

Notitie Joint Fact Finding

Stand van zaken en bevindingen Brede
Samenwerkingsgroep Anders Betalen voor
Mobiliteit (BSG)

Versie: maart 2007

Remco Derksen
Job van den Berg
John van der Sar

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	3
1. INLEIDING	5
2. AANLEIDING EN DOEL NOTITIE	5
3. NIEUWE INZICHTEN JFF.....	6
4. OPENSTAANDE VRAAGSTUKKEN.....	13
5. PLANNING EN AANDACHTPUNTEN 2007	18
BIJLAGE 1: RAPPORTAGES WERKGROEPEN.....	21
BIJLAGE 2: NOTITIE IMPLEMENTATIEPADEN.....	22

1. Inleiding

Op 14 februari 2006 heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Nota Mobiliteit. Omdat 'Anders betalen voor mobiliteit' een belangrijk onderdeel is om de ambities van de Nota Mobiliteit te realiseren is de Minister voortvarend aan de slag gegaan met dit dossier. Begin 2006 is het traject van de Joint Fact Finding (JFF) gestart waarin verschillende maatschappelijke partijen en overheden zijn betrokken.

Doel van JFF is het zoveel mogelijk delen van feiten en inzichten met betrekking tot de opties van invoering van de kilometerprijs en aan de hand van deze feiten en inzichten onderbouwing te leveren t.b.v. (politieke) besluitvorming. In de JFF zijn vier kerngebieden uitgediept: de kilometerprijs (eindbeeld), de afbouw van BPM/MRB (de overgangssituatie), de organisatie van de kilometerprijs en de mogelijke implementatiepaden.

Voor de voortgang van het project richting onder meer aanbesteding moet op een aantal cruciale onderwerpen besluitvorming plaatsvinden. Hiervoor is de minister van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk. Verkeer en Waterstaat wil partijen die mede een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben, bijvoorbeeld bij implementatie of vanwege belangen die zij behartigen, hierbij in een vroeg stadium betrekken. Dit is door middel van een gezamenlijk feitenonderzoek ('joint fact finding') ingevuld. De resultaten uit de joint fact finding moeten het mogelijk maken om keuze te maken, besluiten te nemen en verdere stappen te kunnen zetten voor de invoering van 'anders betalen'.

In de bijlage van deze notitie zijn de rapporten van drie van de vier kerngebieden opgenomen alsmede een notitie van de verkenning naar mogelijke implementatiepaden.

2. Aanleiding en doel notitie

Binnen het JFF-traject zijn vragen aan de orde komen als: welke opties en elementen zijn denkbaar voor de invoering en de vormgeving van een kilometerprijs, wat zijn de voor- en nadelen van deze opties, welke resterende vragen leiden tot extra behoefte aan onderzoek en welke vragen vallen buiten de werkingssfeer van de onderzoeken en vereisen politiek/bestuurlijke keuzes?

De onder de BSG ressorterende JFF werkgroepen hebben de diverse opties met de voor- en nadelen in kaart gebracht door:

- Het gezamenlijk bovenwaterhalen van de 'grote vraagstukken'.
- Verkennen van de mogelijke opties;

- Het toevoegen van argumentatie. Wat zijn de voor- en nadelen of kansen en risico's van de verschillende opties, ook gezien de belangen van de verschillende partijen;
- Effectenonderzoek te laten uitvoeren.

De BSG had als taak om gedurende dit proces van de verschillende opties/tussenresultaten uit de werkgroepen en werkstromen te bespreken en om de rode draad en de samenhang te bewaken.

Vanuit haar rol heeft de BSG deze notitie opgesteld dat een voorlopige 'stand van denken' weergeeft uit de Joint Fact Finding. Het is een eerste verkenning van de verschillende opties van invoering van de kilometerprijs. Hieraan kunnen nog geen conclusies worden verbonden. Deze notitie is een weergave van de bevindingen uit de JFF tot maart 2007. Voortschrijdend inzicht daarna vormt derhalve geen onderdeel van deze notitie. De ontwikkeling van een communicatiestrategie is gedurende de JFF ook behandeld door de BSG. Aangezien de eerste gedachten hierover pas recentelijk zijn gedeeld en besproken in de BSG, zijn deze niet meegenomen in deze notitie.

3. Nieuwe inzichten JFF

De eerste ronde onderzoeken is inmiddels afgerond en binnen de JFF is op basis van de resultaten en de discussie daarover een aantal bevindingen en vraagstukken geadresseerd. Bij evaluatie van de resultaten uit de onderzoeken zijn de kaders van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit en de Nota Mobiliteit als uitgangspunt genomen. De doelstellingen van de kilometerprijs zijn daarin als volgt verwoord:

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

Het beeld is dat met een goed uitgewerkte invoering van km-prijzen de beoogde doelstellingen haalbaar zijn.

Verschillende varianten en effecten van invoering van een kilometerprijs onderzocht

Er is sinds maart 2006 door de betrokken partijen veel werk verzet om gezamenlijk een verdiepingsslag aan te brengen in de verschillende mogelijke varianten van een kilometerprijs en de effecten, en voor- en nadelen daarvan. De Brede Samenwerkingsgroep (BSG) is positief over de geboekte voortgang en het inzicht in de (on)mogelijkheden en signaleert tevens dat er nog op een aantal essentiële onderdelen keuzes gemaakt moeten worden.

De effecten van de onderzoeksvarianten zijn afgezet tegenover de situatie die optreedt zonder de kilometerprijs; de referentievariant. In dit onderzoek betreft dit de ontwikkeling van Nederland zoals voorzien in het zogeheten Strong Europe-scenario (SE-scenario). Het SE-scenario is één van de vier lange termijnscenario's voor Welvaart en Leefomgeving (WLO), die recentelijk door de planbureaus zijn ontwikkeld. De effectenstudies hebben zich gericht op effecten in het jaar 2020. De gepresenteerde uitkomsten zijn uiteraard gevoelig voor het gehanteerde toekomstscenario. Ook in het SE-scenario neemt de filedruk toe, wat de noodzaak onderstreept voor invoering van een kilometerprijs.

Het is belangrijk om te constateren dat de resultaten uit de onderzoeken in lijn zijn met de onderzoeken uit 2005 (Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit). De winst van deze ronde nadere onderzoeken is dat maatschappelijke organisaties en publieke partijen op een aantal onderdelen meer en betere inzichten hebben verkregen. De nieuwe inzichten hebben met name betrekking op de (on)mogelijkheden van de afbouw van BPM en MRB, de (on)mogelijkheden van een ingroei-model voor de kilometerprijs en de voor- en nadelen van centrale/decentrale en publiek/private organisatievormen. De effecten van de opties voor vormgeving van de kilometerprijs (het 'eindbeeld') zijn, hoewel gefundeerder en voor zover mogelijk met de toegepaste modellen dieper onderzocht, grotendeels in lijn met eerder uitgevoerde studies (in kader van Nota Mobiliteit en Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit). Echter een aantal onzekerheden uit deze studies is in de huidige onderzoeken nog niet geheel weggenomen.

De BSG onderstreept de noodzaak van (het opbouwen van) draagvlak bij de achterban en de gebruikers. Dit betekent, dat een goede communicatiestrategie richting de weggebruiker onontbeerlijk is. Daar wordt momenteel aan gewerkt.

De betrokken partners geven bovendien aan dat, op basis van de huidige inzichten, de mogelijkheid bestaat dat bij invoering van een kilometerprijs het tarief kan verschillen afhankelijk van drukke tijden, plaatsen en milieukeurmerken van het voertuig. ANWB: Echter, een differentiatie naar plaats en tijd heeft wel invloed op de communiceerbaarheid van de boodschap naar het publiek.

1. Vormgeving van de Kilometerprijs

Voor de JFF is gekozen om studievarianten te formuleren die inzicht geven in effecten van de verschillende variabelen en componenten voor een prijsstelling. De componenten zijn:

- De mate van variabilisatie: 25% BPM, 75% BPM, 100% BPM en 100%+provinciale opcenten.
- Invulling van lastenneutraliteit: op macroniveau of op meso-niveau. Macro betekent dat de lastenneutraliteit binnen de groep weggebruikers als

geheel gerealiseerd wordt, zonder te kijken naar de bijdrage in belastingen van de afzonderlijke groepen (personenauto, bestelauto, vrachtauto). Meso betekent dat wel rekening wordt gehouden met deze groepen (m.a.w. lastenneutraal 'binnen de eigen groep').

- Differentiatie naar milieu; op basis van voertuigkenmerken, naar brandstofsoort, mate van vervuiling of op basis van de huidige structuur MRB/BPM.
- Differentiatie naar tijd en plaats: gerekend is met een congestietarief van +11 ct, een congestietarief van tweemaal het basistarief en meerdere congestietarieven (afhankelijk van congestieniveau). De hoogte van de congestietarieven is niet onderbouwd. Hieraan mogen derhalve geen conclusies worden verbonden.

