wel de mogelijkheid om – naast een bestaand gebruiksrecht of een bestaande tol – de volgende heffingen in te voeren:

- specifieke heffingen op stadsverkeer;
- regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om tijd- en plaatsgebonden verkeersopstoppen tegen te gaan;
- regulerende heffingen die specifiek bedoeld zijn om ongewenste milieueffecten tegen te gaan.

De gewijzigde richtlijn vormt naar het oordeel van de regering geen beletsel voor het onderhavige wetsvoorstel. Wel moet elk concreet voornemen om een tol- of versnellingstarief te gaan heffen, nauwgezet aan de gewijzigde richtlijn worden getoetst. Op de betekenis van de richtlijn voor differentiatie van de tariefhoogte naar milieukeurmerken van vrachtwagens is al ingegaan in paragraaf 3.5.

Richtlijn 2004/52/EG bevat voorschriften voor onder meer de techniek van elektronische tolsystemen die na 31 december 2006 in gebruik worden genomen. Concreet houdt dat in dat voor het heffingssysteem één of meer van de technieken moeten worden gebruikt die genoemd worden in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn: plaatsbepaling per satelliet, mobiele communicatie volgens de GSM-GPRS-norm of «5,8 GHz microgolfttechnologie». De andere eis in de richtlijn, te weten de Europese elektronische tolheffingsdienst, moet eerst op Europees niveau nader worden uitgewerkt. Lidstaten zijn vrij om een eigen beprijzingssysteem in te voeren. Dat is al in veel landen gebeurd, en er zijn ook verschillende nieuwe initiatieven (o.a. Tsjechië en Hongarije). De Europese elektronische tolheffingsdienst komt niet in de plaats van de eigen beprijzingssystemen, maar vult die systemen aan. Voor vrachtvervoer en personenvervoer moeten de beprijzingssystemen volgens de richtlijn op respectievelijk 1 juli 2009 en 1 juli 2011 zowel technisch als contractueel interoperabel kunnen worden aangeboden. Deze termijnen zijn waarschijnlijk niet haalbaar.

7.3 Betaling door weggebruikers met een buitenlands kenteken

Zoals in paragraaf 4.3 is uitgelegd, wordt gedacht aan een heffingssysteem waarbij van het passerende motorrijtuig het kenteken wordt geregistreerd. Indien voor die passage niet tijdig een (juiste) betaling wordt ontvangen, moeten bij het kenteken naam en adres van de kentekenhouder worden gezocht, om hem een betalingsherinnering te kunnen sturen, zo nodig gevolgd door de vervolgstappen van het invorderingstraject. Op dit moment – anders dan bij boetes voor verkeersovertredingen – is er echter geen grondslag om voor de heffing en invordering van mobiliteitstarieven gebruik te kunnen maken van gegevens omtrent de tenaamstelling van kentekenbewijzen en voertuigen uit (kenteken-)registers van buitenlandse autoriteiten. Er is nog geen Europese regelgeving over het verschaffen van kentekengegevens van onderdanen en het verlenen van bijstand ten behoeve van de heffing en invordering van mobiliteitstarieven aan andere Europese landen. In richtlijn 2004/52/EG1 – die in april 2004 van kracht is geworden en in Nederland eind 2005 is geïmplementeerd in de Wegenverkeerswet 1994 (Stb. 593) – wordt het concept van de Europese elektronische tolheffingsdienst geïntroduceerd. Dat

concept wordt op dit moment door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, bijgestaan door het bij de richtlijn ingestelde Comité elektronische tolheffing, nader uitgewerkt (technisch, procedureel en juridisch). Eén van de onderdelen die nader wordt uitgewerkt, is de grensoverschrijdende afwikkeling van betaling door weggebruikers met een buitenlands kenteken. In Duitsland, Oostenrijk en Zwitserland bestaan op dit moment al free flow-betalingsystemen. In deze landen worden de kentekens van nietbetalende voertuigen geregistreerd. In Zwitserland worden voertuigen bij de grens gecontroleerd op een eventuele betalingsachterstand. In de andere landen controleren mobiele patrouille-eenheden. Dergelijke voertuigen kunnen vervolgens staande worden gehouden. In paragraaf 3.6 is reeds aandacht besteed aan de handhaving van de betaling. Bestuurders van een motorrijtuig met een betalingsachterstand kunnen staande worden gehouden en worden belet om verder te rijden zolang het verschuldigde bedrag niet is betaald. Dat is ook voor bestuurders van motorrijtuigen met een buitenlands kenteken van belang. Dat deze maatregel in de praktijk mogelijk wat vaker zal worden toegepast in geval van een buitenlands kenteken, wordt veroorzaakt door het ontbreken van een voor de bestuurder van een dergelijk voertuig minder belastend alternatief. In het kader van richtlijn 2004/52/EG wordt gestreefd naar een betere Europese samenwerking op het punt van de inning van elektronisch geheven tolgelden. Zolang die samenwerking nog onvoldoende verzekerd is, beantwoordt de voorgestelde bevoegdheid aan een werkelijke behoefte en is zij zowel noodzakelijk als evenredig. Bij registratie dienen uiteraard waarborgen voor de betrokkenen te worden ingebouwd, bijvoorbeeld een informatieplicht en een inzage- en correctierecht.