Bevindingen

- o Als gevolg van omzetting van vaste lasten in een kilometerprijs daalt de aanschafprijs van nieuwe auto's en— afhankelijk van de vormgeving van de kilometerprijs - het omslagpunt tussen benzine- en dieselauto's. Hierdoor neemt de omvang van het wagenpark toe. De wijze waarop de milieucomponent van de vaste lasten is gevariabiliseerd in een tarief per kilometer in de onderzochte varianten leidt tot veranderingen in de samenstelling van het wagenpark; het wagenpark wordt zwaarder, jonger en er komen meer diesels. Dit treedt op in alle onderzochte varianten. In een aantal varianten zou deze methodiek tot gevolg kunnen hebben dat de gemiddelde uitstoot per km verandert en voor sommige typen emissies er een toename is in de gemiddelde uitstoot per kilometer¹. Afgesproken is in de BSG dat de consequenties van veranderingen in samenstelling van het wagenpark, alsmede eventuele mogelijkheden ter verbetering helderder moeten zijn. Bij de discussies hierover worden ook experts uitgenodigd.
- o Op macroniveau lastenneutraliteit betekent dat de kosten van personenauto's lager zijn dan op basis van de vaste autolasten het geval zou zijn en de kosten voor vracht- en bestelauto's hoger. Hierdoor treedt een lastenverschuiving op van personenauto's naar bestel- en vrachtauto's. In de onderzochte varianten zijn door de lagere kosten van personenauto's de bereikbaarheids-, milieueffecten en het welvaartssaldo kleiner op macroniveau. Wanneer op mesoniveau lastenneutraliteit nagestreefd wordt, dan zijn de te hanteren tarieven voor vracht- en bestelauto's aanmerkelijk lager dan die voor personenauto's (ter illustratie, bij omzetten van MRB, Eurovignet en 25% BPM: 3,4 ct. personenvervoer en ca. 1,2 ct. vrachtauto's). Het toepassen van milieudifferentiaties in de tarieven, met opslagen en kortingen voor bijvoorbeeld vuil en schoon, is dan nauwelijks mogelijk voor vracht- en bestelauto's. Op basis van de onderzochte effecten kan gekozen worden

¹ In de onderzoeken is het netto effect (combinatie van reductie kilometers en hogere uitstoot per kilometer) echter positief.

voor lastenneutraliteit op mesoniveau (m.a.w. het plaatsen van schotten tussen vracht- en bestelauto en personenauto). Het is een politieke vraag/keuze hoe om te gaan met de lage tarieven voor vracht en bestel en andere vervoerscategorieën die in verhouding thans lage vaste belastingen kennen.

- o Een hogere mate van variabiliseren leidt tot een grotere reductie in gereden kilometers en daarmee tot grotere reductie van congestie en milieueffecten, maar ook tot een kleinere toename van het welvaartssaldo. De milieueffecten van het verminderde verkeersvolume zijn, volgens de modelberekeningen, beperkt groter dan de tegengestelde (negatieve) effecten die optreden als gevolg van veranderingen in de samenstelling van het wagenpark. Er is echter onzekerheid over de berekende veranderingen in de samenstelling van het wagenpark; met name het aandeel diesels lijkt onderschat. De wijze waarop beide effecten op elkaar ingrijpen wordt nog uitgezocht.
- o Differentiatie naar milieukeurmerken levert, in de vorm zoals die in de onderzoeken is meegenomen, geen extra (netto) milieuwinst op. Dit onverwachte lage rendement van de differentiatie wordt nog nader onderzocht. Deze uitkomst wordt mogelijk veroorzaakt door beperkingen van de modellen.
- o Variabilisatie van de vaste lasten in een kilometertarief leidt tot een afname van de totale autokilometrage. Deze afname geldt voor alle dagdelen. Bij de veronderstelde tarieven is vooral buiten de spits de procentuele afname sterk omdat hier meer (prijzgevoelig) sociaalrecreatief verkeer in zit.
- o Een kilometertarief zonder differentiatie naar tijd en plaats draagt al bij aan vermindering van de congestie, doordat de hoeveelheid gereden kilometers afneemt. Differentiatie naar tijd en plaats is nodig om de doelen van de Nota Mobiliteit te halen (congestiereductie op drukke plaatsen) en nodig voor de bereikbaarheid van de stedelijke agglomeraties. Het hanteren van een congestietarief van 11 cent (waarmee in de onderzoeken is gerekend) levert betere (welvaarts)effecten dan een lager congestietarief, met name door het grotere effect op congestie. Het hanteren van hogere congestietarieven dan 11 ct. levert in de onderzochte varianten in beperkte mate aanvullende verbetering van de bereikbaarheids- en milieueffecten op *landelijk niveau*. Regionaal zijn er echter forse verschillen. Nader onderzoek en fine-tuning is gewenst, mede gezien de noodzakelijke verbetering van de bereikbaarheid in de stedelijke gebieden.
- o Differentiatie naar tijd en plaats en milieu draagt bij aan het bereikbaar en leefbaar houden van de stedelijke gebieden.
- o Door veranderingen in de automobilititeit wordt ook de kans op ongevallen beïnvloed. Niet alleen het aantal verkeersdoden, maar ook het aantal niet fatale ongevallen zal lager zijn bij een lagere mobiliteit. Hier is nader onderzoek nodig.

- o Het aandeel van vracht- en bestelauto's in de verkeerskundige en milieueffecten zijn in de onderzochte varianten beperkt van omvang door de in verhouding tot het personenverkeer lage aandeel in de jaarlijks gereden kilometers (vracht 7,5 mld, personenauto 116 mld).
- o Het is van belang dat de kilometerprijs voldoende ruimte laat voor aanpassing ervan na invoering, wanneer voortschrijdend inzicht daarom vraagt.

II. Overgang huidige belastingen (MRB/BPM/Eurovignet) naar de Kilometerprijs

In de overgangssituatie zijn de volgende factoren onderzocht:

- tempo van de variabilisatie van de BPM (geleidelijk vs. Ineens),
- al dan niet een 'big-bang' (Iedereen direct volledig tarief vs. geleidelijke ingroei),
- al dan niet vooruitlopend op afbouw van BPM, gedeeltes hiervan alvast omzetten in MRB ('vluchtheuvel')
- het al dan niet geven van tijdelijke compensatie voor reeds betaalde BPM
- hoeveelheid af te bouwen BPM

In de onderzochte varianten is uitgegaan van een kilometerprijs die gebaseerd is op de jaarlijkse vaste (auto)belastingen. Met andere woorden, de jaarlijkse inkomsten uit de kilometerprijs zijn gelijk aan de jaarlijkse inkomsten uit de vaste autobelastingen die omgezet worden.

Bevindingen:

- o Budgetneutraliteit en lastenneutraliteit gaan in overgangperiode niet samen. Het nastreven van budgetneutraliteit in een overgangssituatie leidt tot dubbele lasten voor de automobilist (reeds betaalde BPM bij aanschaf voor invoering en een volledige km-prijs vanaf moment van invoering).
- o Het nastreven van lastenneutraliteit voor de automobilist leidt tot extra lasten bij de overheid, aangezien de automobilist voor de 'teveel betaalde' BPM dient te worden ontzien. Dit kan op twee manieren:
 1. voor auto's waarvoor in het verleden reeds BPM is afgedragen, wordt het km-tarief aangepast. In dat geval is er sprake van een kasritmeverschil van de overheid (BPM komt niet meer in één keer binnen, maar – voor auto's die onder het 'nieuwe regime' (km-heffing ipv BPM) vallen - verdeeld over de gemiddelde levensduur van de auto).
 2. voor alle auto's geldt vanaf het eerste begin het volledige km-tarief (incl. BPM-component). De rest-BPM voor auto's die onder het 'oude regime' vallen wordt gecompenseerd.

- o Er kunnen grote schokeffecten op de automarkt optreden door de afbouw van BPM. Deze problemen nemen toe met de hoogte van variabilisatie van de BPM en het tempo van de afbouw.
 - De waarde van het autopark daalt door de ‘verdamping’ van (een deel van) de BPM. Dit verlies komt tot uiting bij de wederverkoop (lagere prijs).
 - De omvang van deze waardedaling is afhankelijk van het gedeelte van de BPM dat wordt omgezet en van mogelijke flankerende maatregelen. Als de BPM zonder nadere maatregelen in één keer voor 100% zou worden afgeschaft, wordt de daling van de waarde van het wagenpark geraamd op € 14,8 miljard. Als de BPM voor minder dan 100% wordt omgezet en als er voor en na de invoering van de kilometerheffing flankerende maatregelen worden genomen, wordt dit bedrag kleiner. Bovendien kan het worden uitgesmeerd in de tijd.

- o Daarnaast kan het als onrechtvaardig ervaren worden dat bezitters van een auto waarover in het verleden BPM geheven is, dezelfde kilometerprijs moeten betalen als bezitters van een auto waarover geen BPM is betaald.

- o De moeilijkheden met betrekking tot de omzetting van de BPM kunnen beheersbaar gemaakt worden dan wel verzacht worden (in de tijd en/of over diverse partijen) door:
 - De BPM geleidelijk af te bouwen: de ‘verdamping’ van de rest-BPM wordt zodoende uitgesmeerd over meerdere jaren.
 - Het toepassen van de zogenaamde vluchtheuvelvariant: voorafgaand aan 2012 wordt een deel van de BPM omgezet in MRB. Er vindt dan al een verschuiving plaats van de lasten van autokopers naar eigenaren van auto’s, net zoals bij km-beprijzing het geval zal zijn. De lasten liggen dan bij iedereen, ook bij degene die geen nieuwe auto koopt in de periode voorafgaand aan de invoering van de kilometerprijs. Dit kan van toepassing zijn voor alle auto’s of voor alleen de auto’s die profiteren van de BPM-verlaging.
 - Het geven van compensatie voor de verdampde BPM. De lasten verschuiven dan tussen overheid en autobezitters en/of tussen autobezitters onderling.
 - De overheid kan de derving van BPM-inkomsten voor invoering kilometerprijs op een andere manier opvangen, door lagere uitgaven aan andere zaken of door hogere inkomsten te genereren.

- o Er is nauwkeuriger inzicht nodig in de verschillende mogelijkheden van afbouw en/of omzetting van de belastingen en beter inzicht in de lastenverdeling.

III. Organisatie Kilometerprijs

Het organisatievraagstuk is in de JFF onderzocht aan de hand van de vraag: welke organisatiemodellen zijn denkbaar bij de uitvoering van de kilometerprijs en hoe kunnen deze worden vergeleken?

Bevindingen:

- o De werkgroep organisatie heeft 5 reële organisatiemodellen uitgewerkt met daarbij aandacht voor taken, bevoegdheden, sturing en verantwoording.
- o Naast deze vijf blijven meerdere organisatiemodellen denkbaar, ook op het huidige hoge abstractieniveau, zeker indien de uitgangspunten ten aanzien van het wegbeheer (onderzoek Anders Organiseren Wegbeheer) en de vertaling van één factuur aan de weggebruiker naar één centrale inningsorganisatie heroverwogen worden.
- o Vergelijking van de modellen kan uitgevoerd worden aan de hand van de aspecten 'borgen van publieke belangen', 'draagvlak / legitimiteit', 'doelmatigheid van de organisatie' en 'stimuleren marktwerking'. Bij nadere uitwerking dienen deze criteria consequenter en concreter te worden uitgewerkt. Meest onderscheidend lijken te zijn de criteria ten aanzien van borgen van publieke belangen en doelmatigheid van de organisatie.
- o Ten aanzien van het vaststellen van het tarief heeft de werkgroep geconcludeerd dat een range aan organisatievormen mogelijk is, waarbij vanuit het oogpunt van overheidsbetrokkenheid naar een maximale en minimale publieke rol is gekeken. Volledig private vaststelling van de tarieven wordt hierbij niet reëel geacht. De uiteindelijke verantwoordelijkheid van de vaststelling van het tarief ligt bij de minister V&W ligt.
- o De vormgeving van de handhaving hangt nauw samen met de gekozen juridische vorm van de kilometerprijs. Deze zijn voor een aantal voorbeelden globaal uitgewerkt in de rapportage van de werkgroep organisatie.
- o De wijze waarop gebruikersbetrokkenheid vorm gegeven kan worden moet nog nader onderzocht worden. Hierbij kan de door het Platform geadviseerde gebruikersraad als uitgangspunt genomen worden.
- o Er zijn slechts in beperkte mate consequenties vanuit de Europese interoperabiliteitsrichtlijn voor de organisatie van de kilometerprijs. Dit leidt niet tot andere keuzes voor de organisatievorm.

IV. Implementatiestrategieën

Tijdens een eerste verkenning naar de (on)mogelijkheden van een implementatietraject is vooral gekeken naar de voor- en nadelen van een tweetal strategieën: big bang of gefaseerde ingroei (ingroei tariefstructuur, ingroei per doelgroep, geografische ingroei).

Bevindingen

- o De voordelen van een big-bang strategie zijn: heldere communicatie naar de burger en snelle realisatie beleidseffecten. Dit kan gunstig zijn voor het gewenste draagvlak. Deze big bang kan worden voorafgegaan door een periode van 'droogzwemmen' waarin het systeem wordt getest.
- o Voordelen van een ingroei strategie zijn: risico's bij falen blijven in eerste instantie beperkt, bijsturing is beter mogelijk (flexibiliteit), budgettaire effecten en lastenverschuiving zijn te temporiseren.
- o Zie notitie in de bijlage voor de nadere uitwerking van de consequenties van big bang en ingroei (inclusief mogelijkheden om voor 2012 te starten met de ingroei).

4. Openstaande vraagstukken

Op basis van de bovenstaande eerste bevindingen komt de BSG tot een aantal vraagpunten voor het vervolg. Deze vraagpunten hebben betrekking op:

- De punten, die met een nadere onderbouwing in de komende periode, van belang zijn voor (politieke) besluitvorming
- de 'witte vlekken' en punten die aanleiding geven tot nader en/of nieuw onderzoek.

Voor een specificatie van de onderzoeksvragen (o.a. ter verbetering modellen, fijnslijpen uitgangspunten en aannames en extra varianten) die door de diverse werkgroepen opgeworpen zijn, wordt verwezen naar de onderliggende notities van de werkgroepen.

Punten ten behoeve van (politieke) besluitvorming

In afwachting van de uitvoering van nader onderzoek, heeft de BSG al wel geconstateerd dat over de volgende punten (politieke) besluiten moeten worden genomen:

1. Variabilisatie van de BPM

Er is een keuze nodig m.b.t. het deel van de BPM, dat naar rato wordt omgezet naar de kilometerprijs. Het uitgangspunt hierbij is dat de omzetting van alle vaste

lasten voor de weggebruiker lastenneutraal plaatsvindt. Hoewel de effecten wel toenemen, leidt maximaal variabiliseren in de onderzochte varianten niet tot een evenredige toename van de effecten. Er zijn andere redenen om wel te kiezen voor maximale variabilisatie (draagvlak, budgetneutraliteit, etc.). Deze dienen in het vervolg meegenomen te worden om een goede afweging te kunnen maken. Dit geldt ook voor mogelijk gericht inzetten van een deel van de BPM, dat nog onderwerp is van nadere studie.

2. Provinciale opcenten

Het is van belang dat er besluit komt over hoe wordt omgegaan met de provinciale opcenten. Wordt de toekomstige kilometerprijs de drager voor de provinciale opcenten of dient er een andere "drager" te worden gezocht? In de BSG is vooralsnog de procesafpraak gemaakt om de provinciale opcenten buiten de kilometerprijs te houden.

3. Differentiatie naar milieukeurmerken

De effecten die optreden als gevolg van reductie van autokilometrage trekken, in verhouding tot de samenstellingseffecten, een grote wissel op de totale milieueffecten, die per saldo positief zijn.

Voor een aantal BSG-leden is het de vraag hoe de conditie van het Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit (en de Nota Mobiliteit) dat variabilisatie moet plaatsvinden 'met behoud van de vergroeningseffecten' moeten worden geïnterpreteerd: als zijnde het saldo milieueffect van de introductie van een kilometerprijs (en dus salderen van volume-effecten en wagenparkeffecten) of als zijnde zoveel mogelijk behoud van dezelfde milieueffecten per kilometer (ongeacht dus het aantal kilometers dat totaal gereden wordt) als voor invoering van de kilometerprijs. Deze interpretatie heeft invloed op de wijze waarop de differentiatie naar milieugerelateerde voertuigkenmerken in de tarieven vormgegeven dient te worden.

4. Lastenneutraliteit en omgang met vracht- en bestelauto's

Op basis van de onderzochte effecten lijkt het logisch te kiezen voor lastenneutraliteit op mesoniveau (m.a.w. het plaatsen van schotten tussen vracht- en bestelauto en personenauto). Centrale vraag is derhalve: is het wenselijk en uitlegbaar om lastenneutraliteit voor ex ante (voor gedragseffecten) vast te zetten voor personenauto's en hoe dan om te gaan met vracht en bestel? Voor verdere uitwerking en concrete invulling is politiek/bestuurlijke ruimte en richting nodig. Uitzicht op realiseerbare compensatieafspraken is hierbij voor een aantal partijen essentieel.

5. Tempo afbouw vaste lasten en compensatie

De omzetting van met name BPM naar de kilometerprijs kan grote schokeffecten hebben voor de autobranche, de gebruiker en/of de overheidsfinanciën. Het kan als

onrechtvaardig ervaren worden dat bezitters van een auto waarover in het verleden BPM geheven is, dezelfde kilometerprijs moeten betalen als bezitters van een auto waarover geen BPM is betaald. Om de autobezitter niet dubbel te belasten zijn compensatieregelingen denkbaar. Besluiten over al dan niet invoering ineens, al dan niet geleidelijke afbouw BPM, al dan niet compenseren voor 'dubbel betalen' (zowel voor aangekochte voertuigen voor als na 20102) zijn snel nodig om tijdig de voorbereidingen te kunnen starten. Op dit moment lijkt het wenselijk om aanvullend een aantal mogelijke routes meer uit te diepen ten behoeve van voorbereiding voor besluitvorming hierover.

6. Prijs, belasting of heffing

Besluit over kilometertarief als juridische (privaatrechtelijke) prijs, belasting of heffing is nodig om vanuit de JFF-resultaten tot indikking van de varianten te kunnen komen, met name voor de organisatievorm. Hiertoe dienen de voor- en nadelen en (on)mogelijkheden snel in kaart te worden gebracht. De essentie uit het advies van de Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit op dit punt is om toe te werken naar verzelfstandigde wegbeheerders (kan ook voor 100% publiek zijn), alsmede naar een prijs. Dit kan ook met allerlei tussenvormen gerealiseerd worden (overheids-NV, ZBO, agentschap). Een besluit hieromtrent hangt samen met de uitkomsten uit Anders Organiseren van Wegbeheer.

7. Implementatiepaden

Voor de implementatie zijn meerdere strategieën denkbaar. Vooralsnog zijn geleidelijke ingroei vs. invoering ineens ('big bang') vergeleken. Het uitspreken van een voorkeur zal ingegeven moeten zijn door beantwoording van de vraag hoe de verschillende partijen (politiek en bestuurders) aankijken tegen een implementatiestrategie. Met andere woorden, wat zijn de belangrijkste overwegingen bij het vormgeven van een implementatiestrategie (bijv. draagvlak, uitproberen versus in één keer overgaan).

8. Communiceerbaarheid

De weggebruiker weet op dit moment nog weinig van de kilometerprijs en staat in beginsel sceptisch tegenover 'anders betalen voor mobiliteit'. Voor het verkrijgen van het gewenste draagvlak is een omvangrijke communicatie-inspanning daarom cruciaal. De communicatiestrategie is op dit moment in ontwikkeling, waarbij wordt gezocht naar een kernboodschap die zoveel mogelijk aansluit bij hetgeen de weggebruiker relevant vindt. De strategie zal op hoofdlijnen worden geformuleerd zolang er nog geen keuzes zijn gemaakt over de uitwerking van de kilometerprijs en de implementatie. Van belang daarbij is dat bij die keuzes rekening wordt gehouden met de communiceerbaarheid van beslissingen.

Witte vlekken en aanvullende onderzoeksvragen

1. Samenstelling wagenpark en effect op milieu

Verbeteringen in het Dynamo model zijn nu in ontwikkeling en gereed 3e kw 2007. Deze verbeteringen maken het mogelijk een beter beeld van de effecten van verschillende varianten op de samenstelling van het wagenpark te krijgen en op de daarmee gepaard gaande negatieve invloeden op de milieueffecten. Aanvullend is mogelijk onderzoek nodig naar de mogelijkheden om de verandering in samenstelling te verbeteren. Gedacht wordt aan sterker laten variëren van tarieven (bijv. d.m.v. brandstoftoeslagen, een deel van de BPM behouden en gericht inzetten en/of anderszins (bijv. via accijnzen)).

2. Tempo afbouw vaste lasten en compensatie

Nader onderzoek wordt uitgevoerd naar de (on)mogelijkheden in de overgangssituatie. Concreet betekent dit een verdiepingsslag in de huidige inzichten (o.a. inzicht in jaarkasritmes) en het uitwerken van mogelijke overgangsscenario's.

3. Provinciale opcenten

Er zijn twee mogelijkheden die nader onderzocht moeten worden: 1) Provinciale opcenten blijven behouden, 2) Provincies krijgen een ander eigen belastinggebied en de omvang van de opcenten spelen geen rol in de kilometerprijs.

4. Netwerkbepandering

Bij vormgeving van de kilometerprijs moet rekening worden gehouden met netwerkeffecten. Een hogere prijs bij een bepaald knelpunt kan namelijk verschuivingen in het netwerk opleveren waardoor elders in het netwerk nieuwe knelpunten ontstaan. Bovendien wijzen de onderzoeken uit dat er regionale verschillen ontstaan in geval van een congestietarief. Uit de discussies met betrekking tot de uitkomsten van de onderzoeken kwam de vraag naar voren tegen welke grenzen de modellen aanlopen ten aanzien van verfijning en verdieping. Wanneer toegewerkt wordt naar optimalisatie komt een moment waarop er behoefte is aan inzichten uit praktijk (netwerkinvloeden). Nader onderzoek naar een netwerkgebonden invulling, alsmede de relatie met openbaar vervoer is nodig, alsmede politieke ruimte hiervoor. Centrale vraag hierbij is, hoe straks om te gaan met de dynamiek van verkeer en congestie en prijsdifferentiatie? Het ligt voor de hand nader onderzoek pragmatisch te koppelen aan keuzes met betrekking tot implementatie.

In dit kader is tevens nader onderzoek nodig naar de invulling c.q. de hoogte van de differentiatie naar tijd en plaats op regionale schaal c.q. in netwerkverband en de effecten daarvan op de bereikbaarheid van de stedelijke gebieden.

5. Betekenis van uitkomsten en keuzes voor communiceerbaarheid

Meer inzicht is nodig in de communiceerbaarheid van de uitwerking van de km-prijs. De Brede Werkgroep Communicatie heeft onlangs een eerste inschatting gemaakt op basis van de resultaten uit de Joint Fact Finding en zal dit de komende maanden verder uitwerken. Aandachtspunt daarbij vormt de mate waarin

deelkeuzes bij de uitwerking van de kilometerprijs strijdig kunnen zijn met de hoofdboodschap.

6. (on)Mogelijkheden te hanteren modellen

Meer inzicht is nodig in de wijze waarop de modelberekeningen tot stand gekomen zijn en de ruimte die de modellen bieden om verfijningen toe te passen. Dit geldt specifiek voor de aannames (bijvoorbeeld prijsgevoeligheden), de wijze waarop de milieudifferentiaties in de tarieven verwerkt worden in de modellen, alsmede voor de mogelijkheden om naar tijd en plaats te verfijnen (bijvoorbeeld op regionale schaal) en met name wat dat zegt over de kwaliteit van de uitkomsten.

7. Flankerend beleid in stedelijke netwerken

In principe valt flankerend beleid buiten de scope van ABvM. Het is echter wel een belangrijk aandachtspunt. Zonder flankerend beleid (milieu en bereikbaarheid) zal de kilometerprijs minder effectief zijn. Ook de effecten van de kilometerprijs op andere modaliteiten, zoals openbaar vervoer, is een aandachtspunt in het vervolg, evenals de gevolgen voor ruimtebeslag door toename van de omvang van het wagenpark.

8. Kilometertarieven op basis van toerekening integrale infrastructuurkosten

Een aparte werkgroep heeft deze vraag inmiddels in behandeling, echter specifiek met betrekking tot vracht en bestel. De essentie is: wat zijn de integrale infrastructuurkosten voor vracht, hoe zijn deze toe te delen aan de verschillende klassen vracht en wat de compensatiemogelijkheden in geval van een lastenverzwaring voor vracht en bestel.

9. Inningsorganisatie en handhaving

Als de ordening voor de kilometerprijs dicht tegen de huidige ordening aan ligt zijn de beslispunten relatief eenvoudig. Andere ordeningsvormen, waarbij bijvoorbeeld opgeschoven wordt van een belasting naar een prijs en van publiek naar privaat, hebben een veel grotere complexiteit en wellicht een langere doorlooptijd voor de besluitvorming nodig. Daarnaast zijn er, afhankelijk van de wijze van invulling van bijvoorbeeld handhaving, organisatorische consequenties te verwachten bij RWS, de belastingdienst en Justitie.

5. Planning en aandachtspunten 2007

De planning en belangrijkste aandachtspunten in het kader van JFF voor de afgelopen en komende maanden, met een doorkijk naar eind 2007, zien er grofweg uit zoals weergegeven in tabel 1. Deze planning kan echter wijzigen als gevolg van resultaten uit de coalitiebesprekingen.

Tabel 1 Planning tot eind 2007

Wanneer	Wat
September 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenmonitor - Haalbaarheidsstudies tol en versnellingsprijs - WBM
November/ December 2006	<ul style="list-style-type: none"> - Vormgeving kilometerprijs/ tarieven - BPM/MRB overgang - Check kostenmonitor - Basisinformatie voor wetgeving - Basisinformatie organisatie kilometerprijs - Basisinformatie implementatie - Basisinformatie communicatiestrategie - Overzicht 'Wat weten we nog niet' voor beleidskeuzes
Januari/Maart 2007	Activiteiten JFF: <ul style="list-style-type: none"> - Producten Overgang MRB/BPM (vluchtheuvel en compensatie) - Communicatiestrategie - Onderzoeksprogramma 2007/2008 (met marktbenadering en techniek) - Scenario's implementatiepaden en organisatie kilometerprijs (Internationale strategie) → Opstellen factsheets en onderbouwing rapportage 2 ^e Kamer → Informeren bestuurders en achterban
Zomer 2007	RAPPORTAGE AAN TWEEDE KAMER
Eind 2007	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie Anders Organiseren Wegbeheer - Start implementatiestrategie - Uitwerken planstudies Tol - Conceptwet kilometerprijs - Functioneel programma van eisen techniek

Afronding JFF eerste kwartaal 2007

De JFF zal aan het eind van het eerste kwartaal van 2007 het merendeel van de genoemde openstaande vraagstukken (en mogelijk andere) zoveel mogelijk moeten completeren t.b.v politieke besluitvorming. Ambitie is om deze fase van JFF af te ronden. Voor de kerngebieden van de JFF betekent dit concreet:

- Voor de 'overgangsproblematiek' is nader onderzoek verricht om tot een betere oordeelsvorming te komen. De resultaten zijn meegenomen in deze notitie. Effecten (o.a. jaarkasritmes) in de tussenliggende jaren tussen 2012 en 2020, alsmede van verschillende overgangsvarianten (vluchtheuvel, compensatie, etc.) blijven aandachtspunten voor eventueel vervolg.
- Voor de 'vormgeving van de kilometerprijs' kan gesteld worden dat dezelfde wijze van feitenverzameling van de afgelopen periode in de nabije toekomst weinig nieuwe inzichten zal bieden. Hiermee is overigens niet gezegd dat een aantal beperkingen en tekortkomingen van de onderzoeken en modellen, gesignaleerd in de werkgroep Vormgeving Kilometerprijs, niet inzichtelijk gemaakt en waar mogelijk opgelost moeten worden in de komende periode.
- Voor het thema organisatie is gebleken dat onderzoek naar de organisatiemodellen vrij algemeen is gebleven. Het onderzoek wordt thans beperkt door en is afhankelijk van voortgang en keuzes andere thema's als Marktbenadering & Techniek en Anders Organiseren Wegbeheer. Integratie van deze drie thema's zou een veel scherpere onderbouwing voor de politieke besluitvorming geven. De vervolgvactiteiten van de werkstroom Marktbenadering en Techniek zullen daarom gecombineerd worden met vraagstukken rondom organisatie van de kilometerprijs. Dit geldt tevens voor Anders Organiseren Wegbeheer.
- Voor wat betreft implementatiestrategieën en communicatie geldt dat beide veel later van start gegaan zijn en veel aandacht behoeven in 2007. De werkgroep Implementatie heeft haar verkenning afgerond. De uitkomsten uit deze verkenning zijn vastgelegd in een notitie (zie bijlage). De communicatie over Anders Betalen voor Mobiliteit is een punt van uitwerking binnen de Brede Werkgroep Communicatie. In de maanden november tot en met februari is door deze werkgroep gewerkt aan een eerste verkenning van een communicatiestrategie. De discussies in de werkgroep leverden vooral meer inzicht in de belangrijkste en soms zelfs elementaire waarden in de boodschap over de kilometerprijs richting weggebruikers. Betalen naar gebruik, de tariefopbouw en een soepele implementatie zijn daarbij belangrijke thema's. Vanuit de werkgroep is de Brede samenwerkingsgroep geregeld geïnformeerd over de voortgang van de discussies, waarbij tegelijkertijd is aangegeven dat het nog te vroeg is voor een uitgewerkte strategie voor publiekscommunicatie.

Deze korte evaluatie leidt tot het volgende beeld met betrekking tot de voortgang gedurende de rest van 2007:

- De Brede Samenwerkingsgroep blijft in de huidige samenstelling en rol bestaan en dient tot en met april 2007 als klankbordgroep voor de nieuwe inzichten vanuit het project ABvM (waaronder de informatie uit de verschillende werkstromen) en vervolgonderzoeken en verdiepingsslagen vanuit JFF.
- Nadat de te maken beleidskeuzes scherper zijn kan de communicatiestrategie verder worden uitwerkt. De komende maanden zal eerst meer voorbereidend werk moeten worden verzet, daarbij is de samenwerking tussen de partijen essentieel om zo gezamenlijk meer inzicht te krijgen in 'de weggebruiker' en manieren om hem of haar te bereiken in de communicatie.
- Voor de vormgeving van de kilometerprijs dient bepaald te worden of voldoende kennis en informatie beschikbaar is voor het kunnen nemen van (kabinets)besluiten of dat een verfijningsslag nodig is. De invulling hiervan moet nog nader bepaald worden.
- De verschillende werkstromen/clusters in het Project Anders Betalen voor Mobiliteit zullen ook in de toekomst hun inzichten delen met de BSG. Het gaat hierbij om Beleid en Wetgeving, Implementatie (incl. Tol en Versnellingsprijs), Anders Organiseren Wegbeheer, en Marktbenadering en Techniek. De vorm waarin dit plaatsvindt is in uitwerking.

Bijlage 1: Rapportages werkgroepen

- Effecten vormgeving kilometerprijs bij variabelisatie van BPM, MRB en Eurovignet – ECORYS, maart 2007.
- Joint Fact Finding: verkeerskundige effecten 2020 vastgesteld met het LMS – 4cast, december 2006.
- Beprijzen en verkeersveiligheid – SWOV, november 2006.
- Kosten baten varianten Anders Betalen voor Mobiliteit – ECORYS, maart 2007.
- Overgangseffecten variabelisatie BPM, MRB en Eurovignet – ECORYS/ MuConsult, maart 2007.
- Organisatiemodellen voor de uitvoering van kilometerprijs – BERENSCHOT, november 2006.

Bijlage 2: Notitie Implementatiepaden

Versie: 28 februari 2007

1. Inleiding

Omdat invoering ineens van een grootschalig systeem als km-prijzen risico's oplevert is er in het kader van de Joint Fact Finding (JFF) door een kernteam implementatie gekeken naar mogelijkheden voor gefaseerde invoering als alternatief voor een 'big bang'.

Op basis van de gedachtevorming in de kerngroep, de expertsessies (met een jurist en experts uit het team Marktbenadering en Techniek) en de discussies in de BSG heeft de kerngroep haar bevindingen over implementatie geordend ten behoeve van de BSG bijeenkomst op 27 februari a.s.

2. Uitgangspunten bij vormgeving implementatiepaden

2.1 Planning en doorlooptijden

De onderstaande schema's geven een planning voor een zo snel mogelijke invoering van een kilometerprijs, uitgaande van de volgorde besluitvorming, wetgeving, aanbesteding, systeembouw, implementatie. Deze planning resulteert in (een eerste fase van) invoering in 2012.

NB. Paragraaf 5 gaat in op de mogelijkheden van een versnelde invoering.

Planning totaal

Zie onderstaande schema voor de totale planning tot invoering van het systeem, uitgaande van parlementaire goedkeuring (de benodigde wetgeving) vooraf aan de aanbesteding en van gefaseerde invoering (geen 'big bang').

Na de in een (raam)wet vastgelegde besluiten over systeemeisen en verdeling van verantwoordelijkheden is voor het aanbestedings- en realisatietraject minimaal 3,5 jaar nodig vóór de start van het beprijzen, bestaande uit:

- 1,5 jaar voor de Europese aanbestedingsprocedure,
- 1 jaar voor het systeemontwerp en de vormgeving van de institutionele setting en
- 1 jaar voor productie en inbouw van de on-board units (OBU's) en de realisatie van de inningorganisatie met 'backoffice'.

Planning totaal

2007

- Testen en onderzoek systeemelementen (o.a. plaatsbepaling)
- Beleidskeuzen organisatie, verantwoordelijkheden, tariefstructuur, ombouw BPM
- Keuze implementatiestrategie
- Indienen Wet kilometerprijzen

2008

- Programma van eisen gereed
- Duidelijkheid verdeling opbrengsten uit systeem en verantwoordelijkheden
- Aangenomen Wet kilometerprijzen (medio 2008)
- Uitvraag in de markt (Invitation to Tender)

2009

- Selectie, onderhandelingen (1^e helft 2009)
- Gunning/ contractering (2^e helft 2009)

2010

- Systeem-ontwikkeling; certificering systeemelementen (OBU's)
- Verplichten systeeminvesteringen overig (publiek)

2011

- Productie en uitrusting (eerste doelgroep) voertuigen met OBU
- Communicatiecampagne gericht op de introductie
- Organisatie handhaving en inning volledig functioneel
- Praktijktest systeem ('droogzwemmen'); systeemacceptatie

2012²

- Invoering van de kilometerprijs voor een beperkte groep (ordegrootte eerste groep bijvoorbeeld 100.000 à 200.000 voertuigen, omvang verschilt per implementatiepad). Idealiter is maximaal twee jaar nodig voor het in het echt ervaring opdoen met het systeem, herstel van kinderziektes en massa productie en inbouw van de OBU's in ca 8 miljoen voertuigen.

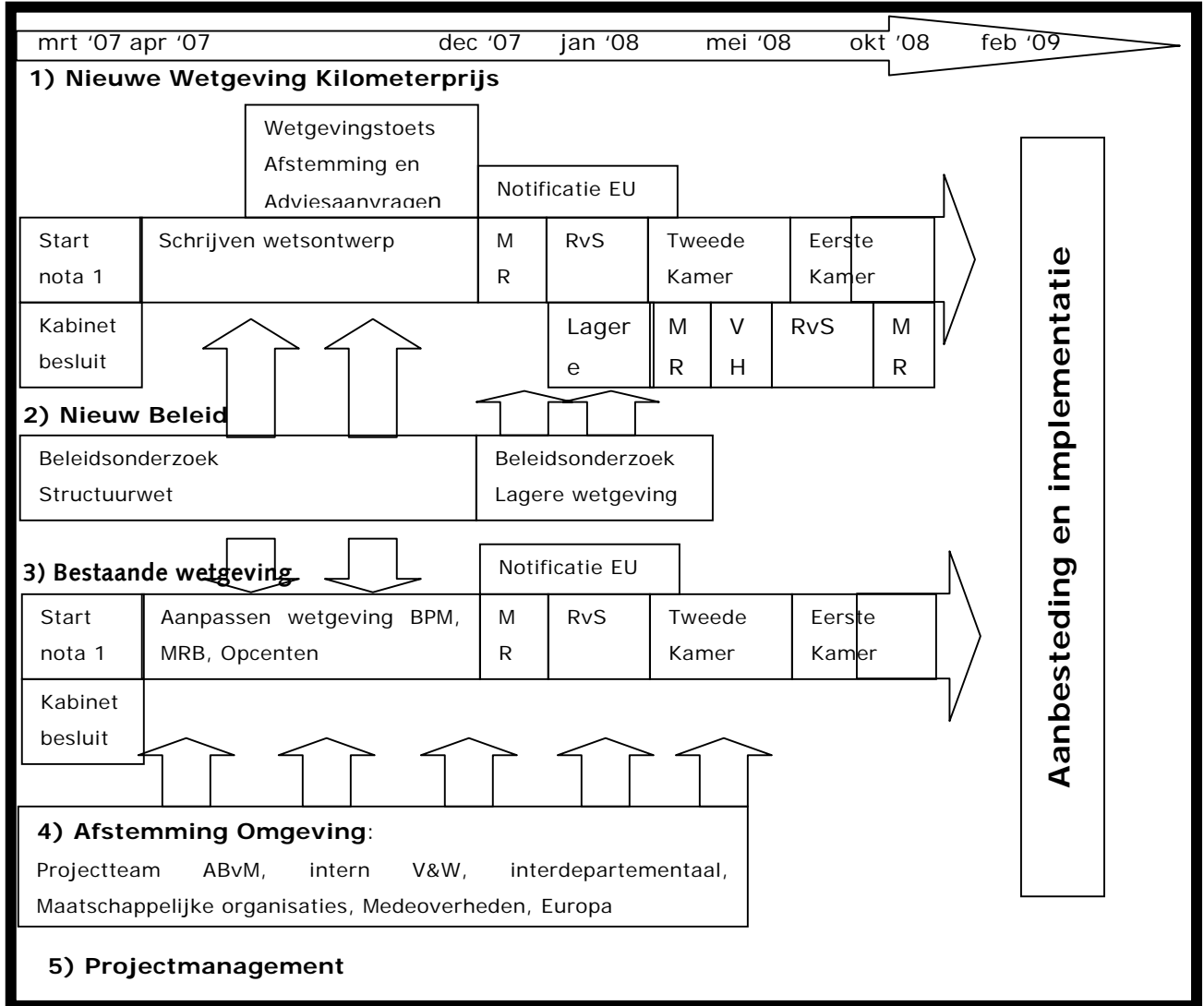
2014

- Een landelijke kilometerprijs is voor alle weggebruikers operationeel.

² In het coalitieakkoord wordt uitgegaan van een – eventueel gefaseerde – invoering in deze kabinetsperiode. Paragraaf 5 gaat in op versnellingsmogelijkheden.

Planning wetgeving

De eerste grove planning van het wetgevingstraject levert het volgende beeld op (van de wetgevingsgroep):



Deze planning gaat uit van een vlotte besluitvorming. Het is wenselijk dat de wetgeving in tenminste de 2^e Kamer behandeld is voor de start van de aanbesteding³. Dit zou mei/juni 2008 het geval kunnen zijn.

Kritische factoren die tot vertraging kunnen leiden zijn:

- Tempo besluitvorming (beleidskeuzes, wetgeving)
- Tempo aanbesteding en gunning
- Het technische systeem faalt, en er is meer ontwikkel- en testtijd nodig.
- Invoering ineens voor ca 8 miljoen gebruikers is risicovol. Optie is om de uitrol naar 8 miljoen voertuigen op te knippen in stappen. Door te starten met een groep met een beperkte grootte (circa 100.000 à 200.000 voertuigen afhankelijk van het gekozen implementatiepad) zijn de risico's met betrekking tot het technische systeem (o.a. de on-board units) beter te beheersen. Een eventuele extra tussenstap met een ordegrootte van circa één miljoen voertuigen (afhankelijk van het gekozen implementatiepad) maakt de back-office en procesrisico's beter beheersbaar. De totale invoeringstermijn is dan 3 jaar vanaf de eerste stap.
- Andere factoren die van invloed kunnen zijn op de planning (nog niet uitgewerkt):
 - o Communicatie/ opbouw draagvlak vraagt meer tijd
 - o Vertraging bij institutionele/ organisatorische aanpassingen

2.2 Gemeenschappelijke elementen bij alle implementatievarianten

Voor de uitwerking van de implementatiepaden zijn als uitgangspunten genomen:

- Ingroeien naar 8 miljoen voertuigen is mogelijk in twee jaar zonder tussenstap (eerste beperkte groep, dan alle voertuigen) en in drie jaar met een extra tussenstap.
- De start met de eerste groep op 1 januari 2012.

Naast de uitgangspunten vanuit de planning zijn de volgende elementen voor invoering geïdentificeerd als gemeenschappelijk voor alle implementatievarianten.

³ Om te versnellen is het mogelijk om de wetgeving en aanbesteding parallel te starten. Paragraaf 5 gaat in op de consequenties hiervan.

Overgang vaste lasten in de kilometerprijs

De overgang van (een deel van) de BPM in de kilometerprijs kan in principe los van de verschillende implementatiepaden gebeuren. Het opvangen van de schokeffecten van de overgang is bij alle paden nodig. Ook de vluchtheuvelvariant (eerder starten met de ombouw van BPM in MRB) kan desgewenst benut worden bij alle implementatievarianten.

Testfase en droogzwemmen

Aangenomen is dat in elk geval vooraf aan de invoering systeemtesten ('droogzwemmen') nodig zijn.

Hetzelfde eindbeeld voor een landelijk systeem

Bij de uitwerking van de ingroeimodellen is de kerngroep ervan uitgegaan dat de stappen in het teken staan van de uitrol richting het eindbeeld. Dit houdt in dat de techniek, de vormgeving van de tarieven, de afbouw van de vaste lasten en de organisatie van het eindbeeld zoveel mogelijk ook van toepassing zijn voor de ingroeipaden.

3. Implementatievarianten

De kerngroep implementatie heeft de volgende ingroeipaden in beeld gebracht:

- I. Big bang invoering
- II. Vrijwilligers eerst
- III. Jaargangenmodel
- IV. Vracht en bestelauto eerst
- V. Geografische ingroei

In de paden wordt steeds aangegeven **wat** er **wanneer** betaald moet worden door **wie** en **waar**.

Componenten implementatiepaden

Tariefstructuur (wat wordt betaald)

- Kilometertarief (plat, milieudifferentiatie, tijddifferentiatie, plaatsdifferentiatie)
- Belastingen (MRB, BPM, Eurovignet),
- Eventueel compensatie voor BPM schokeffect

Dekking (wie betaalt waar)

- Doelgroep (welke weggebruikers)
- Geografische dekking

Tijd (wanneer wie wat waar)

- Eerste stap (startsituatie in 2012)
- Vervolgstappen tot eindbeeld

In de volgende alinea's I t/m V zijn de vijf implementatiepaden afzonderlijk in beeld gebracht. Paden kunnen met elkaar gecombineerd worden (bijvoorbeeld een regionale eerste fase met vrijwilligers).

I. Big bang

Kenmerken

Een 'big bang' invoering heeft de kerngroep implementatie als volgt gedefinieerd:

'Op het moment van invoering geldt voor alle weggebruikers in Nederland op alle wegen een kilometerprijs gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken, waarbij vanaf de datum van invoering het tarief volledig wordt doorberekend.'

Opmerkingen:

- In geval van een 'big bang' wordt in één keer overgeschakeld naar een nieuw systeem dat zijn gelijke elders niet kent. Een big bang met deze techniek op deze schaal is nergens ter wereld vertoond.
- Marktpartijen plaatsen serieuze waarschuwingen bij dit scenario. Aan de implementatie van een dergelijke grootschalige operatie zijn risico's verbonden. De overheid wordt op dit dossier nauwlettend gevolgd, gezien de historie en de ervaringen met andere grote projecten.
- Op voorhand volledig testen (fraudegevoeligheid, back office, facturatie, handhaving) is niet mogelijk. De invoering "in het echt" zal tot nieuwe leerervaringen leiden. De fouten die na invoering aan het licht komen kunnen een grote impact hebben (oa. op het draagvlak), vooral als herstelacties nodig zijn aan de OBU's (8 miljoen on-board units herstellen!?).
- Er is tijd nodig voor produceren en inbouwen 8 miljoen on-board units; inbouw moet dus beginnen lang vooraf aan moment van invoering.
- De markt voor on-board units is niet volwassen. Een big-bang ontnemt mogelijkheden voor marktspanning en prijsdaling.
- De inschatting voor de dimensionering van de back office is moeilijk.

Het grote voordeel van een 'big-bang' invoering is dat dit eenduidig is en uitlegbaar aan de weggebruiker. Daarnaast is er bij aanvang meteen sprake van een grote mate van doelbereik.

II. Vrijwilligers eerst

Kenmerken

De variant 'vrijwilligers eerst' is als volgt gedefinieerd:

'Vòòr de landelijke invoering van de kilometerprijs wordt in een eerste fase gestart met 100.000 á 200.000 vrijwilligers om te profiteren van ervaringen met grote groep vóór landelijke invoering.'

De bedoeling/ het idee is te starten met een groep positief ingestelde gebruikers. Het tarief tijdens deze eerste fase is gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieu. Het tarief is op basis van de variabilisatie van de MRB. De BPM wordt in de voorfase niet gevariabiliseerd (dit zou de voorfase zeer complex maken).

Bij de volgende stap wordt in één keer opgeschaald naar 8 miljoen voertuigen. Het tarief wordt dan verhoogd door de toevoeging van (een deel van) de BPM.

Opmerkingen

- Bij deze variant wordt voor de eerste fase gekozen voor een groep waarbinnen acceptatie al aanwezig is om mee te doen. Risico is dat je de groep 'sceptici' nog meer kwijtraakt omdat er (voor hen) geen baten zichtbaar worden (minder files) en het zicht op nadeel voor deelgroepen wel helderder wordt. Het managen van verwachtingen is hier van groot belang.
- De mate van doelbereiking (bereikbaarheid, milieu) in de eerste fase is bij deze variant beperkt.
- Deze ingroeivariant kan leiden tot een tijdelijke derving van inkomsten omdat name weinig-rijders meedoen.
- Vanuit fiscaal oogpunt is er grote twijfel of een eerste fase met vrijwilligers die geen MRB meer hoeven te betalen haalbaar is (geen objectief criterium, mogelijke claims gelijke behandeling).

III. Jaargangenmodel

Kenmerken

Het jaargangenmodel wordt gekenmerkt door:

'De technische en organisatorische invoering van de kilometerprijs wordt beheersbaar en planbaar gemaakt door een stapsgewijze ingroei van jaargangen, alle nieuwe voertuigen doen meteen mee'

De stappen van de ingroei zien er als volgt uit:

- Elk jaar, vanaf 2 jaar voor de start van de kilometerprijs, worden alle nieuwe voertuigen (circa 500.000 per jaar) verplicht voorzien van een on-board unit.

- Per 2012 (of de eerst mogelijke datum, afhankelijk van de planning) gaan alle voertuigen voorzien van een on-board unit een kilometerprijs gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken betalen.
- Vanaf jaar 2013 worden de oudere jaargangen, stap voor stap, voorzien van een on-board unit. Begonnen wordt met de jongste voertuigen.

Het tarief is bij de start van de kilometerprijs per 2012 gebaseerd op de variabilisatie van de MRB, het Eurovignet en een deel van de BPM (los traject). Ook de vracht- en bestelauto doen mee in het jaargangenmodel.

Opmerkingen

- Is uitrusting met OBU zolang tevoren te verplichten? (zie juridische issues).
- De invoering van de kilometerprijs moet ruim van tevoren vastliggen, omdat voor de invoering gestart wordt met inbouwen.
- Tijdens de overgangperiode is er voor weinig rijders een incentive om een nieuwe auto te kopen; veelrijders hebben incentive tot uitstel aankoop.
- Bij ingroei met nieuwste jaargangen eerst worden veelrijders gestimuleerd om in oude (=vuile?) auto's te blijven of te gaan rijden. Daarom lijkt het goed om de duur van de ingroei te beperken tot maximaal twee of drie jaar, of kan overwogen worden om de groep deelnemers steeds uit te breiden met de oudste jaargangen (i.p.v. de jongste).
- De mate van doelbereiking (bereikbaarheid, milieu) in het begin beperkt.

IV. Vracht- en bestelauto eerst

Kenmerken

De variant 'vracht- en bestelauto eerst' is als volgt gedefinieerd:

'Vòòr de landelijke invoering van de kilometerprijs wordt in een eerste fase gestart met een kilometerprijs voor vracht- en bestelauto. In korte tijd worden de personenauto's (b.v. groepen jaargangen) toegevoegd'

De stappen van de ingroei zien er als volgt uit:

Eerste stap:

- De kilometerprijs wordt ingevoerd voor de zakelijke weggebruiker, voor vracht en de bestelauto's.

- Het tarief is gedifferentieerd naar tijd, plaats en milieukeurmerken. Het tarief is gebaseerd op het Eurovignet en de MRB. De afbouw van de BPM staat los van de ingroeivariant.

Tweedefase: opschaling naar 8 miljoen voertuigen (2013 en/of 2014):

- Na één jaar (of twee) wordt gestart met de kilometerprijs voor personenauto's. De opschaling naar 8 miljoen voertuigen vindt eventueel gefaseerd in twee groepen (serie jaargangen) plaats.
- Ook de buitenlandse weggebruiker moet betalen.

Opmerkingen

- De groep vrachtauto's en bestelauto's is wel goed te definiëren maar minder goed behandelbaar m.b.t. de afbouw van de vast lasten (geen BPM, voor inbouw van de MRB geldt een Europees minimum voor zware vrachtauto's, drie MRB tarieven voor bestelauto's).
- Deze variant, heeft in de eerste fase een zeer beperkt effect op de doelen (bereikbaarheid, milieu). Een prikkel tot en de mogelijkheden voor gedragsverandering is bij deze doelgroep minimaal. Communicatief ontbreekt daarom een logisch motief voor deze eerste stap wat het draagvlak schaadt (wantrouwen jegens motieven overheid wordt gevoed).
- De manier van deelname van vracht aan de kilometerprijs is een complex vraagstuk; onduidelijk is nog of Nederlandse vrachtrijders anders behandeld mogen worden dan buitenlandse vrachtrijders (witte vlek).
- De groep waarmee wordt gestart maakt veel kilometers en ondervindt hierdoor nadeel van de invoering van de kilometerprijs, maar nog geen baten (met name betere bereikbaarheid).

V. Geografische ingroei

Kenmerken

De variant 'geografische ingroei' is als volgt gedefinieerd:

'Vòòr de landelijke invoering van de kilometerprijs wordt in een eerste fase gestart met beprjzen in een regio waar de urgentie groot is'

Er zijn in feite drie subvarianten te onderscheiden:

- In een gedefinieerde regio betalen alle weggebruikers een kilometerprijs;
- In een gedefinieerde regio betalen alle ingezetenen kentekenhouders een km prijs voor de kilometers binnen de regio;
- De ingezetenen kentekenhouders betalen voor de kilometers in het hele land.

Het tarief is gebaseerd op het variabiliseren van de MRB voor de deelnemers. De afbouw van de BPM alleen regionaal is te complex.

Opmerkingen

- Deze variant biedt de kans om ervaring op te doen met de kilometerprijs in een urgente regio zodat er meteen effect wordt bereikt voor wat betreft de bereikbaarheid daar waar het hardst nodig is.
- De omvang van de technische en logistieke uitdaging kan groot zijn, afhankelijk van invulling van de doelgroep. Als alle weggebruikers die rijden in de betreffende regio moeten betalen is de uitrol van OBU's net zo massaal en de invoering bijna net zo complex als bij invoering van een landelijk systeem ineens.
- Back office is door beperktere omvang klantengroep wel beter beheersbaar.
- Er is een risico op ontduiking; dit speelt als alleen de inwoners van het gebied behoren tot de doelgroep (uitwisselen van auto met iemand van buiten het gebied).
- Inbouw van de MRB is lastig / oneerlijk als de doelgroep alleen in eigen regio voor kilometers betaalt. Regionale ingroei kan dus, afhankelijk van de subvariant, als oneerlijk worden beschouwd, door ongelijke effecten op weggebruikers.
- Als besloten wordt om niet door te groeien naar een landelijke kilometerprijs ontstaat er een structureel verschil tussen regio's.

Alternatieven: andere geografische beprijzingsmodellen

De werkgroep heeft het uitgangspunt gehanteerd het implementeren van kilometerprijzen en dus als hypothese dat ook in de eerste fase het systeem voor betalen per kilometer beschikbaar is. In de BSG. is er op gewezen dat er varianten zijn die met gebruikmaking van andere techniek (of onderdelen van de

toekomstige techniek) wellicht eerder kunnen worden ingevoerd; er is dan geen sprake van kilometerprijzen maar van andere wijze van beprijzen; bijvoorbeeld:

1. In een urgente regio wordt gestart met een tarief (heffing), op aangegeven trajecten en/of punten, eventueel alleen of extra op drukke tijden ('spitsheffing'). Dit model wordt hieronder nader toegelicht.
2. Als voorfase wordt gestart met regionale tol op knelpunten (zoals geadviseerd door het platform Anders Betalen voor Mobiliteit).

Ad 1. Een tarief op aangegeven punten of trajecten in een urgente regio.

De Noordvleugel maakt momenteel een uitwerking van het plan voor het regionaal invoeren van een vorm van beprijzen. Het plan is om voor 2010 een project te realiseren in de Noordvleugel, door middel van een netwerkaanpak en met de bedoeling dat het past binnen het landelijk kader. Bij de uitwerking van het project wordt gekeken naar het model dat gehanteerd is in Stockholm.

Belangrijkste kenmerken van dit model zijn:

'Vooraf aan de landelijke invoering van kilometerprijzen wordt een tarief geïntroduceerd op aangegeven punten of trajecten in een urgente regio (b.v. Noordvleugel).'

Opmerkingen

- Doel van dit model is om de bereikbaarheid in de regio te verbeteren en leerervaring op te doen met beprijzen voor het landelijke systeem. Verbetering van de luchtkwaliteit is een subdoel.
- De weggebruiker betaalt, eventueel alleen of extra op drukke tijden ('spitsheffing'), een tarief bij de passage van bepaalde punten of op bepaalde trajecten in de urgente regio.
- Het project is technisch sneller te realiseren dan een landelijke kilometerprijs als gebruik gemaakt wordt van bestaande technologie.
- Bij de uitwerking van dit model in de Noordvleugel wordt bekeken in hoeverre de invoering gepaard kan gaan met een (gedeeltelijke) afbouw van vaste lasten.
- In principe kan elk voertuig deelnemen (alle Nederlanders en buitenlandse kentekens).

- Het systeem gaat niet uit van registratie van en betalen voor aantal gereden kilometers en compliceert daardoor de communicatie m.b.t. de invoering van de landelijke kilometerprijs.
- Mogelijke risico's van dit scenario zijn een afbreuk van het draagvlak door de keuze voor een andere wijze van beprijzen en een politiek besluit om niet door te groeien naar landelijke kilometerprijs (dit geldt overigens voor meerdere ingroeivarianten).

4. Overige aandachtspunten / suggesties

4.1 Juridische issues

Bij het ontwerpen van ingroeipaden is de kerngroep tegen de volgende juridische vragen aangelopen:

I. Welke mogelijkheden zijn er om bepaalde groepen anders te behandelen?

Voor het maken van uitzonderingen zijn verschillende varianten denkbaar. Het eenvoudigst is het om uitzonderingen te maken voor groepen waarvoor nu ook al uitzonderingen bestaan m.b.t. de bestaande belastingen (zoals voor vracht). Het buiten de MRB-heffing plaatsen van slechts een deel van de houders van een bepaalde voertuigcategorie levert in beginsel strijdigheid op met het gelijkheidsbeginsel. De kans dat zo'n onderscheid voor de rechter standhoudt is groter wanneer het is gebaseerd op objectieve criteria in de wet, en draconische gevolgen voor individuele burgers worden vermeden. Voorkomen moet worden dat de instelling van een voorfase ernstige complicaties oplevert die in het eindbeeld niet spelen.

II. Kan een on-board unit op nieuwe auto's verplicht gesteld worden? Is het hierbij relevant wie de on-board unit betaalt? En voor het bestaande autopark?

Naar huidige inzichten is het Europees rechtelijk mogelijk is om een OBU verplicht te stellen als eis aan het voertuig. Criterium is dat er geen de facto discriminerende bepalingen zijn voor bedrijfsleven of burgers. Verplichte inbouw voordat het gebruik verplicht is gesteld ligt moeilijk. Om tijdige inbouw in het hele wagenpark toch mogelijk te maken, zal breed

gestimuleerd moeten worden op basis van ruim voor de uitvoeringsdatum afgeronde wetgeving.

Het onderscheid tussen het bestaande park en nieuwe auto's is waarschijnlijk niet relevant. Ook wie de OBU betaalt maakt waarschijnlijk niet uit.

III. Welke informatie mag hoe lang vastgelegd worden?

Deze vraag slaat op de bescherming van privacy. Met het CBP is de afspraak gemaakt om het programma van eisen vooraf te bespreken. Van belang is dat gegevens alleen worden vastgelegd en niet langer dan noodzakelijk voor het beoogde (hoofd)doel, d.w.z. het innen van de kilometerprijs. De cliënt moet desgewenst een specificatie van een rekening kunnen krijgen, dus is registratie in elk geval nodig. De wet geeft hier verder weinig houvast.

IV. Hoe omgaan met wanbetalende vrijwilligers?

Hiervoor zullen de normale incassoregels gelden zoals die zijn voorzien voor het eindbeeld. Draconisch handhaven is echter door het element van vrijwilligheid waarschijnlijk niet haalbaar.

V. Kunnen niet-ingezetenen gedwongen worden om deel te nemen aan het systeem?

Voor vracht is de manier waarop ze worden meegenomen in het systeem een complex vraagstuk. Onduidelijk is of je Nederlandse vrachtauto's anders mag behandelen dan buitenlandse (witte vlek).

Voor personenvoertuigen is onderscheid tussen ingezetenen en niet-ingezetenen mogelijk. Complicatie daarbij zijn ingezetenen die gebruik maken van een buitenlands gekentekend voertuig. Dit is overigens vooral een handhavingsprobleem.

Mogelijke vormen van deelname niet-ingezetenen:

- Vignet
- Een goedkope OBU + alleen betalen op hoofdwegen
- Een goedkope OBU + betalen op alle wegen (complexer)

4.2 Invloed tariefdifferentiaties op de complexiteit van het systeem.

De nauwkeurigheid van het systeem is een kritische variabele voor de implementatie van de kilometerprijs. Een vast tarief voor elke gereden kilometer, differentiaties naar voertuigkenmerken en tijd zijn technisch relatief eenvoudig. Het toevoegen van een differentiatie naar plaats stelt hogere eisen aan de techniek (nauwkeurigheid).

De mate waarin een differentiatie naar plaats de complexiteit van het systeem verhoogt hangt samen met de vormgeving ervan. De onderstaande tabel geeft een indicatie voor de relatie tussen de mate van plaatsdifferentiatie en de complexiteit van het systeem.

Tabel 1: relatie vorm van differentiatie naar plaats en complexiteit systeem

Waar afwijkend tarief?	Aantal objecten (orde van grootte)	Complexiteit
Nergens (plat tarief)	0	*
Zones (b.v. stedelijk gebied)	10	**
Idem, per zone verschillend tarief	10	**
Alleen bepaalde (drukke) wegvakken	100	***
Alle drukke wegen + sluiproutes	2000	****
Onderscheid op straatniveau, uitzonderen 'eigen weg'	100.000	*****

4.3 Overige issues / witte vlekken

- Handhaving complexer bij fasering/ doelgroepen
- Invoering per jaargang (bouwjaar) evt per kwartaal?
- Doorlooptijden verschillende stappen nader bezien
- Noodzaak van extra OV.
- De OBU moet bij de start technisch geschikt zijn om (eventueel op een later moment) complexere differentiaties naar tijd en plaats mogelijk te maken.

5. Versnellings(on)mogelijkheden

Er ontstaat toenemende druk (regeerakkoord, politieke partijen, adviesorganen, opinieleiders etc) om de kilometerprijs al voor 2012 in te voeren.

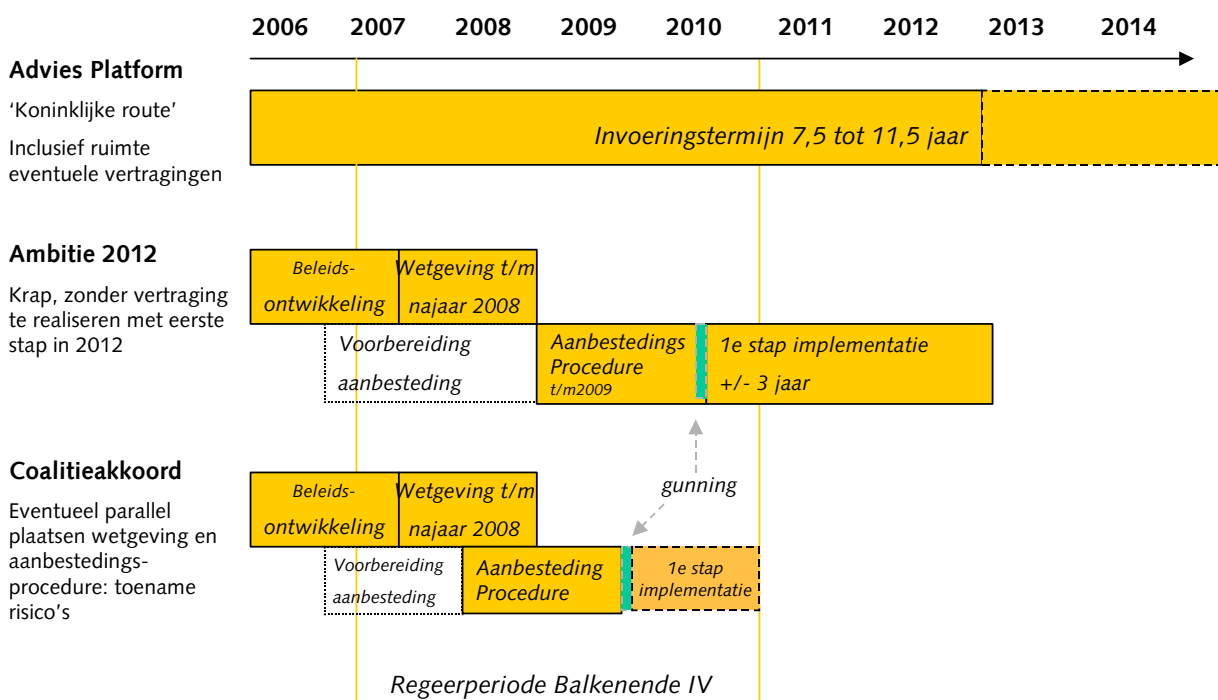
Mogelijke maatregelen die kunnen leiden tot versnelling zijn:

- Aanbesteding starten nog zonder vastgestelde wetgeving en/of een getrapte selectie- en tenderproces. Meerdere partijen systeemontwerp laten uitvoeren, tegen vaste vergoeding, synchroon aan wetgevingsproces. Stapsgewijs selectie van partijen (zoals bij PPS). Hierdoor wordt een kortere initiële procedure mogelijk
- Het aanbesteden en gunnen van een deelopdracht zonder vastgestelde wetgeving (b.v. € 10 mln reserveren voor versnellen systeemontwikkeling)
- Meer verantwoordelijkheid en/of risico's neerleggen bij de markt (turn key project)

Mogelijk versnellingsscenario is dus:

- Gefaseerde aanbesteding; start 'competitive dialogue' op basis van functioneel programma van eisen op hoog abstractieniveau
- geen voorgeschreven techniek, maar puur richten op opbrengsten gebaseerd op mate gebruik en op betrouwbaarheid
- Aanbestedingsprocedure op basis van PPS, met stapsgewijs selectieproces van geïnteresseerde partijen, parallel aan wetgevingstraject met go/no go momenten
- Eén perceel gunnen: dus een grote opdracht in de markt.
- Gunning begin 2009, productie en test 2010, eerste groep 2011

Zie onderstaande schema voor de planning uit het advies van het platform, de planning met een eerste stap in 2012 (uitgangspunt werkgroep implementatie) en een versnelde planning.



Eerste observaties:

- Scopewijziging als gevolg amendering wet zeer kostbaar en vertragend
- Kans dat er geen bedrijven zijn die zo snel kunnen en willen leveren
- Grote kans dat bedrijven op moment bieding risico's bij overheid leggen, mogelijk gevolg toenemende kosten en mislukken aanbesteding
- Door beperking testperiode grote kans op technische complicaties/niet ontdekte kinderziektes
- Kans dat partijen geen open architectuur neerzetten; gebondenheid aan één leverancier
- Grote kans op arbitrage op aanbestedingsprocedure doordat slechts één partij de opdracht kan aannemen
- meer risico ten aanzien van succesvolle afronding discussie over borging privacy
- Moeilijker publieke partijen, die bij de werking van de kilometerprijs mogelijk een rol hebben/krijgen goed te betrekken en voor te bereiden (bijvoorbeeld CJIB, RDW, inspectie)
- Bij gebruikelijke termijnen van besluitvorming niet haalbaar.

Geconcludeerd kan worden dat met deze maatregelen theoretisch in totaal een jaar te winnen is. Spectaculaire versnellingsmogelijkheden zijn er niet. De versnelling kan ongedaan worden gemaakt als de politiek (bij de behandeling van de wetgeving) besluit om de functionaliteit van het systeem te wijzigen. De overheid is dan al wel gecommitteerd aan één leverancier.

De kilometerprijs is juridisch, technisch en organisatorisch complex. Versnelling leidt tot hogere kosten en risico's en er is geen garantie dat de versnelling lukt. De vraag is wie bereid is om deze (aanzienlijke) risico's te dragen. Voor het project Anders Betalen voor Mobiliteit is het beheersen van de risico's cruciaal (TCI richtlijnen).

6. Samenvattend

Alle implementatietrajecten voor het invoeren van kilometerprijzen veronderstellen een traject vooraf met besluitvorming, wetgeving en aanbesteding dat bij voorspoedige gang van zaken wordt geschat op totaal ca 4 jaar (2007-2010). In het 5^e jaar kunnen partijen die de levering gegund wordt, c.q. die gecertificeerde

OBU's mogen maken, de productie en installatie van OBU's realiseren en kan de inning- en handhavingorganisatie op orde gesteld worden.

Bij keuze voor gefaseerde invoering kan een eerste groep gebruikers in 2012 bediend worden en de rest van de weggebruikers in twee of maximaal drie jaar daarna.

